



**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA  
PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

**RAPPORTO SULLO STATO DEI DIRITTI UMANI  
NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI E NEI CENTRI  
DI ACCOGLIENZA E TRATTENIMENTO  
PER MIGRANTI IN ITALIA**

*Approvato dalla Commissione il 6 marzo 2012*



*Ad Antonio Cassese*



## **PREFAZIONE**

La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato ha svolto nel corso del 2011 e nei primi mesi del 2012 uno studio sistematico e approfondito sulla situazione delle carceri e dei detenuti in Italia. Considerata la natura di questa Commissione, non poteva essere diversamente, l'argomento è stato affrontato dal punto di vista del rispetto della dignità e dei diritti della persona valorizzando il lavoro svolto da altre Commissioni. Il lavoro ha preso le mosse dall'esigenza di verificare se il nostro paese sia in linea con gli impegni assunti in sede internazionale sottoscrivendo atti e convenzioni. Inoltre, giacché una parte significativa della popolazione carceraria è formata da stranieri, circa un terzo, la Commissione ha anche sentito il bisogno di approfondire il tema dell'accoglienza e del trattenimento dei migranti nel nostro paese.

Questo rapporto si proponeva l'obiettivo - ritengo sia stato raggiunto - di dare un contributo alla discussione su temi difficili, dolorosi, ma cruciali per un paese, come il nostro, il cui impianto morale, sociale e giuridico si basa sul rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Non è un caso che questo lavoro abbia ricevuto l'assenso di tutte le parti politiche rappresentate in Commissione e che, dunque, sia stato adottato all'unanimità. E' la testimonianza concreta di una convergenza sui valori fondamentali della nostra comune convivenza e anche il presupposto di una crescita che deve essere civile e morale prima che economica.

In appendice al rapporto si trovano le iniziative legislative presentate dai membri della Commissione diritti umani raggruppate in tre distinti capitoli: il primo riguarda le iniziative afferenti l'universo carcerario inteso in senso lato, con spunti davvero interessanti, di cui il rapporto dà conto; il secondo riguarda la figura del garante dei detenuti, un'esperienza di cui si registrano le positività a livello locale; il terzo si concentra sull'introduzione del reato di tortura nel nostro ordinamento, come richiesto dalla Convenzione Onu del 1984, sul quale è giunto forse il momento di dare vita ad un dibattito responsabile e fecondo.

Pietro Marcenaro

**Composizione della Commissione straordinaria per la  
tutela e la promozione dei diritti umani:**

Presidente

MARCENARO Pietro

Vicepresidenti

BODEGA Lorenzo

DI GIACOMO Ulisse

Segretari

MUGNAI Franco

PERDUCA Marco

Membri

AMATI Silvana

BAIO Emanuela

CARDIELLO Franco

COLOMBO Emilio

CONTINI Barbara

DELLA SETA Roberto

DIGILIO Egidio

DI GIOVAN PAOLO Roberto

FLERES Salvo

FLUTTERO Andrea

GALLO Cosimo

GARAVAGLIA Mariapia

LATRONICO Cosimo

LEVI-MONTALCINI Rita

LIVI BACCI Massimo

MAURO Rosa Angela

MONGIELLO Colomba

PARDI Francesco

SANCIU Fedele

SERAFINI Giancarlo





## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>		Pag.	7
 <b>PARTE PRIMA. IL QUADRO INTERNAZIONALE</b>			
1	FONTI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE CARCERARIA: IL DIVIETO DI TORTURA		15
1.1	Definizione del divieto della tortura e di trattamenti disumani e degradanti nell'ordinamento internazionale		16
1.2	Le regole minime per il trattamento dei detenuti		19
1.3	La detenzione degli stranieri		22
1.4	Raccomandazione (99)22 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riguardante il sovraffollamento carcerario e l'aumento della popolazione penitenziaria		23
1.5	Rapporto del <i>Comitato europeo per la prevenzione della tortura</i> (CPT) dicembre CPT/Inf (92)3		24
2	IL VAGLIO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE		25
2.1	Nazioni unite		25
2.2	Il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e trattamenti inumani e degradanti (CPT)		26
2.3	La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo		28
3	IL SOVRAFFOLLAMENTO NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI: BREVE COMPARAZIONE		33
3.1	Sentenze della Corte suprema degli Stati Uniti e della Corte costituzionale tedesca		35
3.2	Sentenze del Tribunale di sorveglianza di Lecce e di Catania		38

**PARTE SECONDA. LA SITUAZIONE IN ITALIA COME È EMERSA NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

1	ALCUNI DATI	Pag.	40
2	IL PROBLEMA DEL SOVRAFFOLLAMENTO		45
2.1	La legge sulle droghe		52
2.2	La legge ex Cirielli		54
2.3	Le leggi sull'immigrazione		55
3	LAVORO E RIABILITAZIONE		56
4	INVIOLABILITÀ DELLA PERSONA		59
4.1	Morti in carcere		59
4.2	La sentenza di Asti: casi di tortura in carcere		64
5	L'ASSISTENZA SANITARIA IN CARCERE		66
5.1	Gli ospedali psichiatrici giudiziari		68
6	INTERNATI E MISURE DI SICUREZZA DETENTIVE		71
7	IL GARANTE DEI DIRITTI DEI DETENUTI		74
8	BAMBINI E DETENUTE MADRI		76
9	OMOSESSUALI E TRANSESSUALI IN CARCERE		78
10	DETENUTI ITALIANI ALL'ESTERO		81
11	CIRCOLARE DAP N. 3594/6044		85
12	IL "PACCHETTO SEVERINO" APPROVATO DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI IL 16 DICEMBRE 2011		85
12.1	Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri. Il decreto "salva carceri".		85
12.2	Disegno di legge "Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili"		87

12.3	Schema di D.P.R. "Modifiche al D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230. Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà"	89
	<b>PARTE TERZA. IL TRATTENIMENTO DEGLI STRANIERI</b>	90
1	I DIRITTI DEI MIGRANTI E DEI RICHIEDENTI ASILO	90
1.1	Le fonti di diritto relative allo status dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei lavoratori migranti	90
1.2	Il vaglio della comunità internazionale	102
1.3	La condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo il 23 febbraio 2012	105
2	L'ACCOGLIENZA E IL TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI IN ITALIA	108
2.1	Alcuni dati	108
	Centri di accoglienza	108
	Centri di identificazione ed espulsione	109
	Centri di accoglienza richiedenti asilo	110
2.2	Lampedusa	114
2.3	Accoglienza dei richiedenti asilo	119
2.4	Trattenimento dei migranti irregolari	126
2.5	Commissione De Mistura	133
	<b>ALLEGATO. SOPRALLUOGHI DELLA COMMISSIONE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI E NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA E DI TRATTENIMENTO</b>	137
1	VISITE DELLA COMMISSIONE AD ALCUNI ISTITUTI PENITENZIARI	137
	Palermo Ucciardone	137
	Favignana	140
	Catania Lanza	143

	Bologna Dozza	Pag.	145
	Napoli Poggioreale		149
	Nisida		151
	Roma Regina Coeli		154
2	VISITE DELLA COMMISSIONE AD ALCUNI CENTRI DI ACCOGLIENZA E DI TRATTENIMENTO		161
	Centro di accoglienza di Lampedusa		160
	"Villaggio della solidarietà" di Mineo		164
	CIE di S. Maria Capua a Vetere		171
	CIE di Ponte Galeria		178

#### **APPENDICE**

I disegni di legge in materia carceraria e sull'introduzione del reato di tortura dei componenti della Commissione diritti umani (XVI legislatura)

187

**SIGLE**

<b>ASGI</b>	Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
<b>CAT</b>	Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura
<b>CARA</b>	Centro di accoglienza per i richiedenti asilo
<b>CDA</b>	Centri di accoglienza
<b>CEDU</b>	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
<b>CIE</b>	Centro di identificazione ed espulsione
<b>CPSA</b>	Centri di primo soccorso e accoglienza
<b>CPT</b>	Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e trattamenti inumani e degradanti
<b>DAP</b>	Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
<b>ICAM</b>	Istituto di custodia attenuata per madri detenute
<b>ISMU</b>	Iniziative e studi sulla multietnicità
<b>IOM/OIM</b>	International Organization for Migration/Organizzazione internazionale per le migrazioni
<b>Opcat</b>	Protocollo opzionali del Consiglio d'Europa sulla Tortura
<b>OPG</b>	Ospedale psichiatrico giudiziario
<b>PACE/APCE</b>	Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
<b>SAIFIP</b>	Servizio per l'adeguamento tra l'Identità Fisica e l'Identità Psicica
<b>SAT</b>	Strutture di accoglienza temporanea
<b>Ser.T</b>	Servizio per le tossicodipendenze
<b>SI.DI.PE</b>	Sindacato dei direttori e dei dirigenti penitenziari
<b>SPRAR</b>	Sistema Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati)



## INTRODUZIONE

Ogni violazione dei diritti umani non è solo un fatto eticamente riprovevole ma una vera e propria violazione della legalità.

E' una legalità – come documenta ampiamente il rapporto adottato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani - definita dalla Costituzione della Repubblica Italiana, dalle leggi dello Stato e da atti adottati dalla comunità internazionale (dichiarazioni, convenzioni, trattati, protocolli), sottoscritti dai governi e ratificati dai Parlamenti dei singoli stati ivi compresa l'Italia e che hanno valore di legge. Per questo, affermare che la condizione dei detenuti costituisce una violazione della legalità da parte dello Stato non è una forzatura frutto di una pur legittima indignazione ma una pertinente considerazione tecnica.

Di diverse ma non meno gravi violazioni della legalità lo Stato italiano si è reso responsabile nell'affrontare il problema delle migrazioni - in particolare di quelle irregolari – e nel garantire l'effettivo esercizio del diritto di ogni persona ad avanzare e vedere esaminata domanda di asilo o di altra forma di protezione umanitaria.

Questa violazione della legalità è stata contestata e accertata in giudizio davanti a corti interne e internazionali che si sono pronunciate e si pronunciano secondo una giurisprudenza ormai costante.

Lo Stato italiano – ma naturalmente la questione non riguarda, neppure in Europa, solo lo Stato italiano – ha il dovere di mettere fine a questa illegalità.

In questa illegalità non c'è nulla di contingente, frutto di una situazione particolare resa ancora più drammatica dalla crisi economica e dalla scarsità di risorse, e destinata ad essere prima o poi superata. Essa è invece la diretta conseguenza della quasi assoluta identificazione della pena con il carcere.

E' una conseguenza di ciò la riduzione del carcere a luogo di custodia e di reclusione e la generale elusione – salvo circoscritte eccezioni – della funzione di recupero e di integrazione, che non costituisce un dettaglio ma il cuore stesso della funzione che la Costituzione italiana e le nostre antiche tradizioni giuridiche assegnano alla pena.

Il sovraffollamento carcerario – che è da molto tempo al centro del dibattito e dell'attenzione delle istituzioni e dell'opinione pubblica – non è la causa ma la conseguenza di questa violazione della legalità: è solo il dito che indica la luna.

Se si accetta questa illegalità come inevitabile, se si ritiene che ragioni di forza maggiore impediscano una diversa impostazione e che il diritto alla sicurezza (ammesso e non concesso che il carcere attuale produca sicurezza) ben valga una violazione della dignità della persona, il problema delle carceri non potrà avere soluzioni. E' solo se si assume il principio del carattere indivisibile dei diritti umani come definiti dalle leggi interne e internazionali e della loro inviolabilità in ogni circostanza che si può trovare la chiave per una strategia che – con i tempi e le gradualità necessarie – affronti strutturalmente il problema.



Solo in una nuova impostazione che la separi nettamente dal carcere e riduca drasticamente il ricorso alla carcerazione, limitandolo ai soli casi nei quali esso appare effettivamente indispensabile, si può restituire alla pena la funzione che la Costituzione Italiana le assegna: è ad una prospettiva di “carcere minimo” che bisogna gradualmente tendere con una pluralità di iniziative e di strumenti.

E' in questa direzione che spingono le due importanti recenti sentenze, che il Rapporto richiama, emesse in due paesi diversissimi tra loro come gli Stati Uniti e la Repubblica Federale di Germania dalle supreme magistrature. Queste sentenze stabiliscono che gli Stati debbano rinunciare all'esecuzione della pena in carcere quando non siano in grado di garantire condizioni rispettose della dignità umana e arrivano a configurare l'ipotesi di vere e proprie liste d'attesa carcerarie.

E questo concetto di dignità umana cessa, nella nuova giurisprudenza, di essere un richiamo generico e si concretizza, tanto nelle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo quanto in quelle del tribunale di sorveglianza di Lecce, in riferimenti precisi, standard, misure. E' giusto ricordare qui, a pochi mesi dalla sua scomparsa, quanto abbia contribuito alla definizione e alla precisazione del concetto di “trattamenti inumani e degradanti” un grande giurista italiano e difensore dei diritti umani come Antonio Cassese, alla cui memoria questo rapporto vorremmo dedicare.

Questa impostazione, che cerca di mettere in primo piano le ragioni culturali della crisi della istituzione carceraria, non impedisce di individuare e apprezzare passi concreti e gradualmente che

possono essere compiuti nella direzione giusta. E nessuno di questi passi, per ridotta che possa essere la sua dimensione quantitativa, può essere considerato piccolo.

Il rapporto mette in evidenza molti problemi e molte misure possibili. In questa introduzione ci limitiamo a indicare quattro punti che emergono dall'indagine con particolare acutezza:

1. il problema della custodia cautelare in carcere; 2. gli effetti sul sistema penitenziario della legislazione sulla immigrazione irregolare; 3. la carcerazione di detenuti tossicodipendenti o di imputati o condannati per i reati previsti dal Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti; 4. L'impatto della ex Cirielli del 2005, che ha previsto inasprimenti di pena e un forte irrigidimento delle possibilità di ottenere misure alternative.

È necessario che il Parlamento riesamini questi problemi.

Ma altre questioni, sia pure a volte molto limitate quantitativamente, assumono un enorme rilievo di principio, che si tratti dei 54 bambini rinchiusi in carcere con le loro madri detenute o della condizione particolarmente drammatica delle persone transessuali.

Il rapporto, che sottolinea l'esigenza di dare concreto seguito ed applicazione a tutti i punti che il Senato ha votato con la mozione 227 del 17 febbraio 2010, dà molto rilievo ad una questione fondamentale come quella della salute in carcere, anche riprendendo le conclusioni della Commissione d'Inchiesta presieduta dal Sen. Ignazio Marino in particolare sugli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, la cui chiusura costituisce un impegno che

deve essere gestito in modo adeguato. L'indagine ha anche esaminato la condizione dei cittadini italiani detenuti all'estero.

Non riprenderemo in questa introduzione il tema delle modalità con le quali affrontare il problema dell'immigrazione irregolare sulla quale la recentissima sentenza pronunciata all'unanimità dalla Grande Chambre della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha detto parole di grande peso.

Vogliamo solo ricordare le condizioni nelle quali sono detenuti molti migranti irregolari nei Centri di identificazione ed espulsione: esse sono molto spesso peggiori di quelli delle carceri.

Quello che viene imposto, in condizioni logistiche sovente inaccettabili e nel contesto di una promiscuità assurda, è un tempo assolutamente vuoto, privo di qualsiasi progetto e riempito solo dall'ansia e dall'incertezza del futuro. E occorre considerare che si tratta in gran parte di persone molto giovani e che la detenzione può arrivare fino a 18 mesi che sono una parte significativa della vita di una persona.

C'è infine una questione che la Commissione intende mettere in evidenza: quella dell'assenza del reato di tortura nel codice penale italiano.

Pur avendo sottoscritto e ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e i trattamenti inumani e degradanti del 1984, l'Italia non ha mai proceduto ad inserire nei propri codici questa precisa fattispecie. E neppure, non disponendo dello strumento necessario quale poteva essere, tra gli altri, la figura del garante dei detenuti, ha proceduto alla ratifica del Protocollo Opzionale del Consiglio d'Europa contro la tortura (OPCAT).

L'argomento che le diverse fattispecie di reato già previste nel nostro ordinamento sono di per sé sufficienti a coprire ogni ipotesi di tortura si era già in numerose occasioni dimostrato non convincente.

Nel Rapporto si dà conto in modo esauriente della sentenza recente del Tribunale di Asti che manda assolti agenti della polizia penitenziaria responsabili, senza alcuna possibilità di dubbio, di torture su detenuti per mancanza della norma necessaria. E' una sentenza che dimostra in modo incontrovertibile l'esistenza di un vuoto al quale è necessario rimediare immediatamente. Non c'è nulla da inventare: la definizione di tortura e trattamenti inumani e degradanti è già scritta con assoluta precisione nella convenzione delle Nazioni Unite che l'Italia ha già sottoscritto e ratificato. E si tratterebbe non solo di un atto di civiltà giuridica e di difesa dei diritti umani delle persone private di libertà, ma anche di tutela e di salvaguardia dei diritti, della dignità e dell'onore delle forze di sicurezza e degli agenti della Polizia Penitenziaria, spesso vittime esse stesse dell'inumanità del carcere, che rischiano di essere ingiustamente coinvolte nelle responsabilità di piccolissime minoranze.

Molti Senatori, di diversi schieramenti politici e gruppi parlamentari, membri della nostra Commissione hanno presentato Disegni di Legge a questo proposito negli anni e nei mesi scorsi: essi intendono unificarli per dare vita ad un solo testo comune e chiedere che esso venga quanto prima messo all'ordine del giorno, discusso e deciso.

Nel luglio 2011 era stato il Presidente Napolitano, in un convegno promosso dal Partito Radicale e fortemente voluto da

Marco Pannella, a usare toni molto forti per denunciare l'emergenza vissuta nei luoghi di esecuzione della pena nel nostro paese. Successivamente il Senato della Repubblica si è occupato della questione delle carceri in forma solenne nel corso di una seduta straordinaria.

Il 2012 si è aperto con la straordinaria visita di Papa Benedetto XVI al carcere di Rebibbia. Nel suo discorso Benedetto XVI ha dichiarato: "il sistema di detenzione ruota intorno a due capisaldi, entrambi importanti: da un lato tutelare la società da eventuali minacce, dall'altro reintegrare chi ha sbagliato senza calpestarne la dignità ed escluderlo dalla vita sociale."

Il nostro lavoro vuole contribuire alla maturazione di una nuova sensibilità e di nuovi indirizzi in questo difficile campo. Difficile anche perché esposto, più di altri, al vento insidioso della semplificazione e del populismo.

Il destino dei diritti umani è di essere più popolari se si difendono a casa degli altri più che a casa propria: il "*double standard*" non è solo un difetto delle diplomazie, esso è profondamente radicato in ciascuno di noi. E affrontare il problema dei detenuti – così come per altri motivi quello dei rom o dei migranti – espone sempre a un certo grado di impopolarità.

Nelle carceri non ci si occupa dei diritti dei buoni ma di quelli dei cattivi, non di quelli degli innocenti ma di quelli dei colpevoli. E non è così facile, né per noi stessi né per gli altri, capire che anche in questo modo si difendono i diritti di tutti, si afferma lo stato di diritto, si rende più matura e migliore la nostra democrazia.

Nessuno dubita del valore della libertà. Essa è come l'aria che respiriamo, come il cibo di cui ci nutriamo. E' un bene prezioso. Ma c'è qualcosa di più importante.

Per preziosa che sia la libertà non esiste costituzione, in nessuna parte del mondo, che non preveda che della libertà si possa essere privati: per ragioni serie previste dalle leggi e con la garanzia che i propri diritti siano rispettati, tuttavia la libertà può essere tolta.

Ma non può esistere nessuna Costituzione, nessuna legge, in nessun paese del mondo che possa prevedere che una donna o un uomo possano essere privati della propria dignità.

E questo è il cuore della questione dei diritti umani da cui tutti i passi successivi dipendono : alzare una barriera a difesa della dignità della persona che non possa essere oltrepassata per nessuno, nemmeno per il peggiore degli assassini.

E questo è il senso di questo Rapporto sui diritti umani nelle carceri italiane della Commissione straordinaria per la promozione e la tutela dei Diritti umani del Senato.

## **PARTE PRIMA. IL QUADRO INTERNAZIONALE**

### **1. FONTI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE CARCERARIA: IL DIVIETO DI TORTURA**

La Comunità internazionale ha più volte richiamato l'Italia a rispettare gli impegni presi sottoscrivendo atti e convenzioni volte a dare tutela alle persone detenute, adottando misure specifiche mirate a risolvere la situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari.

Tali raccomandazioni provengono sia dalle Nazioni Unite, per il tramite la Commissione Diritti Umani e la *Universal Periodic Review*, cui l'Italia è stata sottoposta nel 2010, sia da organizzazioni regionali europee.

In particolare la Corte europea dei diritti dell'uomo si è più volte pronunciata condannando l'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

L'Italia è parte contraente di numerose convenzioni, adottate in ambito internazionale ed europeo che, anche facendo riferimento ad un generale e inderogabile divieto della pratica della tortura e di trattamenti inumani e degradanti, arrivano a dettare indicazioni precise su quella che dovrebbe essere la corretta organizzazione degli istituti carcerari e sulle condizioni di detenzione.

### **1.1 Definizione del divieto della tortura e di trattamenti disumani e degradanti nell'ordinamento internazionale.**

La tortura viene così definita dall'art. 1 della *Dichiarazione sulla protezione di tutte le persone sottoposte a tortura ed altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti*<sup>1</sup>:

*"qualsiasi atto per il quale il dolore o delle sofferenze acute fisiche e o mentali, sono deliberatamente inflitte ad un individuo da parte di pubblici ufficiali o sotto loro istigazione, allo scopo di ottenere da esso o da un terzo informazioni o confessioni, di punirlo per un atto che ha commesso o che si sospetta abbia commesso, o allo scopo di intimidirlo o di intimidire altre persone".*

La tortura forma oggetto specifico di una convenzione delle Nazioni Unite, la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altri trattamenti e pene crudeli, inumane e degradanti*, adottata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre 1984 con risoluzione n. 39/46, ed entrata in vigore il 26 giugno 1987.

L'Italia ha firmato la Convenzione il 2 febbraio 1985 ed ha proceduto alla ratifica il 12 gennaio 1989.

---

<sup>1</sup> Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1975 con risoluzione n. 3452 (XXX).



A garanzia dell'effettiva attuazione dei contenuti della Convenzione, è stato istituito il *Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura* (CAT), previsto dagli articoli 17-24 della Convenzione stessa: il Comitato ha poteri di investigazione ed esame sui rapporti che gli Stati Membri sono tenuti a presentare ogni 4 anni.

In ambito regionale, si devono al Consiglio d'Europa le fonti più rilevanti in materia, iniziando con la *Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*<sup>2</sup>, che all'art. 3 recita: "*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*". Si tratta di una norma di *jus cogens*, che non prevede alcun tipo di eccezione o deroga.

Successivamente, il 26 novembre 1987, è stata firmata a Strasburgo la *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti*, entrata in vigore il primo febbraio 1989.

La Convenzione integra il divieto previsto all'art. 3 della CEDU istituendo, analogamente alla Convenzione Onu, un organismo di controllo e un meccanismo di natura preventiva. Si tratta di un sistema di visite periodiche effettuate dal *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene inumane e degradanti*, le cui funzioni sono regolate dal capitolo III della Convenzione.

Al termine di ogni visita ispettiva il Comitato redige un rapporto che è, in linea di principio, confidenziale. Solo nel caso di ripetute infrazioni o se lo Stato rifiuta di cooperare, può

---

<sup>2</sup> Adottata dal Consiglio d'Europa a Roma il 4 novembre 1950.

decidere di accompagnare il rapporto con una dichiarazione pubblica. Tuttavia, negli ultimi anni, quasi tutti gli stati hanno deciso di rinunciare al diritto alla riservatezza e rendere pubblici i rapporti redatti dal Comitato. Il lavoro del CPT è una parte essenziale del sistema di protezione di diritti previsto dal consiglio d'Europa e costituisce un meccanismo di controllo non-giudiziale che integra quello giudiziale della Corte europea dei Diritti Umani.

Nell'ambito del controllo periodico, il Comitato ha effettuato una visita nel nostro paese nel 2008. Se ne dirà al punto 2.2.

Una difficoltà incontrata dal Comitato nel corso delle sue visite inerisce alla mancanza di una distinta definizione delle nozioni di "tortura" e di "pena o trattamento inumano e degradante". La giurisprudenza concorda nel ritenere che, affinché un caso sia ascrivibile alle fattispecie vietate dall'art. 3, devono sussistere trattamenti che raggiungano un minimo di "gravità". Ma essendo il concetto di gravità non quantificabile si potrebbe cadere nel rischio di un'eccessiva relatività nel giudizio.

Un chiarimento è stato proposto da Antonio Cassese, presidente del CPT dal 1989 al 1993, il quale, a proposito dei parametri di giudizio adottati dai membri del Comitato, così chiarisce:

*"Nella tortura la disumanità è deliberata: una persona compie volontariamente contro un'altra atti che non solo feriscono quest'ultima nel corpo o nell'anima, ma ne offendono la dignità umana. Nella tortura c'è*

*insomma l'intenzione di umiliare, offendere o degradare l'altro, di ridurlo a cosa"*<sup>3</sup>.

Invece i trattamenti "inumani e degradanti":

*"sono il risultato di tante azioni e circostanze: spesso esse costituiscono la concrezione dei comportamenti più svariati di numerose persone. In secondo luogo, nei trattamenti "disumani" o "degradanti" quasi sempre manca la volontà di umiliare, offendere o avvilitare. Essi sono oggettivamente contrari al senso di umanità, senza che si possa necessariamente discernere un'intenzione malvagia in chi li infligge"*<sup>4</sup>.

## **1.2 Le regole minime per il trattamento dei detenuti.**

Dal generale divieto di tortura ed altri trattamenti inumani e degradanti discendono una serie di norme e principi che costituiscono una sorta di "Carta dei diritti dei detenuti". Si tratta di principi minimi *standard*, enunciati dapprima nella Risoluzione ONU del 30 agosto 1955, poi confluiti parzialmente nella Raccomandazione n. R (87) 3 e nella successiva n.

---

<sup>3</sup>A. Cassese, *Umano-Disumano. Commissariati e prigionie nell'Europa di oggi*, Roma-Bari 1994, pp. 55-56.

<sup>4</sup> A. Cassese, *Umano-Disumano* cit., p. 56.

R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa<sup>5</sup> sulle Regole penitenziarie europee.

La Parte Prima della Raccomandazione n. R(2006)2 contiene i principi fondamentali, che possono essere ricondotti in generale a quello della umanità della pena: rispetto della dignità umana e dei diritti individuali dei detenuti, imparzialità e non discriminazione, rieducazione dei condannati al fine di un loro reinserimento nel tessuto sociale, regolarità delle ispezioni degli istituti penitenziari.

Il trattamento penitenziario, così la Raccomandazione, deve essere tale da non violare la dignità della persona umana, consentire il reinserimento del detenuto nel tessuto sociale e non deve essere finalizzato alla segregazione del detenuto.

La Parte Seconda della Raccomandazione n. R(2006)2, riguarda i diversi aspetti della gestione del sistema penitenziario.

In particolare prevede che i locali di detenzione debbano venire incontro alle esigenze di rispetto della dignità umana e osservare criteri minimi in materia di igiene e sanità (paragrafo 18.1); ogni stanza deve avere ampie finestre che permettano di far entrare la luce naturale e favorire l'ingresso dell'aria esterna, a meno che esista un sistema di condizionamento d'aria adeguato (paragrafo 18.2).

Peraltro, in considerazione dei problemi che hanno ovunque gli istituti di pena con riguardo alla crescita della popolazione carceraria, con la Raccomandazione in oggetto il

---

5

<http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR/Regole%20Penitenziarie%20Europee%20ITALIANO.pdf>

Comitato dei Ministri ha precisato che ogni Stato dovrebbe garantire l'osservanza di questi requisiti minimi, anche nel caso di sovraffollamento delle carceri (paragrafo 18.4).

È inoltre specificato, all'art. 4 della Raccomandazione (2006)<sup>2</sup>, che la mancanza di risorse non può costituire una giustificazione per le condizioni di quelle carceri in cui si violano i diritti dei detenuti.

Si ritiene dunque necessario che ogni detenuto pernotti in una cella individuale, a meno che non sia preferibile, per il detenuto stesso, una soluzione diversa. Una cella divisa da più detenuti deve comunque essere adeguata ad un uso collettivo (paragrafi 18.5 e 18.6).

Inoltre, la classificazione e allocazione dei detenuti deve tenere conto della necessità di separare i detenuti in base al sesso, l'età e la posizione giuridica (paragrafo 18.8).

Notevole attenzione è rivolta allo svolgimento di mansioni lavorative, alle attività ricreative e all'educazione (paragrafi 26-28). Il lavoro costituisce un importante ponte di collegamento tra il momento dell'esecuzione della pena e il reinserimento nella società. Così come sancito dalla Costituzione italiana, la condizione detentiva deve essere finalizzata alla rieducazione del condannato. Già la Risoluzione ONU del 30 agosto 1955 affermava l'importanza della rieducazione dei condannati. L'art. 65 della Risoluzione stabiliva infatti che il trattamento dei detenuti " [...] *deve essere tale da incoraggiare*

*nel soggetto il rispetto di se stesso e da sviluppare in lui il senso di responsabilità"*<sup>6</sup>.

### **1.3 La detenzione degli stranieri.**

Anche il problema della detenzione degli stranieri è stato oggetto di un'apposita Raccomandazione, la n. R. (84)12, del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. La questione, già sottoposta all'esame del Comitato negli anni '80, costituisce oggi un problema di dimensioni maggiori se si considera che, in Italia, gli stranieri detenuti rappresentano oltre un terzo del totale della popolazione carceraria.

E' facilmente intuibile che la condizione di "straniero" costituisce per ragioni obiettive un appesantimento rispetto alla già difficile condizione di detenuto. Infatti, gli stranieri si trovano a dover affrontare difficoltà derivanti da diversità linguistiche, culturali, religiose, difficoltà che possono comportare un isolamento maggiore del soggetto rispetto a quello in cui potrebbe incorrere un altro detenuto che abbia la nazionalità del paese nel quale si trova carcerato.

La raccomandazione contiene dunque una serie di principi la cui osservanza dovrebbe garantire la possibilità di alleviare le difficoltà e i rischi di isolamento. In particolare nel documento si insiste molto sull'importanza di attività lavorative e

---

<sup>6</sup> *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, risoluzione adottata il 30 Agosto 1955 dal Primo Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del crimine e sul trattamento dei detenuti, U.N. Doc. A/CONF/611. Art. 65: "*The treatment of persons sentenced to imprisonment or a similar measure shall have as its purpose, so far as the length of the sentence permits, to establish in them the will to lead law-abiding and self-supporting lives after their release and to fit them to do so*".

ricreative che spingerebbero il detenuto ad un continuo contatto sia con altri detenuti della sua stessa nazionalità, sia con detenuti di nazionalità diversa. Inoltre, attività di formazione - come ad esempio l'insegnamento della lingua parlata nel carcere in cui il soggetto è detenuto - consentirebbero di eliminare gradualmente barriere di natura linguistica. Infine, la raccomandazione sottolinea l'importanza dell'attività di assistenza consolare che deve essere prestata dalle autorità competenti ai propri connazionali.

#### **1.4 Raccomandazione (99)22 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riguardante il sovraffollamento carcerario e l'aumento della popolazione penitenziaria.**

In considerazione del fatto che il sovraffollamento carcerario costituisce un problema comune a molti paesi, un problema gravissimo, che ha conseguenze negative non solo sul piano del rispetto dei diritti umani, ma anche su quello di un'efficiente gestione delle istituzioni penitenziarie, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa raccomanda a tutti i governi degli Stati membri l'adozione di misure appropriate [Raccomandazione n. R (99) 22].

Come più volte sottolineato dal CPT, il sovraffollamento ha effetti nocivi tali da determinare spesso condizioni di detenzione inumane e degradanti. Nel documento si insiste sull'importanza di misure alternative alla carcerazione, come ad esempio la libertà condizionata, e si invitano gli Stati a portare avanti riforme dirette alla depenalizzazione di certi reati (art. 4).

Si sconsiglia invece l'adozione di misure volte alla creazione di nuove strutture penitenziarie (art. 2). Il CPT ha notato infatti che, là dove sono stati intrapresi vasti programmi di

costruzione di nuove carceri, spesso si è registrato un aumento della popolazione carceraria in parallelo con le aumentate capacità dei nuovi complessi carcerari. In casi di emergenza si dovrebbero piuttosto preferire misure quali amnistie e indulti collettivi (art. 23).

La raccomandazione prende in considerazione anche il problema dei detenuti in attesa di essere giudicati che costituiscono una parte consistente della popolazione carceraria (parte III, artt. 10-13).

### **1.5 Rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) dicembre CPT/Inf (92)3.**

Un'altra fonte importante in materia di organizzazione carceraria è data dall'insieme dei rapporti annualmente pubblicati dal CPT.

In particolare, nel rapporto del dicembre '92, per la prima volta sono indicate espressamente le misure minime delle celle. Queste dovrebbero essere di circa 7mq, con almeno 2 metri di distanza tra le pareti e 2 metri e mezzo di altezza (art. 43).

Sebbene nel rapporto le misure indicate si riferiscano alle celle di polizia, i giudici della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo hanno interpretato l'articolo e le disposizioni ivi contenute in senso estensivo, applicandole per analogia alle celle delle prigioni o di altri istituti di detenzione<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Vedi Sentenza del caso Sulejmanovic c/Italia, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 16 luglio 2009 , ricorso n. 22635/03.



Il citato articolo 43 del Rapporto ammette sia difficile stabilire quale sia la misura "ragionevole" di una cella. Malgrado ciò, il CPT ha ritenuto necessario fornire alcuni criteri guida per gli Stati, in considerazione del sempre più pressante problema del sovraffollamento delle carceri che spinge le autorità penitenziarie a mettere più detenuti nella stessa cella.

## **2. II VAGLIO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE**

In virtù delle convenzioni internazionali citate, la situazione delle strutture di detenzione in Italia è stato oggetto di rilievi e osservazioni da parte sia di organismi internazionali.

### **2.1 Nazioni Unite.**

Tra febbraio e giugno 2010, il Consiglio dei Diritti Umani dell'Onu ha sottoposto l'Italia alla *Universal Periodic Review*, al termine della quale sono state rivolte al governo italiano 92 raccomandazioni, di cui due concernenti lo stato delle carceri italiane.

In particolare nella raccomandazione n. 45, per iniziativa della Federazione Russa, è stato chiesto all'Italia di proseguire nei suoi sforzi affinché vengano risolti i problemi connessi al sistema penitenziario quale, soprattutto, quello della sovraffollamento carcerario.

La raccomandazione n. 46 (Nicaragua) ha richiamato l'attenzione sull'adozione di misure alternative alla carcerazione, ivi compresa la possibilità per i cittadini stranieri di scontare la loro pena nei paesi di origine.

L'Italia ha accettato entrambe le raccomandazioni<sup>8</sup> informando i membri del Consiglio dell'adozione di un Piano di azione, riguardante il sistema penitenziario italiano che, tra i vari punti, prevede anche la costruzione di nuovi istituti e l'adozione di misure per ridurre la popolazione carceraria.

Per quanto riguarda la raccomandazione n. 46, il governo italiano ha sottolineato che l'ordinamento interno prevede già misure alternative, anche per i detenuti stranieri che non sono soggetti ad un ordine di espulsione.

Inoltre nella raccomandazione n. 8 (che il governo italiano ha respinto) è stato chiesto all'Italia di introdurre il reato di tortura come previsto dalla Convenzione ONU.

## **2.2 Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e trattamenti inumani e degradanti (CPT).**

In base all'articolo 7 della Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e di trattamenti inumani e degradanti, il Comitato, come si è detto, ha effettuato una visita in Italia, tra il 14 e 26 settembre 2008.

La delegazione del CPT ha visitato alcuni commissariati di polizia e strutture detentive. In particolare: la Casa Circondariale di Cagliari-Buon Cammino, la Casa Circondariale di Brescia-Mombello, la Casa Circondariale di Milano-San Vittore, il centro penitenziario di Napoli-Secondigliano, l'unità 41-bis della Casa Circondariale di Novara, la Casa di Reclusione femminile di Roma-Rebibbia, gli Ospedali psichiatrici giudiziari

---

<sup>8</sup> *Response of the Government of Italy to recommendations in the report of 11 February 2010 of the Working Group on the Universal Periodic Review (A/HRC/14/4/Add.1)*

di Aversa e di Napoli. Inoltre il Comitato ha visitato il Centro di Identificazione ed Espulsione di Milano.

Nel rapporto conclusivo, si esprime apprezzamento per l'assistenza e la collaborazione offerta dalle autorità italiane, nonché per l'accoglienza riservata da parte del personale dei centri visitati, con alcune eccezioni. Queste riguardavano la Casa Circondariale di Cagliari- Buoncammino e la Stazione di Polizia Poggioreale di Napoli. Nel primo caso la delegazione ha ripetutamente incontrato difficoltà nell'intervistare i detenuti in privato. Nel secondo caso era stato imposto ai funzionari presenti di non fornire informazioni dettagliate alla delegazione. Il CPT raccomanda dunque che simili situazioni non si presentino nuovamente in futuro.

Il Comitato sottolinea inoltre la persistente mancanza del reato di tortura nel Codice penale italiano, nonostante i ripetuti solleciti precedentemente presentati alle autorità italiane.

Per quanto riguarda le condizioni di detenzione, la delegazione ha mosso alcuni rilievi di carattere generale. Con riferimento alla situazione generale degli istituti penitenziari oggetto della visita è stato denunciato il generale stato di sovraffollamento di cui soffre l'intero sistema carcerario italiano. In particolare è stato posto l'accento sulla situazione di Brescia, Cagliari e Napoli. Nel rapporto è stato sottolineato come una tale condizione di sovraffollamento implichi una serie di problemi, come la costante mancanza di *privacy*, ridotte possibilità di svolgere attività ricreative, educative e lavorative, servizi medico-sanitari insufficienti, aumento di tensione - e di violenza- tra i detenuti e, infine, riduzione degli *standard* igienici.

Il CPT ha ritenuto di dover raccomandare alle autorità italiane di ricordare a tutti i funzionari della polizia di Stato che qualsiasi forma di maltrattamento nei confronti dei detenuti è inaccettabile e che i responsabili saranno puniti.

Per quanto riguarda invece le strutture destinate a trattenere immigrati irregolari il Comitato si è soffermato in particolare sul CIE di Milano, riferendo di un caso di maltrattamento ai danni di un transessuale brasiliano, detenuto nel centro, che sarebbe stato picchiato, nella notte tra il 10 e l'11 luglio 2008, da sei uomini della polizia, in seguito ad un litigio. Inoltre la delegazione ha deprecato la presenza di un C.A.R.A. (Centro di Accoglienza per i Richiedenti Asilo) all'interno di una struttura - quella del CIE - designata per altri scopi.

### **2.3 La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.**

Numerosi casi sottoposti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ruotano prevalentemente intorno alla violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, che così recita: *"Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti"*.

In particolare sembra rilevante riportare due sentenze che, per il loro contenuto, sono da un lato esemplificative della situazione carceraria italiana, dall'altra, esprimono concetti e parametri di estrema importanza, destinati a costituire precedenti importanti per il futuro.

#### a) Caso Scoppola

Nel ricorso n. 50550/06, *Scoppola c/Italia*, presentato alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo, il richiedente, condannato all'ergastolo dalla Corte di assise di appello di Roma nel gennaio

2002, sostiene di aver subito, durante la sua permanenza in carcere, trattamenti inumani, vietati ai sensi dell'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

Scoppola rappresenta un condannato "vulnerabile" per eccellenza: alla normale situazione di debolezza, che deriva dallo stesso *status* di detenuto, e quindi privato della propria libertà, si associano due ulteriori fattori, l'età e lo stato di salute fisica. Si tratta infatti di un uomo anziano - al momento della sentenza aveva 67 anni - disabile e sostanzialmente allettato, meritevole pertanto di speciali cure e garanzie.

Nel 2005 la Corte aveva rigettato un ricorso simile, il n. 10249/03, avanzato dallo stesso Scoppola, perché al momento del processo, le condizioni del detenuto non erano tali da essere giudicate incompatibili con la detenzione.

In seguito alla frattura del femore avvenuta nell'aprile 2006 e al conseguente aggravamento delle condizioni fisiche del richiedente, il competente tribunale di sorveglianza, con un ordinanza depositata il 21 giugno 2006, aveva ritenuto che le condizioni di salute del detenuto, imponevano misure alternative alla detenzione.

Nel settembre dello stesso 2006 l'ordinanza del 21 giugno venne revocata per la mancanza di un domicilio che fosse adatto alle condizioni del richiedente. Fu infine deciso il trasferimento del richiedente presso il penitenziario di Parma. La cosa comportò un peggioramento dello stato di salute psichica del detenuto, essendo stato allontanato dai familiari.

Analizzati questi fatti, la Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha riconosciuto i danni subiti dal richiedente e ha

imposto allo Stato italiano di versare 5.000 € a titolo di risarcimento.

L'orientamento della Corte è chiaro: lo Stato deve garantire l'espiazione di una pena "legittima". Questa, pur comportando, inevitabilmente, un certo grado di sofferenza e umiliazione nel detenuto, non deve mai infliggere sofferenze e umiliazioni che superino una certa soglia, configurandosi in tal caso come "pena inumana". Nella sentenza si legge infatti:

*"Trattandosi, in particolare, di persone private della libertà, l'articolo 3 impone allo Stato l'obbligo positivo di assicurarsi 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 un logorio o ad una afflizione di tali intensità da eccedere il livello inevitabile di sofferenza inerente alla detenzione [...]. Le condizioni di vita carceraria di una persona malata devono garantire la protezione della salute con riguardo alle contingenze ordinarie e ragionevoli della detenzione. [...]. L'articolo 3 della Convenzione impone in ogni caso allo Stato di proteggere l'integrità fisica delle persone private della libertà. [...]. Nell'implementare i principi suindicati la Corte ha già altre volte concluso che mantenere in detenzione per un periodo prolungato una persona di età avanzata, e per giunta malata, può ricadere nel quadro di quanto previsto all'articolo 3."*<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Caso Scoppola c/Italia, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 10 giugno 2008 , ricorso n. 50550/06.

b) Caso Sulejmanovic

Con la successiva sentenza del 16 luglio 2009, relativa al Caso Sulejmanovic, l'Italia viene per la prima volta condannata per la violazione dell'art. 3 della Convenzione, a causa del sovraffollamento carcerario.

Il caso Scoppola c/Italia, come si è visto, costituisce un importante precedente perché sancisce l'incompatibilità di un certo stato di salute fisica con la condizione detentiva, proclamando altresì la superiorità della dignità della persona umana rispetto al diritto dell'esecuzione della pena. Invece, nel caso Sulejmanovic, sono le condizioni materiali della detenzione, e non elementi soggettivi, che vengono sanzionati dalla Corte.

Il caso riguarda un cittadino bosniaco, Izet Sulejmanovic, condannato ad un anno, 9 mesi e cinque giorni di reclusione per furto, ricettazione e falso. Recluso nella Casa circondariale di Roma - Rebibbia, si trovava a dover scontare la propria pena in una cella di 16 mq circa, da dividere con altre cinque persone. Ognuno di loro aveva dunque a disposizione una superficie inferiore a 3 mq. Inoltre, come riferito alla Corte durante il processo, era loro concesso di uscire dalla cella per non più di 4 ore e mezza al giorno.

In considerazione di questi elementi e in riferimento alla normativa sia interna che internazionale, la Corte condanna l'Italia a versare una somma pari a 1.000 euro, a titolo di risarcimento per danno morale, per aver violato l'articolo 3 della Convenzione, articolo considerato fondamentale per regimi democratici.

È interessante leggere inoltre l'opinione concordante del giudice Sajò, riportata in margine alla sentenza. Il giudice, rilevata la violazione dell'art. 3, ne sottolinea un aspetto in particolare: rileva come tale violazione non sia legata strettamente alla dimensione delle celle o alla condizione di sovraffollamento che, per quanto sia in aperta violazione con le norme internazionali in materia, non è tale, afferma il giudice, da compromettere irrimediabilmente la salute mentale o fisica del ricorrente. In questo caso, sottolinea il giudice, è la negligenza dell'Italia che viene in rilievo, in quanto lo Stato non ha messo in atto alcuna misura per compensare il momentaneo sovraffollamento delle carceri. Il giudice afferma: *“Nelle particolari circostanze del caso, l’umanità della situazione risiede nel fatto che lo Stato non ha dimostrato di avere adottato misure compensative supplementari per attenuare le condizioni estremamente gravose derivanti dalla sovrappopolazione del carcere. Esso avrebbe potuto prestare particolare attenzione alla situazione, ad esempio concedendo altri vantaggi ai detenuti. Ciò sarebbe servito a far passare loro il messaggio che lo Stato, pur dovendo far fronte ad un’improvvisa crisi carceraria, non era indifferente alla sorte dei detenuti e intendeva creare condizioni detentive che, tutto sommato, non facessero pensare al detenuto come a nient’altro che un corpo da dover sistemare da qualche parte. Nel caso di specie, la mancanza di attenzione da parte dello Stato aggiunge una punta d’indifferenza all’acuta sofferenza causata dalla punizione, sofferenza che andava già quasi oltre l’inevitabile (Kudła c/Polonia [GC], n. 30210/96, § 92, Corte Europea dei Diritti dell’Uomo 2000-XI).”*<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Caso Sulejmanovic c/Italia, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo,



I giudici della Corte di Strasburgo ribadiscono quanto sancito dal CPT in merito alle dimensioni delle celle. La Corte afferma: *"Esso impone allo Stato di assicurarsi che le condizioni detentive di ogni detenuto siano compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad un disagio o ad una prova d'intensità superiore all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano adeguatamente assicurate"*<sup>11</sup>.

### **3. IL SOVRAFFOLLAMENTO NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI: BREVE COMPARAZIONE**

Uno dei problemi messi in evidenza dall'indagine rinvia alla ben nota condizione di sovraffollamento delle carceri. Non è un fenomeno solo italiano: negli ultimi vent'anni si è registrato un aumento esponenziale della popolazione penitenziaria su scala mondiale. L'aumento delle persone recluse, in assenza di misure idonee ad adeguare le strutture destinate ad accoglierle, ha determinato una situazione cronica di sovrappopolazione delle carceri, con gravi conseguenze umane e sociali.

Nelle figure 1a e 1b sono rappresentati i paesi europei che soffrono del sovraffollamento delle carceri con riferimento agli anni 2008 e 2009. La tabella mette bene in evidenza la situazione italiana: l'Italia, che nel 2008 presentava una percentuale di

---

Sentenza del 16 luglio 2009 , ricorso n. 22635/03.

<sup>11</sup> Caso Sulejmanovic c/Italia, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 16 luglio 2009 , ricorso n. 22635/03.

occupazione del 129.9%, l'anno successivo raggiunge ben il 148%. Questo dato distingue la nostra posizione da quella di altri paesi, come la Francia, la Germania, il Regno Unito, che registrano un andamento inverso di questa percentuale: presentavano un tasso di presenza nelle strutture penitenziarie (la Francia addirittura superiore all'Italia) che, nell'arco di un anno, è addirittura diminuito.

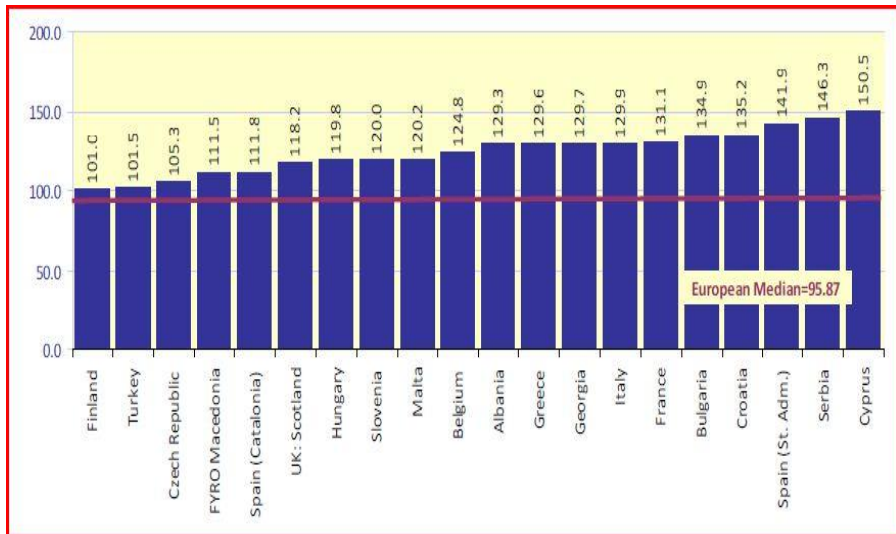


Figura 1a. Paesi europei con sovraffollamento carcerario (più di 100 detenuti su 100 posti disponibili) al 1 settembre 2008 (Council of Europe Annual Penal Statistics, Space I, Survey 2008).

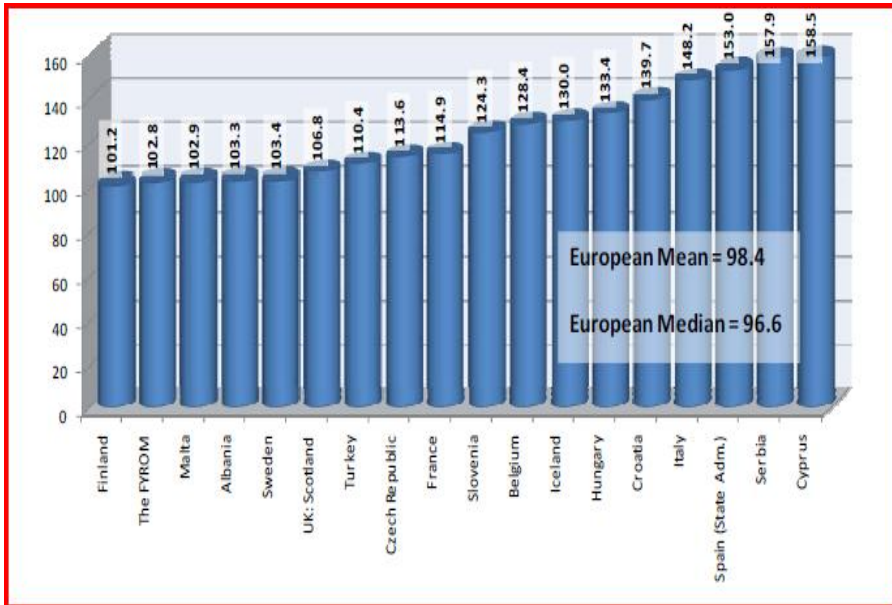


Figura 1b. Paesi europei con sovraffollamento carcerario (più di 100 detenuti su 100 posti disponibili) al 1 settembre 2009 (Council of Europe Annual Penal Statistics, Space I, Survey 2009).

### 3.1 Sentenze della Corte Suprema degli Stati Uniti e della Corte costituzionale tedesca

Nel 2011 la Corte Suprema degli Stati Uniti e la Corte costituzionale tedesca hanno affermato il principio dell'incompatibilità con le norme costituzionali di condizioni di detenzione non rispettose della dignità della persona.

Il 23 maggio 2011, in riferimento al *caso Plata contro Brown*<sup>12</sup> (Governatore dello Stato della California), la Corte Suprema degli Stati Uniti ha imposto al Governo della California

<sup>12</sup> <http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/09-1233.pdf>

di rilasciare migliaia di detenuti (addirittura 46.000 circa) al fine di ridurre al 137,6% il tasso di occupazione, perché la condizione di sovraffollamento nelle carceri viola le norme della costituzione americana in materia di detenzione.

Alla Corte Suprema il caso era giunto dopo anni di controversie a livello locale, nate da una iniziale *class action* del 1990 (il caso *Coleman contro Brown*). La questione verteva sulla possibilità di assicurare un'adeguata assistenza medica in carcere a detenuti con seri problemi mentali in condizioni di estremo sovraffollamento. La Corte locale aveva imposto una drastica riduzione del sovraffollamento delle carceri in California, obbligo confermato, a seguito del ricorso alla Corte Suprema da parte dello Stato della California, dalla stessa Corte Suprema nel maggio del 2011.

In precedenza anche la Corte Costituzionale Federale Tedesca, aveva adottato una sentenza altrettanto importante. La Corte aveva affermato con forza, il 22 febbraio 2011, il principio della superiorità del diritto alla dignità della persona rispetto alla esecuzione della pena. La Corte aveva imposto come prioritario "*l'obbligo della tutela della dignità umana*"<sup>13</sup> e pertanto "*l'obbligo dello Stato di rinunciare immediatamente all'attuazione della pena nel caso di detenzioni non rispettose della dignità umana*"<sup>14</sup>.

Il caso riguardava un detenuto che durante la sua carcerazione era stato rinchiuso per 23 ore su 24 in una cella di 8 mq, con toilette all'interno non separata da alcun muro divisorio.

---

<sup>13</sup> Sentenza 1BvR 409/09, del 22 febbraio 2011, paragrafo 49.

<sup>14</sup> Id.

Il detenuto era costretto a condividere questo esiguo spazio con un'altra persona.

La sentenza della Corte Costituzionale tedesca apre la strada anche in Germania al cd sistema delle "liste di attesa penitenziarie". In sostanza, il sistema, già ampiamente collaudato nei paesi del Nord Europa, pone il principio inderogabile del limite massimo di capienza degli istituti penitenziari. È prevista la possibilità, per i reati meno gravi e sulla base di una normativa molto stringente, di evitare la detenzione vera e propria fino a quando si crea un posto negli istituti penitenziari. Solo allora la pena viene eseguita all'interno degli istituti. In tal modo si cerca di ridurre il problema del sovraffollamento carcerario.

Una delle risposte più interessanti al problema del sovraffollamento arriva dal Portogallo. Nei primi anni del 2000 è stata cambiata la legge sulla custodia cautelare. In seguito alla riforma è stato stabilito che questa possa essere applicata solo per i reati che prevedono una pena superiore ai cinque anni di detenzione. Inoltre nel 2001 è stato depenalizzato il consumo di droga e le persone trovate a farne uso sono obbligate a comparire davanti a speciali commissioni anti-droga e non davanti a un tribunale. La popolazione carceraria è fortemente diminuita in seguito all'entrata in vigore delle due norme e il Portogallo ha registrato una diminuzione del numero dei detenuti del 16% dal 2002 al 2007.

Nel Regno Unito è stato invece introdotto un ufficio centralizzato che permette di indicare ai detenuti in custodia cautelare il luogo più idoneo sul territorio nazionale alla espiazione della pena. Anche questo modello presenta alcuni

problemi, naturalmente, legati soprattutto ai costi di trasferimento del detenuto.

### **3.2 Sentenze del Tribunale di sorveglianza di Lecce e di Catania**

In Italia per la prima volta nel 2011 è stato riconosciuto dal Tribunale di sorveglianza di Lecce il danno esistenziale di un detenuto rinchiuso in uno spazio di 3mq. L'ordinanza del 9 giugno 2011 ha imposto un risarcimento di 220 € a carico dell'amministrazione penitenziaria. Nonostante la cifra sia di per sé esigua, la decisione riveste comunque una grande importanza perché istituisce un precedente per tutti i ricorsi aventi lo stesso oggetto. Per la prima volta, il magistrato di sorveglianza assurge a principale referente per i detenuti che ritenessero i propri diritti violati, mentre sinora era sempre stata la Corte di Strasburgo il destinatario dei ricorsi di questo tipo. L'ordinanza è stata impugnata dall'avvocatura di Stato in Cassazione.

Il ricorrente era un cittadino tunisino, Slimani Abdelaziz, condannato per furto, che aveva denunciato le condizioni della Casa circondariale di Lecce in cui era detenuto. A fronte di una capienza di 700 unità, nel carcere erano presenti circa 1400 persone. Nel caso specifico in questione, il tunisino si trovava ristretto all'interno di una cella della grandezza di circa 11,50 mq, con il servizio igienico all'interno e senza finestra, da condividere con altri due detenuti. In più il bagno non era dotato di acqua calda e l'impianto di riscaldamento, durante l'inverno, veniva acceso solo per un'ora al giorno.

A ciò si aggiungeva la mancanza di momenti ricreativi o di attività che permettessero al detenuto di trascorrere un numero adeguato di ore all'esterno della cella, negli spazi comuni, cosa

che avrebbe senz'altro alleviato i disagi derivanti dalla condizione di sovraffollamento e dall'esiguità degli spazi interni delle celle. Ad essere violate, secondo il giudice del tribunale di sorveglianza, erano norme sia nazionali sia internazionali.

Sempre a Lecce, il 13 febbraio 2012 l'amministrazione penitenziaria è stata condannata a risarcire i danni per la lesione della dignità e dei diritti di quattro detenuti del carcere di Borgo San Nicola, l'istituto di pena alle porte del capoluogo salentino. Il Tribunale di sorveglianza di Lecce ha accolto parzialmente il ricorso di quattro reclusi (tre italiani e uno straniero) per il trattamento disumano e degradante registrato nel carcere leccese. Nell'istituto di Borgo San Nicola, per ogni cella di circa 11,50 metri quadrati sono rinchiusi tre detenuti, con uno spazio calpestabile di appena 1,5 metri quadrati. Nel ricorso si evidenziava l'assoluta impossibilità di svolgere qualsiasi attività all'interno della cella, dotata di una sola finestra ed un bagno cieco sprovvisto di acqua calda, con il riscaldamento in funzione d'inverno per una sola ora al giorno, con le grate chiuse per 18 ore al giorno. Il giudice Luigi Tarantino, ha riconosciuto, nei confronti dei detenuti, "lesioni della dignità umana, intesa anche come adeguatezza del regime penitenziario, soprattutto in ragione dell'insufficiente spazio minimo fruibile nella cella di detenzione".

Infine, il 7 marzo 2012, il magistrato di sorveglianza di Catania, rispondendo al ricorso del detenuto Vincenzino Scafidi nel carcere di Piazza Lanza, assistito dal garante dei diritti dei detenuti della Sicilia, ha sottolineato le condizioni di inadeguatezza e sovraffollamento, soffermandosi sulle "ridotte azioni trattamentali e sanitarie" conseguenti a tale situazione.

## **PARTE SECONDA. LA SITUAZIONE IN ITALIA COME È EMERSA NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

### **1. ALCUNI DATI**

L'indagine svolta dalla Commissione sulle condizioni della detenzione in Italia, ha utilizzato principalmente lo strumento delle audizioni. Sono state ascoltate numerose associazioni che si occupano di carceri e di detenuti, insieme a studiosi ed esperti e a rappresentanti dell'amministrazione penitenziaria e del governo. Il ciclo di audizioni si è chiuso con il ministro della giustizia Paola Severino il 22 febbraio 2012.

Molto utili alla stesura del rapporto sono stati i materiali informativi messi a disposizione della Commissione dagli intervenuti alle audizioni, a cui si sono aggiunti i dati del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) forniti in parte da Franco Ionta, a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria fino al 3 febbraio 2012, e in parte disponibili sul sito del Ministero della giustizia.

Dai dati del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) aggiornati al 29 febbraio 2012, si evince che i detenuti in Italia sono 66.832, mentre la capienza regolamentare dei 206 istituti di pena che è di 45.742 posti. La regione con più detenuti è la Lombardia (9.388 a fronte di 5.384 posti regolamentari in 19 istituti), cui segue la Campania (8.034, nonostante la capienza prevista si fermi a 5.793 posti divisi in 17 case circondariali).

Si riportano alcuni dati del DAP relativi al 29 febbraio 2012.



## Detenuti presenti - aggiornamento al 29 febbraio 2012

Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione  
situazione al 29 febbraio 2012

regione di detenzione	numero istituti	capienza regolamentare	detenuti presenti		di cui stranieri	detenuti presenti in semilibertà (*)	
			totale	donne		totale	stranieri
<b>Abruzzo</b>	8	1.567	<b>2.013</b>	67	354	10	1
<b>Basilicata</b>	3	440	<b>476</b>	17	60	5	0
<b>Calabria</b>	12	1.875	<b>3.082</b>	54	609	10	0
<b>Campania</b>	17	5.793	<b>8.034</b>	331	1.004	209	5
<b>Emilia Romagna</b>	13	2.453	<b>3.939</b>	127	2.063	42	8
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	5	548	<b>871</b>	29	528	17	8
<b>Lazio</b>	14	4.838	<b>6.742</b>	454	2.632	85	14
<b>Liguria</b>	7	1.088	<b>1.824</b>	97	1.050	40	9
<b>Lombardia</b>	19	5.384	<b>9.388</b>	572	4.177	84	9
<b>Marche</b>	7	775	<b>1.166</b>	41	506	7	2
<b>Molise</b>	3	401	<b>522</b>	0	68	4	0
<b>Piemonte</b>	13	3.628	<b>5.050</b>	164	2.551	43	9
<b>Puglia</b>	11	2.463	<b>4.520</b>	224	876	87	1
<b>Sardegna</b>	12	2.037	<b>2.182</b>	53	997	28	1
<b>Sicilia</b>	27	5.454	<b>7.380</b>	187	1.539	85	3
<b>Toscana</b>	18	3.186	<b>4.068</b>	171	2.082	85	19
<b>Trentino Alto Adige</b>	2	520	<b>354</b>	18	251	11	4
<b>Umbria</b>	4	1.134	<b>1.679</b>	76	704	8	0
<b>Valle d'Aosta</b>	1	181	<b>266</b>	0	191	0	0
<b>Veneto</b>	10	1.977	<b>3.076</b>	164	1.827	41	9
<b>totale nazionale</b>	<b>206</b>	<b>45.742</b>	<b>66.632</b>	<b>2.846</b>	<b>24.069</b>	<b>901</b>	<b>102</b>

(\*) Nota: i detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

**Detenuti presenti per posizione giuridica  
situazione al 29 febbraio 2012**

regione di detenzione	imputati					condannati definitivi	internati	da impostare (**)	totale
	attesa di primo giudizio	appellanti	ricorrenti	misto (*)	totale imputati				
<b>detenuti italiani + stranieri</b>									
Abruzzo	241	132	119	65	<b>557</b>	1.283	172	1	<b>2.013</b>
Basilicata	60	30	35	14	<b>139</b>	337	0	0	<b>476</b>
Calabria	955	287	202	101	<b>1.545</b>	1.535	0	2	<b>3.082</b>
Campania	2.259	1.080	470	351	<b>4.160</b>	3.571	270	33	<b>8.034</b>
Emilia Romagna	791	465	292	62	<b>1.610</b>	2.041	287	1	<b>3.939</b>
Friuli Venezia Giulia	149	78	57	13	<b>297</b>	573	0	1	<b>871</b>
Lazio	1.393	1.149	496	163	<b>3.201</b>	3.530	2	9	<b>6.742</b>
Liguria	443	198	178	38	<b>857</b>	966	0	1	<b>1.824</b>
Lombardia	1.863	1.030	895	147	<b>3.935</b>	5.189	261	3	<b>9.388</b>
Marche	218	136	78	23	<b>455</b>	711	0	0	<b>1.166</b>
Molise	38	22	47	7	<b>114</b>	408	0	0	<b>522</b>
Piemonte	841	490	405	85	<b>1.821</b>	3.225	2	2	<b>5.050</b>
Puglia	1.082	377	290	94	<b>1.843</b>	2.671	4	2	<b>4.520</b>
Sardegna	216	98	157	16	<b>487</b>	1.671	23	1	<b>2.182</b>
Sicilia	1.541	659	477	191	<b>2.868</b>	4.269	242	1	<b>7.380</b>
Toscana	662	430	190	68	<b>1.350</b>	2.594	118	6	<b>4.068</b>
Trentino Alto Adige	61	25	14	9	<b>109</b>	245	0	0	<b>354</b>
Umbria	218	118	103	38	<b>477</b>	1.202	0	0	<b>1.679</b>
Valle d'Aosta	11	23	38	6	<b>78</b>	188	0	0	<b>266</b>
Veneto	586	303	156	41	<b>1.086</b>	1.986	4	0	<b>3.076</b>
<b>totale detenuti italiani + stranieri</b>	<b>13.628</b>	<b>7.130</b>	<b>4.699</b>	<b>1.532</b>	<b>26.989</b>	<b>38.195</b>	<b>1.385</b>	<b>63</b>	<b>66.632</b>
<b>detenuti stranieri</b>									
Abruzzo	74	43	26	4	<b>147</b>	195	12	0	<b>354</b>
Basilicata	4	2	5	1	<b>12</b>	48	0	0	<b>60</b>
Calabria	139	34	45	5	<b>223</b>	385	0	1	<b>609</b>
Campania	309	163	77	17	<b>566</b>	405	26	7	<b>1.004</b>
Emilia Romagna	512	326	204	28	<b>1.070</b>	939	53	1	<b>2.063</b>
Friuli Venezia Giulia	85	55	42	10	<b>192</b>	335	0	1	<b>528</b>
Lazio	692	661	224	39	<b>1.616</b>	1.011	0	5	<b>2.632</b>
Liguria	302	131	144	21	<b>598</b>	451	0	1	<b>1.050</b>
Lombardia	1.083	602	541	57	<b>2.283</b>	1.867	26	1	<b>4.177</b>
Marche	130	81	34	8	<b>253</b>	253	0	0	<b>506</b>
Molise	6	6	7	0	<b>19</b>	49	0	0	<b>68</b>
Piemonte	418	287	267	27	<b>999</b>	1.552	0	0	<b>2.551</b>
Puglia	246	91	74	7	<b>418</b>	458	0	0	<b>876</b>
Sardegna	47	24	89	0	<b>160</b>	833	4	0	<b>997</b>
Sicilia	300	121	90	6	<b>517</b>	1.003	19	0	<b>1.539</b>
Toscana	471	298	131	31	<b>931</b>	1.133	16	2	<b>2.082</b>
Trentino Alto Adige	46	20	13	9	<b>88</b>	163	0	0	<b>251</b>
Umbria	150	80	48	17	<b>295</b>	409	0	0	<b>704</b>
Valle d'Aosta	5	16	33	5	<b>59</b>	132	0	0	<b>191</b>
Veneto	427	212	108	24	<b>771</b>	1.055	1	0	<b>1.827</b>
<b>totale detenuti stranieri</b>	<b>5.446</b>	<b>3.253</b>	<b>2.202</b>	<b>316</b>	<b>11.217</b>	<b>12.676</b>	<b>157</b>	<b>19</b>	<b>24.069</b>

(\*) Nota: Nella categoria "misto" confluiscono i detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo stato giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva.

(\*\*) Nota: La categoria "da impostare" si riferisce ad una situazione transitoria. E' infatti relativa a quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari.

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

## Misure alternative alla detenzione - Dati al 29 febbraio 2012

29 febbraio 2012

TIPOLOGIA	NUMERO
<b>AFFIDAMENTO IN PROVA</b>	
Condannati dallo stato di <b>libertà</b>	4.615
Condannati dallo stato di <b>detenzione*</b>	2.399
Condannati <b>tossico/alcooldipendenti</b> dallo stato di <b>libertà</b>	957
Condannati <b>tossico/alcooldipendenti</b> dallo stato di <b>detenzione*</b>	1.850
Condannati <b>tossico/alcooldipendenti</b> in <b>misura provvisoria</b>	343
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di <b>libertà</b>	1
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di <b>detenzione*</b>	44
<b>Totale</b>	<b>10.209</b>
<b>SEMILIBERTA'</b>	
Condannati dallo stato di <b>libertà</b>	95
Condannati dallo stato di <b>detenzione*</b>	807
<b>Totale</b>	<b>902</b>
<b>DETEZIONE DOMICILIARE</b>	
Condannati dallo stato di <b>libertà</b>	2.870
Condannati dallo stato di <b>detenzione*</b>	4.005
Condannati in <b>misura provvisoria</b>	2.067
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di <b>libertà</b>	15
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di <b>detenzione*</b>	25
Condannati <b>madri/padri</b> dallo stato di <b>libertà</b>	7
Condannati <b>madri/padri</b> dallo stato di <b>detenzione*</b>	16
<b>Totale</b>	<b>9.005</b>

\* dallo stato di DETENZIONE = provenienti dagli ii.pp. - arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.) - detenzione domiciliare

### Detenuti domiciliari ex Legge 199/2010 in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna

Periodo 16 dicembre 2010 - 29 febbraio 2012

Condannati in stato di detenzione domiciliare dalla detenzione**	<b>5.007</b>
Condannati in stato di detenzione domiciliare dalla libertà	<b>1.238</b>

\*\*Il dato comprende il numero complessivo dei beneficiari, compreso quello di coloro che vi accedono dagli arresti domiciliari, considerato dall'entrata in vigore della stessa

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative

## Misure di sicurezza e sanzioni sostitutive e altre misure - Dati al 29 febbraio 2012

29 febbraio 2012

<b>TIPOLOGIA</b>	<b>NUMERO</b>
<b>LIBERTA' VIGILATE</b>	
Libertà vigilata	3.035
<b>Totale</b>	<b>3.035</b>
<b>SANZIONI SOSTITUTIVE</b>	
Semidetenzione	8
Libertà controllata	129
<b>Totale</b>	<b>137</b>
<b>ALTRE MISURE</b>	
Lavoro di pubblica utilità	836
Sospensione condizionale della pena	9
Lavoro all' esterno	486
Assistenza all'esterno dei figli minori	-
<b>Totale</b>	<b>1.331</b>

*Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna  
- Osservatorio delle misure alternative*

## **2. IL PROBLEMA DEL SOVRAFFOLLAMENTO**

La questione del sovraffollamento carcerario è centrale quando si parla della tutela e della garanzia dei diritti delle persone all'interno dei luoghi di detenzione, poiché tale condizione oggettiva può determinare alcune situazioni definite dal diritto internazionale inumane e degradanti. Come sottolineato da Patrizio Gonnella, presidente dell'associazione Antigone, nel corso dell'audizione del 15 marzo 2011, per valutare le condizioni di vita quotidiana nelle celle va presa in considerazione come indicatore la dimensione degli spazi a disposizione del detenuto.

Secondo gli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura che opera presso il Consiglio d'Europa e che utilizza il parametro della Corte europea dei diritti umani, ogni detenuto deve avere a disposizione quattro metri quadrati in cella multipla e sette metri quadrati in cella singola, mentre se si ha a disposizione meno di tre metri quadrati, si è in presenza di tortura. La Corte ha inoltre ritenuto che lo spazio detentivo minimo vada determinato sulla base di una pluralità di fattori quali, tra gli altri, la possibilità di accesso all'aria aperta e le condizioni mentali e fisiche del detenuto. L'Italia, a causa del sovraffollamento carcerario, è già stata condannata dalla Corte nel 2009 riguardo al caso Sulejmanovic - come già descritto - per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Nell'analizzare la criticità del sovraffollamento delle strutture detentive, Franco Ionta, a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria fino al 3 febbraio 2012, nel

corso delle audizioni tenutesi il 12 e il 25 ottobre 2011, ha sottolineato che si è di fronte a un trend di crescita preoccupante della popolazione detenuta negli ultimi anni, considerando anche che nel 2006, al varo del provvedimento di clemenza, era stato raggiunto il tetto delle 62.000 presenze e che in seguito al provvedimento si arrivò a 39.000 unità.

Da una parte si è registrato il progressivo aumento dei detenuti stranieri, che superano il 30% della popolazione totale, dall'altra, l'aumento delle persone ristrette in attesa di giudizio definitivo, la cui percentuale raggiunge il 42% della popolazione detenuta. Al 9 febbraio 2012, 27.230 detenuti erano "non definitivi" e di questi 13.756 in attesa di primo giudizio.

Altro fattore determinante è l'elevato *turnover* dei detenuti. Ogni anno infatti 90.000 persone provenienti dalla libertà transitano in carcere e oltre 40.000 di loro vi restano per periodi brevi (nel 2010, 21.093 fino a tre giorni, 1.915 fino a sette giorni, 5.816 fino a trenta giorni e 9.829 fino a sei mesi). Il fenomeno cosiddetto delle "porte girevoli" ha coinvolto nel 2011 più di 17.000.

Come dichiarato dal ministro Severino "evitare questo rilevante numero di entrate e di uscite da un lato, allevierebbe il lavoro del personale nelle impegnative fasi dell'accoglienza e alleggerirebbe il totale delle presenze in carcere, dall'altro eviterebbe il trauma delle pratiche di identificazione, perquisizione e inserimento carcerario per persone destinate, nella gran parte dei casi, ad essere rilasciate nel giro di pochissimi giorni".

Tra le novità più significative introdotte dal decreto legge 211/2011 (convertito in legge il 14 febbraio 2012) per ridurre la

densità della popolazione carceraria in Italia vi è la misura in forza della quale il giudice dispone di regola che l'arrestato in attesa del giudizio direttissimo dinanzi al giudice monocratico sia custodito presso la propria abitazione (o comunque non in carcere). Ma se queste strutture non sono disponibili e l'arrestato è particolarmente pericoloso il pm dispone l'arresto presso le camere di sicurezza della polizia giudiziaria; in ogni caso si va in camera di sicurezza per i reati di cui all'articolo 380, comma 2, lettere e-bis ed f) di furto in abitazione, scippo, rapina ed estorsione (oppure in carcere se queste non sono disponibili ma non ai domiciliari). Una simile innovazione si ripercuote anche sulle udienze di convalida e sul dibattimento. La prima deve svolgersi nel luogo in cui l'arrestato o il fermato è custodito (eccetto il caso in cui è custodito nel domicilio o in casa privata); tuttavia, in caso di "eccezionali motivi di necessità o di urgenza" il giudice può disporre la comparizione davanti a sé; e la partecipazione al dibattimento, in qualità di testimone, di persone detenute presso un penitenziario deve avvenire a distanza.

La consapevolezza che le strutture attualmente esistenti siano inadeguate ad accogliere un numero così alto di detenuti in condizioni dignitose ha portato il Governo a dichiarare lo stato di emergenza nazionale nel gennaio 2010 e a varare il cosiddetto "piano carceri". Nel marzo 2010 Ionta, a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria fino al 3 febbraio 2012, è stato nominato commissario delegato, dotato di poteri straordinari per affrontare e risolvere il problema del sovraffollamento attraverso interventi in materia edilizia. Secondo quanto riferito in audizione dal commissario, la realizzazione di nuove strutture e la ristrutturazione dei posti detentivi già esistenti sono state avviate e dovrebbero concludersi nel 2013.

Il ministro Severino, intervenendo in audizione a proposito del piano carceri approvato dal governo precedente, ha precisato di aver proceduto alla disgiunzione delle funzioni di commissario straordinario da quelle di capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Il piano, alla luce dei fondi stanziati, prevede la realizzazione di 11.573 nuovi posti detentivi. Quanto alla manutenzione delle carceri esistenti, il decreto legge 211/2011 ha previsto un'integrazione delle risorse stanziate per ristrutturare e mettere a norma parte delle strutture esistenti.

Elisabetta Laganà, della Conferenza nazionale volontariato giustizia, ascoltata dalla Commissione il 20 aprile 2011, ha evidenziato come il piano carceri sia focalizzato sull'edilizia penitenziaria, ma la carenza cronica degli organici della polizia penitenziaria di fatto invalida questo tipo di soluzione. Il tema della carenza di organico in ambito penitenziario è più volte stato sollevato nel corso delle audizioni.

Riguardo agli organici, attualmente l'amministrazione penitenziaria presenta una carenza di circa 6.000 unità, ma è prevista l'assunzione a breve di 1.087 unità. Per avere un quadro totale dei numeri del personale in ambito penitenziario si riportano i dati forniti dal DAP aggiornati al 14 novembre 2011:

### **Personale di Polizia Penitenziaria.**

Dotazione organica prevista dal D.M. 2001:	45121
unità	
- Presenti non direttivi uomini:	35344
- Presenti non direttivi donne:	3376
- Presenti direttivi uomini e donne:	401
- Totali presenti:	39121



### **Funzionari della professionalità giuridico-pedagogica**

(Educatori Area III F1/F3):

- Dotazione organica prevista dal D.M. 2010:	1331
unità	
- Presenti uomini:	284
- Presenti donne:	712
- Totali presenti:	996

### **Funzionari della professionalità di servizio sociale**

(Assistenti Sociale Area III F1/F3).

- Dotazione organica prevista dal D.M. 2010:	1507
unità	
- Presenti uomini:	70
- Presenti donne:	1004
- Totali presenti:	1074

Per quanto riguarda l'organico della magistratura di sorveglianza, i dati a livello nazionale sono stati illustrati dal dottor Giovanni Tamburino, dal 3 febbraio 2012 a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e ascoltato in qualità di presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma nel corso dell'audizione del 1 febbraio 2012. In tutta Italia, attualmente, su 202 magistrati di sorveglianza previsti sono effettivamente in servizio 168, con un tasso di scopertura del 15% circa, in linea col tasso medio registrato negli uffici giudiziari italiani. Il totale del personale impiegato è di 994. Nel Lazio, in particolare, su un organico di 97 dipendenti, risultano in servizio 67. Per quanto riguarda il carico di lavoro, a Roma e per il distretto del Lazio, nel 2011, i procedimenti sono stati circa 30.000 e, considerato che l'ufficio di sorveglianza di Roma rappresenta indicativamente il 10% del totale dei magistrati di sorveglianza in Italia, si può presumere che siano circa 300.000 i

procedimenti affidati ai 168 magistrati nell'anno passato, sull'intero territorio nazionale, dato approssimativo, ma che comunque evidenzia il sottodimensionamento attuale dell'organico. Secondo il presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma, questo carico di lavoro condiziona pesantemente l'attività della magistratura di sorveglianza, facendone soprattutto un organo giurisdizionale, a scapito di una serie di compiti previsti dalla legge istitutiva del 1975. In particolare, l'art. 69, prevede tra i compiti dei magistrati una presenza assidua negli istituti carcerari, visite periodiche, un contatto diretto con le persone ristrette, un'azione di vigilanza sull'organizzazione degli istituti di pena e un'attenzione costante al trattamento rieducativo. In sostanza le decisioni sulle istanze costituiscono l'attività prevalente della magistratura di sorveglianza, e ciò penalizza spesso il rapporto diretto con detenuti e internati.

Tra le iniziative legislative tese a ridurre il tasso di carcerizzazione, è stata introdotta la legge 199/2010, che prevede l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a un anno. Il provvedimento ha consentito la scarcerazione al 31 dicembre 2011 di circa 4304 detenuti.

Il decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211 ha previsto l'innalzamento da dodici a diciotto mesi della pena detentiva che può essere scontata presso il domicilio del condannato anziché in carcere. Secondo le stime dell'amministrazione penitenziaria, sarà così possibile estendere la platea dei detenuti ammessi alla detenzione domiciliare di circa altri 3.300.

Nel periodo 16 dicembre 2011-29 febbraio 2012 risultano 5.007 condannati in stato di detenzione domiciliare provenienti

dalla detenzione (numero complessivo dei beneficiari, compreso quello di coloro che vi accedono dagli arresti domiciliari, considerato dall'entrata in vigore della ex Legge 199/2010) e 1.238 condannati in stato di detenzione domiciliare provenienti dalla libertà<sup>15</sup>.

Tuttavia nel 2011, la legge ha determinato una diminuzione lieve dei ristretti. Riguardo all'efficacia della legge si è espresso il presidente di Antigone Patrizio Gonnella sottolineando due fattori. Innanzitutto la grandissima parte della popolazione detenuta è rappresentata da soggetti condannati a pene brevi o detenuti in via cautelare. Sono infatti diminuiti in questi anni i detenuti condannati a pene lunghe, mentre sono aumentati coloro che scontano sentenze fino a tre anni di carcere, e che potrebbero potenzialmente accedere alle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario. In secondo luogo, moltissimi tra i detenuti difficilmente hanno un domicilio per cui l'ipotesi di una detenzione alternativa al carcere dovrebbe prevedere anche l'impegno di risorse a favore di comunità. Giovanni Tamburino, dal 3 febbraio 2012 a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nel corso dell'audizione del 2 febbraio 2012 in qualità di presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma, è intervenuto su quest'ultimo punto sottolineando come il ricorso agli arresti domiciliari sia troppo spesso condizionato dalla mancanza di domicilia per i detenuti che potrebbero usufruire della misura, rendendola in molti casi inapplicabile.

L'assenza di un domicilio in cui scontare il beneficio di legge degli arresti domiciliari è particolarmente problematica nel

---

<sup>15</sup> Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative.

caso di persone straniere o con problemi economici, e rischia di costituire il presupposto di una ulteriore discriminazione, economica, sociale e culturale.

Da più parti è emersa la convinzione che per agire con efficacia per ridurre e risolvere il problema del sovraffollamento, bisognerebbe intervenire sui flussi in entrata, più che su quelli in uscita. Secondo Patrizio Gonnella bisogna puntare su una razionalizzazione del sistema sanzionatorio affinché sia meno invadente, ma certo. Si pensi ai detenuti che non hanno ancora subito una condanna definitiva e sono in carcere in via cautelare e che rappresentano circa il 40% del totale della popolazione carceraria: in questo tipo di frangenti la detenzione domiciliare, oltre a risultare la più appropriata, andrebbe a incidere notevolmente sul problema del sovraffollamento. Occorre dunque una riflessione approfondita sulla necessità di un corretto utilizzo della custodia cautelare.

È più volte stato richiamato nel corso delle audizioni tenutesi in Commissione il forte impatto che alcune leggi recenti hanno avuto sull'alto tasso di crescita della popolazione carceraria.

## **2.1 La legge 49/2006 sulle droghe**

L'introduzione della legge sulle droghe n. 49/2006 ha determinato un aumento considerevole della presenza in carcere di tossicodipendenti da una parte e di soggetti con condanne brevi o brevissime per violazione della norma dall'altra. Attualmente circa metà della popolazione detenuta è interessata nell'uno e nell'altro modo dal fenomeno, come rilevato da Alessio Scandurra, componente del comitato direttivo

dell'associazione Antigone nel corso dell'audizione del 15 marzo 2011, rifacendosi alle stime del dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio del giugno 2010. Il dato ufficiale più recente sul numero di detenuti imputati o condannati per reati previsti dalla legge del 2006 è del 38,2% sul totale dei detenuti e risale al giugno 2008<sup>16</sup>.

Prima del 2006, l'affidamento terapeutico in comunità coinvolgeva quasi un terzo dei detenuti tossicodipendenti, mentre nel 2009 circa un decimo era sottoposto a misure alternative (1.800 su 15.000). A giugno 2011 il dato statistico riferito dal DAP vede la presenza di 68 arrestati tossicodipendenti inseriti in comunità terapeutiche in Sicilia (60), Sardegna (4), Friuli (3) e Trentino (1) e la presenza di 2.900 condannati in affidamento terapeutico sull'intero territorio nazionale. Si registra quindi una diminuzione del numero di affidamenti nonostante la legge Fini-Giovanardi abbia incentivato l'azione di disintossicazione da attuarsi in libertà e non in regime carcerario, aumentando a sei anni la pena da scontare eventualmente all'esterno. Ma nello stesso tempo la legge ha ridotto a due il limite delle concessioni dell'affidamento terapeutico, precludendone l'applicabilità per un numero elevato di soggetti. Inoltre, secondo i dati riferiti nell'audizione del 20 aprile 2011 da Emilio Santoro, della Conferenza nazionale volontariato giustizia, se nel 2005 due terzi degli affidamenti terapeutici erano fatti in libertà, senza il transito dal carcere, oggi la decarcerizzazione dei tossicodipendenti avviene solo dopo un periodo di permanenza in

---

<sup>16</sup> per un quadro completo si rimanda a quanto scritto dallo stesso Scandurra in *L'emergenza carceri e la legislazione sulle droghe* in 7° rapporto sulle condizioni di detenzioni in Italia, Antigone n.1/ 2010, pp. 94-113.

carcere. L'affidamento terapeutico in prova per i detenuti tossicodipendenti con residuo pena inferiore a sei anni, secondo Antigone, consentirebbe inoltre un elevato risparmio, considerato che il costo quotidiano di un detenuto è pari a circa 130 euro, quello di un detenuto in comunità è pari a circa 50 euro e quello di un affidato al Ser.T. è di circa 15 euro.

## **2.2 La legge ex Cirielli**

Anche la cosiddetta legge ex Cirielli (L. n. 251/2005), per la parte riguardante la fattispecie della recidiva, ha avuto conseguenze dirette sul sovraffollamento carcerario. Per i recidivi sono stati introdotti inasprimenti di pena e il divieto della prevalenza delle circostanze attenuanti sulle aggravanti ed è stata fortemente irrigidita la possibilità di ottenere misure alternative. La riduzione in percentuale della possibilità di ottenere benefici a causa dei limiti imposti dalla legge ex Cirielli è stata registrata anche dal presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma Tamburino nel corso della sua audizione.

Per quanto riguarda la recidiva degli ex detenuti, il monitoraggio più significativo si riferisce alla rilevazione effettuata dall'Ufficio Statistico del DAP che ha mostrato come il 68,45% dei soggetti scarcerati nel 1998 abbia, nei successivi 7 anni, fatto reingresso in carcere una o più volte.

Gli ultimi dati disponibili riguardano il flusso di rientro in carcere dopo il provvedimento di clemenza del 2006. Da questi emerge che il tasso di recidiva è di circa un terzo del totale: al 30 giugno 2011 erano 12.462 i soggetti rientrati in carcere dopo aver beneficiato dell'indulto su 36.741, di cui 3.060 stranieri. Il dato del 33,92% relativo al tasso di recidiva dei beneficiari del provvedimento di indulto, dopo 5 anni dall'approvazione della

legge, risulta notevolmente inferiore al 68,45 relativo alla recidiva registrato nel 2005<sup>17</sup>.

Un altro elemento su cui riflettere è che a 38 mesi dall'entrata in vigore della legge sull'indulto, il tasso di recidiva fra coloro che al momento della liberazione stavano scontando la pena in carcere era del 31,15%, mentre la recidiva fra coloro che scontavano la pena in misura alternativa si attestava al 21,97%. Risulta dunque che i soggetti provenienti da un percorso di esecuzione della pena di carattere non detentivo presentano percentuali di recidivi inferiori rispetto a quelle rilevate fra coloro che hanno scontato la pena totalmente in carcere.

### **2.3 Le leggi sull'immigrazione**

Infine, come emerso e sottolineato nel corso della maggior parte delle audizioni tenute dalla Commissione, le modifiche al testo unico sull'immigrazione (D. Lgs. 286/98) e, in particolare, l'introduzione del reato di clandestinità (previsto dalla legge n. 94/2009), hanno inciso, seppur indirettamente, sull'aumento della popolazione carceraria, come riferito dalla maggior parte delle persone ascoltate dalla Commissione. Effetti diretti ha avuto l'inottemperanza dell'obbligo di espulsione impartito dal questore nel momento in cui lo straniero senza giustificato motivo permane illegalmente sul territorio italiano, inottemperanza punita con la reclusione da sei mesi a cinque anni. L'impatto della norma sul sistema penitenziario è significativo in termini di presenze in carcere per esecuzione di

---

<sup>17</sup> Si veda in proposito lo studio di Luigi Manconi e Giovanni Torrente, "*Clemenza e recidiva: il caso del provvedimento di indulto del 2006*", in corso di pubblicazione.

pena, ma è ancora maggiore in termini di ingressi, essendo prevista l'obbligatorietà dell'arresto.

Enrico Sbriglia, direttore della casa circondariale di Trieste e segretario nazionale del S.I.D.I.P.E. (Sindacato dei direttori e dei dirigenti penitenziari), nel corso dell'audizione del 25 maggio 2011, ha affermato che *"ogni volta che si prefigura una nuova fattispecie di reato, si dovrebbe teoricamente immaginare anche una proiezione numerica dei potenziali destinatari, per comprendere quale aggravio si potrà determinare all'interno del sistema penitenziario"*.

### **3. LAVORO E RIABILITAZIONE**

Il problema del sovraffollamento non è solo una questione di mancanza di spazio a disposizione di ciascun detenuto, ma è profondamente legato al tipo di vita che si conduce in carcere e all'impossibilità di fare della carcerazione l'inizio di quel percorso di rieducazione e di riabilitazione sociale previsto dall'art. 27 della Costituzione italiana.

Il lavoro costituisce lo strumento principale del trattamento rieducativo del detenuto. Il reinserimento nel mondo del lavoro dei detenuti consolida il percorso del reinserimento sociale e dell'abbandono definitivo del circuito criminale e la legislazione nazionale, dalla riforma penitenziaria del 1975 alla legge Gozzini del 1986, per finire con la legge Smuraglia del 2000, che prevede sgravi fiscali per le cooperative e le imprese che assumono persone detenute, si è mossa in questa direzione. La mancanza di fondi ha tuttavia inciso notevolmente sulla possibilità di usufruire di un'occupazione all'interno o all'esterno delle carceri italiane, facendo crescere il disagio che affligge la popolazione detenuta,



costretta ad un'inattività forzata in strutture sovraffollate e in condizioni igieniche precarie<sup>18</sup>.

Dalla Relazione sul lavoro penitenziario relativa all'anno 2011, presentata dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria al Parlamento il 24 gennaio 2012<sup>19</sup>, risulta che i detenuti "occupati" sono stati complessivamente 13.765 (pari al 20,4% della popolazione detenuta), di cui 11.508 alle dipendenze del DAP e 2.257 alle dipendenze di "aziende esterne" (imprese profit o cooperative). Di questi 833 sono i semiliberi (795 alle dipendenze di aziende esterne e 38 in proprio) e 852 gli ammessi al "lavoro esterno" (326 alle dipendenze del DAP e 526 di aziende esterne). Il lavoro interno alle carceri ha quindi visto impegnati 12.080 detenuti (11.182 alle dipendenze del DAP, 593 di cooperative e 305 di imprese profit).

Dalla Relazione si evidenziano elementi di forte criticità, primo fra tutti la consistente diminuzione dei fondi destinati alla retribuzione dei detenuti-lavoratori, passati dai 71.400mila euro del 2006 ai 49.664mila euro del 2011 (-30,5). Rimasto pressoché invariato il numero degli occupati, il risparmio è stato ottenuto riducendo le ore di impiego nei "servizi domestici" (pulizie, cucina, manutenzione degli immobili).

Il compenso medio dei detenuti addetti a lavorazioni industriali ed agricole è risultato quindi assai più elevato rispetto ai lavoratori "domestici", che hanno percepito mediamente 230 euro lordi mensili (circa la metà al netto di contributi previdenziali

---

<sup>18</sup> Sull'argomento v. il contributo di Vincenzo Scalia, *Lavoro e carcere. Un matrimonio possibile?*, in *Le prigioni malate. 8° rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzioni in Italia*, 2011, pp. 166-174.

<sup>19</sup> Si fa riferimento alla sintesi della relazione curata dal Centro studi di "Ristretti orizzonti".

e quota di “mantenimento carcere”). Da 18 anni le retribuzioni dei detenuti non vengono adeguate.

In questo contesto, il rapporto tra amministrazioni locali e istituti di pena rappresenta un passaggio fondamentale per il reinserimento socio-lavorativo dei detenuti.

In questo campo specifico si potrebbe immaginare il un uso più articolato delle risorse della cassa delle Ammende più articolato nel contesto di un coinvolgimento responsabile di Regioni e Comuni.

Particolarmente interessante, sul piano del lavoro penitenziario, è l'iniziativa posta in essere dalla Regione Sicilia che, in virtù della legge regionale 16 del 1999, consente ai detenuti in espiazione di pena, compresi i minori assistiti da tutor e coloro che scontano la loro pena in forma alternativa, di ottenere un finanziamento pari a circa 25 mila euro, non in denaro ma in attrezzature e materie prime, per l'avvio di un'attività lavorativa autonoma.

Nel tempo sono stati circa 130 i reclusi che hanno usufruito dei benefici di questa legge. Le attività più diffuse sono state quelle di falegnameria, produzione di alimenti, lavori di pelletteria e sartoria. Il dato importante è quello che riguarda la recidiva. Nessuno dei fruitori del finanziamento, infatti, ha più avuto a che fare con la giustizia.

Secondo l'opinione del Garante dei diritti dei detenuti della Sicilia Salvo Fleres, la misura adottata in Sicilia potrebbe essere esportata in tutto il territorio nazionale, anche attraverso l'utilizzo dei fondi della Cassa per le ammende, con esiti certamente favorevoli, soprattutto nei confronti di reclusi con pene di durata tra i 5 ed i 10 anni.

Va infine ricordato come siano numerosi, negli istituti penitenziari italiani, gli esempi positivi di detenuti impegnati in attività lavorative e di formazione e come sia tangibile l'apporto di umanità e civiltà che tali attività determinano sulla vita delle persone ristrette. Ad esempio, a Milano i detenuti del carcere di Opera hanno dato vita alla "Libera bottega dell'arte", un laboratorio gestito da una cooperativa esterna che forma artigiani qualificati in grado di lavorare il ferro e la pietra. Alcuni di questi detenuti hanno lavorato per la Veneranda fabbrica del Duomo e ricevono commissioni per lavorazioni artistiche in ferro. Alcuni detenuti del carcere Rodolfo Morandi di Saluzzo (CN) lavorano in un micro-birrificio, assunti a tempo indeterminato da una cooperativa sociale, mentre altri producono in carcere biscotti commercializzati all'esterno sotto il logo "Banda biscotti".

Fondamentali poi i laboratori e le attività ricreative che le associazioni di volontariato svolgono dentro gli istituti: laboratori di fotografia (come quello avviato a Napoli a Secondigliano, che ha coinvolto 12 detenuti), di floricoltura e orticoltura (come a Palermo, dove 40 detenuti curano l'orto dell'Ucciardone), di teatro, attivi in moltissime carceri.

## **4. INVIOLABILITÀ DELLA PERSONA**

### **4.1 Morti in carcere**

Tra gli indicatori delle condizioni di detenzione vengono presi in considerazione dagli organismi internazionali i suicidi, gli episodi di tentato suicidio, di autolesionismo e di vandalismo verificatisi all'interno delle carceri.

Da inizio anno al 17 febbraio 2012 sono 8 i detenuti che si sono tolti la vita e 21 il totale dei decessi avvenuti nelle carceri (di cui 9 per cause ancora da accertare). Nel 2011 si sono suicidati 63

detenuti (di cui 38 italiani, 25 stranieri) su un totale di 186 persone decedute per cause naturali o per cause da accertare (in 23 casi sono in corso indagini giudiziarie). Per quanto riguarda il 2010, i suicidi sono stati 55, i tentati suicidi 1137, gli atti di autolesionismo 5703, i decessi per cause naturali 108<sup>20</sup>.

Dal 2000 al febbraio 2012, 700 detenuti si sono uccisi e ammonta a 1.954 il totale dei "morti di carcere". Cifra che supera le 2mila unità, sommando le vittime tra le fila della Polizia Penitenziaria: 85 per suicidio e 6 per "incidenti sul lavoro".

Tra il 2008 e il 2009 il tasso dei suicidi in carcere è aumentato del 9% con un picco concernente i detenuti stranieri<sup>21</sup>.

Il sovraffollamento, la riduzione degli spazi, la difficoltà di partecipare ad attività ricreative e lavorative, la mancanza di intraprendere percorsi rieducativi determinano un disagio profondo che sfocia spesso in atti di violenza verso se stessi, verso gli altri o verso la struttura carceraria.

L'attività di monitoraggio da parte degli agenti della polizia penitenziaria, seppur accurata, non può scongiurare del tutto il pericolo che un detenuto si tolga la vita, secondo quanto riferito dal commissario Ionta, a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria fino al 2 febbraio 2012, nel corso dell'audizione tenutesi del 12 ottobre 2011. I momenti più critici si verificano quando il detenuto viene trasferito da una sede all'altra, nei primi giorni di detenzione, trovandosi improvvisamente di fronte non solo alla perdita della libertà ma anche all'impossibilità di agire e provvedere a se stesso. Altri

---

<sup>20</sup> Dati forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

<sup>21</sup> Dati tratti dal 7° *rapporto sulle condizioni di detenzioni in Italia*, Antigone n.1/2010, p. 115.

momenti critici si verificano in seguito alla comunicazione della sentenza definitiva o dell'aumento della misura cautelare. Gli interventi dell'amministrazione per contrastare e prevenire tale fenomeno puntano a intervenire per limitare l'impatto dell'ingresso in carcere, a intensificare i rapporti del detenuto con il mondo esterno (ad esempio aumentando la frequenza delle telefonate e degli incontri con i familiari), ad elevare il tetto di spesa settimanale e mensile a disposizione di ciascuno, oltre a cercare di assicurare un'osservazione costante delle situazioni più critiche, soprattutto legate alla presenza di patologie cliniche.

Elisabetta Laganà, della Conferenza nazionale volontariato giustizia (audizione del 20 aprile 2011), ha sottolineato che per ridurre ed evitare il drammatico fenomeno dei suicidi in carcere è necessario intervenire sugli aspetti inerenti la relazione e l'affettività in carcere, favorendo la creazione di gruppi d'ascolto e le possibilità di incontro, soprattutto con i familiari. Sul tema dell'affettività esistono già circolari che, se applicate, porterebbero a registrare dei miglioramenti. L'altro campo di intervento, secondo Laganà, è l'esecuzione penale, ricorrendo alle pene alternative e riducendo al minimo gli ingressi in carcere, poiché "il carcere è pieno di soggetti sociali, rispetto ai quali la percentuale della criminalità è molto bassa. Se ogni tipologia di soggetti carcerati (tossicodipendenti, migranti, individui con problemi psichici e psichiatrici) fosse destinata ai veri servizi di appartenenza o se si fosse lavorato meglio sui servizi, forse la situazione sarebbe differente".

Vanno infine ricordate alcune vicende drammatiche quali le morti di Stefano Cucchi, Giuseppe Uva e di altri ancora, morti in carcere o in ospedale dopo essere stati fermati dalle forze dell'ordine, in situazioni poco chiare e in tutti i casi sotto la

custodia dello Stato, vicende che negli ultimi anni hanno destato indignazione e sgomento.

Riguardo alla morte di Stefano Cucchi, il processo ora in Corte d'assise vede imputati sei medici, tre infermieri e tre agenti di polizia penitenziaria ed è giunto alla sesta udienza. Della vicenda si è occupata anche la Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale. Nella *Relazione conclusiva dell'inchiesta sull'efficacia, l'efficienza e l'appropriatezza delle cure prestate al signor Stefano Cucchi* della Commissione si legge:

*"Il signor Stefano Cucchi muore intorno alle ore 3 del 22 ottobre nel reparto protetto dell'ospedale «Sandro Pertini» per arresto cardiorespiratorio come evento finale di un grave squilibrio idroelettrolitico". "Il paziente, già alcune ore dopo il ricovero, inizia a manifestare opposizione alla somministrazione di cure e cibo. L'opposizione non è intesa a non curarsi, ma è strumentale ad ottenere contatti con l'avvocato di fiducia. Il paziente rifiuta la terapia endovenosa e assume acqua e cibo in maniera saltuaria. In seguito a tale astensione, subisce non solo un drastico dimagrimento (10 kg), ma soprattutto un blocco della funzione renale, caratterizzato da iperazotemia. Questa condizione di iperosmolarità è stata causa dell'aritmia cardiaca mortale.*

*Non è oggetto di indagine della Commissione stabilire chi abbia provocato i traumi lesivi al viso e alle vertebre, traumi che i consulenti tecnici della Commissione ritengono essere stati probabilmente inferti. Né compete alla Commissione indagare perché nessuno, né i medici del «Sandro Pertini», né gli operatori penitenziari, abbia ritenuto, durante i giorni del ricovero, di comunicare ai soggetti interessati – avvocato, familiare,*

*volontario della comunità terapeutica – la richiesta di aiuto del detenuto.*

*Né, ancora, spetta alla Commissione indagare sui motivi che hanno indotto tutti i medici coinvolti nella vicenda a non segnalare alla magistratura la presenza di lesioni di origine traumatica sul corpo del detenuto.*

*Tuttavia, è certo che il signor Stefano Cucchi, dopo aver subito le lesioni traumatiche ed essere stato ricoverato nel reparto protetto dell'ospedale «Sandro Pertini» con una procedura del tutto anomala, chiede di parlare con i soggetti sopra citati, ma tale colloquio non avrà mai luogo. Inizia allora per protesta a rifiutare, almeno in parte, le cure mediche e l'assunzione di cibo e liquidi, rifiuto che lo porterà nel volgere di pochi giorni ai gravi squilibri idroelettrolitici responsabili della morte".*

Ancora oscura la vicenda di Giuseppe Uva, morto il 14 giugno 2008 in ospedale dopo un fermo da parte dei carabinieri per schiamazzi notturni. Dalla caserma dove viene trattenuto alcune ore dopo essere stato fermato, parte la richiesta di un trattamento sanitario obbligatorio per Uva. Trasportato al pronto soccorso, viene poi trasferito al reparto psichiatrico dell'ospedale di Circolo. Il mattino seguente due medici - gli unici indagati dell'intera vicenda - gli somministrano sedativi e psicofarmaci che ne provocano il decesso. Lo scorso ottobre il giudice di Varese ha ordinato la riesumazione della salma per compiere una perizia più approfondita sul corpo e accertare le cause della morte.

Non sono gli unici casi avvenuti ed ognuno ha la sua storia e la sua fisionomia. Le istituzioni parlamentari prestano costante attenzione a tali drammatiche vicende, monitorandole spesso con la stessa tempestività dei media, e non solo nei casi più eclatanti.

Attraverso interrogazioni ed interpellanze venute da ogni parte del Parlamento, si è anche riusciti a segnalare per tempo la situazione grave di alcuni istituti e di alcune procedure, riuscendo ad evitare l'insorgere di altri drammatici avvenimenti. Un corretto uso del sindacato ispettivo parlamentare potrebbe rappresentare una funzione di controllo positiva di cui l'amministrazione penitenziaria dovrebbe servirsi.

#### **4.2 La sentenza di Asti: casi di tortura in carcere**

Le motivazioni, depositate il 7 febbraio 2012, della sentenza pronunciata il 30 gennaio dal Tribunale di Asti nel processo contro cinque agenti della polizia penitenziaria per le violenze subite da due detenuti nel carcere di quella città, costituiscono un punto di svolta importante nella riflessione sulla violenza esercitata all'interno degli istituti penitenziari italiani. La sentenza si riferisce a episodi di tortura sistematicamente esercitata nei confronti di due detenuti nel reparto isolamento da parte di cinque agenti della polizia penitenziaria nel carcere astigiano tra il 2004 e il 2005.

Nelle motivazioni si parla di “violenze fisiche: i detenuti venivano malmenati da più persone che entravano nelle celle soprattutto di notte”, a cui si aggiungevano “privazioni del sonno (i detenuti venivano picchiati soprattutto di notte), del cibo, dell'acqua e dei servizi”, e “l'uso del tutto scorretto e disumano di celle “liscie” prive di materassi, di vetri e di caloriferi nel mese di dicembre”. “È provato al di là di ogni ragionevole dubbio - scrive il magistrato - che ad Asti vigevano misure eccezionali volte a intimidire e (...) punire i detenuti aggressivi (...) e a “dimostrare” a tutti gli altri carcerati che chi non rispettava le regole era destinato a pesanti ripercussioni”.



Il magistrato descrive in maniera puntuale un sistema di violenze e intimidazioni che era "scientifico e sistematico" e soprattutto tollerato: "era possibile per gli agenti porre in essere tali comportamenti poiché si era creato un sistema di connivenza con molti agenti della Polizia penitenziaria ed anche con molti dirigenti". La direzione, varie volte citata, non poteva essere estranea a questa "prassi generalizzata di maltrattamenti" esistente.

Soprattutto il magistrato dimostra come gli episodi ricostruiti puntualmente si attagliano perfettamente alla definizione della tortura data nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 1984, citata per esteso nel testo. Ma nonostante tale corrispondenza, gli agenti sono stati imputati per i reati di abuso di autorità e lesioni, capi di imputazione per i quali non è possibile precedere per prescrizione o mancanza di querela. Il giudice chiarisce che la derubricazione è dovuta esclusivamente al fatto che l'Italia ha scelto di contravvenire, pur avendola ratificata, alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1984. L'Italia è stata richiamata in sede internazionale sulla mancata applicazione della Convenzione contro la tortura.

Il rifiuto finora opposto ad inserire nel codice penale italiano il reato di tortura impedisce dunque di perseguire e punire i responsabili di atti gravissimi. Le giustificazioni addotte insistono sul fatto che l'insieme delle fattispecie di reato previste nel nostro ordinamento sono di per sé sufficienti a coprire ogni ipotesi di tortura, senza necessità di introdurre un reato specifico al proposito. La sentenza di Asti dimostra il contrario e appare ancor più urgente l'introduzione nel codice penale del reato di tortura come definito dalla Convenzione Onu così come è urgente

procedere alla ratifica del Protocollo Opzionale del Consiglio d'Europa sulla Tortura (Opcat) che impone ai paesi l'obbligo della vigilanza e del controllo per prevenire e impedire atti di tortura<sup>22</sup>.

## **5. L'ASSISTENZA SANITARIA IN CARCERE**

La tutela della salute è un diritto fondamentale che deve essere garantito a tutti i cittadini, liberi o reclusi. Per dare concretezza a questo principio, a partire dalla fine degli anni '90, in Italia è cominciato un percorso di riforma dell'assistenza sanitaria che ha visto il suo completamento nel DPCM del 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". Dal 2008 spetta dunque al SSN assicurare la salute dei detenuti attraverso le Aziende sanitarie locali, non più all'amministrazione penitenziaria. Si tratta di un cambiamento profondo e molto complesso nella sua applicazione, basato sul coinvolgimento del territorio in cui la struttura penitenziaria è inserita attraverso gli enti locali. Spetta inoltre alla Conferenza Stato-Regioni e province autonome la definizione delle forme di collaborazione tra ordinamento sanitario e penitenziario e la ripartizione delle risorse finanziarie.

Come sottolineato nel corso dell'audizione di rappresentanti del Forum nazionale della sanità penitenziaria del 17 novembre 2010, la riforma ha sancito il diritto per il cittadino detenuto di ricevere prestazioni in materia di diagnosi, sanità e cura, al pari del cittadino libero e ha accolto la domanda di salute

---

<sup>22</sup> Il senatore Perduca ha segnalato a questo proposito gli effetti negativi dell'inasprimento del regime del 41bis (l. 15 luglio 2009, n. 94)

delle persone in carcere. Tuttavia la riforma è stata definita in quella sede fragile e bisognosa della cura e delle attenzioni di tutte le istituzioni poiché si è verificata una forte differenziazione del suo recepimento, determinando la creazione di un sistema a macchia di leopardo. Il Forum nazionale sta lavorando per dar vita a forum regionali (esistono già in Lazio, Umbria, Toscana, Campania e Piemonte) con l'obiettivo di monitorare da vicino l'applicazione della riforma in tutti i territori.

Il Forum nazionale, in più occasioni, ha messo in luce come i cronoprogrammi previsti dalle tabelle A, B, C del DPCM del 2008 siano ormai scaduti e che è necessario riformularli considerato che in essi erano già incluse le questioni inerenti al passaggio tra Stato e Regioni, le dimissioni degli ospedali psichiatrici giudiziari, la situazione ancora irrisolta del personale medico ed infermieristico operante negli istituti penitenziari italiani.

Una ricerca svolta dall'associazione Antigone sullo stato di applicazione della riforma della sanità penitenziaria ha tracciato il quadro disomogeneo delle diverse regioni italiane<sup>23</sup>. In alcune, definite virtuose, tra cui Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Lazio, molti passi sono stati fatti per il recepimento del decreto, ognuna con il proprio modello organizzativo, ma adoperandosi per garantire un avanzamento nella tutela della salute delle persone detenute. Altre regioni, Umbria, Molise, Marche, Campania, Calabria, hanno avviato e realizzato solo in minima parte le procedure per l'applicazione del passaggio di competenze. Per quanto riguarda

---

<sup>23</sup> v. 7° rapporto sulle condizioni di detenzioni in Italia, Antigone n.1/ 2010, pp. 62-67.

Abruzzo, Puglia e Basilicata l'associazione non ha avuto modo di verificare la situazione per mancanza di dati ufficiali. Rimangono poi le regioni a statuto speciale e le province autonome, il cui quadro presenta livelli di intervento molto diversi: si va dal Friuli Venezia Giulia, che ha dato immediata attuazione alla riforma, alla Sicilia, dove l'attuazione non è stata ancora recepita.

Nel corso delle audizioni tenutesi in Commissione, le forti disuguaglianze esistenti tra le regioni sono state sottolineate molto spesso. Più volte è stata denunciata la situazione di persistente inattuazione della riforma in Sicilia e le gravi e penose conseguenze che tale situazione determina. La regione Sicilia ha istituito una commissione paritetica con il compito di determinare il contenuto delle norme di attuazione per operare il trasferimento di funzioni. A gennaio 2012 è stato istituito, di concerto con il ministero della salute, un tavolo di confronto cui prendono parte rappresentanti del ministero della giustizia e della salute nonché della regione Sicilia per delineare un percorso che possa condurre, entro precise scadenze temporali, ad attuare il trasferimento di funzioni. In particolare, di massima urgenza è l'intervento sulla difficile situazione dell'ospedale psichiatrico giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto.

### **5.1 Gli Ospedali psichiatrici giudiziari**

La chiusura di Barcellona Pozzo di Gotto e degli altri ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) era già attesa e auspicata con il passaggio della sanità penitenziaria al Servizio sanitario nazionale. Le condizioni di degrado e inadeguatezza clinico-assistenziale in cui spesso vivono le persone ospitate negli OPG sono state mostrate al Paese grazie a un reportage video curato

dalla Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio Sanitario Nazionale presieduta da Ignazio Marino, nell'ambito di un lavoro complesso svolto attraverso audizioni e sopralluoghi a sorpresa che hanno portato ai provvedimenti di sequestro di parte degli OPG di Montelupo Fiorentino e Barcellona Pozzo di Gotto.

Si rimanda alla Relazione sulle condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari approvata dalla Commissione sul SSN il 20 luglio 2011 per l'approfondimento dei risultati delle attività di indagine compiute dalla Commissione, in merito alle condizioni igienico-sanitarie, organizzative e clinico-psichiatriche delle strutture e agli interventi da mettere in atto con urgenza per completare l'attuazione del passaggio di competenza al Servizio sanitario nazionale.

La relazione della Commissione di inchiesta sul SSN, tra gli interventi da attuare con urgenza, cita quelli di revisione e adeguamento dei locali, delle attrezzature, delle apparecchiature e degli arredi sanitari agli standard ospedalieri attualmente in vigore a livello nazionale e regionale, l'introduzione di una nuova organizzazione dell'assistenza sanitaria, che sia conforme ai Piani sanitari regionali della salute mentale delle regioni sede di OPG; la necessità di valutazioni e trattamenti sanitari diversificati per la popolazione degli OPG, che è molto eterogenea, in quanto diverse e graduate sono le esigenze sia in ordine alla sicurezza, che allo sviluppo di progetti psichiatrici di trattamento riabilitativo; la necessità di un più stretto raccordo tra magistratura e Servizi psichiatrici territoriali, nonché l'elaborazione di linee guida funzionali ad agevolare un più

frequente ed omogeneo ricorso alle misure alternative all'internamento.

La strada da seguire è quella della completa sanitarizzazione degli OPG. Un parte importante del decreto "salva carceri" del dicembre 2011 è rappresentata dal superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, che saranno chiusi a partire dal 1 febbraio 2013, con la transizione delle persone ristrette in strutture sanitarie gestite dal servizio sanitario nazionale ed entro il 31 marzo prossimo, saranno definiti i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi, anche con riguardo ai profili di sicurezza, di tali strutture. Il ministro Severino, in audizione, ha ribadito che "le persone che hanno cessato di essere socialmente pericolose dovranno essere dimesse senza indugio e prese in carico, sul territorio, dai dipartimenti di salute mentale".

Oltre alle persone recluse negli OPG, va considerato il disagio psichico delle persone detenute nelle carceri, come denunciato anche da Ornella Favero, direttore responsabile della rivista *Ristretti orizzonti*<sup>24</sup>: per questi detenuti, spesso, "non è prevista alcuna attività di cura visto che gli psicologi e gli psichiatri che operano in tale ambito hanno pochissime ore a disposizione, che peraltro sono anche sottoposte ad ulteriori riduzioni". Nello stesso tempo è necessario "un maggior interessamento da parte dei dipartimenti di salute mentale nei confronti dei cittadini detenuti, che dovrebbero prendere in carico come pazienti, nonostante siano ristretti in carcere".

Altro aspetto emerso nel corso dell'indagine, legato al tema della salute, concerne l'igiene e la sicurezza nelle carceri.

---

<sup>24</sup> nel corso dell'audizione del 31 marzo 2011.

Con la riduzione sensibile delle ore destinate ai cosiddetti lavori domestici, ovvero quelli svolti dalle persone addette alle pulizie, a causa del taglio dei fondi per questo tipo di attività, spesso si riscontrano condizioni igieniche precarie. L'avvocato Vito Pirrone, presidente della sede distrettuale di Catania dell'Associazione nazionale forense, ha descritto in audizione<sup>25</sup> situazioni di totale mancanza di igiene e sicurezza (materassi ormai logori riutilizzati all'infinito, servizi igienici accanto ai letti, luce e fonti luminose del tutto insufficienti e lontane dagli standard previsti per legge) e ha denunciato forti carenze da parte delle ASL, cui spetta il compito di verificare lo stato delle strutture sotto questo profilo.

## **6. INTERNATI E MISURE DETENTIVE DI SICUREZZA**

Gli "internati", come vengono definiti, sono persone che in passato hanno commesso dei reati, hanno avuto una condanna e l'hanno interamente espiata. Pur avendo pagato interamente il loro debito con la giustizia, rimangono reclusi con la motivazione che potrebbero commettere in futuro altri reati. Le persone internate non sono dunque "detenute", ma vengono private della libertà in via cautelare e dovrebbero rapidamente entrare in un circuito virtuoso di recupero anche attraverso la possibilità di svolgere attività lavorativa. Il periodo di detenzione va da uno a quattro anni a seconda dei casi. Una volta terminato questo periodo è il magistrato di sorveglianza che valuta la pericolosità sociale dell'internato ed eventualmente un'ulteriore permanenza nella struttura, che non prevede una scadenza

---

<sup>25</sup> ascoltato dalla Commissione il 4 maggio 2011.

definita<sup>26</sup>. Al 31 dicembre 2011 risultano 1.549 internati distribuiti in ospedali psichiatrici giudiziari, case di lavoro e case di cura e custodia e rappresentano il 2,3% della popolazione detenuta.

L'internamento è una misura molto discussa e, come dichiarato dalla Corte costituzionale in più sentenze, non può

---

<sup>26</sup> Dal sito del Dap: "*Le misure di sicurezza sono dei provvedimenti speciali che si applicano nei confronti di autori di reato considerati socialmente pericolosi. Si distinguono dalla pena in quanto non hanno funzione retributiva, ma solo una funzione rieducativa del reo. Per questo motivo si applicano anche ai soggetti non imputabili. La durata della loro applicazione è fissata dalla legge nel minimo. Se la pericolosità persiste, la misura viene rinnovata e fissato un nuovo termine per un ulteriore esame, in caso contrario può essere revocata dal tribunale di sorveglianza anche prima della scadenza del termine. Le misure personali detentive sono l'assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro, l'assegnazione ad una casa di cura e di custodia, il ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario.*

*L'art. 216 del codice penale prevede che siano assegnati a **colonia agricola** o a **casa di lavoro** coloro che sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza; coloro che, essendo stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, e non essendo più sottoposti a misura di sicurezza, commettono un nuovo delitto, non colposo, che sia ulteriore manifestazione della abitudine, della professionalità o della tendenza a delinquere; le persone condannate o prosciolte negli altri casi indicati espressamente nella legge agli artt. 212, 215, 224, 226 e 231 del codice penale. L'art. 218 del codice penale attribuisce al giudice il potere di stabilire se la misura di sicurezza debba essere eseguita in una colonia agricola o in una casa di lavoro, tenuto conto delle condizioni e attitudini della persona a cui il provvedimento si riferisce. Il provvedimento può essere modificato nel corso dell'esecuzione in rapporto all'evoluzione della personalità del soggetto.*

*La misura di sicurezza dell'assegnazione a una **casa di cura e custodia**, disciplinata dagli artt. 219-221 del codice penale, è stabilita per gli autori di delitto non colposo, condannati ad una pena diminuita a causa dell'infermità psichica o della cronica intossicazione derivante da alcool o da sostanze stupefacenti oppure affetti da sordomutismo. L'ordine di ricovero è eseguito dopo che la pena restrittiva della libertà personale sia stata scontata o sia altrimenti estinta".*



applicarsi automaticamente<sup>27</sup>. Non è sufficiente il fatto che vi sia l'attribuzione di delinquente abituale o professionale perché automaticamente si possa procedere in questa direzione, essendo richiesta un'esplicita verifica della pericolosità effettiva da parte del giudice di sorveglianza che, figura in generale molto importante, in questa circostanza costituisce una condizione di legittimità vera e propria per una misura che altrimenti sarebbe troppo esposta alla possibilità di arbitrio.

Il punto maggiormente critico è che la funzione rieducativa che dovrebbero avere queste strutture, attraverso l'avviamento al lavoro e il reinserimento nella società, si scontra con le condizioni materiali di una vera e propria reclusione in strutture carcerarie spesso fatiscenti e sovraffollate, in cui è difficile praticare un lavoro. Una delegazione della Commissione ha visitato nel 2009 la Casa di reclusione di Favignana. Sull'isola il regime di trattenimento delle persone internate - come quello dei detenuti - è particolarmente penoso perché la casa di reclusione è stata ricavata in un'antica costruzione difensiva del XII secolo con le camere detentive ricavate nel fossato del castello, umide, sovraffollate e senza doccia; trattandosi di un istituto che si trova su un'isola i collegamenti sono particolarmente difficili, il rapporto con il magistrato di sorveglianza è reso estremamente arduo dal fatto che il magistrato di sorveglianza di riferimento si trova attualmente a Palermo, con i problemi amministrativi e logistici che questo comporta, nella casa di lavoro è presente un numero consistente

---

<sup>27</sup> sentenze n. 249/1983 e n. 1102/1988.

di internati affetti da patologie di tipo psichiatrico e anche i tossicodipendenti sono molti.

La situazione critica riscontrata a Favignana caratterizza molte altre strutture di questo tipo e sarebbe auspicabile dare spazio e affrontare la condizione degli internati nel dibattito in corso sul sistema carcerario. Si riportano le parole degli internati della casa lavoro di Saliceta San Giuliano di Modena tratte da un appello del 23 gennaio 2012: *“Noi tutti assistiamo con sgomento e preoccupazione agli ultimi risvolti politici in tema di materie penitenziarie”*, scrivono, sottolineando il sollievo nel vedere la problematica del sovraffollamento all’attenzione del Parlamento. *“Quello che ci lascia sgomenti è che non abbiamo assistito a una sola discussione dove fosse posta al centro della questione anche la casa di lavoro e coloro che ne sono ospitati, gli internati ci rifiutiamo di credere che essere una sparuta minoranza in quest’oceano di problematiche carcerarie ci condanni e confini nel limbo del dimenticatoio”*.

## **7. IL GARANTE DEI DIRITTI DEI DETENUTI**

L’istituzione dei Garanti dei diritti dei detenuti a livello comunale, provinciale e regionale, ha rappresenta una novità positiva negli ultimi anni in materia penitenziaria. Ultimo passo da compiere in questa direzione è l’istituzione di un’Autorità di garanzia dei detenuti per tutelare i diritti fondamentali delle persone che si trovano in luoghi di privazione della libertà personale<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Dal sito del DAP ([http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_6\\_2.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_6_2.wp)): *“Il garante è un organo di garanzia che, in ambito penitenziario, ha funzioni di tutela delle persone private o limitate della libertà personale. Istituito per la prima volta in Svezia nel 1809 con il compito principale di sorvegliare l’applicazione delle leggi e dei regolamenti da parte dei giudici e degli ufficiali,*

Attualmente i garanti regionali sono presenti in Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Puglia, Sicilia, Toscana e Umbria; vi sono inoltre 6 garanti provinciali (Enna, Ferrara, Lodi, Milano, Padova, Lodi) e 21 garanti comunali (Bergamo, Bologna, Bolzano, Brescia, Ferrara, Firenze, Livorno, Nuoro, Pescara, Piacenza, Pisa, Reggio Calabria, Roma, Rovigo, San Severo, Sassari, Sondrio, Sulmona, Torino, Verona, Vicenza).

Al fine di coordinare le attività dei Garanti regionali dei diritti dei detenuti, nell'anno 2008, è stata istituita, da parte dei Garanti della Regione Sicilia, della Regione Lazio, della Regione Campania e, successivamente, della Regione Marche, del Laboratorio Privacy presso il Garante della tutela dei dati personali, la Conferenza Nazionale dei Garanti regionali istituiti per legge. Si tratta di un organismo che consente di pianificare iniziative di rilievo nazionale per meglio affrontare le problematiche connesse alla tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, all'esecuzione della pena, al loro reinserimento sociale. La Conferenza, a turno, è presieduta da un Garante regionale, mentre l'organizzazione è

---

*nella seconda metà dell'Ottocento si è trasformato in un organo di controllo della pubblica amministrazione e di difesa del cittadino contro ogni abuso. Oggi questa figura, con diverse denominazioni, funzioni e procedure di nomina, è presente in 22 paesi dell'Unione europea e nella Confederazione Elvetica.*

*In Italia non è ancora stata istituita la figura di un garante nazionale per i diritti dei detenuti, ma esistono garanti regionali, provinciali e comunali le funzioni dei quali sono definite dai relativi atti istitutivi. I garanti ricevono segnalazioni sul mancato rispetto della normativa penitenziaria, sui diritti dei detenuti eventualmente violati o parzialmente attuati e si rivolgono all'autorità competente per chiedere chiarimenti o spiegazioni, sollecitando gli adempimenti o le azioni necessarie. Il loro operato si differenzia pertanto nettamente, per natura e funzione, da quello degli organi di ispezione amministrativa interna e della stessa magistratura di sorveglianza.*

*I garanti possono effettuare colloqui con i detenuti e possono visitare gli istituti penitenziari senza autorizzazione, secondo quanto disposto dagli artt. 18 e 67 dell'ordinamento penitenziario (novellati dalla legge n. 14/2009)".*

affidata alla figura del segretario generale. Nell'anno 2009 a presiedere la Conferenza è stato chiamato il Garante per la Sicilia Salvo Fleres che è tutt'ora in carica.

L'esigenza di migliorare le condizioni di detenzione, le forme di controllo della legalità nei luoghi di prevenzione della libertà personale e i meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute troverebbe nell'istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, munito della necessaria autonomia ed indipendenza, un efficace e indispensabile strumento. La legge nazionale dovrebbe inoltre stabilire criteri omogenei relativi alle competenze delle diverse istituzioni Garanti cui hanno dato vita negli anni gli enti locali<sup>29</sup>.

## **8. BAMBINI E DETENUTE MADRI**

Nel corso dell'audizione del 14 febbraio 2012, sono stati ascoltati alcuni rappresentanti di "A Roma, insieme - Leda Colombini", associazione romana fondata nel 1991 da Leda Colombini, che si occupa di donne e bambini in carcere e svolge la sua attività prevalentemente nella casa circondariale femminile di Rebbibbia. Gioia Passarelli, presidente dell'associazione, ricordando che la legislazione italiana prevede che i bambini vivano in carcere con le proprie madri fino al compimento dei tre anni, ha sottolineato quanto sia importante ridurre i danni della carcerazione e della permanenza in un luogo necessariamente chiuso verso l'esterno proponendo ai bambini stimoli e conoscenze indispensabili per accompagnarli nel momento più delicato e decisivo della loro crescita. L'associazione, nei venti anni di attività nel carcere di

---

<sup>29</sup> In appendice i disegni di legge presentati in materia dai senatori Di Giovan Paolo e Fleres sull'istituzione di un garante nazionale.

Rebibbia, ha ottenuto che i bambini escano durante il giorno dal carcere frequentando asili esterni e che il sabato svolgano delle attività ricreative in città, ospiti di famiglie di volontari. Ma al di là dell'esempio positivo di Rebibbia, l'obiettivo da raggiungere è che nessun bambino trascorra alcun periodo di vita, più o meno lungo, all'interno del carcere.

A livello nazionale, come ricordato da Matteo Massimi nel corso dell'audizione, erano presenti al 30 giugno 2011, 53 madri con 54 bambini. La permanenza in carcere dei bambini ha una durata media di sei mesi, ma vi sono casi di bambini tenuti in carcere per tutti e tre gli anni di vita, come previsto dalla legge. Nel carcere di Rebibbia, al 13 febbraio 2012, risultavano 14 madri con 15 bambini. Di queste, 13 madri sono Rom condannate più volte a pene di durata contenuta, nella maggior parte dei casi per il reato di furto. Nel loro caso è difficile che vengano concesse misure cautelari o alternative in quanto recidive e perché le condizioni abitative nei campi non sono accettabili.

La presenza straniera è prevalente in seguito alla legge Finocchiaro del 2001 che ha determinato una diminuzione consistente della presenza di gestanti o mamme italiane prevedendo, tranne in alcuni casi, la possibilità di espiare la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli. La legge sulle detenute madri, approvata nell'aprile 2011<sup>30</sup>, porta a sei anni il limite di età dei figli sotto il quale è possibile la custodia fuori dal carcere con l'obiettivo di evitare ai bambini il duplice trauma dell'allontanamento dalla

---

<sup>30</sup> Legge 21 aprile 2011, n. 62.

madre e della vita in un ambiente poco adatto alla loro crescita. Qualora sia disposta la custodia per esigenze cautelari di massima rilevanza, le strutture previste sono case famiglia protette (ve ne sono pochissime attualmente in funzione) e gli ICAM, vale a dire gli Istituti di custodia attenuata per madri detenute. In questi ultimi istituti, da costruire entro il 2014 - ne è stato realizzato solo uno a Milano - madri e bambini dovrebbero vivere in un ambiente più familiare, ma si tratta comunque di strutture non sempre in grado di rispondere alle esigenze del bambino. Va evidenziato come, nonostante la legge sia stata varata, la soluzione reale e concreta risieda nella sua applicazione e soprattutto nella emanazione a brevissimo tempo -visto che i tempi previsti dalle legge sono scaduti - di una circolare ministeriale attuativa.

Il ministro Severino, nel corso dell'audizione del 21 febbraio 2012, ha ribadito che "l'unica soluzione praticabile e realmente efficace per le madri detenute con i loro bambini sembra poter essere individuata nell'attivazione di sistemi alternativi al carcere". "Occorre proseguire nella strada intrapresa, collaborando con le regioni, al fine di attivare nuove strutture idonee ad accogliere le madri detenute con i loro bambini in un ambiente familiare che non ricordi il carcere, nel quale le madri siano sostenute da operatori specializzati nella cura dei figli e all'interno delle quali siano assicurate ai bambini regolari uscite all'esterno, un'adeguata educazione e occasioni di socializzazione".

## **9. OMOSESSUALI E TRANSESSUALI IN CARCERE**

Un aspetto che la Commissione ha voluto approfondire è quello delle persone omosessuali e transessuali detenute nelle carceri, cui è stata dedicata l'audizione tenutasi il 28 settembre di Luigi Di Mauro, presidente della Consulta permanente cittadina

del Comune di Roma per i problemi penitenziari, e di Stefania Boccale, consulente legale del circolo di cultura omosessuale "Mario Mieli" e vice presidente della Consulta, i quali, oltre a tracciare un quadro delle problematiche su questo tema, hanno raccontato nel dettaglio la situazione attuale del carcere di Rebibbia.

I dati del DAP riportati in audizione e aggiornati al 27 settembre 2011 rilevano un numero di 104 persone tra omosessuali dichiarati e transessuali, accolti in vari istituti penitenziari del Paese. Il primo elemento sottolineato da Di Mauro è che non tutti gli istituti sono dotati di reparti dedicati a queste persone, molte delle quali sono inserite nelle sezioni maschili, poiché non viene loro riconosciuto il loro stato. Se un omosessuale nel momento in cui entra in carcere si dichiara tale, viene messo in isolamento o insieme alle persone transessuali per cui spesso preferisce negare la propria identità. Allo stesso modo una transessuale può essere assegnata al reparto maschile, non a quello femminile. Si pone a questo punto il problema della discriminazione all'interno degli istituti, per cui tra i detenuti possono verificarsi episodi di violenza, cui l'unico rimedio al momento è la separazione.

Anche i rapporti con il personale della polizia penitenziaria possono essere a volte difficili e occorrerebbero dei corsi di formazione specifica per sensibilizzare gli operatori su questo tema. Ad esempio, alle persone transessuali ci si deve rivolgere al maschile perché tale è l'appartenenza di genere di questi soggetti secondo l'anagrafe, il che rappresenta un'ulteriore, pesante discriminazione

L'istituto di Rebibbia dispone di un reparto dedicato, il G8, e ospita quindici persone (al settembre 2011), di cui una è omosessuale dichiarato, le altre transessuali. Dei quindici detenuti, otto sono tossicodipendenti. I detenuti transessuali provengono soprattutto da paesi del Sud America, come la Colombia, l'Argentina, il Perù e il Brasile; ci sono poi alcuni slavi e soltanto due italiani. I reati compiuti da questi detenuti sono soprattutto legati alla tossicodipendenza e allo sfruttamento della prostituzione, contesti in cui le persone transessuali spesso si ritrovano a causa delle ingenti spese necessarie per cambiare il sesso, considerato anche che la condizione di transessuali non consente loro di trovare facilmente un lavoro e in ogni caso non ci sono lavori che garantiscano una retribuzione sufficiente a completare tutto il percorso.

Spesso succede che le transessuali all'esterno abbiano già iniziato un loro percorso di trasformazione del corpo, assumendo ormoni prescritti da medici endocrinologi all'interno dei reparti specialistici ospedalieri cui si rivolgono. All'ingresso in carcere questo percorso viene sospeso, almeno momentaneamente, e ripreso in seguito sotto la guida di altro personale medico. Viene inoltre interrotto anche il percorso psicoterapeutico, assolutamente indispensabile in questo passaggio. A Roma la Consulta permanente cittadina del Comune, insieme al circolo «Mario Mieli» e all'associazione Arcitrans (la sezione dell'ARCI che si dedica esclusivamente alle transessuali), in passato ha avviato, grazie al sostegno del Comune di Roma, dei progetti di collaborazione con il SAIFIP del San Camillo, un reparto specializzato nel cambiamento del sesso, ma al momento tutte le attività sono venute meno per la mancanza di fondi. Il



coinvolgimento degli enti locali è fondamentale per avviare azioni qualsiasi azione di sostegno.

Il fatto che si tratti per lo più di persone straniere comporta difficoltà ad avere contatti con il proprio paese d'origine e anche ad ottenere colloqui, oltre alle difficoltà di lingua nei colloqui con i propri avvocati. Spesso si tratta di persone in attesa di espulsione che sanno perfettamente che, alla fine della loro pena, riceveranno il provvedimento di espulsione dal territorio italiano. In questo caso, un percorso di risocializzazione diventa fine a se stesso poiché una volta uscite dal carcere, stante il rischio oggettivo di espulsione, queste persone preferiscono far perdere le proprie tracce, ritornare sulla strada e rientrare in quel circuito criminoso fatto di prostituzione e tossicodipendenza.

Infine, è stato ricordato come il mancato riconoscimento delle unioni omosessuali comporti una serie di criticità nell'ambito del riconoscimento dei diritti, a cominciare dalle difficoltà che un detenuto omosessuale incontra nell'ottenere colloqui per il proprio partner e nel ricevere il sostegno necessario nel percorso di detenzione.

## **10. DETENUTI ITALIANI ALL'ESTERO**

Un ultimo aspetto affrontato dalla Commissione in sede di audizione riguarda la situazione degli italiani detenuti all'estero. Il 18 maggio 2011 sono state ascoltate Katia Anedda, presidente dell'Associazione "Prigionieri del Silenzio" e l'avvocato Francesca Carnicelli, legale della medesima associazione.

Katia Anedda ha ricordato che l'associazione è nata nel 2008 in occasione della detenzione all'estero del suo compagno Carlo Parlanti<sup>31</sup>, per iniziativa di sette donne particolarmente sensibili all'argomento ed è attualmente l'unica associazione non a scopo di lucro che si occupa specificamente del tema dei detenuti italiani all'estero. L'associazione dedica particolare attenzione ai familiari dei detenuti poiché sono loro ad avere bisogno di speciale assistenza, in quanto devono affrontare - spesso nella più totale assenza di informazioni - le grandi difficoltà legali, finanziarie e morali, che si presentano quando un congiunto si trova ad affrontare una detenzione all'estero. La situazione delle carceri, non solo nei paesi cosiddetti in via di sviluppo ma anche in molti di quelli considerati civili, è troppo spesso caratterizzata da una assoluta mancanza di diritti dei detenuti. Numerose le difficoltà che si presentano allorché ci si trova esposti all'estero alla privazione della libertà, a cominciare dalla mancanza di conoscenza della lingua e alle conseguenti difficoltà di comunicazione con il proprio avvocato.

Le cifre fornite dal Ministero degli affari esteri riportano che sono 2.905 gli italiani detenuti all'estero e lo Stato, attraverso le strutture diplomatiche, non è sempre in grado di fornire loro un'assistenza adeguata.

Va ricordata in questo rapporto la tragica vicenda di Daniele Franceschi, originario di Viareggio, arrestato nel mese di marzo 2010 con l'accusa di falsificazione e uso improprio di carte di credito, mai processato, e deceduto lo scorso 25 agosto in una cella del carcere di Grasse, nell'entroterra di Cannes, per

---

<sup>31</sup> Il 15 febbraio 2012 Carlo Parlanti è tornato in Italia, dopo aver espiato gran parte della pena, e sta valutando se muovere ricorso contro la giustizia americana.

un presunto arresto cardiaco, in circostanze che devono essere chiarite. La vicenda è stata oggetto di un'interrogazione parlamentare da parte della senatrice Granaiola<sup>32</sup> ed è più volte emersa nel corso delle audizioni della Commissione.

---

<sup>32</sup> Legislatura 16, Atto di Sindacato Ispettivo n. 3-01699: *"Da una prima ricostruzione dei fatti emerge che il decesso è stato registrato alle ore 19,15 del 25 agosto nella cella della prigione di Grasse, che le autorità consolari italiane sono state avvertite la mattina del 26 alle ore 11 e che alle 12,50 la stazione dei carabinieri di Viareggio, messa al corrente via fax ha immediatamente convocato il fratello della vittima; le autorità carcerarie e giudiziarie francesi hanno fornito versioni discordanti sull'ultimo giorno di vita di Daniele Franceschi, il direttore del carcere ha infatti sostenuto che alle ore 13,30 il giovane stava bene, mentre al controllo seguente svoltosi alle 17 era stato trovato morto. Franceschi ha inviato lettere alla madre nelle quali denunciava di aver subito soprusi, maltrattamenti, minacce di essere messo in cella con elementi pericolosi e di non essere stato curato quando aveva la febbre molto alta. Inoltre, il giorno prima di morire, aveva scritto, in corretto francese, al medico della prigione, che sentiva un forte dolore al cuore e alla spalla sinistra e che chiedeva di essere visitato in un ospedale esterno; il medico ha visitato il ragazzo ma ha sottovalutato la situazione e lo ha rispedito in cella, dove è morto solo e inascoltato; le testimonianze dei compagni di detenzione lasciano pensare a un'omissione di soccorso. Le autorità francesi hanno effettuato l'esame autoptico, al quale non ha potuto partecipare nessun medico di fiducia della famiglia, né italiano, né francese, con la motivazione ufficiale che la procedura di nomina sarebbe stata troppo complessa; i familiari hanno potuto vedere il corpo grazie all'intervento del Console generale d'Italia a Nizza, soltanto poco prima dell'autopsia, ed hanno dichiarato che il giovane era irriconoscibile, che aveva il volto gonfio, segni rossi sulla guancia e sul naso una macchia scura; il 13 ottobre la mamma di Daniele Franceschi, che si era recata in Francia per dare l'ultimo saluto alla salma del figlio, è stata malmenata dalla polizia francese, gettata a terra con un calcio, perché aveva osato protestare con forza davanti al carcere di Grasse, e ha riportato la frattura di alcune costole; quello che resta del corpo di Daniele Franceschi - dopo l'asportazione di numerosi organi, compreso il cuore - è stato inviato in Italia per essere sottoposto a una nuova autopsia, ottenuta con difficoltà dai legali della famiglia e infine disposta dalla Procura di Lucca; la nuova autopsia - peraltro difficile da eseguire in quanto buona parte degli organi è ancora a disposizione dell'autorità giudiziaria francese - sembra escludere il pestaggio in carcere come causa della morte, ma restano ancora da chiarire la riscontrata frattura del setto nasale, mai refertata in Francia, e da acquisire le*

## 11. CIRCOLARE DAP N. 3594/6044

La circolare n. 3594/6044, diramata dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria il 25 novembre 2011, introduce un nuovo modello di trattamento che prende le mosse dalla consapevolezza della necessità di definire un modello di sicurezza differenziato in base alle diverse tipologie di detenuti. Vengono dunque introdotti codici per ogni categoria di detenuti che corrispondono al livello di rischio che presentano, introducendo un regime a celle aperte per i ristretti non pericolosi. In tal modo si garantiscono loro più ampi spazi di trattamento e di recupero sociale.

In base alle nuove disposizioni, il perimetro della detenzione non è più quello della cella, bensì quello della sezione, all'interno della quale la vita penitenziaria sarà connotata da libertà di movimento, ovviamente secondo precise regole di comportamento che ne condizionino l'andamento. L'ammissione del detenuto - sia esso condannato o imputato - al regime aperto è subordinata ad una valutazione della sua pericolosità. A questo fine ad ogni soggetto viene attribuito un 'codice' (bianco, giallo, verde o rosso), che indica la probabilità di commissione, da parte dello stesso, di fatti di evasione o di turbamento dell'ordine e della sicurezza interna all'istituto.

Un altro elemento di novità è dato dall'introduzione di nuove regole di assistenza e di un gruppo di intervento interdisciplinare per prevenire i suicidi. Lo staff addetto a questo ruolo non dovrà accostarsi al soggetto a rischio con l'approccio di tipo tradizionale,

---

*analisi del sangue eseguite sul giovane detenuto che segnalavano la possibile presenza di un infarto in corso, lasciando intravedere l'incuria di chi poteva intervenire e non lo ha fatto".*

incentrato sulla "sorveglianza", finalizzato a prevenire gesti di autolesionismo, ma piuttosto con un approccio basato sul sostegno. Le misure sino ad oggi poste in essere erano finalizzate a intensificare la vigilanza nei confronti dei soggetti ritenuti a rischio, e cioè essenzialmente nei confronti dei soggetti al momento del loro ingresso nell'istituto penitenziario (c.d. nuovi giunti). Per rispondere più efficacemente al problema, si prevede ora l'istituzione a livello regionale di gruppi di lavoro all'interno dei già esistenti 'Osservatori permanenti sulla sanità penitenziaria', a cui si attribuisce il compito di elaborare dei "programmi operativi di prevenzione del rischio autolesivo e suicidiario in carcere", basati su nuovi criteri che la circolare indica.

Il provvedimento è stato in generale salutato positivamente. Va comunque considerato che da più parti è stata sollevata l'obiezione che la possibilità di avere le celle aperte durante il giorno dovrebbe essere la regola per tutti i detenuti comuni in media sicurezza, secondo quanto previsto dal regolamento penitenziario del 2000 che distingue tra "locali nei quali si svolge la vita dei detenuti" e "locali" o "camere di pernottamento", e non una conseguenza del comportamento del detenuto.

## **12. IL "PACCHETTO SEVERINO" APPROVATO DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI IL 16 DICEMBRE 2011**

### **12.1 Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri. Il decreto "salva carceri"**

Le misure introdotte della legge n. 9 del 17 febbraio 2012 (di conversione del decreto legge n. 211 del 22 dicembre 2011, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 20 febbraio 2012), sono

mirate principalmente a ridurre il fenomeno delle "porte girevoli". Più in dettaglio, il provvedimento introduce due modifiche nell'art. 558 del codice di procedura penale. Con la prima, si prevede che, nei casi di arresto in flagranza, il giudizio direttissimo debba essere necessariamente tenuto entro, e non oltre, le quarantotto ore dall'arresto, non essendo più consentito al giudice di fissare l'udienza nelle successive quarantotto ore. Con la seconda modifica, viene introdotto il divieto di condurre in carcere le persone arrestate, per reati di non particolare gravità, prima della loro presentazione dinanzi al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo. In questi casi, l'arrestato dovrà essere, di norma, custodito dalle forze di polizia, salvo che ciò non sia possibile per mancanza di adeguate strutture o per altri motivi, quali lo stato di salute dell'arrestato o la sua pericolosità. In tali casi, il pubblico ministero dovrà adottare uno specifico provvedimento motivato<sup>33</sup>.

Come già sottolineato, la legge consentirà inoltre di applicare la detenzione presso il domicilio introdotta dalla legge n. 199 del 2010 per un maggior numero di detenuti, innalzando da dodici a diciotto mesi la pena detentiva che può essere scontata presso il domicilio del condannato anziché in carcere.

Del superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari si è già detto specificando che con la chiusura delle strutture si dovrà provvedere alla transizione delle persone ristrette in strutture sanitarie gestite dal servizio sanitario nazionale<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Va ricordato che nel decreto, in sede di dibattito in Senato, è stato incluso l'allargamento della riforma sanitaria penitenziaria anche agli arrestati in camere di sicurezza (emendamento Di Giovan Paolo).

<sup>34</sup> Grazie a due emendamenti presentati nel corso della discussione in Senato del provvedimento, entro il 31 marzo 2012 dovrà essere adottata una circolare

## **12.2 Disegno di legge "Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili".**

Il disegno di legge<sup>35</sup> interviene su quattro materie, attraverso lo strumento della delega al Governo: depenalizzazione; sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili; sospensione del procedimento con messa alla prova; pene detentive non carcerarie.

- Depenalizzazione: si prevede la trasformazione in illecito amministrativo dei reati puniti con la sola pena pecuniaria, con esclusione dei reati in materia di edilizia urbanistica, ambiente, territorio e paesaggio, immigrazione, alimenti e bevande, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, sicurezza pubblica. Sono inoltre escluse dalla depenalizzazione le condotte di vilipendio comprese tra i delitti contro la personalità dello Stato. Il termine per l'attuazione della delega e' di diciotto mesi.

- Sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili:

coerentemente con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo si tende a garantire l'effettiva conoscenza del processo. La delega prevede che la sospensione del dibattimento comporta una sospensione della prescrizione per un periodo pari a quello previsto per la prescrizione del reato: quindi, se il reato si prescrive in 6

---

attuativa di tale transizione mentre è stato fissato al febbraio 2013 il termine per l'analisi della situazione attuale degli "internati". Inoltre la riforma sanitaria penitenziaria è stata allargata anche agli arrestati nelle camere di sicurezza al fine di garantire assistenza sanitaria a vantaggio sia degli arrestati che degli agenti.

<sup>35</sup> L'iter parlamentare è cominciato nel febbraio 2012.

anni, il corso della prescrizione sarà sospeso per 6 anni, dopo i quali ricomincerà a decorrere. Questo periodo dovrà servire a portare il processo a conoscenza dell'imputato. La sospensione del processo non opera nei casi in cui si può presumere che l'imputato abbia conoscenza del procedimento: ad es., quando è stato eseguito un arresto, un fermo o una misura cautelare o nei casi di latitanti (che si sono volontariamente sottratti alla conoscenza del processo). Inoltre, la sospensione del procedimento non opera nei casi dei reati di mafia, di terrorismo o degli altri reati di competenza delle direzioni distrettuali.

- Sospensione del procedimento con messa alla prova:

è prevista in caso di reati non particolarmente gravi (puniti con pene detentive non superiori a quattro anni). La sospensione con messa alla prova è rimessa a una richiesta dell'imputato, da formularsi sino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado. La messa alla prova consiste in una serie di prestazioni, tra le quali un'attività lavorativa di pubblica utilità (presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato), il cui esito positivo determina l'estinzione del reato. Potrà essere concessa soltanto una volta (o due, purché non si tratti di reati della medesima indole) a condizione che il giudice ritenga che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati.

- Pene detentive non carcerarie:

è prevista l'introduzione di due nuove pene detentive non carcerarie: la reclusione e l'arresto presso l'abitazione o altro luogo di privata dimora. Queste pene sono destinate a sostituire la detenzione in carcere in caso di condanne per reati puniti con pene detentive non superiori a quattro anni. Le nuove pene saranno applicate direttamente dal giudice della cognizione, con notevoli vantaggi



processuali. Si tratta di modifiche in linea con gli obiettivi generali del provvedimento legislativo, che intende realizzare una equilibrata “decarcerizzazione” e dare effettività al principio del minor sacrificio possibile della libertà personale.

### **12.3 Schema di D.P.R. "Modifiche al D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230. Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà"**

Premesso che al momento della pubblicazione di questo rapporto l'iter del provvedimento deve ancora avere inizio, le misure proposte hanno la finalità di giungere alla modifica dell'ordinamento penitenziario, in modo da fornire al detenuto - al momento del suo ingresso in carcere - e ai suoi familiari, una guida in diverse lingue, che indichi in forma chiara le regole generali del trattamento penitenziario e che fornisca tutte le informazioni indispensabili su servizi, strutture, orari e modalità di colloqui, corrispondenza, doveri di comportamento. Lo schema di D.P.R. modifica due norme del Regolamento penitenziario introducendo la *Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati*.

## **PARTE TERZA: IL TRATTENIMENTO DEGLI STRANIERI**

### **1. I DIRITTI DEI MIGRANTI E DEI RICHIEDENTI ASILO**

#### **1.1 LE FONTI DI DIRITTO RELATIVE ALLO STATUS DEI RIFUGIATI, DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI LAVORATORI MIGRANTI**

##### **a) Definizione status dei rifugiati e richiedenti asilo**

Il diritto internazionale riconosce il diritto di ogni persona di lasciare il proprio paese e farvi ritorno. Tale libertà è sancita dapprima dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art. 13) ma anche da molteplici successive convenzioni internazionali in materia di diritti umani. Se questo diritto è ormai ampiamente riconosciuto per quanto concerne gli spostamenti da e verso il territorio di uno stato per coloro che ne hanno la cittadinanza, una maggiore riluttanza si è sempre riscontrata nel riconoscere un analogo diritto per i non-cittadini. Tale riluttanza, che si è generalmente tradotta nella prerogativa sovrana di ogni stato di decidere le proprie politiche nel settore dell'immigrazione, conosce un'unica eccezione, rappresentata dalla protezione internazionale dei rifugiati. A questa categoria di soggetti particolarmente vulnerabili è dedicata la "Convenzione relativa allo status dei rifugiati", adottata a Ginevra il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore sul piano internazionale il 22 aprile 1954 (per l'Italia il 13 febbraio 1955, legge di ratifica n.722 del 24 luglio 1954), e il relativo protocollo aggiuntivo, entrato in vigore il 4 ottobre 1967. Anche la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, all'art. 14 c.1

afferma che *"Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni"*.

Il diritto di asilo, come è noto, è peraltro entrato nella nostra Costituzione all'art. 10 c. 3<sup>36</sup>.

Il rifugiato è colui che, ai sensi dell'art. 2 c.2 della Convenzione di Ginevra, come modificata dal Protocollo di New York del '67, *"nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello stato di cui possiede cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto Stato"*.

L'articolo 31 costituisce, insieme ai successivi articoli 32 e 33, il cuore della Convenzione, disponendo che non vengano prese sanzioni penali a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate. L'articolo 32 afferma il divieto per ogni Stato di espulsione del rifugiato residente nel proprio territorio, salvo che per motivi di sicurezza nazionale.

Infine, l'art. 33 proclama un principio cardine su cui si fonda la protezione internazionale dei rifugiati, quello del *non-refoulement*:

*"1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua*

---

<sup>36</sup> *"Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge"*.

*razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche."*

Tale principio è ampiamente riconosciuto sia dall'ordinamento europeo che da quello italiano, e costituisce, tra l'altro, un corollario del più generale divieto, perentorio e inderogabile, di tortura e di altri trattamenti inumani e degradanti. Ne deriva infatti il divieto per gli Stati di inviare una persona in un paese in cui si ritiene che possa diventare vittima di tortura o di altri maltrattamenti.

I rifugiati e i richiedenti asilo sono dunque coloro che sono costretti ad abbandonare il proprio paese perché perseguitati in base alle loro idee politiche, religiose, le proprie origini etniche o la propria lingua. Si tratta comunque di migranti in quanto costretti dalla situazione in cui vivono ad abbandonare il proprio paese.

#### **b) Diritti dei lavoratori migranti**

Le norme internazionali, dunque, proteggono i migranti in quanto sono soggetti deboli, esposti a pericoli di ogni tipo non solo lungo la via che dovrà portarli in un luogo altro da quello in cui sono nati e cresciuti, ma anche proprio laddove avranno scelto di stabilirsi nella speranza di condizioni di vita migliori. Tra coloro che sono costretti a lasciare la propria casa il diritto internazionale offre tutela sia ai rifugiati, nell'accezione data dalle norme a questa categoria di persone, sia ai lavoratori, a coloro, cioè, che il bisogno ha spinto a cercare nuove fonti di sostentamento. I lavoratori migranti costituiscono una categoria di persone particolarmente vulnerabili e, pertanto, bisognose di tutela<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> La vulnerabilità deriva dall'allontanamento dallo Stato di origine, che costituisce di per se una situazione di svantaggio.

Ecco perché gli Stati hanno riconosciuto un diritto di protezione sia ai rifugiati, sin dagli anni '50, con la stesura della Convenzione di Ginevra, sia ai lavoratori migranti, sebbene in forma più lenta e graduale.

Non è questa la sede per una disamina degli effetti della globalizzazione sullo sviluppo mondiale. L'intensificazione del fenomeno migratorio, che è oggi una realtà di massa dalle proporzioni sconosciute in passato, e l'estensione dei diritti umani a livello internazionale, hanno reso ineludibile la definizione di un sistema internazionale di garanzie per i lavoratori migranti. Il 28 dicembre 1990 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, in vigore sul piano internazionale dal 2003. La Convenzione è il frutto di un lavoro lungo, durato ben dieci anni, che è cominciato dalla istituzione, nel 1979, di un gruppo di lavoro dall'Assemblea Generale che aveva l'incarico specifico di redigere un testo che riconoscesse i diritti dei migranti.

Va ricordato peraltro che già il *Patto Internazionale sui diritti civili e politici*, adottato a New York il 16 dicembre 1966, e in vigore in Italia dal 15 dicembre 1978, all'art. 12 contempla diritti per gli stranieri presenti sul territorio di uno Stato. La *Convenzione* del 1990 ha un contenuto decisamente più garantista e, per questo, "innovativo". Purtroppo la *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie* è stata ratificata da un numero contenuto di Stati, principalmente Stati di emigrazione piuttosto che di immigrazione. Anche l'Italia non ha firmato e ratificato l'importante documento.

Il *Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, adottato dall'Assemblea generale Onu nel 1966, entrati in vigore il 3 gennaio 1976 (in Italia dal 1977), all'art. 2, comma 2 ribadisce solennemente l'obbligo di non discriminazione rispetto ai diritti enunciati, tra cui in particolare il lavoro: "*Gli Stati parti (...) recita questo importante documento "si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altro opinione, l'origine nazionale o sociale (...)"*".

Per quanto concerne l'ambito di applicazione della Convenzione, questa si applica a tutti i lavoratori migranti<sup>38</sup> e alle loro famiglie, senza alcuna distinzione (art. 1) e indipendentemente che si tratti di lavoratori migranti "regolari" o "irregolari" ovvero che siano in possesso di regolare permesso di soggiorno o meno. L'irrelevanza di questa distinzione<sup>39</sup> ai fini dei diritti di cui godono, o dovrebbero godere, i migranti costituisce probabilmente un elemento la cui importanza non andrebbe sottovalutata. Tutti i lavoratori migranti ed i membri delle loro famiglie dovrebbero godere dei diritti umani fondamentali, elencati negli artt. 8-35, a prescindere dal fatto che siano in possesso o meno dell'autorizzazione prevista dalle rispettive legislazioni nazionali. Alla base vi è il principio di uguaglianza di trattamento e il principio di non discriminazione. L'art. 10 della Convenzione,

---

<sup>38</sup> Ai sensi dell'art. 2.c. 1 della Convenzione, "*l'espressione "lavoratori migranti" designa le persone che eserciteranno, esercitano o hanno esercitato una attività remunerata in uno Stato cui loro non appartengono"*.

<sup>39</sup> Tale irrilevanza si deduce dal fatto che in tutta la Convenzione si proclamano i diritti di tutti i lavoratori migranti, senza specificare o entrare nel merito della loro situazione giuridica, di migrante regolare o irregolare.

richiamando altri atti internazionali, sancisce il divieto di tortura o altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

L'art. 17 contiene i principi *standard* in merito alla detenzione, che sono i seguenti:

*" 1. I lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie che vengono privati della loro libertà sono trattati con umanità e con il rispetto della dignità inerente alla persona umana e della loro identità culturale.*

*2. I lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie imputati sono, salvo alcune circostanze eccezionali, separati dai condannati e sottomessi ad un regime diverso, appropriato alla loro condizione di persone non condannate. I giovani imputati vengono separati dagli adulti e si decide sul loro caso il più rapidamente possibile*

*3. I lavoratori migranti o i membri delle loro famiglie che sono detenuti in uno Stato di transito o uno Stato di impiego a causa di una infrazione alle disposizioni relative alle migrazioni devono essere separati, nella misura del possibile, dai condannati o imputati.*

*4. Durante tutto il periodo nel quale dei lavoratori migranti o dei membri della loro famiglia siano imprigionati in virtù di una sentenza pronunciata da un tribunale, il regime penitenziario comporta un trattamento il cui obiettivo essenziale è la loro espiazione e il loro recupero sociale. I giovani che*

*delinquono vengono separati dagli adulti e sottomessi ad un regime appropriato alla loro età ed al loro status legale.*

*5. Durante la loro detenzione o il loro imprigionamento, i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie godono quanto i nazionali degli stessi diritti di visita dei membri delle loro famiglie.*

*6. Ogni volta che i lavoratori migranti vengono privati della loro libertà le autorità competenti dello Stato interessato accordano una attenzione particolare ai problemi che potrebbero porsi nei confronti delle loro famiglie, particolarmente al coniuge e ai figli minorenni.*

*7. I lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie che sono sottoposti a una qualunque forma di detenzione o di imprigionamento in virtù delle leggi dello Stato di impiego o dello Stato di Transito godono dei medesimi diritti degli appartenenti a quello Stato che si trovano nella stessa situazione. "*

Pare particolarmente rilevante il comma 2 dell'art. 19. Nel caso il lavoratore migrante o un membro della sua famiglia si rendessero responsabili di una violazione di legge del paese ospite, viene imposto di fare comunque "*considerazioni umanitarie legate alla condizione di lavoratore migrante*".

La Convenzione prevede inoltre l'istituzione di un Comitato per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti ed i membri



delle loro famiglie, con il compito di redigere un rapporto annuale all'Assemblea Generale in merito all'applicazione delle norme della convenzione da parte degli stati contraenti.

**c) Criteri standard per il trattenimento dei migranti e dei richiedenti asilo**

Per quanto concerne le modalità con le quali i migranti di tipo "economico" (coloro che si spostano alla ricerca di migliori condizioni di vita) o i richiedenti asilo possano essere trattenuti dal paese ospite in attesa di accertamenti relativi alla loro condizione, in linea generale vanno osservati i principi di umanità e di rispetto della dignità umana: "*Qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana*"<sup>40</sup>.

Inoltre il 7° Rapporto generale del *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa* (CPT/Inf (97)10) tratteggia alcuni principi *standard* in materia di stranieri ai quali siano state applicate misure restrittive in virtù della legislazione sull'immigrazione vigente nel paese in cui hanno fatto ingresso.

Si tratta in particolare di persone che sono state private, per periodi più o meno lunghi, della libertà perché

a) è stato rifiutato loro il permesso di entrare nel paese in questione;

b) sono state sorprese dalle autorità mentre entravano nel paese in modo illegale;

---

<sup>40</sup> Articolo 10.1 del *Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici*.

c) sono restate nel paese nonostante il titolo che consentiva il soggiorno fosse scaduto;

d) hanno fatto domanda di asilo e sono in attesa di risposta.

Il CPT è molto chiaro nel precisare che in questi casi è esclusa la detenzione di queste categorie di stranieri. Anche qualora le condizioni di detenzione fossero adeguate, il Comitato esclude che il fatto di trovarsi illecitamente in un paese straniero possa essere all'origine di una detenzione. Nessuno che non sia stato condannato o sospettato di reati può trovarsi in una struttura penitenziaria poiché *"un carcere è per definizione un luogo non idoneo in cui detenere qualcuno che non è né condannato né sospettato di reati"*<sup>41</sup>.

Il CPT auspica invece che queste persone ricevano una sistemazione nei centri appositamente concepiti per questo scopo. Si insiste molto sulla necessità che queste strutture non possano essere assimilati ad un ambiente carcerario, anche prevedendo adeguati programmi di attività.

#### **d) Alcune direttive europee in materia di richiedenti asilo e migranti**

**d.1 [richiedenti asilo]** La direttiva Comunitaria 2003/9 reca le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri<sup>42</sup>. Dopo questa direttiva "accoglienza", è stata la volta

---

<sup>41</sup> <http://www.cpt.coe.int/lang/ita/ita-standards.pdf>

<sup>42</sup> Il decreto legislativo di attuazione della direttiva – D.lgs. 140/2005 - stabilisce le norme sull'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale, in linea con gli standard europei e con il diritto internazionale dei rifugiati (in particolare, con la Convenzione di Ginevra del 1951

della cosiddetta direttiva “qualifiche” (2004/83) e della direttiva “procedure” (2005/85)<sup>43</sup>. La prima stabilisce i criteri che gli stati membri dell’Unione devono utilizzare per decidere se un richiedente asilo ha diritto alla protezione internazionale e quale forma di protezione debba ricevere, vale a dire lo status di rifugiato o una forma di protezione sussidiaria. La seconda introduce norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Le due direttive innovano in maniera sostanziale la disciplina sull’asilo.

In particolare, la direttiva 2004/83/CE stabilisce che qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che si trovi fuori dal suo paese di origine e che non voglia o non possa farvi ritorno perché teme di essere perseguitato, può chiedere lo status di rifugiato. I richiedenti che non soddisfano le condizioni necessarie perché venga riconosciuto loro lo status di rifugiato possono chiedere una protezione sussidiaria. Ai fini della presente direttiva, rientrano nel termine "persecuzione" determinati atti, che per loro natura o frequenza, rappresentano una violazione grave dei diritti umani fondamentali, e sono perpetrati per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale.

I paesi dell’UE sono obbligati a dare particolare attenzione a determinate categorie di soggetti (minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne incinte, genitori soli accompagnati da figli minori, vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale).

---

<sup>43</sup> recepite nel nostro ordinamento con il D. lgs 251/2007 e con il D.lgs. 25/2008.

La direttiva prevede che i paesi dell'UE garantiscano ai beneficiari dello status di rifugiato o di una protezione sussidiaria tutta una serie di diritti, e in particolare il diritto di non-respingimento (*non refoulement*)<sup>44</sup>.

**d.2 [migranti irregolari]** La Direttiva 2008/115/CE<sup>45</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, la c.d. "direttiva rimpatri", stabilisce invece norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri all'allontanamento e al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Innanzitutto gli Stati membri devono rispettare il principio di *non-refoulement* e tenere in debita considerazione l'interesse superiore del bambino, la vita familiare e le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato.

---

<sup>44</sup> Tra questi: il diritto di ricevere comunicazioni in una lingua da loro compresa; il diritto ad un permesso di soggiorno valido almeno tre anni e rinnovabile per i rifugiati e almeno un anno e rinnovabile per i beneficiari di protezione sussidiaria; il diritto di viaggiare all'interno e al di fuori del territorio del paese che ha rilasciato lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria; il diritto di esercitare un'attività dipendente o autonoma, così come la possibilità di seguire dei corsi di formazione professionale; l'accesso all'istruzione per i bambini e ai corsi di formazione professionale per gli adulti; l'accesso a cure mediche e ad ogni altra forma di assistenza necessaria per le categorie con necessità specifiche (minori, vittime di torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale); l'accesso ad una sistemazione adeguata; l'accesso a programmi che promuovano l'integrazione all'interno della società ospitante e a quelli miranti a facilitare il rientro volontario nel paese d'origine.

<sup>45</sup>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>  
La legge 2 agosto 2011, n. 129 ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Tra le finalità della direttiva c'è l'istituzione di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità. Viene inoltre sottolineata la necessità di stabilire una procedura equa e trasparente, che si basi su decisioni adottate caso per caso, non limitandosi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare e di stabilire garanzie giuridiche minime comuni sulle decisioni connesse al rimpatrio per l'efficace protezione degli interessi delle persone interessate.

La stessa direttiva obbliga gli stati ad adottare preliminarmente forme di rimpatrio volontario, anche imponendo obblighi diretti a evitare il rischio di fuga, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria adeguata, la consegna di documenti o l'obbligo di dimorare in un determinato luogo, prima di procedere al rimpatrio con trattenimento ed accompagnamento forzato, decisione che comunque può essere assunta solo sulla base della considerazione individuale del singolo caso. La mera presenza sul territorio in assenza di validi documenti di soggiorno, se può precludere ad un rimpatrio volontario, misura da adottare a preferenza delle altre, non può comportare come conseguenza automatica la commissione di un reato.

La direttiva prevede infine che si ricorra alla detenzione amministrativa solo quando “non possano essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive”. Viene inoltre stabilito che il “ricorso al trattenimento venga limitato e subordinato al principio di proporzionalità con riguardo ai mezzi impiegati e agli

obiettivi perseguiti e solo nel caso in cui l'uso di misure meno coercitive sia insufficiente".

In ogni caso la direttiva, nell'armonizzare le pratiche europee dei 27 Paesi Membri, insiste per una identificazione celere e il più possibile automatizzata, che permetta una permanenza minima nei centri di accoglienza.

## **1.2 IL VAGLIO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE**

### **a) Il consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite.**

Tra le 92 raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, a seguito della *Universal Periodic Review* cui l'Italia è stata sottoposta nel 2010, ben nove riguardavano la condizione dei richiedenti asilo, migranti e rifugiati nel nostro paese, e più in generale le nostre leggi sull'immigrazione. Queste raccomandazioni sono tutte state accolte dal governo italiano che ha anzi inteso precisare come tali raccomandazioni fossero già state attuate o in corso di attuazione. Si è trattato in particolare delle raccomandazioni n. 67, 68, 77, 78, 79 e 80.

Le raccomandazioni del Consiglio dei Diritti miravano ad una maggiore tutela, in Italia, dei diritti fondamentali dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti, incluse le persone che si trovavano nei centri di trattenimento. Veniva sollecitato altresì un maggior impegno per migliorare, rendendole più rapide e trasparenti, le procedure necessarie per individuare le criticità delle persone bisognose di protezione in viaggio sul nostro territorio o presenti in Italia, in collaborazione con l'UNHCR. Veniva inoltre chiesto all'Italia di favorire anche il pieno godimento dei diritti delle

persone giunte in Italia per cercare condizioni di vita migliori, adoperandosi per migliorare le strutture a sostegno dei migranti.

Per quanto riguarda le raccomandazioni n. 69, 70 e 71, inerenti la salvaguardia del principio di *non-refoulement* nonché dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo intercettati o recuperati in mare, il governo italiano, pur accogliendo le relative raccomandazioni, ha precisato che la legislazione italiana (ivi incluse le norme contenute nell'accordo italo-libico volto a limitare i flussi migratori dal paese nordafricano), non viola in alcun modo il principio di non respingimento; inoltre nessuno dei migranti recuperati in mare, che avessero presentato domanda di asilo o avessero manifestato la volontà di ricorrere ad altri strumenti di protezione internazionale, sono stati rinviiati nel paese di origine o di transito. Al contrario, ha dichiarato il governo italiano, dopo il loro salvataggio queste persone sono state accompagnate nel nostro paese.

#### **b) Il Comitato per la Prevenzione della Tortura**

In base all'art. 7 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e di altri trattamenti inumani e degradanti, il CPT ha condotto una visita in Italia dal 27 al 31 luglio 2009. Si è trattato tratta di una visita *ad hoc*. In particolare, il CPT ha ritenuto di dover controllare le implicazioni della nuova politica, nota anche come *push-back policy*, portata avanti dall'Italia a partire dal maggio 2009, che consisteva nel respingimento dei migranti intercettati dalla Guardia Costiera o dalla Guardia di Finanza nelle acque internazionali.

Tale politica è stata aspramente criticata dalla comunità internazionale. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i

Rifugiati (UNHCR), ha più volte sollecitato la sospensione dei respingimenti, sottolineando come tale politica sia in contrasto con il principio del non respingimento.

Nel corso della visita in Italia del luglio 2009 la delegazione del CPT ha visitato e intervistato gruppi di migranti nel centro di accoglienza per immigrati irregolari in Contrada Pian del Lago e nel centro per minori "Germoglio", a Caltanissetta; nel centro per minori "Prospettiva" di Catania, nel centro di identificazione ed espulsione di migranti irregolari di Ponte Galeria, Roma.

A termine della visita, il CPT, pur riconoscendo il diritto degli stati di proteggere, in virtù della loro sovranità, i propri confini e di introdurre misure per il controllo dell'immigrazione, ha ritenuto che l'Italia abbia violato, con la *push-back policy*, il principio di *non-refoulement*, principio che, come detto, costituisce parte integrante del divieto cogente sancito dall'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Le autorità italiane hanno sostenuto la legittimità del provvedimento alla luce della Convenzione Onu contro il crimine organizzato transnazionale, e il Protocollo contro il traffico dei migranti in terra, mare e aria (le obiezioni italiane sono riportate nel rapporto del CPT<sup>46</sup>). Inoltre l'Italia ha concluso una serie di trattati con la Libia e l'Algeria, per contrastare attività terroristiche, il crimine organizzato e l'immigrazione irregolare. L'Italia ha sottolineato come, durante le operazioni di intercettazione e respingimento, nessuno dei migranti avesse espresso l'intenzione di chiedere asilo in Italia. In particolare, nella risposta del Governo

---

<sup>46</sup> Rapporto del CPT al Governo italiano del 28.4.2010 [CPT/IN (2010) 14]: <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-14-eng.htm>



italiano al rapporto del CPT del 28 aprile 2010 si legge: "*As for the application of the principle of non refoulement, we recall that no migrant, once on the Italian ships, expressed his/her intention to apply for asylum*"<sup>47</sup>.

E, ancora, riguardo al rischio di tortura o maltrattamenti in particolare in Libia, le autorità italiane hanno tenuto a precisare come la Libia (di Gheddafi) fosse legata a convenzioni internazionali per il rispetto dei diritti umani, e avesse ratificato la Convenzione dell'Unione Africana per i rifugiati del 1969.

### **1.3 La condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo il 23 febbraio 2012**

Le operazioni italiane per il respingimento di immigrati verso la Libia sono state condannate dalla Corte europea dei diritti umani di Strasburgo, con la sentenza del 23 febbraio 2012, per violazione della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e in particolare il principio di *non refoulement*. Si tratta del caso "Hirsi Jamaa e altri contro l'Italia" risalente al 2009<sup>48</sup>.

Il 6 maggio 2009, a 35 miglia a sud di Lampedusa, in acque internazionali le autorità italiane intercettarono una barca con a bordo circa 200 somali ed eritrei, tra cui bambini e donne in stato di gravidanza. I migranti furono presi a bordo da una imbarcazione italiana, e respinti a Tripoli, dove, contro la loro volontà, vennero riconsegnati alle autorità libiche. Dalle ricostruzioni successive si è evinto che non vi fu alcuna identificazione da parte delle autorità

---

<sup>47</sup> Risposta del Governo italiano al rapporto del CPT [CPT/IN (2010) 15]:

<http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-15-eng.pdf>

<sup>48</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo - Sentenza 23 febbraio 2012, n. 27765/2009.

italiane che del resto non fornirono alcuna informazione riguardo la destinazione e i migranti erano convinti di essere diretti verso le coste italiane. Rintracciati, dopo il loro respingimento, dal Consiglio italiano per i rifugiati in Libia, 11 cittadini somali e 13 cittadini eritrei, hanno presentato il ricorso alla Corte Europea contro l'Italia.

La Corte ha dunque condannato l'Italia per la violazione di 3 principi fondamentali: il divieto di sottoporre a tortura e trattamenti disumani e degradanti (articolo 3 Cedu), l'impossibilità di ricorso (articolo 13 Cedu) e il divieto di espulsioni collettive (articolo 4, IV Protocollo aggiuntivo Cedu). I giudici inoltre hanno ricordato che i diritti dei migranti africani in transito per raggiungere l'Europa sono sistematicamente violati e la Libia non ha offerto ai richiedenti asilo un'adeguata protezione contro il rischio di essere rimpatriati nei paesi di origine dove possono essere perseguitati o uccisi<sup>49</sup>.

Ai richiedenti, 11 somali e 13 eritrei, l'Italia dovrà versare un risarcimento di 15 mila euro più le spese processuali.

---

<sup>49</sup> In una nota il Consiglio italiano dei rifugiati ricostruisce le condizioni di vita in Libia dei migranti respinti il 6 maggio 2009. La maggior parte di essi è stata reclusa per molti mesi nei centri di detenzione libici ove ha subito violenze e abusi di ogni genere. Dopo lo scoppio del conflitto in Libia, i ricorrenti che si trovavano ancora a Tripoli, ed erano stati nel frattempo liberati dai centri di detenzione, sono stati vittime di rappresaglie sia da parte delle milizie fedeli al regime sia da parte degli insorti e sono stati costretti a nascondersi per alcune settimane senza acqua né cibo. Dopo l'inizio dei bombardamenti Nato, alcuni ricorrenti sono scappati in Tunisia, altri hanno tentato nuovamente di imbarcarsi verso l'Europa, di nuovo. Un ricorrente è riuscito a lasciare nuovamente la Libia alla volta di Malta, dove ha richiesto e ottenuto protezione. Due ricorrenti sono, invece, deceduti nel tentativo di raggiungere nuovamente l'Italia a bordo di un'imbarcazione di fortuna. Un ricorrente è riuscito a fuggire in Israele, mentre un altro è ritornato in Etiopia.

Il senatore Giacomo Santini, Presidente della Commissione Migrazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE), ha sottolineato come con questa importante sentenza la Corte abbia definitivamente chiarito il divieto per gli stati membri di procedere ai respingimenti e abbia ribadito come i diritti dei rifugiati siano inviolabili e non possano essere negoziati.

## 2. L'ACCOGLIENZA E IL TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI IN ITALIA

### 2.1 Alcuni dati

Nel corso dell'indagine svolta dalla Commissione sulle condizioni della detenzione in Italia, è stato affrontato anche il tema della condizione di vita dei migranti trattenuti all'interno dei diversi centri di accoglienza e trattenimento, soprattutto in considerazione della situazione di criticità determinatasi nei primi mesi del 2011.

In Italia sono previste tre tipologie di centri di accoglienza per i migranti, così descritte sul sito del Ministero dell'interno<sup>50</sup>:

#### **Centri di accoglienza (CDA) (L.563/95)**

Sono strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento. I centri attualmente operativi sono:

- Agrigento, Lampedusa – 381 posti (Centro di primo soccorso e accoglienza)
- Cagliari, Elmas – 220 posti (Centro di primo soccorso e accoglienza)
- Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 360 posti (CDA)
- Lecce - Otranto (Centro di primissima accoglienza)
- Ragusa Pozzallo (Centro di primo soccorso e accoglienza) – 172 Posti

---

<sup>50</sup> Dati tratti dal sito del Ministero degli interni aggiornati al settembre 2011.

### **Centri di identificazione ed espulsione (CIE)**

Così denominati con decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, sono gli ex 'Centri di permanenza temporanea ed assistenza': strutture destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione. Previsti dall'art. 14 del Testo Unico sull'immigrazione 286/98, come modificato dall'art. 12 della legge 189/2002, tali centri si propongono di evitare la dispersione degli immigrati irregolari sul territorio e di consentire la materiale esecuzione, da parte delle Forze dell'ordine, dei provvedimenti di espulsione emessi nei confronti degli irregolari.

Il Decreto-Legge n. 89 del 23 giugno 2011, convertito in legge n. 129/2011, proroga il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali centri dai 180 giorni (previsti dalla legge n. 94/2009) a 18 mesi complessivi.

Attualmente i centri operativi sono 13:

- Bari-Palese, area aeroportuale – 196 posti
- Bologna, Caserma Chiarini – 95 posti
- Brindisi, Loc. Restinco - 83 posti
- Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 96 posti
- Catanzaro, Lamezia Terme – 80 posti
- Crotone, S. Anna – 124 posti
- Gorizia, Gradisca d'Isonzo – 248 posti
- Milano, Via Corelli – 132 posti
- Modena, Località Sant'Anna – 60 posti
- Roma, Ponte Galeria – 360 posti
- Torino, Corso Brunelleschi – 180 posti
- Trapani, Serraino Vulpitta – 43 posti
- Trapani, loc. Milo - 204 posti

**Centri accoglienza richiedenti asilo (CARA) (DPR 303/2004 - D.Lgs. 28/1/2008 n°25)**

Sono strutture nelle quali viene inviato e ospitato per un periodo variabile di 20 o 35 giorni lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato.

I centri attualmente operativi sono:

- Bari Palese, Area aeroportuale - 744 posti
- Brindisi, Restinco - 128 posti
- Caltanissetta, Contrada Pian del Lago - 96 posti
- Crotone, località Sant'Anna - 875 posti
- Foggia, Borgo Mezzanone - 856 posti
- Gorizia, Gradisca d'Isonzo - 138 posti
- Roma, Castelnuovo di Porto - 650 posti
- Trapani, Salina Grande - 260 posti

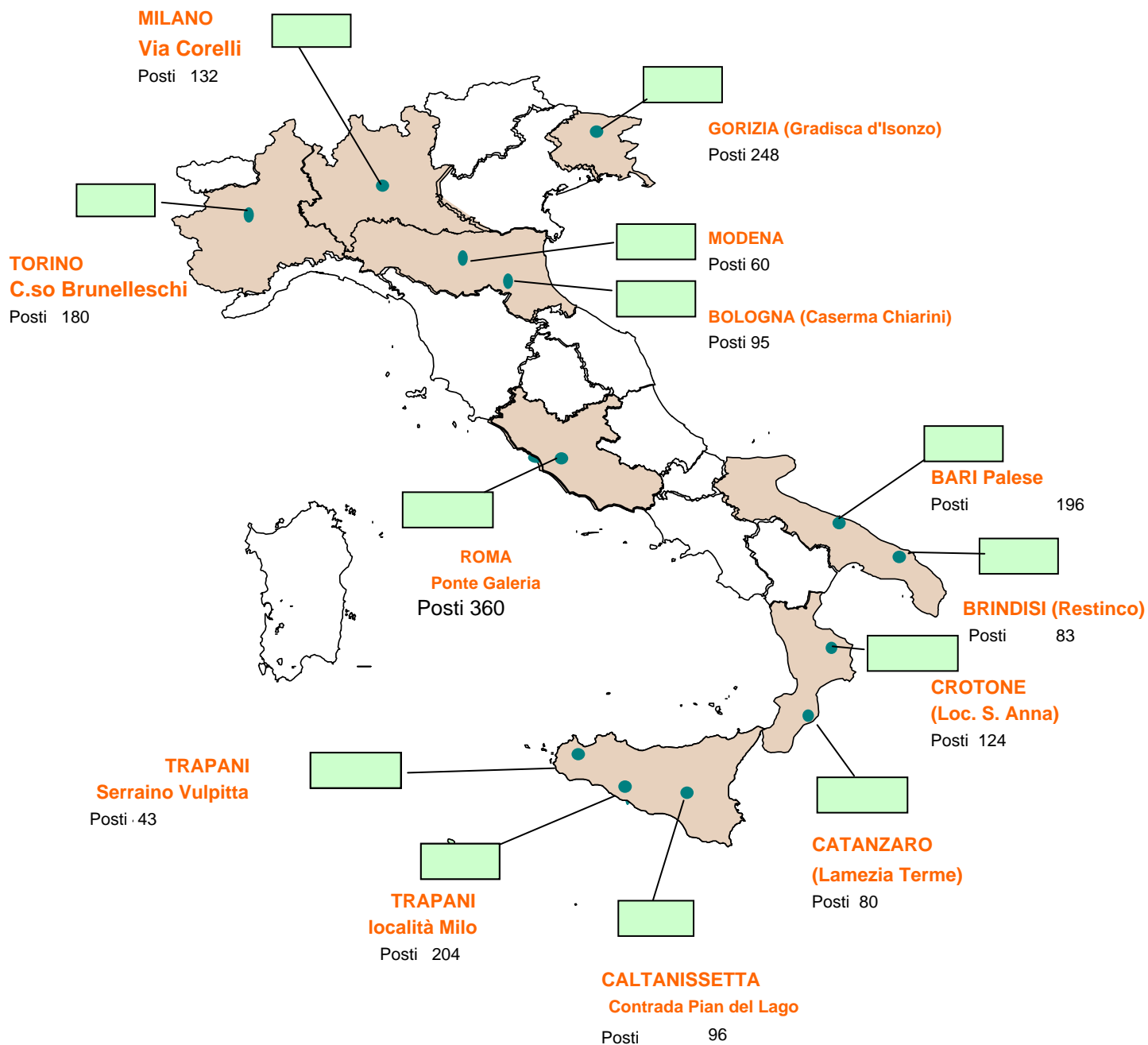
Vengono utilizzati per le finalità sia centri di accoglienza (CDA) che di centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) i centri di Ancona, Bari, Brindisi, Crotone, Foggia.



*Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE - Direzione Centrale Servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo

## CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE (CIE)



aggiornato al 28.9.2011



*Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE - Direzione Centrale Servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo

## CENTRI DI ACCOGLIENZA RICHIEDENTI ASILO (CARA)

### CENTRI DI ACCOGLIENZA (CDA)





Le crisi politiche che hanno scosso i paesi nordafricani nel corso del 2011 hanno determinato un intensificarsi dei flussi migratori dalla Tunisia e dalla Libia. Secondo le stime dell'OIM, al 7 ottobre 2011, 721.772 persone hanno abbandonato il territorio libico dall'inizio delle operazioni militari<sup>51</sup> e di questi circa 26.000 dalla Libia sono giunti in Italia.

Venuto meno il sistema di contrasto all'immigrazione irregolare basato sugli accordi con la Libia circa il pattugliamento delle coste e le azioni di respingimento, sono stati in totale 60.656 i cittadini stranieri giunti via mare e sbarcati sulle coste italiane (in particolare 51.596 sulle isole Pelagie), dall'inizio del 2011 al settembre dello stesso anno<sup>52</sup>. Secondo il *Dossier statistico immigrazione 2011 Caritas/Migrantes*, dall'entrata in vigore degli accordi con la Libia il 5 maggio 2009 fino all'inizio del 2011 si era registrato un calo significativo degli sbarchi e in tutto il 2010 sulle coste italiane erano approdate 4.406 persone, rispetto ai 36.951 del 2008, ai 9.573 del 2009.

Di fronte a tale incremento, il Presidente del Consiglio dei ministri, con decreto del 12 febbraio 2011 ha dichiarato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2011. Con successivo decreto del 6 ottobre 2011 lo stato di emergenza è stato prorogato fino al 31 dicembre 2012.

---

<sup>51</sup>

<http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/media/docs/reports/IOM-sitrep-MENA.pdf>.

<sup>52</sup> Dati riportati nel *Rapporto annuale del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati 2010/11*, a cura di Cittalia, presentato il 5 dicembre 2011 ([http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0772\\_Rapporto\\_Annuale\\_SPRAR\\_-\\_2010\\_2011.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0772_Rapporto_Annuale_SPRAR_-_2010_2011.pdf)).

## 2.2 Lampedusa

Particolarmente critica nei primi mesi del 2011 la situazione di Lampedusa, oggetto delle audizioni in Commissione di Laura Boldrini, portavoce dell'UNHCR, il 1 marzo, del sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano, il giorno seguente, e di Raffaella Milano e Carlotta Sami di *Save the Children*, il 5 aprile 2011. Dal 2008 infatti, nell'ambito del *Progetto Praesidium*, in convenzione con il Ministero dell'Interno, operano a Lampedusa l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), *Save the Children* e la Croce Rossa Italiana, per attività di supporto informativo-legale ai migranti nell'ambito dei rispettivi campi di intervento. Laura Boldrini ha riferito dell'arrivo dei 6.000 tunisini a febbraio nel giro di pochi giorni, della situazione di emergenza vissuta dall'isola, della riapertura del centro di accoglienza il 13 febbraio e dello sforzo di tutti i soggetti coinvolti nelle operazioni di prima accoglienza. Il sottosegretario Mantovano ha spiegato le procedure seguite dal momento dello sbarco sull'isola fino al trasferimento nei diversi centri presenti sul territorio nazionale. Della situazione dei minori sull'isola ha parlato Raffaella Milano sottolineando la situazione di crisi che si è venuta a creare sull'isola riguardo al mancato rispetto degli standard minimi di accoglienza dei minori.

Lampedusa è un centro di prima accoglienza (CDA). Una volta sbarcati sul territorio italiano, i migranti vengono trasferiti in strutture di transito di questo tipo, destinate a garantire un primo soccorso e ad attivare le procedure successive. L'accoglienza nel centro dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità del migrante e la legittimità della sua permanenza

sul territorio o per disporre l'allontanamento. In realtà, come denunciato dall'UNHCR e da diverse organizzazioni che operano sul campo, i tempi di permanenza si sono prolungati anche per più di venti giorni senza che siano stati adottati provvedimenti formali riguardanti lo status giuridico delle persone trattenute. Il trattenimento prolungato, l'impossibilità di comunicare con l'esterno, la mancanza di libertà di movimento senza alcun presupposto giuridico o amministrativo che preveda tali restrizioni ai migranti hanno provocato un clima di tensione molto alta, spesso sfociata in episodi di protesta e di autolesionismo. Sulla legittimità di tale situazione si sono succeduti in questi mesi numerosi appelli da parte delle organizzazioni che lavorano sull'isola.

Il 30 settembre 2011 è stato pubblicato il resoconto della visita che i cinque membri della sottocommissione ad hoc sull'arrivo massiccio di migranti irregolari, richiedenti asilo e rifugiati sulle coste meridionali dell'Europa dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) hanno effettuato a Lampedusa nei giorni 23 e 24 maggio 2011<sup>53</sup>. La sottocommissione ad hoc ha dichiarato che i centri di accoglienza di Lampedusa non sono adatti al trattenimento di migranti irregolari, in particolare tunisini. Nel rapporto, la sottocommissione ad hoc ha esortato le autorità italiane a intensificare quanto prima le capacità ricettive di Lampedusa e a garantire il rapido trasferimento dei nuovi arrivati in centri di accoglienza situati in altre parti d'Italia, sottolineando come dovrebbero inoltre essere previste strutture di accoglienza adeguate per i minori non accompagnati, garantendo che questi ultimi non siano detenuti e che siano separati dagli adulti.

---

<sup>53</sup> [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/amahlarg03\\_REV2\\_2011.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/amahlarg03_REV2_2011.pdf)

Inoltre, la sottocommissione ha espresso preoccupazione per la scelta delle autorità italiane di dichiarare Lampedusa “porto non sicuro”. “Bisogna condannare fermamente questi atti di violenza, che non rendono giustizia agli sforzi compiuti dalla popolazione locale e dalla Guardia costiera italiana che, giorno dopo giorno, fanno tutto il possibile per prestare soccorso alle persone in pericolo in mare e offrire loro un rifugio temporaneo sull’isola”, hanno dichiarato i membri della sottocommissione ad hoc. Il 2011 è stato segnato da numerose tragedie nel Mar Mediterraneo dove migliaia di persone hanno perso la vita nel tentativo di raggiungere le coste europee. A ragione della sua vicinanza con l’Africa settentrionale, Lampedusa è un territorio chiave per impedire nuove morti in mare. “Finché il porto di Lampedusa sarà considerato come un porto ‘non sicuro’, le traversate saranno più lunghe, più pericolose e le operazioni di salvataggio dei guardacoste saranno rallentate dalle maggiori distanze da percorrere partendo dalla Sicilia. Per salvare delle vite, è urgente che Lampedusa possa essere di nuovo in grado di accogliere gli arrivi”, ha dichiarato Christopher Chope (Regno Unito), Presidente della sottocommissione ad hoc e della Commissione Migrazioni, Rifugiati e Demografia dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa (APCE).

Riguardo ai minori, i primi mesi del 2011 hanno visto momenti critici nel sistema di accoglienza, soprattutto per quelli non accompagnati: le condizioni igienico-sanitarie, di alloggio e di sicurezza delle strutture spesso non sono state in grado di garantire la loro incolumità e la tutela dei loro fondamentali diritti. La promiscuità tra adulti e minori non sempre è stata evitata e i tempi dei trasferimenti dalle strutture temporanee alle comunità di alloggio definitivo sono stati più lunghi rispetto a quelli necessari al

primo soccorso, all'identificazione e alla segnalazione alle autorità titolate a incaricarsi della loro protezione, come previsto dalla normativa italiana.

Nell'ottobre 2011 è stato pubblicato da *Save the Children* il rapporto *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza umanitaria Nord Africa*<sup>54</sup>, in cui si descrivono le condizioni di accoglienza dei minori non accompagnati trasferiti, tra luglio e settembre 2011, da Lampedusa nelle 24 Strutture di Accoglienza Temporanea (SAT) che si trovano in Calabria, Sicilia, Basilicata, Puglia e Toscana. L'organizzazione ha infatti il compito di monitorare le procedure e gli standard di accoglienza dei minori non accompagnati e dei nuclei familiari con minori a carico nei centri per migranti (CIE, CARA, CDA) e comunità per minori.

In circa 3 mesi (dal 3 luglio al 27 settembre 2011) sono stati 1.028 i minori non accompagnati trasferiti da Lampedusa nelle SAT, pari al 40% circa dei minori non accompagnati sbarcati a Lampedusa dall'inizio del 2011 (2.594). Di questi, 572 (pari al 56%) hanno tra i 16 ed i 17 anni; i più grandi, che hanno compiuto 18 anni nel 2011, essendo nati nel 1993, sono 116 (pari al 11%). 334 minori (33%) hanno tra i 14 ed i 16 anni. I più piccoli sono 6, di cui 2 hanno 12 anni e 4 13 anni. La maggior parte dei minori non accompagnati trasferiti da Lampedusa nelle SAT proviene dalla Libia (733) ed è originaria di paesi dell'Africa sub-sahariani (686). Gli altri sono originari di Pakistan (3) e Bangladesh (17), Corno d'Africa (15 Somalia, 1 Etiopia e 1 Eritrea) e Libia (4). Sono invece

---

54

[http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id\\_object=157&id\\_category=16](http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id_object=157&id_category=16)

295 i minori non accompagnati provenienti dalla Tunisia ed originari di questo Paese, tutti trasferiti da Lampedusa in Sicilia (146), Calabria (89) e Campania (60).

Il maggior numero di minori non accompagnati (336) è stato trasferito nelle SAT dopo aver trascorso a Lampedusa tra i 10 ed i 20 giorni. Molto elevato è anche il numero di quanti sono rimasti a Lampedusa per più tempo: 234 tra i 20 ed i 30 giorni, 212 tra i 30 ed i 40 giorni e 143 tra i 40 ed i 50 giorni. 42 minori hanno atteso più di 50 giorni il trasferimento dall'isola.

Nel corso delle audizioni tenutesi in Commissione, da più parti è emersa la preoccupazione, rivelatasi fondata nei mesi successivi, per quei migranti, tra cui molte donne e bambini, che provenivano dal Corno d'Africa (Somalia, Eritrea, ed Etiopia) o dall'Africa sub-sahariana transitati per la Libia o che in Libia stazionavano in condizioni già difficilissime. La Libia, infatti, è stata un paese di destinazione o di transito per rifugiati e per persone bisognose di protezione internazionale provenienti da paesi terzi.

Laurens Jolles, delegato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) per il Sud Europa, nell'audizione del 13 dicembre 2011, ha tracciato un quadro riepilogativo di quanto accaduto nel corso del 2011 riguardo all'accoglienza del richiedente asilo nel nostro paese. Secondo l'UNHCR, fino a settembre 2011, sono giunti a Lampedusa circa 28.000 persone dalla Libia, prevalentemente provenienti dall'Africa sub-sahariana e dal Corno d'Africa.

L'UNHCR stima inoltre che da fine marzo almeno 1.500 persone siano decedute nel Mediterraneo. In Italia sono state registrate, durante il primo semestre del 2011, 10.860 domande di asilo, con un incremento del 102% rispetto allo stesso periodo di riferimento dell'anno precedente.

Questo incremento ha avuto significative ricadute sull'apparato dell'accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo nel nostro paese.

### **2.3 Accoglienza dei richiedenti asilo**

In Italia, il sistema di accoglienza ordinario è costituito da vari tipi di strutture. Ci sono i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA); i Centri di Accoglienza per migranti, nei quali talvolta sono ospitati anche richiedenti asilo (CDA/CPSA); i progetti territoriali del Sistema Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) ed ulteriori centri nelle aree metropolitane.

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, al 20 dicembre 2011, risultano essere 9 i centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA) presenti sull'intero territorio nazionale, 6 i centri di accoglienza (CDA), 3 i centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), con 4.627 migranti presenti e così distribuiti:

<b>CDA-CARA-CPSA</b>	<b>01-gen-11</b>	<b>01-mar-11</b>	<b>01-giu-11</b>	<b>01-set-11</b>	<b>20-dic-11</b>
Agrigento-Lampedusa CPSA	0	285	779	900	0
Ancona CDA-CARA	63	69	103	107	136
Bari CDA-CARA	567	1121	1062	1225	1169
Brindisi CDA-CARA	47	99	127	133	122
Cagliari CPSA	0	0	10	44	0
Caltanissetta CDA-CARA	266	430	405	464	428
Crotone CDA-CARA	722	1376	1357	1349	1361
Foggia CDA-CARA	289	538	524	579	531
Gorizia CARA	128	132	129	136	135
Lecce-Otranto CPA	0	0	0	41	0
Ragusa-Pozzallo CPSA	0	44	713	44	0
Roma-Castelnuovo di Porto CARA	380	450	473	510	525
Trapani-Salina Grande CARA	56	220	258	264	220
<b>Totale per data</b>	<b>2518</b>	<b>4764</b>	<b>5940</b>	<b>5796</b>	<b>4627</b>

Ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. 25/2008, il richiedente asilo viene ospitato in un centro di accoglienza solo nei seguenti casi: a) quando è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti; b) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o



tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo; c) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare. Nell'ipotesi prevista al punto a), il richiedente è ospitato per un periodo non superiore a 20 giorni, mentre negli altri casi per un periodo non superiore a 35 giorni. Allo scadere del periodo di accoglienza al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo valido 3 mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda. Il richiedente asilo può uscire dal centro nelle ore diurne e chiedere al Prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal centro, per periodo diverso o superiore a quello di uscita, per rilevanti motivi personali, o per questioni attinenti all'esame della domanda.

Secondo i dati del Ministero dell'Interno, i nove CARA in funzione al dicembre 2011 possono ospitare complessivamente circa 2.000 persone. Aggiungendo a questi i CDA, la capacità ricettiva nazionale raggiunge un totale di circa 5.000 posti. Inoltre, nell'ambito dei 151 progetti SPRAR possono essere ospitate 3.000 persone. Ai soggetti particolarmente vulnerabili sono riservati 500 posti, di cui 50 per casi di grave disagio mentale. I progetti SPRAR sono accessibili non solo ai richiedenti asilo, ma anche ai titolari di protezione internazionale ed umanitaria. Come riportato nel *Rapporto annuale del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati 2010/11* già citato, "a fine settembre 2011 lo SPRAR ha accolto 4.865 persone, per lo più maschi (76,0%), provenienti soprattutto dall'Afghanistan (13,7%), Somalia (13,1%), Eritrea (10,8%), Nigeria (7,6%) e Pakistan (5,9%). Tra i beneficiari, coloro che hanno ricevuto la protezione sussidiaria sono maggioritari (34% del totale) rispetto ai titolari di protezione umanitaria (16%) così come rispetto alla componente dei rifugiati (20%), mentre i richiedenti protezione internazionale rappresentano il 30% degli

accolti". Lo scorso aprile, poi, nell'ambito della gestione dello stato di emergenza umanitaria dichiarato dal Governo per gli arrivi dal Nordafrica, è stato introdotto un Piano di accoglienza straordinaria e diffusa<sup>55</sup>, realizzato dalla Protezione civile in accordo con Ministero dell'Interno, Regioni, Province autonome ed Enti locali che ha visto l'apertura di circa 1000 nuove diverse strutture (soluzioni di tipo alberghiero, centri collettivi, ex caserme e conventi; abitazioni private). Nell'ambito del Piano vengono assistite nelle varie strutture individuate dalle regioni 21.661 migranti (novembre 2011). Le misure di accoglienza prevedono, inizialmente, l'erogazione di servizi di base quali vitto, alloggio e assistenza sanitaria, e sono coordinate nelle diverse regioni dai cosiddetti "soggetti attuatori" attraverso la stipula di convenzioni con enti locali o del terzo settore presenti sui territori.

L'UNHCR, pur manifestando il proprio apprezzamento per i miglioramenti apportati al sistema di prima accoglienza, ha sottolineato la presenza di alcuni aspetti ancora problematici che necessitano di soluzioni durature. Il sistema di accoglienza ordinario dovrebbe poter disporre strutturalmente di un numero di posti che sia in grado di rispondere in maniera flessibile anche a particolari pressioni migratorie. La capacità ricettiva ordinaria,

---

<sup>55</sup> Il Governo con l'ordinanza n. 3933 del presidente del Consiglio dei ministri del 13 aprile, ha coinvolto il Dipartimento della Protezione civile nell'attuazione di un Piano per la gestione dell'accoglienza dei migranti e nominando il capo Dipartimento commissario delegato per "fronteggiare lo stato di emergenza". Da questo momento, al ministero dell'Interno (e nello specifico il Dipartimento libertà civili e immigrazione) - che ha competenze e responsabilità dirette per l'accoglienza dei migranti forzati, sia nella gestione ordinaria dei CARA e più ancora per le attività del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) - si affianca un sistema di accoglienza straordinaria gestito dalla Protezione civile.

infatti, risulta ad oggi ancora insufficiente. Le condizioni di accoglienza, inoltre, dovrebbero essere più uniformi nelle varie strutture.

Le condizioni materiali di assistenza e la qualità dei servizi offerti varia notevolmente a seconda della tipologia della struttura: mentre lo SPRAR è costituito da piccole strutture collegate con il territorio, i CARA e i CDA sono grandi centri collettivi, i cui posti possono variare da 100/150 fino a 1.500/2.000. Ed inoltre non tutti i CARA offrono lo stesso livello di servizi, in molti casi si riscontrano carenze nella fornitura di servizi alla persona così come previsti dallo Schema generale di capitolato per la gestione dei centri adottato nel 2008 (mediazione linguistica, informativa legale, sostegno socio-psicologico), con potenziale danno soprattutto per i soggetti più vulnerabili, come le vittime di tortura o trauma estremo, le vittime di violenza sessuale o di genere, le persone con disabilità. A questo scopo, è necessario rafforzare i sistemi di monitoraggio e controllo della qualità ovvero introdurre altri più efficaci, anche attraverso meccanismi di consultazione e partecipazione attiva dei richiedenti asilo ospitati.

Riguardo ai CARA, la Commissione ha seguito da vicino l'evolversi della situazione a Mineo (CT). Il 19 aprile 2011 una delegazione della Commissione si è recata in visita al "Villaggio della solidarietà", istituito nel marzo 2011 e individuato come centro di destinazione di parte dei richiedenti asilo ospitati nei CARA di tutta Italia<sup>56</sup>, per verificare le condizioni di accoglienza nel centro. Tra marzo e aprile una parte dei richiedenti asilo accolti nei centri di tutta Italia sono stati trasferiti a Mineo con l'obiettivo di liberare posti di accoglienza per i nuovi e ingenti arrivi. Questi

---

<sup>56</sup> resoconto della visita in appendice.

trasferimenti hanno comportato rilevanti problemi di legittimità per lo sradicamento delle competenze in sede amministrativa e giurisdizionale, rallentando le procedure relative alle istanze di asilo già presentate e coinvolgendo anche richiedenti "vulnerabili" che avevano già intrapreso percorsi di accoglienza e di cura presso i servizi socio-sanitari nei vari territori. La commissione territoriale competente per l'esame delle richieste d'asilo all'interno del centro è stata istituita con un certo ritardo e ha iniziato le audizioni il 19 maggio. La durata incerta dell'esame della richiesta d'asilo, l'isolamento della struttura rispetto al territorio, il numero insufficiente di personale formato e dei servizi di informazione hanno determinato in questi mesi reazioni di sfiducia e malcontento da parte dei migranti ospitati nel centro, i quali hanno dato vita a proteste e momenti di forte tensione. Il 27 luglio 2011, all'interno del Centro, dove erano presenti circa duemila persone, strutture e mezzi sono stati danneggiati e dati alle fiamme<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> L'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione in un comunicato stampa del 28 luglio 2011 sottolineava: "Lo scoppio delle gravi violenze nel centro di accoglienza di Mineo avvenuto tra il 26 e il 27 luglio, ha colto le Autorità locali di sorpresa e per molte ore tutti - rifugiati, tra cui donne e minori e gli stessi operatori delle organizzazioni umanitarie - sono di fatti rimasti esposti alla violenza che si è scatenata all'interno del centro. Ciò ha evidenziato una grave impreparazione nella gestione di una situazione che era assolutamente prevedibile. L'ASGI ricorda che dal momento della sua istituzione, nel marzo del corrente anno, fino a tutt'oggi, il cd. "Villaggio della solidarietà" di Mineo non ha ancora una natura giuridica chiara e, fatta salva la sistemazione alloggiativa, i servizi di informazione legale, di orientamento sociale e di presa in carico delle situazioni maggiormente vulnerabili non sono stati di fatto attivati ovvero sono gestiti attraverso interventi tampone realizzati da UNHCR e da altri pochi altri enti che chiaramente non possono (e forse neppure dovrebbero) supplire a carenze di tipo strutturale. Il Centro, nel quale mancano in particolare personale adeguatamente formato e mediatori linguistici, si configura come una sorta di non-luogo, totalmente isolato dal territorio (la struttura è priva persino di mezzi di collegamento pubblici) dove le persone conducono la loro quotidianità in una condizione di apatia e rassegnazione. Il Centro non ha alcuna interazione sociale

Attualmente il villaggio ospita circa 1.500 persone<sup>58</sup>. Laurens Jolles, nell'audizione del 13 dicembre 2011, ha sottolineato come la commissione territoriale di Mineo stia procedendo nell'esame delle richieste. Al 2 dicembre 2011 sull'intero territorio nazionale risultano istituite 10 commissioni territoriali distribuite in 12 sezioni<sup>59</sup>.

---

e culturale con il territorio che lo circonda, sia per mancanza di un progetto in tal senso, ma anche per l'insanabile squilibrio tra il gigantismo del Centro stesso e un territorio che già soffre una condizione di marginalità e scarso sviluppo. In questo contesto cresce, evidentemente ed inevitabilmente, la sfiducia verso le istituzioni italiane e verso un futuro che non si intravede affatto, così che è fin troppo facile lo sviluppo di tensioni e conflitti, anche gravi, che divampano a seguito del rincorrersi di notizie vere o inventate, ovvero per il riaccendersi di rivalità e contrapposizioni tra gruppi nazionali che possono percepire l'esistenza di trattamenti differenziati, senza che le istituzioni siano in grado (o vogliano) approntare strumenti adeguati per gestire questa complessità. Non si tratta dunque di rimediare a questa o quella carenza: il centro di Mineo è oggi ed è destinato a rimanere una polveriera che va chiusa quanto prima. L'idea stessa di potere gestire delle macro-strutture ove segregare di fatto migliaia di persone per mesi o forse per anni (tali sono le attuali previsioni per la conclusione dell'esame delle domande di asilo delle quasi 2000 persone presenti) costituisce un progetto irrazionale che produce disagio, alimenta circuiti di violenza ed è fonte di spreco di denaro pubblico. L'ASGI ricorda nuovamente che l'accoglienza dei rifugiati deve avvenire secondo modalità quanto più possibile decentrate, con un rapporto congruo tra strutture di accoglienza e servizi del territorio e garantendo fin dalla prima accoglienza, i servizi di informazione, supporto e orientamento legale e sociale previsti dalla normativa comunitaria e dal diritto interno".

<sup>58</sup> dato riportato in un comunicato del 2 dicembre 2011 dal Centro Astalli, che gestisce uno sportello socio-legale all'interno del centro.

<sup>59</sup>

[http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0176\\_Commissioni\\_territoriali\\_e\\_sezioni.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0176_Commissioni_territoriali_e_sezioni.pdf). Le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, introdotte dalla legge 189/2002 e dal relativo regolamento di attuazione n. 303/2004, sono presiedute da un funzionario prefettizio e composte da un funzionario della Questura, un rappresentante dell'ente territoriale nominato dalla Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali, e da un rappresentante dell'UNHCR.

## 2.4 Trattenimento dei migranti irregolari

I CIE, centri di identificazione ed espulsione, come anticipato, sono strutture destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione. La detenzione nei CIE è stata oggetto dell'indagine della Commissione e alcune strutture sono state visitate<sup>60</sup>. Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, al 20 dicembre 2011, risultano essere 13 i centri di identificazione ed espulsione presenti sull'intero territorio nazionale con 1.050 migranti presenti e così distribuiti:

CIE	01-gen-11	01-mar-11	01-giu-11	01-set-11	20-dic-11
Bari	105	107	99	111	103
Bologna	79	92	77	61	71
Brindisi	44	46	33	33	34
Caltanissetta	0	0	0	0	0
Catanzaro	54	55	54	54	45
Crotone	0	0	0	0	0
Gorizia	124	105	80	51	66
Milano	64	91	104	90	117
Modena	58	60	58	44	60
Roma- Ponte Galeria	164	242	253	147	203
Torino	99	146	120	131	134
Trapani- Serraino Vulpitta	43	43	44	44	37
Trapani-Milo	0	0	0	0	180
<b>Totale per data</b>	<b>834</b>	<b>987</b>	<b>922</b>	<b>766</b>	<b>1050</b>

<sup>60</sup> Resoconti delle visite in allegato.

Tali centri si propongono di evitare la dispersione degli immigrati irregolari sul territorio e di consentire la materiale esecuzione, da parte delle Forze dell'ordine, dei provvedimenti di espulsione emessi nei confronti degli irregolari. Il funzionamento dei CIE è di competenza del Prefetto, che affida i servizi di gestione della struttura a soggetti privati, responsabili del rapporto con i detenuti e del funzionamento materiale del centro. Le forze dell'ordine presidiano lo spazio esterno delle strutture e possono entrare nelle zone dove vivono i detenuti solo su richiesta degli enti gestori in casi eccezionali e di emergenza.

Il decreto-legge n. 89 del 23 giugno 2011, convertito in legge n. 129/2011, recepisce la già citata direttiva 2008/115/CE sui rimpatri<sup>61</sup> e proroga il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali centri dai 180 giorni (previsti dalla legge n. 94/2009) a 18 mesi complessivi. Il decreto legge introduce inoltre la fattispecie del rimpatrio volontario assistito cui possono accedere anche persone in situazione di irregolarità e colpite da provvedimento di respingimento o espulsione.

Secondo quanto previsto dalla direttiva rimpatri, uno Stato membro deve emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel suo territorio sia irregolare. La direttiva prevede che la partenza volontaria per il cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare avvenga in un periodo congruo di durata compresa tra sette e trenta giorni. Qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio da parte del cittadino entro il periodo per la partenza volontaria concesso, gli Stati membri devono ordinare il suo

---

61

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>

allontanamento. Tuttavia viene ribadito che l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo debba essere rinviato qualora violi il principio di *non-refoulement* o in caso di sospensione temporanea della decisione di rimpatrio.

Va ricordato che l'art. 14 della direttiva rimpatri evidenzia il carattere residuale della detenzione amministrativa. Infatti, solo in casi specifici, e quando misure meno coercitive risultano insufficienti, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio. Il trattenimento è disposto per iscritto dalle autorità amministrative o giudiziarie e deve essere regolarmente sottoposto a un riesame. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile e non può superare i sei mesi.

Inoltre viene sottolineato che solamente in particolari circostanze, quando l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo rischia di superare il periodo stabilito, gli Stati membri possono prolungare il trattenimento per un periodo non superiore ad altri dodici mesi.

Proprio tenendo conto di quanto previsto della direttiva, la decisione contenuta nel decreto-legge n. 89 del 23 giugno 2011 di prolungare a 18 mesi la durata massima della permanenza nei CIE dei migranti irregolari ha destato talune perplessità in ragione delle conseguenze della misura sulla salute fisica e mentale dei trattenuti.

Le condizioni di vita nei centri sono precarie e inadatte ad un soggiorno prolungato, soprattutto nei centri di recente istituzione, come ha potuto verificare la stessa Commissione nel corso delle visite effettuate.

Particolarmente critica la situazione del CIE di Santa Maria Capua a Vetere, visitato l'11 maggio 2011. Il centro è stato allestito all'interno della ex-caserma "Andolfato" agli inizi di aprile allo scopo di accogliere i migranti provenienti da Lampedusa, per la



maggior parte di nazionalità tunisina. Centinaia di persone hanno vissuto per settimane in una tendopoli esposta al sole in condizioni insostenibili, con momenti di tensione altissimi e gravi incidenti con le forze dell'ordine. Il 9 giugno 2011 il CIE è stato chiuso e gli immigrati presenti sono stati trasferiti in seguito agli incidenti verificatisi la notte dell'8 giugno e a un incendio che ha distrutto parte della struttura.

L'istituzione dei centri si giustifica nella necessità di disporre di mezzi per il rimpatrio degli stranieri, ma l'allungamento dei tempi di permanenza determina un cambio di prospettiva non trattandosi più di misura straordinaria e temporanea di limitazione della libertà per attuare l'allontanamento, ma, vista l'incertezza dei tempi per l'accertamento delle generalità e dell'espulsione, di una detenzione amministrativa cui manca un adeguato sistema di garanzie di rispetto dei diritti dei soggetti trattenuti e adeguate condizioni di trattenimento per quanto riguarda strutture e servizi.

Nel 2008 è stato introdotto lo schema di capitolato di appalto per la gestione dei centri per immigrati<sup>62</sup> in cui sono descritti per tutte le tipologie di centri i singoli servizi che l'ente gestore deve impegnarsi a fornire con l'obiettivo di superare l'approccio emergenziale nella gestione dei centri e permettere alle prefetture un monitoraggio e un controllo più stretti: pulizia e manutenzione, assistenza sanitaria, mediazione linguistica/culturale; informazione sulla normativa concernente l'immigrazione, i diritti e doveri e la condizione dello straniero; orientamento generale sulle regole comportamentali all'interno della struttura e sull'organizzazione del centro; distribuzione, conservazione e controllo dei pasti; servizio di barberia, servizio di lavanderia, assistenza, ove necessario, ai

---

<sup>62</sup> d.m. del 21.11.2008.

bambini e ai neonati, altri servizi di assistenza generica alla persona. Tuttavia la qualità dei servizi offerti all'interno dei centri dipende nel dettaglio dal tipo di convenzione stipulata tra le singole Prefetture e gli enti gestori del servizio, sulla base delle risorse disponibili e della capienza del centro, ed esistono significative differenze negli standard di qualità riscontrabili nelle varie strutture.

Nel complesso la gestione dei centri per migranti sembra spesso ancora ispirata da un approccio emergenziale. Una delle criticità più evidenti, come denunciato nel *II rapporto di Medici senza frontiere sui centri per migranti: CIE, CARA e CDA (2010)*<sup>63</sup>, è che "nei CIE convivono persone con status giuridici differenti e negli stessi ambienti si trovano vittime di tratta, di sfruttamento, di tortura, di persecuzioni, così come individui in fuga da conflitti e condizioni degradanti, altri affetti da tossicodipendenze, da patologie croniche, infettive o della sfera mentale, oppure stranieri che vantano anni di soggiorno in Italia, con un lavoro (non regolare), una casa e la famiglia o sono appena arrivati. Sono luoghi dove coesistono e s'intrecciano in condizioni di detenzione storie di fragilità estremamente eterogenee tra loro da un punto di vista sanitario, giuridico, sociale e umano, a cui corrispondono esigenze molto diversificate". Risulta molto complesso realizzare interventi di assistenza, sostegno e protezione in qualsiasi ambito, determinando un elevato malessere all'interno dai centri. "Ne sono la riprova le testimonianze dei trattenuti e le numerose lesioni che si procurano, il frequente ricorso che fanno alle strutture sanitarie e ai

---

<sup>63</sup> Il rapporto dedicato alla situazione dei centri per i migranti è stato oggetto dell'audizione del 16 febbraio 2010 di Kostas Moschochoritis e Rolando Magnano, rispettivamente direttore generale e vice capo missione di Medici senza frontiere Italia.

sedativi, i numerosi segni di rivolte, incendi dolosi e vandalismi e le notizie di cronaca di suicidi, tentati suicidi e continue sommosse. Una tensione che non appare semplicemente legata alla condizione di detenzione ai fini del rimpatrio, ma, anche, al senso di ingiustizia vissuto dai trattenuti nel subire una limitazione della libertà personale pur non avendo necessariamente commesso reati, e di essere detenuti in luoghi, inoltre, incapaci per loro natura di trattare adeguatamente bisogni fondamentali come salute, orientamento legale, assistenza sociale e psicologica". Nel corso del 2011 sono stati numerosi i momenti di tensione esplosi all'interno dei centri su tutto il territorio nazionale.

Quanto all'efficacia di questo sistema per ridurre le dimensioni dell'irregolarità, secondo il *Dossier statistico immigrazione 2011 Caritas/Migrantes* "i rimpatri degli stranieri trattenuti nei CIE hanno un peso irrisorio sul totale della popolazione in condizione d'irregolarità: per avere un'idea delle dimensioni basti dire che i 7.039 immigrati transitati nel 2010 attraverso uno dei 13 centri sparsi sul territorio nazionale incidono per appena l'1,2% sul totale dei circa 544mila stranieri irregolari stimati dall'ISMU (Iniziative e studi sulla multietnicità) all'inizio del 2010, percentuale che scende addirittura allo 0,6% se, in modo più corretto, si considerano soltanto i 3.399 immigrati effettivamente rimpatriati dopo essere stati "ospitati" in un CIE"<sup>64</sup>. Si è comunque registrato un aumento del numero di rimpatri nel 2010 rispetto agli anni precedenti (i 3.399 stranieri trattenuti nei CIE che, nel 2010, hanno fatto ritorno nel loro paese d'origine, infatti, corrispondono al 48,3% di tutti gli immigrati transitati nei CIE, rispetto al 38% registrato nel 2009). Va poi considerato che

---

<sup>64</sup> v. *Dossier statistico immigrazione 2011*, a cura di Caritas/Migrantes, p. 147.

accanto agli immigrati irregolari intercettati sul territorio, una parte dei trattenuti è costituito da persone provenienti dalle carceri. Nel si sottolinea che i "46.516 irregolari rintracciati dalle autorità di pubblica sicurezza nel 2010 corrispondono a meno del 9% dei 554mila stranieri non in regola che si stima fossero presenti in Italia all'inizio dell'anno, mentre i 20.287 immigrati effettivamente rimpatriati incidono per meno del 4%: con le politiche e gli interventi prevalentemente centrati sull'irrigidimento dei controlli e dell'apparato sanzionatorio, quindi, nei confronti dell'immigrazione irregolare non si riesce neppure a intercettare un decimo di tutta l'area dell'irregolarità che si stima sia presente sul territorio nazionale".

Per quanto riguarda il trattenimento del richiedente asilo nei CIE, la normativa<sup>65</sup> stabilisce che il trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione venga disposto nel caso in cui il richiedente: a) si sia reso colpevole di crimini contro l'umanità o contro la pace o di crimini di guerra; b) sia stato condannato in Italia per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite; c) sia destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento. Il provvedimento di trattenimento è adottato dal questore. Quando è già in corso il trattenimento (30 giorni), il questore chiede al tribunale, in composizione monocratica, la proroga del periodo di trattenimento per ulteriori 30

---

<sup>65</sup> l'art. 21 del Decreto legislativo 25/2008, come modificato dal recente D. Lgs. n. 159/2008.

giorni per consentire l'espletamento della procedura attraverso l'esame prioritario. Scaduto il termine di trattenimento il richiedente asilo ha l'obbligo di comunicare alla questura ed alla commissione territoriale competente il luogo di domicilio per le comunicazioni relative al procedimento volto ad esaminare la sua domanda. Nei centri di identificazione ed espulsione è consentito l'accesso da parte dei rappresentanti dell'UNHCR, degli avvocati e degli organismi ed enti di tutela dei rifugiati con esperienza consolidata nel settore, autorizzati dal Ministero dell'interno.

A proposito dell'accesso a queste strutture, un aspetto da più parti denunciato nel corso dell'indagine della Commissione è stato il divieto alla stampa di accedere nei centri di identificazione e espulsione e nei centri di accoglienza per richiedenti asilo, fissato ad aprile con la circolare 1305. Il nuovo ministro dell'Interno Anna Maria Cancellieri, con una direttiva inviata ai prefetti il 13 dicembre 2011, ha riaperto i centri alla stampa e agli organi di informazione. Tuttavia si registrano ancora numerose difficoltà nell'autorizzare gli ingressi e una eccessiva discrezionalità da parte dell'amministrazione, senza omogeneità a livello nazionale.

## **2.5 Commissione De Mistura**

Alla luce di quanto emerso e verificato nel corso del lavoro della Commissione, si ritiene opportuno riportare le criticità sul trattenimento in questa tipologia di centri (allora definiti CPTA) segnalate nel gennaio 2007 dalla "Commissione per le verifiche e le strategie dei centri per gli immigrati", voluta dall'allora Ministro dell'Interno Giuliano Amato, presieduta dall'ambasciatore Staffan De Mistura e composta da personale del Viminale e da esponenti del mondo delle associazioni:

*"Nella legislazione vigente la gran parte delle condizioni di irregolarità di soggiorno trovano come unica risposta l'espulsione. Si genera una spirale caratterizzata dalla produzione continua di provvedimenti espulsivi che risultano ben difficilmente eseguibili sia in ragione del loro numero eccessivo, sia in ragione del generarsi di un circolo vizioso di contrapposizione tra la Pubblica Amministrazione e lo straniero il quale, non vedendo la convenienza di un comportamento di trasparenza e di collaborazione con le Autorità, mette in atto diverse strategie di resistenza, prime tra tutte, l'occultamento dell'identità.*

*La Commissione ritiene, quindi, che l'approccio normativo complessivo al fenomeno andrebbe profondamente modificato riconducendo l'espulsione alla sua natura di provvedimento necessario da applicarsi come ultima ratio, laddove tutte le altre possibilità di regolarizzare si siano rivelate in concreto non possibili. L'efficacia dell'esecuzione coattiva degli allontanamenti (e pertanto la credibilità complessiva del sistema) risulta infatti fortemente legata alla necessità di ridurre tali provvedimenti ad un numero contenuto, sui quali la PS possa agire con efficacia disponendo delle risorse economiche e del personale necessario in rapporto all'entità del compito richiesto.*

*Dal lavoro di analisi condotto dalla Commissione è stato possibile evidenziare in particolare i seguenti elementi:*

- La presenza, all'interno dei CPTA, di situazioni diversissime tra loro, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello dell'ordine pubblico nonché della condizione umana e sociale delle persone trattenute. Tale mescolanza, esasperata dalla elevata presenza di ex detenuti penalizza in modo particolare gli stranieri a cui carico sussistono solo provvedimenti di allontanamento conseguenti alla perdita di regolarità di soggiorno, nonché di persone più deboli e vulnerabili che sono esposte ad un clima di costante tensione e potenziale intimidazione interna ai centri.*

- La presenza nei CPTA di circa il 30% di cittadini stranieri che risultano già identificati all'atto dell'ingresso nel centro, o che collaborano alla propria identificazione e nei cui confronti il trattenimento risulta finalizzato al solo conseguimento dei titoli di viaggio.*

- La presenza rilevante nei CPTA di stranieri che erano stati regolari e il cui permesso di soggiorno non è stato più rinnovato in mancanza degli stringenti requisiti reddituali ed abitativi previsti dalla legge (irregolari di ritorno/overstayers); colpisce in particolare che sovente trattasi di persone*

*aventi alle spalle periodi anche molto lunghi (superiori al decennio) di presenza continuativa in Italia;*

- *La presenza nei CPTA di stranieri unicamente destinatari di un provvedimento di espulsione con stranieri che, seppure espulsi, erano in attesa dell'esame della loro domanda di asilo è risultata particolarmente critica. La Commissione – durante le sue visite - ha constatato che i richiedenti asilo non avevano adeguato accesso a servizi di orientamento, informazione e tutela. La strutturazione di servizi dedicati ai richiedenti asilo nei CPTA è risultata infatti carente o in taluni casi del tutto assente.*

- *L'impossibilità per lo straniero trattenuto di ottenere dei benefici sia in relazione all'applicazione di misure di rientro volontario, che in relazione alla durata dell'efficacia dell'espulsione, a seguito della messa in atto di comportamenti collaborativi finalizzati a favorire la propria identificazione;*

- *Il numero complessivamente ridotto degli allontanamenti eseguiti direttamente dai centri (11.087 nel 2005, 7.350 nel 2006) rispetto al numero complessivo degli stranieri rintracciati in posizione irregolare (119.000 nel 2005 e 124.000 nel 2006);*

- *Nonostante il numero degli allontanamenti sia leggermente aumentato in seguito al prolungamento del periodo di trattenimento, non riscontriamo un adeguato bilanciamento tra l'accresciuta lentezza del turn-over e l'aumento dei costi complessivi per ogni singolo straniero trattenuto;*

- *una correlazione dell'efficacia degli allontanamenti con fattori slegati dall'applicazione della misura del trattenimento (quali l'esistenza di accordi di riammissione con i paesi terzi come nel caso della Romania, la collaborazione delle autorità consolari, la collaborazione dello straniero); sotto questo profilo va fatta un'attenta lettura dei dati relativi al numero degli allontanamenti eseguiti in relazione ai paesi di provenienza degli stranieri, al fine di evitare di dare una lettura errata dell'efficacia delle misure di allontanamento via CPTA;*

- *la presenza cospicua di stranieri che per diverse ragioni legate alla loro nazionalità o provenienza non vengono comunque mai rimpatriati e per i quali il trattenimento risulta del tutto inutile e produce un circolo vizioso:*

- *una presenza rilevante nei CPTA di cittadini stranieri ex detenuti nei cui confronti sarebbe stato possibile e necessario procedere all'accertamento dell'identità durante il periodo di esecuzione della pena.*

*La Commissione ha potuto riscontrare come molti centri sono strutturati secondo moduli che isolano tra loro le varie parti destinate all'alloggio ed ai servizi interni al centro (quali la mensa e i luoghi destinati alle attività ricreative). In alcuni centri tale divisione è estremamente rigida – realizzata attraverso vere e proprie recinzioni interne. Per potere accedere alle normali attività ricreative e sportive, nonché per accedere anche ai servizi di mediazione linguistica, orientamento, consulenza legale e psico-sociale forniti dall'ente gestore, gli stranieri trattenuti vengono accompagnati dal personale di PS che provvede alla loro sorveglianza. Tale situazioni limitano o addirittura impediscono di fatto l'accesso dei trattenuti agli spazi d'ascolto e socializzazione, determinando una situazione di totale passività e inattività nella vita quotidiana e contribuendo in modo significativo ad innalzare la tensione interna al centro. Tale tensione costituisce spesso un motivo addotto per l'adozione di ulteriori e maggiori restrizioni all'agibilità interna, producendo un circuito negativo che si autoalimenta.*



## **ALLEGATO: SOPRALLUOGHI DELLA COMMISSIONE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI E NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA E DI TRATTENIMENTO**

### **1. VISITE AD ALCUNI ISTITUTI PENITENZIARI**

La Commissione, per verificare in prima persona le condizioni del sistema carcerario italiano, ha inoltre svolto dei sopralluoghi in alcuni istituti penitenziari, a cominciare da quelli siciliani di Palermo Ucciardone, Catania Lanza e Favignana nel marzo 2009 fino alle recenti visite a Bologna Dozza, Napoli Poggioreale, al carcere minorile di Nisida e a Regina Coeli nell'estate del 2011, di cui si riportano dei brevi resoconti.

**Palermo Ucciardone.** La visita alla Casa circondariale di Palermo Ucciardone giovedì 12 marzo 2009 ha inizio alle 16,30 con un incontro con il Direttore, Dott. Maurizio Veneziano, il Provveditore Regionale agli Istituti di Pena per la Sicilia, Dott. Orazio Faramo, il Segretario generale della Conferenza dei Garanti regionali e Presidente nazionale Comitato scientifico ANDCI (Associazione nazionale Difensori Civici), Avv. Lino Buscemi.

Il Direttore ricorda che la struttura è abbastanza datata: nato come fortezza nel periodo dei Borboni divenne carcere nel 1832. Il nome Ucciardone deriva dal francese "chardon" (che vuol dire "cardo" in italiano), pianta commestibile che veniva intensamente coltivata sul terreno in cui fu costruita la fortezza borbonica.

La costruzione è stata realizzata secondo il modello del Panopticon ("che fa vedere tutto"), il carcere di forma radiocentrica, progettato nel 1791 da Jeremy Bentham.

L'obsolescenza della struttura è aggravata dal terremoto che vi è stato nel settembre del 2002.

Vi sono 9 sezioni, di cui 4 con detenuti (la seconda sezione è inagibile dal 2002, la quinta sezione è chiusa da anni ed è anche sottoposta a vincoli della sovrintendenza, nell'ottava sezione si stanno effettuando lavori: dovrebbe essere riaperta a dicembre).

In tutto all'Ucciardone si trovano 699 detenuti (ma il numero è soggetto a costanti mutamenti), a fronte di una capienza teorica di 520.

Nella Casa circondariale non vi sono attualmente detenuti soggetti al regime dell'articolo 41 bis, tuttavia nella sezione 9 si trovano ergastolani, in massima parte persone ad elevato indice di vigilanza, appartenenti a Camorra o Mafia. Tra loro anche un soggetto di religione islamica condannato per terrorismo. I detenuti di questo tipo sono 12, ospitati uno per camera di detenzione.

I detenuti per reati ritenuti infamanti (come la pedofilia), sono stati concentrati in un piano di una sezione (in tutto 68-70 individui).

Un sezione a parte è stata destinata a detenuti che per una qualche ragione rischiano la loro incolumità (per esempio persone che hanno chiamato in correità altri soggetti o ex appartenenti alle forze dell'ordine).

Non vi sono molti detenuti extracomunitari. Spesso, poco tempo dopo essere giunti all'Ucciardone, vengono trasferiti in altri istituti. E' più facile che dal Nord, da dove arrivano in larga parte, vengano trasferiti nella Casa circondariale di Palermo Pagliarelli, dove sono circa il 10% del totale.

La percentuale di tossicodipendenti è di circa il 15% del totale. Il Ser.T. fornisce uno staff medico per le necessità della Casa circondariale.

Gli psicologi sono pochi: 3 per circa 300 detenuti; per il sostegno psicologico ci si affida anche al volontariato. Un colloquio psicologico con i detenuti ha luogo al loro ingresso all'Ucciardone. Successivamente si interviene caso per caso. Il loro servizio è assicurato dalle ore 17,30 alle ore 22,00.

I sieropositivi non sono numerosi e non è stato previsto per loro un reparto distinto. Non c'è l'infettivologo.

I soggetti che presentano patologie psichiche legate al consumo di stupefacenti e alcol sono 40 in tutto. Sono sotto osservazione da parte di personale esterno.

La terza sezione della casa circondariale ospita detenuti comuni. Il primo e secondo piano ospita soggetti promiscui. Al terzo piano si trovano soggetti sottoposti a regime di sorveglianza speciale (attualmente poche unità).

La quarta sezione dell'istituto è dedicata alla degenza. L'Ucciardone è autosufficiente per quanto riguarda le analisi (ma non è in condizioni di effettuare TAC).

L'acqua è potabile – la Asl fa verifiche periodiche – ma i detenuti preferiscono bere acqua imbottigliata.

Quanto all'acqua calda ogni sezione ha una sua caldaia, che “serve” quindi circa 282 detenuti. Non sono tuttavia infrequenti episodi di mancanza dell'acqua calda. Ci si attende che a dicembre entri in funzione una centrale termica in grado di funzionare per tutta la casa circondariale.

Gli agenti in servizio sono 350. C'è una carenza cronica di personale. Per tamponare criticità si provvede attraverso il distacco da altri istituti.

Non vi sono molti episodi di autolesionismo e gli atti di vandalismo non sono numericamente rilevanti. Non vi sono stati casi recenti di suicidio, benché si registrino in media tre “annunci” di suicidio al mese.

Il Provveditore Faramo ricorda che vi è forte preoccupazione in ordine alla fornitura di carburante: la Q8 ha addirittura minacciato di interrompere l’approvvigionamento, il che renderebbe difficile financo il trasporto dei detenuti da un istituto all’altro. Inoltre sottolinea come lo stanziamento del bilancio annuale sia largamente insufficiente per le necessità della rete degli istituti penitenziari in Sicilia.

Del resto, la visita effettuata a tutti e tre gli Istituti (Palermo-Ucciardone, Favignana, Catania-Piazza Lanza) metterà in evidenza come la carenza di risorse incida negativamente sulle condizioni di vivibilità all'interno delle carceri.

Segue la visita alle sezioni ed alle camere di detenzione della Casa circondariale di Palermo Ucciardone. I muri sono scrostati, le celle visibilmente sovraffollate. I detenuti hanno modo di acquistare gli articoli di cui hanno bisogno, contenuti in una apposita lista, in base ad un sistema di rimesse dall’esterno e di crediti. Molti stanno preparando qualcosa da mangiare. Ciascuno racconta la sua storia. La visita ha termine alle ore 19,30.

**Favignana.** La visita si svolge venerdì 13 marzo 2009 e inizia dopo l’arrivo della delegazione della Commissione diritti umani sull’isola di Favignana, alle ore 8,30 circa. I Senatori vengono accolti e accompagnati dal Direttore della Casa di reclusione, Dott. Paolo Malato.

Il Direttore informa sulle condizioni dell’istituto mentre ha luogo la visita.

La casa di reclusione è ospitata in un'antica costruzione del XII secolo, edificata per difendere gli abitanti dalle invasioni saracene. Ristrutturata come fortezza nel XVI secolo, a metà Ottocento divenne prigione borbonica che Garibaldi espugnò, liberando alcuni detenuti.

Le 51 camere di detenzione sono state allocate nel fossato, con tutti i problemi che ne conseguono: afose d'estate, fredde e umide d'inverno.

Tra i detenuti c'è solo distinzione di pericolosità stabilita dal magistrato. Inoltre l'istituto ospita alcuni "internati", persone cioè che subiscono la reclusione in via cautelare (l'internamento risale ad una norma del 1936). In gran parte si tratta di persone originarie della Campania. Le condizioni sono tanto disagiate da indurre i detenuti o gli internati a compiere atti di autolesionismo allo scopo di cambiare istituto di pena. Non vi sono magistrati di sorveglianza a Trapani con competenza sulla Casa di reclusione di Favignana; ci si deve rivolgere alla magistratura di sorveglianza di Palermo che ovviamente non riescono a dedicarsi con la necessaria attenzione a Favignana.

Gli agenti in servizio sono 54, a fronte di una pianta organica di 95. Molti sono pendolari, costretti a prendere il traghetto tutti i giorni. La norma che accorda ai dipendenti il beneficio della gratuità nei trasporti è largamente disattesa.

I detenuti sono 140, 130 sono presenti, 10 sono fuori dall'isola impegnati nello svolgimento dei processi. 50 sono gli ospiti della casa di reclusione "internati" in base ad una vecchia legge del 1936. Circa il 50% dei detenuti è di provenienza extracomunitaria. Dichiarano di essere marocchini perché con il Marocco non c'è un accordo che renda semplice l'espulsione. La loro vera nazionalità quale risulta da notizie giunte

informalmente è in massima parte tunisina o libica. Alcuni si trovano in stato di detenzione per non avere ottemperato al decreto di espulsione del Questore. Debbono scontare pene di pochi mesi.

Può accadere che giungano a Favignana detenuti che debbono scontare uno scampolo di pena, talvolta anche pochi giorni. Per comprendere quanto sia irragionevole basta porre mente ai costi e ai tempi necessari per il trasferimento, con la necessità di prendere traghetti e quant'altro.

Nell'istituto non vi sono attualmente tossicodipendenti o persone sieropositive. Sono presenti, tuttavia, ex tossicodipendenti.

Quando è necessario il Sert viene attivato volta per volta e giunge da Trapani. Il servizio medico è assicurato dalla Asl competente.

I problemi maggiori nascono dai soggetti "internati", i quali per legge dovrebbero svolgere attività di lavoro, ma ricevono in sostanza lo stesso trattamento dei detenuti, e di questo si lamentano costantemente.

Durante la visita appare chiara la ragione del disagio: le camere di detenzione sono di dimensioni diverse ospitano un numero variabile di persone. La luce entra da una finestrella posta al di sopra del cancello d'entrata. Gli agenti non chiudono normalmente il blindato che sigillando l'ingresso lascerebbe le celle senza luce. Le camere di detenzione sono molto umide. Nonostante i lavori di tinteggiatura siano stati effettuati da pochi mesi, tracce di umidità sono ben visibili dappertutto.

Le celle di isolamento si trovano in un'altra ala del fossato e al momento non vengono utilizzate. Colpisce che un bottiglia

rovesciata sia stata posta in un wc. Il Direttore spiega che la misura serve ad impedire ai topi di uscire.

Le camere di detenzione sono prive di doccia. Le docce si trovano infatti in un altro punto dell'istituto, ma la possibilità di fare la doccia è quotidiana.

Per alleggerire le condizioni di detenzione è data la possibilità a chi lavora di farlo, se possibile, anche la domenica.

Nella casa di reclusione si trovano 4 sale di artigianato (tessitoria, falegnameria, officina meccanica, sartoria), 1 palestra, 1 sala teatro (nella quale viene celebrata la SS. Messa), 1 biblioteca, 2 aule per corsi di scuola elementare e scuola media.

Una volta lasciata la casa di reclusione la delegazione della Commissione diritti umani visita brevemente la nuova struttura destinata ad accogliere i detenuti che è in corso di costruzione e che dovrebbe essere completata nel volgere di diversi mesi. La struttura dovrebbe accogliere 120 detenuti. Le camere di detenzione sono progettate per 4 persone ed hanno tutte i servizi e la doccia. La visita si conclude alle ore 10,50.

**Catania Piazza Lanza.** La visita ha inizio alle ore 14,40. In assenza del Direttore dell'istituto, Dott. Rosario Tortorella, l'incontro preliminare ha luogo con la Vice Direttore Vicario, Dott.ssa Elisabetta Zito.

La struttura è stata realizzata originariamente nel 1890, e ampiamente ristrutturata nel 1950. Tre reparti sono stati oggetto di lavori di ristrutturazione negli ultimi anni: il reparto Amenano ad alta sicurezza (2000), il reparto Simeto a media sicurezza (2004), il reparto femminile "Etna" (2008). Le opere sono state realizzate piano per piano senza sgombrare i detenuti, i quali, anzi, vi hanno lavorato direttamente.

Le camere di detenzione sono state dotate di doccia (le uniche a non averle sono le celle di isolamento).

Ciò nondimeno il sovraffollamento resta un problema grave e urgente: celle da 5-6 detenuti ospitano oggi 12-13 persone. La Casa circondariale ospita oggi 489 detenuti. L'affollamento non riguarda le sezioni destinate ai detenuti ad alta sicurezza (136 detenuti; lo sfioramento riguarda in questo caso una decina di unità), ma piuttosto la sezione per i detenuti a media e bassa sicurezza, i cd "comuni" (353 detenuti, con un eccesso di più di 100 unità).

Tanto per dare un'idea nella Regione Siciliana i detenuti – il dato è fornito a mente – conta 7199 detenuti. Poiché l'istituto di pena di Siracusa è chiuso da anni, a Catania si trova l'unica sezione femminile della Regione. Pur non essendo attrezzata la sezione è costretta talvolta ad ospitare bambini, poiché in base alla legge, fino a tre anni, possono restare presso la madre. Il numero delle detenute di sesso femminile varia tra le 20 e le 30 unità (circa 10 in più della capienza tollerata). Hanno possibilità di gestire alcune attività in autonomia. Ma va tenuto presente che, data la crisi, è molto difficile ottenere commesse dall'esterno.

Nella Casa circondariale si registrano casi di disagio psichico in ordine ai quali si vorrebbe provvedere con l'assegnazione di celle singole, ma non è possibile. Il servizio di assistenza psicologica è in funzione per 2-3 ore al giorno. In ogni caso sono quasi scomparsi gli episodi di autolesionismo.

Per evitare incidenti all'interno dell'istituto operano telecamere a circuito chiuso con una buona sala regia. La sorveglianza delle telecamere non riguarda le camere detentive.



Vi sono pochi casi di tossicodipendenza, 73 in tutto, ma il dato non deve trarre in inganno: spesso l'uso di sostanze stupefacenti – specie nelle sezioni a più alta sicurezza – viene tenuto nascosto per un fatto culturale. Pochi e rari i casi di sieropositività.

Nelle misure di decongestionamento della Casa circondariale si tende a dare preferenze ai detenuti condannati, lasciando nell'istituto gli altri. Questo costituisce una difficoltà per gli operatori che non riescono a seguire compiutamente nel tempo i detenuti.

La Casa circondariale è dotata di una cappella.

Ha successivamente luogo la visita. Nel reparto ad alta sicurezza un detenuto di religione islamica lamenta l'impossibilità di fare le preghiere.

Nel reparto a media sicurezza è immediatamente visibile il problema del sovraffollamento: in una cella si è giunti a contare 13 persone.

Il reparto femminile appare più pulito e ordinato. Vi sono delle aule per gli insegnamenti di scuola elementare e media.

La Dott.ssa Zito consegna alla delegazione della Commissione per i diritti umani alcune statistiche relative alla Casa circondariale, allegate a questa relazione. La visita si conclude alle ore 17,15.

**Bologna Dozza.** L'11 luglio 2011 ha avuto luogo una visita alla casa circondariale di Bologna Dozza. La struttura carceraria è composta da un reparto giudiziario (12 sezioni distribuite su tre piani), uno penale (2 sezioni), uno femminile (2 sezioni), un'infermeria, una sezione per i semiliberi e due sezioni di alta sicurezza. Palermo, Favignana, Catania – 12/13 marzo 2009

La capienza ordinaria di detenuti ospitabili è di 483, quella tollerabile di 882, la presenza effettiva nel giorno della visita era di 1120. La percentuale di tossicodipendenti tra i detenuti è del 25% ed è il Sert a occuparsi di loro.

I detenuti sono ospitati in celle di 10 mq con un bagno all'interno di 3 mq. Per ogni cella ci sono tre detenuti nel reparto giudiziario e due in quello penale. Le docce sono all'esterno delle celle e solo in rari casi all'interno. In caso di ulteriori ingressi, i detenuti possono arrivare a essere quattro per ogni cella. In questo caso il materasso viene collocato in terra.

La direttrice Ione Toccafondi ha sottolineato come il sovraffollamento determini situazioni di rilevante criticità, e non solo per la mancanza di spazi adeguati. Anche la fornitura di utenze (acqua soprattutto) è del tutto insufficiente per un numero così alto di detenuti.

La percentuali di detenuti stranieri è del 63% e questo comporta la presenza di sessanta nazionalità diverse costrette a convivere in una situazione spesso insostenibile. Inoltre il movimento frequente di detenuti nel reparto giudiziario rende complicata la creazione e il mantenimento di relazioni umane tra di loro. Da gennaio a giugno 2011 su 1047 detenuti, 743 sono stati gli ingressi dalla libertà e di questi 531 hanno lasciato il carcere. In generale, più della metà dei detenuti rimane in carcere meno di tre anni. Il continuo movimento di ingressi e uscite rappresenta un impegno gravoso per l'amministrazione poiché le procedure di accoglienza e assistenza prevedono l'impiego costante di un elevato numero di unità di personale, peraltro alle prese con una carenza cronica di mezzi.

Per quanto riguarda la situazione dell'organico a Bologna, il quadro delineato risulta molto preoccupante: su 567 agenti previsti, ne sono assegnati 518 di cui 136 sono distaccati per motivi amministrativi, familiari e sindacali. I 372 impiegati effettivamente sono insufficienti e, soprattutto nel periodo estivo, la copertura dei turni è difficile da assicurare. Inoltre i fondi per pagare gli straordinari sono stati drasticamente ridotti, complicando ulteriormente una situazione già critica.

La questione dell'insufficienza dei fondi stanziati per l'amministrazione carceraria viene individuata come la più grave in questo momento e determina una serie di conseguenze pesantissime nella gestione della casa circondariale a Bologna, come nel resto d'Italia. Dai 40 milioni di euro stanziati nel 2008 si è passati a 18 milioni nel 2010 e a 16,7 milioni nel 2011. I 60 mila euro a disposizione della direttrice Toccafondi rischiano di non riuscire a coprire le spese minime necessarie per l'anno in corso (fornitura di cibo ai detenuti, manutenzione dei mezzi di trasporto e manutenzione ordinaria della stessa struttura carceraria). La mancanza di fondi determina una forte riduzione dei capitoli di bilancio delle attività dei detenuti. Solo 100 detenuti su 1120 attualmente lavorano all'interno del carcere perché le ore lavorative non possono essere pagate.

Nel 2010 si è verificato un solo caso di suicidio, 19 sono stati i tentati suicidi e si è registrata una riduzione degli atti di autolesionismo rispetto ai due anni precedenti. Durante il periodo estivo si assiste all'aumento degli atti di aggressione, per lo più colluttazioni e risse. Frequenti sono tali episodi tra i detenuti tunisini appartenenti a bande rivali sul territorio, con una

riproposizione dei rapporti di forza tra le bande dall'esterno all'interno del carcere.

Si registra inoltre un aumento di ricoveri a causa degli "ovulatori", corrieri di droga che ne ingeriscono grandi quantità con un rischio molto alto per la salute e che, una volta atterrati in Italia e arrestati, necessitano di un intervento sanitario immediato. L'aumento delle rotte aeree da Bologna, infatti, ha determinato un intensificarsi del traffico internazionale di stupefacenti. L'ospedale Sant'Orsola si occupa dei ricoveri dei detenuti ma ha un numero limitato di posti letto e la mancanza di personale della polizia penitenziaria rende complicato il piantonamento.

Tuttavia, a fronte di tali criticità, vi sono alcune attività che vedono impegnati i detenuti e che sono fondamentali per il loro benessere. Ad esempio, 12 detenuti assemblano pezzi meccanici per alcune aziende di Bologna. Esiste un coro, maschile e femminile, e si tengono incontri di educazione alla musica, grazie al lavoro dei volontari e all'accordo con un'orchestra. L'impossibilità di svolgere un numero maggiore di attività rappresenta un grosso limite per la direzione.

La delegazione si è recata all'interno del reparto giudiziario per prendere visione della struttura e della sistemazione nelle celle. I detenuti hanno denunciato il sovraffollamento e la difficoltà di vivere in uno spazio così angusto senza possibilità di muoversi o avere momenti di privacy. Tutti vorrebbero svolgere più attività in vista del loro reinserimento nella società. L'assenza di misure alternative, indotta principalmente dalla mancanza di personale e mezzi,

disattende le norme previste e non lascia alcuna speranza di cambiamento per chi sconta la pena.

**Napoli Poggioreale.** La Commissione si è recata visita alla Casa circondariale di Napoli Poggioreale il 2 agosto 2011. La visita non era preparata e ha avuto luogo in base all'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario, che consente ai parlamentari e ai loro accompagnatori di accedere senza autorizzazione alle strutture penitenziarie.

I lavori per la costruzione dell'attuale Casa Circondariale di Napoli "Poggioreale", all'epoca Carcere Giudiziario, ebbero inizio nel 1905 per far fronte al sovraffollamento delle carceri della città. La struttura è stata costruita ad est della città sulla base di un progetto già avviato in epoca borbonica. Il nuovo carcere giudiziario venne inglobato nello sviluppo urbano della zona orientale della città nei primi decenni del XX secolo con la nascita dei grandi mercati e del cimitero, verso il mare, e con lo sviluppo dei grandi bacini navali, della raffineria, dei depositi ferroviari, delle ferrovie vesuviane e della dogana portuale.

La Casa Circondariale di Poggioreale occupa una superficie complessiva di 67.000 metri quadrati. La struttura è composta da otto corpi centrali intersecati da un lungo corridoio di raccordo. I reparti portano uno il nome "Italia" e gli altri i nomi di città italiane: Napoli, Milano, Livorno, Genova, Torino, Venezia, Avellino, Firenze, Salerno, Roma. In seguito è stato realizzato il padiglione "S. Paolo", che ospita il centro diagnostico terapeutico. In ogni reparto si trova una infermeria con personale fornito da cooperative esterne.

Al momento della visita, a Poggioreale si trovavano 2671 detenuti a fronte di una capienza tollerata di 1743 (la capienza

regolamentare è di 1400). Il direttore Cosimo Giordano ha informato che 12-13 mila sono i detenuti che ogni anno entrano ed escono da Poggioreale. Gli operatori effettivamente in servizio (tra staff e agenti della polizia penitenziaria) sono 730, a fronte di una pianta organica di 946 e di 828 unità assegnate alla Casa Circondariale. La carenza di fondi non consente di pagare gli straordinari. Gli educatori sono in media 2 per reparto ed è fondamentale l'apporto del volontariato. Secondo il direttore, la cronica mancanza di fondi impedisce di articolare iniziative efficaci a sostegno dei detenuti. A questo si deve aggiungere il problema di una magistratura di sorveglianza spesso impreparata e – nel caso di Napoli – lenta nelle risposte e con un approccio eccessivamente restrittivo (d'altra parte molti detenuti non hanno casa, sicché è impossibile accordare misure detentive domiciliari).

La giornata tipo di un detenuto si svolge essenzialmente nelle celle, con letti a castello. In esse si consumano i pasti, si guarda la televisione, si dorme, si legge e si scrive. Nelle celle vi sono i servizi igienici, ma non la doccia che si trova in soli tre reparti (Genova, Avellino, Firenze). In considerazione del grave sovraffollamento dell'istituto e della carenza di personale i detenuti devono trascorrere gran parte del tempo in cella e sono solo due le ore di aria al giorno. Le attività lavorative sono essenzialmente intramurarie e riguardano circa 166 detenuti.

Nella prima cella visitata, nel padiglione Milano, erano sistemati cinque detenuti su tre letti a castello da tre letti ed uno da due letti. In altre celle, progettate per essere celle singole, erano stati collocati letti a castello con tre letti. Il bagno era privo di doccia: l'antibagno veniva utilizzato come dispensa. In un'altra

si trovavano tre letti a castello con tre letti ciascuno in 15 metri quadri circa. Considerata la presenza di armadietti e tavolini lo spazio era scarso. In questa cella si trovavano detenuti insieme padre e figlio.

Il padiglione Firenze, da poco ristrutturato, è destinato ai detenuti alla prima esperienza detentiva. Nelle celle visitate si trovavano due letti a castello da tre letti, più due letti a castello da due, per un totale di dieci posti (i presenti erano sette/otto). Nel reparto si trova un locale destinato a barbieria.

Nel reparto Roma si trova un campo di calcetto nuovo, realizzato grazie ai fondi della Regione. Nelle celle erano stati sistemati fino a quattro letti a castello con tre letti ciascuno (ma i detenuti presenti erano 8). Due celle erano piene: vi erano stati collocati tre letti a castello da due, con sei detenuti. Nel centro clinico San Paolo, dove vengono ricoverati i detenuti di tutti i reparti e, in qualche caso, dall'esterno, le celle erano più spaziose con un minor numero di detenuti.

**Nisida.** La Commissione si è recata visita all'istituto penale minorile di Nisida il 2 agosto 2011. Sull'isola sono state sperimentate diverse modalità di intervento in favore dei minori: da casa di rieducazione, la struttura si è trasformata prima in istituto di osservazione minorile e, dalla fine degli anni '80, in istituto penale minorile. L'istituto dipende dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia, non dal DAP.

L'isola ospita una pluralità di strutture, diversamente orientate sia per tipologia di utenza sia per progetti educativi. Oltre all'IPM, che accoglie un'utenza maschile e femminile sottoposta a provvedimenti penali, sull'isola sono presenti una struttura comunitaria dell'amministrazione della giustizia

minorile (non solo per utenza penale) e i laboratori del progetto “Nisida: futuro ragazzi” (realizzati in collaborazione con il Comune di Napoli), destinati a minori e giovani “a rischio” o sottoposti a provvedimenti penali. Il personale non è in uniforme ma indossa abiti civili.

Il Direttore Gianluca Guida ha informato la delegazione che i ragazzi detenuti nell'Istituto erano al momento 67 (58 ragazzi e 9 ragazze), 32 con condanne definitive, 35 in attesa di giudizio (20 imputati e 15 tra appellanti e ricorrenti). 27 i ragazzi che assumevano stupefacenti, tra cui 2 ragazze. Il personale in servizio contava su 66 agenti a fronte di una pianta organica di 76 unità.

Nella sezione c'è un piccolo ambulatorio medico di competenza della Asl Napoli 1. Le visite specialistiche hanno luogo all'esterno.

Per i ragazzi che non hanno concluso il ciclo di formazione scolastica dell'obbligo sono state attivate due classi di scuola elementare, due di scuola media e un corso sperimentale di scuola superiore con il sistema dei crediti formativi.

Uno dei maggiori problemi segnalati dal direttore consiste nell'offrire ai ragazzi un'alternativa una volta lasciato l'istituto. Risulta molto difficile acquisire dalle imprese la disponibilità a una assunzione, anche in prova. Si cerca di porre rimedio attraverso una piccola rete di cittadini imprenditori riuniti in associazione impegnati a offrire qualche opportunità e attraverso borse-lavoro. Ma si tratta di numeri piccoli. Vengono considerate con grande prudenza le offerte di lavoro veicolate attraverso gli avvocati, che potrebbero riportare i



ragazzi nell'ambiente malavitoso dal quale invece vanno allontanati.

Altro problema segnalato è la mancanza di fondi, che al momento non erano sufficienti neanche per la manutenzione ordinaria e per il pagamento delle utenze. L'istituto non può ricevere fondi dall'esterno.

La Commissione ha visitato prima la sezione femminile. Ha colpito la grande pulizia degli ambienti. In una cella piuttosto spaziosa e pulita, si trovavano 4 ragazze rom, tra i 17 e i 19 anni. I letti erano singoli. Una delle giovanissime detenute era in attesa del secondo figlio, il primo aveva otto mesi. Nel giardino antistante gli spazi destinati alle ragazze si trovavano alcuni conigli, utilizzati nell'ambito della pet therapy attuata nell'Istituto. Tutte le detenute, salvo una, erano rom.

Tra la sezione femminile a quella maschile vi era uno spazio destinato ai colloqui e, subito dopo, un campo di basket ed uno di pallavolo. Gli sport alternativi al calcio vengono infatti privilegiati per favorire anche attività sportive diverse, nonostante a Nisida vi siano diversi campetti da calcio.

Ben visibile nel giardino circostante l'Istituto un murales realizzato dai ragazzi detenuti che rappresenta un aquilone composto da circa 800 piastrelle di ceramica sulle quali sono incisi i nomi di altrettante vittime della criminalità. Il lavoro è stato realizzato per un incontro, nel 2009, tra i giovani detenuti e una delegazione di familiari di vittime innocenti della criminalità, accompagnati da don Luigi Ciotti, presidente di Libera. A quella iniziativa avevano preso parte anche il regista e l'attore protagonista del film *Fortapasc*, Marco Risi e Libero De

Rienzo, pellicola proiettata in anteprima nazionale nell'auditorium del carcere.

Successivamente hanno avuto luogo gli incontri con i ragazzi detenuti della sezione maschile. Le celle erano pulite, abbastanza spaziose, con letti singoli. I senatori hanno potuto conversare con i ragazzi, ascoltare le loro storie ed aspirazioni. Le pene detentive variavano dai 4 anni (in media) ad un massimo, in un caso, di 16 anni. Molti di loro seguivano percorsi formativi (pizzaiolo, albergatore, etc).

I senatori hanno poi visitato i laboratori di pasticceria, di falegnameria, di ceramica, lo spazio destinato alla pet therapy e l'orto, coltivato dai giovani detenuti che svolgono l'attività di giardinaggio, e infine le cucine. Ai ragazzi vengono preparati quattro pasti al giorno (colazione, pranzo, merenda, cena).

**Roma Regina Coeli.** La visita si è tenuta il 22 agosto 2011. Oltre a verificare le condizioni generali di detenzione, la delegazione ha voluto visitare le sezioni dove sono presenti detenuti con patologie per fare un iniziale monitoraggio del recepimento e attuazione della riforma della sanità penitenziaria e del passaggio alle ASL.

Sono state quindi visitate le sezioni del centro clinico (in tutti e tre i piani), la IV sezione (tossicodipendenti e Ser.T.) e sono stati ascoltati oltre ai detenuti ricoverati e ristretti, gli operatori sanitari (infermieri e medici) e gli agenti della polizia penitenziaria.

Al 17 agosto 2011 erano 1145 le persone recluse nelle sezioni e 84 al Centro diagnostico terapeutico (CDT) a fronte di una capienza regolamentare di 640 detenuti nelle sezioni e 84 al

CDT (dati del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria del Lazio).

Il CDT di Regina Coeli è una delle strutture nazionali individuate e dedicate alla salute dei detenuti. Ai quattro piani del centro si accede principalmente con un ascensore utilizzato per il passaggio del vitto, delle lenzuola, dei rifiuti, e dai detenuti per colloqui e visite mediche nonché dagli operatori.

Al terzo piano (chirurgia) sono state visitate le stanze dell'infermeria e della riabilitazione. Con la riforma sono stati creati i servizi di screening e prevenzione delle malattie infettive: all'ingresso in carcere i detenuti vengono visitati e testati su HIV, epatiti e malattie sessualmente trasmissibili. Alcuni detenuti hanno riferito della creazione della nuova commissione per la valutazione del cibo, voluta dal garante regionale. Nella sezione di chirurgia erano presenti detenuti con diverse patologie, con i quali ci si è intrattenuti. Molti di loro hanno posizioni giuridiche complesse o hanno già avuto revoche dei benefici (per nuovi reati o per cumuli). Sullo stesso piano è presente una camera operatoria chiusa però da diverso tempo.

Al secondo piano (medicina), erano presenti detenuti con diverse patologie (ipertensione, diabete, tumori, patologie cardiologiche e respiratorie). Alcuni detenuti malati provenienti da altre regioni hanno segnalato la complessità della loro situazione, che è all'origine di altri problemi: interruzione della continuità medica e terapeutica, allontanamento dai riferimenti sanitari e familiari, difficoltà nella richiesta di farmaci e nella prenotazione delle visite. È emersa la necessità di organizzare un sistema di collegamento tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che ordina questi trasferimenti/assegnazioni e gli

istituti delle diverse regioni. I medici hanno riferito di dover gestire detenuti malati in attesa di trapianto, con la necessità di farmaci antirigetto, di malati che necessitano di ausili salvavita (CPAP) e di ausili ortopedici.

Quanto al personale infermieristico, attualmente il servizio è assicurato da infermieri inquadrati nella Asl e da personale delle cooperative (la cui presenza pone il problema dell'inquadramento e della continuità operativa).

Sono state visitate sullo stesso piano le celle dedicate ai detenuti messi sotto sorveglianza che hanno il letto cementato al pavimento e il solo materasso. Gli ambienti sono generalmente al limite delle norme igieniche, soprattutto se si pensa che dovrebbe essere un ospedale: sono evidenti tracce di umidità, infiltrazioni. Sono ambienti usurati, gli odori sono forti. Molti detenuti hanno chiesto prodotti per l'igiene personale e per la pulizia degli ambienti.

Al primo piano (malattie infettive), erano presenti detenuti con patologie infettive. Nella sezione erano presenti alcuni detenuti sani, giunti da poco, ivi allocati temporaneamente. A causa del continuo flusso di detenuti e dell'alto numero di ingressi può capitare di incontrare detenuti sani in infermeria (che tra i tanti disagi hanno anche quello di non poter usufruire dell'aria e del "sopravvitto") e detenuti malati presenti nelle sezioni comuni, che non riescono ad essere assegnati in infermeria.

I detenuti incontrati nella sezione e gli stessi medici si sono lamentati dei tempi di attesa lunghi per le visite esterne e della difficoltà di avere i referti. Altro aspetto critico riguarda i farmaci in fascia C. Nonostante la normativa parli espressamente

della prescrizione dei farmaci in fascia C a carico del SSN (“I presidi sanitari, presenti in ogni istituto penale, garantiscono l'erogazione delle prestazioni sanitarie di medicina generale individuate dai Livelli essenziali di assistenza (LEA), assicurando l'erogazione delle prestazioni farmaceutiche necessarie, compresi i farmaci di fascia C, in presenza di specifica indicazione terapeutica”), si registrano ritardi nell'applicazione della norma e molti farmaci di quella fascia non sono prescritti.

Bisogna segnalare come tutta la visita si è svolta in un clima di assoluta trasparenza da parte della direzione, con la possibilità di vedere, chiedere e porre domande. Sono stati ascoltati alcuni operatori della polizia penitenziaria che hanno segnalato criticità legate al carico di lavoro e alle carenze di organico e alla complessità del rapporto quotidiano con i detenuti.

Sono state visitate le celle e verificate le condizioni delle stanze. Gli ambienti necessitano di importanti interventi di manutenzione (bagni, impianto elettrico, acqua corrente e calda, impianto di riscaldamento).

Tra i malati (come tra i detenuti in genere) forte è la presenza degli stranieri.

Al termine della visita al CDT sono stati ascoltati alcuni agenti della polizia penitenziaria e operatori della sanità che si occupano delle pratiche necessarie alle visite esterne e alle autorizzazioni previste. Queste le difficoltà denunciate: mancanza di organico, tempi lunghi e procedure che si devono attivare, necessità di reiterare le richieste di ricovero, scarsa (o del tutto assente) informatizzazione e generale assenza di un

modello operativo nelle procedure tra carcere e territorio/ospedali.

Dopo il CDT, è stata visitata la terza sezione per avere un riscontro gli effetti del sovraffollamento. La terza sezione è quella storica, dove sono stati detenuti tra gli altri Pertini, Saragat, don Pappagallo, Ginzburg, don Morosini. Le celle hanno ancora i portoncini di legno e questo comporta una scarsa ventilazione e un caldo pregnante. La cella della socialità al terzo piano, che di solito serve per favorire attività di svago, di socializzazione e attività con i volontari, è invece destinata alla detenzione. Nella cella erano presenti 10 persone e oltre ai letti c'erano dei materassi. Non sono sufficienti armadietti o sgabelli. I vestiti erano accumulati nelle buste. Di giorno i materassi venivano posti sui letti per poter favorire gli spostamenti. Molti detenuti hanno lamentato la scarsità dell'acqua (per le docce, per scaricare le turche, per lavarsi).

Molte le richieste da parte dei detenuti di generi di prima necessità, di lavoro ma anche di informazioni su eventuali provvedimenti di legge.

La IV sezione è quella destinata ai tossicodipendenti. Nel progetto originario, la permanenza in questa sezione era in funzione dello "scalaggio del metadone", quindi di passaggio e di presa in carico da parte del Ser.T. In realtà i tossicodipendenti sono presenti anche altrove e anche la consegna del metadone avviene in altre sezioni. Tra i problemi messi in evidenza, quello relativo al fatto che il servizio è concepito come un "ambulatorio territoriale" aperto dal lunedì al sabato; succede che i tossicodipendenti possano avere dei problemi nell'accedere alla somministrazione del metadone. Il sovraffollamento nella

sezione, che non favorisce il ricambio e il passaggio in altre sezioni, i mezzi economici scarsi della ASL, la gestione/organizzazione del personale sono alcune delle criticità emerse. Quanto al tema della salute mentale in carcere, è stato riscontrato un aumento delle persone detenute che necessitano di cure o di sostegno psicologico/psichiatrico. L'enorme diffusione della somministrazione delle terapie psichiatriche o antidepressive da una parte e la quasi assenza del sostegno psicologico dall'altra (il numero degli psicologi e le ore previste e pagate sono sempre di meno) colpiscono in modo pesante. Si lavora sull'emergenza, sul detenuto a grandissima sorveglianza, che si è autolesionato o peggio. Non c'è la possibilità della presa in carico e soprattutto della continuità terapeutica e clinica.

Al termine della visita il direttore del carcere, dott. Mauro Mariani, ha manifestato l'esigenza di monitorare la riforma dell'assistenza sanitaria, anche attraverso momenti di confronto/dibattito tra le parti coinvolte, per superare le difficoltà emerse. I temi della salute e sanità in carcere sono complessi, delicati, e coinvolgono molti ruoli e istituzioni. La riforma della sanità in carcere deve diventare un linguaggio comune e condiviso, in grado di coniugare il tema "salute" con quello della "sicurezza". Da qui alcune considerazioni sulla necessità della formazione del personale (sia degli operatori sanitari che della polizia penitenziaria). Si è parlato di alcuni progetti in essere: la telemedicina (progetto tra ASL RM A e ospedale San Giovanni, finanziato dalla Regione Lazio su proposta del garante regionale), un progetto per i tossicodipendenti e i detenuti che svolgono un lavoro esterno (art. 21 O.P.), in fase di realizzazione a cura della ASL e della direzione del carcere.

## **2. VISITE DELLA COMMISSIONE AD ALCUNI CENTRI DI ACCOGLIENZA E DI TRATTENIMENTO**

La Commissione, anche in questo caso, per verificare in prima persona le condizioni dei centri di accoglienza, ha svolto dei sopralluoghi. Alla prima visita, al centro di Lampedusa, nel febbraio 2009, sono seguite nel 2011 quelle a Mineo, Santa Maria Capua a Vetere e Ponte Galeria, di cui si riportano dei brevi resoconti. L'ultima visita è stata al CIE di Torino il 26 luglio 2011.

**Centro di accoglienza di Lampedusa (AG).** L'11 febbraio 2009 una delegazione della Commissione si è recata in visita al centro di accoglienza di Lampedusa per verificare la presenza effettiva di una situazione di criticità, denunciata da più parti. Hanno incontrato la delegazione Paola Masella, responsabile sul territorio del dipartimento libertà civili e immigrazione del ministero dell'Interno, Barbara Molinaro, field officer UNHCR, Anouar Belrhazi, mediatore culturale, Simona Moscatelli, field officer OIM, Federico Ubaldi, operatore di Save the Children, Laura Rizzello, field officer Croce Rossa Italiana, Ahmed Mahmoud, mediatore culturale OIM, Federico Miragliotta e Nicoletta Lo Bue, di Lampedusa Accoglienza, Maria Chiara Pajno dell'INMP (Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà), e Achille Selleri, tenente di vascello della Guardia Costiera.

Nel Centro si trovavano in quel momento 974 ospiti, la maggior parte dei quali tunisini, un algerino e un egiziano. Il Centro ospitava solo uomini di maggiore età. Nella Base Loran (allora con funzioni di CSPA) erano invece presenti 33 persone: 10 donne, 8 minorenni, e alcuni richiedenti asilo.

Il centro era da poco diventato un centro di identificazione ed espulsione. La trasformazione in CIE del Centro di Lampedusa,



infatti, ha preso tutti gli operatori alla sprovvista: da una permanenza di 48 ore si è passati ad una permanenza di 60 giorni con tutti i problemi che questo ha implicato, rendendo impossibile monitorare gli standard di accoglienza e difficile raccogliere le richieste di asilo che spesso vengono consegnate dagli immigrati direttamente agli operatori delle forze dell'ordine, senza l'intervento dell'UNHCR.

Paola Masella (Ministero dell'Interno) ha osservato come le operazioni più semplici all'interno della struttura siano estremamente complesse: tanto per dare un'idea la stessa riparazione di accessori, dalle luci ai bagni, richiede misure di protezione con uomini che fisicamente circondino gli operai mentre lavorano.

Ogni 3 giorni viene consegnato agli ospiti un kit in cui si trovano 2 paia di slip nuovi e una coperta. Vengono inoltre distribuite sigarette e schede telefoniche da 5 € ogni decina di giorni. Giornalmente vengono consegnati shampoo e sapone. Il Vicario Malafarina (Ministero dell'Interno) ricorda che il numero dei pasti giornalieri serviti agli ospiti è stato accresciuto in relazione ai nuovi arrivi. Inoltre nel Centro è stata allestita una piccola moschea per le preghiere. All'arrivo degli immigrati si cerca di individuare casi specifici come donne incinte o persone che necessitano di insulina in modo da trasferirle immediatamente.

Gli ospiti del centro erano lì da molti giorni, considerato che ci sono stati sbarchi dal 26 dicembre in poi, l'ultimo il 19 gennaio. Questo ha determinato negli ospiti insicurezza e pessimismo circa il proprio destino, che sono alla base anche degli episodi di autolesionismo e tentativi di suicidio che anche la stampa ha riportato. Vi sono anche forme di dipendenza da farmaci e crisi di astinenza che alimentano tensioni.

Prima degli ultimi arrivi che hanno determinato un sovraffollamento le situazioni di tensione erano praticamente inesistenti. Con i cittadini di Lampedusa, invece, i rapporti non sono mai stati facili. Le cose sono andate meglio dopo i trasferimenti avvenuti per decongestionare il Centro, che nei momenti di massima presenza è giunto a ben 1.800 presenze, e dopo le intese con la Tunisia. Le tensioni all'interno della struttura si sono intensificate quando, dopo il 29 dicembre, si sono interrotti i trasferimenti regolari degli immigrati e a partire da gennaio, l'intensificarsi delle tensioni ha avuto un andamento a singhiozzo.

Quanto alle forze dell'ordine, a quella data sull'isola erano presenti 430 uomini tra Carabinieri, appartenenti alla Polizia e alla Guardia di finanza, cui vanno aggiunti alcuni bersaglieri, presenti da tempo a Lampedusa. La permanenza sull'isola è di circa 10-15 giorni.

Successivamente la delegazione si è recata negli spazi destinati alle cure mediche. Chiara Pajno (INMP) nel sottolineare come nel Centro operino anche una dermatologa e una psicologa, ha osservato come nell'ultimo mese la situazione sia cambiata in peggio. Lo staff medico constava di 3 medici e 3 infermieri di Lampedusa accoglienza e 3-4 medici dell'INMP. Sono stati registrati pochi casi di malattie infettive. I casi sospetti di infezione vengono individuati all'arrivo degli immigrati, prima del loro ingresso nel Centro. La Dottoressa Nicoletta Lo Bue (Lampedusa Accoglienza) ha precisato che prima degli ultimi sbarchi era possibile effettuare screening medici praticamente quotidiani a cura dei medici di Lampedusa Accoglienza e dell'INMP. Sul piano strettamente operativo non si può negare come sia diventato difficile per i medici entrare oggi nel Centro. L'ingresso deve essere coordinato con le forze di polizia. Questo ha fatto aumentare il

lavoro in infermeria. Laura Rizzello (CRI) ha osservato che la prolungata permanenza delle persone immigrate presso il Centro ha reso possibile seguire i singoli casi sul piano medico e gestire eventuali terapie.

La delegazione ha poi visitato il centro. Si passa per la mensa dove circa 50 persone sono in fila per il pranzo. La delegazione raggiunge le strutture destinate all'accoglienza degli immigrati. Sono strutture a due piani, blocchi rettangolari gialli, con aperture per l'accesso sui lati, dove si trovano scale in acciaio per l'accesso al piano superiore. La porta di ingresso dà su un corridoio dal quale si accede a stanze circa 5 metri per 6: sono destinate ad accogliere 12 persone. Nelle stanze si trovano, messi l'uno accanto all'altro, letti a castello a quattro livelli, nei quali trovano posto fino a 25 uomini per ciascuna stanza. Qualcuno ha steso tra i letti la biancheria, qualcun altro ha disposto dei teli intorno al letto per avere un po' di privacy. Le persone presenti richiamano a gran voce l'attenzione sulle condizioni in cui si trovano. In molti blocchi lungo i corridoi sono stati sistemati i materassi in gommapiuma. In molti casi la gommapiuma dei materassi è stata fatta a pezzi per essere utilizzata come cuscino. In alcuni casi sul ripiano delle scale, all'aperto, hanno trovato posto i materassi di due persone, protette da teli improvvisati. Alcune persone mostrano cicatrici. Una persona mostra una ferita bendata. Sul soffitto, in molti casi, la schermatura in plastica delle luci è stata rimossa e le luci sono assenti. Alla fine del corridoio, su un lato, sono presenti i servizi e le docce. Non ci sono porte e la privacy è garantita da tende di stoffa o plastica improvvisate qui e là. Non ci sono rubinetti e le bocchette non mandano acqua se non quando viene attivata centralmente. Alle volte lo scarico è bloccato, al suolo vi è acqua e altri liquidi che giungono fino al corridoio e nelle stanze dove

hanno trovato posto i materassi in gommapiuma. L'odore di latrina pervade tutti gli ambienti. Inizia a piovere. Chi si trova sulle scale in acciaio e deve accedere al piano superiore si bagna e porta negli alloggi umidità e sporcizia.

Al termine, la delegazione ha lasciato il Centro per recarsi alla Base Loran. Nella base in sala ricreazione, un gruppo di alcune donne si intrattiene con alcuni operatori. Le stanze del centro sono di circa 3 metri per 4 e sono oggetto di ristrutturazione. Non vi sono ospiti nelle stanze. Sono visibili due letti per stanza, in qualche caso un letto solo. Uscendo si nota la piscina, che è stata coperta per evitare incidenti.

**"Villaggio della solidarietà" di Mineo (CT).** Il 19 aprile 2011 una delegazione della Commissione si è recata in visita al CARA "Villaggio della solidarietà" di Mineo (CT). La delegazione è stata accompagnata dal vice prefetto di Catania, Anna Maria Polimeni.

Giunta al villaggio, la delegazione ha incontrato alcuni rappresentanti della Croce rossa italiana (C.R.I.), ente responsabile della prima accoglienza degli ospiti del centro, i sindaci di alcuni comuni del Calatino e un dirigente della Polizia di Stato, responsabile dell'ufficio immigrazione all'interno del centro.

La dottoressa Polimeni ha ripercorso le tappe dell'entrata in funzione del centro. Il Prefetto di Palermo, nominato commissario delegato a fronteggiare l'emergenza umanitaria relativa all'afflusso di cittadini dai paesi del Nord Africa (ordinanza della Presidenza del consiglio dei ministri n. 3924 del 18 febbraio 2011), il 4 marzo scorso ha incaricato il vice prefetto Polimeni, d'intesa con l'Agenzia del territorio, di procedere alla requisizione del "Residence degli aranci", di proprietà dell'impresa Pizzarotti di Parma, destinato fino

a pochi anni fa ad ospitare il personale della base militare di Sigonella. Il residence viene individuato come centro di destinazione di parte dei richiedenti asilo ospitati nei CARA di tutta Italia e denominato "Villaggio della solidarietà".

Le condizioni strutturali delle 404 unità immobiliari sono ottime e l'impresa Pizzarotti si sta occupando della manutenzione, della gestione dei rifiuti e del verde. L'agenzia del territorio sta attualmente valutando l'idoneità per esprimersi sullo stato di consistenza del villaggio. Il punto critico evidenziato è la mancanza di linea telefonica, a cui si è rimediato con la creazione di un impianto volante utilizzato dalle forze dell'ordine. Si pensa di provvedere realizzando un impianto di cablaggio di cui è stato presentato un preventivo al Prefetto di Palermo. Si sta inoltre pensando a una convenzione con la Telecom per poter effettuare videoconferenze. Rimane poi da predisporre un sistema di collegamento con mezzi pubblici dal villaggio al comune di Mineo e fino a Catania.

All'interno del centro, la Polizia è presente con 4 uffici (immigrazione, scientifica, polizia giudiziaria e segreteria). Ogni ufficio ha a disposizione una palazzina. Il dirigente Ezio Gaetano riferisce che sono circa 150 gli uomini delle forze dell'ordine impiegati nel centro con turni continuativi. Ci sono inoltre due pattuglie dell'Esercito all'esterno. Gli ospiti possono entrare e uscire liberamente, anche se è consigliato loro di rientrare entro le ore 20.00. Non hanno ancora un documento di riconoscimento, ma un semplice badge senza alcun valore legale che permette loro di spostarsi e di accedere a tutti i servizi predisposti.

Ci sono due mense, una per gli ospiti, l'altra per il personale, gestite dalla Croce Rossa e sono i volontari a preparare i circa 6000 pasti al giorno necessari. I viveri per l'approvvigionamento vengono

acquistati nel territorio circostante. Leonardo Carmenati (responsabile C.R.I.) ha spiegato che la Croce rossa è stata incaricata dal Governo (ordinanza 3924 già citata) di gestire la prima emergenza umanitaria subito dopo l'immissione in possesso del centro. Oltre alla mensa, i volontari si occupano della logistica e dell'assistenza sanitaria (infermeria in funzione per 24 ore).

Quanto agli ospiti, il 18 marzo il centro entra in funzione con l'arrivo di 500 persone dai CARA di tutta Italia. Il 24 marzo giungono 500 tunisini sbarcati a Lampedusa. Successivamente vengono trasferiti da Lampedusa circa 350 migranti (in maggioranza somali ed eritrei) provenienti dalle coste libiche. L'ultimo gruppo arrivato è di 500 tunisini.

Al 19 aprile il centro ospitava circa 1800. Dei circa mille tunisini, una gran parte si è allontanata volontariamente nelle ultime settimane (circa 400), 80 sono richiedenti asilo, gli altri sono in attesa di ottenere il permesso di soggiorno temporaneo e lasceranno progressivamente il centro nel giro di una decina di giorni. Gli ospiti restanti sono richiedenti asilo di varie nazionalità.

Nel centro risultano esserci 21 minori non accompagnati (soprattutto di 16-17 anni) e 40 minori con famiglie. Carmenati (C.R.I.) ha sottolineato come le famiglie siano sistemate in un'area dedicata all'interno del villaggio. In generale, la distribuzione negli alloggi può presentare alcune difficoltà.

Per quanto riguarda il ruolo svolto dalla Croce rossa, Carmenati ha lamentato la mancata designazione del centro di Mineo come CARA da parte del Governo. Fino a quando non si chiarisce la natura giuridica del centro, non vengono definiti i servizi necessari alla tipologia di ospiti accolti. La Croce rossa continua a prestare servizio di accoglienza ma non può garantire i servizi previsti per i richiedenti asilo (ad esempio, l'assistenza legale

o quella psicologica). La dottoressa Polimeni ha assicurato che l'ordinanza è in cantiere ma che di fatto il villaggio ospiterà i richiedenti asilo. Ne è ulteriore conferma l'interessamento della Commissione territoriale di Siracusa ai casi più complessi di richiedenti asilo spostati da altri CARA che avevano procedure in corso e che non hanno più referenti a cui rivolgersi per seguire l'esito della propria richiesta. Dovrebbero comunque in tempi brevi formarsi due nuove commissioni territoriali straordinarie all'interno del centro di Mineo.

La mancata ufficializzazione della natura del centro ha creato difficoltà anche per quanto riguarda l'accesso di organizzazioni e associazioni. Il ministero dell'interno ha autorizzato solo i soggetti che avevano già in corso un progetto finanziato dallo stesso ministero, limitando la possibilità di accesso a Croce rossa e UNHCR, ma per vie del tutto informali.

Si è poi passati ad analizzare la posizione del territorio rispetto al villaggio e la reazione della popolazione locale alla presenza di un numero alto di migranti. La dottoressa Polimeni ha specificato la disponibilità e sensibilità dimostrate dagli enti locali e la lunga esperienza nel campo del sociale di alcuni dei sindaci del territorio. Il sindaco di Mineo Giuseppe Castania, ricordando l'iniziale contrarietà alla creazione del centro, soprattutto per la poca chiarezza da parte dal Governo, ha sottolineato la volontà di contribuire al miglioramento delle condizioni di vita degli ospiti del centro. Per poter agire nel modo migliore, però, è necessaria una costante collaborazione tra gli enti locali e il Governo e una chiara definizione dei ruoli e dei compiti dei soggetti coinvolti. È stato firmato un protocollo d'intenti tra i comuni del Calatino e la Prefettura di Catania puntando a conseguire tre obiettivi principali: condizioni di accoglienza dignitosa per i migranti; tutela della

sicurezza intesa come attività di prevenzione e vigilanza su possibili interessamenti della criminalità organizzata locale; azioni di sviluppo locale tese a integrare i richiedenti asilo e i rifugiati nella vita economica e sociale del territorio. Alla fase dell'accoglienza deve ora seguire la fase organizzativa e progettuale e gli enti locali devono esserne protagonisti.

Quanto alla reazione della popolazione, il sindaco Castania ha dichiarato che, dopo un iniziale timore, la popolazione è ora serena e aspetta di capire cosa avverrà nei prossimi mesi. La popolazione del Calatino è abituata a convivere con migranti provenienti dall'Est europeo e dal Maghreb e non si sono verificate situazioni di difficoltà o pericolo. Il sindaco di Militello Antonio Lo Presti interviene chiarendo che già dal 14 febbraio scorso erano note le intenzioni del Governo e che speravano di poter accogliere i migranti in maniera diversa, inserendoli da subito all'interno del territorio a piccoli gruppi. Anche il vice sindaco di Vizzini Marco Aurelio Sinatra ha lamentato il ritardo nella formalizzazione della natura del centro perché solo nel momento in cui il centro viene definito un CARA possono partire le azioni di integrazione da parte del territorio. Ha aggiunto inoltre che è stato prospettato il passaggio del centro alla protezione civile, passaggio che comporterebbe una gestione a livello regionale, precludendo l'intervento attivo dei comuni. I sindaci hanno espresso la contrarietà a questa ipotesi e la volontà di continuare a collaborare con la Prefettura. Il sindaco di Scordia Angelo Agnello, infine, ribadisce la necessità di chiudere la fase di emergenza quanto prima per affrontare la situazione attuale in Sicilia e le evoluzioni future in maniera sistematica e con un approccio progettuale.

Successivamente la delegazione ha incontrato Giulia Laganà, Rocio Muniz e Claudia Pretto, *field officers* dell'UNHCR,



insieme ai mediatori Hussein Salhi ed Estifanos Tukue Yowanis. Giulia Laganà ha riferito che l'UNHCR è presente a Mineo dal 18 marzo, giorno di entrata in funzione del centro. Ha poi individuato i principali punti critici esistenti per il funzionamento del centro. Innanzitutto la mancata definizione dello status giuridico del centro che ha come prima conseguenza la mancata definizione dell'ente gestore. La Croce rossa è responsabile della prima accoglienza agli ospiti, ma non ha la responsabilità dell'intera gestione perché non esiste un capitolato che definisce i compiti da svolgere come di solito avviene per un C.A.R.A. La Croce rossa provvede alla mensa e agli interventi sanitari, ha creato un ambulatorio per i bambini e una ludoteca, ma mancano gli altri servizi previsti per quel tipo di centro, a cominciare dall'assistenza legale. Attualmente l'UNHCR si sta occupando di offrire aiuto legale ai migranti che intendono richiedere asilo, mentre dovrebbe limitarsi ad attività di supporto. Si verifica di conseguenza un conflitto di interessi poiché all'interno della commissione territoriale che dovrebbe occuparsi delle richieste d'asilo è prevista la presenza di un membro dell'UNHCR.

La mancata definizione dell'ente gestore comporta anche l'assenza di servizi psico-sociali: non esistono assistenti sociali che si occupano dell'integrazione degli ospiti né psichiatri che prendono in cura i soggetti psicotici. Si è verificato nel villaggio un tentativo di suicidio da parte di un richiedente asilo proveniente da un altro C.A.R.A. Non c'è personale specializzato per assistere le donne vittime di violenza presenti nel centro.

Manca inoltre il collegamento con gli enti locali e con il Sistema di protezione per richiedenti asilo (Sprar), indispensabile per stabilizzare l'accoglienza sul territorio. Non sono stati attivati i corsi di formazione e quelli di lingua italiana indispensabili per il percorso di integrazione. I volontari della Croce rossa cercano di

provvedere alle esigenze più urgenti, ma si tratta di personale non formato per questo tipo di intervento e che lascia il centro dopo brevi periodi. Mancano i mediatori linguistici e gli unici presenti sono i due collaboratori dell'UNHCR che non possono e non sono tenuti a occuparsi di tutti gli ospiti, provenienti da paesi diversi.

Gli ospiti non hanno ricevuto il *pocket money* per comprare schede telefoniche e sigarette, ma usano il loro denaro, né è stato dato loro il kit ufficiale di indumenti previsti in questo tipo di centri.

Altra questione urgente da risolvere è la mancata istituzione della Commissione territoriale per i richiedenti asilo, soprattutto per la complessità delle situazioni in cui si trovano i 500 richiedenti asilo spostati dai CARA di tutta Italia. Oltre ai problemi legati all'interruzione dei percorsi di integrazione in atto nel territorio, esiste un problema molto serio di gestione amministrativa e di assenza di collegamento tra le diverse commissioni. Al trasferimento dei richiedenti asilo nella maggior parte dei casi non è seguito il trasferimento delle pratiche riguardanti la loro richiesta o l'eventuale istanza di ricorso. Manca inoltre il provvedimento di trasferimento firmato dal prefetto: questo comporta una totale incertezza sul rispetto dei tempi previsti per questo tipo di procedure e in generale dell'intero sistema di richiesta d'asilo. Inoltre non sono chiari i criteri con cui il Ministero dell'interno abbia selezionato i richiedenti asilo da trasferire.

Per quanto riguarda i richiedenti asilo del centro, oltre ai 500 trasferiti da altri CARA, circa 300 provengono dal corno d'Africa e circa 400 dall'Africa subsahariana e sono per la maggior parte migranti economici e lavoratori provenienti dalla Libia. Tra i tunisini solo una piccola parte, molto motivata, fa richiesta d'asilo. Sarebbe opportuna una ricognizione iniziale degli ospiti per distinguere tra coloro che vogliono rientrare nel loro paese d'origine

(attraverso un rimpatrio assistito) e coloro che sono effettivamente obbligati alla richiesta d'asilo.

Un ulteriore punto critico è l'insufficienza delle forze dell'ordine presenti nel centro per la gestione delle pratiche, data la diversa tipologia di ospiti. Oltre alla mancanza di mediatori, interpreti e traduttori, figure indispensabili per lo svolgimento delle procedure, mancano i moduli per la formulazione della richiesta d'asilo e di conseguenza gli ospiti devono aspettare tempi lunghissimi per avere un documento di riconoscimento. Infine, la maggior parte del lavoro attualmente svolto dalle forze dell'ordine riguarda il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo ai tunisini e le pratiche relative alla richiesta d'asilo non vengono istruite.

Anche la mancanza di mezzi di collegamento tra il villaggio e i vicini centri abitati dà luogo a situazioni potenzialmente pericolose poiché gli ospiti del centro percorrono a piedi la strada statale per decine di chilometri con un alto rischio di incidenti. Dovrebbe essere predisposto un servizio d'intesa con la Regione, ma non si hanno ancora notizie in merito.

Infine preoccupa molto l'UNHCR l'impossibilità di accesso al centro per le associazioni che si occupano di rifugiati e richiedenti asilo attualmente non autorizzate dal Ministero dell'interno, ma il cui supporto sarebbe prezioso, data la complessità della situazione e la gravità di alcuni casi.

Al termine dell'incontro, la delegazione ha visitato il villaggio e i senatori hanno avuto modo di scambiare qualche parola con alcuni degli ospiti del centro.

**Centro di identificazione ed espulsione di Santa Maria Capua a Vetere.** L'11 maggio 2011 una delegazione della Commissione ha visitato il CIE di Santa Maria Capua a Vetere.

Giunta in mattinata alla ex-caserma "Andolfato", sede del CIE, la delegazione è stata accolta dal Vice Prefetto vicario di Caserta, dottor Armogida, insieme a Giuseppe Papillo, responsabile della Croce rossa italiana (C.R.I.), ente gestore del centro, ad alcuni dirigenti della Polizia di Stato (responsabili insieme ad altre Forze dell'Ordine, della sicurezza all'interno del centro). Inoltre, erano presenti padre Giorgio Ghezzi e Gianluca Castaldi, della Caritas diocesana di Caserta, che si occupa di fornire assistenza, principalmente legale, ai migranti.

Il centro è stato dichiarato ufficialmente CIE il 21 aprile scorso (OPCM n.39/35), ma è stato in realtà allestito agli inizi di aprile allo scopo di accogliere circa 1000 migranti provenienti da Lampedusa, per la maggior parte di nazionalità tunisina, che sono stati ospiti del Centro fino al 17 aprile. In quella data, in possesso del permesso temporaneo di soggiorno e di un titolo di viaggio, sono stati accompagnati, con un trasferimento organizzato, in altri centri di accoglienza sparsi sul territorio italiano. A questa prima ondata ne è seguita una seconda, il 18 aprile, di 220 cittadini tunisini giunti da Lampedusa a Napoli a bordo della nave Excelsior.

Il 21 aprile 2011, alla notizia dell'istituzione del CIE, i migranti trattenuti nel centro hanno reagito creando disordine e momenti di grave tensione, cui è seguito un duro intervento delle forze dell'ordine. Ciò nondimeno, tra il 25 e il 26 aprile, più della metà dei migranti è riuscita a fuggire utilizzando panche, reti e lenzuola per superare i muri di cinta. Alcuni di essi durante la fuga hanno riportato fratture agli arti e contusioni.

Al momento della visita erano 102 i migranti ospitati nel Centro. Le notifiche dei provvedimenti di espulsione e la convalida dei provvedimenti di trattenimento, da parte del giudice di pace di

Santa Maria Capua a Vetere, sono giunte lo scorso 23 aprile. Successivamente, molti dei migranti hanno iniziato a fare domanda di protezione internazionale: la Commissione territoriale competente di Caserta, presieduta da Eugenia Valente, ha allestito un ufficio all'interno della ex-caserma e sta provvedendo a raccogliere e esaminare le richieste.

Nello stabile, oltre agli uffici della commissione territoriale e a quelli riservati alla polizia, si trova un magazzino gestito dalla CRI (indumenti, acqua minerale e generi alimentari) e un presidio sanitario che opera 24 ore al giorno. I medici presenti hanno spiegato ai Senatori di essersi occupati principalmente di fratture e contusioni, di aver assistito alcuni pazienti diabetici, di aver curato alcuni casi di bronchite e uno di scabbia.

Quanto al resto del personale, nel Centro si trovano circa 30 uomini delle forze dell'ordine per ogni turno, alcune squadre di Vigili del fuoco, 2 mediatori culturali e 15 volontari della Croce rossa, impegnati nella gestione logistica del Centro e nella distribuzione dei pasti.

Una volta ricostruita la storia del Centro, la delegazione è stata accompagnata all'esterno della caserma, nell'area che ospita i migranti. Alcuni di loro sono stati ascoltati. Al centro di un cortile assolato, delimitato da una doppia recinzione, sono state sistemate 25 tende. Ogni tenda ospita circa 4 migranti. Al suolo sono stati stesi materassi. Le reti sono state rimosse dopo la fuga di fine aprile. In una tenda risultano 6 materassi, ma il Vice Prefetto Armogida ha riferito che è stata una scelta dei migranti stessi, i quali hanno preferito quella sistemazione. I servizi igienici si trovano al di fuori delle recinzioni, ad alcune centinaia di metri, e questa situazione è stata segnalata come particolarmente gravosa da parte dei migranti.

Oltre alla inadeguatezza dei servizi igienici, i migranti si sono lamentati per il caldo all'interno delle tende, la mancanza di telefoni pubblici e la scarsa possibilità di movimento.

È stata portata all'attenzione della delegazione la presenza all'interno del Centro di alcuni minori, almeno 3, hanno affermato i migranti, di cui uno accompagnato dal padre. Quest'ultimo ha chiesto che il figlio lasci al più presto il Centro e venga affidato ai servizi sociali. Molti tunisini hanno espresso l'intenzione di fare richiesta d'asilo in quanto perseguitati dalle forze vicine a Ben Ali.

A conclusione della visita, nel locale adibito a magazzino della CRI, ha avuto luogo un incontro con gli avvocati che operano presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

All'incontro hanno preso parte gli avvocati Antonio Coppola e Eliana Accetta. Qualche minuto dopo si è aggiunto l'avvocato Cristian Valle. I tre avvocati sono gli unici ad operare nel Centro. Vengono pagati con lo strumento del gratuito patrocinio, che consente loro un rimborso di 20-30 Euro a udienza, ben lontano dal loro consueto onorario. L'avvocato Accetta ha descritto le condizioni drammatiche del viaggio che ha portato i migranti a Santa Maria Capua Vetere, con una permanenza forzosa di sette giorni sulla imbarcazione, prima dello sbarco definitivo. Gli avvocati hanno poi ricordato la dura reazione dei tunisini alla notizia della trasformazione in CIE del Centro, con decreto del 21 aprile 2011, pubblicato il 4 maggio. La prospettiva di restare a lungo nel Centro, ha provocato un moto di ribellione nella notte tra il 25 e il 26 aprile. Infatti, hanno riferito gli avvocati, le condizioni di vita nel Centro sono pessime e sono peggiorate dopo la ribellione del 26 aprile. Alcuni ospiti hanno gli arti fratturati e non tutti, come

viene sostenuto, a causa del fallito tentativo di fuga, ma anche - e questo è stato accertato almeno in un caso - a causa dell'investimento da parte di un mezzo delle forze dell'ordine. Per alcuni giorni dopo la ribellione gli immigrati hanno avuto difficoltà addirittura ad espletare le loro necessità fisiologiche e sono stati costretti ad utilizzare delle bottigliette. Con l'estate le condizioni della vita in tenda saranno insopportabili, malgrado si stia pensando ad una struttura al centro dell'area destinata ai migranti, che possa offrire riparo all'ombra.

In questo contesto gli avvocati hanno faticato a svolgere il loro lavoro, al principio addirittura impossibilitati ad accedere al Centro. Una volta avuta la possibilità di entrare e di interloquire con i migranti, ottenuto il mandato da ciascuno di essi, hanno cercato di spiegare che ciascuna posizione sarebbe stata presa in esame separatamente da una specifica Commissione.

Gli avvocati hanno partecipato alle udienze per la convalida dei provvedimenti di trattenimento, rispetto ai quali hanno avuto scarsissima possibilità di incidere essendo risultato subito chiaro dalle parole del giudice che la convalida sarebbe avvenuta per tutti gli ospiti, con una forzatura evidente sul termine di 48 ore richiesto dalla legge. Si porrà ora un problema di prolungamento di 30 giorni del trattenimento. La Commissione territoriale ha una competenza che riguarda diverse Regioni e avrà bisogno di molto tempo per fare le interviste e prendere le decisioni. Gli avvocati hanno calcolato circa 1-2 mesi dal momento dell'audizione al momento della notifica. L'intero *iter* potrà essere completato, questa è stata la loro previsione, nel giro di sei mesi circa. Fino al momento della visita della delegazione del Senato, erano stati ascoltati 39 migranti, e la

previsione era che questo primo passaggio si potesse concludere per la fine di giugno.

Un tema cui gli avvocati hanno dedicato particolare attenzione riguarda le procedure di identificazione. Nessuno dei migranti è in possesso di un documento. Essi hanno soltanto il foglio compilato al momento del loro arrivo in Italia, a Lampedusa o Pantelleria, basato sulle loro stesse dichiarazioni. Tuttavia non risultava agli avvocati che successivamente fosse stata svolta una qualche attività di verifica da parte della Questura presso le Autorità consolari competenti. In sostanza, quindi, la proroga del trattenimento potrebbe avvenire con la giustificazione che non si è avuto il tempo di svolgere l'attività di identificazione, un'attività che però non risulta mai iniziata. In ogni caso, nella eventualità che l'istanza di protezione internazionale dovesse essere respinta dalla Commissione, entro i 15 giorni previsti dalla legge, gli avvocati sono intenzionati a presentare ricorso al Tribunale.

Quanto alla presenza di minori nel Centro, gli avvocati hanno segnalato la presenza di un ragazzo di 14 anni, mentre altri due hanno dichiarato di avere 17 anni e mezzo. Gli avvocati hanno sostenuto che non fosse stato fatto un accertamento per verificare la condizione di minori, ma un documento presentato nel corso della riunione dal Vice Prefetto vicario ha smentito questa affermazione.

A conclusione dell'incontro, la delegazione del Senato è stata raggiunta dalla Presidente della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, dottoressa Eugenia Valente, accompagnata da un altro componente della Commissione stessa, il dottor Saviano. Entrambi sono funzionari del Ministero dell'Interno, la dottoressa Valente ha il grado di Vice Prefetto.



Della Commissione fanno parte, quali componenti titolari, anche un rappresentante dell'Ente locale, ed un rappresentante dell'Acnur, per un totale di 4 membri. Ad essi vanno aggiunti i supplenti.

La dottoressa Valente ha riferito che la Commissione esiste dal 2008 ed ha sede a Villa Vitrone, Caserta. Nonostante la competenza abbracci più Regioni, da diversi giorni, come è intuibile, la Commissione ha operato costantemente a Santa Maria Capua Vetere, presso il CIE. Al momento erano state effettuate, 39 audizioni, e si stava procedendo alacremente. La dottoressa Valente ha affermato che pensava di finire per giovedì 26 maggio. Poi, in 2-3 giorni la Commissione si riunirà e deciderà. Successivamente comunicherà le decisioni alla Questura, la quale dovrà poi notificarle agli interessati. Per quanto concerne il *modus operandi*, la Presidente ha informato che nel corso delle audizioni vengono raccolte le dichiarazioni degli immigrati e che, ponendo domande specifiche, si cerca di intendere se ricorrono i requisiti richiesti dalla legge in ordine alla concessione della protezione umanitaria - anche facendo ricorso a internet. Dai particolari delle dichiarazioni stesse si cerca di dedurre se si tratta di affermazioni vere o false. In ogni caso, così ha detto la dottoressa Valente, si cerca di adottare una linea di flessibilità e di disponibilità, specie nei confronti delle donne (peraltro assenti, come precisa la presidente, nel Centro di Santa Maria Capua Vetere). Le decisioni, fatte salve pochissime eccezioni, sono state sempre assunte all'unanimità. Non è mai accaduto che fosse necessario far valere il peso del voto del presidente, che prevale in caso di parità. Quanto al merito delle decisioni non vi sono state direttive del Ministero, né sono state fatte pressioni di alcun tipo. La dottoressa Valente ha anche precisato che gli avvocati tendono sempre ad impugnare le decisioni, e questo anche nella speranza che, nelle more della

decisione definitiva, sia possibile prolungare la permanenza in Italia dei migranti.

**Centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria.**

Martedì 5 luglio 2011 una delegazione della Commissione ha visitato il CIE di Ponte Galeria. Si tratta di una caserma di Polizia presso la quale, nel 1998, è stata realizzato un centro per immigrati, oggi CIE.

Dopo aver superato un doppio cancello all'ingresso, i senatori sono stati accompagnati in una saletta dove hanno ricevuto alcune informazioni di carattere generale. Erano presenti il dottor Maurizio Improta, dirigente dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma, Paola Varvazzi e l'ingegnere Pirolli, della Prefettura di Roma, Giuseppe Di Sangiuliano, direttore della cooperativa sociale *Auxilium* (Ente Gestore), Angiolo Marroni, Garante dei detenuti della Regione Lazio.

Il dottor Improta ha brevemente illustrato le procedure e dato le prime indicazioni sui numeri che si riferiscono al Centro di Ponte Galeria. Al momento della visita dei Senatori il Centro ospitava 160 uomini e un'ottantina di donne (si è appreso successivamente dal dottor Di Sangiuliano, direttore della cooperativa sociale *Auxilium*, che gli ospiti del Centro in quel momento erano 243). Il dottor Improta ha riferito che gli ospiti del Centro erano prevalentemente nordafricani, irregolari amministrativi, trattenuti nel Centro per l'identificazione e l'eventuale, successiva espulsione.

Limitandosi ai soli aspetti legati alla sicurezza (non quelli sanitari in ordine ai quali si dirà successivamente) al momento del loro arrivo agli ospiti vengono prese le impronte digitali e viene

fatta una fotografia, elementi indispensabili per la successiva identificazione.

L'identificazione, ha riferito il dottor Improta, viene effettuata con l'ausilio delle rappresentanze diplomatiche, inviando ad esse la foto del soggetto e le impronte digitali. Spesso, tuttavia, questi elementi non sono nella disponibilità delle ambasciate o dei consolati contattati (se si tratta di cittadini incensurati sarebbe peraltro incongruo aspettarselo). Questo rende la ricerca estremamente faticosa e complicata. Il provvedimento di trattenimento può essere impugnato davanti al Giudice di Pace e poiché la legge dice che per rimanere in Italia dopo i primi tre mesi occorre un lavoro e un alloggio certi, non mancano casi in cui, sulla base della semplice dichiarazione dell'immigrato di avere lavoro e alloggio certi, il Giudice decida contro il trattenimento. Alcune tra le ospiti donne sono prostitute prive di permesso di soggiorno. Dal momento che non si tratta di un'attività illegale, basta a volte che dichiarino di lavorare come collaboratrici domestiche la mattina; tanto più che quasi mai si dà luogo a denuncia degli sfruttatori.

In ogni caso, ha riferito il dottor Improta, per avere un'idea dei numeri basta pensare che l'anno scorso su 7.000 espulsioni, solo 700 hanno interessato persone identificate. In questi casi lo Stato sostanzialmente ha pagato 5 biglietti aerei, uno per la persona immigrata illegalmente e due, andata e ritorno, per gli agenti delle forze dell'ordine che la accompagnano.

Va tenuto conto del fatto, ha ricordato il dottor Improta, che molti degli ospiti del Centro hanno avuto esperienze carcerarie in Italia. Senza generalizzare e solo per dare un'idea è il caso di molti egiziani, algerini, marocchini, romeni, albanesi, montenegrini, indiani, cittadini del Bangladesh. La durata della permanenza nel

Centro dipende dalla celerità con la quale è possibile effettuare l'identificazione.

Il dottor Di Sangiuliano, direttore della cooperativa sociale *Auxilium*, ha valutato la permanenza media delle persone provenienti dal Maghreb in circa 4 mesi, meno per sudamericani, romeni, cinesi, moldavi (questi ultimi anche in ragione dell'apertura dell'ambasciata italiana a Chisinau), per i quali l'identificazione è più rapida.

Il dottor Improta ha riferito che le rappresentanze diplomatiche dei paesi del Maghreb tendono a non rispondere. Il console nigeriano viene nel Centro e fa interviste, così come il console algerino. In genere, tuttavia, vi è molta cautela nel favorire i rimpatri nel proprio paese; la tendenza è di accettare il rimpatrio preferibilmente di poche persone.

Gli ospiti maschi sono giovani, più giovani delle donne, poiché molte vengono dall'est dell'Europa ed hanno già vissuto per diversi anni in Italia.

Quanto al livello di istruzione, esso varia da caso a caso. Generalizzando, con riferimento alla Tunisia, si può dire che chi viene dal Nord ha un livello di istruzione più elevato, parla spesso francese e inglese; chi viene dal Sud talvolta non ha nemmeno idea di dove si trovi e può capitare che parli un dialetto e non l'arabo.

La legge italiana consente agli immigrati di fare domanda di asilo e, quando questo accade, il caso passa nella competenza della Commissione Territoriale che ha 30 giorni di tempo per decidere. Il giudice può prorogare questo termine una sola volta per altri 30 giorni, successivamente il richiedente non può essere trattenuto oltre. Queste domande vengono fatte spesso strumentalmente, ha

sostenuto il dottor Improta, sperando di trarne qualche vantaggio. Se si tratta di cittadini somali, eritrei, yemeniti, ad esempio, è facile che la domanda di asilo abbia fondamento. Ma se si tratta di cittadini di altri paesi va fatta una valutazione del caso singolo, cercando conferme alle dichiarazioni rilasciate dalle persone in questione.

L'assistenza da parte di avvocati, prevalentemente d'ufficio, è costante (e comunque si attiva anche l'Ufficio del Garante per i detenuti del Lazio). La cooperativa sociale *Auxilium* fornisce assistenza legale con 3 avvocati, così ha precisato Di Sangiuliano, e ha realizzato un accordo con l'ordine degli avvocati di Roma per assicurare assistenza continua agli ospiti del Centro.

Il Garante per i detenuti, dottor Marroni, ha ribadito che da questo punto di vista la situazione è molto migliorata dopo l'arrivo nel Centro della cooperativa sociale *Auxilium*, e che l'assistenza sul piano legale, ma anche in generale, della Croce Rossa, per 12 anni Ente Gestore prima di *Auxilium*, lasciava molto a desiderare.

Il dottor Improta ha sottolineato come, per fortuna, negli ultimi giorni non vi siano state rivolte. Quando si verificano, con il rogo dei materassi o la salita sui tetti, hanno normalmente lo scopo di agevolare la fuga di 2-3 ospiti (è accaduto ad esempio il 26 giugno scorso ed ha coinvolto una trentina di persone). Spesso non fuggono verso la via Portuense ma verso l'adiacente caserma della polizia e vengono ripresi.

I compiti dell'Ufficio immigrazione della Questura, che si avvale del personale di Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza, riguardano l'identificazione degli ospiti e gli aspetti di sicurezza del Centro, mentre la gestione all'interno della struttura è di competenza di *Auxilium*.

Il Garante dei detenuti, Angiolo Marroni, ha ricordato che settimanalmente egli stesso o i suoi collaboratori vengono nel Centro. Poiché uno dei problemi è l'inattività forzosa degli ospiti, è stato finanziato un campo di calcetto e bisognerebbe immaginare anche altre attività, magari consentendo agli ospiti di realizzare qualche guadagno.

Il dottor Improta, riprendendo la descrizione degli ospiti del Centro, ha precisato che alcuni di essi sono persone già detenute in Italia, la cui identità non è stato possibile accertare durante la detenzione (in parte anche perché risultavano degli *alias*, vale a dire più identità, costruite evidentemente con finalità criminogene). Di questi casi negli ultimi 10 mesi ve ne sarebbero stati 67. Al termine della permanenza nel Centro, quando non viene disposto il rimpatrio forzoso, gli ospiti ricevono una ordinanza di allontanamento dal Paese ma non si ha alcuna certezza che l'ordinanza verrà rispettata.

Per quanto riguarda il personale impegnato nel Centro 30-35 persone seguono l'attività di fotosegnalamento e di identificazione, mentre 25 agenti (per quattro turni) svolgono compiti di vigilanza (salvo rinforzi caso per caso).

Al loro arrivo, gli ospiti vengono visitati per accertarne le condizioni di salute; viene fatto uno screening completo. Nel caso vengano registrate patologie - malattie infettive o altro - vengono interessate le strutture ospedaliere di Roma. Al momento vi sono 3 casi di tossicodipendenza in ordine ai quali settimanalmente si attiva il Ser.T. per la somministrazione della necessaria terapia. Nel Centro è presente una infermeria e il personale medico è attivo 24 ore su 24, ma i casi più gravi debbono essere gestiti nelle strutture

ospedaliere attrezzate. Per i trasferimenti vengono utilizzati due autoveicoli.

Il dottor Improta ha precisato che può accadere che gli ospiti del Centro denunciino di aver ingerito lamette o di aver compiuto altri atti di autolesionismo che richiedono un accertamento nelle strutture sanitarie attrezzate. Una volta effettuato il trasferimento del soggetto nella struttura indicata non vi può essere piantonamento. Questo, evidentemente, facilita l'allontanamento delle persone in questione.

Il dottor Di Sangiuliano, riprendendo la descrizione dell'impegno di *Auxilium* nel Centro, ha ricordato che la presenza della cooperativa viene assicurata per tutto l'anno. La cooperativa *Auxilium* si occupa dell'assistenza sanitaria, della ristorazione, della cura dell'igiene.

Al loro arrivo gli ospiti del Centro possono lasciare in un deposito videosorvegliato denaro, indumenti personali ed oggetti di valore. Ricevono un kit con vestiti, ciabatte, coperte, biancheria intima (che viene cambiata 2 volte alla settimana). Per la cura della persona il Centro è dotato di un servizio di barbieria e di parrucchiere.

Presso il Centro operano 90 dipendenti di *Auxilium*, ai quali vanno aggiunti collaboratori esterni e volontari. Le esigenze mediche vengono coperte da 20 unità di personale medico, incluso uno psicologo e un assistente sociale. Il personale medico che ruota nella turnazione giornaliera copre una gamma ampia di specializzazione ed è in grado di fornire assistenza medica specialistica. A questo personale vanno aggiunti 15 mediatori culturali (egiziani, romeni, palestinesi e altro) che sono essenziali per il contatto con gli ospiti del Centro.

Nel corso della giornata gli ospiti possono fruire per tre volte della mensa (una per gli uomini ed una per le donne): i pasti vengo serviti al massimo dopo 30 minuti dalla preparazione. Il menu viene variato ogni 15 giorni tenendo conto di diete particolari (un centinaio) e delle convinzioni religiose.

Il dottor Improta ha segnalato che circa cento tra gli ospiti del Centro, consumano abitualmente i pasti nelle loro stanze e non nella mensa (più disciplinate in questo senso le donne).

Per quanto concerne la preghiera, vi sono una sala adibita a moschea, una sala-cappella per gli osservanti cattolici, benedetta dal vescovo di Fiumicino, ed una sala per la lettura ed altre attività.

Le ospiti donne sono assistite dalla Caritas, dalle suore dell'USMI, dal Centro Astalli, dall'Associazione *Differenza Donna*, dalla cooperativa sociale "*Be free*".

Vengono organizzati un cineforum, un corso di danza e di arteterapia, un corso di italiano (non pochi ospiti parlano l'italiano al momento del loro arrivo nel Centro perché si trovano nel nostro Paese da diversi anni; è capitato che qualcuno, appartenente a gruppi rom, fosse nato in Italia). Gli uomini possono assistere nella mensa alle partite di calcio trasmesse da Sky.

Nel Centro si trova anche uno spaccio dove gli ospiti possono spendere un buono del valore di 3,5 Euro. Per esigenze particolare ci si può rivolgere agli operatori che si incaricano di acquistare all'esterno quanto necessario.

Al termine i senatori hanno visitato il Centro, iniziando dalle strutture destinate alle donne (la sezione maschile è strutturata in modo simile).



Gli alloggi si trovano ai lati di un cortile assai ampio. Ciascun alloggio è circondato da una struttura in metallo alta diversi metri, tenuta aperta durante il giorno, chiusa dalla mezzanotte alle cinque del mattino. Gli alloggi consistono in camerate da 6 o da 4 letti, con adiacente un bagno con due lavandini; separato il wc alla turca con accanto un altro lavandino. Ciascun alloggio è dotato di televisore. Per raggiungere il reparto dove si trovano gli ospiti di sesso maschile si deve attraversare un corridoio, lungo il quale sono posti la mensa femminile, l'infermeria, gli uffici amministrativi della cooperativa sociale *Auxilium*, la sala destinata agli incontri con il giudice. Il responsabile dell'infermeria, dottor Maurizio Lopalco, ha spiegato il funzionamento della struttura.

Dal contatto con gli ospiti sono emerse storie diverse. Una signora proveniente dall'Algeria, da 18 anni in Italia, separata, con due figli italiani, ha raccontato di trovarsi nel Centro di Ponte Galeria da 22 giorni e di esservi giunta in conseguenza della segnalazione della Questura di Frosinone. Due cittadine ucraine hanno raccontato la loro storia: una di loro faceva la badante a Pescara. Restata senza lavoro, il permesso di soggiorno è scaduto e non è stato rinnovato. Qualcuno racconta di essersi trovato in Italia al momento in cui fu approvata la sanatoria e di avere pagato 6.000 Euro in nero per esservi ricompresa. Una cittadina cinese racconta di essere stata arrestata per un reato connesso al traffico di stupefacenti e di avere trascorso 2 mesi carcere. Nel frattempo il permesso di soggiorno è scaduto e non è stato rinnovato. Un signora cittadina della Repubblica Dominicana ha riferito di avere vissuto in Spagna e di avere una figlia che ancora si trova lì. Una cittadina marocchina, da 9 mesi in Italia, ha raccontato di avere insegnato la sua lingua a bambini marocchini a Bologna.

Nella sezione maschile, la prima persona contattata sostiene di appartenere a un gruppo giunto a Lampedusa 3 mesi prima e di voler proseguire per la Francia. Un cittadino marocchino ha affermato di essere ufficialmente separato dalla moglie, ma in realtà di essere ancora convivente. Un altro cittadino del Marocco, ultraquarantenne, ha sostenuto di trovarsi in Italia da molti anni, di aver perso il lavoro e che a causa di ciò è scaduto il permesso di soggiorno ed è diventato clandestino.



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori AMATI, BASSOLI, CASSON, DONAGGIO, GRANAIOLA, NEROZZI, PASSONI, PEGORER, Anna Maria SERAFINI e ZAVOLI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 2008**

Modifiche all'articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354,  
e successive modificazioni, in materia di visite agli istituti penitenziari

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 26 luglio 1975, n. 354, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà» stabilisce, all'articolo 67, quali figure istituzionali, religiose e ispettive possono visitare gli istituti penitenziari senza autorizzazione.

Tra queste non sono individuate le figure dei presidenti delle province e dei sindaci dei comuni nel cui territorio sono situati gli istituti penitenziari, né altre figure istituzionali che invece possono svolgere un utile ruolo in questo campo.

Con il presente disegno di legge si vuole porre rimedio a questa lacuna normativa, anche alla luce delle ragioni e degli scopi di tali visite, ben specificati dal regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, tra i quali, in particolare, la verifica delle condizioni di vita dei detenuti.

Se partiamo proprio dalle finalità indicate dal citato regolamento, il riconoscimento del ruolo dei presidenti delle province e dei sindaci appare come una esigenza funzionale, se non addirittura una necessità. Come si può parlare, infatti, delle condizioni di un istituto penitenziario prescindendo dai problemi territoriali, per i quali la massima autorità locale è il sindaco, o dalle relazioni con la provincia e il comune sugli aspetti urbanistici ed edilizi?

Inoltre vi sono anche le questioni degli affidamenti esterni e delle iniziative di formazione e di inserimento lavorativo che coinvolgono appieno le amministrazioni penitenziarie, le province e i comuni.

Il nostro Paese è pieno di casi in cui gli enti locali, le cooperative e le associazioni del terzo settore interagiscono con le case circondariali per attivare iniziative e progetti tesi al recupero e al pieno reintegro nella società dei detenuti.

È pertanto necessario prevedere l'ingresso senza autorizzazione ai sindaci, ai presidenti delle province e agli assessori delegati.

In questi anni inoltre si è andata affermando l'istituzione, a livello territoriale, della figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, istituito in numero ormai significativo di comuni, province e regioni.

Il Garante è emanazione della comunità locale e svolge un ruolo fondamentale di raccordo tra l'ente territoriale e l'amministrazione penitenziaria, promuove l'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile delle persone private della libertà personale, svolge opera di sensibilizzazione pubblica sui temi della finalità rieducativa della pena e sulle condizioni della detenzione, contribuisce all'avvicinamento della comunità territoriale alle persone ristrette, interviene per assicurare trasparenza e conoscibilità del mondo carcerario.

Anche a queste figure, per il ruolo innovativo e importante che svolgono, va riconosciuto il diritto di ingresso, senza il ricorso ad autorizzazioni *ad hoc*, che ne sminuiscono l'importanza e la specificità del ruolo.

Va altresì adeguata la norma prevedendo l'ingresso senza autorizzazione ai membri del Parlamento europeo.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. All'articolo 67, primo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, dopo la lettera *l*) sono aggiunte le seguenti:

«*l*-bis) il presidente della provincia, l'assessore provinciale delegato, il sindaco e l'assessore delegato del comune nel cui territorio è situato l'istituto penitenziario;

*l*-ter) il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, ove costituito presso la regione, la provincia, il comune nel cui territorio è situato l'istituto penitenziario;

*l*-quater) i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia».



## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori AMATI, ANDRIA, ANTEZZA, ARMATO, BARBOLINI, BASSOLI, BERTUZZI, BIANCHI, BIONDELLI, BLAZINA, BONINO, BOSONE, BUBBICO, CARLONI, CAROFIGLIO, CASSON, CECCANTI, CHIAROMONTE, CHITI, COSENTINO, DEL VECCHIO, DELLA MONICA, DELLA SETA, DI GIOVAN PAOLO, DONAGGIO, D'UBALDO, FERRANTE, Marco FILIPPI, FIORONI, FISTAROL, FONTANA, Vittoria FRANCO, Mariapia GARAVAGLIA, GHEDINI, GIARETTA, GRANAIOLO, ICHINO, LEGNINI, LIVI BACCI, MARCENARO, MARINARO, Ignazio MARINO, Mauro Maria MARINO, MICHELONI, MILANA, MOLINARI, NEGRI, NEROZZI, PAPANIA, PASSONI, PEGORER, PERDUCA, PINOTTI, PORETTI, RANUCCI, ROILO, Paolo ROSSI, RUSCONI, SANGALLI, SANNA, SBARBATI, SCANU, Anna Maria SERAFINI, SIRCANA, SOLIANI, STRADIOTTO, VIMERCATI, VITA, VITALI e ZAVOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 2008

Introduzione dell'articolo 593-*bis* del codice penale  
concernente il reato di tortura e altre norme in materia di tortura

ONOREVOLI SENATORI. - «È stato facile stabilire un primo punto fermo: cosa debba intendersi per tortura. Su questo punto ci soccorrevano la storia, gli scritti dei grandi illuministi (Verri, Beccaria, Voltaire, Manzoni), le letture recenti (ad esempio, *La Question* di Henri Alleg, sulla guerra di Algeria, o *La Confessione* di Arthur London, in cui il dirigente politico cecoslovacco descrive gli orribili metodi con cui i servizi di sicurezza del suo Paese torturavano i dissidenti politici negli anni cinquanta); ci sono state di grande aiuto anche le sentenze della Corte europea sui diritti dell'uomo (ad esempio quelle sulle cosiddette tecniche di aiuto all'interrogatorio, usate dagli inglesi nell'Irlanda del Nord), o il rapporto della Commissione europea sui diritti dell'uomo nella Grecia dei colonnelli.

Senza nemmeno discuterne tra noi, ci è sembrato evidente che la tortura fosse qualunque violenza o coercizione, fisica o psichica, esercitata su una persona per estorcerle una confessione o informazioni, o per umiliarla, punirla o intimidirla. Nella tortura la disumanità è deliberata: una persona compie volontariamente contro un'altra atti che non solo feriscono quest'ultima nel corpo o nell'anima, ma ne offendono la dignità umana. Nella tortura c'è insomma l'intenzione di umiliare, offendere e degradare l'altro, di ridurlo a cosa. Così si esprimeva Antonio Cassese nelle sue memorie di Presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti.

La tortura, così come il genocidio, è considerata crimine contro l'umanità dal diritto internazionale. La proibizione della tortura e di altre forme di trattamento o punizione crudele, inumana o degradante costituisce oggetto di molteplici Convenzioni internazio-

nali ratificate anche dal nostro Paese. La Convenzione ONU approvata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1984 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 3 novembre 1988, n. 498, all'articolo 1 definisce il crimine della tortura come qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze, fisiche o mentali, con l'intenzione di ottenere dalla persona stessa o da un terzo una confessione o un'informazione, di punirla per un atto che lei o un'altra persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimorire o costringere la persona o un terzo, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi altra forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenza siano inflitte da un pubblico ufficiale o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. All'articolo 4 si prevede che ogni Stato-parte vigili affinché tutti gli atti di tortura vengano considerati quali trasgressioni nei confronti del proprio diritto penale. Lo stesso vale per il tentativo di praticare la tortura.

Nasce così un obbligo giuridico internazionale ad oggi inadempito dal nostro Paese, ossia l'introduzione del reato di tortura nel codice penale, più volte sollecitato sia dal Comitato sui diritti umani istituito dal Patto sui diritti civili e politici, sia dal Comitato istituito dalla Convenzione europea per la prevenzione della tortura, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987, di cui alla legge 2 gennaio 1989, n. 7, il quale nell'esame dei due rapporti periodici sull'Italia ha sottolineato come fosse necessario supplire a tale lacuna normativa.

La proibizione della tortura è anche esplicitamente prevista all'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei di-

ritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848, ed all'articolo 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 19 dicembre 1966, di cui alla legge 25 ottobre 1977, n. 881.

In sede europea dal 1989 opera, a seguito della citata Convenzione di Strasburgo, il predetto Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, le cui visite periodiche nelle carceri e nelle stazioni di polizia dei Paesi firmatari la Convenzione costituiscono il più efficace deterrente contro ogni tentazione di violazione dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale.

Per chiudere il quadro internazionale di riferimento, esiste anche una Convenzione interamericana contro la tortura, mentre la Carta africana la proibisce espressamente.

La esplicita previsione del reato di tortura, oltre a corrispondere ad un obbligo giuridico internazionale, costituisce un forte messaggio simbolico in chiave preventiva. Significa chiarire con nettezza quali sono i limiti dell'esercizio della forza e quali sono i limiti dell'esercizio dei pubblici poteri rispetto ad esigenze investigative o di polizia.

Alcune questioni devono essere preliminarmente affrontate per meglio chiarire l'ambito di azione di un disegno di legge che intende introdurre il reato di tortura nel nostro ordinamento penale. È difficile esplicitare esaustivamente il contenuto del reato di tortura. Proprio per evitare operazioni ermeneutiche che ne ridimensionino la portata, è necessario procedere ad una elencazione casistica, seppur non omnicomprensiva, delle fattispecie che possono essere configurate quali episodi di tortura. Una prima distinzione è fra forme di tortura fisica (pestaggi sistematici e non, molestie sessuali, *shock* elettrici, torture con gettiti di acqua, mutilazioni) e forme di tortura psicologica (ingiurie verbali, minacce di morte, costrizione alla nudità integrale, costrizione ad assistere alla tortura o

alla morte di altri detenuti, minacce trasversali, ispezioni improvvisate e senza mandato, sorveglianza continua durante l'espletamento di attività lavorativa, perdita del lavoro o della possibilità di continuare gli studi al termine del periodo di detenzione). Questa prima elencazione, frutto di un'analisi della giurisprudenza internazionale, evidenzia come la tortura possa essere non solo inflizione di sofferenza fisica ma anche di sofferenza psicologica. E nel nostro ordinamento oggi è certamente insufficiente la mera previsione del reato di minaccia di cui all'articolo 612 del codice penale. La definizione di tortura presente all'interno della stessa Convenzione ONU, essendo ripresa nel disegno di legge, richiede alcuni chiarimenti. Essa è primariamente intesa a tutelare i detenuti, ossia le persone in stato di detenzione legale. Destinatario del crimine di tortura è anche colui che si trova in uno stato di detenzione illegale o di fatto (ad esempio ricovero forzato in un ospedale psichiatrico). In tal senso si è espresso il Comitato sui diritti umani, che ha interpretato la proibizione della tortura prevista al citato articolo 7 del Patto sui diritti civili e politici quale strumento di protezione non solo delle persone condannate o arrestate, ma anche degli allievi nelle scuole e dei malati negli ospedali. Ogni definizione di tortura, pertanto, non deve essere confinata alle sole ipotesi di violenze nei luoghi di detenzione. In prospettiva è quindi auspicabile che l'ambito applicativo si estenda sino a ricomprendere episodi di violenza sessuale posti in essere da pubblici ufficiali o di lavoro forzato a danno di minori. Il concetto di tortura deve essere riempito di contenuti dettati dalle circostanze politiche e dal momento storico.

Altra questione riguarda l'autore del reato. Non è necessario che il pubblico ufficiale sia autore diretto della tortura; è sufficiente che ne sia istigatore, complice consenziente o mero soggetto acquiescente alla commissione del crimine. Pertanto un cittadino comune utilizzato o impiegato da un pubblico



ufficiale per commettere violenza fisica o psicologica nei confronti di un altro cittadino, in stato di detenzione o non, per le finalità descritte con precisione nella norma, commette il reato di tortura. Vi deve essere un nesso di causalità diretto tra l'istigazione e l'atto compiuto; nesso che non viene meno nei casi in cui il privato cittadino vada oltre il mandato conferitogli. Deve rispondere di tortura anche il pubblico ufficiale tacitamente consenziente alla commissione di atti di tortura compiuti da soggetti privati o che si sottrae volontariamente all'obbligo di impedire un atto di tortura. La rielaborazione della nozione di tortura deve spingersi sino a ricomprendere tutte quelle ipotesi in cui gruppi para-legali (ad esempio «squadroni della morte» o gruppi armati non dello Stato) fruiscono dell'incoraggiamento, anche indiretto, dello Stato per intraprendere azioni dirette a sopprimere gli oppositori politici. Deve essere tenuto in debito conto, inoltre, il ruolo che il sesso ed il genere possono giocare nella identificazione degli atti di tortura. Non può essere tralasciato come ben diversi siano i rischi a cui una donna è soggetta durante un interrogatorio rispetto ad un uomo, così come differenti sono le condizioni di detenzione perché si configuri un trattamento non rispettoso della dignità della persona. Infine, la tortura non include, ovviamente, le sofferenze derivanti dall'applicazione di una sanzione legale o ad essa inerente o accessoria.

Per tutte queste ragioni è importante prevedere l'introduzione del reato di tortura

nel nostro codice penale. Non possono essere ritenuti sufficienti gli articoli 606 (arresto illegale), 607 (indebita limitazione di libertà personale), 608 (abuso di autorità contro arrestati o detenuti), 609 (perquisizione e ispezione personali arbitrarie) del codice penale, sia per la non severità della sanzione, sia per la non incisività del contenuto. Dall'altro lato, nei reati di percosse (articolo 581 del codice penale) e di lesione personale (articolo 582 del codice penale) manca la specificità dell'elemento soggettivo, tipico, invece, della tortura.

L'introduzione del reato di tortura costituisce, quindi, un adeguamento della normativa interna a quella sovranazionale, colma le lacune del diritto interno (gli atti di tortura che non provocano lesioni gravi sono oggi punibili solo a querela di parte e rischiano quindi l'impunità, così come le sottili torture psicologiche non rientranti nel novero delle lesioni personali), costituisce norma di chiusura dell'ordinamento a garanzia dei diritti umani di tutti i cittadini. Il disegno di legge, che introduce il reato di tortura nel codice penale nell'ambito dei delitti contro la persona (e precisamente a chiusura del capo concernente i delitti contro la vita e l'incolumità individuale), prevede la procedibilità di ufficio, pene particolarmente severe visto che si attenta ai diritti umani fondamentali, obbligo di negare l'immunità diplomatica a chiunque si sia macchiato di reati di tortura anche all'estero, l'istituzione di un fondo *ad hoc* per la riabilitazione delle vittime della tortura.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Dopo l'articolo 593 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 593-bis. - (*Tortura*) - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che infligge ad una persona, con qualsiasi atto, dolore o sofferenze, fisiche o mentali, al fine di ottenere segnatamente da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimorirla o di far pressione su di lei o su di una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su ragioni di discriminazione, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni.

La pena è aumentata se ne deriva una lesione personale. È raddoppiata se ne deriva la morte.

Alla stessa pena soggiace il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che istiga altri alla commissione del fatto, o che si sottrae volontariamente all'impedimento del fatto, o che vi acconsente tacitamente».

### Art. 2.

1. Il Governo italiano non può assicurare l'immunità diplomatica ai cittadini stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati per il reato di tortura in un altro Paese o da un tribunale internazionale.

2. Nei casi di cui al comma 1 il cittadino straniero è estradato verso lo Stato nel quale è in corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o, nel caso di procedimento da-

vanti ad un tribunale internazionale, verso lo Stato individuato ai sensi della normativa internazionale relativa.

#### Art. 3.

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo, con dotazione pari a 4,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, per le vittime dei reati di tortura per assicurare un risarcimento finalizzato ad una completa riabilitazione.

2. In caso di morte della vittima, derivante dall'atto di tortura, gli eredi hanno diritto ad un equo risarcimento.

3. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Commissione per la riabilitazione delle vittime della tortura, di seguito denominata «Commissione», con il compito di gestire il fondo di cui al comma 1. La composizione e il funzionamento della Commissione sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

#### Art. 4.

1. All'onere derivante dalla presente legge, valutato in 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2008-2010, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2008, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori FLERES e FERRARA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 2008**

Introduzione dell'articolo 613-*bis* del codice penale  
e altre disposizioni in materia di tortura

ONOREVOLI SENATORI. - Nel 1966, il divieto della pratica della tortura fu inserito nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881, il quale non prevedeva alcuna deroga a tale divieto. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottava, il 10 dicembre 1984, lo specifico strumento di carattere universale in materia e cioè la Convenzione contro la tortura che è entrata in vigore il 26 giugno 1987. A tal proposito, per verificare l'effettiva adozione delle misure preventive predisposte dalla Convenzione, è stato istituito il CAT (Comitato contro la tortura). La suddetta Convenzione è stata resa esecutiva in Italia con la legge 3 novembre 1988, n. 498. Malgrado ciò il legislatore italiano non ritenne, in quel momento, di introdurre nel nostro ordinamento il reato di tortura determinando, pertanto, una grave lacuna che si auspica possa essere al più presto colmata attraverso l'aggiunta, nel vigente codice penale, di apposito articolo che riguardi specificamente il delitto di tortura.

Prima di formulare l'articolato è necessario, ai fini di consentire al Parlamento di disporre di utili elementi di valutazione, procedere ad una disamina, corretta ed imparziale, di un deprecabile fenomeno, quale è la tortura, tanto antico quanto odioso e riprovevole. Universalmente c'è sempre stata una condanna netta del ricorso a questa pratica che, tuttavia, non è servita a sradicarla. Anzi, anche in tempi più recenti, coloro che praticano la tortura sembrano essersi moltiplicati anche all'interno di Paesi di antica tradizione democratica. Fatto che ha suscitato non solo sdegno ma anche viva preoccupazione in quanti credono e si battono per la intangibilità della dignità e integrità

umana, in ogni circostanza ed in ogni parte del mondo.

Come definire la tortura? L'articolo 1 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (1984) la definisce mirabilmente nel seguente modo:

«Ai fini della presente Convenzione, il termine "tortura" designa qualsiasi atto con il quale sono inflitti a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso, di intimidirla od esercitare pressioni su di lei o di intimidire od esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze derivanti unicamente da sanzioni legittime, ad esse inerenti o da essa provocate».

Nella storia del diritto la tortura è definita come un complesso dei mezzi di coercizione personale, tanto fisica che morale, impiegati nel processo (e, al di fuori di esso, nell'attività di polizia che lo precede e accompagna) per accertare la responsabilità degli imputati, al fine di provocarne la confessione o di convalidare la attendibilità delle deposizioni dei testimoni. In senso diverso, ma non meno rilevante nella storia del diritto criminale, si connette alla nozione di tortura anche il complesso delle sevizie esercitate sui condannati durante la espiazione della pena, come mezzo continuativo di aggravamento

del trattamento detentivo (ceppi, catene, custodia in ambienti insalubri tali da pregiudicare la sopravvivenza a qualsiasi essere umano) e come modalità di applicazione della pena capitale, nei casi più gravi eseguita con complicati e crudelissimi tormenti.

Più recentemente l'ex Presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti, Antonio Cassese, così si è espresso: «I trattamenti disumani e degradanti, vietati dalla Convenzione europea, sono quelli che causano sofferenze fisiche o mentali ingiustificate e umiliano ed abbrutiscono una persona [...] Quando si ha invece tortura? Quando i maltrattamenti o le umiliazioni causano gravi sofferenze fisiche o mentali, ed inoltre la violenza è intenzionale: si compiono volontariamente contro una persona atti diretti non solo a ferirla nel corpo o nell'anima, ma anche ad offenderne gravemente la dignità umana; e ciò allo scopo di estorcere informazioni o confessioni, o anche di intimidire, discriminare o umiliare ... È tortura l'uso di elettrodi su parti delicate del corpo, il fatto di provocare un quasi soffocamento (infilando un sacchetto di plastica sul capo), o quasi annegamento (si tiene una persona a testa in giù, inondandole di acqua la bocca e il naso, così da darle la sensazione di annegamento), o picchiare con forza e a lungo sul capo di una persona con un elenco telefonico, fino a provocare capogiri o svenimenti. Queste tante altre forme di violenza sono state concordemente considerate tortura da autorevoli giudici internazionali [...]».

Ed inoltre non bisogna dimenticare ciò che ogni giorno i *mass media* veicolano su ciò che avviene dentro e fuori le carceri di tutti gli Stati: pestaggi sistematici e non, molestie sessuali, *shock* elettrici, torture con gettiti d'acqua, mutilazioni, ingiurie verbali, minacce di morte, costrizioni alla nudità integrale, minacce trasversali, ispezioni improvvise e senza mandato, sorveglianza continua e pressante durante l'espletamento di attività lavorativa, perdita di lavoro al termine del

periodo di detenzione. Se si riflette un poco emerge un quadro nel quale la tortura non è solo inflizione di sofferenza fisica, ma anche di sofferenza psicologica. I soggetti più a rischio sono prioritariamente i detenuti, ossia le persone in stato di detenzione legale, ma anche coloro che si trovano in uno stato di detenzione illegale o di fatto (ad esempio ricovero forzato in una struttura psichiatrica). In tal senso si è espresso pure il Comitato sui diritti umani che ha interpretato la proibizione della tortura prevista dall'articolo 7 del citato Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici quale strumento di protezione non solo delle persone condannate o arrestate ma anche degli allievi nelle scuole o dei malati negli ospedali. Ogni definizione di tortura non può e non deve essere circoscritta alle sole ipotesi di violenze nei luoghi di detenzione, ma andare oltre per quanto riguarda l'ambito applicativo che non può non ricomprendere episodi gravi ed abominevoli di violenza sessuale esercitata da pubblici ufficiali o di lavoro forzato a danno di minori. È giunto il momento, se si vuole e date le nuove circostanze storico-politiche, di andare anche oltre i contenuti della stessa Convenzione della Nazioni Unite del 1984, recependo la più recente giurisprudenza internazionale e tenendo nella dovuta considerazione le proposte e le indicazioni che provengono dalle organizzazioni umanitarie, dai garanti dei diritti fondamentali dei detenuti, dalla Conferenza nazionale dei garanti regionali dei diritti dei detenuti (la Conferenza recentemente oltre a sollevare il delicato tema della condizione delle carceri italiane, ha evidenziato l'intollerabile situazione in cui vivono i reclusi delle carceri brasiliane oggetti di vera e propria tortura fisica e psicologica) e da eminenti personalità che si battono per la tutela e la dignità della persona.

La proibizione dalla tortura è anche esplicitamente prevista all'articolo 3 della Convenzione europea della salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali,

firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848. In sede europea, inoltre, agisce il Comitato contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, le cui visite periodiche negli istituti di pena e negli uffici di polizia dei Paesi firmatari la Convenzione costituiscono, pur con tutte le cautele, il più efficace deterrente contro ogni tentazione di violazione dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale. Si segnala anche, per completezza, che altre Convenzioni a carattere regionale proibiscono espressamente la tortura (la Convenzione interamericana e la Carta africana contro la tortura).

Ciò premesso il presente disegno di legge mira a colmare una lacuna del nostro ordinamento che si traduce in una violazione della già ratificata Convenzione ONU del 1984. In Italia il codice penale non prevede il reato di tortura e ciò impedisce una efficace azione per contrastarla. Dopo tanti dibattiti e proposte, è giunto il momento di passare ai fatti inserendo nel nostro codice penale delle norme specifiche per la prevenzione e la repressione dell'intollerabile reato di tortura, praticata soprattutto da chi opera per conto dello Stato. L'ordinamento statale deve essere messo nelle condizioni di punire ed infliggere la pena adeguata per questi atti disumani, non degni di un Paese civile e democratico, della nostra millenaria cultura e della nostra civiltà giuridica. Il Parlamento è chiamato, dunque, ad allineare le garanzie giuridiche del nostro Paese a quelle internazionali prevedendo esplicitamente il reato di tortura che oltre a costituire un forte messaggio simbolico in funzione preventiva, chiarisca in maniera inequivocabile quali sono i limiti dell'esercizio della forza e quali sono i limiti dell'esercizio dei pubblici poteri rispetto ad esigenze investigative o di polizia. Per dirla con Leonardo Sciascia lo Stato non può mai usare gli stessi metodi degli aguzzini e, per quanto riguarda la lotta alla mafia, non

si può fare antimafia con i metodi della mafia.

L'introduzione del reato di tortura costituisce, quindi, il necessario adeguamento della normativa interna a quella di carattere sopranazionale, colmando insufficienze del diritto interno a garanzia dei diritti umani di tutti i cittadini.

Come ha giustamente sottolineato un operatore del diritto come l'Avvocato Pecorella, nella relazione parlamentare alla sua proposta di legge nella passata legislatura di uguale oggetto della presente (Atto Camera n. 915): «la nozione di tortura è comunemente condivisa, proprio per evitare il rischio di lasciare altre zone grigie, si è ritenuto opportuno costruire la nuova fattispecie utilizzando sia i cosiddetti "elementi descrittivi della fattispecie", cioè quegli elementi che traggono il loro significato direttamente dalla realtà dell'esperienza sensibile, sia i cosiddetti elementi normativi, il cui significato, invece, è desumibile da una norma alla quale si rinvia implicitamente (articolo 1 della Convenzione ONU del 1984)».

Il presente disegno di legge, che riprende il testo unificato (approvato dalle competenti Commissioni legislative) delle proposte di legge presentate alla Camera dei deputati nella XV legislatura, introduce il reato di tortura collocando la fattispecie del delitto nella sezione III del capo III del titolo XII del libro II del codice penale, proprio nella sezione che tratta «dei delitti contro la libertà morale» (articolo 610, violenza privata; articolo 611, violenza o minaccia per costringere a commettere un reato; articolo 612, minaccia; articolo 613, stato di incapacità procurato mediante violenza), ossia i delitti contro la libertà individuale.

Il delitto di tortura, nel presente disegno di legge, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni. Si prevede, inoltre, il raddoppio della pena se dalle violenze perpetrate consegue la morte. La pena è aumentata se le condotte delittuose sono poste in essere da sog-

getti che rivestono la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio.

Diversamente da quanto non previsto dal citato testo unificato, si è ritenuto di introdurre una disposizione di rilevanza internazionale secondo la quale non può essere assicurata l'immunità diplomatica ai cittadini stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati per il reato di tortura da una autorità giudiziaria straniera o da un tribunale internazionale. In tali casi, lo straniero è estradato verso lo Stato nel quale è in

corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o, nel caso di procedimento davanti ad un tribunale internazionale, verso lo Stato individuato ai sensi della normativa internazionale vigente in materia. Si prevede, altresì la istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un fondo per le vittime del reato di tortura, destinato ad assicurare, alle stesse, il risarcimento dei danni subiti e l'erogazione di contributi per garantire loro una completa riabilitazione psico-fisica.



## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Nel libro II, titolo XII, Capo III, sezione III, del codice penale, dopo l'articolo 613 è inserito il seguente:

«Art. 613-bis. - (*Tortura*). - È punito con la pena della reclusione da quattro a dodici anni chiunque, con violenza o minacce gravi, infligge ad una persona forti sofferenze fisiche o mentali, allo scopo di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni su un atto che essa stessa o una terza persona ha compiuto o è sospettata di avere compiuto ovvero allo scopo di punire una persona per un atto che essa stessa o una terza persona ha compiuto o è sospettata di avere compiuto ovvero per motivi di discriminazione razziale, politica, religiosa o sessuale.

La pena è aumentata di un terzo, sia nel minimo che nel massimo, se le condotte di cui al primo comma sono poste in essere da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio.

La pena è aumentata del cinquanta per cento, sia nel minimo che nel massimo, se dal fatto deriva una lesione grave o gravissima; è raddoppiata se ne deriva la morte della persona torturata».

2. Non può essere assicurata l'immunità diplomatica ai cittadini stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati per il reato di tortura in un altro Paese o da un tribunale internazionale. In tali casi lo straniero è estradato verso lo Stato nel quale è in corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o, nel caso di procedimento davanti ad un tribunale internazionale, verso

lo Stato individuato ai sensi della normativa internazionale vigente in materia.

Art. 2.

1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un fondo per le vittime del reato di tortura, destinato ad assicurare alle stesse il risarcimento dei danni subiti e l'erogazione di contributi per garantire loro una completa riabilitazione psico-fisica. La dotazione finanziaria del fondo è stabilita in 5 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2008-2009-2010. In caso di morte della vittima, derivante dall'atto di tortura, gli eredi hanno diritto ad un equo risarcimento.

2. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Commissione per la riabilitazione della vittime della tortura, che ha il compito di gestire il fondo di cui al comma 1. La composizione e il funzionamento della Commissione, nonché i criteri e le modalità per l'erogazione dei risarcimenti sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. In ogni caso la Commissione non può essere formata da più di cinque membri che devono essere scelti esclusivamente fra i dirigenti della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che abbiano competenza in materia di diritti umani e diritti di cittadinanza.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori DELLA SETA, PORETTI, FERRANTE, AMATI, ANDRIA, ARMATO, BARBOLINI, BASSOLI, BERTUZZI, BIANCHI, BIONDELLI, BLAZINA, BONINO, BOSONE, BUBBICO, CARLONI, CAROFIGLIO, CASSON, CECCANTI, CHIAROMONTE, CHITI, COSENTINO, DEL VECCHIO, DELLA MONICA, DI GIOVAN PAOLO, DONAGGIO, D’UBALDO, Marco FILIPPI, FIORONI, FISTAROL, FONTANA, Vittorio FRANCO, Mariapia GARAVAGLIA, GHEDINI, GIARETTA, GRANAIOLA, ICHINO, LEGNINI, LIVI BACCI, LUSI, MARCENARO, MARCUCCI, MARINARO, Ignazio MARINO, Mauro Maria MARINO, MICHELONI, MILANA, NEGRI, NEROZZI, PAPANIA, PASSONI, PEGORER, PERDUCA, PETERLINI, PINOTTI, RANUCCI, ROILO, Paolo ROSSI, RUSCONI, SANGALLI, SANNA, SCANU, Anna Maria SERAFINI, SIRCANA, SOLIANI, STRADIOTTO, VIMERCATI, VITA e VITALI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MAGGIO 2008**

Introduzione dell’articolo 593-*bis* del codice penale  
concernente il reato di tortura e altre norme in materia di tortura

ONOREVOLI SENATORI. - «È stato facile stabilire un primo punto fermo: cosa debba intendersi per tortura. Su questo punto ci soccorrevano la storia, gli scritti dei grandi illuministi (Verri, Beccaria, Voltaire, Manzoni), le letture recenti (ad esempio *La Question* di Henri Alleg, sulla guerra di Algeria, o *La Confessione* di Arthur London, in cui il dirigente politico cecoslovacco descrive gli orribili metodi con cui i servizi di sicurezza del suo Paese torturavano i dissidenti politici negli anni cinquanta); ci sono state di grande aiuto anche le sentenze della Corte europea sui diritti dell'uomo (ad esempio quelle sulle cosiddette tecniche di aiuto all'interrogatorio, usate dagli inglesi nell'Irlanda del Nord), o il rapporto della Commissione europea sui diritti dell'uomo nella Grecia dei colonnelli. Senza nemmeno discuterne tra noi, ci è sembrato evidente che la tortura fosse qualunque violenza o coercizione, fisica o psichica, esercitata su una persona per estorcerle una confessione o informazioni, o per umiliarla, punirla o intimidirla. Nella tortura la disumanità è deliberata: una persona compie volontariamente contro un'altra atti che non solo feriscono quest'ultima nel corpo o nell'anima, ma ne offendono la dignità umana. Nella tortura c'è insomma l'intenzione di umiliare, offendere e degradare l'altro, di ridurlo a cosa ... ». Così si esprimeva Antonio Cassese nelle sue memorie di Presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti.

La tortura, così come il genocidio, è considerata crimine contro l'umanità dal diritto internazionale. La proibizione della tortura e di altre forme di trattamento o punizione crudele, inumana o degradante costituisce oggetto di molteplici Convenzioni internazio-

nali ratificate anche dal nostro Paese. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani e degradanti, approvata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1984 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 3 novembre 1988, n. 498, all'articolo 1 definisce il crimine della tortura come «qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze, fisiche o mentali, con l'intenzione di ottenere dalla persona stessa o da un terzo una confessione o un'informazione, di punirla per un atto che lei o un'altra persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidire o costringere la persona o un terzo, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi altra forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenza siano inflitte da un pubblico ufficiale o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito». All'articolo 4 si prevede che ogni Stato Parte vigili affinché tutti gli atti di tortura vengano considerati quali trasgressioni nei confronti del proprio diritto penale. Lo stesso vale per il tentativo di praticare la tortura. Nasce così un obbligo giuridico internazionale ad oggi inadempito dal nostro Paese, ossia l'introduzione del reato di tortura nel codice penale, più volte sollecitato sia dal Comitato sui diritti umani istituito dal Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966 e ratificato ai sensi della legge 29 ottobre 1977, n. 881, sia dal Comitato istituito dalla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, firmata a Strasburgo il 26 novembre 1987, ratificata ai sensi della legge 2 gennaio 1989, n. 7, il

quale nell'esame dei due rapporti periodici sull'Italia ha sottolineato come fosse necessario supplire a tale lacuna normativa. La proibizione della tortura è anche esplicitamente prevista all'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, ed all'articolo 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 19 dicembre 1966, di cui alla legge 25 ottobre 1977, n. 881.

In sede europea dal 1989 opera, a seguito della citata Convenzione per la prevenzione delle torture, il predetto Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, le cui visite periodiche nelle carceri e nelle stazioni di polizia dei Paesi firmatari la Convenzione costituiscono il più efficace deterrente contro ogni tentazione di violazione dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale.

Per chiudere il quadro internazionale di riferimento, esiste anche una Convenzione interamericana contro la tortura, mentre la Carta africana sui diritti umani e dei popoli, adottata a Nairobi il 28 giugno 1981, la proibisce espressamente.

La esplicita previsione del reato di tortura, oltre a corrispondere ad un obbligo giuridico internazionale, costituisce un forte messaggio simbolico in chiave preventiva. Significa chiarire con nettezza quali sono i limiti dell'esercizio della forza e quali sono i limiti dell'esercizio dei pubblici poteri rispetto ad esigenze investigative o di polizia.

Alcune questioni devono essere preliminarmente affrontate per meglio chiarire l'ambito di azione di un disegno di legge che intende introdurre il reato di tortura nel nostro ordinamento penale. È difficile esplicitare esaustivamente il contenuto del reato di tortura. Proprio per evitare operazioni ermeneutiche che ne ridimensionino la portata, è necessario procedere ad una elencazione casi-

stica, seppur non omnicomprensiva, delle fattispecie che possono essere configurate quali episodi di tortura. Una prima distinzione è fra forme di tortura fisica (pestaggi sistematici e non, molestie sessuali, *shock* elettrici, torture con gettiti di acqua, mutilazioni) e forme di tortura psicologica (ingiurie verbali, minacce di morte, costrizione alla nudità integrale, costrizione ad assistere alla tortura o alla morte di altri detenuti, minacce trasversali, ispezioni improvvisate e senza mandato, sorveglianza continua durante l'espletamento di attività lavorativa, perdita del lavoro o della possibilità di continuare gli studi al termine del periodo di detenzione). Questa prima elencazione, frutto di un'analisi della giurisprudenza internazionale, evidenzia come la tortura possa essere non solo inflizione di sofferenza fisica ma anche di sofferenza psicologica. E nel nostro ordinamento oggi è certamente insufficiente la mera previsione del reato di minaccia di cui all'articolo 612 del codice penale. La definizione di tortura presente all'interno della stessa Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, essendo ripresa nel disegno di legge, richiede alcuni chiarimenti. Essa è primariamente intesa a tutelare i detenuti, ossia le persone in stato di detenzione legale. Destinatario del crimine di tortura è anche colui che si trova in uno stato di detenzione illegale o di fatto (ad esempio ricovero forzato in un ospedale psichiatrico). In tal senso si è espresso il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani, che ha interpretato la proibizione della tortura prevista al citato articolo 7 del Patto sui diritti civili e politici quale strumento di protezione non solo delle persone condannate o arrestate, ma anche degli allievi nelle scuole e dei malati negli ospedali. Ogni definizione di tortura, pertanto, non deve essere confinata alle sole ipotesi di violenze nei luoghi di detenzione. In prospettiva è quindi auspicabile che l'ambito applicativo si estenda sino a ricomprendere episodi di violenza sessuale posti in essere da pubblici ufficiali o di lavoro forzato

a danno di minori. Il concetto di tortura deve essere riempito di contenuti dettati dalle circostanze politiche e dal momento storico.

Altra questione riguarda l'autore del reato. Non è necessario che il pubblico ufficiale sia autore diretto della tortura; è sufficiente che ne sia istigatore, complice consenziente o mero soggetto acquiescente alla commissione del crimine. Pertanto un cittadino comune utilizzato o impiegato da un pubblico ufficiale per commettere violenza fisica o psicologica nei confronti di un altro cittadino, in stato di detenzione o non, per le finalità descritte con precisione nella norma, commette il reato di tortura. Vi deve essere un nesso di causalità diretto tra l'istigazione e l'atto compiuto; nesso che non viene meno nei casi in cui il privato cittadino vada oltre il mandato conferitogli. Deve rispondere di tortura anche il pubblico ufficiale tacitamente consenziente alla commissione di atti di tortura compiuti da soggetti privati o che si sottrae volontariamente all'obbligo di impedire un atto di tortura. La rielaborazione della nozione di tortura deve spingersi sino a ricomprendere tutte quelle ipotesi in cui gruppi para-legali (ad esempio «squadroni della morte» o gruppi armati non dello Stato) fruiscono dell'incoraggiamento, anche indiretto, dello Stato per intraprendere azioni dirette a sopprimere gli oppositori politici. Deve essere tenuto in debito conto, inoltre, il ruolo che il sesso ed il genere possono giocare nella identificazione degli atti di tortura. Non può essere tralasciato come ben diversi siano i rischi a cui una donna è soggetta durante un interrogatorio rispetto ad un uomo, così come differenti sono le condizioni di detenzione perché si configuri un trattamento non rispettoso della dignità della persona. Infine, la tortura non include, ovviamente, le

sofferenze derivanti dall'applicazione di una sanzione legale o ad essa inerente o accessoria.

Per tutte queste ragioni è importante prevedere l'introduzione del reato di tortura nel nostro codice penale. Non possono essere ritenuti sufficienti gli articoli 606 (arresto illegale), 607 (indebita limitazione di libertà personale), 608 (abuso di autorità contro arrestati o detenuti), 609 (perquisizione e ispezione personali arbitrarie) del codice penale, sia per la non severità della sanzione, sia per la non incisività del contenuto. Dall'altro lato, nei reati di percosse (articolo 581 del codice penale) e di lesione personale (articolo 582 del codice penale) manca la specificità dell'elemento soggettivo, tipico, invece, della tortura. L'introduzione del reato di tortura costituisce quindi un adeguamento della normativa interna a quella sovranazionale, colma le lacune del diritto interno (gli atti di tortura che non provocano lesioni gravi sono oggi punibili solo a querela di parte e rischiano quindi l'impunità, così come le sottili torture psicologiche non rientranti nel novero delle lesioni personali), costituisce norma di chiusura dell'ordinamento a garanzia dei diritti umani di tutti i cittadini. Il disegno di legge, che introduce il reato di tortura nel codice penale nell'ambito dei delitti contro la persona (e precisamente a chiusura del capo concernente i delitti contro la vita e l'incolumità individuale), prevede la procedibilità di ufficio, pene particolarmente severe visto che si attenta ai diritti umani fondamentali, obbligo di negare l'immunità diplomatica a chiunque si sia macchiato di reati di tortura anche all'estero, l'istituzione di un fondo *ad hoc* per la riabilitazione delle vittime della tortura.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Nel libro II, titolo XII, capo I del codice penale, dopo l'articolo 593 è inserito il seguente:

«Art. 593-bis. - (*Tortura*) – Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che infligge ad una persona, con qualsiasi atto, dolore o sofferenze, fisiche o mentali, al fine di ottenere segnatamente da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o su di una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su ragioni di discriminazione, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni.

La pena è aumentata se ne deriva una lesione personale. È raddoppiata se ne deriva la morte. Alla stessa pena soggiace il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che istiga altri alla commissione del fatto, o che si sottrae volontariamente all'impedimento del fatto, o che vi acconsente tacitamente».

### Art. 2.

1. Il Governo italiano non può assicurare l'immunità diplomatica ai cittadini stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati per il reato di tortura in un altro Paese o da un tribunale internazionale.

2. Nei casi di cui al comma 1 il cittadino straniero è estradato verso lo Stato nel quale è in corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o, nel caso di procedimento da-

vanti ad un tribunale internazionale, verso lo Stato individuato ai sensi dell'ordinamento internazionale.

### Art. 3.

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo per le vittime dei reati di tortura per assicurare un risarcimento finalizzato ad una completa riabilitazione.

2. In caso di morte della vittima, derivante dall'atto di tortura, gli eredi hanno diritto ad un equo risarcimento.

3. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Commissione per la riabilitazione delle vittime della tortura, con il compito di gestire il fondo di cui al comma 1. La composizione e il funzionamento della Commissione sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

4. All'onere derivante dalla presente legge, valutato in 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

5. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.





## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori FLERES e ALICATA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 2009**

Modifica dell'articolo 44-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, in materia di destinazione delle caserme inutilizzate e di contrasto al sovraffollamento delle carceri

ONOREVOLI SENATORI. - Alla data del 5 aprile 2009, a fronte di una complessiva capacità ricettiva regolamentare degli istituti penitenziari pari a: uomini 40.838; donne 2.367; totale: 43.205 e stante una capacità di tollerabilità pari a: uomini 60.036; donne 3.615; totale 63.615, si è registrata una presenza effettiva di detenuti pari a: uomini 58.604; donne 2.640, per un totale effettivo di 61.244 presenze.

Il *trend* di crescita della popolazione detenuta - ivi compresi i detenuti stranieri - negli ultimi anni è aumentato con andamento costante.

In sede di gestione di detenuti appartenenti a particolari categorie, sono stati ridefiniti i circuiti di alta sicurezza dei collaboratori di giustizia, dei soggetti ad elevato indice di sorveglianza e, soprattutto, quelli dei detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure private e limitative della libertà.

Giova evidenziare che l'attuale sovraffollamento va a discapito delle condizioni detentive in linea con il dettato costituzionale.

Il sovraffollamento carcerario impedisce, di fatto, non solo l'attuazione di programmi trattamentali, ma anche il rispetto dei più elementari diritti dei detenuti. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) costituito in seno al Consiglio d'Europa ha considerato il sovraffollamento come una forma di «trattamento inumano e degradante» ed ha più volte sollecitato ufficialmente i Paesi membri a porvi rimedio, suggerendo una revisione delle politiche penitenziarie nazionali.

L'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, stabilisce che «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

Il sovraffollamento oggi è causa del grave peggioramento della condizioni detentive. Si potrebbero descrivere nel dettaglio le condizioni intollerabili di vita in molte carceri italiane, ma l'indice emergente del peggioramento delle condizioni detentive è rappresentato dall'aumento dei suicidi e degli atti di autolesionismo fra i detenuti.

Occorre, inoltre, sottolineare come le condizioni di vita delle carceri italiane sono regolamentate dallo stesso ordinamento penitenziario, di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354, che all'articolo 1 stabilisce che «Il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona.

Il trattamento è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose.

Negli istituti devono essere mantenuti l'ordine e la disciplina. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con le esigenze predette o, nei confronti degli imputati, non indispensabili ai fini giudiziari (...)

Nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi. Il trattamento è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti».

L'aumento della popolazione carceraria, anche in rapporto ai recenti ingressi di immigrati, ha generato nell'ultimo decennio un forte sovraffollamento degli istituti di pena, che deteriora ulteriormente la qualità della vita dei detenuti, già provati per le condizioni di limitata libertà. Periodicamente lo Stato cerca di ridurre le tensioni indotte dal sovraffollamento carcerario attraverso indulti o amnistie che però, in assenza di interventi strategici sulla durata dei processi e sulle misure alternative alla detenzione, creano grandi dibattiti nella opinione pubblica e nessun miglioramento strutturale nella situazione carceraria complessiva.

Stante la difficile situazione degli istituti penitenziari, che possiamo definire senz'altro vicina alla soglia di emergenza, il presente disegno di legge reca disposizioni volte a prevedere che rientrino tra le competenze del capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria quelle relative alla individuazione delle caserme vuote da destinare all'accoglienza e al pernottamento dei detenuti e degli internati in semilibertà, assegnati al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, e all'accoglienza dei detenuti a custodia attenuata o per reati non violenti e dei detenuti minorenni.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. All'articolo 44-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«*I-bis*. Ai fini di cui al comma 1, il capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria individua, tra le caserme dismesse sul territorio individuate con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'infrastrutture e dei trasporti, quelle da destinare:

*a)* all'accoglienza e al pernottamento dei detenuti e degli internati in semilibertà, assegnati al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni;

*b)* all'accoglienza dei detenuti a custodia attenuata o per reati non violenti e dei detenuti minorenni».

2. Il Ministro della difesa adotta il decreto di cui all'articolo 44-*bis*, comma 1-*bis*, del citato decreto-legge n. 207 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n.14 del 2009, inserito dal comma 1 del presente articolo, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.



## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DI GIOVAN PAOLO, AMATI, BERTUZZI, CECCANTI, DELLA SETA, DEL VECCHIO, MARINARO, NEROZZI, PAPANIA, VIMERCATI, VITA, BLAZINA, CHIAROMONTE, CHITI, DONAGGIO, MAZZUCONI, PINOTTI, RANDAZZO, SOLIANI, ANTEZZA, BAIO, FIORONI, ANDRIA, ARMATO, BARBOLINI, BASSOLI, BIANCHI, BIONDELLI, BONINO, BOSONE, BUBBICO, CARLONI, CAROFIGLIO, CASSON, COSENTINO, DELLA MONICA, D’UBALDO, FERRANTE, Marco FILIPPI, FISTAROL, FONTANA, Vittoria FRANCO, Mariapia GARAVAGLIA, GASBARRI, GHEDINI, GIARETTA, GRANAIOLA, ICHINO, LEGNINI, LIVI BACCI, MARCENARO, Ignazio MARINO, Mauro Maria MARINO, MICHELONI, MILANA, NEGRI, PASSONI, PEGORER, PERDUCA, PORETTI, RANUCCI, ROILO, Paolo ROSSI, RUSCONI, SANGALLI, SANNA, SCANU, Anna Maria SERAFINI, SIRCANA, STRADIOTTO e VITALI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MAGGIO 2009

Introduzione degli articoli 613-*bis* e 613-*ter* del codice penale in materia di tortura

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è volto ad introdurre nell'ordinamento italiano in maniera esplicita il divieto di tortura. L'uso della tortura e ogni trattamento umiliante e degradante rappresentano la negazione e la distruzione di tutti i diritti umani.

Il divieto di tortura è un principio che appartiene al nucleo fondamentale del diritto internazionale dei diritti dell'uomo come espressione diretta del valore della dignità umana. Il crimine internazionale di tortura trova dunque pieno riconoscimento nell'ampia diffusione pattizia in materia dei diritti dell'uomo che ha innovato e ampliato il cosiddetto «ordinamento giuridico internazionale»

Il divieto di tortura è oggi considerato *jus cogens*, dunque diritto appartenente al diritto internazionale generale, valevole per tutti gli Stati della comunità internazionale indipendentemente da una espressa previsione pattizia, infatti secondo la Corte europea di Strasburgo «l'obbligo enunciato dall'art. 3 della convenzione europea di non sottoporre nessuno a tortura né a pene o trattamenti inumani e degradanti consacra un valore fondamentale nella società democratica e costituisce il contenuto di una norma imperativa del diritto internazionale generale»

Il divieto di tortura deve essere però anche tradotto in reato sul piano nazionale, e questo ci viene richiesto ormai da anni sia dalle Nazioni Unite che dal Consiglio d'Europa. L'inserimento del reato di tortura nel codice penale italiano costituisce, infatti, un adeguamento della normativa interna a quella sopranazionale, colmando un'importante lacuna del nostro diritto interno. È stato più volte sollecitato dal Comitato sui diritti umani, istituito dal Patto sui diritti civili e politici,

e dal Comitato istituito dalla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987, di cui alla legge 2 gennaio 1989, n. 7, il quale nell'esame dei due rapporti periodici sull'Italia ha sottolineato come fosse necessario colmare tale lacuna normativa.

Il divieto di tortura è anche previsto all'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848, ed all'articolo 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 19 dicembre 1966 di cui alla legge 25 ottobre 1977, n. 881.

In sede europea dal 1989 opera, a seguito della citata Convenzione di Strasburgo, il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT) e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, le cui visite periodiche nelle carceri e nelle stazioni di polizia dei Paesi firmatari la Convenzione costituiscono il più efficace deterrente contro ogni tentazione di violazione dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale.

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, firmata a New York il 10 dicembre 1984, in vigore dal 26 giugno 1987, vige per la Repubblica italiana dal febbraio 1989, dopo il deposito dello strumento di ratifica, il 12 gennaio di quell'anno. La ratifica era preceduta dalla legge di autorizzazione 3 novembre 1988, n. 489, articolo 1 e 4 e quella stessa legge conteneva l'ordine di esecuzione d'uso per le norme della Convenzione già esaustive, così direttamente introdotte nell'ordinamento italiano.

L'ordine di esecuzione era peraltro insufficiente - pur introducendolo come principio nel nostro ordinamento - al rispetto dell'obbligo convenzionale, anzi del suo «nucleo» essenziale della Convenzione (articoli 1 e 4 in combinato disposto): cioè l'obbligo per gli Stati di legiferare affinché qualsiasi atto di tortura (come pure il tentativo di praticare la tortura o qualunque complicità o partecipazione a tale atto) fosse espressamente e immediatamente contemplato come reato nel diritto penale interno, conformemente alla definizione di tortura prevista all'articolo 1 della Convenzione.

Perché è importante introdurre il reato di tortura nell'ordinamento italiano? Sicuramente perché *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali* ed è certo che la tortura, ma anche i trattamenti disumani e degradanti sono profondamente immorali nonché, come sopra dimostrato, vietati dal diritto, quindi bisogna permettere ai nostri giudici di poter condannare con adeguate punizioni i colpevoli e garantire significativi risarcimenti alle vittime. Difatti, come enuncia l'articolo 24 della Costituzione spagnola, «Tutte le persone hanno diritto ad ottenere la tutela effettiva dei giudici e dei tribunali nell'esercizio dei loro diritti e interessi legittimi, in nessun caso potendo restare senza difesa». Non inserire il reato di tortura significa non garantire l'effettività dei diritti fondamentali e non garantire un'equa riparazione; non possono, a nostro avviso, più essere ritenuti sufficienti i reati minori utilizzati fino ad oggi per condannare la tortura come gli articoli 606 (arresto illegale), 607 (indebita limitazione di libertà personale), 608 (abuso di autorità contro arrestati o detenuti), 609 (perquisizione e ispezione personali arbitrarie) del codice penale, sia per la non severità della sanzione, sia per la non incisività e contenuto. Inoltre l'introduzione del reato di tortura permette la procedibilità d'ufficio a tutela del rischio che la querela di parte, contemplata per tutti gli atti che

provocano lesioni gravi, lasci ampi margini di impunità.

La tortura è sempre e ovunque inaccettabile e il presente disegno di legge, a differenza di altri, non si limita a vietare la tortura solo nei luoghi di fermo a detenzione, ma vuole essere un divieto assoluto basato sul principio di universalità; nel seguente disegno di legge la tortura viene definita come reato comune, seppure aggravato in caso si tratti di pubblico ufficiale. Pratiche di tortura possono essere esercitate anche all'interno di un nucleo familiare e limitare il reato al pubblico ufficiale sarebbe riduttivo e significherebbe marginalizzare la gravità del reato.

Divieto in senso assoluto significa che nessuna circostanza eccezionale, quale essa sia, che si tratti di stato di guerra o di minaccia di guerra, di instabilità politica interna o di qualsiasi altra situazione eccezionale, può essere invocata per giustificare la tortura, escludendosene dunque qualunque limitazione.

La gravità del delitto di tortura rende, inoltre, opportuno inserire tale delitto tra quelli che ai sensi dell'articolo 7, numero 5), del codice penale sono puniti dalla legge italiana indipendentemente dal luogo ove sono commessi o dalla nazionalità del reo o della vittima.

Tale disposizione si fonda sul principio di universalità, per cui per i *delicta juris gentium*, tra i quali rientra anche la tortura, si applica la legge nazionale anche quando il fatto è commesso all'estero.

Caratteristica della tortura è l'intenzionalità dell'atto, quando cioè c'è la volontà di umiliare, offendere e degradare l'altro: la tortura può essere sofferenza fisica, ma anche sofferenza psicologica.

L'articolo 1 della citata Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (1984) la definisce nel seguente modo: «tortura» designa qualsiasi «atto con il quale sono inflitti a una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da

questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora – sottolinea la Convenzione – tale dolore o sofferenze siano inflitte da un agente della funzione pubblica o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse provocate».

Inserire il reato di tortura nell'ordinamento italiano significa oggettivare l'antigiuridicità materiale e l'antisocialità dell'azione che preesiste alla valutazione del legislatore, il quale ha il dovere non solo di garantire le condizioni fondamentali e indispensabili della persona umana e della vita in comune, ma anche di promuovere il miglioramento della società.

L'esplicita previsione del reato di tortura, corrisponde quindi ad un obbligo giuridico internazionale e costituisce anche un messaggio simbolico in chiave preventiva nel nostro ordinamento, ma diventa anche uno strumento di sensibilizzazione dell'opinione pubblica a livello internazionale perché, purtroppo, la pratica disumana della tortura è ancora ampiamente praticata nel mondo come denunciano i rapporti di Amnesty International e come dimostra la pubblicazione, da parte del neo presidente USA Barack Obama, dei documenti segreti «declassificati» sulle torture della CIA, che sembrerebbero coinvolgere anche l'ex segretario di stato Condoleezza Rice.

Il disegno di legge qui presentato prevede la reclusione da tre a dodici anni per chiunque infligga ad una persona forti sofferenze fisiche o mentali e la pena è aumentata se dal fatto derivi una lesione grave e raddoppiata in caso di morte. Si esclude l'immunità diplomatica per chiunque si sia macchiato, anche all'estero, di reati di tortura. L'articolo 3 istituisce un fondo *ad hoc* per la riabilitazione delle vittime della tortura.



## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Nel libro secondo, titolo XII, capo III, sezione III, del codice penale, dopo l'articolo 613 sono aggiunti i seguenti:

«Art. 613-bis. - (*Tortura*). - È punito con la pena della reclusione da tre a dodici anni chiunque, con violenza o minacce gravi, infligge ad una persona forti sofferenze fisiche o mentali ovvero trattamenti crudeli, disumani o degradanti, allo scopo di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni su un atto che essa stessa o una terza persona ha compiuto o è sospettata di avere compiuto ovvero allo scopo di punire una persona per un atto che essa stessa o una terza persona ha compiuto o è sospettata di avere compiuto ovvero per motivi di discriminazione razziale, politica, religiosa o sessuale.

La pena è aumentata se le condotte di cui al primo comma sono poste in essere da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio.

La pena è aumentata se dal fatto deriva una lesione grave o gravissima; è raddoppiata se ne deriva la morte.

Non può essere assicurata l'immunità diplomatica per il delitto di tortura ai cittadini stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati da una autorità giudiziaria straniera o da un tribunale internazionale. In tali casi lo straniero è estradato verso lo Stato nel quale è in corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o, nel caso di procedimento davanti a un tribunale internazionale, verso lo Stato individuato ai sensi della normativa internazionale vigente in materia.

Art. 613-ter. - (*Fatto commesso all'estero*). - È punito secondo la legge italiana, ai sensi dell'articolo 7, numero 5), il cittadino o lo straniero che commette nel territorio estero il delitto di tortura di cui all'articolo 613-bis».

Art. 2.

1. All'articolo 191 del codice di procedura penale, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«2-bis. Le dichiarazioni ottenute con la tortura, così come definita dall'articolo 613-bis del codice penale, possono essere utilizzate soltanto contro le persone accusate di tortura, al fine di stabilire che esse sono state rese in conseguenza della medesima».

Art. 3.

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo per le vittime del reato di tortura per assicurare una equa riparazione, una volta accertata la sussistenza del fatto in sede giudiziaria. È fatto salvo il diritto della persona offesa ad agire nei confronti dell'autore del reato per ottenere il risarcimento dei danni subiti.

2. In caso di morte della vittima, derivante dall'atto di tortura, gli eredi subentrano a quest'ultima nel diritto a ricevere la equa riparazione.

3. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una apposita commissione che ha il compito di gestire il fondo di cui al comma 1 e di valutare e liquidare alle vittime di tortura o ai loro eredi la equa riparazione del reato di cui ai commi 1 e 2. La composizione e il funzionamento della commissione sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

## Art. 4.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori FLERES, CENTARO e ALICATA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 SETTEMBRE 2010**

Modifica all'articolo 146-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n.271, in materia di estensione dei casi di partecipazione al dibattimento a distanza dei testimoni

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 146-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, disciplina la fattispecie della «partecipazione del dibattimento a distanza». In particolare, il comma 1-*bis* stabilisce che, sebbene non sussistano gravi ragioni di sicurezza o di ordine pubblico, o qualora il dibattimento non risulti particolarmente complesso e la partecipazione a distanza non appaia necessaria per evitare ritardi nel suo svolgimento, il giudice dispone sempre la misura di cui al citato articolo 146-*bis* nei confronti del detenuto al quale sono state applicate le misure di cui all'articolo 41-*bis*, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Il presente disegno di legge interviene sull'articolo 146-*bis*, comma 1-*bis*, delle predette norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale modificandolo, con la previsione di estendere la fattispecie della partecipazione al dibattimento a distanza anche nei confronti di persona che si trovi a qualsiasi titolo in stato di detenzione presso un istituto penitenziario e

che debba essere assunta in qualità di testimone.

La ragione che sta alla base di questa nuova previsione normativa risiede nel fatto che lo spostamento fisico dei detenuti dalla struttura carceraria all'aula del tribunale comporta, oltre che continui problemi legati alla sicurezza, anche un certo dispendio economico, destinato ad aumentare qualora il testimone sia un detenuto ritenuto particolarmente pericoloso e quindi necessariamente sottoposto a misure particolarmente restrittive.

L'attuazione della fattispecie della partecipazione al dibattimento a distanza implica, come specificato al comma 3 del citato articolo 146-*bis*, la realizzazione di un collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza ed il luogo di custodia, «con modalità tali da assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi e la possibilità di udire quanto vi viene detto». A tale proposito, l'articolo 2 del presente disegno di legge stabilisce che gli istituti penitenziari debbano dotarsi degli strumenti necessari ai fini della realizzazione del collegamento audiovisivo con le aule di tribunale.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. All'articolo 146-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, il comma 1-*bis* è sostituito dal seguente:

«1-*bis*. Fuori dai casi previsti dal comma 1, la partecipazione al dibattimento avviene a distanza anche quando si procede nei confronti di detenuto al quale sono state applicate le misure di cui all'articolo 41-*bis*, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, nonché quando si deve assumere, in qualità di testimone, persona a qualunque titolo in stato di detenzione presso un istituto penitenziario, salvo, in quest'ultimo caso, diversa disposizione del giudice.».

## Art. 2.

1. Al fine di consentire quanto previsto all'articolo 146-*bis*, comma 1-*bis*, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo n. 271 del 1989, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, gli istituti penitenziari si dotano degli strumenti necessari per consentire il collegamento audiovisivo.



N. 2915

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori MARCENARO, FLERES, AMATI, CARDIELLO,  
CONTINI, DI GIOVAN PAOLO, LIVI BACCI e MONGIELLO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 SETTEMBRE 2011**

Norme per ridurre il sovraffollamento penitenziario

ONOREVOLI SENATORI. - Le norme di questo disegno di legge sono il frutto del lavoro condiviso di molte organizzazioni. L'intenzione è quella di contrastare in modo sistematico il sovraffollamento agendo su quelle leggi che producono carcerazione senza produrre sicurezza.

Il 29 giugno 2010 è stato approvato il piano carceri, che prevede la realizzazione di 9.150 posti, per un importo totale di euro 661.000.000. Il tutto da realizzarsi entro la fine del 2012. Ma i posti sono insufficienti (ad oggi mancano 24.000 posti), non sono previste risorse per la gestione dei nuovi istituti e la scadenza è già slittata.

Intanto però l'Italia ha il sistema penitenziario più sovraffollato d'Europa mentre le persone in misura alternativa, dell'entrata in vigore della ex-Cirielli (legge 5 dicembre 2005, n. 251), sono calate da 23.394 a 17.487. L'Italia detiene inoltre il *record* in Europa per la percentuale di persone detenute per violazione della legge sulle droghe: il 36,9 per cento a fronte di una media europea del 15,4 per cento, mentre si segnala un calo, dall'entrata in vigore della nuova legge, delle persone in affidamento terapeutico, passate da 3.852 a 2.606. Ulteriore *record* negativo è quello delle persone detenute in carcere in custodia cautelare. Negli istituti penitenziari italiani sono ristretti circa 29.000 soggetti imputati con sentenza ancora non passata in giudicato su un totale attuale della popolazione detenuta di oltre 67.000 unità, e cioè il 42 per cento a fronte di una media europea del 25 per cento. Su questi ed altri temi interviene la presente proposta, per contrastare il sovraffollamento ed elevare gli *standard* di tutela dei diritti umani nelle carceri.

Capo I. - Le norme del capo I tendono a rafforzare il concetto di misura cautelare intramuraria come *extrema ratio*, pur previsto nel nostro ordinamento, con la previsione dell'eccezionalità della detenzione cautelare in carcere per privilegiare altre forme di misure coercitive. La modifica normativa si rende indispensabile per porre fine al ricorso sistematico al carcere nella fase cautelare come una forma di pena anticipata prima del processo.

Capo II. - Le norme del capo II sono tese a ridurre i livelli di criminalizzazione delle persone straniere soggiornanti irregolari.

Capo III. - La citata legge ex-Cirielli non ha soltanto ridotto i termini di prescrizione dei reati, ma ha dato nuova forma e contenuto alla figura del «recidivo» e disciplinato la figura del «recidivo reiterato», che in realtà penalizza la stragrande maggioranza dei detenuti, che sono condannati per reati di microcriminalità, spesso dovuti alla loro condizione, di tossicodipendenti o di immigrati irregolari. Per loro sono stati introdotti inasprimenti di pena, divieto in molti casi di applicazione di circostanze attenuanti, aumento dei termini per la richiesta di permessi premio, irrigidimento per la concessione delle misure alternative, divieto di sospensione della pena. Si prevede in particolare l'abrogazione di tutte le misure che comportano un aggravio di pena e/o la restrizione delle condizioni per accedere ai benefici.

Capo IV. - Le norme del capo IV prevedono che, raggiunto il limite della capienza regolamentare, si proceda all'attivazione di entrate scaglionate in relazione alla capienza per potenziali detenuti eccedenti, con previsione di decorso immediato della pena in detenzione domiciliare. Il Ministero della giustizia determinerà l'ordine di ingresso per i



condannati in via definitiva seguendo un ordine cronologico. Nel caso di alcuni reati particolarmente gravi, non verrà rispettato l'ordine cronologico e si potrà procedere direttamente alla esecuzione del provvedimento di condanna. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come se fosse espiata. Il detenuto che non rispetta le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio vedrà invece interrompere lo scorrimento della pena. Si prevede altresì l'aumento della liberazione anticipata da quarantacinque a sessanta giorni a trimestre.

Capo V. - È prevista l'estensione dell'istituto della sospensione del procedimento con la messa alla prova dell'imputato che, per la sua positiva sperimentazione nel settore minorile, può risultare efficace nel contrasto di fenomeni di microcriminalità, prevenendone l'evoluzione verso manifestazioni criminali più pericolose.

Capo VI. - Le disposizioni del capo VI sono tese al superamento del carcere per i tossicodipendenti attraverso la eliminazione delle tabelle ministeriali relative ai quantitativi riferibili all'uso personale; la depenalizzazione totale dell'uso personale includente

la coltivazione; la drastica riduzione delle pene per lo spaccio di droghe leggere, la rimozione del limite a due concessioni dell'affidamento terapeutico; l'abrogazione dell'obbligo per gli operatori del Ser.T (servizio tossicodipendenze) di denunciare ogni singola violazione del programma terapeutico. Tutto ciò in vista dell'estensione di percorsi riabilitativi alternativi al carcere, per i quali è da prevedere un forte impegno degli enti locali.

A fronte dell'attuale sovraffollamento è necessario rilanciare invece l'orizzonte di una riforma sostanziale del codice penale, che promuova una drastica riduzione delle fattispecie di reato e delle pene e il ricorso al carcere come *extrema ratio*. La previsione di pene alternative e misure extrapenali e la riduzione dei minimi e dei massimi edittali, a partire dall'abolizione dell'ergastolo, possono rappresentare soluzioni ben migliori se affiancate alla disponibilità a rivedere normative altamente criminogene, quali quelle che penalizzano i recidivi nell'accesso ai benefici penitenziari, quelle che prevedono il carcere per i tossicodipendenti e quelle che criminalizzano l'immigrazione clandestina.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### CAPO I

#### MODIFICHE IN TEMA DI MISURE CAUTELARI PERSONALI

##### Art. 1.

1. All'articolo 274, comma 1, lettera *c*), del codice di procedura penale, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ai fini dell'apprezzamento dell'esigenza cautelare costituita dal pericolo di consumazione di reati della stessa indole, prevista dal presente comma, la pericolosità sociale dell'indagato o imputato deve risultare congiuntamente dalle specifiche modalità e circostanze del fatto e dalla sua personalità».

##### Art. 2.

1. All'articolo 275 del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a*) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Quando sussistono le esigenze cautelari di cui all'articolo 274, fatte salve quelle di eccezionale rilevanza, nel disporre le misure il giudice non può applicare la custodia cautelare in carcere. L'eccezionale rilevanza, quandunque rilevata, non può attenere alle normali esigenze cautelari, ma afferisce alla graduazione delle intensità delle stesse, che deve essere tale da far ritenere insostituibile, allo stato, la misura carceraria»;

*b*) il comma 2-ter è abrogato;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Quando ogni altra misura risulti inadeguata è disposta la misura di cui agli articoli 275-*bis* e 284. Qualora sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza è disposta la misura della custodia cautelare in carcere»;

d) al comma 4, primo periodo, la parola: «assolutamente» è soppressa;

e) il comma 4-*quater* è abrogato.

### Art. 3.

1. All'articolo 275-*bis*, comma 1, del codice di procedura penale, le parole: «, quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria» sono soppresse.

### Art. 4.

1. All'articolo 276, comma 1-*ter*, del codice di procedura penale, le parole: «il giudice dispone la revoca» sono sostituite dalle seguenti: «il giudice può disporre la revoca».

### Art. 5.

1. All'articolo 284 del codice di procedura penale, il comma 5-*bis* è abrogato.

### Art. 6.

1. All'articolo 286-*bis*, comma 3, del codice di procedura penale, le parole: «il giudice può disporre il ricovero provvisorio» sono sostituite dalle seguenti: «il giudice dispone il ricovero provvisorio».

## CAPO II

MODIFICHE AL TESTO UNICO DI CUI  
AL DECRETO LEGISLATIVO N. 286  
DEL 1998

## Art. 7.

1. All'articolo 16 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1, dopo le parole: «nei confronti dello straniero che» sono inserite le seguenti: «ne faccia richiesta e che» e le parole: «pena detentiva entro il limite di due anni» sono sostituite dalle seguenti: «pena detentiva entro il limite di tre anni»;

*b)* al comma 5, le parole: «anche residua, non superiore a due anni» sono sostituite dalle seguenti: «anche residua, non superiore a tre anni, e che ne faccia richiesta»;

*c)* al comma 8, le parole: «dieci anni» sono sostituite dalle seguenti: «cinque anni».

## CAPO III

MODIFICHE ALLE NORME IN MATERIA  
DI RECIDIVA

## Art. 8.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge riacquistano efficacia gli articoli 69, quarto comma, e 99 del codice penale nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge 5 dicembre 2005, n. 251.

2. Il quarto comma dell'articolo 81 del codice penale è abrogato.

## Art. 9.

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, gli articoli 30-*quater*, 47-*ter*, comma 1.1, 50-*bis* e 58-*quater*, comma 7-*bis*, sono abrogati.

2. All'articolo 47-*ter*, comma 01, della legge 26 luglio 1975, n. 354, le parole: «né sia stato mai condannato con l'aggravante di cui all'articolo 99 del codice penale» sono soppresse.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge riacquistano efficacia gli articoli 47-*ter*, comma 1-*bis*, e 58-*quater*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge 5 dicembre 2005, n. 251.

## Art. 10.

1. Il comma 9 dell'articolo 656 del codice di procedura penale è abrogato.

## CAPO IV

NORME IN MATERIA DI ESECUZIONE  
DELLA PENA

## Art. 11.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero della giustizia adotta un decreto nel quale stabilisce il numero di posti letto presenti in ciascuno degli istituti di pena italiani, tenuto conto del conteggio effettuato sulla base degli *standard* fissati dal Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura in relazione agli spazi fisici minimi da mettere a disposizione di ogni detenuto. Fermo restando il principio di territorializzazione della pena, nessuno può essere incarcerato in un istituto che non abbia un posto letto disponibile.

2. Qualora un condannato non possa venir incarcerato nell'istituto a lui destinato, l'ordine di esecuzione della pena si tramuta in obbligo di permanenza presso il domicilio o altro luogo da lui indicato. Il Ministero della giustizia redige una lista di coloro che attendono di scontare la pena carceraria. La lista segue l'ordine cronologico dell'emissione delle condanne.

3. Un certo numero di posti letto è preservato libero nonostante la lista di attesa. Nel caso di reati contro la persona si può procedere direttamente all'esecuzione della pena utilizzando questi spazi. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come se fosse espiata in carcere. Al detenuto che non rispetta le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio è interrotto lo scorrimento della pena.

#### Art. 12.

1. Al comma 1 dell'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, le parole: «quarantacinque giorni» sono sostituite dalle seguenti: «sessanta giorni».

#### CAPO V

#### NORME IN MATERIA DI SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA

#### Art. 13.

1. Dopo l'articolo 168 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 168-bis - (*Sospensione del procedimento con messa alla prova*). - Nei procedimenti relativi a reati puniti con la pena pecuniaria o con pena detentiva non superiore nel massimo a sei anni, sola o congiunta con la

pena pecuniaria, l'imputato può chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova. Ai fini del computo della pena non si tiene conto delle circostanze aggravanti. L'istanza può essere proposta fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento. Il giudice disciplina le modalità di espletamento della prova.

La sospensione del procedimento con messa alla prova non può essere concessa più di due volte. Durante il periodo di sospensione del procedimento con messa alla prova il corso della prescrizione del reato è sospeso. L'esito positivo della prova estingue il reato per cui si procede. L'estinzione del reato non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge.

La sospensione del procedimento con messa alla prova è revocata in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo».

## CAPO VI

### NORME IN MATERIA DI DISCIPLINA DEGLI STUPEFACENTI

#### Art. 14.

1. All'articolo 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1-bis, alla lettera a), le parole: «in particolare se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute emanato di concerto con il Ministro della giustizia sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento nazionale per le politiche antidroga,» sono soppresse;

b) i commi 5 e 5-bis sono abrogati.

#### Art. 15.

1. Dopo l'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è inserito il seguente:

«Art. 73-bis. - (*Applicazione di pene alternative*). - 1. Quando per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dall'articolo 73 sono di lieve entità, per tale distinta ipotesi di reato, si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni.

2. In tale ipotesi, quando gli autori di reato sono persone tossicodipendenti o assuntori di sostanze stupefacenti o psicotrope, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, il giudice, qualora non ritenga di concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena, può sostituire alla pena detentiva con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. Tale misura può essere disposta anche presso gli enti ausiliari di cui all'articolo 115 del presente testo unico, previo consenso degli stessi. In deroga a quanto previsto al comma 5 del citato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Tale misura sarà eseguita con prestazione di lavoro di almeno un'ora in tutti i giorni lavorativi.

3. L'organo competente alla esecuzione della pena di cui al comma 2 trasmette l'estratto della sentenza al magistrato di sorveglianza competente nel domicilio del condannato, che determina le modalità di esecuzione, individuando il lavoro di pubblica utilità da svolgere. Lo stesso incarica l'Ufficio



esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro. In merito a questo, l'Ufficio riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza, competente anche per la modifica delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dall'articolo 56 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il magistrato di sorveglianza procede, tenuto conto della gravità dei motivi e delle circostanze delle violazioni, ai sensi degli articoli 678 e 666 del codice di procedura penale, per la eventuale revoca del lavoro di pubblica utilità e la ridefinizione della parte di pena ancora da eseguire, tenuto conto, da un lato, dell'impegno manifestato nel periodo di esecuzione del lavoro di pubblica utilità e, dall'altro lato, della gravità delle inadempienze agli obblighi connessi alla stessa misura».

#### Art. 16.

1. All'articolo 89 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1, primo periodo, è sostituito dal seguente: «Quando è imputata una persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza a tali persone ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, il giudice, ove non sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, non può disporre la custodia cautelare in carcere, ma può, se lo ritenga necessario, applicare gli arresti domiciliari o altra misura cautelare»;

b) al comma 2, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Se una persona tossicodipendente o alcooldipendente, in custodia

cautelare in carcere, intende sottoporsi ad un programma di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza a tali persone ovvero in una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, il giudice, se non ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, può revocare la misura della custodia cautelare in carcere o, se lo ritenga necessario, sostituirla con quella degli arresti domiciliari o con altra misura cautelare» e, al secondo periodo, le parole: «La sostituzione è concessa su istanza dell'interessato» sono sostituite dalle seguenti: «La revoca o la sostituzione sono concesse su istanza dell'interessato»;

c) dopo il comma 2, sono inseriti i seguenti:

«2-bis. Presso ogni tribunale i servizi pubblici per le dipendenze, attraverso un nucleo di operatori distaccati presso lo stesso tribunale, segnalano, su richiesta degli interessati o di ufficio, nei casi di cui al comma 1, al giudice procedente lo svolgimento del programma terapeutico in corso o, nei casi di cui al comma 2, si rendono disponibili con urgenza, su richiesta degli interessati o di ufficio, per la definizione del programma stesso e lo trasmettono all'organo giudiziario procedente per l'udienza stabilita o per altra a tal fine fissata. Nei casi di cui al comma 2, i servizi pubblici per le dipendenze operanti in carcere effettuano, all'inizio della custodia cautelare la presa in carico delle persone tossicodipendenti o alcooldipendenti e segnalano immediatamente i singoli casi al nucleo operativo presso i tribunali. Nei casi di cui al comma 2, la custodia cautelare in carcere prosegue fino all'adozione dei provvedimenti del giudice previsti dallo stesso comma. Nei casi di cui ai commi 1 e 2 in cui sia richiesto l'inserimento in una struttura residenziale, i servizi pubblici la individuano, esprimendo anche il loro parere sulla opportunità e la idoneità di tale inserimento.

2-ter. I tribunali devono mettere a disposizione dei servizi pubblici per le dipendenze i locali necessari per il funzionamento dei nu-

clei operativi. Il giudice procedente è impegnato a ricorrere alla utilizzazione degli interventi di tali servizi»;

*d)* il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano quando si procede per uno dei delitti previsti dall'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, fatta eccezione per quelli di cui all'articolo 74 del presente testo unico, purché non siano ravvisabili concreti elementi di collegamento con la criminalità organizzata od eversiva»;

*e)* i commi 5 e 5-*bis* sono abrogati.

#### Art. 17.

1. All'articolo 94 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 4, il primo periodo è soppresso;

*b)* i commi 5 e 6-*ter* sono abrogati.

#### Art. 18.

1. All'articolo 656, comma 6, del codice di procedura penale, le parole: «, salvi i casi di inammissibilità,» sono soppresse.

#### Art. 19.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro della salute adotta uno o più decreti contenenti le modifiche delle tabelle di cui all'articolo 14 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, prevedendo un trattamento penale differenziato e più mite per le condotte aventi a oggetto sostanze stupefacenti o psicotrope meno dannose per la salute.



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori FLERES, FERRARA e PISCITELLI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MAGGIO 2008**

Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge tiene conto delle analoghe proposte e dei lavori parlamentari della XV legislatura in materia di istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, non approdate a risultati concreti. La fine anticipata della legislatura ha interrotto in un momento quasi decisivo, un accordo volto ad istituire la Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani e l'istituzione, quale organo collegiale, del Garante dei diritti delle persone detenute.

Con il presente disegno di legge si intende ripartire dal lavoro svolto, soprattutto per quanto concerne l'istituzione nel nostro Paese del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale, come organo monocratico (con la sola presenza di un vice), al fine di non dar vita a strutture costose e complesse incompatibili con le attuali condizioni della nostra finanza pubblica.

La situazione carceraria del nostro Paese necessita un'attenzione nuova ed articolata dei pubblici poteri, poiché un Paese civile non può permettersi che le sue strutture carcerarie non siano in grado, per le disfunzioni organizzative e per il sovraffollamento, di garantire l'attuazione dell'articolo 27 della Costituzione secondo cui (terzo comma): «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato».

In Italia occorre migliorare le condizioni di detenzione, le forme di controllo della legalità nei luoghi di privazione della libertà personale e i meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute.

Pur senza negare o sottovalutare il ruolo che svolgono sia l'Amministrazione peniten-

ziaria che i magistrati di sorveglianza, è necessario individuare nuove forme di controllo della legalità nei luoghi di detenzione attraverso l'istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale, munito della necessaria autonomia ed indipendenza.

Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale avrebbe diverse finalità: l'allentamento delle tensioni, la mediazione, la raccolta e l'organizzazione di un utile patrimonio informativo, la funzione di deterrenza rispetto a tentazioni di maltrattamenti, il diventare «specchio pubblico» delle condizioni di detenzione e «punto di partenza» per una periodica discussione parlamentare sui temi del carcere e dei diritti delle persone private della libertà personale.

Il Garante potrebbe, inoltre, funzionare da «cassa di risonanza» dell'inadeguatezza delle piante organiche, che drammaticamente si ripercuote sulla realizzazione in concreto del diritto al giusto trattamento.

Snellire le procedure, ridimensionare la litigiosità, informare correttamente l'opinione pubblica sulla situazione all'interno delle carceri in modo da superare le emergenze legislative sono alcuni dei compiti del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Altri esempi possono essere:

a) abbreviare i tempi per un ricovero ospedaliero;

b) fornire le informazioni per l'accesso al patrocinio gratuito per i non abbienti;

c) sollecitare l'effettuazione dei lavori necessari per migliorare le condizioni igienico-sanitarie dell'istituto;

d) garantire, tramite visite ispettive, una continua verifica del rispetto di *standard* minimi di trattamento;

e) verificare la congruità e la compatibilità con la legge delle circolari ministeriali;

f) monitorare i regolamenti interni, la loro compatibilità con condizioni dignitose di detenzione e con gli *standard* europei, la loro fruibilità da parte degli extracomunitari.

Per assicurare queste, come altre funzioni di controllo della legalità nelle carceri, è assolutamente necessario dotare il Garante di un penetrante potere.

In seguito alla Conferenza mondiale per i diritti umani tenutasi a Vienna nel 1993, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adotta, il 20 dicembre 1993, la risoluzione n. 48 del 1934, che impegna gli Stati membri ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Dal 1993 diversi Stati hanno istituito questi organismi, altri sono impegnati nel farlo. L'Italia è uno dei pochi Paesi europei a non aver dato attuazione alla risoluzione ONU.

Vale la pena, a supporto della proposta di istituire anche nel nostro Paese il Garante dei diritti dei detenuti, segnalare alcune esperienze di altri Paesi, dove esistono simili organismi che hanno avuto un ruolo estremamente positivo.

In Austria, la *Vollzugskommission* ha il compito di verificare le condizioni di trattamento dei detenuti con l'obbligo di effettuare almeno una volta l'anno una visita, senza preavviso, in ciascuno degli stabilimenti penitenziari. Il mediatore, invece (istituito con legge del 1 luglio 1981) ha il potere di visionare i fascicoli personali dei detenuti. Tutti i responsabili di istituzioni pubbliche hanno l'obbligo di fornire al mediatore le informazioni richieste.

La relazione annuale del mediatore, nella parte riguardante le carceri, è stata la più utile fonte di informazioni per il Comitato

europeo per la prevenzione della tortura e delle pene e trattamenti inumani o degradanti durante la sua visita ispettiva in questo Paese: è stato lo stesso mediatore a sottolineare, nella sua relazione al Parlamento, il rischio di maltrattamenti a cui i detenuti vanno incontro durante la detenzione nelle stazioni di polizia.

In Danimarca, il *Board of Visitors* (organo indipendente composto da due membri eletti per quattro anni in ciascuna regione) può effettuare ispezioni, anche non preannunciate, nelle carceri ove sono reclusi detenuti in attesa di giudizio definitivo; ogni abuso riscontrato è riferito al Ministro della giustizia, che dovrà esaminare il caso e successivamente predisporre una relazione. Il Comitato parlamentare che si occupa della riforma del codice penale nel 1994 aveva proposto di affidare all'*Ombudsman* parlamentare questo compito ispettivo.

In Finlandia, gli stabilimenti penitenziari sono regolarmente ispezionati dall'*Ombudsman* parlamentare, il quale è un esperto eletto dal Parlamento per quattro anni. Il Parlamento elegge anche l'*Assistant Parliamentary Ombudsman* che ha il compito della supervisione del sistema penitenziario con poteri di visita sia delle carceri che degli altri luoghi di detenzione (stazioni di polizia) ove vi sia il rischio di maltrattamenti.

Nel 1995 è stato istituito in Ungheria l'ufficio dell'*Ombudsman* parlamentare che può ricevere reclami di detenuti ed effettuare visite ispettive di controllo nelle carceri.

Un sistema diversificato di controlli è presente in Olanda. Un *Supervisory Board* (organo indipendente composto da membri con differenti professionalità) è istituito in ogni carcere; ha compiti di supervisione del trattamento dei detenuti e di garanzia del rispetto della legge. Mensilmente i membri del *Supervisory Board* incontrano il direttore del carcere riferendo sulla situazione nell'istituto; hanno libero accesso nello stabilimento. Uno dei membri dell'Ufficio ha il dovere di sentire i detenuti almeno una volta al mese.

In Norvegia, l'*Ombudsman* può ricevere reclami da detenuti. Fra i poteri dell'*Ombudsman* vi è quello ispettivo, esercitato di propria iniziativa dall'*Ombudsman*. Nelle relazioni annuali viene segnalata l'estrema importanza di tali ispezioni, in special modo nelle carceri, dove i reclusi hanno difficoltà a tutelare i loro diritti e la loro integrità personale.

In Portogallo, dal 1996 opera l'IGAI che dispone di penetranti poteri ispettivi diretti a verificare la legalità dell'operato delle Forze di polizia.

Nella Repubblica italiana - come è risaputo - non è stata ancora istituita la figura del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, benché

siano stati istituiti Garanti sia a livello regionale che locale. Un «vuoto» che deve essere al più presto colmato, sia per modernizzare il sistema carcerario sia per avviare un percorso efficace di tutela ed assistenza per i diritti fondamentali (pena la violazione della dignità dell'uomo) e la piena valorizzazione dell'importante articolo 27 della Costituzione

Il presente disegno di legge, oltre a tenere conto delle esperienze e delle riflessioni di diversi soggetti che si occupano di problemi carcerari, intende proseguire il lavoro svolto nella scorsa legislatura, per dare, in tempi brevi, adeguata risposta alla domanda di tutela di diritti fondamentali, specialmente nei confronti di chi è privato della libertà personale.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale)*

1. È istituito, nell'ambito del territorio della Repubblica, il Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale, di seguito denominato «Garante».

2. L'Ufficio del Garante è composto dal Garante nazionale e da un vice Garante nazionale. Quest'ultimo assume le funzioni del Garante nazionale in caso di assenza o di impedimento del medesimo.

3. Il Garante e il vice Garante sono nominati, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del medesimo Consiglio.

4. Il Garante e il suo vice sono scelti tra persone residenti nel territorio della Repubblica da almeno dieci anni, che siano in possesso di adeguato *curriculum* professionale, dal quale si evinca una consolidata esperienza nella tutela dei diritti umani e di cittadinanza ovvero nella promozione delle attività sociali dei detenuti.

5. Il Garante e il suo vice restano in carica cinque anni e possono essere riconfermati per una sola volta.

### Art. 2.

*(Rapporti con i garanti dei diritti delle persone private della libertà personale istituiti in ambito regionale o locale)*

1. Il Garante coopera con i garanti dei diritti delle persone private della libertà perso-



nale, o figure analoghe, ove istituiti in ambito regionale, provinciale o comunale, nello svolgimento delle rispettive funzioni e prende in esame le segnalazioni da questi effettuate, anche avvalendosi dei loro uffici e del relativo personale sulla base di apposite convenzioni con l'ente interessato. In nessun caso il Garante può delegare l'esercizio delle sue funzioni.

### Art. 3.

#### *(Funzioni e poteri del Garante)*

1. Nell'esercizio della funzione di garanzia dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Garante:

*a)* esercita la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati e dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

*b)* adotta le proprie determinazioni in ordine alle istanze ed ai reclami che sono ad esso rivolti dai detenuti e dagli internati ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 4, comma 2, della presente legge;

*c)* verifica che le strutture edilizie pubbliche adibite alla restrizione della libertà delle persone siano idonee a salvaguardarne la dignità con riguardo al rispetto dei diritti fondamentali;

*d)* verifica le procedure seguite nei confronti dei trattenuti e le condizioni di trattamento dei medesimi presso le camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le caserme dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza;

e) verifica il rispetto degli adempimenti e delle procedure previsti agli articoli 20, 21, 22 e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di permanenza temporanea e assistenza previsti dall'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

f) pone in essere ogni iniziativa necessaria od opportuna al fine di promuovere e facilitare, anche attraverso azioni congiunte con altri soggetti pubblici e con soggetti privati, l'inserimento lavorativo dipendente ed autonomo nonché il recupero culturale e sociale e la formazione scolastica ed universitaria delle persone private della libertà personale, incluse quelle che scontano la pena anche in forma alternativa nel territorio italiano, intervenendo anche a sostegno della famiglia ed in particolare dei figli minorenni; la sua attività è rivolta anche ai detenuti italiani che scontano la pena al di fuori del territorio nazionale in collaborazione con le autorità diplomatiche e consolari;

g) vigila affinché venga garantito l'esercizio dei diritti fondamentali da parte dei soggetti di cui alla lettera f) e dei loro familiari, per quanto di competenza dello Stato, delle regioni, degli enti locali e delle unità sanitarie locali, tenendo conto della loro condizione di restrizione. A tale scopo il Garante si rivolge alle autorità competenti per eventuali informazioni, segnala il mancato o inadeguato rispetto di tali diritti e conduce un'opera di assidua informazione e di costante comunicazione alle autorità stesse;

h) promuove iniziative ed attiva strumenti di sensibilizzazione pubblica sui temi dei diritti umani delle persone private della libertà personale, del loro recupero sociale e della umanizzazione della pena detentiva;

i) promuove con le amministrazioni interessate protocolli di intesa utili al migliore espletamento delle sue funzioni;

l) esprime parere sui piani predisposti dal Governo destinati ai detenuti o ex detenuti.

2. Il Garante svolge le sue funzioni in maniera indipendente

3. Per lo svolgimento dei propri compiti, all'ufficio del Garante è destinato personale della pubblica amministrazione statale, delle regioni e degli enti locali da individuare nell'ambito delle attuali dotazioni organiche, su proposta del Garante. Il trattamento giuridico ed economico del Garante è stabilito, con proprio decreto, dal Presidente del Consiglio dei ministri e deve essere idoneo ad assicurare la necessaria autonomia ed indipendenza dell'organo. Con proprio decreto il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Garante, definisce, altresì, le modalità di funzionamento dell'ufficio. Se è nominato Garante un dipendente pubblico o un dipendente di enti ed istituti sottoposti alla vigilanza della regione, questi è collocato d'ufficio in aspettativa per tutta la durata dell'incarico. Il periodo trascorso in aspettativa è considerato a tutti gli effetti periodo di attività di servizio ed è computato per intero ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza.

4. Ai sensi della legge 7 giugno 2000, n. 150, è istituito presso il Garante l'ufficio per le relazioni con il pubblico cui destinare almeno cinque unità di personale (in servizio nella pubblica amministrazione statale, regionale e locale) esperti in materia di comunicazione pubblica istituzionale e con una anzianità di servizio di almeno cinque anni. Ai sensi della medesima legge n. 150 del 2000 è istituito presso il Garante l'ufficio stampa composto da tre giornalisti (pubblicista o professionista con almeno cinque anni di anzianità di iscrizione all'albo) di cui uno con la qualifica di redattore capo. I giornalisti, ai sensi della medesima legge n. 150 del

2000, sono reclutati attraverso procedura selettiva pubblica. Il Garante può nominare un portavoce con le modalità ed i compiti di cui all'articolo 7 della legge n. 150 del 2000.

5. Per le finalità del presente articolo è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2008, la spesa complessiva di 10 milioni di euro, di cui 9.600.000 euro per il funzionamento dell'ufficio e 400.000 euro quale compenso per l'attività del Garante e del suo vice.

6. Nell'esercizio delle funzioni indicate al comma 1, lettere *a)* e *b)*, il Garante e il suo vice:

*a)* visitano, senza necessità di autorizzazione o di preavviso e in condizioni di sicurezza, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari, gli istituti penali, le comunità per minori e gli enti convenzionati con il Ministero della giustizia per l'esecuzione di misure privative della libertà personale che ospitano condannati che usufruiscono di misure alternative alla detenzione, accedendo, senza restrizione alcuna, a qualunque locale e incontrando liberamente chiunque vi sia privato della libertà, garantendo comunque la riservatezza del colloquio; le prerogative di cui alla presente lettera sono estese con le medesime modalità e nell'ambito del territorio di competenza, ai garanti regionali, provinciali e comunali, ai dirigenti ed ai funzionari dei loro uffici ed ai professionisti, esperti e consulenti e collaboratori nominati sia dal Garante che dai garanti regionali e a livello locale in possesso di apposita nomina scritta notificata ai provveditorati regionali dall'Amministrazione penitenziaria. I dirigenti degli uffici dei garanti regionali e locali ed i funzionari sono autorizzati ad accedere negli istituti penitenziari purché muniti di tesserino di riconoscimento che certifichi la prestazione di servizio presso i medesimi uffici dei garanti;

*b)* nel rispetto della normativa applicabile ai soggetti pubblici in materia di protezione dei dati personali ai sensi del codice

di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, prendano visione degli atti e dei documenti contenuti nel fascicolo della persona privata della libertà, fatta eccezione per quelli coperti da segreto relativi alle indagini e al procedimento penale;

*c)* richiedono alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera *a)* le informazioni e i documenti che ritengano necessari, fermo restando il divieto di cui alla lettera *b)*;

*d)* nel caso in cui l'amministrazione responsabile non fornisca risposta nel termine di un mese alla richiesta di cui alla lettera *c)*, informano il magistrato di sorveglianza territorialmente competente e possono richiederli di emettere ordine di esibizione dei documenti richiesti;

*e)* nel caso in cui venga opposto il segreto di Stato, informano il magistrato di sorveglianza territorialmente competente, che valuta se richiedere l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri per la conferma, entro due mesi, dell'esistenza del segreto.

7. Nell'esercizio delle funzioni indicate al comma 1, lettere *c)*, *d)* ed *e)*, il Garante o il suo vice, senza necessità di autorizzazione o di preavviso, visitano, in condizioni di sicurezza, i centri di permanenza temporanea e assistenza previsti dall'articolo 14 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna a qualunque locale, nonché visitano, senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le caserme dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza.

## Art. 4.

*(Destinatari)*

1. Tutti i detenuti e gli altri soggetti comunque privati della libertà personale possono rivolgersi al Garante senza vincoli di forma.

2. All'articolo 35, numero 2), della Legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo le parole: «al magistrato di sorveglianza» sono aggiunte le seguenti: «ovvero, in alternativa, al Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale o al suo vice».

## Art. 5.

*(Procedimento)*

1. Il Garante o il suo vice, quando verificano che le amministrazioni responsabili delle strutture indicate all'articolo 3, comma 2, lettera *a*), tengono comportamenti non conformi alle norme e ai principi indicati all'articolo 3, comma 1, lettera *a*), ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 4, comma 2, della presente legge, sono fondati, richiede all'amministrazione interessata di agire in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

2. L'amministrazione interessata, se disattende la richiesta, deve comunicare il suo dissenso motivato nel termine di un mese.

3. Se l'amministrazione interessata omette di conformarsi e il dissenso motivato non è comunicato o non è ritenuto sufficiente, il Garante si rivolge agli uffici sovraordinati a quelli originariamente interessati.

4. Se gli uffici sovraordinati di cui al comma 3 decidono di provvedere in conformità alla richiesta del Garante, l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del dipendente al quale risulta attribuibile l'inerzia è obbligatoria.

5. Se gli uffici sovraordinati di cui al comma 3 decidono di non accogliere la richiesta, il Garante trasmette il reclamo al magistrato di sorveglianza, che decide ai sensi dell'articolo 69, comma 6, della legge 26 luglio 1975, n. 354.

6. Il Garante, quando ritiene che le amministrazioni responsabili delle camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le caserme dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza tengano comportamenti non conformi alle norme vigenti ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti dai soggetti trattenuti in tali strutture siano fondati, richiede all'amministrazione interessata di determinare in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

7. Fermo restando il procedimento previsto ai commi 2, 3 e 4, se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere la richiesta di cui al comma 6, il Garante o il suo vice, a seconda dei casi, possono richiedere l'intervento del questore o del Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri o del Comandante provinciale della Guardia di finanza.

8. Il Garante o il suo vice, quando ritengono che le amministrazioni responsabili delle strutture previste dall'articolo 14 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, tengano comportamenti non conformi alle disposizioni degli articoli 20, 21, 22 e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti dai soggetti trattenuti in tali strutture siano fondati, richiede all'amministrazione interessata di determinare in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

9. Fermo restando il procedimento previsto ai commi 2, 3 e 4, se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere la richiesta di cui al comma 8, il Garante o il suo vice possono richiedere all'autorità giudiziaria competente di annullare l'atto che reputano

illegittimo ovvero di ordinare all'amministrazione di tenere il comportamento dovuto.

Art. 6.

*(Relazione annuale del Garante)*

1. Il Garante presenta al Parlamento, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, indicando il tipo e la natura degli interventi messi in atto, gli esiti degli stessi, le risposte dei responsabili delle strutture interessate e le proposte utili a tutelare e promuovere i diritti delle persone private della libertà. Nel caso di mancata trasmissione della relazione entro il termine previsto dal presente comma, fermo restando l'obbligo della relativa presentazione, il Garante riferisce oralmente alle competenti Commissioni parlamentari entro i trenta giorni successivi.

2. Ogni qualvolta ne ravvisi la necessità e l'urgenza, il Garante presenta al Parlamento apposite relazioni su specifiche questioni emerse nello svolgimento delle sue funzioni.

3. La relazione annuale e le relazioni di cui al comma 2 sono contestualmente trasmesse al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, istituito presso il Consiglio d'Europa ai sensi della Convenzione europea adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987, di cui alla legge 2 gennaio 1989, n. 7, e agli organismi internazionali, previsti da Convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte, competenti in materia di tutela e promozione dei diritti delle persone private della libertà.





N. 1347

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori DI GIOVAN PAOLO, MARCENARO, CASSON, SANNA, CAROFIGLIO, LIVI BACCI, VIMERCATI, GHEDINI, SANGALLI, SCANU, FIORONI, Mauro Maria MARINO, RANDAZZO, NEGRI, MOLINARI, MICHELONI, PERTOLDI, ANDRIA, ANTEZZA, DE CASTRO, PERDUCA, Mariapia GARAVAGLIA, AMATI, MONGIELLO e ADAMO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 GENNAIO 2009**

Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale e coordinamento con i garanti o autorità regionali con identica finalità

ONOREVOLI SENATORI. - il nostro Paese, come moltissimi altri, ha festeggiato ai più alti livelli istituzionali il sessantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani, con interventi del Capo dello Stato, della Presidenza della Camera dei deputati e della Presidenza del Senato della Repubblica che ha potuto altresì presentare la particolare attenzione che questo ramo del Parlamento ha sempre avuto per questi temi, riconfermando la costituzione, lo scorso 4 dicembre 2008, della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica - XVI legislatura.

Tutto questo impegno, affinché non resti un mero appello morale, seppur così alto e significativo, deve tradursi, in politica, in una serie di atti legislativi conseguenti, che cooperino alla realizzazione dei fini della Dichiarazione universale dei diritti umani che riecheggiano vigorosamente in molte parti della nostra stessa Costituzione.

In particolare, riferendoci all'oggetto di questo disegno di legge, riteniamo segno di grande civiltà, che il Paese che ha dato i natali a Cesare Beccaria, affronti con sempre viva attenzione l'attuazione dei temi introdotti specificatamente dalla nostra Carta costituzionale all'articolo 27.

Nessun articolo di legge, neppure di una così ben congegnata Carta costituzionale, potrà mai rappresentare e contenere tutto ciò che significa, nei fatti concreti della quotidianità, la privazione della libertà di un essere umano.

Anche quando legittimamente imposta nella evidente e provata necessità di difesa della vita e dell'organizzazione sociale che liberamente ci siamo dati.

Innanzitutto, poiché ci siamo liberati con il quarto comma dell'articolo 27 della Costituzione, dell'idea che ad altri esseri umani spetti il diritto di decidere della morte di altri, quand'anche giudicato colpevole, non rimane che occuparci del limite sancito dal terzo comma del medesimo articolo: «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato». Qui ci riferiamo esplicitamente alla condizione di vita di chi è giudicato e privato della libertà con sentenza definitiva e dunque destinato, per il tempo indicato dalla legge a luoghi di reclusione.

Purtroppo questa condizione potrebbe, nel caso di detenzione cautelare (nel passato accadeva maggiormente anche se oggi risulta comunque rilevante), riprodursi anche per i casi che ricadono ancora nella previsione del secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione che recita: «L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva», condizione che rischia di apparire, a seconda della sentenza, o di anticipo della pena o di ingiusta detenzione.

Naturalmente occorre considerare lo stato delle nostre carceri, che come sappiamo, sono per lo più vecchie per costruzione e concezione, sovraffollate e spesso costituiscono un luogo di cattiva condizione della vita umana anche per i servitori dello Stato, mai troppo ringraziati, che vi prestano servizio.

In ogni caso, poiché il problema delle nostre carceri è complesso, investendo questioni di natura filosofico-morale, giuridica, organizzativa e perfino economica, si rimanda ad altro provvedimento la definizione delle politiche generali di intervento e miglioramento sull'universo carcerario.

In questa sede, sulla base di tali necessarie premesse e facendo seguito anche al lavoro svolto delle passate legislature e in modo particolare nella XV legislatura con riferimento al testo unificato delle proposte di legge approvato dalla Camera dei deputati, trasmesso al Senato della Repubblica (vedi atto Senato n. 1463) e decaduto con la fine della legislatura, si vuole affrontare il tema di una legge quadro che istituisca un Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento nella società, rappresentando il quadro di riferimento concorrente per l'attività promossa dai garanti o dalle autorità di garanzia istituiti a livello locale.

In uno schema di moderno e reale federalismo solidale, occorre costituire un riferimento nazionale che si integri con i già presenti e futuri analoghi riferimenti regionali, promuovendone l'istituzione quando non già presente, e con i quali si condividano i fini, l'informazione e la formazione, nel rispetto del territorio ma anche costituendo un complessivo sistema a rete, che risponda alla generale, comune esigenza superiore del bene degli esseri umani e del «bene comune» rappresentato, per tutta la nostra società civile, dal loro recupero morale e sociale.

Più nello specifico si intende costituire un'autorità monocratica, con la previsione di un componente vicario per ovvi motivi di continuità dell'attività, la cui nomina ad opera dei Presidenti delle Camere assicuri il ruolo di *super partes*, necessario a garantire un attento ed obiettivo esame della situazione carceraria, per migliorarne le forme di detenzione ed assicurare la reale e dovuta presenza di umanità e civiltà nei luoghi che dovrebbero ricostruire il senso della legalità.

È evidente come tale ruolo debba essere svolto in collaborazione con l'Amministrazione penitenziaria ed i magistrati di sorveglianza.

E proprio il ruolo nuovo del Garante nazionale, con i garanti e/o autorità regionali,

può costituire un momento fondamentale di rilancio dell'attività di attenzione e di miglioramento dell'intero universo carcerario.

Si immagina, infatti, il Garante nazionale, con i garanti e/o autorità regionali, come un riferimento per l'interno ma anche il veicolo di una apertura e di una comunicazione ufficiale alle istituzioni pubbliche. Lo si immagina, infatti, non solo riferimento del singolo detenuto, ma promotore di riflessione sui dati, le statistiche, le eventuali indagini sociali e, naturalmente, *rapporteur* privilegiato verso il Parlamento ed i corpi legislativi regionali.

Per fare ciò il Garante nazionale non può certo essere un'autorità sulla quale si riversano mille e mille richieste senza che egli abbia almeno i poteri per

- conoscere lo stato generale e particolare delle istituzioni carcerarie (singolo carcere ma anche a livello settoriale, ad esempio la sanità penitenziaria),

- avere ampio accesso a tutti gli istituti penitenziari,

- formulare proposte ai singoli istituti penitenziari e alle istituzioni connesse (corpi di polizia penitenziaria, magistratura di sorveglianza, amministrazione penitenziaria, Ministero della giustizia) per il miglioramento delle condizioni generali di detenzione e per l'adeguamento agli *standard* europei,

- monitorare dati statistici e presentare annualmente una relazione al Parlamento.

Come ricordano altri disegni di legge in merito, in particolare quello del senatore Fleres (atto Senato n. 343), molte Nazioni europee già adottano organismi simili, e tutte quelle che hanno scelto di sperimentare la soluzione dell'*ombudsman*, ne hanno tratto giovamento, riducendo al minimo i problemi incontrati nella normale *routine* di avvio.

Come dicevamo all'inizio, i diritti (e relativi doveri, singoli e collettivi) oltre che proclamati, vanno realizzati.

La condizione delle nostre carceri, il loro sovraffollamento, il difficile servizio prestato dall'Amministrazione penitenziaria, il benes-

sere di coloro che scontano un giudizio definitivo e ancor più quello di chi eventualmente attende il giudizio definitivo, ci impongono di tentare di costruire una rete che sia foriera di elevamento degli attuali stan-

*dard*, di miglioramento della condizione generale e premessa al reinserimento nella società civile.

Tutti ne guadagneranno qualcosa, *in primis* la civiltà del nostro Paese.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale)*

1. È istituito il Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale, di seguito denominato «Garante».

2. L'Ufficio del Garante è composto dal Garante nazionale e da un Garante vicario. Quest'ultimo assume le funzioni del Garante nazionale in caso di assenza o impedimento del medesimo.

3. Il Garante e il Garante vicario sono nominati, su proposta del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente della Senato della Repubblica, con apposito decreto del Presidente della Repubblica.

4. Il Garante e il Garante vicario sono scelti tra persone residenti nel territorio della Repubblica da almeno dieci anni, che siano in possesso di adeguato *curriculum* professionale di magistrato, avvocato o docente di materie di diritto da almeno dieci anni, ex membro o membro di Assemblee elettive regionali o nazionali, ex membri di Autorità nazionali, dal quale si evinca una consolidata esperienza nella tutela dei diritti umani e di cittadinanza ovvero nella promozione delle attività sociali dei detenuti.

5. Il Garante e il Garante vicario restano in carica cinque anni e possono essere riconfermati per una sola volta.

## Art. 2.

*(Rapporti con i garanti dei diritti delle persone private della libertà personale istituiti in ambito regionale o locale)*

1. Il Garante coopera con i garanti o le autorità regionali o locali, nello svolgimento delle rispettive funzioni e prende in esame le segnalazioni da questi effettuate, anche avvalendosi dei loro uffici e del relativo personale sulla base di apposite convenzioni con l'ente interessato. Almeno una volta all'anno, in preparazione del rapporto annuale da presentare al Parlamento il Garante si riunisce in assemblea con i rappresentanti dei garanti o autorità regionali o locali

## Art. 3.

*(Funzioni e poteri del Garante)*

1. Nell'esercizio della funzione di garanzia dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Garante:

*a)* esercita la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati e dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

*b)* adotta le proprie determinazioni in ordine alle istanze ed ai reclami che sono ad esso rivolti dai detenuti e dagli internati ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 4, comma 2, della presente legge;

*c)* verifica che le strutture edilizie pubbliche adibite alla restrizione della libertà delle persone siano idonee a salvaguardarne la dignità con riguardo al rispetto dei diritti fondamentali;

d) verifica le procedure seguite nei confronti dei trattenuti e le condizioni di trattamento dei medesimi presso le camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le carceri dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza;

e) verifica il rispetto degli adempimenti e delle procedure previsti agli articoli 20, 21, 22 e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni;

f) pone in essere ogni iniziativa necessaria od opportuna al fine di promuovere e facilitare, anche attraverso azioni congiunte con altri soggetti pubblici e con soggetti privati, l'inserimento lavorativo dipendente ed autonomo nonché il recupero culturale e sociale e la formazione scolastica ed universitaria delle persone private della libertà personale, incluse quelle che scontano la pena anche in forma alternativa nel territorio italiano, intervenendo anche a sostegno della famiglia ed in particolare dei figli minorenni; la sua attività è rivolta anche ai detenuti italiani che scontano la pena al di fuori del territorio nazionale in collaborazione con le autorità diplomatiche e consolari;

g) vigila affinché venga garantito l'esercizio dei diritti fondamentali da parte dei soggetti di cui alla lettera f) e dei loro familiari, per quanto di competenza dello Stato, delle regioni, degli enti locali e delle unità sanitarie locali, tenendo conto della loro condizione di restrizione. A tale scopo il Garante si rivolge alle autorità competenti per eventuali informazioni, segnala il mancato o inadeguato rispetto di tali diritti e conduce un'opera di assidua informazione e di costante comunicazione alle autorità stesse.

Coopera all'occorrenza con il Garante per la protezione dei dati personali;

*h)* promuove iniziative ed attiva strumenti di sensibilizzazione pubblica sui temi dei diritti umani delle persone private della libertà personale, del loro recupero sociale e della umanizzazione della pena detentiva;

*i)* promuove con le amministrazioni interessate protocolli di intesa utili al migliore espletamento delle sue funzioni;

*l)* esprime parere sui piani predisposti dal Governo destinati ai detenuti o ex detenuti;

*m)* partecipa alla identificazione delle linee guida e dei programmi di formazione professionale delle Forze dell'ordine e di pubblica sicurezza;

*n)* coopera con gli enti locali e regionali per quanto di rispettiva competenza nell'ambito dei poteri stabiliti dal titolo V della parte seconda della Costituzione.

2. Il Garante svolge le sue funzioni in maniera indipendente.

3. Per lo svolgimento dei propri compiti, all'Ufficio del Garante è destinato personale della pubblica amministrazione statale, delle regioni e degli enti locali da individuare nell'ambito delle attuali dotazioni organiche, su proposta del Garante. Il trattamento giuridico ed economico del Garante è stabilito, con proprio decreto, dal Presidente del Consiglio dei ministri e deve essere idoneo ad assicurare la necessaria autonomia ed indipendenza dell'organo. Con proprio decreto il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Garante, definisce, altresì, le modalità di funzionamento dell'ufficio. Se è nominato Garante un dipendente pubblico o un dipendente di enti ed istituti sottoposti alla vigilanza della regione, questi è collocato d'ufficio in aspettativa per tutta la durata dell'incarico. Il periodo trascorso in aspettativa è considerato a tutti gli effetti periodo di attività di servizio ed è computato per intero ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza.



4. Ai sensi della legge 7 giugno 2000, n. 150, è istituito presso il Garante l'ufficio per le relazioni con il pubblico cui destinare almeno cinque unità di personale, in servizio nella pubblica amministrazione statale, regionale e locale, esperti in materia di comunicazione pubblica istituzionale e con una anzianità di servizio di almeno cinque anni. Ai sensi della medesima legge n. 150 del 2000 è istituito presso il Garante l'ufficio stampa composto da tre giornalisti, pubblicista o professionista con almeno cinque anni di anzianità di iscrizione all'albo, di cui uno con la qualifica di redattore capo. I giornalisti, ai sensi della medesima legge n. 150 del 2000, sono reclutati attraverso procedura selettiva pubblica. Il Garante può nominare un portavoce con le modalità ed i compiti di cui all'articolo 7 della legge n. 150 del 2000.

5. Per le finalità del presente articolo è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2009, la spesa complessiva di 10 milioni di euro, di cui 9.600.000 euro per il funzionamento dell'ufficio e 400.000 euro quale compenso per l'attività del Garante e del Garante vicario.

6. Nell'esercizio delle funzioni indicate al comma 1, lettere *a)* e *b)*, il Garante e il Garante vicario:

*a)* visitano, senza necessità di autorizzazione o di preavviso e in condizioni di sicurezza, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari, gli istituti penali, le comunità per minori e gli enti convenzionati con il Ministero della giustizia per l'esecuzione di misure privative della libertà personale che ospitano condannati che usufruiscono di misure alternative alla detenzione, accedendo, senza restrizione alcuna, a qualunque locale e incontrando liberamente chiunque vi sia privato della libertà, garantendo comunque la riservatezza del colloquio; le prerogative di cui alla presente lettera sono estese con le medesime modalità e nell'ambito del territorio di competenza, ai garanti regionali, provinciali e comunali,

ai dirigenti ed ai funzionari dei loro uffici ed ai professionisti, esperti e consulenti e collaboratori nominati sia dal Garante che dai garanti regionali e a livello locale in possesso di apposita nomina scritta notificata ai provveditorati regionali sono autorizzati ad accedere negli istituti penitenziari purché muniti di tesserino di riconoscimento che certifichi la prestazione di servizio presso i medesimi uffici dei garanti, ed altresì quando agiscono su incarico del Garante fuori dall'area di rispettiva competenza territoriale;

*b)* nel rispetto della normativa applicabile ai soggetti pubblici in materia di protezione dei dati personali ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, prendono visione degli atti e dei documenti contenuti nel fascicolo della persona privata della libertà, fatta eccezione per quelli coperti da segreto relativi alle indagini e al procedimento penale;

*c)* richiedono alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera *a)* le informazioni e i documenti che ritengano necessari, fermo restando il divieto di cui alla lettera *b)*;

*d)* nel caso in cui l'amministrazione responsabile non fornisca risposta nel termine di un mese alla richiesta di cui alla lettera *c)*, informano il magistrato di sorveglianza territorialmente competente e possono richiederogli di emettere ordine di esibizione dei documenti richiesti;

*e)* nel caso in cui venga opposto il segreto di Stato, informano il magistrato di sorveglianza territorialmente competente, che valuta se richiedere l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri per la conferma, entro due mesi, dell'esistenza del segreto.

7. Nell'esercizio delle funzioni indicate al comma 1, lettere *c)*, *d)* ed *e)*, il Garante o il Garante vicario, senza necessità di autorizzazione o di preavviso, visitano, in condizioni di sicurezza, i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del citato

testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna a qualunque locale, nonché visitano, senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le caserme dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza.

Art. 4.

*(Destinatari)*

1. Tutti i detenuti e gli altri soggetti comunque privati della libertà personale possono rivolgersi al Garante senza vincoli di forma.

2. All'articolo 35, numero 2), della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo le parole: «al magistrato di sorveglianza» sono aggiunte le seguenti: «ovvero, in alternativa, al Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale o al suo vicario».

Art. 5.

*(Procedimento)*

1. Il Garante o il Garante vicario, quando verificano che le amministrazioni responsabili delle strutture indicate all'articolo 3, comma 2, lettera *a*), tengono comportamenti non conformi alle norme e ai principi indicati all'articolo 3, comma 1, lettera *a*), ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 4, comma 2, della presente legge, sono fondati, richiede all'amministrazione interessata di agire in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

2. L'amministrazione interessata, se disattende la richiesta, deve comunicare il suo dissenso motivato nel termine di un mese.

3. Se l'amministrazione interessata omette di conformarsi e il dissenso motivato non è comunicato o non è ritenuto sufficiente, il Garante si rivolge agli uffici sovraordinati a quelli originariamente interessati.

4. Se gli uffici sovraordinati di cui al comma 3 decidono di provvedere in conformità alla richiesta del Garante, l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del dipendente al quale risulta attribuibile l'inerzia è obbligatoria.

5. Se gli uffici sovraordinati di cui al comma 3 decidono di non accogliere la richiesta, il Garante trasmette il reclamo al magistrato di sorveglianza, che decide ai sensi dell'articolo 69, comma 6, della legge 26 luglio 1975, n. 354.

6. Il Garante, quando ritiene che le amministrazioni responsabili delle camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le carceri dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza tengano comportamenti non conformi alle norme vigenti ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti dai soggetti trattenuti in tali strutture siano fondati, richiede all'amministrazione interessata di determinare in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

7. Fermo restando il procedimento previsto ai commi 2, 3 e 4, se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere la richiesta di cui al comma 6, il Garante o il Garante vicario, a seconda dei casi, possono richiedere l'intervento del questore o del Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri o del Comandante provinciale della Guardia di finanza.

8. Il Garante o il Garante vicario, quando ritengono che le amministrazioni responsabili delle strutture previste dall'articolo 14 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, tengano comportamenti non conformi alle disposizioni degli articoli 20, 21, 22 e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto

1999, n. 394, e successive modificazioni, ovvero che le istanze e i reclami ad esso rivolti dai soggetti trattenuti in tali strutture siano fondati, richiede all'amministrazione interessata di determinare in conformità, anche formulando specifiche raccomandazioni.

9. Fermo restando il procedimento previsto ai commi 2, 3 e 4, se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere la richiesta di cui al comma 8, il Garante o il Garante vicario possono richiedere all'autorità giudiziaria competente di annullare l'atto che reputano illegittimo ovvero di ordinare all'amministrazione di tenere il comportamento dovuto.

#### Art. 6.

##### *(Relazione annuale del Garante)*

1. Il Garante presenta al Parlamento, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, indicando il tipo e la natura degli interventi messi in atto, gli esiti degli stessi, le risposte dei responsabili delle strutture interessate e le proposte utili a tutelare e promuovere i diritti delle persone private della libertà. Nel caso di mancata trasmissione della relazione entro il termine previsto dal presente comma, fermo restando l'obbligo della relativa presentazione, il Garante riferisce oralmente alle competenti Commissioni parlamentari entro i trenta giorni successivi.

2. Il Garante riferisce annualmente ai Ministri della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti, e del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Il Garante redige altresì un bollettino ufficiale delle sue attività.

3. Ogni qualvolta ne ravvisi la necessità e l'urgenza, il Garante presenta al Parlamento apposite relazioni su specifiche questioni emerse nello svolgimento delle sue funzioni.

4. La relazione annuale e le relazioni di cui al comma 2 sono contestualmente trasmesse al Comitato europeo per la preven-

zione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, istituito presso il Consiglio d'Europa ai sensi della Convenzione europea adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987, di cui alla legge 2 gennaio 1989, n. 7, e agli organismi internazionali, previsti da Convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte, competenti in materia di tutela e promozione dei diritti delle persone private della libertà.

Art. 7.

*(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a 10.000.000 di euro per l'anno 2009, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando quanto a euro 6.000.000 l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze e, quanto a euro 4.000.000 l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia. Per gli anni successivi all'anno 2009 si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori PERDUCA e PORETTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 NOVEMBRE 2009**

Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e delle persone private della libertà personale, nonché modifiche agli articoli 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti

ONOREVOLI SENATORI. - C'è da augurarsi che questa sia finalmente la legislatura nella quale sarà istituita la figura del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e delle persone private della libertà personale. È un atto dovuto nei confronti dei principi fondamentali della nostra Costituzione laddove, all'articolo 27, è stabilito che «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato». Come tutti sappiamo, invece, da anni e da tutte le parti politiche, le cronache delle visite dei Parlamentari nelle carceri italiane testimoniano gravissime carenze per la mancanza di spazi vitali, per la fatiscenza degli edifici, per le deprecabili condizioni igienico-sanitarie, per la sostanziale impossibilità di svolgere serie attività scolastiche, lavorative, sportive e di socializzazione, nonché per la pressoché totale mancanza di *privacy*. Perfino l'attuale Ministro della giustizia ha pubblicamente affermato che gli istituti penitenziari italiani sono incostituzionali. Mentre depositiamo questo disegno di legge i detenuti nelle carceri italiane hanno raggiunto la cifra di 61.003, cioè 17.826 in più della capienza regolamentare e il ritmo di crescita è di almeno mille detenuti in più ogni mese. C'è da fare molto e in fretta per fare sì che le carceri rispettino i parametri previsti dalla Carta costituzionale italiana, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il carcere deve rapidamente trasformarsi da istituzione «opaca» a istituzione «trasparente», aperta agli occhi esterni e al controllo democratico. Occorre pertanto prevedere a livello istituzionale, norme e organi che enuncino e si prefiggano di rendere effettivi i diritti dei detenuti.

Il punto terminale di questo cammino è la figura del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e delle persone private della libertà personale. Si vuol fare riferimento a un organo in grado di compiere un'attività continua di monitoraggio delle violazioni dei diritti umani consumate all'interno degli istituti di pena, di segnalarle agli organismi competenti e di impegnarsi, nella sua funzione di mediazione - alternativa e tuttavia non preclusiva a quella giurisdizionale - per la ricerca di una soluzione che sia, o che possa essere, anche un monito per altri soggetti pubblici e istituzionali. È questa l'attività decisiva svolta dal Garante nazionale: un'attività efficacemente posta in essere da una persona terza ed equidistante, dotata di autorevolezza, competenza, professionalità e prestigio e perciò in grado di conoscere e di valutare in modo approfondito mediante l'esercizio di poteri specifici, primi fra tutti i poteri ispettivi i diversi interessi che si fronteggiano e di porre così mano alla ricerca di soluzioni di giustizia e di consenso. Sotto questo profilo il Garante nazionale non è una tanto inutile quanto dispendiosa «copia» del magistrato di sorveglianza, ma una figura istituzionale diversa, la quale, forte della sua assidua presenza all'interno della struttura carceraria, è chiamata a operare per la risoluzione del conflitto tra detenuto e amministrazione penitenziaria, ispirandosi prima di tutto alla logica e ai principi della mediazione. Peraltro nell'ambiente carcerario, attualmente, esistono aree sottratte al controllo continuativo di un organo esterno all'amministrazione penitenziaria. Pur tuttavia, anche con riferimento a quei settori nei quali tale controllo ha invece modo di operare, non risulta per ciò stesso esclusa l'opportunità di



un'ulteriore forma di tutela che abbia ovviamente caratteristiche diverse da quella giurisdizionale, così da porsi rispetto ad essa in un rapporto di complementarità.

Il quadro finora descritto evidenzia dunque la necessità di delineare un organismo istituzionale preposto alla tutela dei diritti dei detenuti che, per svolgere un'azione efficace di contrasto nei confronti degli abusi commessi in danno delle persone recluse, deve essere indipendente, settoriale, unico su base nazionale ma anche articolato localmente. Indipendente nel senso che la nomina di questo organismo - ad opera del Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica così come previsto nella presente proposta di legge - è garanzia di non asservimento al potere esecutivo. Viceversa, un inquadramento del Garante nazionale nell'ambito dell'amministrazione della giustizia o dell'interno, o una nomina diretta da parte del Governo, rischierebbero di creare subordinazioni pericolose in ambiti così delicati. Organo settoriale perché la specificità delle competenze di cui deve essere dotato il Garante nazionale è garanzia di professionalità, efficienza ed effettività. Nei luoghi di detenzione sono necessarie l'osservazione diretta, il contatto personale, altrimenti un detenuto difficilmente, vista la sua condizione di restrizione e di soggezione, sarà disponibile a reclamare circa i propri diritti violati. La specificità delle norme penitenziarie richiede pertanto esperienza e competenza specifiche in quel settore. Istituito a livello nazionale in quanto i diritti non possono non essere declinati su scala nazionale per evitare disomogeneità applicative che sarebbero causa di sperequazioni di trattamento. Soltanto un Garante riconosciuto a livello nazionale assicura una tutela «forte» alla violazione dei diritti; una tutela in grado di rispondere ai poteri, giurisdizionali e amministrativi, che incidono sulla vita delle persona private della libertà personale. E, infine, articolato localmente: l'articolazione locale è infatti garanzia di effettività e di reale presa in carico

da parte del Garante nazionale di quei micro-problemi che costituiscono spesso l'origine dei conflitti in ambito penitenziario. E invero, soprattutto nei Paesi di dimensioni territoriali ampie, quindi con una popolazione carceraria estesa e con una capillare diffusione delle strutture di detenzione su un vasto territorio, il Garante nazionale da solo non è certamente in grado di svolgere efficacemente le sue funzioni: di qui la necessità che lo stesso cooperi, nello svolgimento delle sue funzioni, con i garanti, regionali, provinciali e comunali, ove istituiti a livello locale.

Anche le funzioni e i poteri del Garante nazionale devono essere quanto più ampi possibili in modo da assicurare una reale ed efficace tutela dei diritti delle persone private della libertà. Innanzitutto, non può essere previsto l'intervento di questo organismo soltanto su istanza di parte, ma anche *ex officio*. Inoltre, per un'efficace risoluzione delle questioni, il Garante nazionale deve essere dotato di un'ampia gamma di poteri ispettivi e quindi: facoltà di visitare, anche senza preavviso, i luoghi di detenzione; diritto di accedere in tutti i luoghi e a tutti i sistemi di informazione dell'istituto di pena, nonché diritto a tenere colloqui confidenziali con il personale dell'ufficio o con gli internati; diritto di richiedere spiegazioni orali o scritte all'ufficiale le cui attività sono oggetto di indagine senza che possa essere invocato il segreto d'ufficio e, infine, facoltà di nominare esperti al fine di rendere effettive le attività ispettive e di controllo. Va da sé che, a supporto dei poteri ispettivi, al Garante nazionale deve essere concesso di visitare, anche senza preavviso, gli istituti di pena e qualsiasi altro luogo di detenzione, nessuno escluso. Ai fini della risoluzione delle controversie tra detenuto e amministrazione penitenziaria è opportuno prevedere che il Garante nazionale possa adottare una vasta gamma di decisioni ovvero emettere raccomandazioni indirizzate alle autorità oggetto di indagine, che hanno l'obbligo di ri-

spondere entro un certo termine o addurre per iscritto le motivazioni per cui non intendono adempiere. È opportuno altresì prevedere che il Garante nazionale che abbia facoltà di denunciare l'inadempimento al Parlamento; di rimettere gli atti all'autorità competente quando dalle indagini svolte si è raggiunta la prova della commissione di un illecito amministrativo o disciplinare; di rivolgere raccomandazioni all'ufficiale interessato indicandogli un termine entro cui è tenuto ad adempiere; utilizzare i mezzi di informazione per far conoscere il proprio operato al fine di promuovere il rispetto dei diritti umani e di denunciare gravi casi di violazione degli stessi; di inoltrare il procedimento innanzi all'autorità giurisdizionale preposta.

Nel dettaglio, l'articolato del presente disegno di legge reca, all'articolo 1, l'istituzione, le modalità di nomina e la durata dell'incarico di questo nuovo organismo di tutela dei diritti dei detenuti, modalità di nomina peraltro analoghe a quelle previste per le autorità indipendenti; all'articolo 2, l'organizzazione dell'ufficio e la possibilità di avvalersi di personale della pubblica amministrazione; agli articoli 3 e 4 le modalità operative dell'organismo, che può esercitare poteri ispettivi ed è tenuto a mantenere il segreto sugli atti sottratti al diritto d'accesso o riservati; agli articoli 5 e 6, i destinatari e i meccanismi di attivazione del Garante, d'ufficio o su richiesta; all'articolo 7, le sanzioni per i comportamenti comunque censurati dal nuovo organo istituzionale; all'articolo 8, le ipotesi di reato; all'articolo 9, l'obbligo di relazione annuale al Parlamento; all'articolo 10, la possibilità di avvalersi di consulenze esterne; all'articolo 11, le cause di impedimento, di incompatibilità e di revoca dell'esercizio della funzione di Garante nazionale.

Infine, con l'articolo 12, si intendono apportare alcune importanti modifiche agli articoli 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante l'ordinamento penitenziario.

L'articolo 35 viene sostituito in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 26 dell'11 febbraio 1999. Su tali modifiche vanno però fatte alcune precisazioni. La prima riguarda la mancata previsione di un termine per il reclamo. Due sono le ragioni di tale scelta: la prima è che l'articolo 35, per i reclami ivi previsti, non prevede alcun termine per la proposizione degli stessi. La seconda è che, in molti casi, l'interesse al reclamo si definisce in presenza di situazioni di cui è difficile precisare una data esatta o dal protrarsi o dal ripetersi di certe condotte, anche queste spesso non definitive e non sempre pienamente conosciute. La seconda precisazione, al comma 2 del novellato articolo 35, riguarda l'oggetto del reclamo. Manca spesso uno specifico provvedimento rispetto al quale si intende reclamare e si è cercato, pertanto, di indicare una serie di situazioni dalle quali, comunque, può derivare la violazione di un diritto o - equivalente - una condizione del detenuto o del reclamante difforme da quella prevista dalla legge. La terza precisazione, al comma 6 del novellato articolo 35, riguarda il potere del magistrato di sorveglianza di rilevare le «situazioni di gestione degli istituti che condizionano il provvedimento reclamato, specificando tali condizionamenti e individuando a chi sono addebitabili». Pensiamo alla mancanza di lavoro o alla mancanza di interventi sanitari, che possono derivare o che deriveranno prevalentemente dalla mancanza di adeguate risorse economiche messe a disposizione dell'amministrazione centrale. Quarta precisazione, al comma 8 del novellato articolo 35, riguarda l'affermazione del carattere vincolante, per l'amministrazione, del provvedimento che decide sul reclamo. Si può ricordare la questione della vincolatività o meno degli ordini di servizio del magistrato di sorveglianza nei confronti dell'amministrazione penitenziaria, che caratterizzò i primi anni di applicazione della citata legge n. 354 del 1975. Su questa questione sono già intervenute le modifiche dell'articolo

69, comma 6, della medesima, come da ultimo sostituito dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, ma è bene ribadire il concetto. Inoltre l'articolo 12, comma 1, alla lettera *b*), estende le garanzie giurisdizionali previste dal citato articolo 69, comma 6, a tutti i reclami dei detenuti e degli internati concernenti atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei loro diritti. Nel caso di specie, la procedura giurisdizionale prescelta è quella di cui all'articolo 14-*ter* della stessa legge n. 354 del 1975, già prevista per le altre ipotesi di reclamo al magistrato di sorveglianza su atti dell'amministrazione. Essa assicura il diritto al contraddittorio, il diritto alla difesa e il diritto al ricorso in cassazione. Ogni di-

ritto violato merita simili garanzie. È ovviamente vero che la nuova tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti sollecitata dalla Corte costituzionale potrebbe indurre un carico di lavoro eccessivo per i magistrati di sorveglianza, che rischierebbero di essere invasi da istanze di reclamo dei detenuti. Proprio al fine di evitare che la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti si riduca a un ulteriore aggravio burocratico per i magistrati di sorveglianza, nel formulare questa proposta si ribadisce la necessità di introdurre nel nostro ordinamento figure non giurisdizionali di tutela dei diritti dei detenuti, così da ridurre i casi in cui risulti necessario rivolgersi al giudice.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e delle persone private della libertà personale.*

*Nomina e durata dell'incarico)*

1. È istituito il Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e delle persone private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».

2. Il Garante nazionale è un organo indipendente e dotato di autonomia di azione.

3. L'ufficio del Garante nazionale è composto dal medesimo Garante nazionale e da un vice Garante nazionale. Quest'ultimo assume le funzioni del Garante nazionale in caso di assenza o di impedimento del medesimo.

4. Il Garante nazionale e il vice Garante nazionale sono nominati dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, d'intesa tra loro, e sono scelti tra persone in possesso di un adeguato *curriculum* professionale, dal quale si evinca una consolidata esperienza nella tutela dei diritti umani e di cittadinanza ovvero nella promozione delle attività sociali dei detenuti.

5. Il Garante nazionale e il vice Garante nazionale restano in carica cinque anni e possono essere riconfermati nell'incarico una sola volta. Essi rimangono in carica in regime di *prorogatio* fino alla nomina dei loro successori.

## Art. 2.

*(Ufficio del Garante nazionale)*

1. Alle dipendenze del Garante nazionale è posto un ufficio composto da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato, in misura non superiore a venti unità, su proposta del medesimo Garante nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, entro novanta giorni dalla data di elezione del Garante nazionale.

2. Le spese di funzionamento dell'ufficio del Garante nazionale sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in un'apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.

3. Le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'ufficio del Garante nazionale, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni vigenti sulla contabilità generale dello Stato, sono adottate con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della giustizia, su parere conforme del Garante nazionale.

4. Nei casi in cui la natura tecnica o la delicatezza dei problemi lo richiedano, il Ga-

rante nazionale può avvalersi dell'opera di consulenti nonché dei soggetti di cui all'articolo 10, i quali sono remunerati in base alle vigenti tariffe professionali.

5. Al Garante nazionale compete un'indennità di funzione non inferiore a quella di magistrato di cassazione, determinata con il regolamento di cui al comma 3 in misura tale da poter essere corrisposta a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio.

### Art. 3.

#### *(Organizzazione territoriale)*

1. Il Garante nazionale coopera con i garanti dei diritti delle persone private della libertà personale, ove istituiti a livello regionale, provinciale o comunale, nello svolgimento delle rispettive funzioni, e prende in esame le segnalazioni da questi effettuate, anche avvalendosi dei loro uffici e del relativo personale, sulla base di apposite convenzioni con l'ente interessato.

2. Le relazioni annuali sull'attività svolta dagli uffici dei garanti di cui al comma 1 sono trasmesse tempestivamente al Garante nazionale.

3. Il Garante nazionale è tenuto a convocare almeno una volta all'anno i garanti di cui al comma 1, o figure ad essi analoghe.

### Art. 4.

#### *(Funzioni e poteri)*

1. Il Garante nazionale, i componenti del suo ufficio e i garanti di cui all'articolo 3, comma 1, hanno diritto di accesso, anche senza preavviso, in tutti gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari, gli istituti penali per minori, i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di

cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, le caserme dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, nonché dei commissariati di pubblica sicurezza dotati di camere di sicurezza. I garanti di cui all'articolo 3, comma 1, esercitano i diritti di cui al presente comma nei territori di rispettiva competenza.

2. Nell'esercizio della funzione di garanzia dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale, il Garante nazionale:

a) esercita la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati e dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

b) adotta le proprie determinazioni in ordine alle istanze e ai reclami ad esso rivolti dai detenuti e dagli internati ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come sostituito dall'articolo 12 della presente legge;

c) verifica che le strutture edilizie pubbliche adibite alla restrizione della libertà delle persone siano idonee a salvaguardarne la dignità con riguardo al rispetto dei diritti fondamentali;

d) verifica le procedure seguite nei confronti dei trattenuti e le condizioni di trattamento dei medesimi presso le camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le caserme dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza;

e) verifica il rispetto degli adempimenti e delle procedure previsti dagli articoli 20, 21, 22 e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni,

presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del citato testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, e successive modificazioni;

*f)* pone in essere ogni iniziativa necessaria od opportuna al fine di promuovere e di facilitare, anche attraverso azioni congiunte con altri soggetti pubblici e con soggetti privati, l'inserimento lavorativo dipendente e autonomo nonché il recupero culturale e sociale e la formazione scolastica e universitaria dei detenuti e delle persone private della libertà personale, inclusi quelli che scontano la pena anche in forma alternativa nel territorio italiano, intervenendo anche a sostegno della famiglia e in particolare dei figli minorenni; la sua attività è rivolta anche ai detenuti italiani che scontano la pena al di fuori del territorio nazionale in collaborazione con le autorità diplomatiche e consolari;

*g)* vigila affinché sia garantito l'esercizio dei diritti fondamentali da parte dei soggetti di cui alla lettera *f)* e dei loro familiari, per quanto di competenza dello Stato, delle regioni, degli enti locali e delle aziende sanitarie locali, tenendo conto della loro condizione di restrizione. A tale scopo il Garante nazionale si rivolge alle autorità competenti per eventuali informazioni, segnala il mancato o inadeguato rispetto di tali diritti e conduce un'opera di assidua informazione e di costante comunicazione alle autorità stesse;

*h)* promuove iniziative e attiva strumenti di sensibilizzazione pubblica sui temi dei diritti umani delle persone private della libertà personale, del loro recupero sociale e dell'umanizzazione della pena detentiva;

*i)* promuove con le amministrazioni interessate protocolli d'intesa utili al migliore espletamento delle sue funzioni;

*l)* esprime parere sui piani predisposti dal Governo destinati ai detenuti o agli ex detenuti.



3. Durante le visite di cui al comma 1 i soggetti di cui al medesimo comma 1 possono accedere a qualunque luogo di detenzione e incontrare senza restrizioni qualunque soggetto; se richiesto, essi possono non essere accompagnati.

4. I soggetti di cui al comma 1 hanno diritto di consultare qualsiasi fascicolo personale o cartella medica, anche di detenuti in attesa di giudizio, senza il previo nulla osta dell'autorità giudiziaria.

5. Il responsabile della struttura visitata e l'amministrazione periferica e centrale del Ministero della giustizia hanno l'obbligo di fornire tutte le informazioni ed i chiarimenti richiesti dai soggetti di cui al comma 1, anche per vie informali.

6. In caso di mancata risposta alla richiesta di informazioni o di chiarimenti di cui al comma 5, il Garante nazionale può:

- a) accedere a qualsiasi ufficio delle strutture di cui al comma 1;
- b) esaminare e fare copia dei documenti richiesti, senza che possa essere opposto il segreto d'ufficio;
- c) convocare il responsabile della struttura detentiva o del comportamento contestato.

7. Il Garante nazionale è tenuto al segreto su quanto acquisito da atti a cui ha avuto accesso ai sensi del comma 6 o nelle ipotesi di atti riservati.

8. Nel caso in cui sia opposto il segreto di Stato, il Garante nazionale richiede l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri affinché, entro trenta giorni della data della richiesta, confermi o meno l'esistenza del segreto.

#### Art. 5.

##### *(Destinatari)*

1. Tutti i detenuti e i soggetti comunque privati della libertà personale possono presentare al Garante nazionale segnalazioni di

violazioni dei propri diritti, senza vincoli di forma.

Art. 6.

*(Attivazione)*

1. Il Garante nazionale interviene nei casi segnalati di cui all'articolo 5, o d'ufficio, a tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute e delle persone comunque private della libertà personale, utilizzando quali parametri di riferimento le convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia e le leggi dello Stato.

Art. 7.

*(Sanzioni)*

1. Il Garante nazionale, a seguito di inchiesta, propone all'amministrazione interessata le misure necessarie al fine di ripristinare i diritti violati nei casi segnalati di cui all'articolo 5.

2. Il funzionario o l'organo competente dell'amministrazione interessata può:

a) provvedere nel senso e nei termini indicati dal Garante nazionale;

b) comunicare al Garante nazionale il suo dissenso motivato.

3. Il Garante nazionale, nei casi di illegittima omissione di provvedimenti dovuti, può richiedere all'organo gerarchicamente superiore a quello rimasto inerte di ottemperare alle misure di cui al comma 1. L'esito del procedimento, da avviarsi entro trenta giorni dalla data della richiesta, deve essere comunicato al Garante nazionale.

4. In caso di riscontrata persistente inadempienza alla richiesta di cui al comma 3 il Garante nazionale emana una dichiarazione pubblica di biasimo, che è pubblicizzata tramite i mezzi di informazione.

## Art. 8.

*(Ipotesi di reato)*

1. Il Garante nazionale è tenuto ad informare l'autorità giudiziaria competente circa i fatti, di cui sia venuto a conoscenza nell'espletamento delle proprie funzioni, che possono costituire ipotesi di reato.

## Art. 9.

*(Relazione annuale)*

1. Il Garante nazionale ha l'obbligo di presentare al Parlamento, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione annuale sull'attività svolta nell'anno precedente, indicando il tipo e la natura degli interventi messi in atto, gli esiti degli stessi, le risposte fornite dai responsabili delle strutture penitenziarie alle proprie richieste nonché le proposte utili a migliorare le condizioni di detenzione e lo stato dei diritti umani negli istituti di pena e negli altri luoghi visitati.

2. La relazione annuale è altresì trasmessa al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e al Comitato contro la tortura dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

3. La relazione annuale è inoltre trasmessa a tutti i Ministeri interessati ed è da questi divulgata alle rispettive sedi periferiche.

## Art. 10.

*(Collaborazioni)*

1. Nell'esercizio delle sue funzioni, il Garante nazionale può avvalersi del contributo di organizzazioni non governative, di centri universitari di studio e ricerca di associazioni che si occupano di diritti umani e di condizioni di detenzione.

## Art. 11.

*(Cause di impedimento, di incompatibilità e di revoca)*

1. Il Garante nazionale e il vice Garante nazionale possono essere sostituiti dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, d'intesa tra loro, con la procedura di nomina di cui all'articolo 1, comma 4, a seguito di impedimento fisico o psichico che ne ostacola l'esercizio delle funzioni.

2. L'esercizio delle funzioni del Garante nazionale e del vice Garante nazionale è incompatibile con qualsiasi altro incarico governativo o istituzionale e con l'esercizio di qualsiasi altra attività professionale che determini un conflitto di interesse con le funzioni medesime. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai garanti di cui all'articolo 3, comma 1.

3. Nei casi di sopravvenuta incompatibilità ai sensi del comma 2 si procede alla sostituzione del Garante nazionale e del vice Garante nazionale, secondo le modalità di cui al comma 1.

## Art. 12.

*(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti)*

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 35 è sostituito dal seguente:

«Art. 35. - *(Diritto di reclamo)*. - 1. I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:

a) al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia;

b) al presidente della Giunta regionale, al presidente della Giunta provinciale, al sindaco, al Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e delle persone private della libertà personale e ai garanti dei diritti delle persone private della libertà personale, ove istituiti a livello regionale, provinciale o comunale;

c) al magistrato di sorveglianza;

d) al Presidente della Repubblica.

2. Il reclamo presentato al magistrato di sorveglianza può avere ad oggetto un provvedimento adottato, l'omissione di un provvedimento richiesto, la preclusione a uno spazio trattamentale, la determinazione o il mantenimento di una situazione che determina la violazione di un diritto del soggetto che presenta il reclamo o una condizione del medesimo soggetto diversa da quella prevista dalla legge.

3. Il magistrato di sorveglianza decide altresì sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti:

a) l'attribuzione della qualifica lavorativa, la retribuzione, nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali;

b) i provvedimenti di irrogazione delle sanzioni disciplinari sotto il profilo della legittimità e del merito.

4. Il magistrato di sorveglianza decide in merito al reclamo di cui al comma 1 con ordinanza nella quale, in caso di accoglimento, indica la decisione o la condotta cui l'amministrazione penitenziaria è tenuta a conformarsi. Nella medesima ordinanze il magistrato individua le situazioni, relative alla gestione dell'istituto penitenziario, che possono incidere sull'adozione o sull'efficacia del provvedimento di cui al comma 2, specificando altresì il soggetto a cui tali situazioni sono addebitabili.

5. Entro trenta giorni dalla data del reclamo di cui al comma 1 il magistrato di sor-

veglanza fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso alle parti, compresa la direzione dell'istituto interessata, che ha diritto a comparire ed è, comunque, invitata a esprimere, se lo ritiene, le proprie osservazioni. Il magistrato di sorveglianza può altresì disporre che il direttore dell'istituto compaia in udienza per fornire i chiarimenti ritenuti necessari. Nell'avviso di udienza deve essere specificato l'oggetto del reclamo.

6. Contro l'ordinanza di cui al comma 4 è ammesso ricorso per cassazione anche da parte della direzione dell'istituto interessata.

7. L'amministrazione penitenziaria è tenuta a conformarsi all'ordinanza di cui al comma 4».

b) il comma 6 dell'articolo 69 è sostituito dal seguente:

«6. Decide, con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione, secondo la procedura di cui all'articolo 14-ter, in merito ai reclami dei detenuti e degli internati concernenti atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei loro diritti».