

Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato

Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia

- SINTESI -

La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato ha svolto nel corso del 2011 uno studio sistematico e approfondito sulla situazione delle carceri e dei detenuti in Italia affrontando questo argomento dal punto di vista del rispetto della dignità e dei diritti della persona. Il lavoro ha fatto tesoro dell'intensa attività svolta da altre commissioni, che su tale materia hanno responsabilità preminenti, in particolare la Commissione giustizia e la Commissione sanità, e la Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale il cui lavoro ha messo in luce le tante ombre che gravano sugli ospedali psichiatrici giudiziari, che proprio grazie a questo importante contributo si avviano verso la chiusura.

Questa indagine nasce dall'esigenza di verificare se il nostro paese sia in linea con gli impegni assunti in sede internazionale sottoscrivendo atti e convenzioni. La comunità internazionale ha dato in sedi diverse un giudizio fortemente critico sul nostro sistema penitenziario, denunciando in particolar modo il problema del sovraffollamento e delle inadeguate condizioni di detenzione. Il Comitato del Consiglio d'Europa contro la tortura previsto dalla Convenzione del 1987, sottoscritta e ratificata dall'Italia, giunto nel 2010 per un sopralluogo nel nostro paese, ha mosso rilievi specifici e fatto osservazioni. Il Consiglio dei diritti umani dell'Onu nel 2008 ha sottoposto il nostro paese alla *Universal Periodical Review*, la procedura di revisione periodica riguardante i diritti umani, cui vengono periodicamente sottoposti tutti i paesi del Consiglio. Sull'Italia sono state emanate ben novantadue raccomandazioni, alcune riguardano lo stato delle carceri italiane. A Strasburgo, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è più volte pronunciata sulla nostra situazione carceraria e sul sovraffollamento e l'Italia è stata condannata (caso Scoppola nel 2006 e caso Sulejmanovic nel 2009) per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: "*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*".

Molti sono i problemi degli istituti penitenziari italiani. Questo rapporto si sofferma su tanti aspetti, dalle morti in carcere all'assistenza sanitaria, passata di recente al servizio sanitario nazionale, dalla condizione di omosessuali e transessuali in carcere alla situazione degli ospedali

psichiatrici giudiziari e di tutti gli internati, davvero deprecabile e sorprendente per un paese che ritiene di essere civile.

Primo tra tutti è il problema del sovraffollamento. Dai dati del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria aggiornati al 29 febbraio 2012, si evince che i detenuti in Italia sono 66.632, mentre la capienza regolamentare dei 206 istituti di pena che è di 45.742 posti.

Il sovraffollamento costituisce l'elemento centrale di un disagio umano, psicologico, materiale di persone che hanno sbagliato e che la società sanziona pesantemente privandole della libertà, ma che dovrebbero fare un percorso per essere reinserite nel tessuto sociale.

Le conseguenze del sovraffollamento si ripercuotono sul piano sanitario, sulla socialità interna, sulle attività lavorative e via dicendo. Non è questione di metri quadri, ovviamente, benché anche su questo la comunità internazionale sia stata molto precisa. Va ricordato che, 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 tortura¹. Il punto è che gli spazi devono essere adeguati al rispetto della dignità dei detenuti e degli agenti che lavorano negli istituti.

I temi cruciali intorno a cui ruota il sovraffollamento sono sostanzialmente quattro. Innanzitutto la custodia cautelare: i detenuti in via cautelare rappresentano ben il 40% della popolazione carceraria. Al 29 febbraio 2012, 26.989 detenuti erano imputati e di questi 13.628 in attesa di primo giudizio. Vi è poi l'aumento considerevole, negli ultimi anni, della presenza in carcere di detenuti tossicodipendenti o di imputati o condannati per reati previsti dalla legge 49/2006, soggetti che costituiscono anch'essi circa il 40% dei detenuti presenti nelle carceri italiane. E va considerato l'impatto sul sovraffollamento determinato dalla ex-Cirielli del 2005 sulla recidiva, che ha previsto inasprimenti di pena e un forte irrigidimento delle possibilità di ottenere misure alternative.

Infine vi è il tema che riguarda l'immigrazione clandestina. La popolazione carceraria italiana è formata per più di un terzo da stranieri (su 66.632 i detenuti stranieri sono 24.069, al 29 febbraio 2012) e questo dato rinvia ad un problema culturale di integrazione e di riconoscimento, anzi di coinvolgimento dello straniero, dell'*altro*, nelle dinamiche sociali. Quella percentuale è

¹ Rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) dicembre CPT/Inf (92)3, art. 43.

troppo alta per non immaginare che un simile tasso di devianza non ponga interrogativi seri sul modo in cui la nostra società affronta il tema dell'immigrazione.

La Commissione ha sentito il bisogno di approfondire il tema dell'accoglienza e del trattenimento dei migranti nel nostro paese. Di questo delicatissimo aspetto si occupa la terza e conclusiva parte del rapporto. Le crisi politiche che hanno scosso i paesi nordafricani nel corso del 2011 hanno determinato un intensificarsi dei flussi migratori verso l'Italia, dando luogo a fatti drammatici e a situazioni di grande criticità, soprattutto nei primi mesi dell'anno. Fino a settembre 2011, sono stati in totale 60.656 i cittadini stranieri giunti via mare e sbarcati sulle coste italiane, prevalentemente provenienti dall'Africa sub-sahariana e dal Corno d'Africa. Si stima inoltre che almeno 1.500 persone siano decedute nel Mediterraneo e questa è la cifra che sconvolge di più.

È noto che le persone che giungono in Italia, dopo essere state accolte, vengono trattenute in appositi centri allo scopo di accertare se hanno diritto a una qualche forma di protezione internazionale o se la loro presenza nel nostro paese è conforme alle leggi sull'immigrazione. In particolare, i Centri di identificazione ed espulsione, alcuni dei quali visitati dai membri della Commissione, rappresentano una realtà spesso inaccettabile, nonostante il lavoro encomiabile degli operatori e delle forze dell'ordine. E trattandosi di 18 mesi, si tratta di una parte significativa della vita di una persona.

Su tutti questi temi grava l'incapacità della politica di immaginare e attuare percorsi diversi, rispettosi della storia personale di ciascuno ed attenti a valorizzare il contributo che la società ancora può ricevere da ciascuno e che non dovrebbe prendersi il lusso di perdere.

In particolare, sarebbe stato da tempo necessario intervenire sui flussi di entrata in carcere puntando sulla decarcerizzazione e sulla riforma del sistema sanzionatorio, attraverso la depenalizzazione di una serie di reati, come già indicato dalle commissioni ministeriali Nordio e Pisapia negli anni scorsi. Inoltre, è necessario collocarsi nella prospettiva di una sostanziale riduzione dei tempi di detenzione, con grande coraggio, anche attraverso l'attivazione di percorsi di pena alternativi al carcere, in primo luogo l'espiazione domiciliare della pena. I provvedimenti adottati recentemente dal ministro Severino vanno nella direzione giusta - questo rapporto ne dà conto- ma il cammino è indubbiamente ancora lungo.

Altri paesi stanno andando in una direzione diversa. Lo scorso anno in due paesi molto lontani fra loro le più alte istanze giurisdizionali hanno adottato decisioni molto importanti, affermando il principio della superiorità del diritto alla dignità della persona rispetto a quello dell'esecuzione della pena. Questo principio è contenuto nelle sentenze pronunciate nel 2011

dalla Corte costituzionale tedesca e dalla Corte suprema americana, sentenze che segnano un cambiamento importante nell'approccio al problema del sovraffollamento. La Corte costituzionale tedesca ha infatti affermato l'obbligo dello Stato di rinunciare immediatamente all'attuazione della pena nel caso di detenzioni non rispettose della dignità umana, mentre la Corte suprema degli Stati Uniti ha imposto al governo della California di rilasciare migliaia di detenuti per ridurre il tasso di occupazione, poiché la condizione di sovraffollamento nelle carceri viola le norme della Costituzione americana in materia di detenzione. In Italia, per la prima volta, con due diverse sentenze nel 2011 e nel 2012, è stato riconosciuto dal Tribunale di sorveglianza di Lecce il danno esistenziale nei confronti dei detenuti a causa dell'inadeguatezza del regime penitenziario.

Infine, va citata un'altra sentenza recente nel nostro paese, pronunciata il 30 gennaio 2012 dal Tribunale di Asti nel processo contro cinque agenti della polizia penitenziaria per le violenze subite da due detenuti nel carcere della città. Le motivazioni danno conto di un sistema di violenze ai danni dei cinque detenuti che rientrano nella definizione di tortura data nella Convenzione Onu contro la tortura del 1984. Tale convenzione impegna i paesi sottoscrittori ad introdurre un reato specifico nel loro ordinamento, adempimento lungamente disatteso dall'Italia, rispetto al quale è forse giunto il momento di una riflessione matura e accurata.

L'attenzione dedicata negli ultimi mesi alla situazione degli istituti penitenziari dà conto di una sensibilità nuova, una consapevolezza della necessità ormai improrogabile di dare attuazione allo spirito ed alla lettera della nostra Carta fondamentale. Occorre dunque dirigersi verso un approccio diverso che punti a un carcere "minimo", che rappresenti l'*extrema ratio* della società rispetto ai fenomeni di devianza più gravi, pur mantenendo fermo il proposito dell'articolo 27 della Carta Costituzionale circa il recupero del condannato, anzi dandogli in questo contesto maggiore forza e credibilità.

Le sentenze emanate in altri paesi o da alte istanze internazionali, così come quelle che hanno visto recentemente la luce nel nostro paese, mettono a fuoco un principio di civiltà inderogabile, racchiuso nella nostra Carta fondamentale: le esigenze di sicurezza dei singoli e della comunità - legittime e prioritarie - non possono ferire la dignità dell'essere umano, al contrario, la tutela effettiva della dignità della persona costituisce la migliore garanzia di riduzione dei fenomeni di devianza ed il fondamento più solido della società.