

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0094/2004

24 febbraio 2004

RELAZIONE

recante una proposta di raccomandazione del Parlamento europeo
destinata al Consiglio sui diritti dei detenuti nell'Unione europea
(2003/2188(INI))

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli
affari interni

Relatore: Maurizio Turco

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO DESTINATA AL CONSIGLIO	5
MOTIVAZIONE	11
PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE B5-0362/2003/RIV	17

PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 22 settembre 2003 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito la proposta di raccomandazione, presentata da Marco Cappato e Giuseppe di Lello Finuoli, a nome del gruppo GUE/NGL, sui diritti dei detenuti nell'Unione europea (B5-0362/2003/riv) a norma dell'articolo 49, paragrafo 1 del regolamento alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito.

Nella riunione del 7 ottobre 2003 la commissione ha deciso di elaborare una relazione a norma dell'articolo 49, paragrafo 3 su tale argomento e ha nominato relatore Maurizio Turco (2003/2188(INI)).

Nella riunione del 22 gennaio e 19 febbraio 2004, ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 26 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Jorge Salvador Hernández Mollar (presidente), Robert J.E. Evans (vicepresidente), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (vicepresidente), Maurizio Turco (relatore), Mary Elizabeth Banotti, Kathalijne Maria Buitenweg (in sostituzione di Alima Boumediene-Thiery), Michael Cashman, Carmen Cerdeira Morterero, Gérard M.J. Deprez, Koenraad Dillen, Adeline Hazan, Marie-Thérèse Hermange (in sostituzione di Thierry Cornillet), Sylvia-Yvonne Kaufmann (in sostituzione di Giuseppe Di Lello Finuoli), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Ole Krarup, Lucio Manisco (in sostituzione di Fodé Sylla), Luís Marinho (in sostituzione di Sérgio Sousa Pinto), Marjo Matikainen-Kallström (in sostituzione di Charlotte Cederschiöld), Erik Meijer (in sostituzione di Ilka Schröder, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (in sostituzione di Giacomo Santini), Hubert Pirker, Bernd Posselt, Olle Schmidt (in sostituzione di Bill Newton Dunn), Ole Sørensen (in sostituzione di Baroness Ludford), Patsy Sørensen, Joke Swiebel e Christian Ulrik von Boetticher.

La relazione è stata depositata il 24 febbraio 2004.

PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO DESTINATA AL CONSIGLIO

sui diritti dei detenuti nell'Unione europea (2003/2188(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la proposta di raccomandazione destinata al Consiglio presentata da Marco Cappato e Giuseppe Di Lello Finuoli, a nome del gruppo GUE/NGL, sui diritti dei detenuti nell'Unione europea (B5-0362/2003/riv),
- visti i testi dell'Unione europea sulla protezione dei diritti dell'uomo, in particolare gli articoli 6 e 7 del trattato sull'Unione europea, l'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il progetto di Costituzione europea che renderà obbligatoria questa Carta,
- visti gli strumenti internazionali sui diritti dell'uomo e la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti, in particolare: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (articolo 5), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (articolo 7), la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti e il Protocollo facoltativo relativo alla creazione di un sistema di visite regolari presso i luoghi di detenzione predisposto da organismi internazionali e nazionali indipendenti,
- visti i testi che a livello del Consiglio d'Europa riguardano i diritti dell'uomo e la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, in particolare: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 3), i suoi protocolli e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo; la Convenzione europea del 1987 sulla prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, che ha creato il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene e trattamenti inumani o degradanti (Comitato Prevenzione Tortura (CPT)) del Consiglio d'Europa, nonché i rapporti di detto Comitato,
- visti i testi concernenti specificatamente i diritti delle persone private della libertà, in particolare: a livello delle Nazioni Unite, l'insieme delle regole minime per il trattamento dei detenuti e le dichiarazioni e principi adottati dall'Assemblea generale; a livello del Consiglio d'Europa, la risoluzione (73)5 sull'insieme delle regole minime per il trattamento dei detenuti, la raccomandazione R(87)3 sulle regole penitenziarie europee, le altre raccomandazioni adottate dal Comitato dei ministri¹ e le raccomandazioni adottate dall'Assemblea parlamentare,
- viste le regole delle Nazioni Unite in merito alla tutela dei minori privati della libertà, adottate dall'Assemblea generale nella sua risoluzione 45/113 del 14 dicembre 1990 e l'insieme di regole minime delle Nazioni Unite concernenti l'amministrazione della giustizia per i minori (Regole di Beijing), adottate dall'Assemblea generale nella sua

¹ Per una lista completa delle raccomandazioni e risoluzioni del Consiglio d'Europa nel campo penologico:
http://www.coe.int/T/F/Affaires_juridiques/Coopération_juridique/Emprisonnement_et_alternatives_instrumentales/Liste_instruments.asp#TopOfPage

risoluzione 40/33 del 29 novembre 1985,

- visti le sue risoluzioni annuali sul rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione europea, la sua risoluzione del 18 gennaio 1996 sulle cattive condizioni di detenzione nelle carceri dell'Unione europea¹ e la sua risoluzione del 17 dicembre 1998 sulle condizioni carcerarie dell'Unione europea: ristrutturazioni e pene sostitutive²,
 - viste le sue ripetute richieste alla Commissione e al Consiglio perché proponessero una decisione quadro relativa ai diritti dei detenuti³,
 - vista la risoluzione adottata dal Consiglio sul trattamento dei tossicodipendenti nelle carceri e la raccomandazione del Consiglio del 18 giugno 2003 sulla prevenzione e la riduzione dei rischi provocati dalla tossicodipendenza,
 - vista la relazione del Gruppo di esperti indipendenti sui diritti dell'uomo riguardante la situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2002,
 - visto l'articolo 49, paragrafo 3, del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni (A5-0094/2004),
- A. considerando che l'Unione europea si è prefissa di sviluppare uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e che, secondo l'articolo 6 del TUE, essa rispetta i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, il che implica obblighi positivi al fine di assicurare effettivamente il rispetto di tale impiego,
- B. considerando che l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni in materia penale e l'entrata in vigore del mandato d'arresto europeo richiedono misure complementari urgenti nei settori della tutela effettiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, specialmente in considerazione del fatto che il numero dei cittadini di uno Stato membro detenuti in un altro Stato membro potrebbe aumentare di conseguenza,
- C. considerando che secondo i dati raccolti dal Consiglio d'Europa, 539.436 persone erano detenute al 1° settembre 2002 nell'Unione europea allargata e che questi dati denotano un quadro allarmante:
- sovrappopolazione;
 - inflazione della popolazione carceraria;

¹ GU C 32 del 5.2.1996, pag. 75

² GU C 98 del 9.4.1999, pag. 209

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 novembre 2003 sulla proposta di raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio su norme minime in materia di garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali dell'Unione europea, par. 24: *"il PE ... incoraggia il Consiglio e la Commissione a accelerare l'indagine sulle condizioni dei detenuti e delle carceri nell'Unione europea, allo scopo di adottare una decisione quadro sui diritti dei detenuti e su norme minime comuni per garantire tali diritti sulla base dell'articolo 6 del trattato UE"*, come anche la risoluzione del Parlamento europeo del 4 settembre 2003 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2002), par. 23: *"Il PE...considera in generale che in uno spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia sia opportuno anche mobilitare le capacità europee per migliorare il funzionamento delle strutture delle carceri, ad esempio ... elaborando una decisione quadro sugli standard minimi a tutela dei diritti dei detenuti nell'Unione europea"*.

- aumento dei detenuti stranieri;
 - detenuti in attesa di condanna definitiva;
 - numero di morti e suicidi;
- D. considerando che i rapporti del CPT segnalano la persistenza drammatica di alcuni problemi, come i maltrattamenti, l'inadeguatezza delle strutture penitenziarie, delle attività previste e delle cure disponibili,
- E. considerando che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (articolo 3) e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo impongono agli Stati membri obblighi non solo negativi, proibendo di sottoporre i detenuti a trattamenti inumani e degradanti, ma anche positivi richiedendo loro di assicurarsi che le condizioni di detenzione siano conformi alla dignità umana e che inchieste approfondite ed efficaci abbiano luogo in caso di violazione di tali diritti,
- F. considerando che il Consiglio d'Europa sta rivedendo le regole penitenziarie europee e che un'iniziativa sull'elaborazione di una Carta penitenziaria europea è stata lanciata in seno all'Assemblea parlamentare dal deputato Michel Hunault, relatore sulla situazione delle carceri e case di reclusione in Europa,
- G. considerando che il Protocollo facoltativo della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti è stato firmato soltanto da 8 Stati membri o aderenti all'Unione europea (Austria, Danimarca, Finlandia, Italia, Malta, Spagna, Svezia, Regno Unito) e che soltanto 3 l'hanno ratificata (Malta, Spagna e Regno Unito),
- H. considerando che alcuni Stati membri prevedono la prerogativa per i parlamentari nazionali e europei di visitare e ispezionare i luoghi di detenzione e che il Parlamento europeo aveva chiesto di riconoscere questa prerogativa ai deputati europei sul territorio dell'Unione europea¹,
- I. considerando che uno dei problemi che gli Stati spesso sollevano è la mancanza di fondi per il miglioramento dei luoghi di detenzione e che potrebbe risultare necessario creare una linea di bilancio per incoraggiarli a rispettare standard più elevati e le raccomandazioni del CPT,
- J. considerando che il fatto di garantire condizioni di detenzione decenti e l'accesso a strutture di preparazione al reinserimento favoriscono la diminuzione del numero di recidivi,
- K. considerando l'esistenza di regimi di detenzione speciali, legali o di fatto, e ricordando che nei confronti del regime italiano detto del 41 bis, il Comitato per la prevenzione della tortura ha manifestato inquietudini, che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per il ritardo con cui il Tribunale di sorveglianza ha esaminato il ricorso di un detenuto, e che il Gruppo di esperti indipendenti dell'Unione europea sui

¹ Cfr. per esempio la risoluzione del Parlamento europeo sulle condizioni carcerarie nell'UE: ristrutturazioni e pene sostitutive, paragrafo 41: *"Il PE... chiede che i deputati europei dispongano del diritto di visita e di ispezione negli istituti penitenziari e nei centri di ritenzione per i rifugiati situati sul territorio dell'Unione europea"*.

diritti dell'uomo ha affermato nella sua relazione sull'anno 2002 che "nella misura in cui questo regime eccezionale comprende (...) misure che non presentano alcun nesso con l'obiettivo di sicurezza, è lecito di interrogarsi sulla compatibilità con l'approccio preconizzato dal Comitato per la prevenzione della tortura";

- L. considerando che la situazione nei cosiddetti "centri di permanenza per stranieri" è estremamente allarmante, come denunciato dal recente rapporto di Medici senza frontiere, ad esempio per l'Italia, e che i diritti all'assistenza legale e sanitaria per i richiedenti asilo sono violati,
- M. considerando che gli Stati membri si sono impegnati in seno al Consiglio d'Europa ad estendere l'applicazione delle sanzioni alternative al carcere e all'arresto;
- N. considerando che il Consiglio ha approvato risoluzioni e raccomandazioni riguardo al problema specifico della tossicodipendenza e della riduzione dei rischi, in particolare sul trattamento in ambito carcerario o fuori dal carcere, che non sempre sono rispettate dagli Stati membri,
- O. considerando che il Consiglio ha avviato sotto la presidenza italiana un'iniziativa in materia di carceri;

1. rivolge al Consiglio le seguenti raccomandazioni:

a) proseguire le sue attività in merito alle persone detenute, in special modo coordinando una posizione comune agli Stati membri e aderenti all'Unione europea, assicurando in seno al Consiglio d'Europa una revisione delle regole penitenziarie europee basata su un grado di protezione più elevato, sulla scorta dei principi elaborati dal Comitato per la prevenzione della tortura e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo;

b) promuovere, sulla base di un contributo comune agli Stati membri dell'Unione europea, l'elaborazione di una Carta penitenziaria europea comune ai paesi membri del Consiglio d'Europa;

c) operare affinché tale Carta includa norme precise e obbligatorie per gli Stati membri concernenti:

- * il diritto di disporre di un avvocato e di un'assistenza sanitaria e di informare una terza persona della propria detenzione;
- * il diritto alla sicurezza mentale e fisica, in particolare la protezione contro la violenza dei codetenuti e la prevenzione dei suicidi;
- * norme sulle condizioni di detenzione: aspetti sanitari, abitativi, pulizia, ventilazione, luce, alimentazione;
- * il diritto di disporre dei servizi medici interni e, se necessario, esterni;
- * le attività di rieducazione, istruzione, riabilitazione e reinserimento sociale e professionale, soprattutto informando i detenuti circa i mezzi esistenti per preparare il loro reinserimento;
- * la separazione dei detenuti: minori, persone in detenzione provvisoria, condannati;
- * misure specifiche per le categorie vulnerabili: minori, donne, persone con problemi psichiatrici o fisici o di malattia, persone anziane o con tendenze suicide,

- tossicodipendenti, stranieri, richiedenti asilo, ecc.;
- * la tutela particolare dei minori attraverso:
 - la garanzia che il carcere rappresenta una misura eccezionale adottata laddove non esiste altra alternativa,
 - un personale inquadrato pronto a raccogliere le sfide rappresentate dal lavorare con tale gruppo di età e a comprendere i bisogni specifici,
 - un programma di attività appropriato e multidisciplinare che abbinì lo sport, l'istruzione e la formazione tecnica e professionale, valorizzando talune competenze che favoriranno il reinserimento sociale dopo la scarcerazione,
 - un trattamento equo tra uomini e donne quanto al loro accesso alle attività al momento della incarcerazione ai sensi della norma 26.4 dell'insieme di regole minime delle Nazioni Unite concernenti l'amministrazione della giustizia per i minori (Regole di Beijing);
 - * la tutela delle donne attraverso:
 - la separazione materiale dagli uomini,
 - un personale femminile o, laddove risulti materialmente impossibile, come minimo la presenza di un personale misto,
 - un'appropriata risposta ai bisogni specifici di igiene e di salute delle donne, compresa la prevenzione del tumore al seno e del tumore al collo dell'utero;
 - * la tutela particolare delle donne incinte e madri di bambini piccoli attraverso:
 - un regime alimentare adeguato per la gravidanza,
 - esami ginecologici e parti svolti senza la presenza di manette o impedimenti simili,
 - la nascita dei bambini al di fuori delle carceri,
 - locali all'interno delle carceri a disposizione delle madri con i loro bambini che non riflettano l'universo carcerario e incentrati sui bisogni del bambino;
 - * il diritto di visita per le famiglie, gli amici e terze persone;
 - * il diritto ad una vita affettiva e sessuale prevedendo misure e luoghi appositi;
 - * l'esistenza di parlatori che consentano il ravvicinamento familiare, in particolare di spazi attrezzati affinché i genitori detenuti e i loro bambini possano svolgere talune attività;
 - * il diritto di ricorso effettivo dei detenuti per la difesa dei loro diritti contro le sanzioni o i trattamenti arbitrari;
 - * i regimi di sicurezza speciali;
 - * il ricorso, nella misura del possibile, a carceri aperte o semi-aperte, la promozione di misure alternative all'incarcerazione quali, in particolare, il lavoro di interesse generale;
 - * l'informazione del detenuto sui propri diritti, da fornire anche su carta in una lingua a lui comprensibile;
 - * la formazione del personale penitenziario e delle forze dell'ordine;

d) dichiarare che se tale iniziativa non trova attuazione a breve termine o se i risultati non sono soddisfacenti, l'Unione europea elaborerà una Carta dei diritti delle persone private della libertà vincolante per gli Stati e suscettibile di essere invocata davanti alla Corte di giustizia;

e) esortare gli Stati membri e quelli aderenti a ratificare il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti che stabilisce un sistema di visite regolari presso i luoghi di detenzione predisposto da organismi internazionali e nazionali indipendenti, affidando a questi ultimi anche compiti

di controllo e ricorso per i detenuti, nonché a elaborare un rapporto annuale pubblico per i rispettivi parlamenti ed invitare l'Unione europea a integrare la richiesta di firmarlo e ratificarlo nella sua politica di relazioni con i paesi terzi;

f) prendere iniziative a livello dell'Unione affinché sia garantita ai deputati nazionali la prerogativa di visitare e ispezionare i luoghi di detenzione e affinché questo diritto sia ugualmente riconosciuto ai parlamentari europei sul territorio dell'Unione europea;

g) esortare gli Stati membri a lottare contro il suicidio nelle carceri e a svolgere sistematicamente inchieste imparziali allorché un detenuto muore in carcere;

h) varare un'iniziativa di valutazione delle legislazioni degli Stati membri al fine di assicurarsi che siano conformi alle norme elaborate dal Consiglio d'Europa, dal Comitato per la prevenzione della tortura e della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché alla giurisprudenza pertinente, alle osservazioni del Comitato dei diritti dell'uomo, del Comitato contro la tortura e del Relatore speciale sulla tortura delle Nazioni Unite e garantendo che siano effettivamente applicate;

i) invitare gli Stati membri a allocare fondi adeguati a favore della ristrutturazione e modernizzazione dei luoghi di detenzione, nonché a fornire alla polizia e al personale penitenziario una formazione sui diritti dei detenuti e sul trattamento dei detenuti che soffrono di disturbi psichici, e invitare a creare una specifica linea di bilancio a livello di UE per incoraggiare tali progetti;

j) invitare il Comitato per la prevenzione della tortura e il Commissario ai diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa a promuovere una serie di visite ad hoc negli Stati membri che si sono dotati di regimi speciali, legali o di fatto, compresi i centri di permanenza per stranieri, e chiedere al Gruppo europeo di esperti dei diritti dell'uomo di condurre un'analisi sulla compatibilità di questi regimi con i diritti e le libertà fondamentali;

k) ricordare agli Stati membri gli impegni assunti in seno al Consiglio d'Europa per allargare l'applicazione delle sanzioni alternative al carcere e invitarli ad incrementare gli sforzi a livello tanto legislativo quanto giudiziario;

2. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente raccomandazione al Consiglio e alla Commissione, ai governi e parlamenti degli Stati membri nonché al Consiglio d'Europa, all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, al Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, al Comitato europeo per la prevenzione della tortura, alla Corte europea dei diritti dell'uomo, al Comitato ONU dei diritti dell'uomo, al Comitato ONU contro la tortura, al Relatore speciale ONU sulla tortura, all'Alto Commissario ONU per i diritti umani.

MOTIVAZIONE

1. La situazione delle persone private della loro libertà nell'UE: un quadro allarmante

Dai rapporti del Consiglio d'Europa e del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), emerge un quadro allarmante delle condizioni in cui sono ristretti i 539.436 detenuti nei 25 paesi dell'UE.

Dai dati raccolti dal Consiglio d'Europa¹ emerge che:

- in 15 Stati le carceri sono particolarmente sovraffollate²;
- i tassi di crescita nella popolazione carceraria sono elevati e in 11 Stati il tasso di detenuti per 100.000 abitanti è superiore a 100³;
- in 11 Stati gli stranieri sono più di un quarto dei detenuti totali⁴;
- la percentuale dei detenuti senza condanna definitiva è estremamente alta⁵;
- i tassi di morti e suicidi sono estremamente preoccupanti⁶.

I rapporti del CPT segnalano la drammatica persistenza - oltre alla sovrappopolazione- della violazione di alcuni diritti dei detenuti quali l'accesso agli avvocati e ai medici e la mancanza di strutture ed attività adeguate; di relazioni tese tra detenuti e personale, violenze, mancanza di personale e inadeguatezza della sua formazione; incapacità di fornire risposte adeguate al problema dei detenuti stranieri.

Il CPT ha inoltre segnalato l'estrema durezza del regime speciale, detto del 41 bis⁷, previsto da una legge della Repubblica Italiana, sul quale il CPT ha espresso la sua preoccupazione e che pone problemi di conformità con i diritti umani fondamentali. Inoltre, la Corte Europea

¹ Versione provvisoria dei dati relativi al 1 settembre 2002; Conseil de l'Europe, SPACE 1, Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe, 23 giugno 2003.

² Densità penitenziaria per 100 posti disponibili: Ungheria (159,6), Grecia (156,8), Italia (134,5), Portogallo (120,7), Cipro (119), Polonia (116,7), Lituania (114,1), Belgio (113,3), Spagna (112,5), Francia (111,5), Inghilterra e Galles (111,1), Svezia (107,5), Finlandia (106,8), Slovenia (105,9), Scozia (103,1), Germania (100,8).

Da una analisi fatta dal deputato europeo Maurizio Turco sulle condizioni di affollamento dei singoli istituti penitenziari italiani, risulta che, in base ai parametri del Ministero per la Giustizia: 29.374 detenuti (52,08% del totale) vivono in condizioni *non regolamentari*, 21.058 detenuti (37,33% del totale) vivono in condizioni *intollerabili* e solo 5.971 detenuti (10,59% del totale) vivono in 64 istituti le cui condizioni sono *regolamentari*.

³ Tasso di detenuti per 100.000 abitanti: Lettonia (363,1), Estonia (340,9), Lituania (326,4), Polonia (208,7), Ungheria (177,4), Repubblica Ceca (164,2), Slovacchia (145,9), Inghilterra e Galles (137,1), Portogallo (132,8), Scozia (128,7), Spagna (126,2), Paesi Bassi (100,8).

⁴ Detenuti stranieri sul totale dei detenuti: Lituania (63,9%), Grecia (45,9%), Cipro (42,9%), Belgio (40,9%), Estonia (35,8%), Lussemburgo (35%), Austria (33%), Italia (30,1%), Germania (29,9%), Paesi Bassi (29,1%), Spagna (25,4%).

⁵ Detenuti senza condanna definitiva sul totale dei detenuti: 50% in Lussemburgo, 47,6 % in Belgio, 44,1% in Lettonia, 41,2% in Italia.

⁶ Decessi (ivi compresi suicidi) in prigione nell'anno 2001 (Referenze: Consiglio d'Europa, SPACE 2002.15) Tasso di mortalità per 10 000 detenuti e tasso di suicidi per 10 000 detenuti: Austria, 53,7, 21,2; Belgio, 35,7, 23,4; Danimarca, 43,3, 30,9; Finlandia, 44,7, 19,1; Francia, 48,7, 21,5; Germania, 21,7, 12,5; Grecia, 40,8, 6,0; Irlanda, 16,1, 3,2; Italia, 32,1, 12,5; Lussemburgo, 0, 0; Paesi Bassi, 15,0, 9,2; Portogallo, 78,5, 14,1; Spagna, 30,7, 4,3; Svezia, 22,2, 7,4; RU: Inghilterra e Galles, 19,7, 10,6; RU: Irlanda del Nord, 0, 0; RU : Scozia, 32,6, 17,9.

⁷ Legge n.279 del 23 dicembre 2002.

per i Diritti dell'Uomo ha recentemente condannato l'Italia per l'impossibilità di fare ricorso per ottenere la revisione del provvedimento di assegnazione in tale regime¹. L'applicazione di tale regime speciale di detenzione è intollerabile in uno Stato democratico² e per tali motivi è necessario che:

a) il CPT svolga una visita ad hoc in Italia sui detenuti ristretti in 41 bis come anche in altri paesi che prevedano regimi simili, legali o di fatto,

b) il Gruppo di esperti sui diritti dell'uomo dell'UE elabori una analisi sulla compatibilità di tali regimi con il rispetto dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali.

Il relatore nota inoltre che per quanto riguarda la Spagna uno studio universitario - in assenza di dati ufficiali precisi - afferma che circa l'80% delle persone che rientrano nel primo grado di trattamento - ovvero in regime chiuso o speciale (persone incluse nei FIES e nell'articolo 75 del Regolamento penitenziario) - stanno scontando la condanna al di fuori del proprio luogo di residenza. Le persone sottomesse a tale regime possono essere recluse in prigioni lontane dal luogo di residenza solo in casi di eccezionale pericolo e quando sia sufficientemente giustificato; lo studio afferma che questa misura si applica in Spagna come pena aggiuntiva alla condanna.

2. Analisi dell'efficacia della protezione dei diritti delle persone private della loro libertà

2.1. Le norme

A garanzia dei diritti delle persone private della loro libertà sul territorio dell'UE, non mancano regole per così dire di *soft-law* (regole minime, norme penitenziarie, risoluzioni, raccomandazioni) elaborate a livello nazionale, al Consiglio d'Europa e all'ONU.

A livello ONU, si ricordano in particolare le [*Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*](#)³, nonché le *Basic Principles for the Treatment of Prisoners*⁴.

Il Consiglio d'Europa ha approvato numerose risoluzioni e raccomandazioni che toccano i principali aspetti della detenzione⁵. Si richiama in particolare, oltre alle fondamentali "Regole penitenziarie europee" (ovvero una serie di linee-guida nel campo penologico, attualmente in corso di revisione), quelle sulla sovrappopolazione carceraria, sull'assistenza sanitaria in prigione, sull'educazione, sugli stranieri, sulle pene alternative. I principi contenuti in tali documenti non sono però giuridicamente vincolanti per gli Stati e, nella sostanza, sono le leggi nazionali e le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo a dettare le norme per gli Stati membri in materia di privazione di libertà.

Anche al fine di ovviare a tale situazione, in sede di Assemblea parlamentare del CdE, è in corso di elaborazione una relazione affidata all'on. Michel Hunault, che propone

¹ Vedi sentenza Ganci contro Italia, del 30 ottobre 2003

² Vedi "Tortura democratica", a cura di Sergio d'Elia e Maurizio Turco, 2003, ed. Marsilio.

³ adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders

⁴ Assemblea generale ONU, dicembre 1990

⁵ Per una lista completa, vedi sito del Consiglio d'Europa:

www.coe.int/T/F/Affaires_juridiques/Coopération_juridique/Emprisonnement_et_alternatives/Instruments_juridiques/Liste_instruments.asp

l'elaborazione di una Carta Penitenziaria Europea che contenga norme vincolanti per gli Stati e la possibilità per i membri della commissione giuridica e per i diritti umani dell'Assemblea di visitare le prigioni.

Nel condividere pienamente tale iniziativa in sede di CdE, si propone un approccio pragmatico per l'Unione: appoggio dell'iniziativa in sede di CdE e elaborazione di una posizione comune su alti standard in materia di protezione dei diritti delle persone private della loro libertà in sede di CdE; verifica dell'esito dei negoziati in sede di CdE e, nel caso in cui l'esito fosse insoddisfacente, elaborazione da parte dell'UE di una Carta dei diritti delle persone private della loro libertà.

2. 2. I meccanismi e gli organi di monitoraggio

Il CPT è stato creato da una Convenzione del CdE nel 1989. I suoi compiti principali sono quelli di monitorare la situazione dei luoghi di detenzione delle persone private della loro libertà (prigioni, stazioni di polizia, centri di ritenzione di stranieri, carceri militari, ospedali psichiatrici, ecc), eseguendo visite regolari e ad hoc ed esprimendo raccomandazioni allo Stato visitato. Il CPT intrattiene con gli Stati membri rapporti di cooperazione e collaborazione; in questo senso il CPT non è un organo giudiziario o sanzionatorio, con poteri vincolanti per gli Stati, ma un organo che mira a prevenire e fare progredire progressivamente le condizioni di detenzione.

Anche a livello di Nazioni Unite è in corso il tentativo di creare un organo simile, attraverso il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la Tortura e le pene disumane e degradanti (CCT)¹. Esso prevede, oltre alla creazione di una "Sottocommissione sulla Prevenzione" con compiti e poteri sostanzialmente simili a quelli del CPT, la creazione a livello nazionale di meccanismi e organismi indipendenti con compiti di prevenzione attraverso il monitoraggio della situazione dei luoghi di detenzione.

In definitiva, i meccanismi attuali sono sostanzialmente soddisfacenti. Il ruolo proposto per l'UE in tale ambito, anche al fine di evitare inutili sovrapposizioni con conseguente spreco di risorse umane e finanziarie, deve essere finalizzato a coordinare la propria politica sui diritti umani con gli organismi di controllo e tutela già esistenti.

L'UE, vista l'esistenza della Rete europea di esperti dei diritti dell'uomo e la recente decisione di trasformare l'Osservatorio UE sul razzismo e la xenofobia di Vienna in un Osservatorio UE sui Diritti umani, dovrà oltre a continuare a integrare le rilevazioni del CPT e degli organismi nazionali nei rapporti annuali sulla situazione dei diritti dell'uomo nell'UE, proporre le iniziative appropriate per sanare situazioni di violazione dei diritti.

E' inoltre urgente che gli Stati membri ratifichino il Protocollo opzionale - eventualmente attraverso una iniziativa dell'UE al riguardo -, auspicando che in tutti gli Stati membri dell'UE i deputati nazionali abbiano la prerogativa di ispezionare i luoghi di detenzione e

¹ Il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la Tortura e le pene disumane e degradanti (CCT) è stato approvato dall'Assemblea generale dell'ONU il 18 dicembre 2002. Ad oggi è stato firmato da 21 Stati (tra i paesi dell'UE: Austria, Danimarca, Finlandia, Italia, Malta, Svezia, Regno Unito). Entrerà in vigore alla ventesima ratifica e, a distanza di un anno dall'apertura alla firma, solo 3 Stati lo hanno già ratificato (tra cui Malta e Regno Unito).

visitare i detenuti, così come già accade in Francia, Italia e Polonia. Naturalmente anche i parlamentari europei devono avere tale prerogativa rispetto all'intero territorio dell'Unione, come peraltro già richiesto dal PE¹: essa è estremamente importante, perché permette ai legislatori di conoscere la realtà detentiva, esercitando un controllo volto a prevenire abusi e violazioni dei diritti dei detenuti e a prendere le misure legislative volte a risolvere strutturalmente tali problemi.

2.3. Le sanzioni

Le violazioni dei diritti dei detenuti sono sanzionate a livello nazionale dalle rispettive corti sulla base delle leggi nazionali, ed a livello europeo dalla Corte EDU, che può intervenire per condannare uno Stato rispetto ad una violazione dei diritti e delle libertà fondamentali in un caso individuale.

La Corte EDU ha sviluppato una giurisprudenza evolutiva a garanzia dei diritti dei detenuti, che si basa principalmente sull'art. 3 (proibizione della tortura e delle pene inumane e degradanti) e che integra anche elementi extra-convenzionali come le Regole penitenziarie europee ed i rapporti del CPT rispetto ad un determinato istituto penitenziario. La Corte EDU, oltre a condannare gli abusi compiuti da agenti dello Stato, è passata più recentemente ad affermare che l'art. 3 tutela il diritto "a essere detenuto in condizioni che devono essere compatibili con il rispetto della dignità umana": essa verifica in pratica la sussistenza di un maltrattamento che raggiunga un "minimo di gravità", da valutare "relativamente" alla situazione di specie. Sugli Stati incombono obblighi negativi, di astensione: non sottomettere i detenuti a condizioni di detenzione che siano costitutive di un maltrattamento contrario all'art. 3²; ed obblighi positivi, d'azione: assicurare condizioni di detenzione conformi alla dignità umana³.

Non è più tollerabile che gli Stati membri mantengano legislazioni contrarie alla giurisprudenza della Corte EDU (che vincola anche l'UE in virtù dell'art. 6 TUE), arrivando sinanche a non applicare le proprie leggi di tutela dei diritti dei detenuti e negandogli di ricorrere contro le violazioni dei loro diritti.

¹ Relazione Pradier, A4-0369/98, paragrafo 41: *"Il PE...chiede che i deputati europei dispongano del diritto di visita e di ispezione negli istituti penitenziari e nei centri di ritenzione per i rifugiati situati sul territorio dell'Unione europea"*.

² In particolare: le modalità di esecuzione della pena non devono sottoporre l'interessato a *"une détresse ou à une épreuve d'intensité qu'excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention"*; non devono essere mirate all'obiettivo *"de l'humilier ou le rabaisser dans sa personnalité"* ou de *"amoindrir sa dignité humaine"*. L'isolamento totale è proibito.

³ In particolare: obbligo procedurale di svolgere una inchiesta efficace al fine di verificare se le condizioni di detenzione violano l'art. 3, obbligo sostanziale di proteggere *"eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier...de manière adéquate"*. La Corte ha giudicato che condizione di detenzione oggettivamente inaccettabili (celle sprovviste di areazione e surriscaldate o fredde, sovrappopolazione, letti insufficienti, condizioni sanitarie deplorablevoli) attentano alla dignità della persona e costituiscono violazione dell'art. 3. Lo Stato deve assicurare la protezione della sanità dei detenuti: amministrazione di cure appropriate, divieto di mantenere in detenzione un carcerato se incompatibile con la sua età o lo stato di salute o le sue condizioni di minorazione fisica. Per un quadro aggiornato della giurisprudenza della Corte, vedere F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme, 6ème édition refondue*, 2003, PUF, pgg 267-282.

2.4. I fondi

Frequentemente gli Stati adducono come motivazione per non attuare le riforme necessarie - raccomandate ad esempio dal CPT - problemi legati alla mancanza di fondi. Per quanto comprensibile che le risorse di bilancio siano limitate, è necessario che sia fatto uno sforzo supplementare. Infatti, sugli Stati incombe la responsabilità di garantire l'esercizio effettivo dei diritti individuali delle persone private di libertà, ed in particolare l'obbligazione positiva di progredire gradatamente verso obiettivi di maggiore garanzia¹.

L'UE potrebbe svolgere un ruolo importante in questo senso creando una linea di bilancio specifica volta a fornire fondi ed assistenza al fine di permettere la ristrutturazione ed il riammodernamento dei luoghi di detenzione al fine di renderli conformi agli standard europei.

2.5. Detenuti e politica penale

Numerosi problemi legati ai luoghi di detenzione sono collegati al quadro più generale della politica penale degli Stati membri. Come rilevato dal CdE, la sovrappopolazione delle prigioni e i problemi connessi potrebbero essere parzialmente ma efficacemente risolti attraverso una maggiore applicazione delle sanzioni alternative al carcere. Esso ha raccomandato agli Stati membri l'applicazione progressiva degli strumenti sostitutivi alla detenzione (liberazione condizionale o anticipata, sorveglianza intensiva o elettronica, riduzioni di pena, grazie, amnistie, semilibertà, congedi penitenziari, lavoro all'esterno, regimi aperti, trattamento all'esterno, giornate separate) e sostitutivi all'entrata in carcere (decriminalizzazione e la decarcerazione, sospensione della condanna o dell'esecuzione della pena, lavori di interesse generale, pene pecuniarie, divieto di guida, confisca, arresti domiciliari, interdizione di esercitare una determinata attività).

Nel prendere nota del lavoro svolto in sede di CdE dagli Stati membri dell'UE, è necessario che gli impegni assunti siano effettivamente realizzati sia sul piano legislativo, che su quello giudiziario.

3. Conclusioni

In conclusione si auspica che l'iniziativa lanciata dal Consiglio sotto presidenza italiana sulle prigioni prosegua, con l'obiettivo principale di garantire la protezione dei diritti delle persone private della loro libertà, in una Unione che - anche in virtù dell'accelerazione della libera circolazione delle persone, della recente entrata in vigore del mandato d'arresto europeo, nonché delle competenze che il Trattato dell'UE, la Carta dei diritti fondamentali ed in futuro la Costituzione le affidano in tema di diritti umani - deve progredire verso uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza reale, basato sul rispetto dei diritti fondamentali universali.²

¹ Vedi anche Comitato per i Diritti dell'uomo, *Osservazione generale n.21 (44) del 6 aprile 1992* relativa all'applicazione dell'articolo 10 del Patto internazionale per i diritti civili e politici; vedi anche le pronunce di tale organo rispetto ai casi individuali a lui sottoposti.

² Per la preparazione di questo rapporto si sono avuti scambi di vedute con Silvia Casale, Wolfgang Rau e Patrick Müller, rispettivamente Presidente, Capo Unità e Responsabile del Centro di documentazione del CPT; Alvaro Gil-Robles, Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani; Maud De Boer-Buquicchio, Vice-Segretaria Generale del Consiglio d'Europa; l'on. Michel Hunault e David Cupina, rispettivamente relatore sulla

9 settembre 2003

PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE B5-0362/2003/REV

presentata a norma dell'articolo 49, paragrafo 1 del regolamento da Marco Cappato (NI) e Giuseppe Di Lello Finuoli a nome del gruppo GUE/NGL

sui diritti dei detenuti nell'Unione europea

Il Parlamento europeo,

- viste le Convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, la Convenzione europea sulla prevenzione della tortura e i trattamenti inumani e degradanti, i rapporti del relativo Comitato, le risoluzioni del Consiglio d'Europa, la risoluzione del Parlamento europeo sulle condizioni carcerarie nell'Unione europea¹ nonché le relazioni annuali del Parlamento europeo sul rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione europea,
- A. considerando che l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e mira a consolidarsi come spazio di libertà, giustizia e sicurezza,
- B. considerando che le condizioni dei detenuti nelle carceri dell'Unione permangono critiche se non allarmanti, e che il Consiglio ha avviato una indagine al riguardo,
- 1. raccomanda alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri di adottare urgentemente una decisione quadro che stabilisca norme minime europee a garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali dei detenuti, in particolare in merito a:
 - condizioni di detenzione (sanitarie, abitative);
 - accesso ai servizi medici;
 - rieducazione, istruzione, riabilitazione e reinserimento sociale e professionale;
 - gruppi vulnerabili (donne, malati, anziani, tossicodipendenti, ecc.);
 - diritto di visita di familiari, amici e terze persone;
 - diritto di ricorso in difesa dei propri diritti;
 - regimi di sicurezza speciali;
 - misure alternative, pene sostitutive, semilibertà, esecuzione delle pene a piede libero, permessi di uscita;
 - accesso dei deputati europei a tutti gli stabilimenti sul territorio dell'UE.

situazione delle prigioni e segretario aggiunto della commissione giuridica e per i diritti umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa; Stephanos Stavros, del Consiglio d'Europa; si ringraziano Ottavio Marzocchi, collaboratore dei deputati Radicali al PE e Malena Zingoni, assistente parlamentare, per il loro contributo a questo rapporto.

¹ Risoluzione del Parlamento europeo sulle condizioni carcerarie nell'Unione europea: ristrutturazioni e pene sostitutive (A4-0369/1998)