

Strasburgo, 14 dicembre 2005

RAPPORTO
DI ALVARO GIL-ROBLES,
COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI,
SULLA SUA VISITA IN ITALIA
10 - 17 GIUGNO 2005

**All'attenzione del Comitato dei Ministri
e dell'Assemblea parlamentare**

Introduzione	4
I. OSSERVAZIONI GENERALI.....	4
II. LA GIUSTIZIA IN ITALIA	6
A. Durata dei procedimenti e procedimenti arretrati accumulatisi negli anni 8	
i. Misure adottate per ridurre la lentezza delle procedure.....	11
1) Giudice di pace.....	11
2) Sezioni stralcio	12
3) Legge Pinto.....	13
ii. Problemi persistenti	14
1) Mezzi e assetto organizzativo della giustizia	14
2) Inerzia delle procedure	15
3) La prescrizione.....	16
Conclusioni.....	19
A. Riforme in materia penale.....	19
iii. Riapertura di un procedimento penale e sentenze in contumacia	19
iv. Divieto della tortura	20
1) Diritto attualmente applicabile.....	20
2) Disegni di legge relativi all'introduzione del delitto di tortura nel codice penale	
21	
III. IL SISTEMA CARCERARIO	22
A. Situazione generale	22
B. La salute in prigione	24
C. Attività proposte ai detenuti.....	24
D. Neonati e bambini in tenera età conviventi in carcere con le madri.....	26
E. Detenuti sottoposti alle disposizioni dell'articolo 41 bis dell'ordinamento	
penitenziario.....	27
v. Procedure per l'assegnazione e il ricorso	28
vi. Trattamento dei detenuti	29
vii. Isolamento diurno.....	30
viii. Sospensione del « regime 41 bis »	31
IV. GIUSTIZIA MINORILE	33
A. Giustizia minorile.....	33
B. Carceri minorili.....	33
V. IL SISTEMA PSICHIATRICO.....	35
A. Sistema psichiatrico ordinario	35
ix. La de-istituzionalizzazione degli ospedali psichiatrici.....	36
x. Servizi psichiatrici alternativi.....	37
xi. L'internamento in ospedale (TSO).....	37
B. Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG).....	38
xii. La nozione di « persona socialmente pericolosa »	39
xiii. Decisione del giudice	40
xiv. Durata dell'internamento	41
xv. Il mantenimento degli internati negli OPG	41
Conclusioni.....	44
VI. IMMIGRAZIONE E ASILO	44
A. Contesto politico e giuridico.....	44
B. L'ingresso degli immigrati in Italia	46
C. Diritto applicabile in materia di asilo e di protezione sussidiaria	48
D. Procedura di asilo	48
xvi. La procedura di asilo ordinaria.....	51

xvii. La procedura di asilo semplificata	52
E. I centri di permanenza temporanea e di assistenza.....	54
xviii. Gestione e funzionamento dei CPTA.....	54
xix. Condizioni di vita nei CPTA	56
F. La situazione particolare nell'isola di Lampedusa	57
G. L'allontanamento di certi stranieri respinti	61
xx. Identificazione degli stranieri allontanati.....	61
xxi. Paesi di destinazione delle persone allontanate.....	63
H. Procedure di espulsione	64
I. Decreto antiterrorismo e espulsione	67
J. Strutture offerte ai richiedenti asilo	69
K. Minori migranti non accompagnati.....	70
VII. STRANIERI REGOLARI.....	72
A. Quote annue di immigrazione.....	72
B. Diritto di voto e partecipazione degli stranieri regolari	73
C. Rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno.....	73
VIII. LA COMUNITA' ROM.....	74
A. Accesso all'occupazione.....	75
B. Condizioni di vita.....	75
xxii. Accesso all'abitazione	75
xxiii. Accesso alle cure	76
C. Educazione.....	77
IX. PROTEZIONE DELLE VITTIME DELLA TRATTA	78
X. LE ISTITUZIONI DI DIFESA DEI DIRITTI DELL'UOMO	79
A. La questione di un'istituzione nazionale dei diritti dell'uomo	79
B. L'istituto dei mediatori	80
XI. ALTRI MOTIVI DI PREOCCUPAZIONE	81
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	82
Per quanto riguarda il funzionamento della giustizia	82
Per quanto riguarda la riforma del diritto penale	82
Per quanto riguarda il sistema carcerario	83
Per quanto riguarda il regime di "41 bis"	83
Per quanto riguarda il sistema psichiatrico.....	83
Per quanto riguarda le procedure di asilo e i richiedenti asilo	84
Per quanto riguarda il principio del divieto di respingimento	85
Per quanto riguarda l'allontanamento di stranieri	85
Per quanto riguarda gli stranieri in situazione regolare.....	85
Per quanto riguarda la comunità Rom.....	85
Per quanto riguarda le istituzioni dei diritti dell'uomo	86
Per quanto riguarda la libertà dei media.....	86

Introduzione

Ai sensi dell'articolo 3 e) della Risoluzione (99) 50 del Comitato dei Ministri sul Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, ho accettato il cortese invito del Ministro degli Affari esteri della Repubblica italiana, Gianfranco Fini, ad effettuare una visita ufficiale nel paese, dal 10 al 17 giugno 2005; mi sono recato in Italia, accompagnato dal Direttore del mio Ufficio, Manuel Lezertua e dai Sigg. John Dalhuisen e Julien Attuil, funzionari del mio Ufficio. Mi sia consentito, innanzi tutto, di ringraziare le autorità italiane per gli sforzi compiuti e per tutti i mezzi messi in atto per garantire una perfetta organizzazione di questa visita. Tengo inoltre a ringraziare la Rappresentanza permanente italiana presso il Consiglio d'Europa e il suo Ambasciatore, per l'indispensabile sostegno fornito, che ne ha favorito il buon svolgimento. Desidero infine esprimere la mia gratitudine a tutte le autorità italiane incontrate in questa occasione e ringraziarle della grande apertura di spirito dimostrata e della loro piena collaborazione.

In occasione di questa mia visita, ho potuto incontrare Giuseppe Pisanu, Ministro dell'Interno, Roberto Castelli, Ministro della Giustizia, Roberto Maroni, Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Stefania Prestigiacomo, Ministra delle pari opportunità e Margherita Boniver, Sottosegretario di stato agli affari esteri. Ho inoltre incontrato vari esponenti dell'ordine giudiziario, tra cui il Presidente della Corte costituzionale e il Presidente della Corte di Cassazione, il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, procuratori e magistrati a Napoli, e membri dell'Ordine degli avvocati italiani. Ho avuto l'occasione di intrattenermi a colloquio con i Vice-presidenti e con membri del Senato e della Camera dei Deputati, con i Prefetti di Napoli e di Venezia, con il Presidente e con membri del Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo e con rappresentanti delle autorità comunali e regionali. Ho avuto scambi di opinioni con la Rappresentante dell'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (di seguito « ACNUR ») in Italia e con rappresentanti della società civile e di ONG nazionali e locali. Ho visitato il carcere maschile e femminile della Giudecca (Venezia), il carcere di Rebibbia Nuovo Complesso (Roma), il centro di permanenza temporanea e di prima accoglienza per stranieri di Roma – Ponte Galeria, aeroporto di Fiumicino – Roma, il centro per stranieri di Lampedusa, i carceri per minori di Nisida e di « Casal del Marmo » (Roma), il centro per minori non accompagnati « Scuola di Volo », un centro di accoglienza per minorenni in stato di fermo, il quartiere « Campo Nomadi Casilino 900 » (Roma), il Centro contro la violenza di Venezia e due centri di accoglienza e di alloggio per richiedenti asilo a Roma.

I. OSSERVAZIONI GENERALI

1. L'Italia, membro fondatore del Consiglio d'Europa, ha ratificato la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU) nel 1955, come pure i suoi Protocolli 1, 4, 6 e 7. E' inoltre parte contraente della Carta sociale europea e dei suoi Protocolli aggiuntivi, tra cui quello che prevede un sistema di reclami collettivi, nonché dell'insieme degli articoli della Carta sociale europea revisionata¹. L'Italia ha ratificato la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e la Convenzione per la prevenzione della tortura. Ha spesso svolto un ruolo di promotore per contribuire al miglioramento delle norme internazionali in materia di diritti dell'uomo e le ha in genere recepite rapidamente nel proprio diritto interno. In considerazione delle recenti evoluzioni in materia, l'Italia potrebbe prendere in esame la possibilità di ratificare i Protocolli della CEDU relativi all'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione (n°12), all'abolizione della pena di morte in ogni circostanza (n°13) e alla riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo (n° 14), e di aprire alle ONG nazionali la procedura per i reclami collettivi prevista nella Carta sociale europea.

2. Malgrado il livello in genere elevato di protezione dei diritti umani offerto dalla sua legislazione, l'Italia contribuisce tuttavia notevolmente a determinare il sovraccarico di lavoro della Corte europea dei diritti dell'uomo. E' infatti il quinto Stato per il numero di ricorsi dinanzi alla Corte ed è il primo in termini di condanne. Inoltre, è il paese che registra il numero maggiore di mancata esecuzione delle sentenze. Per quanto la maggior parte di tali casi riguardi la durata eccessiva dei processi, si segnalano frequentemente altri problemi,– esecuzione delle decisioni di giustizia, riapertura delle procedure, affidamento di minori, ecc– per i quali le autorità italiane sono state talvolta reticenti, oppure semplicemente lente, nel modificare certe norme o prassi dopo le sentenze della Corte. Infatti, i tre quarti dei problemi legati all'esecuzione restano irrisolti, più di tre anni dopo essere stati presentati al Comitato dei Ministri. Questi ritardi riguardano altri settori di cooperazione tra l'Italia e certi organi del Consiglio d'Europa, quali il Comitato di prevenzione della tortura, oppure il Comitato europeo dei diritti sociali, ed è certo che le autorità italiane potrebbero essere incoraggiate a cooperare con una maggiore tempestività². D'altro canto, tengo a sottolineare l'impegno e la piena collaborazione delle autorità italiane con il mio Ufficio al momento della preparazione di questa mia visita e ad affermare che non mi sono stati imposti né ostacoli, né restrizioni. Ho potuto visitare liberamente l'insieme dei luoghi da me indicati, compresi quelli talvolta definiti sensibili.

¹Ad eccezione dell'articolo 25 della Carta sociale europea revisionata, relativo al diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso di insolvenza del datore di lavoro, che riprende la direttiva 80/987 dell'Unione europea.

² La pubblicazione dei rapporti delle visite effettuate nel 1996 e nel 2000 da parte del CPT è stata autorizzata soltanto nel 2003; d'altra parte, l'Italia non ha presentato il proprio rapporto periodico dinanzi al Comitato europeo dei diritti sociali, previsto nel giugno 2003.

3. Eppure, malgrado il fatto che, come precedentemente indicato, l'Italia offra un alto livello di protezione dei diritti dell'uomo e che i suoi sforzi per rispettarli siano conformi con quanto ci si può aspettare da una democrazia avanzata, la mia visita ha permesso di individuare certe difficoltà, alcune delle quali legate a problemi esistenti da vecchia data, e altre relative a nuove sfide. La disfunzione della giustizia in Italia non è un fenomeno nuovo, come lo dimostrano i numerosi casi sottoposti alla Corte europea e gli annosi dibattiti all'interno del paese. Tale problema, pur essendo ormai diventato un fatto politico e sociale accettato, non è assolutamente trascurabile, dal momento che provoca serie violazioni e incide negativamente sulla possibilità di godere di altri diritti. Devono essere intrapresi sforzi tangibili per risolvere i problemi strutturali che sottendono all'attuale deterioramento della giustizia italiana. Altro motivo di preoccupazione sono le condizioni delle carceri, il cui degrado è più rapido della loro ristrutturazione, e che sono sottoposte alla pressione del continuo aumento del numero di detenuti. Sono fonte di preoccupazione anche le condizioni e i criteri di detenzione negli ospedali psichiatrici giudiziari.
4. In questi ultimi dieci anni è emersa una nuova problematica, provocata dalla notevole pressione migratoria che deve fronteggiare l'Italia. Il presente rapporto intende esaminare alcune delle sfide, che vanno dall'accesso alle procedure di asilo, all'accoglienza degli immigrati che sbarcano sulle coste italiane, alle condizioni di detenzione degli stranieri in situazione irregolare o alla tratta di esseri umani, che accompagnano tale fenomeno. In tutti questi campi, l'Italia non è il solo paese d'Europa a dover affrontare nuovi problemi. Riesce a risolverli, talvolta con successo, spesso con umanità, ma, come avviene del resto in altri paesi, occorre avviare una più ampia riflessione e prestare un'attenzione ancora maggiore alla questione, per garantire che vengano rispettati i diritti e la dignità dei migranti appena arrivati.
5. La protezione dei gruppi vulnerabili, quali i bambini, le minoranze o le vittime della tratta di esseri umani, deve essere annoverata tra le grandi realizzazioni dell'Italia, per quanto siano ancora indispensabili dei miglioramenti, in particolare a favore della comunità Rom. Infine, il mio rapporto non può esimersi dal sollevare la questione della possibilità di istituire dei meccanismi nazionali non giudiziari preposti alla promozione e alla tutela dei diritti dell'uomo.

II. LA GIUSTIZIA IN ITALIA

6. Le difficoltà di funzionamento della giustizia italiana non costituiscono una novità e sono ormai a noi tutti ben note. Nel corso degli ultimi decenni, la giustizia si è guadagnata agli occhi degli amministrati una reputazione di lentezza e talvolta di inefficacia. Sono stati pubblicati molti rapporti di istituzioni nazionali e internazionali, in primo luogo il Consiglio d'Europa, che espongono in dettaglio i complessi meccanismi di funzionamento e talvolta i tortuosi meandri della giustizia in Italia. Non ho pertanto l'intenzione di riprenderli in questa sede, ma vorrei piuttosto fornire un contributo all'analisi di certe difficoltà e della loro soluzione.
7. La giustizia è un elemento fondamentale dell'organizzazione sociale, poiché determina la realizzazione e la protezione dei diritti degli individui. La sua disfunzione incide negativamente sull'insieme della popolazione e, per quanto taluni possano trovarvi un interesse o trarne un vantaggio, la maggior parte ne subisce gravi conseguenze. Nel corso dei procedimenti giudiziari, i diritti degli individui, siano essi convenuti o ricorrenti, sono limitati, ostacolati fino alla decisione finale dei tribunali. L'insieme della società italiana subisce le ripercussioni dirette o indirette provocate dalle storture e dall'inerzia della giustizia italiana.
8. Nel corso della mia visita, ho avuto l'occasione di intrattenermi a colloquio con i Presidenti e i Procuratori delle giurisdizioni supreme, con magistrati con esperienza sul campo e con numerosi avvocati rappresentanti il foro italiano. Ho inoltre avuto lunghe conversazioni con il Ministro della Giustizia. Tutti i miei interlocutori hanno riconosciuto l'esistenza di un vero problema del sistema giudiziario, nonché la necessità di intraprendere una riforma di grande portata, senza peraltro dimostrare un particolare entusiasmo ad avviare tale processo, necessariamente delicato e difficile. La situazione mi è parsa legata a una certa reciproca diffidenza esistente tra l'ordine giudiziario e il mondo politico; non è raro che le azioni degli uni siano interpretate come una minaccia per gli altri. In questa sede, non mi pongo l'obiettivo di individuare o di biasimare eventuali colpevoli, ma piuttosto di insistere sulla necessità di ricercare un consenso intorno ai miglioramenti da apportare al buon funzionamento della giustizia.
9. Negli ultimi anni, sono già state proposte numerose riforme dell'amministrazione della giustizia, e alcune sono state adottate. Si deve tuttavia osservare che avevano tutte come denominatore comune l'obiettivo di tentare di risolvere soltanto una parte di un problema più globale, senza talvolta tenere conto di eventuali effetti o conseguenze pratiche. Inoltre, non sono sempre state portate a termine, vuoi per mancanza di mezzi, o, talvolta, per mancanza di una reale volontà.

A. Durata dei procedimenti e procedimenti arretrati accumulatisi negli anni

10. La durata eccessiva dei procedimenti giudiziari in Italia rappresenta, secondo il parere unanime di tutti gli intervistati, un problema strutturale persistente, di cui le autorità italiane devono rispondere da oltre un decennio. La prima risoluzione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, relativa all'esecuzione di una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla durata dei procedimenti risale al 1992³. In considerazione dell'assenza di miglioramenti tangibili nell'amministrazione della giustizia, e del ripetersi delle condanne dell'Italia da parte della Corte europea, il Comitato dei Ministri ha istituito un meccanismo specifico di monitoraggio relativo alle disposizioni generali necessarie per risolvere il problema strutturale della durata eccessiva dei processi in Italia⁴.
11. Come indicato nel rapporto annuale del Consiglio d'Europa sulla durata eccessiva dei processi in Italia, « l'efficacia dei provvedimenti già adottati, valutata a partire dai dati statistici relativi alla durata media dei procedimenti e alla riduzione dei ritardi accumulatisi per i procedimenti pendenti, pare al momento insufficiente »⁵. Il rapporto nota che la riduzione della durata media dei procedimenti, osservata tra il 1995 e il 2000, ha subito un rallentamento verso il 2001, e che attualmente è aumentata, malgrado le molteplici misure complesse attuate dalle autorità italiane nel corso degli ultimi anni. In realtà, sono in aumento tanto la durata media dei procedimenti giudiziari, che la trattazione dei casi pendenti, a prescindere dal livello di giurisdizione, tranne poche eccezioni. Soltanto per il periodo che va da gennaio 2001 a dicembre 2004, tra le 998 decisioni e sentenze rese dalla Corte europea relative all'Italia, 799 riguardavano l'articolo 6 della CEDU, nella maggior parte dei casi in relazione a ritardi del procedimento giudiziario.
12. Nel 2004, in base alle informazioni fornite dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione⁶, la durata media dei processi, fino alla decisione della corte di appello, era di otto anni nei processi civili e di cinque anni nei processi penali. Al 30 giugno 2004, oltre nove milioni di casi erano in attesa di giudizio: 4,7 milioni dinanzi alle giurisdizioni civili⁷ e circa 3,4

³ Risoluzione DH(92)26, 15 giugno 1992, relativa al caso Motta c. Italia del 19 febbraio 1991.

⁴ Risoluzione DH (97)336. La Risoluzione interinale Res DH(2000)135 ha perfino instaurato un sistema di rapporti annuali e di programmi d'azione sulle riforme della giustizia civile, penale e amministrativa in Italia.

⁵ Terzo rapporto annuale sulla durata eccessiva dei procedimenti giudiziari in Italia, CM/Inf/DH(2004)23 rivisto il 24 settembre 2004, § 3.

⁶ Ugualmente disponibili nel suo discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario, 11 gennaio 2005.

⁷ 4.396.334 davanti alle giurisdizioni di prima istanza e 320.241 davanti alle giurisdizioni di seconda istanza.

milioni dinanzi alle giurisdizioni penali⁸. Ad essi bisogna aggiungere i 100.000 casi pendenti soltanto dinanzi alla Corte di Cassazione⁹. In base a tali cifre, circa il 30 % della popolazione italiana è in attesa di una decisione giudiziaria. I tempi per la trattazione

⁸ 1.991.711 casi dinanzi alle Procure, 1.254.003 casi dinanzi alle giurisdizioni di prima istanza e 136.955 casi dinanzi alle giurisdizioni di seconda istanza.

⁹ 92.545 cause civili e 30.953 cause penali alla fine del 2004.

dei procedimenti non solo si rivelano lunghi, ma hanno perfino tendenza ad allungarsi di anno in anno. A titolo esemplificativo, la durata media dei procedimenti dinanzi alle corti di appello è aumentata del 23% dal 2003 al 2004 per le cause civili, e del 33% per le cause penali.

13. Le conseguenze disastrose di tali ritardi possono talvolta rivelarsi drammatiche, dal momento che l'incapacità di garantire il diritto alla giustizia in tempi ragionevoli incide sulla possibilità di garantire altri diritti, in particolare i diritti fondamentali. Per quanto concerne le cause penali, le conseguenze sull'accusato sono evidenti, segnatamente per gli innocenti, che devono in particolare sopportare il danno prolungato alla loro reputazione. Oltre a tali conseguenze per gli accusati, la lentezza dei procedimenti nega ugualmente alle vittime il diritto alla giustizia e contribuisce in modo più generale a favorire una certa impunità, che indebolisce lo stato di diritto e la pubblica sicurezza. Tra i procuratori con i quali mi sono intrattenuto a colloquio, sono numerosi quelli che lamentano il fatto che la lentezza dei procedimenti non consenta di prevenire i casi di recidiva, e che abili manipolazioni del complesso diritto procedurale italiano permettano a certi avvocati di fare interrompere le azioni giudiziarie che si estinguono per prescrizione.

14. Anche la lentezza dei procedimenti civili comporta conseguenze pregiudizievoli per le parti. Nei contenziosi sul lavoro, per esempio, la durata media in prima istanza era di 698 giorni nel 2004, registrando una progressione del 14% rispetto al 2003. In appello, per lo stesso contenzioso, erano necessari in media 686 giorni per ottenere una decisione. Il che rappresenta, per tutti, una durata decisamente troppo lunga prima di ottenere una sentenza. Tuttavia, nel caso di uno straniero, il cui rinnovo annuo del permesso di residenza è condizionato dalla possibilità di dimostrare di disporre di un contratto di lavoro, tale termine gli impedisce di contestare un licenziamento, o perfino di azzardarsi a protestare per un trattamento ingiusto. Per i fallimenti, le parti devono aspettare 3.359 giorni, in altre parole circa 10 anni, prima di ottenere una decisione di prima istanza ¹⁰ nel corso dei quali sono sospesi certi diritti del fallito: diritti economici - diritto di gestire dei beni o di disporre di un conto bancario -, ma anche diritti civili e politici. Tali constatazioni si applicano sfortunatamente anche alle controversie in materia di divorzio o di esecuzione delle decisioni. E' inaccettabile che per contenziosi talmente essenziali, per i quali una, o perfino le due parti, hanno bisogno di una decisione rapida, tali tempi siano diventati la norma. La Corte europea ha reso numerose sentenze in questo tipo di casi, ingiungendo all'Italia di

¹⁰ *Addendum al quarto rapporto annuale sulla durata eccessiva dei procedimenti giudiziari in Italia per il 2004*, CM/Inf/DH(2005)33, 5 luglio 2005.

risolvere tale problema¹¹. Non posso fare altro che ribadire le preoccupazioni sollevate dalla Corte in tali sentenze e invitare le autorità ad adottare i provvedimenti necessari per diminuire i tempi dei procedimenti, in particolare nei settori che richiedono una maggiore tempestività.

i. Misure adottate per ridurre la lentezza delle procedure

15. Per tentare di porre rimedio a tali difficoltà, l'Italia ha intrapreso varie riforme del suo sistema giudiziario, introducendo nuovi meccanismi, finalizzati a diminuire il numero di casi pendenti, a indennizzarli o semplicemente ad accelerare le procedure. Tali meccanismi non hanno malauguratamente avuto però tutti gli effetti sperati, e talvolta hanno ripetuto, o hanno perfino aggravato i problemi che dovevano inizialmente risolvere.

1) Giudice di pace

16. La legge n° 374 del 21 novembre 1991 dà competenza a magistrati onorari, i giudici di pace, per controversie civili di minore importanza. La loro competenza è stata estesa nel 2002 alle infrazioni penali meno gravi, ma molto diffuse, allo scopo di ridurre il sovraccarico di lavoro delle giurisdizioni penali. Sono state adottate delle procedure semplificate per certe cause penali, con possibilità di conciliazione tra la vittima e l'accusato.
17. La legge prevedeva il reclutamento di 4.700 giudici di pace. Al 1° gennaio 2005, ossia 13 anni dopo, l'Italia aveva assunto solo 3.818 giudici di pace. Si tratta di giudici onorari, spesso ex avvocati o funzionari di polizia in pensione, che ricevono una formazione sommaria prima di assumere le loro funzioni. Le autorità, viste le difficoltà a ottenere il numero di giudici di pace fissato dalla legge, hanno avuto tendenza, in questi ultimi anni, a permettere il reclutamento di persone con minore esperienza e in particolare di giovani avvocati. Numerosi professionisti del mondo giudiziario hanno espresso allarme e inquietudine al riguardo, sottolineandone la scarsa esperienza.
18. Il contributo fornito dai giudici di pace all'amministrazione della giustizia è ormai considerato indispensabile. Nel 2004, hanno trattato il 48 % delle cause di primo grado. Tuttavia, anche i giudici di pace, come le altre giurisdizioni italiane, non sono esenti dal problema del sovraccarico di

¹¹ A titolo di esempio, nel caso *Goffi c. Italia*, 24 marzo 2005, il ricorrente è stato in procedimento di fallimento dal 1989 al 2002, il che lo ha privato per 13 anni dell'uso di certi dei suoi beni, del rispetto della riservatezza della sua corrispondenza e della possibilità di allontanarsi dal proprio domicilio.

lavoro e dell'allungamento dei tempi. Nel 2004, avevano accumulato un ritardo riguardante oltre 600.000 cause pendenti e dei ritardi di procedure di 414 giorni in campo civile e di 236 giorni per le cause penali¹². Senza rimettere in discussione un'istituzione stabilita e utile, il rafforzamento della formazione iniziale dei giudici di pace potrebbe permettere di migliorare la qualità e l'efficacia del loro lavoro. Occorre soprattutto garantire che vengano reclutati i giudici di pace necessari per il buon funzionamento della giustizia.

2) Sezioni stralcio

19. Queste camere, che corrispondono a sezioni dei tribunali civili di primo e secondo grado, sono state istituite con legge n° 276¹³ per trattare i procedimenti pendenti dinanzi ai tribunali civili al 30 aprile 1995. Ogni tribunale può comportare una o più sezioni stralcio composte da un Presidente – che è un magistrato professionale- e da almeno due giudici onorari. La legge prevedeva la nomina di 1.000 giudici onorari, i cui criteri di accesso alla carica sono stati estesi nel 1999, vista la mancanza di candidati.
20. Il meccanismo è stato istituito per trattare, nel giro di cinque anni, i 640.056 casi pendenti al 30 aprile 1995. Doveva concludersi nel dicembre 2003, ma è stato prolungato al 2004 e poi al 2005, poiché non era stato smaltito l'arretrato delle controversie da trattare. Il 31 dicembre 2004, restavano ancora 76.789 controversie dinanzi alle sezioni stralcio in Italia. Nel gennaio 2005, il rapporto del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione

¹² *Terzo rapporto annuo sull'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia per il 2003*, Documento preparato dal Segretariato, CM/Inf/DH(2004)23 riveduto il 24 settembre 2004.

¹³ Legge 276 del 22 luglio 1997 relativa alle « Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari di ruolo e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ».

indicava che soltanto le sezioni stralcio di Milano e di Trieste avrebbero eventualmente potuto concludere il loro lavoro nel corso dell'anno. Per le altre sezioni, la situazione ha preso una piega piuttosto positiva e si sta andando verso una progressiva riduzione dei casi pendenti, tranne per alcune sezioni.¹⁴

21. E' a dir poco sorprendente il fatto che, dopo 10 anni, ci siano ancora delle controversie, tutte anteriori al giugno 1995, in attesa di una decisione di primo grado dinanzi ad una giurisdizione creata all'unico scopo di accelerarne la trattazione. Inoltre, le sezioni stralcio utilizzano dei magistrati non professionali, ma richiedono ugualmente la presenza di un magistrato ordinario, il che non lo solleva dai suoi compiti, né dal suo onere di lavoro. Questa funzione supplementare ha come conseguenza di ritardare il lavoro ordinario dei magistrati e quindi di andare ad accrescere i ritardi nell'amministrazione della giustizia per le altre cause.

3) Legge Pinto

22. La legge n° 89 del 2001 relativa all'equa riparazione del danno in caso di irragionevole durata di un procedimento giudiziario, denominata comunemente Legge Pinto, ha aperto la possibilità di presentare un ricorso per riparazione in caso di durata eccessiva di un procedimento. Il meccanismo ha consentito di ridurre il numero di ricorsi introdotti contro l'Italia presso la Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel 2004, il Dipartimento generale dei diritti umani del Ministero della Giustizia ha trattato 3.240 casi presentati ai sensi della Legge Pinto. Nel 2004, la Corte di Cassazione ha reso numerose sentenze, indicanti che le riparazioni, in particolare per i danni morali, accordate nei procedimenti della legge « Pinto » devono essere conformi alla giurisprudenza e alle riparazioni concesse dalla Corte europea¹⁵.
23. L'istituzione di questa procedura è stata accolta come un significativo progresso nel contenzioso dinanzi alla Corte europea contro l'Italia. Evita infatti di ingombrare la Corte europea di ricorsi relativi a una violazione strutturale, ossia il ritardo eccessivo dei procedimenti, sulla quale si è già pronunciata in svariate occasioni. Ciononostante, pur permettendo di indennizzare le violazioni subite, tale procedura non costituisce né una soluzione, né un risultato.

¹⁴ *Inaugurazione anno giudiziario 2005*, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004, Francesco Favara, Procuratore generale presso la Corte suprema di Cassazione, 11 gennaio 2005.

¹⁵ Sentenze n° 1338, 1339, 1340 e 1341 della Corte di Cassazione, del 27 novembre 2003, depositate presso la cancelleria il 26 gennaio 2004. Tali sentenze sono state riprese dalla Corte europea in una decisione sulla ricevibilità, *Di Sante c. Italia*, 24 giugno 2004.

24. D'altro canto, le procedure di riparazione legate alla legge Pinto dipendono dalla competenza delle corti di appello. Come avviene per le sezioni stralcio, tale nuova competenza va ad aggiungersi alle responsabilità e alle mansioni ordinarie delle giurisdizioni di appello. Pertanto, le cause nell'ambito della legge Pinto rallentano ulteriormente la trattazione degli altri casi. L'intervento delle corti di appello, se non ne viene rafforzato il personale, provoca quindi una situazione paradossale, per cui le giurisdizioni allungano un poco di più i tempi delle procedure ordinarie per porre rimedio ai danni subiti appunto a causa dei ritardi di procedura.
25. Invero, la legge Pinto permette unicamente di indennizzare le vittime, senza affrontare la causa del problema. L'assegnazione di una riparazione pecuniaria non ha alcuna conseguenza sulle procedure o sulle giurisdizioni responsabili del ritardo irragionevole constatato. La legge Pinto permette unicamente di constatare la violazione, senza lottare contro le sue cause. Con tale metodo, l'Italia indennizza le vittime, evita certe condanne presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, ma continua a violare il diritto a un equo processo in tempi ragionevoli. La sola riparazione non può essere ammissibile, occorre affrontare direttamente le cause di tale ritardo.

ii. Problemi persistenti

26. In base alle spiegazioni che mi sono state fornite e alle difficoltà che ho potuto osservare, il problema strutturale dei ritardi eccessivi è determinato da due grandi problematiche, legate a certe carenze dell'organizzazione giudiziaria e dei mezzi di cui dispone, da un lato, e ai meccanismi procedurali, dall'altro lato.

1) Mezzi e assetto organizzativo della giustizia

27. La giustizia italiana manca fundamentalmente di mezzi. L'Italia stanziava un bilancio per il funzionamento della giustizia non indifferente¹⁶, dal punto di vista quantitativo, ma che non sembra sufficiente per ridurre gli arretrati dei casi accumulatisi col tempo. Per esempio, nel corso dei miei incontri con alcuni magistrati, mi è stato indicato che nel 2004, il budget per la carta e le cartucce di inchiostro delle stampanti era già stato assorbito nel mese di luglio, il che li costringeva a ricorrere a vari stratagemmi per continuare a lavorare correttamente nei sei mesi successivi, fino alla fine

¹⁶ Secondo il rapporto « sistema giudiziario europeo 2002 » della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa, nel 2002, ogni abitante in Italia ha contribuito con 45,98 € al bilancio dei tribunali, il che rappresenta circa lo 0,5 % del bilancio nazionale italiano.

dell'anno. La mancanza di mezzi si fa tanto più sentire, in quanto i progressi tecnologici richiedono investimenti importanti per l'informatica, settore che registra ancora in gran parte delle lacune nell'amministrazione della giustizia.

28. Nel luglio 2005, l'Italia contava 8.603 magistrati professionali¹⁷. A tali magistrati « ordinari », si devono aggiungere i circa 4.000 giudici di pace. Questa cifra viene talvolta considerata importante, ma occorre valutarla tenendo conto della portata delle competenze dei giudici e del numero di procedimenti nei quali devono intervenire. Era stato ipotizzato di introdurre la figura dell'assistente giuridico del giudice, ma sfortunatamente la proposta non è stata attuata. Eppure, il ricorso a tali assistenti potrebbe consentire di migliorare il lavoro dei giudici e la qualità delle decisioni. Inoltre, il vantaggio sotto il profilo della produttività potrebbe essere importante rispetto all'investimento finanziario necessario e consentirebbe di dare una solida formazione a giovani giuristi o avvocati.
29. In base alle informazioni di alcuni magistrati e avvocati che ho potuto incontrare, certi tribunali vengono mantenuti in alcune città o cittadine per ragioni maggiormente legate alla politica locale o al prestigio, che alla vera necessità. Una migliore ripartizione dei magistrati e dei tribunali, in funzione dei bisogni, porterebbe innegabilmente a una migliore amministrazione della giustizia. Non spetta a me rimettere in discussione un dato di fatto, né equilibri o specificità regionali o locali spesso fragili. Tuttavia, un'analisi delle suddivisioni delle circoscrizioni giudiziarie potrebbe garantire un miglioramento della giustizia, senza peraltro provocare aumenti a livello del bilancio.

2) Inerzia delle procedure

30. I magistrati da me incontrati mi hanno indicato che le procedure del diritto italiano sono molto rispettose degli interessi delle parti, ma sono anche molto formalistiche. Il che provoca ineluttabilmente una molteplicità di procedure, di comunicazioni, di lettere, che tolgono tempo per il lavoro da dedicare al merito delle cause. Vale la pena di insistere ancora una volta sul fatto che un'assistenza giuridica e amministrativa per i magistrati potrebbe permettere di accelerare il processo decisionale. Occorrerebbe piuttosto rivedere in modo approfondito i meccanismi di comunicazione tra le parti e il numero di interventi dei giudici. La semplificazione delle procedure permetterebbe innegabilmente di accelerarle, agevolando nel contempo il lavoro dei magistrati e degli avvocati.

¹⁷ A titolo di confronto, la Francia contava 7.675 magistrati nel 2004, ma per un numero di cause ampiamente inferiore.

31. Il ricorso all'appello e alla Cassazione mi è sembrato un'altra fonte di preoccupazione. Non perché sia in discussione il diritto di ciascun individuo di presentare appello o ricorso dinanzi alla Corte di Cassazione, come lo garantisce la Costituzione, ma piuttosto perché se ne abusa. Per illustrare tale affermazione, le statistiche delle cause pendenti dinanzi alla Corte di Cassazione sono esempi lampanti del problema: il 31 dicembre 2004, 92.545 cause civili e 30.953 cause penali erano pendenti dinanzi alla giurisdizione suprema.¹⁸ Si potrebbe dire, in modo schematico, che la Corte di Cassazione non rappresenta più un organo destinato a decidere della buona applicazione del diritto, ma piuttosto una specie di terzo grado di giurisdizione. Secondo i miei interlocutori, tale situazione è legata alla cultura giurisdizionale italiana, all'importanza e alla fiducia che accordano a tale Corte i cittadini.

3) La prescrizione

32. Il sistema del computo dei tempi ai fini della prescrizione delle infrazioni mi pare costituire un'altra causa di eccessivo allungamento dei procedimenti penali. Il principio della prescrizione poggia sull'idea che, dopo un certo tempo, proporzionalmente alla gravità dell'infrazione commessa, le procedure penali debbano interrompersi. Tale meccanismo è previsto, nel diritto italiano, agli articoli da 157 a 161 del codice penale. Nel corso delle mie discussioni con gli operatori del mondo giudiziario, ho avuto la sorpresa di apprendere che le possibilità di interrompere o di sospendere la prescrizione erano limitate a un numero molto preciso di atti.
33. In realtà, tali garanzie sono troppo facilmente sviate dai loro obiettivi iniziali; le debolezze del meccanismo della prescrizione permettono a una persona incriminata, difesa da un buon avvocato, di utilizzare i mezzi dilatori per fare durare un procedimento, allo scopo di ottenere che cada in prescrizione. E' tanto più inaccettabile, poiché i magistrati non dispongono dei mezzi per opporsi a tali pratiche. La prescrizione deve servire a porre fine alle azioni giudiziarie quando l'azione pubblica si è interrotta per un certo tempo, e non a costituire il primo mezzo di difesa di un imputato che vuole sfuggire a una condanna.
34. Attualmente, la prescrizione per le infrazioni più lievi è di 2 anni, a decorrere dall'avvenuta infrazione, e di 20 anni per i reati più gravi¹⁹. Malgrado tali tempi relativamente lunghi, il numero di infrazioni estinte per prescrizione è notevolmente aumentato con il tempo, passando da 84.011,

¹⁸ *Addendum al quarto rapporto sull'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia*, CM/Inf/DH (2005) 31, 5 luglio 2005, p.7.

¹⁹ Previsto per i reati la cui pena di reclusione supera i 24 anni

nel 1996, a oltre 260.000 nel 2003²⁰. E' il caso di rilevare che oltre il 70% delle constatazioni della prescrizione avviene al momento dell'istruzione del processo. Questi dati statistici dimostrano come la procedura della prescrizione sia totalmente viziata dal fatto che esistono scarse possibilità di sospenderla o perfino di interromperla una volta che è stata avviata l'inchiesta o l'istruzione.

35. Un disegno di legge,²¹ in discussione al Parlamento, prevede delle modifiche piuttosto inquietanti del modo di calcolo dei tempi, ai fini della prescrizione. Il progetto prevede che i reati si possano considerare estinti dopo che è trascorso un periodo pari alla pena massima che potrebbe essere inflitta, con un minimo di 6 anni per i reati e di 4 anni per le contravvenzioni. Prevede inoltre di rendere più severo l'istituto della sospensione e dell'interruzione della prescrizione. Tali modifiche rischierebbero di rendere ancora più frequenti i casi di prescrizione delle infrazioni, e di veder estinti centinaia di procedimenti penali in corso per casi di truffa, minaccia alla sicurezza nazionale, calunnia o corruzione, se la legge dovesse essere adottata. Uno studio realizzato dalla Corte di appello di Bologna dimostra d'altronde che, per i reati punibili con una detenzione da cinque a dieci anni, la proporzione dei reati caduti in prescrizione passerebbe dall'attuale 9,6 % a circa il 47 % con l'entrata in vigore della nuova legge²².
36. D'altra parte, sono del parere che l'attuale meccanismo della prescrizione nuoccia al rispetto dello stato di diritto e all'istituzione della giustizia nel suo insieme. Non va dimenticato che un ricorso troppo frequente a manovre dilatorie rallenta notevolmente il normale funzionamento della giustizia e obbliga i magistrati a emettere atti resi poi inutili, poiché lo scopo della difesa in tal caso è spesso quello di guadagnare tempo.
37. Infine, l'estinzione per prescrizione in un numero troppo elevato di casi giudiziari discredita la giustizia penale, dimostrandola incapace di perseguire e di condannare dei criminali. Una delle funzioni precipue della giustizia è di proteggere la società e i suoi membri contro qualsiasi violazione delle norme emanate. La norma penale racchiude in sé una funzione fondamentale di minaccia di sanzione. Il meccanismo della prescrizione e l'uso che ne viene fatto viciano seriamente tale carattere dissuasivo. La riforma del sistema giudiziario italiano dipende quindi anche da una riforma dei meccanismi relativi alla prescrizione, con il duplice obiettivo di escludere i ricorsi dilatori dal computo della prescrizione e di

²⁰ Ministero della Giustizia, Dipartimento della Giustizia, Direzione generale della giustizia penale, *Prescrizioni di reati verificatesi nel corso dei procedimenti penali (art. 157 C.P. e seguenti)*, anni 1996-2003.

²¹ Disegno di legge n°3247 quale elaborato al 1° luglio 2005.

²² Magistratura Democratica, *Risoluzione sulla legge c.d. Cirielli*, 23 febbraio 2005.

garantire che non consentirà più ad accusati chiaramente identificati e contro i quali sono state aperte delle procedure penali di sfuggire a una sentenza, o addirittura a una condanna. A mio avviso, soltanto il tempo di inerzia delle autorità pubbliche dovrebbe essere computato ai fini della prescrizione.

Conclusioni

38. Nel campo della riforma della giustizia, l'Italia si è mostrata esitante ad adottare un progetto globale, che nondimeno risulta il solo in grado di risolvere l'insieme delle difficoltà. Al contrario, sono state spesso adottate delle disposizioni parziali, per tentare di risolvere un aspetto della questione²³. Per realizzare tale riforma, si dovrebbe anzitutto snellire il formalismo dei procedimenti penali e civili, aumentare il budget concesso alla magistratura e trasformare i meccanismi di appello. Tali punti costituiscono solo alcuni suggerimenti, per cercare una via d'uscita, non foss'altro parziale, ai problemi che affliggono la giustizia italiana. Mi sembra urgente ricercare un consenso tra magistrati, avvocati, politici e società civile intorno all'esigenza di una riforma globale. Dopo di che, si potranno definire le disposizioni normative e pratiche da modificare per permettere l'attuazione di una giustizia efficace e ben accettata da tutti.

A. Riforme in materia penale

iii. Riapertura di un procedimento penale e sentenze in contumacia

39. L'Italia è uno dei rari paesi europei a non disporre di un meccanismo che consenta la riapertura di un processo penale in presenza di nuovi fatti o di decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il caso *Dorigo*²⁴ ne è un buon esempio; malgrado una sentenza della Corte europea, che ha constatato una violazione flagrante dell'articolo 6 della Convenzione, il ricorrente non ha potuto ottenere di essere nuovamente giudicato nell'ambito di un processo equo e secondo i principi del contraddittorio.
40. Vari progetti di legge sono stati preparati in Italia sulla questione, ma nessuno è stato adottato. Ad onta del suo carattere molto restrittivo, l'ultimo progetto di legge non è mai stato adottato dal Senato, per timore che la legge venga utilizzata da membri di organizzazioni criminali condannati sulla base delle testimonianze dei pentiti. Pur essendo legittimo, tale timore può essere ridimensionato alla luce delle esperienze di altri paesi europei, che indicano come tali rischi possano essere controllati e opportunamente incanalati ed evitati.

²³ Per esempio, nel quadro della legge sulla concorrenza, adottata il 15 maggio 2005, sono state incluse delle disposizioni per migliorare certi aspetti della legge sui fallimenti e sulla procedura civile, in particolare l'autorizzazione di utilizzare le telecopie e la posta elettronica nel corso della procedura.

²⁴ Sentenza *Dorigo c. Italia*, 16 novembre 2000, ricorso n° 46520/99.

41. Nonostante l'assenza, in Italia, di un meccanismo che consenta la riapertura dei procedimenti penali, si devono osservare con favore i progressi ottenuti di recente per quanto concerne le sentenze in contumacia. Per moltissimo tempo, l'Italia ha vissuto, come lo afferma la Corte europea, « un problema strutturale legato alla disfunzione della legislazione e della prassi italiana, causata dall'impossibilità per le persone condannate in contumacia di ottenere che una giurisdizione si pronunci ex novo sulla fondatezza dell'accusa »²⁵. Il decreto-legge del 21 febbraio 2005 ha fornito la possibilità a un condannato in contumacia di veder riaprire il proprio processo. Non posso fare a meno di auspicare che la volontà di riforma dimostrata con questo decisivo cambiamento si rispecchi ugualmente negli altri progetti in attesa di adozione, e in particolare in quello relativo alla riapertura dei processi penali.

iv. Divieto della tortura

42. L'articolo 13 della Costituzione italiana dispone che « è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizione di libertà ». L'Italia ha ratificato molteplici strumenti internazionali in materia di protezione contro la tortura, segnatamente la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, il 29 dicembre 1988. Sempre lo stesso anno, ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, che contiene una disposizione secondo la quale viene imposto agli Stati parte di introdurre il reato di tortura nelle legislazioni penali interne²⁶. Ciononostante, e malgrado i ripetuti appelli della società civile e delle organizzazioni internazionali, il codice penale italiano non ha ancora definito il reato di tortura.

1) Diritto attualmente applicabile

43. La nozione di tortura, che non esiste nel codice penale ordinario, è stata recentemente introdotta nel codice penale militare, che risale al 1941 e si applica a “tutti i corpi di spedizione all'estero, per realizzare operazioni militari”, anche in tempo di pace. L'articolo 185 bis della legge n° 6 del 31 gennaio 2002²⁷ dispone che “salvo che il fatto costituisca più grave reato, il militare che, per cause non estranee alla guerra, compie atti di tortura o altri trattamenti inumani [...] in danno di prigionieri di guerra o di civili o di altre persone protette dalle convenzioni internazionali medesime, è punito con la reclusione militare da uno a cinque anni”. L'introduzione di tale articolo è innegabilmente un progresso, ma il testo è comunque

²⁵ Sentenza *Sejdovic c. Italia*, 10 novembre 2004, ricorso n° 56581/00 rinviato dinanzi alla Gran Camera della Corte.

²⁶ Articolo 4 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura.

²⁷ Recepimento del decreto-legge del 1° dicembre 2001 relativo all'operazione militare *Enduring Freedom*.

perfettibile, poiché si applica solo ai militari al di fuori del territorio nazionale italiano e prevede sanzioni relativamente lievi.

44. Sul piano del diritto penale ordinario, in assenza del delitto di tortura, esiste un reato relativo alle lesioni inflitte ad altri. Gli articoli 582 e seguenti del codice penale prevedono quattro livelli di infrazione, in funzione dei danni subiti dalla vittima²⁸. Le pene di reclusione sono anch'esse inflitte in funzione delle lesioni, e vanno da tre mesi a tre anni, quando l'atto ha provocato un'*incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni* di meno di 40 giorni, da tre a sette anni per i danni di oltre 40 giorni di incapacità e da sei a dodici anni di carcere per le infrazioni più gravi (indebolimento permanente di un senso, mutilazione, malattia incurabile, ecc.).
45. Le infrazioni relative alle lesioni corporali o psicologiche hanno però numerosi limiti. Riguardano in primo luogo l'insieme dei danni causati da un'altra persona, chiunque essa sia (sconosciuto, membro della famiglia, o persona che esercita un'autorità). D'altra parte, va segnalato che l'intervento del Pubblico Ministero non è sempre possibile. Infatti, per le infrazioni che hanno provocato danni inferiori ai 20 giorni, solo la vittima può intentare un'azione penale. Tale limite dell'azione del Procuratore sembra in contraddizione con la necessità di tutelare gli individui e l'ordine pubblico, in particolar modo quando le violenze sono state commesse da agenti giurati. In tal modo, nei casi di violenza delle forze di polizia, nel cui contesto le vittime sono spesso reticenti ad intentare un'azione giudiziaria, le lesioni dovranno essere superiori a 20 giorni perché il Procuratore possa aprire un'inchiesta di ufficio e quindi, non soltanto a querela della parte offesa.

2) Disegni di legge relativi all'introduzione del delitto²⁹ di tortura nel codice penale

46. Dei progetti di legge destinati ad introdurre la tortura in quanto infrazione penale sono stati presentati alla Camera dei Deputati in più occasioni, senza giungere all'adozione di una legge.
47. Dal 2001, numerose proposte di legge sono state sottoposte alla Camera dei Deputati. Hanno portato all'adozione di un testo unico, che prevede l'introduzione dell'articolo 613 bis del codice penale. La Camera dei Deputati ha esaminato tale testo unico il 22 aprile 2004. In tale occasione, sono stati adottati tre emendamenti, nei quali il delitto di tortura viene definito come il ricorso, da parte di un « funzionario pubblico o di un

²⁸ *lesione lievissima - lesione lieve, - lesione grave - lesione gravissima.*

²⁹ Il termine « delitto » viene utilizzato in Italia per definire le violazioni più gravi della legge, mentre il « reato » è un illecito contrario alle regole di condotta comune.

funzionario incaricato di un servizio pubblico » a mezzi che comportano « violenze o minacce reiterate ».

48. L'adozione del progetto di legge così emendato da parte della Camera dei Deputati³⁰ solleva un certo numero di difficoltà, la principale delle quali risiede nella necessità che l'atto abbia un carattere ripetitivo, per essere considerato un atto di tortura. Ebbene, nessuna definizione internazionale prevede tale criterio. E' soprattutto contrario allo spirito e al principio della nozione di tortura. Infine, riguarda unicamente gli atti di tortura commessi da un funzionario pubblico o da altro personale assimilato, e non penalizza le torture che potrebbero essere inflitte da persone che non sono titolari di un incarico pubblico. Dal momento di tale adozione, è stata discussa in Parlamento una definizione maggiormente consensuale del delitto di tortura, ma la Camera dei Deputati non può ritornare su un testo e su emendamenti che ha già adottato in sessione. Il dibattito parlamentare prosegue per decidere se il testo adottato può e deve essere modificato.
49. Alcuni interlocutori mi hanno indicato che la nozione del carattere ripetitivo era necessaria per la conformità con la Costituzione, che impone di definire con precisione le infrazioni penali. Le mie discussioni con vari esponenti del mondo giudiziario mi hanno almeno rassicurato; la Costituzione prevede effettivamente che le infrazioni siano chiaramente definite per legge, ma non impone criteri specifici, quali la reiterazione dell'atto. Invito quindi le autorità italiane ad introdurre quanto prima il delitto di tortura nel codice penale, conciliando le volontà politiche e la definizione comunemente accettata a livello internazionale.

III. IL SISTEMA CARCERARIO

A. Situazione generale

50. Come avviene nella maggior parte dei paesi europei, le carceri italiane sono sovraffollate. Al 31 dicembre 2004, la popolazione detenuta comprendeva 56.068 persone – tra cui 2.589 donne –, per una capacità massima degli istituti penitenziari di 42.478 posti. Il tasso medio di occupazione è quindi di oltre il 130%. Viste le disfunzioni e la lentezza della giustizia penale, oltre il 35% dei detenuti sono in attesa di giudizio definitivo. Nel corso della mia visita al carcere di Rebibbia Nuovo Complesso, ho potuto constatare l'entità di tale sovraffollamento. La prigione ospitava 1.610 detenuti, mentre la sua capacità effettiva è di 1.070, e la sua capacità massima tollerabile è di 1.271 persone. Tale sovraffollamento, oltre ad incidere sulle condizioni materiali della

³⁰ V. *Seduta ant. N. 457*, del 27 aprile 2004.

detenzione, complica inevitabilmente l'efficacia dell'amministrazione carceraria. Non si è più in grado di separare varie categorie di detenuti, che dovrebbero essere sistemati in sezioni distinte– imputati e detenuti condannati, giovani delinquenti e detenuti più anziani, malati e sani. Il personale e le risorse sono insufficienti, con la conseguenza, come è avviene sfortunatamente anche in altri paesi europei, che in Italia non viene accordata un'attenzione sufficiente alle attività di reinserimento.

51. Tra le ragioni indicate per spiegare la mancanza di posti nelle carceri si devono annoverare le scarse possibilità di fornire misure alternative. Per fare un esempio, al 31 dicembre 2004, il regime di semi-libertà era concesso solo a 1.642 detenuti, e la residenza sorvegliata soltanto a circa 6.000 soggetti³¹. Inoltre, come mi è stato indicato dal Direttore dell'amministrazione penitenziaria, i meccanismi relativi al lavoro di pubblica utilità sono lasciati all'apprezzamento discrezionale del giudice, il che ne limita la portata, e non esistono, in diritto italiano, interventi di sostegno e di controllo per la sospensione condizionale della pena. Una riforma nel senso di una maggiore diversità delle pene alternative permetterebbe di diminuire in modo non trascurabile il tasso di sovraffollamento delle carceri.
52. La gravità del sovraffollamento delle carceri viene aumentata dalla vetustà delle infrastrutture o talvolta dalla loro inadeguatezza, rispetto alle esigenze moderne. Conscio di tale difficoltà, il Ministro della giustizia mi ha esposto un programma edilizio ambizioso del valore di un miliardo di euro per i prossimi quindici anni. Tale programma prevede di vendere certi istituti penitenziari, che non sono più adatti al mondo carcerario moderno, hanno costi di manutenzione troppo elevati, o che si trovano in luoghi privilegiati, per investire il ricavo nella costruzione di nuove strutture più idonee. In totale, il Ministro spera di poter costruire 24 nuove carceri. Due sono già in corso di realizzazione. Tali programmi creano certamente i presupposti per imboccare la buona strada. E' indispensabile che vengano completamente realizzati e che siano accompagnati da un aumento del personale penitenziario. Mi è stato infatti indicato che il personale attuale non solo è in numero insufficiente, ma che i posti vacanti sono in gran parte dovuti alla sua scarsa retribuzione. Garantire un'adeguata proporzione tra guardie carcerarie e prigionieri è essenziale sia per la buona amministrazione del carcere, che per la sicurezza e il benessere dei custodi e dei detenuti.
53. Tale penuria di personale non è certo l'unica causa dei numerosi decessi in carcere, ma non è in grado di evitarli. Tra gennaio e maggio 2005, sono

³¹ Ministero della giustizia, bollettino penitenziario n° 9.

deceduti 43 detenuti, 26 dei quali per suicidio³². Queste cifre, senza essere allarmanti come in altri paesi europei, rappresentano pur sempre un motivo di preoccupazione, tanto più che si rileva che alcuni fatti sono rimasti impuniti o che la giustizia non si è ancora pronunciata, sebbene si siano verificati negli anni '90. In tali circostanze, dovrebbe essere presa in considerazione l'istituzione della figura del Mediatore nazionale, a cui i detenuti possano rivolgere le loro lagnanze.

B. La salute in prigione

54. In maniera generale, i detenuti incontrano gravi difficoltà per accedere ai servizi sanitari. Per esempio, pare che le farmacie dei penitenziari non siano approvvigionate secondo i fabbisogni dei detenuti, e alcuni di loro mi hanno segnalato serie difficoltà a consultare degli specialisti. Devono già aspettare parecchi giorni prima di poter incontrare il medico del carcere, ma quando è necessario consultare uno specialista esterno, tale attesa può prolungarsi per più settimane. Delle cure dermatologiche, dentistiche o reumatologiche non mi sembrano superflue, e le restrizioni finanziarie non devono impedire a persone già private di libertà di godere di trattamenti o di cure essenziali.
55. Ho avuto la possibilità di discutere a lungo la questione dell'accesso alle cure sanitarie con vari direttori di carcere e con responsabili dell'amministrazione penitenziaria incontrati nel corso della mia visita. Tutti hanno espresso preoccupazione per le difficoltà di accesso ai servizi ospedalieri. Si tende attualmente a ricoverare i detenuti malati negli ospedali civili, per evidenti ragioni economiche. Dal momento che gli ospedali civili sono già sovraccarichi di lavoro, i detenuti devono aspettare più del tempo ragionevole per un ricovero in ospedale, soprattutto quando è programmato. Questa attesa prolungata per patologie non urgenti aumenta notevolmente il rischio di aggravare la malattia. Nel caso invece di un ricovero di urgenza, tutti i direttori mi hanno indicato di non avere difficoltà a fare accettare in ospedale un detenuto malato, se richiede un intervento immediato. Mi sembra quindi necessario, al riguardo, che vengano stanziati mezzi più considerevoli per tutelare la salute dei detenuti.

C. Attività proposte ai detenuti

56. Le possibilità di lavoro in carcere si rivelano difficili, secondo i direttori, viste le restrizioni normative e di bilancio. Nel corso degli ultimi 14 anni, si è assistito a un aumento del numero dei detenuti che svolgono un lavoro,

³² Per il 2004, sono stati registrati 94 decessi in carcere: 52 casi di suicidio, 26 per malattia, 10 per « cause incerte », 4 per overdose, 2 assassini.

poiché si contano 3.660 persone in più, ma è praticamente raddoppiata la popolazione carceraria totale, che è salita a 56.068³³ persone. Al 31 dicembre 2004, 14.686 detenuti disponevano di un lavoro, pari a circa un quarto dell'intera popolazione carceraria. I due terzi di tali mansioni consistevano in compiti legati all'attività e al funzionamento delle carceri (cucina, pulizie, manutenzione, ecc.). Tali dati confermano la situazione da me constatata nel carcere di Rebibbia Nuovo Complesso. Al momento della mia visita, sui 1.600 detenuti, 321 lavoravano alle dipendenze dell'amministrazione del carcere e svolgevano lavori domestici, di miglioramento, di manutenzione ordinaria e di agricoltura.

57. Nel carcere di Venezia –la Giudecca, da me ugualmente visitato, la direttrice ha creato dei laboratori in funzione dei fabbisogni del Veneto. Nel carcere femminile, sono stati aperti tre reparti (orto biologico, lavanderia e produzione di articoli per il bagno) legati direttamente al turismo, attività principale di Venezia. Tale progetto, encomiabile e fonte di orgoglio per l'amministrazione e le detenute, presenta tuttavia l'inconveniente di offrire meno posti di quelli richiesti. Per ovviare almeno parzialmente al problema, è stato istituito un sistema di turni.

³³ *Ibidem.*

58. Questo esempio preciso sembra essere rappresentativo della situazione generale del lavoro nelle carceri italiane, salvo che non viene sempre organizzato un sistema di turni, per la condivisione del lavoro. Mi è stato spiegato che le disposizioni legali relative alla retribuzione del lavoro dei detenuti rendono difficile trovare e finanziare delle attività redditizie. Vista l'importanza rappresentata dal lavoro nella vita in carcere e per favorire le possibilità di reinserimento dei detenuti, sarebbe auspicabile trovare i mezzi per accrescere il numero di posti di lavoro, che potrebbero essere offerti sia dall'amministrazione italiana, che tramite la conclusione di convenzioni con aziende private.
59. A parte le attività lavorative, i detenuti possono seguire delle formazioni qualificanti per un mestiere. Nel 2004, oltre 8.000 persone hanno seguito una formazione professionale³⁴. Possono poi seguire dei corsi di alfabetizzazione, dei corsi scolastici e universitari. Ho tuttavia potuto constatare che, per mancanza di mezzi, tali attività occupano un numero limitato di detenuti, mentre il resto della popolazione carceraria ha, come unica attività giornaliera, la passeggiata nel cortile.
60. Mi consta che l'aumento della popolazione carceraria non sia stato seguito da un relativo potenziamento delle risorse stanziare per programmi e attività. Di conseguenza, i direttori delle carceri non sono in grado di offrire attività corrispondenti al numero di detenuti, il che rende le carceri degli spazi che non offrono orizzonti. Si dovrebbe avviare una politica mirante a un migliore stanziamento dei fondi, accompagnata da un aumento dei posti di lavoro offerti da imprese esterne, in vista di offrire ai detenuti migliori possibilità di reinserimento.

D. Neonati e bambini in tenera età conviventi in carcere con le madri

61. Nel corso della mia visita del carcere femminile di Venezia– Giudecca, ho potuto valutare il regime speciale di detenzione per giovani madri. In quel momento, conviveva con le madri, una decina di bambini. La direttrice mi ha spiegato che esistono altre alternative (il bambino viene affidato a parenti, a strutture specifiche, ecc), ma che, nonostante tutto, le donne che lo desiderano possono tenere con sé in carcere il bambino fino ai tre anni. Il carcere dispone di una sezione « nido » per bambini ed è stato creato un programma per preparare la madre al momento in cui il figlio uscirà dalla prigione e si dovrà trovare una soluzione di accoglienza all'esterno. Nella maggior parte dei casi si tratta di bambini la cui madre non ha sempre dei parenti che vivono nelle vicinanze. Il bambino in

³⁴ Ministero della giustizia, bollettino penitenziario n° 9, statistiche in data 31 dicembre 2004.

carcere usufruisce talvolta di un miglior trattamento sanitario di quello che potrebbe trovare all'esterno. Il personale dirigente mi ha dato inoltre l'impressione di accordare tutta l'attenzione necessaria a queste situazioni particolari.

62. Secondo le statistiche del Ministero della giustizia, al 31 dicembre 2004, convivevano con le madri detenute nelle carceri italiane 60 bambini di meno di tre anni. Tenendo conto che a quel momento 24 detenute erano incinte, se ne può dedurre che il numero di bambini in tenera età presenti nelle carceri resterà limitato. La prigione non è certo un luogo adatto ai bambini in tenera età, ma, a mio avviso, la loro presenza in un ambiente adeguato, come ho potuto giudicare quello della Giudecca, può essere meno traumatizzante sia per la madre, che per loro, rispetto a una completa separazione in un momento così importante della loro vita.

E. Detenuti sottoposti alle disposizioni dell'articolo 41 bis dell'ordinamento penitenziario

63. L'Italia dispone di tre « circuiti » penitenziari. Il primo, quello ordinario, per i criminali che non pongono difficoltà particolari. Il secondo, chiamato « regime di sorveglianza particolare » viene applicato a detenuti considerati pericolosi, in special modo per i loro legami con la criminalità organizzata.
64. Al terzo circuito di detenzione vengono assegnati gli elementi più pericolosi e più importanti del crimine organizzato, in virtù dell'articolo 41 bis dell'ordinamento penitenziario. Scopo di tale regime è, in linea di massima, di isolare completamente tali detenuti dal loro ambiente sociale di provenienza, con l'obiettivo dichiarato di impedire che si ristabiliscano e/o si rafforzino dei contatti tra il detenuto e il suo gruppo criminale di provenienza, sia all'interno, che all'esterno del carcere. In base alle statistiche disponibili, sebbene le disposizioni dell'articolo 41 bis possano applicarsi alle organizzazioni terroristiche, tutti i detenuti del regime 41 bis nel 2004 erano legati alle varie organizzazioni mafiose italiane e in particolare a *cosa nostra*, *'ndrangheta* e *camorra*³⁵.
65. L'articolo 41 bis dell'ordinamento penitenziario, introdotto nel 1992, autorizza il Ministro della Giustizia, sia d'ufficio, sia a richiesta del Ministro dell'Interno, a sospendere parzialmente o totalmente, per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico, l'applicazione delle norme penitenziarie ordinarie, nel caso di persone incarcerate per atti di criminalità organizzata o per certi delitti gravi. Previsto inizialmente come temporaneo, l'articolo

³⁵ Audizione di Pierluigi Vigna, procuratore nazionale antimafia dinanzi alla Commissione antimafia del Senato, maggio 2004.

41 bis è diventato in seguito la base della detenzione dei grandi criminali mafiosi. Nel corso del mio incontro con il Ministro della Giustizia, sono stato informato che il regime attualmente in vigore dovrebbe concludersi alla fine del 2005, e che in seguito spetta ai parlamentari decidere se debba essere rinnovato o meno.

66. Questo terzo circuito, costituito da un numero molto limitato di istituti penitenziari, ospita meno di 700 detenuti e imputati. Le « carceri 41 bis » possono essere delle sezioni distinte di un carcere tradizionale più grande, (come per esempio a Rebibbia Nuovo Complesso, che ho visitato), oppure un edificio isolato, destinato unicamente alla detenzione di questi particolari detenuti. Nel secondo caso, tali carceri si trovano in località isolate, essenzialmente nel Nord del paese, per diminuire le possibilità di evasione o di contatti inopinati con l'esterno.
67. Nel corso degli anni, il regime secondo l'articolo 41 bis è stato progressivamente mitigato³⁶ a seguito delle decisioni delle giurisdizioni interne³⁷ o delle raccomandazioni del CPT. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha inoltre condannato a più riprese l'Italia, segnatamente nel 2004³⁸, per mancata protezione giuridica nell'applicazione dell'articolo 41 bis e per mancato rispetto dei diritti di corrispondenza e di visite. A seguito di queste decisioni, l'Italia ha adottato la legge n° 95 del 2004, che modifica il controllo della corrispondenza e rafforza le garanzie offerte ai detenuti sottoposti al regime 41 bis. La legge dà la possibilità di presentare ricorso contro il controllo della corrispondenza, e il giudice deve pronunciarsi entro 10 giorni. Nella pratica, pare che il detenuto possa aspettare più mesi prima della decisione, e che talvolta essa giunga quando la misura è già stata revocata.

v. Procedure per l'assegnazione e il ricorso

68. Possono essere assegnati al regime dell'articolo 41 bis tanto gli imputati, che i condannati. L'assegnazione è sotto forma di decreto unico motivato del Ministro della Giustizia. E' valido per una durata da uno a due anni, rinnovabili, fino alla scomparsa dei legami con il mondo delle organizzazioni criminali. Il decreto stabilisce una presunzione di pericolosità, per la supposta appartenenza a un'organizzazione a delinquere, e l'eventuale buona condotta in carcere non basta ad invertire la situazione. Può essere revocato in qualsiasi momento, non appena viene dimostrata la scomparsa dei legami con la mafia o con altre

³⁶ In particolare allungando il tempo di passeggiata all'aria e la possibilità di fare esercizi fisici.

³⁷ Decisioni della Corte costituzionale *sentenze n° 351/96, 349/93, 376/97 o 342/99.*

³⁸ Vedi le sentenze *Ospina Vargas c. Italia*, 14 ottobre 2004, ricorso n° 40750/98 e *Madonia c. Italia*, 6 luglio 2004, ricorso n° 55927/00.

organizzazioni terroristiche. Tale caso porta a capovolgere l'onere della prova, poiché si presume che vengano mantenuti i legami con le organizzazioni criminali, e spetta al detenuto dimostrare con certezza assoluta che tali legami sono effettivamente scomparsi.

69. Il decreto di assegnazione al regime dell'articolo 41 bis specifica il regime di detenzione applicabile a ogni detenuto. Contiene un riferimento ai vari articoli dell'ordinamento penitenziario la cui applicazione è sospesa o limitata³⁹. Per quanto concerne le garanzie procedurali, occorre notare anzitutto che l'interessato non è informato che è stata aperta nei suoi confronti una procedura relativa all'applicazione del regime 41 bis. Non dispone quindi di alcuna possibilità di esporre il proprio punto di vista o di presentare la propria difesa prima che venga adottato il suddetto decreto. Dopo la sua adozione, il decreto è notificato al detenuto, che dispone di dieci giorni per introdurre il ricorso presso il Tribunale di Sorveglianza competente.

vi. Trattamento dei detenuti

70. La detenzione dei carcerati sottoposti al regime dell'articolo 41 bis avviene in strutture specifiche o in sezioni separate delle carceri ordinarie. In ogni modo, tali detenuti vengono mantenuti il più possibile lontani dal contatto con altre persone, sia detenute, che sorveglianti.
71. Le disposizioni della circolare dell'Amministrazione penitenziaria N° 3470/5920 del 20 febbraio 1998 che emendano il regime di detenzione « 41 bis » si applicano all'insieme dei detenuti sottoposti a tale regime e stabiliscono le seguenti modalità⁴⁰ :
1. un periodo di 4 ore al giorno fuori dalla cella, di cui due ore di passeggiata all'aperto, in piccoli gruppi;
 2. attività in comune per un massimo di due ore al giorno, in piccoli gruppi, in una sala allestita a scopi culturali, di svago o di sport, situata all'interno del quartiere di detenzione;
 3. un unico colloquio al mese – due in casi speciali – in locali adattati, con un vetro di separazione, di un'ora, con un massimo di 3 persone;

³⁹ Tali limitazioni possono consistere in una sospensione totale o una limitazione di certi diritti: diritto di telefonare, di ricevere visite di terzi, di partecipare ad attività culturali, di svago e sportive, di lavorare in proprio o per conto terzi, di visite dei familiari (limiti di frequenza, di durata, di numero di visitatori) , di peculio, di pacchi, di acquisti allo spaccio, di passeggiata, una censura delle lettere in arrivo o in partenza.

⁴⁰ Rapporto del CPT/Inf (2000) 2, §72

possibilità di contatti fisici con i figli di meno di 12 anni, per 10 minuti al massimo alla fine della visita dei familiari;

4. colloqui non limitati nel tempo, né nel numero con il proprio difensore, ma sotto il controllo dell'amministrazione penitenziaria⁴¹ ;
5. un colloquio telefonico, una volta al mese, per i detenuti che non ricevono visite per quel determinato mese, ma il destinatario della telefonata deve recarsi in un commissariato di polizia o in un carcere per riceverla;
6. la corrispondenza non è limitata nel numero di lettere, ma è sottoposta a censura e al controllo dell'amministrazione penitenziaria, ad eccezione degli scambi con membri del Parlamento, delle istituzioni europee o nazionali competenti in materia di giustizia;
7. una severa regolamentazione in materia di trasferimenti;
8. un numero di pacchi limitato, divieto di possedere musicassette, un lettore di dischi compatti, o una radio a modulazioni di frequenza.

vii. Isolamento diurno

72. Le giurisdizioni penali hanno la possibilità di condannare un criminale all'isolamento diurno⁴² in virtù dell'articolo 72 del codice penale, in quanto misura aggiuntiva a una pena all'ergastolo, nel caso in cui il criminale abbia commesso, oltre ai reati che comportano la pena dell'ergastolo, uno o più reati punibili con pene detentive temporanee. La decisione dell'isolamento diurno è limitata a un massimo di 18 mesi. Secondo le autorità italiane, tale sanzione penale aggiuntiva intende punire un criminale che abbia commesso più delitti⁴³.
73. L'isolamento diurno è una decisione di competenza dei tribunali, ed è sempre distinta da quella dell'applicazione del regime « 41 bis », che è invece di competenza del Ministro della Giustizia. I due regimi sono quindi cumulativi. Questi detenuti, già sottoposti a severe condizioni di detenzione in virtù della decisione amministrativa « 41 bis » al momento della custodia preventiva, subiscono ulteriori limitazioni delle loro attività

⁴¹ L'incontro viene sistematicamente registrato con telecamera video e le discussioni possono essere registrate su richiesta del giudice di istruzione.

⁴² La legislazione italiana prevede tuttavia la partecipazione alle attività lavorative.

⁴³ Risposta del Governo italiano al rapporto del CPT relativo alla sua visita in Italia dal 13 al 25 giugno 2000, CPT/Inf (2003) 17.

già molto limitate una volta condannati. Sulla base delle discussioni che ho potuto avere nel corso della mia visita, pare che quasi tutte le persone sottoposte al regime « 41 bis » siano oggetto di una decisione di isolamento diurno al momento della condanna, a causa dell'estrema gravità dei delitti commessi, il che provoca talvolta nei soggetti disturbi psicologici irrimediabili. In considerazione della severità del regime che cumula la detenzione secondo l'articolo 41 bis e l'isolamento diurno, è indispensabile che venga garantito un controllo psicologico regolare per tali detenuti e che il giudice incaricato dell'esecuzione delle pene ne sia debitamente informato.

viii. Sospensione del « regime 41 bis »

74. Secondo quanto esposto da un responsabile dell'amministrazione penitenziaria da me incontrato, esistono solo tre mezzi perché un detenuto si veda sospendere il regime 41 bis: la collaborazione con le autorità, una decisione giudiziaria di revoca o il decesso. Se ne deduce quindi un'altra finalità della severità del regime "41 bis".
75. L'articolo 41 bis serve evidentemente a interrompere i rapporti tra un « padrino » della mafia e la sua organizzazione. La lotta condotta dall'Italia contro una criminalità organizzata particolarmente potente è fondamentale per garantire e tutelare la sicurezza di tutti. In tale contesto, un regime quale il « 41 bis » può giustificarsi, ma unicamente se il suo obiettivo non va oltre quello di evitare il persistere dell'influenza del detenuto sulle strutture criminali esterne, e in tal modo di prevenire che vengano commessi altri crimini.
76. Nel visitare la sezione 41 bis del carcere di Rebibbia, non ho potuto fare a meno di sospettare che questo regime non sia stato unicamente elaborato per tagliare i legami dei detenuti con l'esterno, ma anche per spezzarne la volontà, per incoraggiare la loro cooperazione (che consente di revocare le restrizioni) e per mostrare la forza dello Stato. Sono stato per esempio sorpreso dall'osservazione di un detenuto, che mi ha detto che « sono trattati meglio i leoni in gabbia ». Ho compreso tale osservazione visitando lo spazio riservato alla passeggiata. I detenuti del 41 bis trascorrono solo due ore al giorno all'aria. Ebbene, il "passeggio" è costituito da due gabbie di circa 10 m², circondate da inferriate – anche al di sopra della testa – e con mattonelle sul pavimento. Ciascuna delle 4 vasche di passeggio dispone di un gabinetto e di un lavabo. Per tutta la durata della loro detenzione in questo carcere, i detenuti non vedono quindi mai una pianta, un albero o qualcosa che ricordi loro la terra, e hanno come unico orizzonte delle gabbie sempre recintate da fitti reticolati.

77. Alla luce di questi elementi e delle condizioni di vita succitate, è evidente che questo tipo di trattamento è creato per spingere il detenuto alla collaborazione con la polizia e con la giustizia, in modo da ottenere lo status di collaboratore di giustizia e la sospensione del regime 41 bis. Per certi detenuti, sono stati constatati dei disturbi psicologici⁴⁴, come lo dimostra d'altronde la presenza nel carcere di Rebibbia di un detenuto con turbe mentali da quando è sottoposto al regime dell'articolo 41 bis. Come l'ho fatto osservare al Ministro della Giustizia, rendere più umane le condizioni di vita nelle carceri 41 bis non significa per questo facilitare i contatti con le organizzazioni esterne. Tale regime si giustifica per la sua funzione preventiva, e non punitiva. Devono di conseguenza essere compiuti sforzi e si deve accordare un'attenzione particolare per garantire che venga pienamente rispettata tale distinzione.

⁴⁴ Disturbi della sociabilità e della comunicazione, ansia, depressione, paranoia.

IV. GIUSTIZIA MINORILE

78. L'Italia ha un sistema di giustizia minorile specializzata apprezzabile, in particolare grazie a giurisdizioni separate per i minorenni, giudici di istruzione e procuratori presso i tribunali per i minorenni e una sezione minorile presso le corti di appello. In Italia, i ragazzi di età inferiore ai 14 anni non sono penalmente perseguibili. L'arresto di un minore e la sua detenzione preventiva sono autorizzati unicamente per infrazioni penali gravi, per le quali la legge prevede pene di almeno nove anni di reclusione, o per altri reati "gravi" (stupro, furto aggravato, ecc.).

A. Giustizia minorile

79. Nel 1998, l'Italia ha istituito dei centri per minori in stato di fermo, onde evitare loro un'eventuale esperienza negativa nei commissariati di polizia, dove i locali e il personale non sono sempre adattati alla loro età. I ragazzi vi sono condotti nella maggior parte dei casi dopo la constatazione di flagrante delitto, e vengono affidati ai servizi della polizia penitenziaria, che gestisce tali centri. Non possono essere trattenuti per più di quattro giorni, durante i quali i servizi per l'infanzia preparano un rapporto sulla situazione del minorenne, da presentare al giudice minorile. Nel frattempo, i minori, oltre a rispondere agli interrogatori della polizia, partecipano ad attività educative e ricreative adatte alla loro età. Tale meccanismo merita un plauso, poiché evita ai minori di essere trattenuti in stato di fermo nei commissariati, luogo fondamentalmente inadatto all'accoglienza di una popolazione giovane e fragile.

80. Nel corso della mia visita a Roma, ho potuto visitare una struttura di accoglienza per giovani delinquenti. Il *Centro di Prima accoglienza per minorenni* di Roma ha una capacità di accoglienza per 30 ragazzi, anche se in media sono presenti solo circa 10 ragazzi. In totale, vi soggiornano ogni anno 1200 ragazzi, ossia un terzo di tutti i minorenni in stato di fermo in Italia. Gli edifici sono recenti, mentre il materiale mi è parso piuttosto antiquato; la direzione mi ha d'altronde spiegato che mancano i fondi per poter acquistare mobili più adattati.

B. Carceri minorili

81. La maggior parte degli atti illeciti commessi da minori si verifica nel Nord e nel centro dell'Italia, mentre i centri di detenzione si trovano al Sud. Esistono 17 carceri minorili nel paese, di cui solo 4 dispongono di una sezione femminile. Più della metà di questi minori è di origine straniera. Nel corso dei miei spostamenti in Italia, ho potuto visitare due carceri

minorili, uno vicino a Napoli, *Istituto penitenziario minorile di Nisida* e l'altro a Roma, *Istituto penale minorile « Casal del Marmo »*. Colgo l'occasione per ringraziare i direttori e il loro personale per l'accoglienza e vorrei congratularmi con loro per il lavoro che svolgono in condizioni spesso difficili.

82. Il regime di detenzione è piuttosto aperto e lascia ai minori la possibilità di spostarsi all'interno della struttura. Contrariamente alle carceri per adulti, gli agenti di custodia sono vestiti in borghese, per cui il luogo perde un poco il suo carattere carcerario. I ragazzi detenuti hanno tra i 14 e i 21 anni. Quando diventano maggiorenni, possono restare nel sistema carcerario minorile ancora per tre anni, il tempo di scontare la pena o di trovare una soluzione alternativa con gli educatori e il giudice di sorveglianza. In mancanza di alternative, devono scontare il resto della pena in un istituto penitenziario per adulti. Il regime di detenzione delle ragazze con bambini in tenera età è lo stesso di quello delle donne detenute nelle carceri per adulti. La madre può tenere con sé il bambino fino all'età di tre anni; da quanto mi hanno detto i direttori, tali situazioni, come per le detenute adulte, sono relativamente poco frequenti.
83. L'Italia dispone di un sistema molto sviluppato in materia di pene alternative per minori. Di conseguenza, il numero di minori detenuti è relativamente basso (in genere, meno di 500 ragazzi), con un periodo di detenzione piuttosto breve, tra i quattro e i cinque mesi. Pare però sproporzionata la percentuale di ragazzi Rom o stranieri detenuti. Certi singoli casi possono essere spiegati in base a fattori obiettivi, legati a determinate condizioni familiari o all'alloggio precario, ma è importante garantire che nella pratica non si verifichi alcuna discriminazione, e, d'altra parte, occorrerebbe procedere a un esame dettagliato delle statistiche, per determinare le cause di tale percentuale sproporzionata.
84. Nei due istituti da me visitati, esistono numerosi programmi per educare, istruire e divertire i minori. Gli insegnamenti professionali sono in generale legati alla cultura e alle tradizioni della città o della regione. A Nisida, un laboratorio permette di realizzare dei presepi in ceramica, mentre a Roma i minori possono imparare a lavorare il cuoio. Per mancanza di mezzi, tali attività sono spesso inquadrate da volontari, e il materiale è offerto dalle aziende.
85. Ho soprattutto potuto riscontrare una carenza manifesta di mezzi per quanto riguarda le attrezzature e il mobilio dei vari reparti del centro « Casal del Marmo ». I muri dei padiglioni erano rovinati e degradati, le camere erano allestite in modo molto sommario, con vecchi letti spesso arrugginiti, e pochi mobili deteriorati e i servizi igienici non erano adatti a

un uso regolare. Questa palese mancanza di mezzi è in contrasto con le condizioni di vita molto soddisfacenti che ho potuto constatare a Nisida. Sarebbe pertanto indispensabile che le autorità italiane prevedano di stanziare fondi sufficienti per i 17 istituti penali per minorenni esistenti in Italia, per consentire a ciascuno di essi di accogliere i minori in condizioni di vita decenti, in modo che la loro detenzione non rappresenti soltanto una punizione, bensì anche un mezzo per favorire la loro riabilitazione.

V. IL SISTEMA PSICHIATRICO

A. Sistema psichiatrico ordinario

86. Il sistema psichiatrico italiano è strutturato sulla base della legge n° 180 del 13 maggio 1978, la cosiddetta legge Basaglia, relativa agli « Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori ». L'articolo 32 della Costituzione prevede ugualmente delle disposizioni sull'accesso alla salute, il rispetto della dignità umana, e contiene il divieto a un trattamento sanitario obbligato, se non per disposizione di legge⁴⁵.
87. Prima dell'adozione della suddetta legge, l'internamento avveniva sulla base di un semplice certificato medico, ratificato dall'autorità locale di pubblica sicurezza, e il soggetto poteva essere internato in grandi strutture impersonali e spesso vetuste. Negli anni sessanta, un movimento, che faceva capo a Franco Basaglia, ha rimesso in questione le strutture psichiatriche, raccomandando e ottenendo l'abolizione della legge in vigore. La questione ha sollevato vasti dibattiti, che spesso si riaccendono nella società italiana. Oltre al dibattito ideologico, questa rimessa in discussione del sistema psichiatrico era dettata dalla volontà di migliorare le condizioni di vita dei malati ospitati negli ospedali psichiatrici. All'epoca, le cure erano poco diversificate e molti ospedali mancavano di umanità. Indubbiamente, il dibattito ha aperto la via alla creazione di strutture alternative e a una migliore attenzione ai pazienti.
88. Con la legge n° 180, la definizione della persona affetta da disturbi mentali si basa ormai su criteri medici. Il malato ha acquisito il diritto di essere curato, invece di essere semplicemente « custodito » perché costituisce un pericolo sociale. La legge prevedeva soprattutto la chiusura progressiva degli ospedali psichiatrici, sia pubblici, che privati, cui veniva vietato di accogliere nuovi pazienti, pur prevedendo, nel contempo, l'istituzione di strutture alternative per la cura dei malati⁴⁶.

⁴⁵ « La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario, se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana. ».

⁴⁶ Assistenza alle famiglie, centri diurni, case aperte o strutture semi-residenziali.

89. L'applicazione completa della legge n° 180 è avvenuta soltanto a partire dal 1994, quando la legge finanziaria n° 724 ha previsto la chiusura di tutti gli istituti psichiatrici ancora operanti sul territorio italiano al 31 dicembre 1996. A partire dal 1997, è stato istituito un monitoraggio della progressiva chiusura degli ospedali psichiatrici e dell'integrazione dei malati in servizi alternativi.

ix. La de-istituzionalizzazione degli ospedali psichiatrici

90. Nel 1997, prima che gli ospedali psichiatrici fossero chiusi, c'erano ancora 62 ospedali psichiatrici pubblici e 14 strutture private, con un totale di 17.078 pazienti (11.892 nelle strutture pubbliche, e 5.186 in quelle private)⁴⁷.
91. Dal 1998, la responsabilità delle questioni sanitarie, nel quadro del decentramento delle competenze, è stata trasferita alle Regioni e alle Province autonome. Hanno quindi istituito dei programmi specifici, per chiudere gli ospedali psichiatrici, inserendo i pazienti in strutture appropriate. Col tempo, tale trasferimento di competenze ha inevitabilmente creato certe disparità tra le regioni, in considerazione dei mezzi disponibili e della volontà politica di ciascuna autorità locale.
92. Per procedere al reinserimento dei malati nelle strutture alternative, sono state stabilite due categorie: i « pazienti psichiatrici » e i « pazienti non psichiatrici », ovverosia soggetti che non presentano problemi psichiatrici nel vero senso della parola (anziani e persone con una minorazione psichica o sensoria e in stato di abbandono).
93. Una parte dei malati ha fatto ritorno a casa, in famiglia. Gli altri sono stati ricoverati in strutture aperte sotto l'autorità delle regioni. Sono strutture residenziali di vario tipo, in funzione della gravità dei disturbi psichici. I pazienti meno gravi hanno accesso a residenze di reintegrazione sociale, con assistenza non permanente. I malati più gravi sono invece ospitati in strutture residenziali terapeutiche e di reinserimento, dove viene garantita una sorveglianza permanente. Tuttavia, l'insieme dei miei interlocutori ha riconosciuto che tali strutture non sono sufficienti, visto il numero di malati. Come ho potuto constatarlo nel corso della mia visita all'ospedale psichiatrico giudiziario (*Ospedali Psichiatrici Giudiziari*, OPG) di Aversa, la mancanza di infrastrutture disponibili comporta conseguenze inaccettabili per i malati.

⁴⁷ Documento conclusivo (luglio 1997) dell'indagine conoscitiva sulla chiusura degli Ospedali psichiatrici, redatto dalla Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati.

x. Servizi psichiatrici alternativi

94. La legge n° 180 conferisce alle regioni la competenza di organizzare nuovi servizi alternativi, senza definire i servizi che devono essere creati. Nel 1994, un progetto nazionale⁴⁸ istituito per Decreto del Presidente della Repubblica, ha definito la tipologia delle strutture alternative da creare sul territorio nazionale. Il progetto, inizialmente previsto per un periodo di due anni, è stato prorogato e si applica tuttora.
95. Tale progetto ha istituito il Dipartimento di Salute Mentale (DSM) in quanto autorità centrale responsabile di tutte le attività territoriali che gestiscono servizi alternativi:
- i Centri di Salute Mentale: sono centri per il coordinamento degli interventi; sono attualmente 1244 e operano 6 giorni alla settimana e 12 ore al giorno. Si tratta di centri di accoglienza, che effettuano le diagnosi psichiatriche, definiscono i programmi terapeutici e controllano i centri privati.
 - Ospedali diurni: sezione di assistenza semi- residenziale per cure brevi. Day-hospitals permettono di effettuare accertamenti completi, di fornire le cure farmacologiche, per ridurre il ricorso all'internamento e limitarne la durata. Esistono ugualmente delle strutture aperte in giornata o in certi orari per un totale di 682 centri.
 - Le strutture residenziali: 1205 strutture extra ospedaliere, pubbliche e private, che possono accogliere dei pazienti in modo permanente.
 - I Servizi psichiatrici di diagnosi e di cura (SPDC): si tratta di servizi ospedalieri, dove vengono effettuate cure psichiatriche volontarie e obbligatorie di soggetti ricoverati. Con le Aziende ospedaliere, SPDC accolgono circa 5.000 pazienti.
96. In totale, l'Italia conta circa 3.200 centri⁴⁹ per le persone affette da disturbi mentali oltre alle SPDC.

xi. L'internamento in ospedale (TSO)

97. L'articolo 1 della legge Basaglia dispone che gli accertamenti e le cure sanitarie sono volontari. L'articolo 2 prevede nondimeno l'eventualità che

⁴⁸ Progetto Obiettivo Nazionale "Tutela della Salute Mentale" 1994/1996.

⁴⁹ Ministero della salute, Direzione generale del sistema informativo, Ufficio di direzione statistica, *Annuario statistico del servizio sanitario nazionale, Anno 2003*.

possano essere ordinati dei trattamenti sanitari obbligatori (TSO) se sussistono contemporaneamente tre condizioni:

- Le alterazioni psichiche richiedono un intervento terapeutico urgente;
- Le cure (volontarie) non sono accettate dal malato; e
- Le condizioni e le circostanze non consentono di adottare misure sanitarie extra ospedaliere.

98. Il Sindaco, in quanto autorità sanitaria locale, decide l'internamento perché venga effettuato un trattamento sanitario obbligatorio. Per prendere una decisione di internamento in ospedale, deve ottenere un parere motivato di un medico, convalidato da un secondo medico. La decisione viene comunicata a un giudice, che può impedire l'internamento. La procedura può sembrare adattata, da un punto di vista puramente formale, ma si deve notare che la legislazione non dispone che almeno uno dei due medici sia uno psichiatra. Inoltre, il secondo parere è unicamente una convalida del primo, senza colloquio con il malato. Questa decisione, che richiede l'intervento di quattro persone diverse, godrebbe di maggiore trasparenza se prevedesse il ricorso obbligatorio a uno psichiatra, sola persona veramente in grado di diagnosticare la patologia del malato e di valutare in modo globale la necessità dell'internamento.
99. L'internamento in ospedale non può essere superiore ai sette giorni, tranne nei casi in cui il responsabile del reparto psichiatrico ne faccia domanda al sindaco, che è l'autorità competente per autorizzare un prolungamento. Nella pratica, il ricorso a un internamento superiore a una settimana è frequente, poiché mancano le strutture in grado di ospitare e curare tali pazienti durante le loro crisi.

B. Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG)

100. La legge n° 180 voleva chiudere gli istituti psichiatrici, ma non ha previsto la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG). Vengono chiamati ospedali, ma sono in realtà delle strutture penitenziarie gestite dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia.
101. Nel corso della mia visita ufficiale, ho avuto la possibilità di visitare uno dei sei ospedali psichiatrici giudiziari, quello di Aversa, vicino a Napoli, e di avere un lungo colloquio con il suo direttore e i suoi collaboratori. Tengo a ringraziarli tutti per la loro pazienza e disponibilità, e per avermi permesso di comprendere meglio, con questa mia visita, la complessità dei meccanismi di tutela delle persone affette da disturbi mentali in Italia.

102. Il fabbricato principale di Aversa è circondato da varie strutture più piccole, destinate ad ospitare certi pazienti-detenuti. In tal modo, i casi più difficili sono ricoverati in una sezione separata dagli altri internati. Ho potuto visitare inoltre una sezione separata e autogestita per i malati meno gravi. Questa sezione, dove non è presente la polizia penitenziaria, mira a ricreare condizioni di vita il più possibile simili a quelle dell'esterno. In modo generale, le strutture mi sono parse vetuste, tali da offrire ai ricoverati condizioni di vita al limite della decenza, malgrado i considerevoli sforzi del personale dirigente. L'istituto manca veramente di mezzi necessari sia per ristrutturare certi spazi e sostituire il mobilio ormai vetusto, che per garantire attività e programmi diversificati.
103. Pur avendo una capacità totale di 189 ricoverati, l'OPG di Aversa al momento della mia visita ne accoglieva 230. Tale fenomeno di sovraffollamento, presente nei 6 OPG dell'Italia, è in gran parte dovuto, secondo il direttore, alla pratica di prolungare gli internamenti, per mancanza di strutture adattate all'esterno. Ho ritenuto allarmante tale situazione, e ho voluto studiare più a fondo la questione. Vorrei esprimere i miei più vivi ringraziamenti ai miei interlocutori ad Aversa e al Ministero della Giustizia, che mi hanno aiutato a tracciare un quadro più completo della situazione.
104. Il Codice penale italiano stabilisce, agli articoli da 199 a 235, le « Misure di sicurezza personale », una delle quali può essere l'internamento in un ospedale OPG delle persone « socialmente pericolose » (art. 202). Numerose decisioni della Corte costituzionale⁵⁰ e una revisione dell'ordinamento legislativo⁵¹ hanno adattato il meccanismo dell'internamento psichiatrico giudiziario ai diritti fondamentali dei pazienti, in particolare permettendo un maggior controllo da parte del giudice. Per decidere il ricovere in un OPG, devono essere soddisfatti più criteri.

xii. La nozione di « persona socialmente pericolosa »

105. Le misure di sicurezza che determinano l'internamento in un OPG si applicano alle « persone socialmente pericolose » che hanno commesso un reato. Il codice penale prevede inoltre il caso in cui le persone socialmente pericolose, che non hanno commesso un fatto previsto dalla legge come reato possono essere oggetto di una misura di sicurezza (art. 202). In base all'articolo 203 del codice penale, è socialmente pericolosa la persona che, anche se non imputabile o non punibile, ha commesso uno dei fatti previsti dalla legge come reato, quando esiste la probabilità

⁵⁰ Segnatamente le decisioni n° 139/1982 del 27 luglio 1982 e n° 253/2003 del 18 luglio 2003.

⁵¹ Legge n° 663 del 1986 "Legge Gozzini".

che commetta nuovi reati. La qualità di persona socialmente pericolosa viene determinata dall'autorità giudiziaria competente sulla base di un accertamento psichiatrico del malato.

xiii. Decisione del giudice

106. Conformemente all'articolo 205 del codice penale, le misure di sicurezza, e, di conseguenza, l'internamento sono ordinati da un giudice nella sua sentenza di condanna del reato commesso dal malato. Può anche intervenire una decisione ulteriore, o in altri momenti del procedimento penale.
107. Nel corso dell'istruzione, l'autorità giudiziaria competente può disporre che un malato venga provvisoriamente ricoverato in un OPG⁵². Il giudice revoca l'ordine quando ritiene che la persona non sia più socialmente pericolosa. Il tempo dell'esecuzione provvisoria deve tuttavia essere computato nella durata della misura di sicurezza. Il giudice può inoltre ordinare l'internamento in un OPG di una persona sottoposta a un'altra misura detentiva e affetta da una malattia psichica, fino alla scomparsa della malattia.
108. Il giudice può infine ordinare l'internamento ai sensi dell'articolo 148 del codice penale, quando il condannato è colpito da una malattia mentale manifestatasi anteriormente o sopravvenuta nel corso dell'esecuzione di una pena detentiva, se ritiene che l'infermità sia tale da impedire l'esecuzione della pena. Il provvedimento di internamento è revocato e il condannato deve scontare la pena quando sono venute meno le cause che hanno determinato tale provvedimento. In tal caso, il periodo trascorso nell'OPG è integrato nella pena che resta da scontare.

⁵² Articolo 206 del codice penale.

xiv. Durata dell'internamento

109. Come mi è stato indicato dal direttore dell'OPG di Aversa, la durata dell'internamento dipende direttamente dalla durata della pena prevista per l'infrazione commessa. Questa decisione di giustizia soddisfa quindi più una necessità di punire per il fatto commesso, che di fornire cure al malato. La decisione iniziale di internamento, presa dal giudice, può essere di due anni, di cinque o di dieci anni.
110. In virtù della legge n° 663 del 1986, la durata dell'internamento può essere riveduta dal giudice prima della sua scadenza. Egli può ordinare la revoca della misura di internamento, quando constatata che l'internato non è più socialmente pericoloso. Tuttavia, come mi è stato chiaramente indicato dai medici incontrati, è estremamente raro che una misura di internamento venga revocata prima del suo termine, vista la mancanza di posti nelle strutture esterne, non giudiziarie.

xv. Il mantenimento degli internati negli OPG

111. Il codice penale italiano e la giurisprudenza della Corte costituzionale permettono di mantenere gli internati negli OPG al di là della decisione iniziale unicamente qualora il giudice constati il permanere della pericolosità sociale. Ai sensi dell'articolo 208 del codice penale, decorso il periodo di internamento, il giudice riprende in esame le condizioni della persona sottoposta a tale misura, per stabilire se è ancora socialmente pericolosa. In tal caso, il giudice fissa un nuovo termine per un esame ulteriore, generalmente sei mesi dopo.
112. L'articolo 112 § 6 del decreto n° 230/2000 obbliga la direzione degli OPG a informare mensilmente le autorità giudiziarie sulle condizioni psichiche degli internati. Di conseguenza, il giudice è informato dell'evoluzione delle condizioni mentali di ogni internato e può quindi prendere in esame la possibilità di revocare il provvedimento di internamento in qualunque momento, se ritiene che sia cessato il pericolo.
113. Secondo le spiegazioni che mi sono state fornite, la nozione di pericolosità sociale di un infermo internato si basa su vari criteri. Anzitutto, si deve prendere in considerazione la pericolosità della persona verso se stessa, poi nei confronti della società. In tale valutazione, i medici e il giudice prendono in esame la capacità del malato di vivere in società, ma anche la capacità della famiglia e della società di accogliere il malato.

114. Nella pratica, l'internamento si prolunga in generale molto oltre il termine stabilito inizialmente dal giudice, poiché i servizi psichiatrici esterni o le famiglie non sono in grado di accogliere i malati una volta dimessi. Dopo aver scontato la « pena », il malato è talvolta messo in libertà per un periodo di prova. L'assenza di strutture specifiche obbliga troppo spesso a un ritorno non desiderato e non auspicabile in seno alla famiglia, con il conseguente rapido ritorno del malato presso l'OPG, dato che la famiglia non è in grado di gestire le sue crisi e la demenza.
115. In maniera più generale, anche se l'internato cessa di essere una « persona socialmente pericolosa », il magistrato di sorveglianza è obbligato di prolungarne il ricovero fino a quando non potrà essere accolto in un servizio esterno. La nozione di pericolosità non è quindi assoluta, e dipende in gran parte dalle strutture di accoglienza disponibili.
116. In base alle informazioni fornite dal direttore, circa il 40% degli internati presso l'OPG di Aversa è in periodo di prolungamento della misura di internamento e il 60% vi rimane per mancanza di soluzioni di accoglienza. Dei 230 internati al momento della mia visita, circa 55 non dovrebbero trovarsi all'interno del sistema penitenziario. La situazione non è nuova, come lo dimostrano le raccomandazioni del CPT, dopo la sua visita nello stesso istituto nel 1995⁵³ e pare essere la causa principale del sovraffollamento delle OPG. Il prolungamento incide quindi negativamente non solo sull'interessato, che non viene rimesso in libertà e deve continuare a scontare una pena, ma anche sugli altri internati, costretti a vivere in istituti sovraffollati.
117. Gli ospedali psichiatrici giudiziari, pur ospitando e seguendo psicologicamente gli internati, sono malgrado tutto dei centri penitenziari, gestiti dall'amministrazione giudiziaria. E' pertanto inconcepibile e inaccettabile, a mio avviso, che delle persone siano costrette a restare in una struttura carceraria perché mancano posti all'esterno.
118. La regionalizzazione del sistema sanitario va ad aggravare le difficoltà di trovare soluzioni alternative e di ospitare gli internati in strutture esterne. Un esempio sintomatico è quello di Aversa. Dal momento che esistono solo 6 OPG in tutta Italia, l'ospedale psichiatrico giudiziario di Aversa ospita pazienti provenienti da altre regioni italiane. Perché un internato che abbia trascorso più di 3 anni in un OPG possa tornare nella propria regione di provenienza, occorre che la sua pratica venga accettata dalla USL di tale regione, e che vi abbia risieduto per almeno 6 mesi. Per questo, per realizzare tale « trasferimento », gli impiegati dell'OPG devono

⁵³ Rapporto della visita del CPT in Italia, dal 22 ottobre al 6 novembre 1995, CPT/Inf (97) 12 parte 1, § 179.

recarsi direttamente sul posto per discutere con l'amministrazione locale le possibilità e le modalità di tale ritorno, il che richiede molto tempo e risorse non indifferenti. Il fatto che gli OPG siano sparsi in tutta Italia e che siano poco numerosi causa spesso delle difficoltà e perfino una interruzione dei legami tra il malato e la sua famiglia, contribuendo a diminuire ulteriormente le sue possibilità di un ritorno a casa o vicino ai suoi. Viste le difficoltà, si capisce bene perché il 40 % degli internati sia in situazione di prolungamento della pena.

119. La qualità di persona socialmente pericolosa deve anche essere analizzata alla luce dei meccanismi di tutela dei malati. Poiché la legge Basaglia ha portato alla progressiva chiusura dei centri di internamento civili, le famiglie, che non possono trovare posti disponibili nei rari istituti adattati esistenti, devono inevitabilmente tenersi a casa le persone colpite da disturbi mentali gravi, anche se non è per loro il luogo di vita adeguato. Può quindi crearsi un ingranaggio, per cui il malato è spinto a commettere atti punibili ai sensi del codice penale e a ritrovarsi in un ospedale psichiatrico giudiziario.
120. La mancanza di strutture civili per ospitare i malati più gravi ha pertanto due conseguenze. Innanzitutto, vengono internate in ospedali-prigioni delle persone che dovrebbero essere ricoverate in strutture civili, con cure più adatte. La carenza di posti negli ospedali psichiatrici le fa diventare un pericolo per la società, sia che abbiano già commesso un'infrazione, o unicamente a causa del rischio di pericolosità. Secondariamente, tale mancanza di posti obbliga le autorità mediche e giudiziarie a mantenere tali persone in un OPG, struttura carceraria, in assenza di possibilità di reinserimento nella società.

Conclusioni

121. In questi ultimi anni, sono stati studiati dalla Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati più di venti progetti di riforma della legge n° 180, il principale dei quali, il progetto Burani Procaccini, è stato respinto nell'aprile 2004. Perfino le associazioni specializzate sono divise sull'argomento. Alcune ritengono che qualsiasi cura obbligatoria sia una forma di violenza nei confronti dei pazienti (comprese le cure farmacologiche), mentre altre sostengono la riforma e fanno notare la necessità di creare strutture per i pazienti più gravi. Non intendo interferire su un dibattito politico e specifico all'Italia e alla sua società. Nondimeno, è mio compito rammentare che lo stato ha la responsabilità di offrire alle persone affette da disturbi mentali e alle loro famiglie delle strutture adattate alle loro malattie. Alcune patologie richiedono un'assistenza completa e cure costanti, che possono essere fornite solo in strutture ospedaliere chiuse. Pertanto, occorre offrire un numero di posti letto negli ospedali psichiatrici corrispondente ai fabbisogni dei malati. In una società prospera e benevola come quella dell'Italia, è difficile ammettere che persone colpite da malattie mentali molto gravi finiscano in strutture penitenziarie, per mancanza di strutture non giudiziarie disponibili.
122. Dopo aver esposto le mie osservazioni al Ministro della Giustizia e ai Direttori delle carceri nel corso della mia visita, ho avuto il piacere di apprendere che una lettera indirizzata nel mese di luglio ai direttori regionali dell'amministrazione penitenziaria li invitava a sviluppare dei protocolli con le amministrazioni locali e regionali per favorire il reinserimento nella società dei malati internati negli OPG. Tali sforzi potranno agevolare e certamente accelereranno la liberazione di numerosi malati, mantenuti in detenzione per ostacoli di natura amministrativa. Mi auguro che saranno la prima tappa di una riflessione più globale sul sistema psichiatrico e che permetteranno di offrire un numero maggiore di posti letto negli istituti psichiatrici che possono ospitare in modo continuo (con ricovero diurno e notturno) i malati cronici di lunga durata che non possono trovare una soluzione di vita nel loro ambiente familiare o nelle strutture diurne.

VI. IMMIGRAZIONE E ASILO

A. Contesto politico e giuridico

123. Secondo i dati del Ministero dell'Interno, al 31 dicembre 2003, la popolazione straniera residente legalmente in Italia era di circa 2,2 milioni,

cifra corrispondente al 4% della popolazione⁵⁴. Secondo le stime, esistono inoltre circa 500.000 clandestini nel paese, provenienti dall'Africa, dall'Europa dell'Est, dal Medio Oriente e dalla Cina. Eppure, l'Italia è stata a lungo terra di emigrazione, ed è solo a partire dagli anni '70 che si è registrato questo capovolgimento della situazione migratoria. L'immigrazione in Italia ha avuto agli inizi una portata limitata, per poi assistere a un aumento esponenziale a partire dal 1990. Dopo i conflitti nei Balcani e la crisi politica ed economica vissuta dall'Albania, l'Italia ha dovuto far fronte a ondate migratorie dirette essenzialmente verso la Puglia e la Basilicata. In questi ultimi anni, sono diminuiti i flussi migratori provenienti dai Balcani, e soprattutto dall'Albania, e sono stati progressivamente sostituiti dagli sbarchi in Sicilia e nelle isole del Sud, in provenienza da Tunisi e soprattutto dalla Libia.

124. Infatti, visti gli ostacoli per l'ingresso regolare in Europa, i richiedenti asilo, come pure i migranti per ragioni economiche ricorrono sempre più spesso a rotte tortuose tracciate da trafficanti senza scrupoli, che fanno sbarcare i più fortunati e i più resistenti sulle coste dell'Europa meridionale. Stati come l'Italia, Malta, la Spagna, Cipro o la Grecia si trovano a dover soccorrere e accogliere questi immigrati irregolari che non avevano come meta particolare uno di questi paesi, bensì l'Europa in generale. L'Unione europea sta cominciando soltanto ora ad armonizzare la sua risposta di fronte a questa pressione migratoria provocata dall'instabilità politica e dallo squilibrio economico mondiale. E' chiaro che occorre una migliore cooperazione tra gli stati membri, per rispondere efficacemente e degnamente a tale sfida.
125. In assenza di una risposta coordinata dell'Ue, l'Italia ha tentato, come altri paesi, di rispondere a questa ondata di sbarchi rafforzando la propria legislazione in materia di immigrazione. L'innovazione principale è stata la legge n° 189 del 30 luglio 2002, la cosiddetta legge Bossi-Fini, che tratta l'insieme delle questioni legate all'immigrazione: controllo alle frontiere, permesso di soggiorno, espulsione, ma anche le norme applicabili in materia di asilo.
126. Pur essendo innegabile che i paesi hanno non solo il diritto, ma il dovere di controllare efficacemente gli ingressi sul loro territorio, è essenziale che le misure adottate in tal senso garantiscano ai nuovi arrivati un accesso alle procedure di asilo e un trattamento degno e umano, dal loro ingresso, fino al loro eventuale respingimento. I migranti economici possono infatti aver violato le norme sull'immigrazione, ma non per questo devono essere considerati dei criminali, o trattati come tali. Mentre è chiaro che i trafficanti

⁵⁴ Dalla regolarizzazione del 2003, i 240.000 Rumeni residenti regolarmente in Italia costituiscono la comunità straniera più numerosa, seguita da quella dei Marocchini.

debbano essere perseguiti e processati con la massima fermezza, le loro vittime, queste persone che fuggono la miseria, i conflitti o che sperano semplicemente di trovare un futuro migliore, devono essere trattate con rispetto e dignità.

127. Non è certo un compito facile conciliare gli obblighi di un controllo efficace dell'immigrazione con il rispetto dei diritti dei migranti; non è però impossibile; il tutto dipende evidentemente dalle risorse stanziare e dalla volontà politica. L'Italia è stata criticata in questo campo, soprattutto riguardo alle condizioni di trattenimento e alle garanzie procedurali offerte ai migranti che sbarcano a Lampedusa. Dal canto mio, sono stato colpito, nel corso dei miei colloqui con il Ministro dell'interno prima e dopo la mia visita sull'Isola, dalla chiara volontà di trovare soluzioni appropriate e degne ai problemi di natura umanitaria e di tutela dei diritti umani provocati da tale situazione. Infatti, alcuni suggerimenti che avevo avanzato nei miei incontri, per quanto riguarda la trasparenza delle procedure a Lampedusa sono stati prontamente accolti. I problemi permangono, nondimeno, e tenterò di analizzarli nel modo più giusto e imparziale possibile. In un contesto più generale, la legge Bossi-Fini ha trasformato radicalmente il sistema di asilo e ha largamente esteso il ricorso al trattenimento degli irregolari al loro ingresso e prima del loro respingimento. Tali riforme, pur contenendo numerosi elementi positivi, destano nondimeno un gran numero di preoccupazioni in merito al principio e alla sua applicazione.

B. L'ingresso degli immigrati in Italia

128. Prima di esaminare il funzionamento del sistema di asilo nella sua globalità, vorrei sollevare un certo numero di questioni relative al trattamento degli stranieri al momento del loro ingresso sul territorio italiano, che hanno un'incidenza diretta sulla loro possibilità di accedere rapidamente alle procedure di asilo. E' evidente che il modo in cui sono accolti gli stranieri varia molto a seconda che giungano via mare, via terra, o per via aerea.
129. Ho visitato i vari centri per stranieri richiedenti asilo giunti illegalmente all'aeroporto di Fiumicino, a Roma. L'aeroporto, che è il punto di ingresso di otto milioni di persone all'anno, provenienti da paesi al di fuori della zona Schengen, riceve circa un migliaio di richiedenti asilo ogni anno. Il centro di polizia per l'accoglienza degli stranieri in arrivo e di quelli in via di espulsione mi è sembrato del tutto adeguato alle esigenze. Da un anno, il Ministero dell'interno utilizza dei mediatori culturali che fanno da tramite culturale e linguistico tra le forze dell'ordine e gli stranieri arrestati all'interno dell'aeroporto. Tale iniziativa ha permesso di facilitare i contatti e di diminuire le tensioni che possono sorgere in tale contesto.

130. Quanto mi ha colpito maggiormente, devo dire, è l'esistenza di uno sportello speciale a disposizione dei richiedenti asilo. Parallelamente agli sportelli e alle file di attesa per il controllo di polizia, esiste infatti uno sportello, indicato chiaramente con frecce e segnalazioni in più lingue, destinato unicamente ai richiedenti asilo. Si trova sotto la completa responsabilità del CIR (*Consiglio Italiano Rifugiati*), un collettivo di organizzazioni, formato da ONG, associazioni religiose e sindacati. Non appena il richiedente asilo si presenta, il CIR lo assiste a compilare le formalità necessarie al suo ingresso sul territorio, alla sua domanda di asilo e gli fornisce l'assistenza di consulenti giuridici e di consiglieri pratici per spiegargli tutte le pratiche da avviare. La polizia resta però l'autorità competente per decidere l'ammissione dello straniero sul territorio italiano. Tale sistema, che garantisce la presenza di un controllo indipendente e fornisce consigli immediati ai richiedenti asilo, esiste nella maggior parte dei punti di ingresso in Italia: aeroporto di Milano-Malpensa, aeroporto di Venezia, ai punti di frontiera terrestri tra l'Italia e la Slovenia e nei porti di Bari e di Ancona. Si tratta di un meccanismo che esisteva prima della legge Bossi-Fini, e che non è stato modificato. Tengo ad esprimere il mio apprezzamento per la trasparenza di tale sistema e per l'effettivo accesso che offre agli stranieri in arrivo desiderosi di avviare la procedura di asilo.
131. La situazione è alquanto diversa per molti dei 12.000 stranieri giunti irregolarmente via mare nel 2004. Arrivi così massicci rappresentano per l'Italia un'enorme sfida, sia a livello amministrativo, che umanitario. Le navi che vengono avvistate in mare – sebbene sia più adeguato, nella maggior parte dei casi, dire che sono soccorse⁵⁵ – sono condotte a Lampedusa. A fine di capire l'ampiezza di questo fenomeno migratorio, conviene ricordare che nel 2003, 163 interventi e 9325 persone sono state soccorse in mare ; 171 interventi e 11173 persone salvate nel 2004 e 141 interventi e 11194 persone soccorse dal 1° gennaio al 30 settembre 2005. Il sistema funzionante, al momento della mia visita sull'isola e al contrario di altri punti d'accesso, non disponeva di una presenza esterna indipendente che garantisse agli arrivati l'accesso ad una procedura di asilo. In seguito alle mie discussioni con il Ministro dell'Interno, questa situazione sta per essere risolta in modo soddisfacente.
132. Nel 2004, le autorità competenti hanno ricevuto 9.722 richieste di asilo, 8.701 delle quali sono state trattate nel corso dell'anno⁵⁶. In totale, l'Italia

⁵⁵ Il Presidente della Repubblica italiana ha, tra l'altro, conferito il 4 maggio 2005 la medaglia d'oro al merito civile alla bandiera delle Forze di polizia impegnate nelle operazioni di soccorso in mare.

⁵⁶ 780 persone sono state riconosciute come rifugiati e altre 2.352 hanno ottenuto una protezione sussidiaria. Il tasso di riconoscimento di tale protezione è del 36 %, di cui l' 8,96% per asilo. Fonte: UNHCR, briefing notes, *"Italy: misleading statistics reported in the Italian media"*, 27 maggio 2005.

ha accolto meno di 0,2 domande di asilo per 1.000 abitanti. A titolo di confronto, la media nell'Unione europea in materia è di 0,6 per 1.000 abitanti. Malgrado questi arrivi massicci di migranti via mare, non si può quindi affermare che l'Italia subisca, in generale, una pressione insostenibile per quanto riguarda il numero di richiedenti asilo accolti sul suo territorio.

C. Diritto applicabile in materia di asilo e di protezione sussidiaria

133. Il diritto italiano riconosce un valore costituzionale al diritto d'asilo, e l'articolo 10 della Costituzione stabilisce che « [...] lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».
134. Malgrado tale disposizione costituzionale, l'Italia è uno dei rari Stati membri del Consiglio d'Europa a non disporre di una legge organica sull'asilo. Le disposizioni legislative relative all'asilo sono attualmente incluse nella sezione II della legge n° 189, che contiene molteplici riferimenti a norme anteriori, e in particolare al decreto-legge n° 286 del 1998. Questo intrico normativo aumenta la confusione e rende difficile la comprensione globale del diritto applicabile. Di norma, l'inclusione delle disposizioni relative all'asilo in una legge più generale non costituisce un ostacolo, fintantoché il diritto d'asilo è correttamente tutelato. Tuttavia, l'adozione di una legge specifica consente di affermare meglio la particolarità dell'asilo rispetto alle altre questioni legate all'immigrazione e conferisce all'asilo una migliore accessibilità e leggibilità.
135. La completa applicazione della legge Bossi-Fini è stata possibile solo dopo l'entrata in vigore di tutti i decreti applicativi, quindi a partire dal 21 aprile 2005. Nel corso della mia visita, nel giugno 2005, mi è stato indicato a più riprese che non potevano essere totalmente valutati l'impatto esatto o le conseguenze della nuova legge, poiché la sua applicazione era troppo recente.

D. Procedura di asilo

136. A titolo preliminare, occorre rammentare la procedura prevalentemente seguita prima della legge Bossi-Fini. Le domande di asilo erano trattate in modo centralizzato a Roma dalla Commissione centrale per i rifugiati. La legge n° 189/02 istituisce un meccanismo decentrato per la concessione del diritto di asilo, mediante l'istituzione delle Commissioni Territoriali (CT), che devono deliberare in prima istanza. Sono composte da un Prefetto, che le presiede, e da rappresentanti della Questura, delle autorità locali e

dell'ACNUR. Ogni rappresentante ha un supplente. Infine, un rappresentante del Ministero degli Affari esteri può partecipare alla decisione, in caso di ingressi massicci di richiedenti asilo, o allorquando la valutazione del suddetto Ministero può aiutare a esaminare meglio gli elementi della pratica del richiedente.

137. In virtù del decreto applicativo del settembre 2004, sono state istituite 7 Commissioni territoriali, ciascuna competente per una grande regione italiana: a Milano per il Nordovest, a Gorizia per il Nordest, a Roma per il Centro, a Foggia per il Sudest, a Crotone per il Sudovest, a Siracusa per l'Est della Sicilia e a Trapani per l'Ovest della Sicilia.
138. La composizione delle CT conferisce all'ACNUR un diritto di voto e di partecipazione alle decisioni delle Commissioni, mentre quest'ultima disponeva unicamente di un ruolo consultivo in seno alla Commissione centrale per i rifugiati. Consente inoltre alle autorità locali responsabili in materia di accoglienza e di assistenza di partecipare al processo decisionale. Ciononostante, certe ONG hanno espresso inquietudini per tale presenza. Temo di veder apparire, tra i criteri delle commissioni territoriali, la ricerca di un incontro tra il numero di rifugiati ammessi e l'offerta di alloggio o di strutture di accoglienza. Le discussioni che ho potuto avere al riguardo con rappresentanti comunali e regionali mi portano a ritenere che allo stato attuale delle cose, tali timori non siano fondati. L'applicazione di una pratica costante e rispettosa dei diritti dei richiedenti asilo permetterà, a mio avviso, di dissipare gli ultimi dubbi. In maniera globale, si devono apprezzare i progressi derivanti dalla nuova legge che regionalizza le procedure e conferisce all'ACNUR un ruolo attivo.
139. Pur essendo prematuro analizzare in modo dettagliato il funzionamento di tali Commissioni, è possibile accennare a una eventualità. L'assegnazione a ogni Commissione di un settore territoriale, e l'obbligo di presentare la domanda di asilo fin dall'ingresso sul territorio rischiano di provocare uno squilibrio delle domande ricevute dalle varie Commissioni territoriali. Quando uno straniero è arrestato in situazione irregolare sul territorio italiano, la Questura ha la possibilità di inviarlo in un centro di identificazione; lo straniero ha la possibilità di domandare asilo in qualsiasi momento. I centri di identificazione di Crotone, Trapani e Foggia possono quindi fornire un numero importante di domande di asilo alle Commissioni territoriali competenti per le loro rispettive regioni. Bisogna quindi tenere conto di tale squilibrio e concedere mezzi finanziari e umani proporzionati alle necessità di ciascuna delle commissioni territoriali.
140. Le CT sono competenti per trattare le domande di asilo e per accordare lo status di rifugiato, ma possono anche, se del caso, accordare una protezione sussidiaria⁵⁷. Per quanto riguarda il riconoscimento dei diritti, il

⁵⁷ Articolo 32, 1 – quarter – 4 della legge n°189/2002.

sistema normativo assimila i beneficiari del diritto di asilo a coloro che usufruiscono di una protezione umanitaria.

141. La Commissione centrale per i rifugiati, già organo competente in materia di asilo, è trasformata dalla legge Bossi-Fini in Commissione nazionale per il diritto di asilo (CNDA). Questo nuovo organo ha competenza per costituire, coordinare e soprintendere alle Commissioni territoriali, raccogliere le statistiche a livello nazionale e decidere la cessazione e la revoca dello status di rifugiato. Come le Commissioni Territoriali, la CNDA è presieduta da un prefetto ed è composta da un rappresentante del Ministero dell'Interno, del Ministero degli Affari esteri, del Consiglio dei ministri e dell'ACNUR, che dispone in questo caso unicamente di un ruolo consultivo.
142. Con l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini, le procedure di asilo sono di due tipi: ordinaria o semplificata. La procedura ordinaria è ormai riservata unicamente agli stranieri entrati legalmente sul territorio. Non deve superare un periodo di tre mesi. Accanto ad essa, è stata istituita una procedura semplificata, destinata agli stranieri in situazione irregolare. E' più breve, ed è soprattutto accompagnata dalla detenzione automatica dei richiedenti asilo ai quali viene applicata.

xvi. La procedura di asilo ordinaria

143. La legge Bossi-Fini contiene delle disposizioni dettagliate relative al trattamento e ai termini applicabili per la procedura di asilo ordinaria. Due giorni dopo la presentazione della domanda di asilo, la Questura la trasmette alla CT, che deve procedere all'audizione del richiedente entro un periodo di trenta giorni. La legge prevede che il richiedente sia in possesso di un'autorizzazione provvisoria di soggiorno di 35 giorni, rinnovabile fino alla conclusione della procedura. La decisione della commissione, per iscritto e motivata, viene adottata nei tre giorni successivi all'audizione. Se si tratta di una decisione di rifiuto, viene emanato un ordine di espulsione nei confronti del richiedente. Ai sensi della legge, il richiedente ha la facoltà, con una domanda motivata, di sollecitare presso il prefetto l'autorizzazione di restare sul territorio fino alla definizione della procedura di ricorso.
144. Nei quindici giorni successivi al rifiuto, il richiedente ha la facoltà di contestare la decisione dinanzi ad un giudice unico. Il ricorso non ha effetti sospensivi⁵⁸. Il decreto di attuazione della legge⁵⁹ conferisce tuttavia al Prefetto la competenza per autorizzare lo straniero a rimanere sul territorio

⁵⁸ Articolo 1 ter, comma 6 della Legge Bossi-Fini.

⁵⁹ Articolo 17 del decreto n. 303/2004.

fino alla conclusione del ricorso. Per essere ricevibile, questa domanda deve essere motivata e deve allegare fatti nuovi o rischi particolari. La legge indica infine che il ricorso può essere interposto dall'estero attraverso i servizi diplomatici italiani. Una sola decisione amministrativa relativa allo status di richiedente asilo può bastare per comportare l'espulsione, il che a mio avviso va a scapito della protezione offerta. Inoltre, vista l'inerzia e la complessità delle procedure italiane, la possibilità di ricorso dall'estero e soprattutto le sue probabilità di successo sembrano fortemente limitate.

145. Mi sia consentito di aggiungere un'osservazione, di ordine più generale, che riguarda i tempi assegnati alla Commissione territoriale per pronunciarsi, ossia entro i tre giorni successivi all'audizione. La Commissione è composta da quattro o anche cinque membri, che non sono tutti, almeno inizialmente, degli specialisti dei problemi in materia di asilo. Pertanto, pare difficile che le decisioni possano intervenire entro tali termini. Lo stesso vale per i tempi previsti per la procedura di asilo semplificato.

xvii. La procedura di asilo semplificata

146. Riguarda due categorie di richiedenti: gli stranieri che hanno presentato una domanda dopo essere stati arrestati per passaggio o tentativo di passaggio illegale della frontiera, o che si trovano in situazione irregolare, e coloro che, al momento in cui presentano la domanda, sono già oggetto di un provvedimento di espulsione o di allontanamento. Nel primo caso, non appena ricevuta la domanda, il richiedente è trattenuto in un centro di identificazione. La sua domanda è trasmessa nei due giorni successivi alla CT competente, che gli concede un'audizione entro quindici giorni e decide nei tre giorni successivi. Il richiedente ha la facoltà di domandare una revisione della decisione entro cinque giorni. A questo titolo, la procedura semplificata offre dunque una via supplementare di ricorso per rapporto alla procedura ordinaria. Nel corso della procedura di revisione, il richiedente resta ospite del centro di identificazione. Se viene confermata la decisione di rifiuto della stessa Commissione territoriale supplita da un membro della Commissione nazionale, il richiedente ha la facoltà di introdurre un ricorso non sospensivo dinanzi a un tribunale ordinario. Nell'ambito di tale procedura, la legge autorizza il trattenimento dei richiedenti per un periodo di 20 giorni al massimo. Se, al termine di tale periodo, la CT non si è pronunciata, il richiedente è liberato e ottiene un'autorizzazione di soggiorno di tre mesi, rinnovabile fino alla definizione della procedura. Quando la decisione è negativa, viene accompagnata da un ordine di espulsione. Nel secondo caso (ossia uno straniero che sollecita l'asilo essendo oggetto di provvedimento di allontanamento),

viene trattenuto presso un Centro di permanenza temporanea e di assistenza. La procedura seguita è poi la stessa, tranne che può essere trattenuto per un massimo di sessanta giorni, in attesa di decisione. La procedura semplificata di asilo non costituisce quindi una procedura sbrigativa. Se applicata con i mezzi e il rigore necessari, pare offrire le stesse garanzie procedurali della procedura ordinaria.

147. La legge n° 189/2002 ribadisce che i richiedenti asilo non devono, in linea di massima, essere trattenuti. Tuttavia, l'articolo 32 della stessa legge prevede che qualsiasi richiedente asilo arrestato in situazione irregolare (al momento dell'ingresso, nel corso del soggiorno o al momento in cui ha cercato di sfuggire a un controllo alla frontiera), deve essere trattenuto presso un centro di identificazione. La legge consente inoltre al capo della Questura di richiedere il trattenimento in un centro di identificazione, per un massimo di 20 giorni, per qualsiasi richiedente asilo, al fine di:

- Verificarne l'identità o la nazionalità (in caso di dubbio o mancanza di documenti)
- Verificare gli elementi della sua richiesta di asilo, qualora tali elementi fossero altrimenti andati persi
- Stabilire se il richiedente asilo è ammissibile sul territorio.

148. Il decreto di applicazione della legge precisa che si tratta di centri chiusi. Tuttavia, certi migranti possono godere di un regime di « semi-libertà » tra le 8 e le 20, concesso dal direttore del centro. Delle autorizzazioni di uscita più lunghe possono essere accordate per motivi personali, di salute o familiari, o per esigenze legate all'esame della domanda di asilo. Pur esistendo, in linea di massima, non pare che tale possibilità sia molto applicata, nella realtà. Inoltre, il mancato rispetto delle norme relative ai permessi di uscita è considerato come una rinuncia alla domanda di asilo.

149. Sono stati istituiti vari tipi di centri di accoglienza e di permanenza per stranieri. La legge Bossi-Fini prevede la creazione di centri di identificazione, destinati a trattenere in detenzione gli stranieri la cui identità (CDI) deve essere verificata. Esistono inoltre dei centri di permanenza temporanea e di assistenza (CPTA), in cui gli stranieri sono trattenuti prima della loro espulsione. Esistono attualmente 3 centri di identificazione: a Foggia (378 posti), Crotone (300 posti) e Trapani (210 posti). Il Governo ha l'intenzione di aprire un CDI a Gorizia (150 posti, apertura prevista nel maggio 2006), Milano (200 posti previsti), Roma e Siracusa (progetti da determinare). Nell'attesa dell'apertura di

queste nuove strutture, alcuni centri vengono utilizzati sia come centro di prima accoglienza, che come centro di identificazione e CPTA, il che contribuisce a creare confusioni e a trattenere insieme gli stranieri per i quali è in corso l'identificazione e quelli oggetto di un provvedimento di espulsione.

150. E' legittimo per uno Stato voler controllare il flusso migratorio e verificare che la procedura di asilo non venga sviata dalla sua finalità, che è quella di proteggere delle persone perseguitate. Occorre però tenere presente, come del resto lo ricorda la legge Bossi-Fini, che il posto di un richiedente asilo non è in un centro di detenzione, o, in modo più generale, in un luogo in cui è privato della libertà di muoversi liberamente.
151. Il trattenimento dei richiedenti asilo è accettabile solo per brevi periodi e per ragioni specifiche. La legge istituisce una distinzione tra i richiedenti entrati regolarmente, che usufruiscono di una procedura ordinaria e della libertà di movimento, e gli altri, la cui domanda è analizzata con procedura semplificata e che vengono trattenuti in un centro. Tale differenziazione offre un « vantaggio » a coloro la cui pratica di asilo dovrebbe essere facilitata dal punto di vista amministrativo, poiché sono entrati legalmente sul territorio con un documento di identità in regola. In compenso, rende la procedura semplificata più difficile per gli « irregolari », mentre in realtà non esiste nessuna distinzione tra questi due tipi di domande di asilo.
152. Nella pratica, pochissimi richiedenti asilo entrano legalmente sul territorio, disponendo per di più di documenti di identificazione. Posso comprendere la volontà dell'Italia di agevolare e regolare le procedure di asilo, ma occorre che le distinzioni non avvengano unicamente su questioni di ordine amministrativo, e soprattutto che la pratica detentiva non costituisca la norma, bensì piuttosto una misura applicata dopo lo studio di ogni singolo caso.

E. I centri di permanenza temporanea e di assistenza

xviii. Gestione e funzionamento dei CPTA

153. I Centri di permanenza temporanea e di assistenza (CPTA), creati nel 1998, sono destinati a mantenere sotto il controllo dell'amministrazione, ovvero sia in detenzione, gli stranieri oggetto di un provvedimento di allontanamento. I CPTA sono stati istituiti per trattenere gli stranieri in situazione irregolare, coloro che non hanno il diritto di ingresso o di soggiorno in Italia, coloro che devono essere espulsi o ricondotti alla frontiera, ma per i quali il provvedimento non può essere applicato

immediatamente, per ragioni sanitarie, di identificazione, di documenti di viaggio o in attesa di un mezzo di trasporto.

154. L'Italia dispone di 15 CPTA, le cui dimensioni e modi di funzionamento sono variabili. Sono gestiti da associazioni caritative, spesso confessionali, o da cooperative sociali, come ho potuto constatarlo a Ponte Galeria (Croce Rossa) e a Lampedusa (Confraternita nazionale della Misericordia). Queste organizzazioni hanno concluso una convenzione con il Ministero dell'Interno, che rimane l'autorità di tutela dei centri. Questa delega nella gestione dei centri evita l'onnipresenza del personale del Ministero dell'Interno, che è incaricato unicamente di garantire la sicurezza. Inoltre, come ho potuto apprezzarlo nel corso delle mie visite a Ponte Galeria e a Lampedusa, il personale di tali centri dimostra grande spirito di dedizione e capacità di ascolto nei confronti degli stranieri.
155. Il funzionamento dei CPTA è disciplinato da una circolare del Ministero dell'interno del 30 agosto 2000, « *Direttiva generale in materia di Centri di Permanenza e di Assistenza ai sensi dell'art. 22, comma i) del DPR 31 agosto 1999* », che contiene una carta dei diritti e dei doveri dei migranti detenuti. Tale direttiva non ha ancora permesso di garantire un'omogeneità nella gestione e nel funzionamento dei vari centri, per cui il Ministero dell'Interno mi ha spiegato di aver emanato il 27 novembre 2002 delle « Linee guida per la gestione dei CPTA ».
156. Si tratta di norme che riconoscono un certo numero di diritti ai migranti trattenuti nei centri e garantiscono loro dei servizi. Hanno per esempio il diritto di praticare la loro religione, il diritto alla riservatezza dei colloqui con il loro avvocato, o di esprimersi nella propria lingua o in un'altra a loro nota, se necessario tramite un interprete. Possono inoltre ricevere le visite di membri della famiglia, delle autorità diplomatiche o dei ministri del culto. Infine, secondo la circolare del 30 agosto 2000, le associazioni che gestiscono i centri devono fornire il vitto e l'alloggio, un'assistenza medica, vestiti e prodotti di igiene alle persone trattenute, e una tessera telefonica di 5 €, come pure l'invio di 10 lettere ogni 10 giorni.
157. Per quanto riguarda la visita delle ONG, soltanto i membri delle associazioni che lavorano nel centro sono autorizzati ad entrarvi. Molte ONG e altre organizzazioni attive nel campo dei diritti dei migranti mi hanno informato della loro impossibilità ad avere accesso ai centri. Sebbene i rappresentanti dell'ACNUR siano autorizzati a recarsi nei CPTA in qualsiasi circostanza, in virtù dell'articolo 32 della Bossi-Fini, ritengo essenziale che delle organizzazioni responsabili e indipendenti possano accedere a tali centri in cui sono trattenuti degli stranieri, per garantire la

trasparenza e la conformità delle procedure di trattenimento e di espulsione.

xix. Condizioni di vita nei CPTA

158. Le condizioni di vita nei diversi CPTA variano molto in funzione dell'infrastruttura, del modo di gestione e della popolazione presente. Ho visitato il CPTA di Ponte Galeria, situato nel comune di Roma. Al momento della mia visita, ospitava 265 stranieri, per una capacità di 300 posti. Il trattamento riservato agli stranieri dalla Croce Rossa italiana mi è parso del tutto soddisfacente. I trattenuti sono alloggiati in « casette » che ospitano al massimo 8 persone. I posti vengono assegnati in funzione della provenienza e della storia della persona. Ogni struttura dispone di un piccolo cortile, circondato da alte inferriate. Le porte delle casette e dei cancelli sono aperte durante la giornata, il che consente una libera circolazione ai trattenuti in uno spazio più grande di quello della loro struttura.
159. Pare che non sia sempre il caso. Mi è stato indicato che certi CPTA non dispongono sempre di strutture adeguate (stranieri alloggiati in tende, assenza di spazi di ricreazione, poche possibilità di accesso all'esterno). Il numero di stranieri trattenuti varia a seconda dei flussi migratori e degli arresti. Il sovraffollamento di certi CPTA è d'altronde frequente, e incide negativamente sulle condizioni igieniche delle persone e dei centri⁶⁰.

⁶⁰ Rapporto d'Amnesty International, *Italy : temporary stay – permanent rights*, giugno 2005, EUR30/004/2005.

160. Sotto il profilo medico, l'accesso alle cure nei CPTA e la presa in considerazione della salute psicologica degli stranieri sono state vivamente criticate, e considerate molto carenti⁶¹. Le condizioni constatate al CPTA di Ponte Galeria mi sono invece parse adattate; il centro dispone di una struttura medica moderna e offre le cure necessarie agli stranieri trattenuti. La visita medica, garantita dalla Croce Rossa italiana, avviene all'ingresso e all'uscita dal centro. Questa mia unica visita non può tuttavia rispecchiare la situazione di tutti i 15 CPTA.
161. Infine, nel corso della mia visita, ho notato che era in preparazione la costruzione di un Centro di identificazione nello stesso complesso del CPTA di Ponte Galeria. Questa integrazione di due centri corrisponde all'auspicio formulato dal Ministro dell'Interno di costruire dei centri multifunzionali, che contengano le strutture che vanno dall'accoglienza, all'espulsione, passando dal trattamento dei richiedenti asilo. Il trattamento più rapido delle pratiche di asilo che ne deriverà non deve tuttavia avvenire a scapito delle garanzie e delle tutele offerte.

F. La situazione particolare nell'isola di Lampedusa

162. L'isola di Lampedusa è il punto più a sud dell'Italia, situata a soli 113 Km dalle coste tunisine. Con una superficie di 20 Km² per 5.500 abitanti, l'isola è una destinazione privilegiata del turismo estivo italiano. Tuttavia, ormai da quasi dieci anni, è anche diventata una delle porte di ingresso in Europa per dei migranti provenienti dall'Africa, dal Medio Oriente e dall'Asia, via l'Africa del Nord.
163. E' stato aperto nel 1998 un CPTA provvisorio, nelle immediate vicinanze dell'aeroporto, per fronteggiare gli arrivi dei migranti che giungono via mare, soprattutto dalla Libia. Il centro è costituito da strutture prefabbricate, che possono ospitare una quindicina di migranti ciascuna, e la sua capacità è di 190 persone al massimo. Al momento della mia visita, erano trattenuti 178 uomini. Vista la sua ubicazione, il centro è piuttosto esiguo, e offre poco spazio libero attorno alle baracche di abitazione.
164. Il centro è gestito dall'organizzazione religiosa *Confraternita nazionale della Misericordia*, che impiega circa 25 persone. Come a Ponte Galeria, l'associazione si occupa dell'alloggio e del vitto dei migranti. Gli stranieri con i quali ho parlato mi hanno detto di essere trattati con umanità e rispetto sia dal personale della *Misericordia*, che dalla polizia che garantisce la sicurezza e l'ordine pubblico all'interno del CPTA. Il

⁶¹ Per maggiori dettagli, si veda il Rapporto di Medici senza Frontiere – Italia, *Rapporto sui centri di permanenza temporanea e di assistenza*, gennaio 2004.

personale del centro, e in particolare il suo direttore mi hanno indicato di essere soddisfatti del loro lavoro, malgrado le importanti difficoltà al momento di arrivi massicci.

165. Tuttavia, dopo la mia visita a Lampedusa, sono state pubblicate nella stampa delle dichiarazioni inquietanti relative a maltrattamenti e ad angherie nei confronti degli stranieri trattenuti a Lampedusa. E' indispensabile fare luce completa e trarre tutte le conseguenze sia sulle responsabilità individuali, che sulle possibili carenze strutturali suscettibili di aver permesso il verificarsi di tali episodi.

166. Infatti, con l'arrivo dell'estate, le navi affluiscono sempre più numerose verso l'isola, ed è frequente che il centro accolga un numero di migranti ben superiore alla sua capacità massima. L'anno scorso, il centro ha accolto fino a 1.200 migranti nello stesso tempo. In caso di afflusso massiccio, i nuovi arrivati restano poco tempo – circa due o tre giorni – il tempo necessario perché l'amministrazione possa organizzare il loro trasferimento verso altri centri della Sicilia o del continente.
167. Come ho avuto modo di constatarlo, il centro non è affatto adattato per accogliere una tale quantità di persone, anche per un breve periodo. Oltre alle baracche, esistono pochissimi spazi disponibili all'interno del recinto, e non permettono assolutamente di installare degli alloggi, nemmeno in modo provvisorio. Non posso immaginare quali debbano essere state le condizioni di promiscuità e di sovraffollamento al momento di questi arrivi massicci. Il centro non soddisfa affatto i criteri minimi necessari per accogliere in modo decente un numero di persone superiore a quello della sua capacità massima, sia dal punto di vista dell'alloggio, che per ragioni sanitarie. D'altro canto, questo sovraffollamento ha provocato un deterioramento accelerato delle strutture di accoglienza e in particolare dei servizi igienici, che spesso sono degradati (porte staccate, gabinetti intasati, lavabi rovinati).
168. Conscio di tali condizioni inaccettabili, il Ministero dell'Interno aveva predisposto di costruire un altro centro sull'isola, progetto che è stato nel frattempo abbandonato, a causa dell'opposizione della popolazione locale. Ormai si prevede di trasformare una struttura già esistente, un'ex caserma, in un nuovo centro, che potrebbe accogliere fino a 300 persone. Mi sono stati mostrati i piani di questo centro futuro, e sono stato informato che i lavori inizieranno prossimamente per una messa in servizio prevista per l'estate del 2006. Dopo la mia visita, sono stato informato che il Ministero dell'Interno intendeva modificare lo statuto del centro di Lampedusa per farne un "centro di soccorso e di prima accoglienza" con lo scopo di trasferire al più presto gli arrivati verso altri centri preesistenti o in via di progettazione⁶². Devo quindi congratularmi di questa iniziativa ed invitare le autorità italiane a realizzarle al più presto. In effetti, è indispensabile aumentare la capacità dei centri di accoglienza per fare fronte agli arrivi massicci e migliorare la gestione amministrativa, logistica e umana di queste situazioni in modo da evitare che gli eventi passati si riproducano.

⁶² A Porto Empedocle una tensostruttura sarà presto aperta, ad Agrigento il centro precedentemente chiuso sarà ristrutturato ed il centro di Caltanissetta dovrebbe essere ampliato.

169. Poco prima della mia visita⁶³, il Ministero dell'Interno ha aperto un ufficio all'interno del CPTA e sono ormai presenti in permanenza sull'isola due poliziotti incaricati di trattare le questioni di immigrazione. Precedentemente, i poliziotti dovevano arrivare da Agrigento (città del sud della Sicilia, a 250 Km da Lampedusa) ogni volta che era avviata una procedura amministrativa. Il giudice di pace, invece, che teoricamente deve ascoltare ogni straniero quando è pronunciata nei suoi confronti una decisione di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera, continua a risiedere ad Agrigento, e dovrebbe quindi recarsi a Lampedusa in elicottero o via nave ogni qualvolta si riveli necessario.

⁶³ Dal mese di maggio 2005.

G. L'allontanamento di certi stranieri respinti

170. Nel corso della mia visita, molti dei miei interlocutori hanno sollevato la questione delle circostanze nelle quali si procede all'allontanamento di un certo numero di stranieri. Come mi hanno spiegato le autorità italiane, numerosi stranieri sono rinviiati in gruppo per mezzo di voli organizzati, rapidamente dopo il loro arrivo sull'isola, verso vari paesi, e soprattutto la Libia. Per esempio, sui 3.000 stranieri sbarcati a Lampedusa tra settembre 2004 e marzo 2005, 1.647 sono stati rinviiati in Libia, e 126 in Egitto⁶⁴.
171. In base alle informazioni che mi sono state comunicate, le autorità italiane inviano verso la Libia i cittadini libici come pure degli « Egiziani ». Mi è stato inoltre spiegato che tale riaccompagnamento alla frontiera viene effettuato sulla base di un'identificazione sommaria degli arrivati. Di norma, tale genere di allontanamento viene praticato poco dopo l'arrivo dei migranti nel centro di Lampedusa. Questi allontanamenti sono effettuati in un contesto poco trasparente, senza un controllo esterno e indipendente, contrariamente a quanto avviene negli altri punti di ingresso in Italia.
172. La legge prevede che la polizia delle frontiere abbia la possibilità di respingere gli stranieri che si presentano alla frontiera senza i documenti necessari per essere ammessi sul territorio italiano. Viene riservata la stessa sorte a coloro che tentano di entrare illegalmente e sono arrestati alla frontiera o subito dopo. Un terzo caso di respingimento riguarda coloro che, pur non soddisfacendo le condizioni di ingresso, sono stati accettati a titolo provvisorio sul territorio, per ragioni umanitarie: è il caso in particolare di coloro che sbarcano sulle coste, o sono recuperati in mare e che giungono a Lampedusa. La legge precisa tuttavia, conformemente al principio di non respingimento della Convenzione di Ginevra, che il respingimento non è applicato agli stranieri che presentano una domanda di asilo. Le condizioni e i criteri secondo i quali tali stranieri sono rimpatriati sono quindi determinanti per garantire il rispetto del principio di non respingimento.

xx. Identificazione degli stranieri allontanati

173. Prima del respingimento, le autorità italiane effettuano un'identificazione sommaria, per stabilire il paese di origine dello straniero. La maggior parte di coloro che sbarcano a Lampedusa sono sprovvisti dei documenti di identità, o perché li hanno persi nel corso del viaggio, o perché li hanno

⁶⁴ Comunicazione del Ministro dell'Interno, Giuseppe Pisanu, davanti al Senato, il 29 giugno 2005.

essi stessi distrutti, spesso consigliati dai “passatori”, per rendere più complicata la procedura di identificazione. Gran parte delle persone rinviate in Libia, secondo le autorità italiane, sono degli Egiziani. Non possono però essere allontanati in Egitto, in assenza di un’identificazione ufficiale delle autorità egiziane in Italia. In pratica, la nazionalità degli stranieri viene determinata sulla base di un breve colloquio con un poliziotto e un interprete, durante il corso del quale loro potrebbero eventualmente chiedere l’asilo, e soprattutto sulla base della lingua parlata e dell’accento. A mio avviso, una decisione così grave di conseguenze, poiché si tratta di determinare la nazionalità e l’allontanamento dello straniero, non può essere presa basandosi su un presunto accento o sulla lingua parlata.

174. Per svariate ragioni, l’amministrazione italiana non ricorre sempre a interpreti professionali nel corso di questi colloqui⁶⁵. L’assenza di interpreti giurati rafforza i timori sulla parzialità della procedura e sulla sua assenza di trasparenza, che ho già esposto precedentemente. Malgrado il costo economico di tale misura, è indispensabile garantire che sia presente un interprete professionale a tali colloqui, per accertarsi che le affermazioni degli stranieri siano correttamente interpretate.
175. E’ comprensibile che uno Stato desideri rinviare gli stranieri irregolari che non sono dei richiedenti asili, o che non rientrano nell’ambito di una tutela particolare. E’ tuttavia imperativo accordare un tempo sufficiente perché le persone possano eventualmente formulare tale domanda⁶⁶. Gli stranieri arrivano spesso in condizioni fisiche e morali pietose, prostrati dopo un viaggio pericoloso, e non sanno esattamente neppure dove sono giunti e quale sarà la loro sorte. Pare quindi poco probabile che possano formulare immediatamente una domanda di asilo, o far comprendere che rischiano di subire una persecuzione o una violazione dei diritti dell’uomo, durante un colloquio sommario prima dell’allontanamento.
176. In questo caso, gli allontanamenti si realizzano sulla base dell’articolo 10 della legge sull’immigrazione e l’asilo che prevede la possibilità, in certe condizioni, di respingere gli stranieri che siano entrati in modo irregolare nel territorio italiano. La decisione di respingere, a differenza di quella di espulsione, non richiede l’intervento di un giudice. Così, questi

⁶⁵ Certe ONG mi hanno indicato che nel corso dei colloqui realizzati nel maggio 2005, è stata l’amica egiziana di un funzionario della Prefettura di Agrigento che ha funto da interprete.

⁶⁶ I principi guida del Consiglio d’Europa sul ritorno forzato contengono la sintesi del diritto applicabile in materia. Il principio 2 relativo all’adozione della decisione di allontanamento indica che la decisione « deve essere presa unicamente se le autorità dello Stato di accoglienza hanno preso in considerazione tutte le informazioni pertinenti di cui dispongono e se sono convinte [...] che l’applicazione di tale decisione non esporrà la persona [...] a un rischio reale di essere giustiziata o sottoposta alla tortura », Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, 20 principi guida sul ritorno forzato, 4 maggio 2005, CM(2005)40.

respingimenti sono realizzati dall'amministrazione senza alcun controllo esterno, nell'assenza, nel centro, di un'organizzazione o autorità indipendente. Sembra dunque che questa procedura sia poco trasparente e non offra garanzie sufficienti agli arrivati.

xxi. Paesi di destinazione delle persone allontanate

177. Pare che l'Italia consideri l'Egitto e la Libia come Stati sicuri, verso i quali possano essere respinti degli individui, senza rischio di violare il principio di non respingimento e senza esporli a trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Come l'ho già indicato in un parere⁶⁷, anche nei paesi democratici generalmente sicuri, si possono verificare delle situazioni nelle quali non tutti gli individui o non tutti i gruppi si trovano in sicurezza.
178. Senza procedere a un'analisi dettagliata dei due paesi sopraccitati, si può facilmente ammettere che il loro carattere democratico possa essere considerato per lo meno perfettibile. Bisogna poi rammentare che la Libia non ha ratificato, e non ha nemmeno firmato la Convenzione di Ginevra del 1951, relativa alla protezione dei rifugiati. L'esistenza di accordi bilaterali tra tali paesi e l'Italia, o l'attuazione di una cooperazione rafforzata in settori quali il rispetto dei diritti dell'uomo o la tutela dei richiedenti asilo, non dovrebbero bastare per esentare il paese di accoglienza dall'effettuare un'analisi sufficiente sulla situazione di ogni singola persona ricondotta alla frontiera, come lo esigono i principi del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani.
179. Le autorità italiane hanno riconosciuto che il rinvio verso la Libia costituiva solo una tappa e che spettava poi alle autorità libiche decidere l'espulsione degli stranieri verso il loro paese di provenienza. I principi internazionali che disciplinano il riaccompagnamento alla frontiera, segnatamente il principio di non respingimento, impongono tuttavia agli Stati di garantire che le persone allontanate non siano dei richiedenti asilo potenziali. Obbligano inoltre ad accertarsi che lo Stato verso cui sono estradate le persone non le esporrà a un rischio di tortura o di morte, mediante un nuovo allontanamento⁶⁸. Qualora lo straniero non abbia potuto avere un accesso a una procedura di asilo, tale pratica costituisce un respingimento indiretto e consente a uno Stato non democratico, che

⁶⁷ Si veda il parere del Commissario per i diritti umani su certi aspetti del progetto di legge sugli stranieri del Governo finlandese, CommDH(2003)13.

⁶⁸ 20 principi guida sul ritorno forzato, Principio 2: « 3. Quando lo stato verso il quale viene rinvia la persona non è lo stato di provenienza, la decisione di allontanamento dovrebbe essere presa unicamente se le autorità degli stati di accoglienza sono convinte, al di là di ogni ragionevole dubbio, che lo stato verso il quale viene rinvia la persona non procederà alla sua espulsione verso uno stato terzo, dove potrebbe essere esposta a un rischio reale di tortura o di morte, CM(2005)40.

per di più si rifiuta di impegnarsi a rispettare il diritto dei rifugiati a livello internazionale, di decidere della sorte dei richiedenti asilo potenziali, o di quella di persone che potrebbero subire violazioni dei loro diritti più fondamentali.

180. Preoccupato dal rischio che le autorità italiane allontanino dei richiedenti asilo potenziali, ne ho discusso con il Ministro dell'Interno. Mi ha innanzitutto espresso la sua ferma volontà di garantire pienamente il rispetto del diritto, ma ha convenuto con me che questa mancanza di trasparenza nella procedura dà adito a dubbi, critiche e eventuali abusi. Visto il successo del partenariato tra la società civile e l'amministrazione italiana in materia di migrazioni– sia per l'ingresso sul territorio, con il CIR, che per la gestione dei CPTA –, il Ministro ha pertanto accettato la mia proposta di permettere la presenza permanente di un ufficio dell'ACNUR a Lampedusa i cui membri beneficerebbero di un accesso permanente al centro. Dopo la mia visita, il Ministro mi ha personalmente informato che i suoi servizi hanno preso contatto con l'ACNUR e che l'ufficio sarà aperto prossimamente. Il Ministro ha esteso tale offerta di cooperazione all'IOM e alla Croce Rossa italiana e suppongo che le tappe pratiche necessarie per consolidare tale accordo siano ormai a uno stadio avanzato. Mi compiaccio vivamente di tale iniziativa, che consentirà, ne sono certo, di dissipare i dubbi che potevano sussistere in materia di allontanamento delle persone, e di garantire maggiormente il completo rispetto del diritto nazionale e internazionale.

H. Procedure di espulsione

181. Prima della legge Bossi-Fini, la maggior parte delle decisioni di espulsione conteneva un invito a lasciare il territorio entro 15 giorni. Dopo l'entrata in vigore della nuova legge, l'accompagnamento alla frontiera è diventato la norma. Nel caso in cui un riconducimento non potesse essere immediatamente attuato, lo straniero è allora trattenuto in un CPTA. Gli stranieri possono introdurre un ricorso dinanzi a un giudice di pace contro la decisione di espulsione emanata dal Prefetto. Il ricorso può essere introdotto entro 60 giorni e il giudice deve pronunciarsi nei 20 giorni seguenti. Il ricorso non ha tuttavia effetto sospensivo sulla misura di espulsione.
182. A seguito di una decisione della Corte costituzionale, è stato apportato un emendamento alla legge Bossi-Fini⁶⁹ per garantire un controllo giurisdizionale delle decisioni di espulsione. Ormai, dopo la comunicazione allo straniero della sua espulsione con esecuzione immediata da parte

⁶⁹ Decreto-legge 241/2004 approvato dal Parlamento ed assorbito dalla legge 271/2004.

della Questura, un giudice di pace viene adito nelle 48 ore e deve pronunciarsi nelle 48 ore successive sull'opportunità della misura. Lo straniero compare dinanzi al giudice di pace nel CPTA assistito da un avvocato. E' possibile presentare ricorso contro la decisione del giudice di pace, ma tale ricorso non è sospensivo.

183. In caso di impossibilità, per l'amministrazione, di procedere all'espulsione entro i termini assegnati, lo straniero è rimesso in libertà, con obbligo di lasciare il paese entro 5 giorni. In caso di mancato rispetto di tale ordine, lo straniero può essere perseguito penalmente, con pene che vanno da sei mesi a quattro anni di carcere, accompagnate dal divieto di rientro sul territorio italiano per un periodo che va da cinque a dieci anni⁷⁰. Interdetto di soggiorno, spesso non può nemmeno ritornare nel suo paese per le stesse ragioni che ne hanno impedito l'espulsione, (mancanza di documenti di viaggio, mancanza di risorse finanziarie). Di conseguenza, lo straniero che non ha potuto essere oggetto di un provvedimento di espulsione diventa di fatto un « irregolare regolare » se resta sul territorio italiano dopo il termine dei 5 giorni. Da notare che gli stranieri irregolari hanno accesso gratuito alle cure mediche di pronto soccorso.
184. Sebbene non mi sia stata riferita nessuna dichiarazione circa presunte violenze delle autorità italiane nel corso delle espulsioni, ho tuttavia indicato al Ministro dell'Interno che la presenza di un osservatore esterno e imparziale potrebbe garantire e rafforzare il pieno rispetto della dignità umana e la buona reputazione dell'Italia in materia. E' quindi con piacere che ho ricevuto le sue informazioni, in base alle quali sono in corso delle discussioni per permettere ai medici della Croce Rossa italiana di accompagnare gli stranieri fino all'imbarco sull'aereo nel corso delle espulsioni. In caso di ricorso a voli non commerciali per trasportare degli stranieri allontanati, occorrerebbe che gli stessi medici fossero presenti al momento del volo.
185. Secondo le informazioni fornite dal Ministro dell'Interno, l'Italia ha riaccompagnato alla frontiera e allontanato dal territorio 59.965 stranieri nel 2004. Si noti che la cifra è in calo rispetto agli anni precedenti⁷¹. Il Ministro ha tenuto a rammentare che tali ritorni hanno un costo economico importante— intorno ai 21 milioni di euro per il 2004. Vanno inoltre segnalate, al riguardo, le difficoltà incontrate dalle autorità italiane, come del resto da altre autorità in Europa, sul piano della mancata cooperazione da parte dei consolati. Molti Stati rifiutano semplicemente di fornire delle informazioni sui loro cittadini, o di cooperare per il rilascio dei documenti necessari. L'Italia, vittima della sua posizione geografica, come altri paesi

⁷⁰ Articolo 14 comma 5 – ter del decreto legislativo n° 286/98, modificato dal decreto legislativo n° 241/04.

⁷¹ 65.163 persone nel 2003 e soprattutto 88.501 nel 2002.

al sud o all'est dell'Europa, deve assumersi da sola l'onere finanziario del ritorno dei migranti economici che sono riusciti a raggiungere le porte dell'Europa. Come non ho mai mancato di rammentarlo⁷², pare indispensabile che gli Stati membri dell'Unione europea condividano le loro responsabilità per quanto riguarda questi migranti desiderosi di accedere al territorio europeo, per poter garantire loro

⁷² Si veda il 4° rapporto annuale del Commissario per i diritti umani, gennaio-dicembre 2003.

un'accoglienza degna e il rispetto dei loro diritti fondamentali e umanitari. Inoltre, l'Unione europea, in cooperazione con gli Stati interessati del continente africano, potrebbe istituire una politica efficace e coordinata che offra a queste persone, oggi condannate a una disperata erranza, una possibilità di restare nel loro paese d'origine, con una scelta di vita sufficientemente dignitosa per loro e le loro famiglie.

I. Decreto antiterrorismo e espulsione

186. Poco dopo la mia visita, l'Italia ha adottato una legge relativa alla lotta al terrorismo⁷³. Tale decreto permette di limitare l'accesso a un avvocato nel corso delle prime 24 ore della custodia cautelare per una persona sospettata di avere legami con attività terroristiche. L'articolo 3, in particolare, consente a un prefetto – e non più a un giudice – di disporre l'espulsione di uno straniero per prevenire un atto terroristico. Inoltre, tale decisione amministrativa può essere presa unicamente sulla base di indizi o del sospetto che la persona minacci la sicurezza del paese. Il decreto, ancora in deroga al diritto comune, consente di contestare la decisione di espulsione unicamente dinanzi ai tribunali amministrativi. Questa procedura giurisdizionale non ha effetti sospensivi. Fin dalla sua adozione, le autorità hanno fatto uso di questa disposizione per arrestare, interrogare ed espellere degli stranieri sospettati di essere vincolati con delle attività terroristiche ma contro chi, si possa supporre che gli elementi di prova non erano sufficienti per iniziare una procedura penale.
187. Secondo le informazioni fornite dalle autorità italiane, queste espulsioni, come nel caso delle espulsioni ordinarie, non possono essere effettuate qualora esistesse un rischio di persecuzione per lo straniero. Questa garanzia è, in effetti, indispensabile. A mio avviso, è indispensabile che l'esame di tali rischi sia debitamente realizzato da un'autorità giudiziaria e non soltanto da un'istanza amministrativa rappresentando il Governo, nel caso di specie il Prefetto. Il ricorso giudiziario *a posteriori*, senza effetti sospensivi, non può essere una garanzia sufficiente.
188. In materia di terrorismo, è fondamentale che il sistema da privilegiare sia il perseguimento penale dei terroristi e non il rinvio verso un altro paese. Questa facilità di espulsione offerta si limita a spostare un rischio potenziale, senza per questo combatterlo efficacemente. D'altro canto, è indispensabile, in tali casi, che vengano debitamente analizzati da parte di un'autorità giudiziaria, e non unicamente di un'autorità amministrativa, i rischi che la persona subisca atti di tortura nel paese verso il quale viene rinvia. Il ricorso giudiziario *a posteriori* non può costituire una garanzia

⁷³ Decreto-legge n°144 relativo alle norme urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, 27 luglio 2005 convertito in legge n. 155/05 il 31 luglio 2005.

sufficiente. Come l'ho spesso ripetuto, la lotta al terrorismo non deve avvenire a scapito di principi quali la democrazia e il rispetto dei diritti fondamentali. L'adozione di procedure accelerate per ragioni specifiche non può avvenire privando una persona del diritto di difendersi in modo appropriato. Invito pertanto le autorità italiane a rivedere rapidamente questo decreto, per garantire che i diritti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il principio del rifiuto del respingimento siano pienamente rispettati.

J. Strutture offerte ai richiedenti asilo

189. Il decreto applicativo della legge Bossi-Fini non precisa i diritti dei richiedenti asilo nel corso della procedura. Le norme precedenti restano quindi applicabili. Il permesso di soggiorno accordato ai richiedenti asilo non permette loro di lavorare e viene in genere rilasciato entro tre - cinque mesi dopo la presentazione della domanda. Tale permesso dà diritto alla previdenza sociale, a una carta di soggiorno e a un contributo giornaliero di 17,56 euro per 45 giorni, accordato in media con sei mesi di ritardo⁷⁴. Invece di percepire tale contributo, i richiedenti asilo possono essere ospitati in un centro di accoglienza. Occorre tuttavia precisare che tali misure sono destinate ai richiedenti asilo che non sono trattenuti, quindi essenzialmente a coloro che sono entrati legalmente sul territorio.
190. Il programma nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati (*Programma Nazionale Asilo*, PNA) è stato istituito nel 2001 su invito del Ministero dell'Interno, dell'ACNUR e dell'associazione dei comuni italiani, con un cofinanziamento del Fondo europeo per i rifugiati. Vi partecipano numerose ONG a livello nazionale e locale, e consiste in una rete decentrata di centri di accoglienza, che offrono un alloggio in piccole strutture, spesso in appartamenti, nonché un'assistenza legale e sociale. Dopo tre anni di funzionamento, il PNA è stato sostituito nel 2004 da un nuovo programma, il SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*), con aumento dei fondi stanziati. La legge ormai affida all'ANCI (associazione dei comuni) la gestione dei fondi, a cui va ad aggiungersi l'« 8/1000 », prelevato sull'imposta sui redditi. In totale, sono circa 90 i comuni coinvolti nel SPRAR, per 2.250 posti complessivi.
191. La qualità delle condizioni di accoglienza organizzate nel quadro del SPRAR pone in evidenza le disparità di trattamento tra i richiedenti asilo, dal momento che questo programma copre una minima parte dei bisogni. Oltre al fatto che il budget assegnato è insufficiente, viene anche suddiviso in modo molto poco equilibrato sul territorio italiano, privilegiando certe aree, a scapito in particolare del Sud e soprattutto della Sicilia, che riceve invece un numero importante di richiedenti asilo. Le carenze del dispositivo sono certo ovviate dal grande numero di soluzioni di accoglienza di tipo caritativo o associativo, nondimeno la responsabilità maggiore in materia spetta alle autorità comunali e regionali, che devono farsi carico dell'accoglienza, dell'assistenza e dell'alloggio dei richiedenti asilo.

⁷⁴ Rapporto della Relatrice speciale sui lavoratori migranti delle Nazioni Unite, Gabriella Rodriguez Pizzaro, relativo alla sua visita in Italia dal 7 al 18 giugno 2004, E/CN.4/2005/85/Add.3, 15 novembre 2004, p.19.

192. Durante la mia visita a Roma, ho potuto constatare gli investimenti realizzati dal Comune per dirigere o sovvenzionare dei centri di accoglienza e di alloggio per i richiedenti asilo. Annualmente, il Comune investe 4,8 milioni di euro per gestire o finanziare 19 centri, con una capienza di 1.100 persone al massimo. Il rappresentante del Comune mi ha spiegato che Roma si trova in una situazione particolare, a causa della vecchia procedura di asilo, che all'epoca della Commissione centrale per i rifugiati era centralizzata a Roma. Le persone la cui procedura era in corso avevano tendenza a voler risiedere non lontano dalla Commissione, e quindi di preferenza a Roma. La settorizzazione delle procedure di asilo dovrebbe portare a un calo del numero di richiedenti asilo nella capitale. Un'altra spiegazione di questa numerosa presenza di richiedenti asilo a Roma è data dai notevoli investimenti realizzati dalla città per svolgere nel miglior modo possibile il ruolo che le spetta in materia di alloggio. Ho per esempio visitato un centro di accoglienza gestito direttamente dal comune e un altro gestito dal *Jesuit Refugee Service*. In entrambi i casi, ho potuto constatare come il personale fosse disponibile e all'ascolto degli stranieri e come fossero stati realizzati dei programmi specifici: di alfabetizzazione, di lingua italiana, o di formazione professionale. In ogni caso, prima di stabilire un progetto di integrazione, vengono presi in considerazione gli obiettivi dei richiedenti asilo e delle loro famiglie.
193. In considerazione del fatto che l'assistenza ai richiedenti asilo è di competenza degli enti locali, non è identica sull'insieme del paese. Gli investimenti dipendono molto dalla volontà politica degli enti locali, ed è questo che provoca divari tra le regioni. Spetta quindi alle autorità nazionali garantire pari diritti ai richiedenti asilo su tutto il territorio, con il rischio di concentrare le domande nelle città più generose.

K. Minori migranti non accompagnati

194. I minori migranti non accompagnati sono posti sotto la tutela del Tribunale per i minorenni e le amministrazioni locali se ne fanno carico, quando è impossibile il loro rimpatrio. Qualsiasi minore straniero non accompagnato trovato sul territorio nazionale deve essere segnalato al Comitato Minori stranieri (CMS) che dipende dal Ministero del lavoro. L'Italia registra poche domande di asilo da parte di minori separati dalla famiglia per due ragioni. In primo luogo, perché i paesi di provenienza di questi ragazzi non attraversano crisi o pericoli particolari, e soprattutto, perché l'esistenza di un meccanismo di tutela specifico per i minori non accompagnati non li obbliga, come in altri paesi, a ricorrere al sotterfugio di presentarsi come richiedenti asilo.

195. Nel 2004, i minori non accompagnati registrati presso i comuni in Italia erano 5.573, essenzialmente rumeni (37%), marocchini (20%) e albanesi (16%). La cifra riguarda però unicamente i minori dichiarati e non è rappresentativa della totalità dei minori non accompagnati. Molti di loro restano fuori dal sistema, sia perché non desiderano usufruire dell'assistenza offerta, sia perché non possono accedervi, essendo vittime di reti di lavoro forzato o di prostituzione. Nei centri di accoglienza sono frequenti i casi di scomparsa di minori, poiché alcuni vi restano solo poco tempo, e poi fuggono. E' stato provato che tali situazioni sono spesso legate alla tratta degli esseri umani. Per questo, il Consiglio municipale di Torino ha creato un centro per proteggere i ragazzi sfruttati, dove restano per un periodo massimo di 60 giorni e non possono uscire senza essere accompagnati da un educatore. Il meccanismo permette di evitare le fughe, di disporre di tempo sufficiente per identificare il ragazzo e soprattutto di instaurare con lui un rapporto di fiducia, per potere poi decidere del suo futuro.
196. L'Italia riconosce ai minori stranieri non accompagnati gli stessi diritti dei minorenni italiani in situazione di abbandono. Usufruiscono quindi di una carta di soggiorno, dell'accesso al sistema scolastico e alle cure mediche. Non sono tuttavia autorizzati a lavorare. Come per i richiedenti asilo, spetta agli enti locali la responsabilità in materia di accoglienza e di tutela dei minori. Anche in questo caso, emergono grandi disparità nei trattamenti. In certe città, infatti, i centri appropriati possono accogliere tutti i ragazzi della regione, mentre in altre le strutture sono insufficienti. Sono stato per esempio informato che l'assenza di posti obbligava certe città ad alloggiare dei minori non accompagnati in centri di accoglienza per adulti.
197. In virtù del decreto applicativo n° 303/2004, non possono essere trattenuti in un centro per stranieri. Mi sono stati tuttavia esposti dei casi in cui dei minorenni erano trattenuti con degli adulti in centri di identificazione, al loro ingresso in Italia. Qualora il rimpatrio non sia possibile, la legge n° 189/2002 accorda il permesso di studio o di lavoro a tali giovani, quando diventano maggiorenni, se hanno risieduto in Italia per tre anni e hanno seguito un progetto di integrazione per almeno due anni. Durante la mia visita al *Centro minori stranieri non accompagnati* « *Scuola di Volo* » a Roma, ho potuto discutere l'attuazione di questa nuova disposizione introdotta dalla legge Bossi-Fini. Anzitutto, occorre dire che la maggior parte dei minori non accompagnati ha in genere più di 15 anni quando giunge in Italia. D'altronde, è molto difficile dimostrare materialmente una presenza continua di tre anni sul territorio italiano. Se la procedura di regolarizzazione ordinaria non viene accettata al momento in cui il ragazzo diventa maggiorenne, gli è concessa un'altra procedura, mediante la quale può sperare di restare in Italia, dimostrando che dispone di un lavoro e

che è integrato nella società italiana. Pur presentando alcuni aspetti che potrebbero essere perfezionati, in particolare aumentando il numero di centri di accoglienza per minori, il sistema di tutela dei minori non accompagnati in Italia sembra soddisfacente.

VII. STRANIERI REGOLARI

198. Oltre alla politica relativa alle migrazioni irregolari e alla procedura di asilo, l'Italia ha introdotto delle procedure riguardanti la migrazione regolare. Dagli inizi degli anni '90, i governi italiani hanno progressivamente ridotto le condizioni di ingresso e di soggiorno sul territorio, procedendo ad intervalli regolari a delle regolarizzazioni massicce di immigrati irregolari. Tra il 1986 e il 1998, sono stati regolarizzati circa 800.000 stranieri, in successive cinque « ondate di regolarizzazione » (1986, 1990, 1995 e 1998). L'ultima risale al 2003 e ha permesso di regolarizzare 641.638 stranieri, secondo le cifre comunicate dal Ministero dell'Interno. Per ottenere tale regolarizzazione, gli stranieri dovevano dimostrare di disporre di un posto di lavoro di oltre tre mesi in Italia.

A. Quote annue di immigrazione

199. Da parecchi anni, l'Italia ha istituito una politica di quote annue di ingressi per i lavoratori stranieri, secondo le nazionalità e le esigenze del mercato del lavoro. Inoltre, accorda quote privilegiate ai paesi che collaborano con l'Italia nella lotta all'immigrazione clandestina e che hanno firmato degli accordi di riammissione⁷⁵. Il decreto del presidente del Consiglio prevedeva per il 2004 79.500 posti di lavoro, di cui 50.000 per lavoratori temporanei, a cui si deve aggiungere l'autorizzazione di ingresso per i lavoratori provenienti da 8 dei nuovi Stati dell'Unione europea⁷⁶. Per permettere l'arrivo di un lavoratore extra-comunitario, un datore di lavoro deve garantire un alloggio decente, impegnarsi a pagare le spese di viaggio di ritorno e fornirgli un contratto di lavoro.

200. Merita plauso l'impostazione positiva seguita dall'Italia per questa politica, che offre una via legale ai lavoratori desiderosi di migrare e un'alternativa all'immigrazione clandestina. Nella pratica, la politica delle quote potrebbe avere un effetto benefico maggiore, se corrispondesse pienamente ai reali fabbisogni dei datori di lavoro. Gli imprenditori che ho incontrato nel Veneto mi hanno espresso il loro senso di frustrazione per i metodi utilizzati per definire i bisogni nazionali, regionali e locali. Pare che il numero di permessi di lavoro accordati non coincida sempre con i bisogni reali e che gli imprenditori si ritrovino quindi talvolta con posti di lavoro non

⁷⁵ Nel 2004, tali paesi erano : Albania, Bangladesh, Egitto, Marocco, Moldavia, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka e Tunisia.

⁷⁶ Malta e Cipro non sono sottoposti a restrizioni della libera circolazione dei lavoratori.

coperti per mancanza di personale. Nel 2004, per esempio, avevano valutato le loro necessità intorno a 6.000 lavoratori stranieri. Hanno infine ottenuto l'autorizzazione di assumere solo 2.300 lavoratori extra-comunitari. Un migliore incontro tra le quote e il bisogno reale permetterebbe di rafforzare la politica italiana di migrazione economica legale controllata, oltre che di diminuire il lavoro non dichiarato, frequente nei lavori stagionali e non qualificati.

B. Diritto di voto e partecipazione degli stranieri regolari

201. L'autonomia delle regioni italiane ha offerto alle autorità locali la possibilità di accordare agli stranieri il diritto di voto e di partecipazione. Si devono sottolineare queste iniziative positive, poiché permettono di facilitare l'integrazione degli stranieri nella società italiana, riconoscendo loro l'importanza del loro posto e del ruolo che svolgono. Il comune di Genova ha adottato il 27 luglio 2004 l'atto che consente l'eleggibilità e il diritto di voto agli stranieri regolari in Italia da 5 anni e nel comune da 2 anni. Il Consiglio di Stato, consultato dalla Regione Emilia-Romagna in materia di diritto di voto alle elezioni locali per i cittadini extra-comunitari, ha espresso un parere favorevole⁷⁷ malgrado la circolare del Ministro dell'Interno, che conteneva un parere contrario⁷⁸.
202. A Roma esiste un Consiglio degli stranieri, composto da 4 personalità elette, che rappresentano 298.000 stranieri residenti a Roma. Questi consiglieri stranieri possono presentare delle proposte di delibere, di ordine del giorno, e partecipare alle Commissioni del Consiglio municipale senza diritto di voto. Come in altre città italiane, ciascuno dei 19 circondari della città di Roma dispone di un consigliere straniero. In occasione della mia visita, ho potuto incontrare il rappresentante africano e quello delle Americhe del Consiglio degli stranieri di Roma, con i quali mi sono intrattenuto a lungo sulla situazione degli stranieri regolari in Italia. Secondo i miei vari interlocutori, a parte i problemi legati all'abitazione, la difficoltà principale per gli stranieri regolari riguarda il rilascio e il rinnovo del titolo di soggiorno.

C. Rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno

203. Con l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini, i criteri di conferimento dei titoli di soggiorno sono stati rinforzati. gli stranieri che hanno beneficiato della procedura di regolarizzazione verificatasi nel 2002, hanno ottenuto dei titoli di soggiorno. Tuttavia, questi titoli devono essere rinnovati ogni anno, a differenza dei titoli rilasciati precedentemente agli stranieri. Per

⁷⁷ Parere 2004/8007 del Consiglio di stato sul diritto di voto amministrativo per i cittadini extra comunitari.

⁷⁸ Circolare del Ministro dell'Interno (2004/4) sul diritto di voto amministrativo per i cittadini extra comunitari.

quanto riguarda il conferimento di una carta di soggiorno, gli stranieri devono dimostrare una presenza regolare e continua di, al meno, sei anni sul territorio italiano, di avere un contratto di lavoro e di disporre di un alloggio decente.

204. Molte associazioni, come pure i membri del Consiglio degli stranieri di Roma hanno espresso la loro insoddisfazione per il modo in cui vengono trattate le domande per il rilascio o il rinnovo dei titoli di soggiorno. Bisogna presentare la pratica, è spesso necessario aspettare parecchi giorni, vista la mancanza di personale nelle questure per trattare le domande. Dopo di che, ed è questo aspetto, soprattutto, che risulta problematico, i tempi per ottenere il rilascio del nuovo titolo sono spesso superiori alla sua validità. Ci vogliono talvolta fino a due anni di attesa per ottenere un titolo di soggiorno la cui validità è solo di un anno. E' quindi già scaduto quando lo si riceve e il beneficiario deve immediatamente intraprendere le pratiche per il suo rinnovo. E' chiaro che sono necessarie risorse maggiori, o semplicemente una migliore efficacia, per evitare di creare dei « sans-papiers regolari » a causa dell'inerzia amministrativa.

VIII. LA COMUNITA' ROM

205. Nel 1999 è stata adottata la legge sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche. La legge, in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione italiana, prevede la tutela delle minoranze linguistiche storiche in Italia⁷⁹, oltre a certi altri provvedimenti di tutela in zone territoriali specifiche. I Rom sono stati esclusi dai vantaggi di tale legge, per il fatto che questo gruppo non è legato a un territorio determinato. Non esiste d'altronde uno status specifico per loro, nella legislazione italiana. Le mie discussioni con le autorità italiane e con i rappresentanti della comunità Rom hanno inoltre messo in luce l'assenza di una politica globale che tenga conto dei loro problemi, fatto che gli interessati deplorano moltissimo.
206. In base a certe stime, le comunità rom in Italia sono composte da circa 120.000 persone, essenzialmente nel centro e nel sud del paese. Sempre secondo le stime, ci sarebbero tra i 60.000 e i 90.000 Rom italiani e tra 45.000 e 70.000 Rom « stranieri » (nati al di fuori dall'Italia, o in Italia, ma da genitori non italiani) originari soprattutto dei Balcani - ex-Jugoslavia, Bulgaria e Romania.
207. Come lo ricorda il rapporto dell'ECRI⁸⁰, le autorità italiane hanno tendenza a considerare che i Rom siano dei nomadi che desiderano vivere negli

⁷⁹ Per le popolazioni di lingua albanese, tedesca, catalana, croata, greca, francese, friulana, provenzale, romancia, occitana, sarda e slovena.

⁸⁰ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, secondo rapporto relativo all'Italia, 23 aprile 2002.

accampamenti. Secondo un pregiudizio corrente sono considerati stranieri, mentre una grande parte della comunità Rom è italiana.

A. Accesso all'occupazione

208. Nei miei incontri con vari rappresentanti della comunità Rom, mi è stato spiegato che le difficoltà da essi incontrate dipendono dalla loro nazionalità, anche se spesso abitano gli stessi quartieri e condividono gli stessi obiettivi. Tra i Rom italiani, circa 40.000 sono sedentarizzati, e il resto ha una vita nomade, e continua a praticare i mestieri tradizionali, quali l'allevamento dei cavalli o i mestieri del circo. Hanno dei problemi per continuare a svolgere tali attività, a causa, evidentemente, dell'evoluzione della società, ma anche dell'assenza dell'applicazione di certe leggi. Per esempio, la legge n° 337 del 1968 sugli spettacoli impone ai comuni di riservare delle aree apposite per gli spettacoli viaggianti; pare invece che tali aree siano sempre più assegnate ad altri obiettivi, il che priva la gente del circo di possibilità di reddito e porta alla progressiva scomparsa di tali mestieri. Secondo i miei interlocutori, talvolta, per di più, vengono loro rifiutate dalle autorità locali le autorizzazioni di organizzare i loro spettacoli, con l'accusa che la loro presenza provoca un aumento dei furti e degli atti di piccola delinquenza. Invito quindi le autorità italiane a mettere pienamente in atto la legislazione relativa agli spettacoli e a perseguire con fermezza ogni atto o discorso razzistico.
209. I Rom non italiani incontrano difficoltà per il rilascio dei titoli di soggiorno validi o per ottenere la naturalizzazione. In effetti, la legislazione applicabile in materia prevede, tra l'altro, che il suo conferimento sia subordinato al previo ottenimento di un titolo di soggiorno anche nei casi in cui hanno vissuto in Italia in modo continuo da parecchi decenni. Questa situazione ha delle conseguenze evidenti sull'accesso ai servizi di sanità e di educazione.

B. Condizioni di vita

xxii. Accesso all'abitazione

210. La comunità Rom presenta delle diversità a seconda delle sue origini, delle sue pratiche e delle sue risorse finanziarie. Sebbene taluni vivano in alloggi tradizionali (case popolari o di proprietà privata), una grande parte risiede in campi, i cosiddetti « quartieri ». Esistono due tipi di quartieri Rom: gli autorizzati e quelli abusivi. I quartieri autorizzati a Roma sono costituiti da abitazioni prefabbricate, mentre in altre città gli alloggi possono talvolta essere delle roulotte o delle tende. Anche nei quartieri abusivi, i Rom vivono in prefabbricati, in roulotte o in baracche rudimentali.

211. Durante la mia visita, mi sono recato al *Campo Nomadi Casilino 900* di Roma, considerato come abusivo. Tengo a precisare, tuttavia, che il fatto che sia abusivo non impedisce affatto al Comune della città di impegnarsi a cercare di migliorare la vita dell'accampamento. Circa 650 persone vivono oggi in questo campo, inizialmente occupato da Rom provenienti dalla Jugoslavia a partire dal 1969. Un piccolo numero di Rom che vivono in questo accampamento ha la nazionalità italiana, ma la maggior parte è costituita da stranieri, malgrado il fatto che alcuni siano in Italia da parecchi decenni. Le condizioni di vita da me constatate rispecchiano la situazione di altri campi in Italia: accesso sommario all'acqua e all'elettricità, assenza di nettezza urbana, di illuminazione, di evacuazione delle acque reflue o di drenaggio del sito. Le abitazioni sono delle roulotte vetuste o baracche costruite con materiale di recupero. In altri termini, non è altro che una bidonville.
212. Il rappresentante Rom del quartiere mi ha tuttavia indicato che sono stati recentemente realizzati importanti progressi, grazie all'attivo coinvolgimento del Comune di Roma. Da due anni, per esempio, è nato un programma co-gestito di sorveglianza e di sicurezza dell'accampamento. Consente di coinvolgere maggiormente la comunità del luogo, migliorando le relazioni con le forze dell'ordine. Inoltre, viene organizzata una raccolta regolare delle immondizie, il che permette di diminuire i rischi di malattie e di migliorare la salubrità dell'accampamento. Il comune ha inoltre fornito alcuni gabinetti chimici.
213. I rappresentanti del Comune presenti nel quartiere al momento della mia visita sono consci dell'inadeguatezza del sito e mi hanno comunicato il desiderio della città di trovare soluzioni più adatte per ospitare in condizioni decenti i Rom che vivono nell'accampamento. L'entità del problema va sfortunatamente ben oltre la situazione del *Campo Nomadi Casilino 900* di Roma e viene rispecchiata nel ricorso collettivo relativo all'accesso all'alloggio per i Rom in Italia, recentemente dichiarato ricevibile dal Comitato europeo dei diritti sociali⁸¹.

xxiii. Accesso alle cure

214. Un'unità medica mobile si reca regolarmente nel *Campo Nomadi Casilino 900*; era presente il giorno della mia visita, per cui ho avuto la possibilità di parlare con il personale medico. I medici mi hanno spiegato che le condizioni di vita estremamente penose, oltre alla povertà e alle difficoltà di integrazione, hanno importanti conseguenze sulla salute dei Rom che

⁸¹ Caso n°27/2004, *European Roma Rights Centre c. Italia*, dichiarato ricevibile il 6 dicembre 2004.

vivono nell'accampamento. Oltre alle malattie croniche abituali, i Rom sviluppano molteplici affezioni dermatologiche e respiratorie, spesso difficili da curare. Il controllo medico è reso tanto più difficile dal fatto che il loro accesso alle cure dipende da questa unità medica mobile o dal pronto soccorso degli ospedali. L'accesso alle cure dentistiche è ancora più difficile, e causa danni irreparabili, anche per i bambini, per mancanza di cure e di igiene.

215. Questa situazione particolare sembra essere ancora una volta rivelatrice della situazione sanitaria di una parte non trascurabile della comunità Rom in Italia. Pur avendo in teoria gli stessi diritti, l'accesso diretto alle cure è ostacolato da vari fattori, quali l'assenza di documenti di identità o la scarsa conoscenza del sistema. La povertà impedisce poi di consultare un medico e troppo spesso le cure vengono prodigate all'ospedale, cui ci si rivolge come ultima risorsa.

C. Educazione

216. Il problema dei trasporti per i bambini rom che vivono in campi situati lontano dalle scuole e la situazione finanziaria precaria di molti genitori limitano il loro accesso all'istruzione. Se si aggiunge una certa reticenza culturale nei confronti della scuola da parte di alcuni genitori Rom, si giunge a un tasso di assenteismo scolastico anormalmente elevato. Sono da sottolineare, tuttavia, come viene indicato dall'ECRI nel suo rapporto sull'Italia⁸², che sono stati compiuti sforzi in questo settore, grazie in particolare all'istituzione della figura del mediatore culturale. Sono inoltre stati avviati corsi di lingua italiana per adulti e delle formazioni professionali.
217. Sono stato particolarmente colpito da un ostacolo all'istruzione, che sarebbe invece semplice da superare. I genitori Rom mi hanno indicato le loro grandi difficoltà a iscrivere i figli a scuola. La scolarizzazione dei giovani fino ai 13 anni non pone problemi, perché la scuola è d'obbligo per tutti i ragazzi fino a tale età e non occorre fornire documenti di identità o un titolo di soggiorno per iscrivere i figli a scuola. Oltre a quell'età, la scolarizzazione avviene su presentazione di un titolo di soggiorno in regola. La maggior parte dei bambini rom che non ha la nazionalità italiana, non ha nemmeno un titolo di soggiorno in regola, anche se molti di loro sono nati in Italia. Come ho potuto constatarlo presso il *Campo Nomadi Casilino 900*, l'assenza di una registrazione formale della loro situazione, o l'assenza di un domicilio legale riconosciuto dall'amministrazione può impedire loro di accedere all'istruzione. I genitori

⁸² Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, secondo rapporto relativo all'Italia, 23 aprile 2002.

mi hanno mostrato di essere scoraggiati di fronte a questa situazione inestricabile. Senza istruzione, i loro figli hanno pochissime possibilità di trovare un lavoro, in particolar modo nella società italiana, che accorda un'importanza sempre maggiore ai titoli di studio; senza lavoro, non è possibile l'integrazione, né è possibile ottenere documenti in regola. Da parte loro si manifesta una volontà di spingere i figli a proseguire gli studi, ma non viene sostenuta dall'amministrazione. Non è concepibile, per me, che dei ragazzi desiderosi di proseguire gli studi non possano accedere all'insegnamento e al sapere per ragioni puramente amministrative. Preme trovare una soluzione che consenta alle nuove generazioni Rom di seguire un cursus scolastico normale.

IX. PROTEZIONE DELLE VITTIME DELLA TRATTA

218. Il fenomeno della tratta di esseri umani colpisce l'insieme dell'Europa; reti sempre più organizzate obbligano uomini, donne e perfino bambini a condizioni di vita inumane, avviandoli alla prostituzione, al lavoro clandestino, alla delinquenza o alla criminalità. Spetta di conseguenza ad ogni Stato adottare un approccio di prevenzione e di repressione, in cooperazione con i paesi vicini. Gli sforzi dell'Italia in tutti questi settori sono particolarmente ammirevoli.
219. Il decreto-legge 286/98, entrato in vigore nel 2000, e segnatamente l'articolo 18, ha segnato un notevole progresso nel campo della protezione delle vittime. L'articolo prevede che venga rilasciato un permesso « per motivi di protezione sociale », della durata di 6 mesi, rinnovabile, alle vittime della tratta che collaborano con le autorità di polizia o con la giustizia. Al 31 ottobre 2003, erano stati rilasciati 3.757 permessi di residenza per motivi di protezione sociale. Ottenuto tale permesso, la vittima può lavorare, studiare, usufruire dell'assistenza medica e sociale, tramite un programma di protezione e di assistenza sociale. Il permesso specifico per « protezione sociale » si può in seguito trasformare in permesso di lavoro normale.
220. In modo più generale, la legge riconosce e sostiene il ruolo fondamentale svolto dalle autorità locali e dalle ONG. I programmi di protezione e di assistenza sono promossi dal settore pubblico e dall'associazionismo. Per questo, le istituzioni aperte alle vittime sono molteplici: alcune forniscono consulenze giuridiche, protezione materiale, alloggio di durata più o meno lunga, o un accompagnamento psicologico.
221. Nel 2003 è stata adottata una legge che rende più severa la penalizzazione degli atti legati alla tratta, privando in particolare i trafficanti di certi diritti, per evitare che proseguano le loro attività dal carcere, e

rafforzando le pene che possono essere inflitte ai membri delle reti della tratta. Completa le disposizioni della legge n° 286/98 in materia di permesso di lavoro o di permesso di residenza per le vittime. Tale miglioramento del livello di protezione delle vittime, accompagnato da pene più severe e dal potenziamento dei mezzi di indagine ha facilitato la lotta alla tratta in Italia. Il numero di denunce per tratta è così passato da 1.300 nel 2002, a 2.200 nel 2003.

222. Sono ora accessibili alle vittime della tratta dei centri di accoglienza e di formazione professionale. Infine, sono stati istituiti dei programmi di assistenza e di stimolo al ritorno volontario. La legge ha istituito un fondo a favore delle vittime (per l'assistenza giuridica, la formazione, o qualunque altra assistenza per l'integrazione), alimentato dallo Stato, ma anche attraverso la confisca dei beni dei trafficanti. L'Italia ha inoltre istituito dei programmi internazionali, in partenariato con alcune ONG, per facilitare il ritorno delle vittime nel loro paese, in particolare dei minori non accompagnati.
223. L'Italia dispone quindi di tutto un corpus legislativo ben adattato per tutelare le vittime, perseguire i membri delle reti della tratta, che, per molti aspetti è superiore alle esigenze minime previste dalle norme europee. Realizza inoltre un importante lavoro in materia di prevenzione, organizzando, in collaborazione con altri governi e delle ONG, delle campagne di sensibilizzazione, sia sul territorio nazionale, che nei paesi di origine. Tengo quindi a complimentarmi per il lavoro svolto dall'Italia per contrastare la tratta, che consiste in una ferma repressione, una protezione delle vittime e in un'opera svolta a monte per bloccare il fenomeno.

X. LE ISTITUZIONI DI DIFESA DEI DIRITTI DELL'UOMO

A. La questione di un'istituzione nazionale dei diritti dell'uomo

224. Dal 1997, il Governo italiano ha istituito un Comitato interministeriale per i diritti dell'uomo (CIDU) in seno al Ministero degli Affari esteri. E' composto da rappresentanti di vari dicasteri, e di differenti istituzioni pubbliche. Il Ministro degli Affari esteri designa ugualmente, per una durata di tre anni, 3 personalità nel campo dei diritti umani. La società civile, pur essendo spesso consultata, non è rappresentata all'interno di questo Comitato. Esso ha in particolare la responsabilità di effettuare un monitoraggio di tutte le norme adottate dalle autorità italiane in relazione agli impegni internazionali assunti dall'Italia, di verificare il rispetto delle convenzioni internazionali sul territorio, e di mantenere i contatti con la società civile.

225. Nel corso del mio colloquio con dei membri del CIDU e con il suo presidente, il Ministro plenipotenziario Giuseppe Calvetta, abbiamo discusso la possibilità di creare un'istituzione nazionale dei diritti dell'uomo nel rispetto dei principi di Parigi. L'on. Calvetta mi ha indicato la ferma volontà del Governo italiano di creare tale istituzione, prendendo come esempio il modello messo a punto nei paesi francofoni, e adattandolo alla cultura e alle tradizioni italiane. Gli ho evidentemente confermato che il mio Ufficio resta a disposizione delle autorità italiane per aiutare nell'elaborazione di tale progetto, che mi auguro vivamente potrà concretizzarsi quanto prima.

B. L'istituto dei mediatori

226. L'Italia, pur non essendo uno Stato federale, si trova in una situazione simile a quella della Germania, o della Svizzera, e dispone unicamente di Mediatori regionali, ma non di un Mediatore nazionale. Dei mediatori operano nelle varie regioni italiane, senza però coprire l'insieme del territorio. Ciascuno di loro dispone di competenze e di mezzi variabili, legati alla storia e alla volontà delle Regioni, ma il loro ruolo è fondamentale, viste le competenze conferite dall'Italia ai poteri regionali, in particolare in materia di alloggio o di sanità. Sono convinto della grande utilità dei mediatori regionali, per tutelare gli amministrati e, in modo più generale, per difendere i diritti dell'uomo, tanto più in assenza di un mediatore a livello nazionale. Chiedo pertanto alle autorità regionali di istituire dei mediatori laddove tale istituto non esiste, di elegerli, eventualmente, e invito vivamente le altre regioni a conferire all'azione dei mediatori esistenti le competenze e i mezzi necessari.

227. Inoltre, è in discussione da 20 anni l'opportunità di istituire la figura del mediatore nazionale in Italia. L'esistenza di mediatori regionali e di un'eventuale istituzione nazionale dei diritti dell'uomo non elimina affatto la necessità di creare un mediatore nazionale. Numerosissimi paesi europei dispongono delle attività congiunte di un Mediatore nazionale, di mediatori regionali, e talvolta di una Commissione dei diritti dell'uomo, nel rispetto dei principi di Parigi. Anche se l'organizzazione statale italiana è largamente decentrata, resta il fatto che un numero importante di competenze dipendono sempre dall'autorità nazionale. Un controllo esercitato da un Mediatore nazionale dovrebbe consentire di facilitare i rapporti tra gli amministrati e l'amministrazione. Inoltre, un Mediatore indipendente e riconosciuto permetterebbe sicuramente di diminuire il numero dei ricorsi presentati dinanzi alle giurisdizioni civili e amministrative, e ridurrebbe in tal modo il sovraccarico di lavoro dei tribunali. Con tali riflessioni vorrei invitare le autorità italiane a prendere in

esame la possibilità di istituire la figura del Mediatore nazionale, come lo hanno già fatto 37 dei 46 Stati membri del Consiglio d'Europa.

XI. ALTRI MOTIVI DI PREOCCUPAZIONE

228. Nel corso della mia visita, ho rilevato varie problematiche che non ho potuto affrontare nei miei colloqui con le autorità. Tengo perciò ad esporle succintamente, in considerazione della loro importanza.
229. L'Italia, - e in particolare le sue grandi città, come Roma o Milano -, sta attraversando una grave crisi in materia di alloggi. La questione è stata sollevata in questo rapporto, in relazione all'accesso all'alloggio per i Rom e gli stranieri. Il problema è però molto più ampio, perché l'insieme dei residenti in Italia, sia italiani, che stranieri, incontra difficoltà a trovare un alloggio decente. La speculazione immobiliare, il rapido sviluppo di certe città e la carenza di alloggi sociali portano ad escludere i più bisognosi dagli alloggi del parco immobiliare privato. D'altro canto, il parco delle case popolari non è in grado di soddisfare tutte le richieste, a causa degli scarsi investimenti realizzati. Dovrebbe essere condotta una riflessione di grande portata sull'investimento pubblico, sulla concessione di sgravi fiscali ai proprietari, o sul rilancio di programmi edilizi, al fine di permettere a ogni persona residente in Italia di poter disporre di un'abitazione decorosa.
230. La società civile ha espresso preoccupazioni circa le violenze della polizia e le azioni penali intraprese contro certe forze dell'ordine. Le manifestazioni di Genova nel 2001, ed altre manifestazioni, in particolare contro la guerra in Iraq nel 2004, hanno dato luogo a interventi della polizia e a un eccessivo ricorso alla violenza, compreso perfino l'uso di armi da fuoco. Le indagini e le azioni penali sono in corso, e si sono del resto già svolti certi processi. Insieme alle ONG, ritengo indispensabile che venga stabilita la verità dei fatti e che i responsabili di tali atti ne rispondano al più presto dinanzi alla giustizia.
231. Infine, la questione dell'indipendenza dei media è un argomento sul quale varie personalità hanno richiamato la mia attenzione. Mi sono state soprattutto esposte le leggi Gasparri e Frattini. La cosiddetta legge Gasparri⁸³ trasferisce il limite di concentrazione dei media al loro insieme. I gruppi di media sono ormai sottoposti a un limite del 20% del mercato dei media, e non più unicamente della televisione o della stampa. La legge Frattini⁸⁴ istituisce un organo amministrativo che garantisce che i membri del Governo non utilizzino il loro potere a fini personali e stabilisce il

⁸³ Legge n° 112/04 relativa ai principi che disciplinano il sistema di diffusione, la RAI e l'autorità incaricata dal Governo di rafforzare la legislazione sulla tele-diffusione in Italia, adottata il 3 maggio 2004.

⁸⁴ Legge n° 215/04 relativa alla soluzione dei conflitti di interesse, adottata il 13 luglio 2004.

divieto di conservare responsabilità dirette in seno ad imprese. Per quanto concerne queste leggi, mi rimetto completamente al parere reso dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto – la Commissione di Venezia – sulla compatibilità delle leggi italiane « Gasparri » e « Frattini » con le norme del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione e di pluralismo dei media⁸⁵. Nel suo parere, la Commissione di Venezia invita le autorità italiane a sostenere la stampa, vista la concentrazione della pubblicità, e sdleva dubbi sulla capacità della legge Gasparri di garantire pienamente il pluralismo dei media in Italia. Per quanto riguarda la legge Frattini, ritiene che i criteri indicati nella legge siano troppo vaghi e le sanzioni insufficienti, e si interroga sul reale impatto di tale legge sulla situazione di certi membri del Governo.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

232. Il Commissario, conformemente all'articolo, 3, paragrafi b, c, e, nonché all'articolo 8 della Risoluzione (99) 50 del Comitato dei Ministri, presenta le seguenti raccomandazioni alle autorità italiane

Per quanto riguarda il funzionamento della giustizia

1. Attuare un programma di riforme per ridurre i ritardi dei procedimenti giudiziari e l'arretrato dei processi, in particolare semplificando le procedure;
2. Potenziare i mezzi finanziari e umani a disposizione della giustizia, in particolar modo reclutando degli assistenti giuridici e dei giudici di pace;
3. Procedere il più rapidamente possibile all'esame e al trattamento dei processi ancora pendenti dinanzi alle sezioni stralcio ;
4. Modificare il meccanismo della prescrizione, per limitarne i possibili abusi o le procedure dilatorie, prendendo unicamente in considerazione il tempo di inerzia delle autorità pubbliche;

Per quanto riguarda la riforma del diritto penale

5. Adottare una legislazione che consenta la riapertura dei processi penali in presenza di nuovi fatti o di una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo;

⁸⁵ Parere 309/2004 del 13 giugno 2005, CDL-AD(2005)017.

6. Introdurre nel codice penale il delitto di tortura, quale definito nel diritto internazionale;

Per quanto riguarda il sistema carcerario

7. Adottare provvedimenti tempestivi per diminuire il sovraffollamento delle carceri, segnatamente grazie a misure alternative e aumentando la capacità degli istituti penitenziari;
8. Reclutare il personale penitenziario per i posti attualmente vacanti e garantire che il suo numero sia in proporzione a quello dei detenuti;
9. Migliorare l'accesso ai servizi sanitari per i detenuti;
10. Sviluppare le attività offerte ai detenuti, in particolar modo le possibilità di svolgere un lavoro;
11. Assegnare i fondi necessari per il buon funzionamento e la ristrutturazione degli istituti minorili;

Per quanto riguarda il regime di "41 bis"

12. Migliorare le condizioni di detenzione per i detenuti sottoposti al regime 41 bis, in particolar modo rendendo più umani i luoghi di vita e di passeggiata, e sviluppando le attività proposte;
13. Garantire un accompagnamento psichiatrico regolare di questi detenuti, in particolare quando il regime dell'articolo 41 bis è accompagnato da una pena di isolamento diurno;

Per quanto riguarda il sistema psichiatrico

14. Richiedere il parere di un medico psichiatra prima di qualsiasi internamento obbligatorio (TSO) ;
15. Aumentare i posti offerti nelle strutture e negli ospedali psichiatrici, in particolare per i malati cronici e di lunga durata;
16. Accertarsi che il mantenimento dei malati detenuti negli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) non sia legato alla mancanza di posti disponibili all'esterno;

Per quanto riguarda le procedure di asilo e i richiedenti asilo

17. Ricorrere al trattenimento dei richiedenti asilo soltanto nei casi strettamente necessari e dopo studio di ogni singolo caso;
18. Migliorare le condizioni di trattenimento nei centri di identificazione (CDI) e nei centri di permanenza temporanea e di assistenza (CPTA);
19. Garantire che vengano accordati i fondi necessari per il funzionamento delle commissioni territoriali;
20. Stabilire un secondo grado di giudizio nel contesto della procedura ordinaria di asilo. Questo ricorso deve avere effetti sospensivi dell'allontanamento.
21. Accertarsi che vengano rispettati i diritti sociali dei richiedenti asilo sull'insieme del territorio, e segnatamente in materia di accesso ai servizi sanitari;
22. Istituire un programma che consenta a tutti i richiedenti asilo di disporre di un alloggio decente e di vitto, fino alla definizione della procedura di asilo;

Per quanto riguarda il principio del divieto di respingimento

23. Garantire il completo e pieno rispetto del principio del divieto di respingimento al momento delle intercettazioni delle imbarcazioni in mare, come pure al momento degli allontanamenti;
24. Garantire un esame singolo di ogni caso, che apra la possibilità agli stranieri giunti in Italia di chiedere asilo;

Per quanto riguarda l'allontanamento di stranieri

25. Accertarsi che l'espulsione degli stranieri considerati pericolosi per la sicurezza nazionale sia controllata ed autorizzata da una autorità giudiziaria;
26. Autorizzare la presenza di un membro della Croce rossa nei voli non commerciali che trasportano gli stranieri allontanati;

Per quanto riguarda la situazione particolare di Lampedusa

27. Rivedere la gestione e la ripartizione degli arrivi sull'isola di Lampedusa, per evitare che il numero di occupanti superi la capacità massima del centro;
28. Nell'attesa dell'apertura del nuovo centro, migliorare le condizioni di vita nel centro attuale, rinnovando in particolare gli impianti igienici;
29. Fare luce completa sulle dichiarazioni contenute nella stampa nell'ottobre 2005 relative ad atti di maltrattamenti e di angherie, e, se del caso, punire i responsabili;
30. Permettere l'accesso permanente dell'ACNUR al centro di Lampedusa per garantire la trasparenza delle procedure;

Per quanto riguarda gli stranieri in situazione regolare

31. Facilitare le modalità e le procedure per il rilascio dei titoli di soggiorno e l'accesso ad un'abitazione;

Per quanto riguarda la comunità Rom

32. Facilitare l'accesso ai titoli di soggiorno, e, se del caso, alla nazionalità per i membri stranieri della comunità Rom residenti in Italia da numerosi anni;
33. Proseguire i programmi di assistenza per facilitare l'accesso dei Rom al mercato del lavoro;
34. Istituire, in modo prioritario, un programma nazionale finalizzato a offrire condizioni di vita dignitose ai Rom che vivono in bidonville;
35. Permettere ai ragazzi in situazione irregolare, ivi compresi i Rom, di proseguire la loro scolarità dopo i 13 anni;

Per quanto riguarda le istituzioni dei diritti dell'uomo

36. Promuovere l'istituzione della figura del mediatore nazionale e la creazione di un'istituzione nazionale dei diritti dell'uomo, conforme ai principi di Parigi;
37. Istituire i mediatori regionali e rafforzarne le competenze;

Per quanto riguarda la libertà dei media

38. Dare attuazione alle conclusioni della Commissione di Venezia, per rispettare pienamente i principi del Consiglio d'Europa in materia di sostegno, concentrazione e controllo dei media.