



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 97

*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

107<sup>a</sup> seduta: martedì 28 febbraio 2012

Presidenza del presidente MARCENARO

**I N D I C E****Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia**  
(Esame e rinvio)

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 10, 13 e <i>passim</i>
BODEGA (LNP) . . . . .	12
CONTINI (Per il Terzo Polo:ApI-FLI) . . . . .	11
DI GIOVAN PAOLO (PD) . . . . .	6
* FLERES (CN:GS-SI-PID-IB-FI) . . . . .	5, 15
* GARAVAGLIA Mariapia (PD) . . . . .	4
PERDUCA (PD) . . . . .	9, 10, 13

---

**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: Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia: CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,10.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

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

(Esame e rinvio)

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 22 febbraio scorso.

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

È oggi previsto l'esame del rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia, di cui penso che tutti e membri della Commissione abbiano già avuto copia.

Colleghi, come avrete certamente potuto osservare, il rapporto è diviso in due parti: una prima parte riguardante fondamentalmente l'istituzione carceraria e i penitenziari italiani, ed una seconda avente invece ad oggetto i luoghi di trattenimento degli immigrati, sia dei richiedenti asilo sia delle persone che si trovano nei CIE in attesa di identificazione e di espulsione.

Gli Uffici della Commissione – ne approfitto per ringraziare soprattutto il dottor Thaulero e la dottoressa Curigliano, che hanno collaborato intensamente allo studio di questo schema di rapporto – hanno raccolto molte delle osservazioni che nel frattempo sono state elaborate dai senatori, addivenendo così ad una stesura definitiva del testo che comprende, tra l'altro, una documentazione riguardante alcune recenti pronunce giurisdizionali. Mi riferisco, in particolare, a due sentenze pronunciate nel corso delle ultime settimane: la prima, del tribunale di Asti, particolarmente importante perché riguarda la questione molto dibattuta – ed esaminata anche nel corso della nostra indagine – della tortura e dell'adeguatezza del codice penale italiano a contrastare e punire questo tipo di reato.

La seconda sentenza è stata invece pronunciata qualche giorno fa dalla Corte dei diritti umani di Strasburgo che, in sede di Gran Chambre, ha deciso all'unanimità su un ricorso presentato contro il nostro Paese da alcuni immigrati che erano stati respinti in mare. Su questi due aspetti è contenuto un aggiornamento nell'ambito dello schema di rapporto.

Il nostro è stato un lungo ed intenso lavoro che ha permesso di approfondire tutta una serie di aspetti e di problemi. È evidente che, come abbiamo ripetuto più volte, noi non siamo la Commissione giustizia, per cui il nostro esame sulla situazione degli istituti penitenziari ha ad oggetto un profilo molto particolare, che è poi quello della tutela dei diritti umani, anche se credo che neppure da questo punto di vista abbiamo esaminato tutti i possibili profili della questione. Per fare solo un esempio, pensiamo al nodo cruciale e molto delicato degli ospedali psichiatrici giudiziari. Per quanto concerne questo specifico profilo, allo scopo di evitare inutili ripetizioni, ci siamo avvalsi del lavoro condotto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, presieduta dal senatore Ignazio Marino, le cui conclusioni hanno peraltro già avuto uno sbocco legislativo con la conversione in legge del cosiddetto decreto «svuota-carceri».

Questo soltanto per ribadire che, nel momento in cui si affronta lo studio di un universo così ampio come quello della tutela dei diritti umani, è molto probabile che alcuni aspetti non vengano trattati in modo esauritivo; in ogni caso, ove ci siano ancora questioni da esaminare, abbiamo però lo spazio per farlo, anche al fine di verificare se vi sia una condivisione di fondo sui temi principali e, quindi, valutare la possibilità di inserire le eventuali integrazioni suggerite.

Cedo ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

GARAVAGLIA Mariapia (*PD*). Signor Presidente, tengo in primo luogo a sottolineare che lo schema di rapporto in esame rappresenta un pregevole lavoro di sintesi a chiusura dell'importante indagine che abbiamo svolto.

Per quanto mi riguarda, non aggiungerei né toglierei nulla al rapporto, così come definito nella sua ultima stesura. Mi limito soltanto a suggerire l'opportunità che nella parte conclusiva del rapporto, abbastanza articolata, emerga tuttavia un indirizzo di fondo, una sorta di «filo rosso».

Mi riferisco, in primo luogo, al fatto che negli istituti penitenziari la dignità del singolo viene depressa ancora di più nel momento in cui le diversità non riescono a trovare una collocazione, ahimè anche in termini strutturali, con l'individuazione di locali adatti. Penso, ad esempio, agli omosessuali e transessuali – cui è dedicato tra l'altro uno specifico paragrafo del rapporto – ai sieropositivi, agli immigrati appartenenti a diverse etnie e religioni. Per non parlare poi del trattamento che dovrebbe essere riservato nelle carceri alle mamme con bambini, su cui ci siamo a lungo soffermati: in questo senso potremmo chiedere ad esempio al ministro Severino – che nell'ambito di un progetto più ampio ha parlato di alternative al carcere – che la soluzione di questo problema diventi una priorità assoluta.

C'è poi il discorso degli OPG, al quale anche il Presidente da ultimo ha fatto riferimento: si tratta di un tema che viene trattato da decenni e che ha posto molti problemi. A tal proposito ritengo che questa Commissione dovrebbe assumersi la responsabilità – che non è quella della Com-

missione del presidente Marino o di altre Commissioni – di accompagnare l’attuazione di quanto previsto per gli OPG, a cominciare dall’individuazione degli *standard* minimi dei servizi.

Sono convinta che sia stato raggiunto un risultato enorme con l’approvazione di un provvedimento nel quale si indica addirittura la data precisa in cui quegli ospedali dovranno essere chiusi. Tuttavia, poiché temo che il giorno previsto per la chiusura possa essere fatto rientrare in un decreto «milleproroghe» di qualche altro anno, credo che proprio da parte di questa Commissione, che si occupa della tutela dei diritti umani, dovrebbe esserci l’impegno a formulare raccomandazioni precise e condivise circa gli *standard* minimi da assicurare.

FLERES (CN:GS-SI-PID-IB-FI). Signor Presidente, mi trovo sulla stessa lunghezza d’onda della senatrice Garavaglia, il cui intervento peraltro condivido in pieno, soprattutto per quanto riguarda la questione degli *standard* minimi.

A questo proposito c’è da dire che abbiamo finalmente alcuni indirizzi anche da parte della magistratura di sorveglianza che da questo punto di vista ci aiutano e spostano le possibilità di intervento in materia dagli organismi comunitari a quelli nazionali.

Credo che almeno al riguardo potremmo far valere un indirizzo ed un orientamento precisi relativamente agli *standard* delle superfici e a quelli sanitari, che sono estremamente importanti perché, purtroppo, continuano a verificarsi fenomeni molto gravi riguardanti proprio l’assistenza sanitaria.

Non mi stanco di ribadire che in Italia c’è una sola Regione che non ha ancora recepito il decreto sulla sanità penitenziaria, determinando così una vera e propria violazione dell’articolo 3 della Costituzione. In conseguenza di ciò, un detenuto malato a Reggio Calabria ha dei diritti, che non sono però riconosciuti a chi sconta la pena a Messina.

Permettetemi poi di aggiungere alcune riflessioni. È probabile che ciascuno di noi, provenendo da culture e impostazioni giuridiche diverse, abbia anche una differente concezione del carcere. Ciò premesso, questa Commissione ha però registrato alcune convergenze che, a mio parere, sono estremamente significative e che credo abbiamo il dovere di cogliere. Mi riferisco innanzi tutto agli aspetti già sottolineati in materia di sanità e di *standard* minimi rispetto ai quali nel dibattito non ho riscontrato alcuna differenza di posizione politica. Altri temi su cui si è registrata ampia condivisione sono quelli che riguardano il lavoro in carcere e la funzione che i garanti hanno esercitato e stanno esercitando sul territorio, peraltro con risultati significativi soprattutto relativamente ai fenomeni di autolesionismo e di suicidio.

Credo pertanto che sarebbe importante mettere in evidenza quanto in questo lavoro ci ha unito, evitando in questa fase di soffermarci sugli aspetti che ci hanno visti invece divisi.

Credo quindi che sarebbe importante se la Commissione riuscisse ad approntare, a conclusione del nostro lavoro, un ordine del giorno – così

come abbiamo fatto nel caso del rapporto che ha riguardato i rom – all'interno del quale indicare alcune principali questioni.

Sono perfettamente consapevole che rispetto ad alcune problematiche possano esservi tra di noi posizioni differenziate, anche se chi fa parte di questa Commissione, in linea di massima è convinto della necessità che la vita all'interno delle carceri sia caratterizzata dal rispetto dei diritti umani.

Pertanto, proprio come abbiamo fatto in occasione del rapporto che ha riguardato i rom, sarebbe bene inserire nel suddetto ordine del giorno i punti che ci uniscono. Questo sarebbe già un grande risultato, e se tali punti diventassero poi patrimonio comune della legislazione italiana, ciò permetterebbe al mondo penitenziario di compiere un salto in avanti notevolissimo in termini di civiltà, di diritto, di recupero e di reintegrazione dei detenuti.

Sarebbe importante giungere rapidamente all'approvazione di questo atto, consentendo così di iniziare un percorso che, come da tutti auspicato, possa portare ad un livello di vita detentiva migliore all'interno delle carceri e soprattutto ad ottenere risultati positivi anche nella fase successiva alla detenzione in carcere. Quest'ultimo rappresenta infatti il vero tema del quale, però, spesso si tende a non tenere conto.

Mi capita spesso di ripetere che il detenuto non è un marziano venuto da un altro mondo, ma una persona che ci è cresciuta accanto. Noi, però, non ci siamo accorti per tempo dei suoi comportamenti, non lo abbiamo educato, la famiglia lo ha trascurato e non gli ha dato l'affetto sufficiente; queste sono in genere le motivazioni sociologiche e psicologiche che tutti conosciamo. Dopodiché questa persona ha cominciato il suo percorso di devianza, ha compiuto atti criminali, è stato arrestato ed ha scontato la sua pena. Fino a qui il percorso è del tutto chiaro, ma diventa nebuloso quando ci si sofferma su quanto avviene dopo la scarcerazione e questo perché, probabilmente, la rete dei servizi sociali, la rete di *welfare*, che sarebbe necessario attivare per affrontare la fase successiva alla scarcerazione, è piena di buchi attraverso i quali, purtroppo, si reinsinua la criminalità e si rimette in gioco l'aspetto deviante e non quello del recupero, per cui questa persona torna a delinquere. Occorre osservare che il livello di recidiva è abbastanza elevato, soprattutto da parte di quei soggetti non sufficientemente trattati in carcere, quando questo invece avviene le percentuali di recidiva sono ribaltate e speculari rispetto al primo caso.

DI GIOVAN PAOLO (PD). Signor Presidente, ovviamente ho letto lo schema rapporto che ci è stato sottoposto rispetto al quale ho formulato alcune brevi modifiche che ho provveduto già a consegnare.

Condivido la scelta di sottolineare la nostra specificità da cui deriva la particolare impostazione che ha contraddistinto il nostro impegno, stante il fatto che noi non siamo né la Commissione sanità, né la Commissione giustizia o la Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale.

Condivido altresì il riferimento alla questione del reato di tortura, soprattutto stando alle premesse di un possibile effetto che potrebbe derivare

da tale riferimento, ovvero la circostanza che, a seguito delle sentenze prima citate dal Presidente, possa essere una volta per tutte, discussa in Parlamento la questione del reato di tortura; in tale ambito il carcere non va inteso come un ulteriore aggravamento di quella che deve essere la pena specifica, la sanzione, ma come un tentativo, sia morale (per chi così lo intende), sia, quantomeno, utilitaristico (per chi, invece, lo considera sotto questo profilo), per recuperare le persone che si trovano in carcere.

Considero, altresì, corretto che nel rapporto si sottolinei come in questo ramo del Parlamento abbia avuto luogo un dibattito speciale, promosso su richiesta del Capo dello Stato e che, addirittura nel 2010, siano state approvate delle mozioni, alcune delle quali promosse da membri della Commissione e precedenti al grido di dolore venuto dal Capo dello Stato proprio a proposito di tale argomento.

Tra le modifiche da me segnalate cui facevo prima cenno vi è anche quella volta all'inserimento di un riferimento ai suicidi, che non avvengono solo tra i detenuti ma, come opportunamente viene ricordato, anche tra coloro che lavorano in carcere, in primo luogo tra gli agenti di polizia penitenziaria, che sono sostanzialmente anch'essi detenuti e che lavorano in condizioni che nessun'altra categoria accetterebbe.

Mi sembra anche opportuno che vengano ricordate – lo ha fatto il presidente del DAP, dottor Franco Ionta, nel corso della sua audizione qui in Commissione – le interrogazioni e le interpellanze che i parlamentari hanno presentato su questa problematica. Dico ciò a tutela del Parlamento, considerato che molto spesso abbiamo presentato questi atti ispettivi prima ancora che accadessero fatti che non avremmo mai voluto si verificassero.

Su tale questione, credo che il Parlamento abbia pertanto svolto il proprio compito, peraltro molto spesso sottovalutato dalla struttura amministrativa. Tengo a sottolinearlo perché uno dei dati reali che emerge dal rapporto e che ritengo vada posto in evidenza, è il fatto che, dei 12 punti della mozione sulla situazione carceraria ed approvata dal Senato, solo uno sia stato preso in considerazione mi riferisco alla questione delle detenute madri che poi, nel concreto non è stato risolto.

Credo quindi che noi abbiamo svolto il nostro lavoro di legislatori, visto che abbiamo discusso di questo tema, per poi approvare una mozione e successivamente una legge, laddove l'emanazione della circolare ministeriale è già in ritardo rispetto alla data prefissata.

Allo stesso modo, ho inserito tra le notazioni da me consegnate una considerazione sugli OPG, perché è giusto ristabilire anche le relazioni e le responsabilità rispetto a questi temi. Sugli OPG esisteva già una tabella e non c'era nulla da inventare. La tabella prevedeva già un cronoprogramma con le date, tant'è che in un primo momento, dopo l'emanazione del DPCM del 2008, si prevedeva la dimissione di 300 internati, cosa che però non è avvenuta.

È ovvio allora che anche il destino del cosiddetto disegno di legge Severino (lo chiamo così, per evitare confusioni tra decreti «salva carceri»

o «svuota carceri») sia legato a quanto accadrà entro il 31 marzo di quest'anno, se cioè la circolare ministeriale non dovesse essere emanata, come già accaduto nel caso delle detenute madri o, nel caso venisse invece emanata nei tempi stabiliti, quali saranno allora i criteri prescelti.

Ritengo che ristabilire relazioni e responsabilità sia giusto anche per l'istituzione che rappresentiamo: in un momento di grande diffidenza e difficoltà di questa istituzione è infatti corretto ricordare che il Parlamento rispetto a questa problematica ha svolto grande parte del compito che era chiamato svolgere.

Il passaggio ulteriore che a mio avviso è necessario compiere è quindi quello di metterci nella condizione di eliminare qualsiasi idea di tortura dalla concezione stessa di istituzione carceraria.

Da ultimo, credo che vada poi opportunamente sollevata la questione dei CIE, su cui mi riservo di presentare altre due proposte di integrazione allo schema di rapporto, che andrebbero ad aggiungersi alle osservazioni che ho già fatto pervenire alla Presidenza.

Ritengo che anche su questo tema si debba prescindere dal fare questioni di «colore politico» e partire, invece, dalle leggi attuali e da quello che l'Unione europea ci chiede. A questo proposito, voglio ricordare che l'Europa non ci obbliga ad avere dei CIE aperti un anno e mezzo oppure solo due mesi, ma piuttosto ad identificare ed eventualmente ad espellere gli immigrati. Ne consegue che qualunque Parlamento, indipendentemente dal «colore politico», dovrebbe lavorare per permettere al proprio Paese di identificare in fretta ed espellere chi non ha titolo a rimanere sul nostro territorio, fermo restando il fatto che poi sul titolo si può discutere. Questo oggi, però, ancora non avviene.

Invito quindi tutti i colleghi senatori, di qualunque «colore politico», a prendere atto del fatto che, solo identificando in fretta gli immigrati e procedendo eventualmente all'espulsione di chi non ha titolo, si riusciranno a ridurre i costi sia umani che economici. Credo che questo dato vada segnalato, perché il rischio è quello di dare vita ad un mero dibattito ideologico, dal quale francamente rifuggirei, visto che siamo circondati da dibattiti ideologici a tutto discredito della politica.

Concludo il mio intervento con alcune notazioni sull'appendice del rapporto, che credo dovrebbe comprendere anche i testi relativi alle proposte di legge concernenti l'istituzione di un garante nazionale per i detenuti, posto che sin dalla prima audizione dell'allora sottosegretario Enzo Scotti fu posta in evidenza l'importanza di un provvedimento di questo tipo, con la rinuncia ad insistere da parte dei primi firmatari dello stesso – risolvendosi in questo modo anche alcune questioni di sovrapposizione – ove si fosse proceduto alla creazione di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani che avesse competenza anche riguardo ai diritti dei detenuti, cosa che tuttavia non è ancora avvenuta.

In estrema sintesi, dunque, al di là di un altro paio di proposte aggiuntive su questo punto, che trasmetterò agli Uffici della Commissione, ritengo che, come diceva anche il collega Fleres, sia possibile procedere



all'approvazione del rapporto per poi portarlo all'attenzione dell'Assemblea.

PERDUCA (PD). Signor Presidente, condivido il 99 per cento di quello che è stato detto dal collega Di Giovan Paolo, con l'esclusione di un 1 per cento che riguarda il fatto che non fu il grido di dolore del Presidente della Repubblica a portarci a discutere del problema delle carceri nell'Aula del Senato, ma un'iniziativa assunta *motu proprio* ed in maniera trasversale da alcuni senatori, che hanno attivato la Costituzione e si sono autonomamente convocati per discutere di quattro questioni, che credo debbano essere tenute presenti, vale a dire l'amnistia, l'indulto, la depenalizzazione e la decarcerizzazione.

Nel rapporto oggi in esame è prevista un'appendice nella quale saranno inserite tutte le risoluzioni e le mozioni che sono state presentate in quell'occasione; accanto a queste credo che possa essere utilmente inclusa in appendice anche la lettera di convocazione, con il numero dei sottoscrittori, proprio perché si tratta della stragrande maggioranza dei senatori, di quasi tutti i Gruppi parlamentari.

È vero che dall'inizio di questa legislatura – ma forse già nella scorsa, se volessimo prendere in considerazione l'indulto – il Parlamento ha affrontato in maniera laica la questione delle carceri, ma si tratta comunque dell'appendice di un problema molto più grande. Noi non siamo la Commissione giustizia, né quella affari costituzionali, ma ad un certo punto forse sarebbe il caso di andare alla radice del problema, rilevando come l'attuale situazione delle carceri nel nostro Paese si ponga come corollario di un'amministrazione della giustizia la cui azione viene considerata dalla Corte europea dei diritti umani – nello stesso rapporto viene ricordato in almeno due passaggi – come al di fuori della normativa internazionale. Se ne dovrebbe quindi desumere che la nostra Repubblica è in quotidiana flagranza di reato, perché viola gli obblighi internazionali, oltre che quelli nazionali, non rispettando la Costituzione in molti suoi passaggi.

Il rapporto al nostro esame si apre evidenziando la necessità di ricordare a chi ha partecipato a questo lavoro e ai senatori tutti – che saranno i primi destinatari di questo messaggio – che tra le mancanze della Repubblica italiana vi è quella relativa all'inclusione nel nostro codice penale del reato di tortura. Sono perfettamente d'accordo con tutti coloro che hanno sottolineato la necessità di formulare delle raccomandazioni in cui si individuino i pilastri da tenere saldi e su cui elaborare poi le possibili riforme, anche perché credo che questo fosse fin dall'inizio l'obiettivo per cui è stata avviata la nostra indagine. Probabilmente, in ragione della necessità di ottenere il più ampio consenso, le raccomandazioni finali non andranno alla radice del problema che, torno a ripeterlo, è quello della mala amministrazione della giustizia e, quindi, della mancanza di certezza di stato di diritto democratico nel nostro Paese. Al riguardo sono state anche depositate proposte di legge – che forse potremmo anche collazionare in fase conclusiva a mo' di appendice, con l'indicazione dei titoli o dei nu-

meri degli atti che sono stati presentati – attraverso le quali poter interloquire con il Governo una volta di più su questioni fondamentali.

Siccome si parla di tortura, credo che nel rapporto vada incluso un capitolo – purtroppo non abbiamo affrontato la questione nell’ambito delle audizioni già svolte, ma ci potrebbe forse essere ancora del tempo per farlo – per ricordare che nell’ordinamento penitenziario italiano c’è un articolo, il 41-*bis* del codice penale, che è stato ulteriormente modificato in questa legislatura e nel quale si sostanzia una violazione delle norme internazionali, se non addirittura un vero e proprio reato di tortura.

Nel 2003, dopo un anno e mezzo di studi presso tutti gli istituti penitenziari italiani in cui esistono sezioni di 41-*bis*, Sergio D’Elia e Maurizio Turco pubblicarono un libro che alla fine intitolarono drammaticamente «Tortura democratica», in cui raccoglievano, non soltanto le esperienze dei detenuti ristretti in quel regime carcerario severissimo, ma anche tutta una serie di riferimenti normativi, a dimostrazione del fatto che quella privazione di libertà – in un contesto che è stato ulteriormente aggravato un anno mezzo fa, ahinoi, con il consenso quasi unanime delle Camere – è in qualche modo equiparabile ad una tortura vera e propria.

Credo che anche questo profilo dovrebbe essere inserito nel rapporto, fermo restando che formulare critiche politiche non spetta certo a questa Commissione, da parte della quale, giustamente, sono stati elencati in maniera molto laica i problemi, con le loro relative possibilità e con i frutti di una normazione intervenuta di recente.

Per quanto mi riguarda, tengo a sottolineare che nel rapporto si presenta in maniera un po’ troppo ottimistica quanto è stato fatto dall’attuale Governo in materia carceraria, dando per scontato che il famoso disegno di legge del cosiddetto «pacchetto Severino» sia da qualche parte già pronto per essere inviato alle Camere, mentre invece la stessa Ministro, quando è intervenuta in audizione la settimana scorsa, non ha indicato date certe relativamente al se, al quando e al come arriverà il provvedimento. Abbiamo un’idea di che cosa esso potrà contenere, e tutto sommato ci soddisfa; ma è chiaro che, se ci dovesse soddisfare come avrebbe dovuto soddisfarci il decreto cosiddetto «salva-carceri» del 22 dicembre – che avrebbe dovuto non già svuotare, ma avviare un percorso di salvataggio delle carceri – credo che le sorprese sarebbero tutte negative. In effetti, a due mesi dall’entrata in vigore di quel decreto, dai dati fornitici dalla Ministro non si evince una minore entrata in carcere né, tantomeno, sappiamo quante persone hanno potuto godere dell’estensione per ulteriori sei mesi degli arresti domiciliari.

PRESIDENTE. Ma ci sono i dati.

PERDUCA (*PD*). Sì, ma i numeri finali sono sempre gli stessi: la scorsa settimana ci è stato detto che i detenuti sono circa 66.000, cioè gli stessi alla data del 22 dicembre scorso.

Qualcuno, dunque, sarà pure uscito dal carcere, ma il problema non era tanto aiutare qualcuno che magari aveva qualche mese in più da scon-

tare, ma piuttosto affrontare il problema della sovrappopolazione carceraria, e con quelle misure purtroppo ciò non è stato fatto. Faccio presente che ho votato a favore di quel provvedimento esclusivamente perché con esso era stato introdotto l'articolo relativo agli ospedali psichiatrici giudiziari che, pur con tutte le problematiche che sicuramente verranno sollevate, prevede delle date certe e incammina – questo è l'auspicio – le istituzioni verso la soluzione del problema.

Secondo me, con simili premesse, appare difficile arrivare alla conclusione di questo percorso, proprio perché le raccomandazioni, alla fine, essendo di natura più politica, dovranno trovarci sicuramente d'accordo, ma dovrebbero trovarci anche presenti al momento dell'elaborazione delle raccomandazioni stesse che, in buona parte, si evincono dai problemi messi in evidenza nella parte centrale del rapporto.

Pertanto, affinché le istituzioni ottengano dei risultati, ritengo che dovremmo riconvocarci quanto prima possibile, e in quanti più possibile, per affrontare la parte più critica di tutto il documento, che sono appunto questi nostri suggerimenti di modifiche sulla base di tutto il pregresso, ovvero le mozioni ricordate dal senatore Di Giovan Paolo, il dibattito che si è concluso con delle risoluzioni nel settembre scorso, e anche alcuni disegni di legge presentati negli ultimi 3 anni e mezzo.

CONTINI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*). Presidente, essendo d'accordo con tutti i colleghi fin qui intervenuti, mi limiterò ad effettuare un breve commento su una parte dell'importantissimo schema di rapporto stilato sul grande lavoro svolto dalla Commissione (anche in termini di audizioni), concentrandomi di più sul tema degli italiani in carcere all'estero.

Mi permetto di svolgere questa considerazione perché, mentre molti dei miei colleghi conoscono a fondo le condizioni delle carceri in Italia, io, ho fatto molta più esperienza di quelle all'estero. Normalmente, infatti, quando si vive all'estero si vanno a visitare questi concittadini detenuti – certamente non assassini o spacciatori di droga – persone che, per motivi vari, non sono riuscite e non riescono ad uscire dalle galere di quel determinato Paese straniero. Aggiungo che, pur concordando con quanto detto a proposito delle difficili condizioni delle nostre prigioni, posso assicurare che spesso queste ultime – come alcuni di voi fanno – sono degli *hotel* a quattro stelle, se paragonate alle realtà che ho potuto osservare nel corso dei numerosi anni trascorsi all'estero, peraltro si tratta di carceri nelle quali si fa ricorso a quelle che definirei quasi forme di tortura.

A mio avviso questo tema non è abbastanza discusso o supportato, né da parte dei Dicasteri competenti, nello specifico i Ministeri della giustizia e degli affari esteri, né a livello parlamentare. Al riguardo, onde evitare la ripetizione di misure inutili o di doppioni, sto prendendo in considerazione le azioni cui si è dato vita in passato; ad esempio, credo che potrebbe essere di aiuto immaginare, sia da parte del Presidente che di noi commissari, di svolgere unitariamente un lavoro, che riguarderebbe un numero di persone che è quasi pari a quello degli americani morti in Iraq in questi anni. Il numero dei detenuti italiani ristretti nelle carceri estere è infatti

dieci volte superiore a quello cui faceva riferimento prima la collega Garavaglia a proposito delle cosiddette minoranze presenti negli istituti penitenziari, ovvero i transessuali, piuttosto che le madri detenute con i propri bambini.

Occorre infatti considerare che il numero degli italiani che si trovano nelle carceri della Thailandia, dell'India, della Francia, del Brasile e di altri Paesi supera di gran lunga la dimensione nazionale della quale, giustamente, dobbiamo pur tuttavia preoccuparci.

In tal senso avevo quindi immaginato la possibilità che la nostra Commissione unitamente alla Commissione esteri svolgesse un lavoro di approfondimento anche su questa materia le cui risultanze potrebbero essere recepite in una mozione, piuttosto che in una risoluzione da sottoporre all'esame dell'Assemblea. Il numero di questi concittadini detenuti all'estero è enorme e, come dicevo, al di là del fatto che si tratti o meno di individui innocenti o che meritino di essere ristretti in carcere, tutto dipende dalle condizioni della loro detenzione. Devo dire che all'estero, a meno che il detenuto non sia una persona importante con conoscenze nelle istituzioni o nelle ambasciate, in genere risulta assai difficile verificare tali condizioni che spesso vengono oscurate e nascoste, e questo riguarda situazioni che se non riguardano casi di suicidio degli stessi detenuti, rinviano tuttavia a gravi problematiche di diplomazia internazionale, delle quali, però, facendo riferimento a casi singoli, nessuno parla.

Questo dovrebbe essere un argomento sul quale i Ministeri degli affari esteri e della giustizia dovrebbero lavorare in sintonia con il supporto anche del Parlamento. Rispetto a tale questione gli altri Paesi dimostrano di avere una unità di intenti enorme, e i Governi ed Parlamenti sono sempre uniti nel cercare di fare uscire dal carcere o comunque di supportare il concittadino detenuto, assai più di quanto non avvenga in Italia.

Pertanto mentre i cittadini di altra nazionalità godono dell'appoggio del loro Paese, gli italiani detenuti all'estero rimangono spesso da soli, e lo ribadisco perché ho vissuto questa esperienza e ho avuto modo di fare visita a tanti nostri connazionali detenuti in carceri a volte terribili in cui non si riesce a comprendere come si possa sopravvivere per anni.

Pertanto, prima di arrivare alla approvazione dello schema di rapporto al nostro esame, sarebbe a mio avviso opportuno che la Commissione potesse avanzare qualche proposta anche in sede di Commissione esteri – della quale io ed altri colleghi facciamo parte – per poi sottoporla al vaglio dell'Assemblea, e lo dico pur sapendo che spesso, quando si parla di affari esteri, di difesa e di diritti umani, si fa fatica a capire chi sia realmente interessato, di frequente infatti si ha l'impressione che l'attenzione sia rivolta solo a problematiche di carattere locale.

BODEGA (*LNP*). Signor Presidente, pur con molto rispetto, innanzitutto per lei e per tutti i colleghi che hanno dedicato la propria competenza e il proprio tempo ad approfondire gli argomenti in esame che, stante la loro vastità, costituiscono un vero e proprio universo, va detto però che dagli interventi che si sono oggi susseguiti tutti abbiamo ben

compreso come la situazione delle carceri presenti moltissime difficoltà, insufficienze e carenze, conseguenti sia alla mancanza di una reale volontà di attuare gli atti di indirizzo già in vigore nel nostro Paese, sia alla carenza di fondi necessari a realizzare le opportune azioni.

Nel rispetto di tutto il lavoro fin qui svolto, che condivido per la grande maggioranza, mi sembra anche importante segnalare che molti sono i punti in comune, che abbiamo condiviso e che sono ricompresi nello schema di rapporto, basti pensare al problema degli *standard* qualitativi, degli aspetti sanitari e dell'accoglienza nei CIE. A tal proposito, è stato evidenziato come in questi centri l'identificazione richieda dei tempi molto lunghi e non per responsabilità degli operatori, bensì per fattori esterni che non riguardano quindi l'organizzazione dei centri.

Il rapporto contiene tanti elementi condivisi, al di là delle varie appartenenze politiche o delle visioni che ciascuno di noi può avere rispetto a una determinata questione. Ribadisco perciò che il rapporto è un ottimo strumento e che chiunque voglia farvi riferimento può significativamente apportarvi delle proposte concrete e serie.

Aggiungo che se noi riuscissimo a predisporre comunque un atto di indirizzo, o anche semplicemente una proposta – non saprei in realtà come definirlo – che contemplasse tutti quei punti che insieme abbiamo individuato, credo che ciò potrebbe rappresentare un atto concreto e di immediata attuazione.

Al contrario, non reputo condivisibile l'ipotesi di addentrarci specificamente su alcuni temi, peraltro difficilissimi, come quello del regime del *41-bis*, che è stato richiamato anche poco fa: sono convinto che come Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani questo non ci porterebbe da nessuna parte.

In estrema sintesi penso, dunque, che laddove c'è una convergenza, sia necessario sfruttarla e tradurla in concreto.

PERDUCA (*PD*). Signor Presidente, intervengo solo per una breve integrazione al mio intervento precedente, in cui non ho affrontato la questione dei CIE. A questo proposito, credo che vada ricordato che la primavera scorsa, la Repubblica italiana ha commissariato l'emergenza immigrati, affidando la gestione dei CIE ad un commissario straordinario che ha potuto fare tutto ciò che riteneva necessario, senza dover sottostare al minimo controllo, non soltanto rispetto alla selezione dei siti, ma anche per quanto attiene al coinvolgimento con chiamata diretta delle associazioni di volontariato – e non – che poi avrebbero gestito quei siti.

Dico questo perché si parla della riapertura del CIE di Santa Maria Capua Vetere in un luogo che è sotto sequestro, che dovrebbe essere nuovamente affidato a chi lo ha gestito in precedenza, senza necessariamente «passare dal via», senza che ci si ponga cioè il problema di quello che lì dentro è accaduto e del perché si è verificato.

PRESIDENTE. Colleghi, a questo punto vorrei provare a tirare un po' le fila del dibattito odierno, per il quale ringrazio davvero tutti gli in-

tervenuti che con le loro considerazioni hanno permesso di sviluppare una discussione che ha consentito non soltanto di evidenziare i problemi, ma di individuare già un possibile sbocco per questo nostro lavoro.

Partirei da alcune delle tematiche che sono state evidenziate, anche se si tratta di situazioni in cui in molti casi è difficile intervenire. Mi riferisco, ad esempio, alla questione sollevata dalla senatrice Contini sui detenuti italiani all'estero, cui è dedicata tra l'altro una parte specifica dello schema di rapporto. A questo proposito tengo a precisare che, purtroppo, la situazione non riguarda soltanto la Thailandia, ma anche altri casi che, utilizzando un linguaggio non propriamente parlamentare, direi che «gridano vendetta» e che si sono verificati, ad esempio, nella vicina Francia: penso al caso di Daniele Franceschi e al trattamento che ha avuto nelle carceri francesi e da parte delle autorità di quel Paese.

È evidente che un intervento al riguardo non dipende solo da noi, ma in ogni caso, ove fosse possibile un approfondimento della questione con il coinvolgimento anche delle strutture del Ministero degli affari esteri, che hanno la responsabilità diretta della gestione di queste situazioni, sono certamente d'accordo con il tentare questa strada.

Lo schema di rapporto in esame è il risultato di un'indagine conoscitiva che la nostra Commissione ha condotto secondo un metodo di lavoro già seguito in altre occasioni, nel senso che non c'è stato alcun tentativo da parte della Presidenza o di altri colleghi di esercitare delle forzature rispetto alle opinioni e al dibattito pubblico esistente in materia. In particolare, anche con riferimento ai temi più controversi (penso, ad esempio, a quello dell'immigrazione) abbiamo predisposto una rassegna, con l'indicazione, da una parte, di quello che abbiamo visto e, dall'altra, delle osservazioni compiute dalle istituzioni internazionali, riportando le risposte del Governo italiano nonché, quando ci sono state, le sentenze pronunciate dagli organismi giurisdizionali.

Non c'è dubbio che da una fotografia, qual è quella che noi abbiamo tentato di fare, emerge un quadro d'insieme ed emergono dei problemi. In effetti, per quanto la nostra indagine sia stata condotta seguendo – come io credo – il criterio della massima obiettività, poi i problemi e le azioni da intraprendere risultano soprattutto dai fatti appunto perché – a mio avviso per fortuna – essi non rappresentano semplicemente il risultato di un dibattito ideologico che si riproduce sempre uguale a se stesso ed è per questa ragione che sono convinto che ogni tanto sia utile passare attraverso il filtro della verifica dell'esperienza concreta. Mi pare che questa sia alla fine la sostanza del discorso.

Due sono gli aspetti sui quali vorrei richiamare brevemente la vostra attenzione. Il primo, più semplice, riguarda le possibili ulteriori integrazioni di cui ciascun membro della Commissione può chiedere l'inserimento nel testo dello schema di rapporto e in tal senso chi avesse delle osservazioni scritte da produrre, può farle sicuramente avere nei prossimi giorni agli Uffici della Commissione o, in mancanza di note scritte, sarà comunque sufficiente indicare il passaggio che si intende eventualmente integrare.

Il secondo aspetto è invece un po' più complesso e riguarda la formulazione delle conclusioni vere e proprie. Ringrazio certamente i senatori Fleres, Bodega e Di Giovan Paolo per quanto hanno osservato a questo proposito: sono infatti anch'io convinto che potrebbe essere davvero molto utile se la nostra Commissione riuscisse a concludere questa indagine – che penso possa avere una certa importanza – sintetizzandone i risultati in alcune raccomandazioni di fondo.

Ritengo però francamente – e questa è semplicemente una mia opinione che esprimo in quanto membro della Commissione – che sarebbe opportuno che queste raccomandazioni fossero all'altezza del rapporto perché, piuttosto che stilare un documento che apre tutta una serie di problemi per poi chiudere con alcune raccomandazioni minime – perché è solo su un minimo comune denominatore molto basso che si riesce magari a trovare un punto di incontro – preferirei allora che fosse predisposto un testo che lasciasse comunque aperti tutti i possibili sviluppi della riflessione.

Vi dico allora come penso che andrebbe redatto questo rapporto, che peraltro mi candiderei a stilare, e quali sono i punti che secondo me dovrebbero essere indicati e che suddividerei sostanzialmente in due capitoli. Un primo capitolo, che considero essenziale, è quello segnato dalle sentenze italiane ed internazionali: mi riferisco, in particolare, a quelle della Corte suprema degli Stati Uniti d'America, della Corte costituzionale tedesca, ad una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, nonché, da ultimo, alle sentenze dei giudici di sorveglianza di Lecce e di Biella – ricordate anche dal senatore Fleres – alle quali probabilmente se ne aggiungeranno altre, perché mi pare che si stia ormai aprendo una strada proprio in questa direzione.

Scusatemi se metto insieme le sentenze della Corte suprema degli Stati Uniti d'America, della Corte costituzionale tedesca e quella del giudice di sorveglianza di Lecce – non sono così maldestro da non sapere che c'è una certa differenza – quello che in tal modo tengo però a rilevare è il fatto che una parte della giurisprudenza, che si sta ormai consolidando, ci dice che c'è un limite che non può essere valicato, e cioè che le esigenze legate alla sicurezza non possono essere impugunate per consentire una violazione della dignità umana.

Dico questo perché credo che ciò rientri nei compiti della Commissione diritti umani, e questo è un elemento che ha delle conseguenze ed in tal senso ha infatti ragione il senatore Fleres ad affermare che ciò si traduce addirittura in una serie di *standard*.

Come è noto, la Corte europea dei diritti umani, con la sentenza *Sulejmanovic* contro Italia, ha stabilito il numero di metri quadri a disposizione del detenuto.

FLERES (*CN:GS-SI-PID-IB-FI*). Signor Presidente, a tal riguardo, io ho trovato un decreto del 1855 che parlava di celle di nove metri quadrati.

PRESIDENTE. Quando Antonio Cassese parla di trattamenti umani degradanti sottolinea la necessità di compiere addirittura una considerazione d'insieme, tenuto presente che i metri quadrati in meno possono essere compensati da un maggior numero di ore d'aria e da una serie di attività. Il punto è se lo Stato dimostra, anche in una situazione di emergenza, di capire e di farsi carico di tale problema, o se invece sceglie di non farlo. Ciò a mio avviso costituisce l'elemento centrale e ad esso sono da ricollegarsi gli *standard*, diversamente agiremmo in un modo che dal nostro punto di vista non avrebbe senso. Da tale considerazione, secondo me, discende il fatto che l'unico carcere civile è in realtà un carcere minimo. Ciò significa che solo in un Paese che abbia un'idea del carcere come *extrema ratio* è possibile costruire delle condizioni nelle quali il carcere stesso risponda ai criteri costituzionalmente definiti e ribaditi dal diritto internazionale.

La mia visione di un carcere minimo è appunto quella di offrire, come spazio di lavoro, tutte le possibili alternative alla carcerazione, per cominciare a rompere quella equiparazione fra pena e carcere che si è consolidata nei secoli e per ridimensionare il carcere a una delle possibilità, e non necessariamente la più importante, di esecuzione della pena.

Detta così, questa è un'affermazione che ha una certa forza e una certa radicalità concettuale, anche se poi ciò deve commisurarsi con tutte le gradualità necessarie e tutti gli aspetti possibili.

Questo, è in sostanza l'indirizzo che io darei al primo capitolo dello schema di rapporto.

In risposta alla questione posta dal senatore Perduca a proposito del 41-*bis*, posso dire di essere stato uno tra i pochi ad aver espresso un voto differenziato sul 41-*bis*. Solo una volta mi sono espresso in dissenso dal mio Gruppo, ed ho preso la parola per dirlo, e lo ho fatto in occasione del voto sulla norma che prevedeva la riduzione delle ore d'aria in regime di 41-*bis*. Nella mia concezione, infatti, queste sono misure che assomigliano troppo alla violenza fisica per essere accettabili e sono convinto che esistano senz'altro ben altre possibilità per ottenere determinati obiettivi, anche se allo stato non sono in grado di elencarle.

Ciò detto, comprendo molto bene quale sia il problema che viene sollevato e, stante la sua estrema delicatezza, abbiamo ritenuto opportuno non affrontarlo perché farlo avrebbe significato costringere la Commissione a discutere solo di questo, posto che una risoluzione sbagliata su tale questione avrebbe rischiato di vanificare tutto il nostro lavoro; inoltre, per far sì che una risoluzione non sia sbagliata, occorre affrontare il problema nel giusto contesto.

Al riguardo suggerirei pertanto che nello schema di rapporto fosse ricordato che l'argomento è stato oggetto di discussione ma anche che nel merito permangono problemi ed interrogativi aperti.

Quanto al contenuto del secondo capitolo – rispetto al quale sarebbe molto importante riuscire a produrre un atto – ritengo sia possibile trovare



un accordo, in tal senso richiamandomi alle parole del senatore Fleres il quale ha sollecitato la Commissione a individuare gli aspetti oggetto di condivisione. Anche io sono dello stesso avviso e questa è la modalità di lavoro alla quale mi sono sempre ispirato.

A mio avviso, la questione della tortura è appunto uno di quei punti sui quali potrebbe essere trovato un accordo, considerato anche che su questa materia sono stati presentati disegni di legge da parte di parlamentari di diversi Gruppi. Inoltre, anche se il ricordo degli eventi del G8 di Genova del 2001 non è ancora spento, il tempo trascorso credo lo renda abbastanza distante da consentire a tutti una valutazione più serena e tale da non indurre qualcuno a ritenere che, a 11 anni di distanza, la riproposizione di questo tema sia legata a finalità di rivincita.

D'altra parte, le ultime sentenze dimostrano che l'argomento secondo cui nel codice penale italiano esisterebbero già strumenti per perseguire il reato di tortura non corrisponde al vero.

Tant'è che la sentenza – che vi prego di rileggere – in un primo momento ha destato sconcerto e preoccupazione: credo che chiunque legga una sentenza che assolve cinque agenti di pubblica sicurezza, per i quali è stato dimostrato, senza possibilità di dubbio, il loro essersi resi responsabili di atti di tortura nei confronti di due detenuti, non possa che rimanere sorpreso, questa per lo meno è stata la mia reazione. Quando però ho letto le motivazioni di quella sentenza, ho capito che con essa il giudice aveva inteso denunciare una situazione. Nel senso che in essa si affermava di aver dimostrato l'esistenza della tortura, senza possibilità di dubbio, attraverso i fatti, ma si riconosceva al contempo di non disporre dello strumento di reato attraverso cui perseguire. Il reato di lesioni, infatti, così come quello per maltrattamenti sono reati che, per una ragione o per l'altra, sono perseguibili solo su querela o sono destinati ad essere derubricati e poi prescritti.

Questo è un aspetto molto importante. Personalmente ogni qualvolta faccio una dichiarazione a questo proposito, suggerisco anche di leggere le sentenze (e in effetti molti già lo hanno fatto) ed insisto sul fatto che considero questa sentenza un'azione a difesa e non contro l'onore delle forze di polizia e degli agenti penitenziari, i quali, per la grande maggioranza, sono lontanissimi da certi comportamenti. Pertanto, non si capisce perché essi debbano essere coinvolti in questo tipo di giudizio.

Addirittura, se vi è l'accordo dei presentatori, a conclusione del nostro lavoro si potrebbe immaginare di unificare i disegni di legge proposti dai diversi Gruppi in materia di reato di tortura, invitando l'Assemblea del Senato ad affrontare questo problema.

In ogni caso, proporrei di portare avanti l'odierna riflessione il prossimo martedì, in tal modo la Commissione potrà dedicare una ulteriore seduta al rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia.

Se non vi sono osservazioni, così resta stabilito.

Ringrazio ancora tutti i commissari per il contributo offerto al dibattito e rinvio il seguito dell'esame del rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia e dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,10.*



