Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 64

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA E NELLA REALTÀ INTERNAZIONALE

74ª seduta: mercoledì 20 aprile 2011

Presidenza del presidente MARCENARO

IC 1120

TIPOGRAFIA DEL SENATO (108)

I N D I C E

Audizione di rappresentanti della Conferenza nazionale volontariato giustizia

PRESIDENTE . . . . . .*Pag.* 3, 11, 13 e *passim*
DELLA SETA *(PD)* 12
* DI GIOVAN PAOLO *(PD)* 13, 15
PERDUCA *(PD)* 11
* *LAGANÀ* . . . . . *Pag.* 3, 15
SANTORO 9, 14

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud: CN-Io Sud; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-VN-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Futuro e Libertà per l'Italia: Misto-FLI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la dottoressa Elisabetta Laganà, presidente della Conferenza nazionale volontariato giustizia e il professor Emilio Santoro, esperto della medesima organizzazione.

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della Conferenza nazionale volontariato giustizia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 6 aprile scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti della Conferenza nazionale volontariato giustizia, che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito. Sono presenti la dottoressa Elisabetta Laganà, presidente della Conferenza nazionale volontariato giustizia e il professor Emilio Santoro, esperto della medesima organizzazione.

Con l'odierna audizione la Commissione prosegue il suo lavoro di approfondimento sulla situazione carceraria e sulla condizione dei detenuti, iniziato con l'audizione dall'associazione Antigone; ricordo che sono numerose le organizzazioni che si occupano di queste problematiche e tra queste l'Arcisolidarietà Ora d'aria, Libera, la Società San Vincenzo de' Paoli, la Caritas.

La Conferenza nazionale volontariato e giustizia opera in questo settore, coordinando l'azione di diverse organizzazioni e reti. Cedo quindi la parola alla dottoressa Laganà.

LAGANÀ. Vorrei innanzitutto ringraziare il Presidente e la Commissione per l'opportunità offertaci di intervenire in questa sede.

La nostra organizzazione è diffusa su tutto il territorio nazionale e si avvale della collaborazione di quasi 10.000 volontari che operano in tutti gli istituti penitenziari italiani. La Conferenza è nata nel 1998 con la finalità di coordinare lo sforzo ed il lavoro del volontariato nazionale allo scopo di migliorare le condizioni delle carceri e della giustizia. Pur riconoscendosi in sigle con identità diverse, l'azione posta in essere dalla no-

stra organizzazione si muove nel comune intento di verificare le possibilità di intervento, in accordo con le istituzioni preposte, quindi con il Ministero della giustizia e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e con tutti i soggetti che sono a vario titolo coinvolti in materia di esecuzione penale, affinché la situazione delle nostre carceri diventi sempre più rispettosa dei diritti umani.

Questa Commissione che si occupa per l'appunto di diritti umani ci sembra quindi la sede più adeguata in cui illustrare gli incredibili ed inaccettabili problemi in cui versano le carceri italiane.

I dati aggiornati al 31 marzo – di cui siete sicuramente a conoscenza, ma che è sempre bene ricordare – stimano una popolazione carceraria di 67.600 persone detenute, a fronte di una capienza di 45.320 posti; la popolazione detenuta è pertanto in sovrannumero di più di 22.000 unità.

A causa del sovraffollamento il 13 gennaio del 2010 è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale delle carceri ed in tale occasione sono state prospettate le seguenti due soluzioni: incidere sui meccanismi di entrata e su quelli di uscita, soprattutto puntando l'attenzione sull'edilizia penitenziaria.

Il volontariato sin da subito ha espresso in maniera molto netta le proprie considerazioni critiche, sottolineando come puntare sull'edilizia carceraria per risolvere il problema del sovraffollamento non abbia mai prodotto alcun esito – ed in nessun Paese del mondo – posto che tale problema risulta strutturalmente legato ad una legislazione e ad alcune pratiche in uso in Italia su cui di seguito ci soffermeremo. Siamo quindi in presenza di condizioni che portano assolutamente ad escludere la possibilità di percorrere questo tipo di soluzione rispetto ad un problema che oltre a ricomprendere aspetti più generali e di natura etica, rinvia anche a questioni attinenti la politica carceraria. Dobbiamo cioè chiederci se la soluzione della sicurezza sia nell'implemento dei posti carcerari. Ne è un esempio l'esperienza americana che non solo ha sconfessato questa pratica, ma è addirittura tornata indietro, così come molti Paesi europei, che ci hanno sicuramente superato dal punto di vista delle buone pratiche, e che ormai da tempo hanno compreso come puntare sull'edilizia carceraria non costituisca una soluzione.

Credo che, proprio perché stiamo intervenendo nella sede della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, è importante citare gli ultimi eventi registratisi in questo specifico ambito.

La Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha emesso 1449 sentenze e relative condanne in Europa e l'Italia, con 98 sentenze e rispettive condanne, si attesta al quinto posto preceduta da Turchia, Russia, Romania, Ucraina e Polonia; assai diversa è la posizione delle Nazioni più vicine all'Italia, considerato che la Slovenia ne ha 6, la Svizzera 11, l'Austria 19, la Francia 42 e la Danimarca è a quota zero e questo testimonia del fatto che evidentemente «si può fare», per citare il titolo di un film che molti ricorderanno.

Oltre al dato numerico, è degna di nota la questione delle violazioni che hanno portato l'Italia più volte sul banco degli imputati. Tutti cono-

scete la sentenza Sulejmanovic che è intervenuta in materia di trattamenti disumani e degradanti e nello specifico in riferimento all'esiguo spazio a disposizione del detenuto Sulejmanovic, una situazione che, purtroppo, riguarda tutti i detenuti, visto che il sovraffollamento è al 150 per cento.

Nel frattempo, mentre l'Italia arranca nel tentativo di costruire nuove carceri che comunque non staranno mai al passo con il numero delle carcerazioni, in Europa accadono cose diverse ed interessanti. La Corte costituzionale tedesca ha emesso una sentenza con la quale impone all'istituzione penitenziaria del Paese di liberare un detenuto qualora la carcerazione risulti non rispettosa dei diritti umani. Pensate se una misura del genere fosse presa in Italia, immagino che viste le condizioni dei nostri istituti penitenziari, si aprirebbero le porte ad evasioni e scarcerazioni di massa!

Quella tedesca è una sentenza importantissima – basata sul fondamentale assunto di anteporre la dignità della persona alla sicurezza – che apre la strada alle liste di attesa per l'ingresso in carcere già praticate da vari Paesi Nord europei, come l'Olanda e la Norvegia in testa, senza dimenticare che nelle prigioni norvegesi ed in altri Paesi europei i dati di sovraffollamento che riguardano il nostro Paese non sono neanche immaginabili, se si considera che ad esempio in Germania la percentuale relativa al sovraffollamento è del 90 per cento.

La situazione richiederebbe quindi varie e approfondite analisi. So che questa non è certamente la sede più opportuna per sottolinearlo, visto che sicuramente ci sono ambiti assai meno sensibili; tuttavia mi sembra importante evidenziare come – il volontariato lo va ripetendo da tempo nell'ambito di convegni, comunicati e articoli, tanto che ci siamo stancati perfino di ascoltare la nostra voce – l'attuale situazione in realtà sia stata fortemente voluta e costituisca il risultato di precise scelte politiche. Non siamo quindi in presenza di uno *tsunami* che arriva dal cielo e ci coinvolge tutti in maniera inevitabile, ma del prodotto di un intervento umano. Ripeto, questa situazione è stata preparata da anni di politiche cosiddette «carcerocentriche».

Vorrei menzionare un altro problema che, essendo una psicoterapeuta a cui la questione della salute mentale preme ovviamente in modo particolare, rappresenta un *vulnus* in tema di diritti umani: mi riferisco agli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), in cui le persone si trovano a vivere in condizioni indecenti. Dopo tantissimi anni di battaglie in materia di riforma psichiatrica e di quanto riguardava il diritto alla salute mentale e il diritto alla vita, a più di trent'anni dal varo della legge Basaglia, esistono ancora gli OPG, luoghi oscuri e oscurati al mondo, in cui le persone vivono legate a un letto in cui è stato ricavato un buco per defecare. Si tratta di situazioni inimmaginabili rese pubbliche anche da un video della Commissione d'inchiesta presieduta dal senatore Marino.

Si parla della chiusura degli OPG da tantissimi anni: ci aspettavamo che la parola fine a uno strazio umano di tali proporzioni arrivasse con il passaggio della sanità penitenziaria alla competenza del Servizio sanitario nazionale, avvenuto il 1º aprile 2008, ma così non è stato. I pazienti ospi-

tati in questi ospedali non sono diminuiti, ma addirittura aumentati. Credo che in queste circostanze si possa parlare di un *vulnus* nel *vulnus,* visto che stiamo parlando di persone dimenticate da tutti ed allo stremo delle condizioni di vita. Io stessa ho visitato alcuni OPG ed è stata un'esperienza inenarrabile, tra i ricoverati ci sono persone che hanno compiuto reati lievi, ed in alcuni casi gravi, ma non è certo quella la soluzione per il loro ravvedimento o per la riabilitazione.

Vi chiedo di fare quanto possibile, perché è stato accumulato fin troppo ritardo nella salvaguardia dei diritti di queste persone. Si è arrivati a tali condizioni perché i problemi si trascinano ormai da molto tempo: ad esempio, nel 2000 era stato approvato un nuovo regolamento penitenziario che prevedeva la ristrutturazione delle celle, dei bagni, degli spazi verdi e in generale la possibilità che le celle fossero realizzate in modo tale da assicurare un maggior rispetto dei diritti umani. Ebbene, a fronte di tale misura, la quota dei lavori effettuati negli istituti penitenziari per metterli a norma è pari al 13 per cento, quindi si è ancora estremamente indietro.

A proposito poi dei diritti al cibo, all'istruzione, alla salute, al trattamento (previsto a livello costituzionale), è doveroso citare le risorse destinate ai detenuti. Ognuno di essi ha a disposizione beni e servizi per 13 euro al giorno. Tra le voci di spesa, quella dei pasti rappresenta la maggiore, con 3,95 euro al giorno suddivisi in tre pasti (potete quindi immaginare la qualità del vitto distribuito), seguita dai costi di funzionamento delle carceri (acqua, luce, gas, pulizie locali) pari a 3,6 euro al giorno. Poi ci sono le cosiddette mercedi dei lavoranti, ovvero i compensi assicurati dall'Amministrazione penitenziaria ai detenuti che svolgono dei lavori interni, che ammontano a 2 euro al giorno, una cifra irrisoria alla quale però i detenuti sono particolarmente affezionati, perché costituisce una lievissima possibilità di poter elevare, se pur minimamente, il loro *standard* di vita.

Il dato veramente raccapricciante è quello relativo alla rieducazione, per cui è prevista una spesa a dir poco irrisoria. Va infatti sottolineato che per la voce «trattamento della personalità ed assistenza psicologica», che dovrebbe poi corrispondere al mandato del carcere (una persona sbaglia e va in carcere, dove ha diritto al ravvedimento), sono previsti 2,6 euro al mese per ciascun detenuto, quindi meno di un centesimo al giorno. Come si può riabilitare una persona in questo modo? È ovvio che in una situazione di questo genere i volontari non possano che risultare indispensabili anche sotto il profilo del trattamento, che però non spetterebbe loro (per trattamento intendiamo una relazione umana disinteressata, nell'ambito della quale ci si prende carico, per quanto possibile, di tutti i bisogni dei detenuti che l'amministrazione penitenziaria non riesce e forse non riuscirà mai a soddisfare). Se questi sono i dati, non è difficile immaginare a cosa si fa riferimento quando si afferma che un individuo esce dal carcere in una condizione peggiore di quando vi è entrato.

Quando lo scorso anno è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale nelle carceri, il volontariato ha subito espresso un parere critico. In tal senso la proposta del ministro Alfano che faceva riferimento a tre

anni di «messa alla prova» era ragionevole e sensata, poiché già in ambito minorile la *probation* ha ottenuto ottimi risultati, pur considerando tutto il discorso del contesto familiare, i servizi, e quant'altro. La proposta del ministro Alfano, che riprendeva la bozza del «progetto Pisapia», ovvero il progetto di riforma del Codice penale elaborata dalla Commissione presieduta da Giuliano Pisapia, avrebbe potuto concretamente incidere anche perché rappresentava la strada per accedere a logiche diverse: il discorso della messa alla prova apre infatti alla mediazione penale, alla pena socialmente utile, superando così l'esclusiva ipotesi del carcere come mezzo per la rieducazione.

Del resto, guardando alla popolazione carceraria, è impossibile non fare una considerazione: 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.

La Conferenza nazionale volontariato giustizia ha dichiarato nell'aprile 2010, esattamente un anno fa, lo stato di mobilitazione, evidenziando che quella intrapresa non era la strada adeguata, soprattutto in seguito all'abbandono dell'ipotesi della messa alla prova, che del resto è ha avuto veramente breve durata. Oltre a questa, che rimane per adesso l'unica vera soluzione, e alla misura della detenzione domiciliare nell'ultimo anno di pena, si è mirato prevalentemente sull'edilizia penitenziaria. Nel merito la proposta dell'anno di detenzione domiciliare per noi è accettabile, ma costituisce una risposta di breve respiro rispetto all'entità del problema di sovraffollamento che si registra in Italia. Si era detto che più di 7.000 soggetti avrebbero potuto uscire dal carcere, ma al 31 marzo la quota è di 1.788 soggetti, a fronte della quale occorre considerare che il dato relativo alle nuove carcerazioni è in aumento.

Nel frattempo, negli anni a venire verranno costruiti nuovi istituti penitenziari, ma non si sa come funzioneranno. Come infatti viene spiegato in alcune trasmissioni e telegiornali, la carenza degli organici della polizia penitenziaria già di per sé invalida questo tipo di soluzione. Come dicevo, abbiamo dichiarato lo stato di mobilitazione del volontariato della giustizia, chiedendo di costituire immediatamente un piano sociale straordinario delle carceri. Visto che non possiamo impedire il piano carceri del Governo, abbiamo chiesto che ad esso venga almeno affiancato un piano sociale straordinario delle carceri.

Si apre qui un'altra importante ipotesi di lavoro in ordine al documento del 19 marzo 2008, mi riferisco alle Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria. In tale ambito si è infatti ventilata la possibilità e, soprattutto, la convinzione che quello delle carceri non costituisca solo un problema del Ministero della giustizia, ma un problema allargato. Quindi i lavori della Commissione nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli Enti locali ed il volontariato, che ha poi prodotto quell'importante documento – mai applicato, se non

a macchia di leopardo in alcune Regioni ed in realtà sporadiche – per la prima volta hanno visto la partecipazione ed il coinvolgimento di tutti i soggetti che a vario titolo hanno a che fare con l'esecuzione penale, e nello specifico: la Conferenza nazionale volontariato giustizia, il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le Regioni, gli Enti locali, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, l'Associazione nazionale magistrati (ANM), la Magistratura di sorveglianza, l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI). Si è trattato davvero di una possibilità corale di lavoro, al fine di valutare tutti insieme le azioni necessarie per restituire, il più possibile migliorati e riabilitati i detenuti alla società, creando ipotesi di risocializzazione, volte a non farli entrare in carcere.

Vorrei, infine, soffermarmi sui suicidi e sul diritto alla salute. Segnalo che allo stato il numero di suicidi verificatisi in carcere nell'anno in corso, ammonta a 16. Il volontariato è stato coinvolto dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria rispetto a questo drammatico problema ed a seguito di tale coinvolgimento ricordo che nell'aprile del 2008 è stata emanata una circolare in cui si richiedeva di implementare il più possibile gli sforzi proprio per ridurre ed evitare il drammatico fenomeno dei suicidi in carcere, che ha a che fare con aspetti inerenti la relazione e l'affettività. La suddetta circolare sottolineava la necessità di implementare le situazioni che favoriscono la creazione di gruppi di ascolto, le possibilità di incontro e, soprattutto, i rapporti con i familiari, al di là delle telefonate mediante cellulare il cui utilizzo fino a qualche tempo fa non era consentito, e che quindi ha rappresentato una conquista storica, soprattutto per i migranti. A fronte della suddetta circolare c'è da dire però che non è stato fatto nulla, anzi i volontari hanno assistito ad una riduzione della possibilità di istituire questi gruppi spontanei di buona volontà.

Sempre in tema di diritto all'affettività, credo che se ci fosse la possibilità di dare corpo alle circolari che già esistono la situazione potrebbe già registrare dei miglioramenti. L'appello che rivolgiamo al mondo della politica è pertanto quello di recarsi presso gli istituti penitenziari al fine di capire come funzionano le cose e come potrebbero invece funzionare.

In termini di proposte posso dire che il rimedio sta chiaramente nell'inversione di tendenza che deve avere luogo innanzitutto a livello legislativo. Nessun Governo si è mai veramente assunto la responsabilità di condurre un ragionamento serio sull'esecuzione penale, ed è invece su questo piano che occorrerebbe davvero un cambiamento a 180 gradi, nella consapevolezza che il carcere non è e non può rappresentare l'unica soluzione. Ad esempio, in Germania e in Gran Bretagna quelle pecuniarie rappresentano la gran parte delle pene irrogate. In tal senso la possibilità per il giudice competente di comminare immediatamente delle pene alternative, costituirebbe già un enorme vantaggio dal punto di vista degli ingressi in carcere, laddove le norme in materia di tossicodipendenze, la cosiddetta legge Cirielli e la Bossi-Fini sono colpevoli di aver condotto all'attuale drammatica situazione.

SANTORO. Signor Presidente, ringrazio innanzitutto la Commissione per la possibilità che oggi viene offerta alla Conferenza nazionale volontariato giustizia di intervenire su un tema così importante in una sede così autorevole.

Per quanto riguarda i diritti umani, ritengo che ci sia un problema molto serio in ordine alla definizione del rispetto della dignità del detenuto, che è l'aspetto su cui la sentenza della Corte costituzionale tedesca – cui faceva riferimento la dottoressa Laganà e di cui consegnerò agli atti della Commissione una copia tradotta – si sofferma più a lungo e che, a mio avviso, rappresenta la questione più interessante. Da quando la Corte europea dei diritti dell'uomo ha emesso la sentenza Sulejmanovic, che riguardava un caso italiano, vi è stata la tendenza a fossilizzarsi sulla questione dello spazio garantito nelle celle, anche se in quella sentenza c'era molto di più, visto che in essa si affermava che dalla rilevanza dello spazio dipendeva la vita del detenuto. La già citata sentenza tedesca, oltre ad essere più estesa di quella Sulejmanovic (la prima è di 11 pagine la seconda di 3) è al riguardo molto chiara; innanzi tutto raddoppia l'ampiezza degli spazi, sottolineando che per condurre una vita dignitosa occorre avere a disposizione sei o sette metri quadrati (non tre) ed una serie di ulteriori condizioni. Mi ha particolarmente colpito come in questa sentenza si reputi inconcepibile e lesivo della dignità umana il fatto di trovarsi a cucinare ad una distanza minore di un metro dal posto ove è collocato il bagno, soprattutto se si considera che in tutte le carceri italiane, nessuna esclusa, si cucina in pratica dentro il bagno. Ritengo che questo sia un dato abbastanza rilevante per comprendere a pieno la realtà italiana, se si pensa che l'unico posto dove c'è l'acqua corrente, lavare i piatti o appoggiare il fornellino è il bagno. Aggiungo che nelle carceri italiane non esistono i refettori, e quindi i pasti vengono distribuiti mediante dei cartelli che circolano nelle varie sezioni e di quel vitto si servono in pochissimi, è questo è facilmente spiegabile visto che, come sottolineato dalla dottoressa Laganà, la spesa prevista per gli alimenti di ogni detenuto è pari a 3,90 euro per i tre pasti giornalieri, e con quella cifra è evidente che non sia possibile garantire un pasto adeguato. L'alimentazione dei detenuti è perciò rappresentata essenzialmente dal sopravvitto, ovvero da quello che i detenuti acquistano e cucinano nello spazio adibito al bagno.

Va altresì considerato che le giurisprudenze delle Corti costituzionali tendono ormai ad influenzarsi vicendevolmente per effetto di quello che noi chiamiamo il *judicial borrowing*, ovvero il prestito giudiziario di sentenze tra Paesi, un fenomeno questo che specialmente a livello europeo è assai rilevante. È quindi facilmente ipotizzabile che ciò che la Corte costituzionale tedesca ha sancito un mese fa prima o poi arrivi ad essere recepito dalla nostra giurisprudenza ed è per questa ragione che considero tale sentenza come un riferimento rilevante per quanto attiene la questione del rispetto dei diritti e della dignità in carcere.

Ovviamente il problema principale è il sovraffollamento, posto che è da esso che principalmente deriva la lesione della dignità delle persone detenute.

Quanto all'impatto delle leggi sul suddetto fenomeno si segnala una certa difficoltà ad avere dati in tal senso leggibili da parte dell'Amministrazione penitenziaria, per un verso perché i dati sono spesso discordanti e di non facile lettura, per l'altro perché i criteri di rilevazione subiscono continui cambiamenti. Ad esempio, se si analizza la relazione annuale del sottosegretario Giovanardi sullo stato delle tossicodipendenze e la si confronta con i dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, si riscontrerà che i dati sui tossicodipendenti detenuti non solo non coincidono, ma risultano completamente differenti. Tutto ciò per sottolineare la difficoltà di comprendere l'impatto delle normative.

C'è però un dato evidente. Ho considerato come riferimento il giugno 2006, quando fu avanzata la proposta di indulto, che divenne legge a fine luglio 2006. Ebbene, alla data del 30 dicembre 2010 risultano 1.000 detenuti in più rispetto al giugno 2006; ma se si approfondiscono i dati, si rileva che vi sono 7.000 detenuti in meno definitivi e che il conseguente aumento di circa 8.000 detenuti è dovuto interamente alle custodie cautelari. Questo è il primo dato di grande rilievo su cui occorre riflettere, dal momento che allo stato attuale, il sovraffollamento delle carceri italiane sembra causato più dai soggetti in custodia cautelare che da quelli che scontano la pena in via definitiva, il che è anche più allarmante visto che gli individui sottoposti alla custodia cautelare secondo la Costituzione dovrebbero essere considerati innocenti. Per di più bisogna sapere che, paradossalmente, si vive molto peggio in una sezione di custodia cautelare che in una sezione definitiva, perché quel centesimo di euro al giorno dedicato al trattamento di ciascun detenuto cui faceva riferimento la dottoressa Laganà è concentrato sui detenuti definitivi, dato che per i non definitivi non si effettua il trattamento. Pertanto, coloro che sono in attesa di giudizio, che oggi rappresentano la stragrande maggioranza del sovraccarico delle carceri italiane, vivono una situazione assolutamente invivibile. Se non erro, siamo il Paese con il più alto tasso di persone in custodia cautelare in Europa, dopo la Lituania.

Un altro dato su cui richiamo la vostra attenzione concerne l'esecuzione penale esterna per i tossicodipendenti. La legge n. 49 del 2006 se aumentava la pressione penale, avendo abolito le differenze tra droghe leggere e pesanti, allo stesso tempo incentivava l'azione di disintossicazione da attuarsi in libertà e non in regime carcerario, tant'è che era prevista la possibilità di scontare all'esterno una pena fino a sei anni. Questo meccanismo di fatto non ha però funzionato se si pensa che subito dopo il varo della suddetta legge si è registrato un calo drastico degli affidamenti terapeutici per i tossicodipendenti, ossia della possibilità di scontare la pena in comunità, un calo forse dovuto all'indulto. Oggi, a più di quattro anni di distanza dalla norma, il dato evidente è che se nel 2005 due terzi degli affidamenti terapeutici erano fatti in libertà, ossia senza far passare i tossicodipendenti per il carcere, oggi i due terzi avvengono in carcere. Questo è un dato allarmante, se si pensa che a seguito della suddetta legge la decarcerizzazione dei tossicodipendenti è avvenuta solo dopo un periodo di permanenza di questi soggetti in carcere, diversamente da quanto

accadeva in precedenza e da quella che avrebbe dovuto essere la nuova impostazione, che prevedeva di far transitare il tossicodipendente direttamente in comunità, senza farlo passare dal carcere.

Ciò che a fronte di questa situazione ritengo possa avere un positivo impatto, è pertanto il richiamo al principio stabilito dalla Corte costituzionale tedesca, secondo il quale l'esecuzione penale cessa di fronte alle condizioni non dignitose della detenzione, ossia quando la detenzione lede la dignità umana. Alla luce di quanto osservato sarebbe pertanto opportuno che la Commissione proponesse che per ogni legge in esame fosse richiesta agli uffici studi del Parlamento una stima dell'impatto carcerario, al fine di disporre di un'utile informazione con la quale confrontarsi al momento dell'approvazione di una qualsiasi norma.

Una sentenza molto recente della Corte europea di Strasburgo, riguardante la Romania, stabilisce il divieto di mettere un non fumatore con problemi respiratori in una cella con dei fumatori, e condanna la Romania che ha contravvenuto a questo divieto per trattamento inumano e degradante. Il diritto alla dignità della persona dovrebbe prevalere sul diritto all'esecuzione della pena; da questo punto di vista, conoscere l'impatto carcerario delle leggi che il Parlamento approva avrebbe una sua rilevanza.

PRESIDENTE. Professor Santoro, ho trovato particolarmente interessante e utile per il nostro lavoro il riferimento che lei ha fatto alla sentenza della Corte costituzionale tedesca.

Se posso fare una piccolissima chiosa, ho qualche dubbio nel classificare come più gravi le violazioni della dignità per le persone detenute ma non condannate in via definitiva, semplicemente perché questo vorrebbe dire considerare meno gravi le violazioni della dignità per le persone colpevoli; è una distinzione che cercherei di non introdurre nella valutazione.

PERDUCA *(PD).* Signor Presidente, ringrazio anche a nome dei colleghi Di Giovan Paolo e Della Seta i nostri auditi per l'esauriente relazione. Chi di noi trascorre il fine settimana – e io sono sicuramente tra quelli – nelle carceri non può che sottoscrivere in pieno la fotografia che avete fatto delle condizioni carcerarie. Aggiungo che in alcuni istituti la situazione è persino più grave di quanto emerso dalle vostre esposizioni. Tanto per fare un esempio poco tempo fa ho visitato il carcere di Siena, dove non vi è neanche la distanza minima che è stata ricordata poco fa tra il luogo dove si cucina e la latrina (perché di questo si tratta), che è alla turca ed è collocata sotto il lavandino. Di per sé, tale collocazione complica anche questo ulteriore tipo di funzione.

Il vostro lavoro è prezioso, perché riteniamo che la goccia, continuando a cadere sulla stessa roccia, possa arrivare a scavare, mettendo così in discussione alcune convinzioni che hanno consegnato al diritto penale il governo dei fenomeni delle interazioni umane. Recentemente il professor Ainis ha ricordato che nei nostri codici sono previsti ben 35.000 reati penali, quindi si può dire che c'è sempre il rischio di finire in carcere.

Occorre altresì ricordare che, grazie al volontariato, si riesce a far fronte a tutta una serie di esigenze di chi vive in condizioni drammatiche. Anche se si hanno sei metri a disposizione, la situazione si può difficilmente considerare accettabile, se si pensa che vi si passano 20 ore al giorno. Una stanza come quella in cui ci troviamo ora e che è peraltro molto ampia potrebbe essere considerata come il più grosso camerone di un carcere di lusso, con il rischio però di trovarci 20 letti e un solo bagno. Per cui anche avendo 6 metri a disposizione ci si troverebbe però a dover convivere in 20 persone e per 20 ore al giorno.

Purtroppo, quando si fanno le visite in carcere non sempre si può parlare individualmente con gli operatori esterni, soprattutto facenti parte delle organizzazioni di volontariato, in assenza dei responsabili del carcere, dell'Amministrazione e della polizia penitenziaria, per cui colgo l'occasione per chiedere a voi che tipo di atteggiamento viene tenuto nei vostri confronti da parte delle istituzioni? Se infatti spesso si ripiega sulla vostra disponibilità per supplire a una mancanza cronica di assistenza psicologica e quant'altro, altre volte si capisce che non tutti i direttori, quando ovviamente ci sono – e questo è un altro problema cronico delle carceri italiane – sono aperti e disponibili. Esistono dunque delle problematiche nel rapporto con chi è chiamato a gestire la vita quotidiana all'interno degli istituti, ossia la polizia penitenziaria, che negli anni è molto cambiata? Oggi l'età media del personale carcerario è infatti molto più elevata rispetto al passato, e siamo in una fase di stallo sotto il profilo delle assunzioni mentre sicuramente nei prossimi due anni ci sarà un grande numero di pensionamenti. Si riesce però alle volte a percepire, parlando con i detenuti e in taluni casi con i cappellani – che credo prima o poi dovremmo audire – che comunque rimangono dei problemi dal punto di vista dei rapporti interpersonali. Dal momento che la questione non è emersa dalla vostra relazione, vorrei sapere se ritenente che essa rappresenti un problema. Sarebbe altresì interessante capire se da parte delle direzioni e della polizia penitenziaria vi sia partecipazione ed attenzione rispetto a queste problematiche – questo è quanto in genere mi è parso di riscontrare – o se vi siano anche dei casi che evidenziano invece problemi nel confronto quotidiano con le istituzioni.

Ultima questione: una settimana fa alcuni allevamenti di pollo in sovrannumero hanno ricevuto una visita dei NAS e sono stati chiusi d'imperio; la stessa cosa potrebbe in effetti essere imputata alle nostre carceri. Ciò premesso, vorrei sapere se in caso di mancata applicazione non solo delle circolari, ma anche dei regolamenti interni – nello nostre carceri accade ormai anche questo – vi risulta che scattino delle denunce e in tal caso a che cosa portino. Ve lo chiedo perché, conoscendo i tempi della giustizia italiana e soprattutto la scarsa attenzione dedicata a determinati temi, ho l'impressione che anche in presenza di denunce vi sia la tendenza ad accantonare.

DELLA SETA *(PD)*. Signor Presidente, ringrazio i nostri auditi per la loro illustrazione che ho trovato interessante e ricca di spunti.

Vorrei aggiungere una domanda alle considerazioni del senatore Perduca, da me condivise, che forse può apparire marginale rispetto ai temi rappresentati, ma che invece non lo è se si pensa che il carcere è un luogo dove si proiettano, aggravate e drammatizzate, le contraddizioni e i disagi presenti nella società.

Vorrei sapere se, sulla base della vostra esperienza, esista un'incidenza sulla condizione delle carceri italiane di comportamenti ed atteggiamenti omofobici sia per ciò che riguarda i rapporti tra detenuti, che i rapporti tra detenuti e guardie carcerarie.

DI GIOVAN PAOLO *(PD)*. Signor Presidente, nell'ambito della nostra indagine cercheremo di pervenire a delle proposte il più possibile condivise dalle diverse parti politiche presenti in questo ramo del Parlamento.

Ciò premesso, detto in estrema sintesi, occorre considerare che misure come l'amnistia, l'abolizione della cosiddetta ex Cirielli, la promozione delle pene alternative e un diverso approccio alle tossicodipendenze, se non sbaglio interverrebbero in termini di ricadute almeno sul 30 per cento dei detenuti reclusi per reati connessi alla tossicodipendenza, percentuale che coincide – se pure non in termini assoluti – con quel 30 per cento di popolazione carceraria rappresentato da immigrati. Accanto a queste va poi considerata la questione delle pene alternative, quella degli ospedali psichiatrici giudiziari, ed altre problematiche tutte assolutamente dirompenti. Siccome misure quali quelle testé citate a livello parlamentare non sono oggi percorribili con l'attuale maggioranza, noi, esponenti dell'opposizione, siamo costretti a dire qual è la nostra idea alternativa come è giusto che avvenga in un confronto – ma anche a proporre le iniziative che riterremmo opportuno attuare nell'immediato. In proposito mi sembra che nell'ambito della vostra relazione abbiate accennato ad alcune circolari – che vi chiedo di indicarci con maggiore precisione – che in teoria potrebbero essere già applicate e che permetterebbero di migliorare la situazione.

PRESIDENTE. Vorrei fare una breve osservazione; noi, come ricordava il senatore Di Giovan Paolo, al termine di questo lavoro di indagine, che avverrà presumibilmente tra la fine dell'estate e l'inizio dell'autunno, saremo chiamati a predisporre un documento – come già in altre occasioni – nel quale, oltre a raccogliere gli elementi di conoscenza e di analisi tratti dalle audizioni, provvederemo ad indicare anche alcune proposte.

Penso che, soprattutto quando ci si muove in campi così esposti e sensibili, sarebbe importante cercare di inquadrare gli aspetti di maggiore profilo così come quelli più piccoli. Ritengo cioè che questo sia un ambito in cui gli aspetti relativi alla politica penale e carceraria di un Paese, non debbano né possano essere disgiunti anche da un'attenzione agli aspetti particolari e nello specifico ai metri quadri delle celle, alla disposizione concreta dei luoghi ed alle risorse che vengono destinate, anche perché nessuno di questi elementi ha una qualità inferiore. In ognuno di essi è possibile infatti trovare un elemento sostanziale nel quale può concretiz-

zarsi uno sforzo di tutela dei diritti e delle dignità. Penso che dovremmo lavorare proprio seguendo questa impostazione.

SANTORO. Signor Presidente, onorevoli senatori, per quanto riguarda l'importanza della sentenza della Corte costituzionale tedesca va in primo luogo segnalato che si tratta della decisione di una istituzione di un Paese dell'Unione europea, non ci stiamo quindi riferendo ad una deliberazione della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, inoltre, come già sottolineato, risulta abbastanza evidente il fenomeno, che si sta diffondendo rapidamente, dell'influenza reciproca della giurisprudenza delle Corti costituzionali nel mondo Nord occidentale e, in particolare, all'interno dell'Unione europea. Credo quindi si tratti di una decisione molto importante anche perché ritengo non passerà molto tempo, forse solo un paio di anni, prima che una sentenza simile verrà recepita dalla Corte costituzionale italiana; bisogna peraltro considerare che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo sta nettamente procedendo in questa direzione, e fa pressione sulle Corti costituzionali degli altri Paesi affinché si adeguino in tal senso.

La Corte costituzionale federale tedesca è intervenuta fissando il principio della risarcibilità del danno causato da una lesione della dignità di un individuo in detenzione.

Quanto alle conseguenze di una mancata osservanza di regolamenti e circolari, segnalo che mentre la nostra giurisprudenza si riferiva a un caso di detenzione di soli due giorni e stabiliva la non risarcibilità del danno, la Corte tedesca è intervenuta su un danno di sei mesi, fissando in generale la risarcibilità della lesione della dignità per danno ingiusto. Si tratta di un principio forte ed importante che, secondo me, funziona molto meglio della giurisdizione amministrativa e della responsabilità di tipo interno dell'Amministrazione penitenziaria.

Come sottolineato in precedenza, è di rilievo anche il fatto che la Corte costituzionale tedesca consideri il rispetto della dignità come un'intersecazione di tanti fattori costituiti non solo dagli spazi a disposizione, ma anche dalla collocazione della cucina, dalla alimentazione e dai periodi che si passano fuori dalla cella. La dottoressa Laganà ha precisato che le mercedi per i detenuti sono scese ai livelli da lei stessa citati e ciò implica che non si lavori affatto, perché non si può lavorare se non dietro mercede. Vi fornisco, tra l'altro, un dato incidentale: spesso l'Amministrazione penitenziaria non segnala all'INPS i lavoratori i cui contributi pensionistici non vengono quindi versati; ne consegue che un detenuto che lavora 3 ore a settimana ricevendo 7 euro l'ora – quando gli va bene, più realisticamente 5 euro – dopo aver scontato vent'anni di pena, si ritroverà senza alcuna forma di sostentamento. Ora, di fronte a una popolazione di 67.000 detenuti, credo che sarebbe importante porsi quello che si presenta come un vero e proprio problema sociale cronicizzato.

Un'altra rilevantissima problematica concerne la polizia penitenziaria soprattutto a seguito della riforma che la ha riguardata e che in questo ambito ha determinato danni enormi. Bisogna infatti considerare che in pra-

tica ogni carcere ha il suo sindacato autonomo, il che rende ingovernabile un istituto carcerario.

La dottoressa Laganà ha prima menzionato alcune circolari, alcune delle quali se applicate sicuramente migliorerebbero la situazione; ora chiunque di voi si occupi di stranieri sa che qualsiasi questura rispetta alla lettera le circolari del Ministero dell'interno in materia di permessi di soggiorno – spesso senza nemmeno preoccuparsi se queste siano conformi o meno alla legge – laddove le circolari che arrivano dall'Amministrazione penitenziaria sono ignorate nel 99 per cento dei casi. Questo è un problema – se così vogliamo definirlo – di scienza dell'organizzazione. Il dato ancor più preoccupante è che nei prossimi due anni vi sarà un ricambio della polizia penitenziaria.

L'ultimo concorso da direttore di carcere risale al 1996. In Toscana vi sono quattro direttori di carcere che si occupano di tutti gli istituti presenti nella Regione. In sostanza, oggi in Italia le carceri non dispongono di direttori in numero sufficiente a governarle. Ne consegue che il governo del carcere è spesso affidato ai nuovi commissari di polizia penitenziaria che, rispetto agli agenti, sono dei ragazzini che peraltro non hanno idea di come funzioni un carcere. Ripeto, nel 90 per cento delle carceri italiane non c'è governo se non quello attuato dal sindacato di polizia penitenziaria: questo è il dato strutturale.

Sotto il profilo delle proposte, credo che occorrerebbe innanzitutto richiamare l'attenzione sull'impatto detentivo dei 35.000 reati previsti e sul fatto che ogni legge crea tre o quattro nuovi reati. Tale dato, a mio parere, potrebbe avviare una riflessione da parte dei *media* e del Parlamento. Peraltro si tratterebbe di un'informazione neutra.

In secondo luogo, oltre al ruolo dei singoli garanti o dell'autorità garante delle persone detenute, sarebbe opportuno che una commissione, come il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, visitasse gli istituti penitenziari italiani, parlando riservatamente con i detenuti e facendo loro degli esami medici e quant'altro.

DI GIOVAN PAOLO *(PD)*. La figura dei garanti funziona? Vorrei capire se quelli già operativi riescano a svolgere il proprio ruolo.

LAGANÀ. La sua è una domanda molto complessa per rispondere alla quale occorrerebbe prendere in considerazione i singoli casi. Noi abbiamo qualche perplessità al riguardo in quanto riteniamo che la figura naturale del garante corrisponda a quella dei magistrati di sorveglianza che però non espletano questa funzione.

Considerato il poco tempo ancora disponibile mi limito a rivolgere un invito alla Commissione, sollecitandola ad «usarci», magari riservandoci maggiore tempo a disposizione di quello dedicato all'odierna audizione.

Francamente non so dire se si riuscirà o meno a fare qualcosa su questo fronte. Forse è impossibile o forse è tutto un sogno da cui non ci sveglieremo mai, oppure ad un certo punto ci sveglieremo avendo compreso

che così come è stato possibile il varo di una norma come la legge Basaglia, forse è anche possibile riformare il carcere! Ovviamente se continuiamo ad occuparci di queste problematiche è perché speriamo che le cose possano cambiare, certo è che un cambiamento non può venire da un intervento settoriale.

Non può muoversi solo il volontariato e ciò si collega a una domanda che ci è stata posta in ordine al rapporto tra istituzioni carcerarie e volontariato. Anche in questo caso la risposta non vale sul piano generale ma solo rispetto al caso singolo, nel senso che il rapporto varia a seconda dell'istituto. Ci sono delle direzioni che riconoscono l'esistenza di un problema sostanziale, perché magari i detenuti non hanno vestiti, non hanno niente. Purtroppo, però, non appena il volontariato, come è successo in questi mesi, si azzarda a fare un discorso politico, le sospensioni piombano su di noi come una mannaia. Attualmente alcuni volontari sono stati sospesi soltanto perché si sono permessi di svolgere un discorso in materia di politica della giustizia e del carcere. Il rapporto con il volontariato è quindi di alta conflittualità. Di per sé, questo potrebbe essere un segnale positivo, perché indice di dialettica ed a volte, le soluzioni arrivano a seguito di uno scontro. Ma in questo caso la differenza dei poteri che si confrontano è enorme, tant'è che un volontario può essere sospeso in qualsiasi momento perché si è rotto il rapporto fiduciario con le istituzioni, ma senza sapere la ragione di tale rottura.

Se esiste una minima possibilità di cambiare la situazione attuale, questa è raggiungibile solo mettendo insieme tutti quelli che credono in tale possibilità: volontariato, gruppi di magistrati e voi parlamentari che potete fare sicuramente più di noi volontari che in alcuni casi siamo del tutto impotenti. Da parte nostra provvederemo ad inviarvi il materiale che consideriamo utile al vostro lavoro, comprese le circolari più interessanti: ad esempio quella emanata nell'ultimo anno in materia di cosiddette sezioni per dimittendi che è molto importante e che in questo ambito avrebbe potuto già determinare qualche risultato, in particolare per coloro che non possono beneficiare delle previsioni contenute nella proposta del ministro Alfano. In tal caso si sarebbe infatti potuta creare una situazione che avrebbe permesso di svolgere qualche iniziativa ulteriore anche in carenza di risorse. Secondo noi, qualcosa in più si può fare.

PRESIDENTE. Penso che sia impotente solo chi decide di esserlo e che ci sia sempre lo spazio per dare vita ad iniziative importanti.

Ringraziamo nuovamente la dottoressa Laganà e il professor Santoro per il contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,08.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00