DICHIARAZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO DELLE NAZIONI UNITE SULLA DETENZIONE ARBITRARIA A CONCLUSIONE DELLA MISSIONE IN ITALIA

Roma, 14 novembre 2008

Signore e Signori,

Il mio nome è Aslan Abashidze e vi do il benvenuto a questo incontro con la stampa tenuto dal Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla detenzione arbitraria (WGAD), a conclusione della visita ufficiale in Italia, iniziata il 3 novembre e che si conclude oggi.

Innanzitutto, vorrei descrivere brevemente il Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria. Il Gruppo è stato istituito nel 1991 dall'allora Commissione per i Diritti Umani. L'attuale Consiglio per i Diritti Umani ha esteso il mandato del Gruppo di lavoro. Il Gruppo di lavoro è composto da 5 esperti indipendenti in rappresentanza dei 5 gruppi regionali delle Nazioni Unite, che ne fanno parte a titolo personale. Due dei 5 membri del WGAD, l'avv. Garreton ed io stesso facciamo parte di questa delegazione ufficiale. Dato che il Gruppo di lavoro è composto da 5 membri, mi preme sottolineare che le conclusioni che presenteremo vanno intese a titolo preliminare. Esse verranno esaminate e discusse dall'intero Gruppo di lavoro alla sua prossima sessione nel corso della quale il Gruppo di lavoro adotterà un rapporto su questa visita, che verrà poi reso pubblico.

In virtù del suo mandato, il Gruppo di lavoro conduce indagini su casi di privazione della libertà imposta in modo arbitrario o per altri versi non in conformità con gli standard internazionali sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, dalle convenzioni sui diritti umani e da altri strumenti. Nello svolgimento del suo lavoro il Gruppo compie visite ufficiali su invito dei governi per meglio capire la situazione nei paesi stessi, oltre alle ragioni che sottendono a eventuali casi di privazione arbitraria della libertà. Vorrei ringraziare il governo italiano per aver invitato ufficialmente il Gruppo di lavoro a visitare l'Italia.

In origine, il mandato del Gruppo di lavoro definiva tre categorie di detenzione arbitraria :

- categoria 1 : casi in cui è evidentemente impossibile invocare una base giuridica che giustifichi la privazione della libertà;
- categoria 2 : casi in cui la privazione della libertà avviene in seguito all'esercizio di diritti o libertà garantiti da strumenti internazionali, come ad esempio la detenzione per motivi religiosi o di ordine politico;
- categoria 3 : casi in cui la violazione delle norme internazionali relative al diritto ad un giusto processo è di tale gravità da rendere la detenzione arbitraria.

Più di dieci anni fa, la Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha chiesto al Gruppo di lavoro di esaminare anche la situazione dei migranti e richiedenti asilo che vengono privati della loro libertà. Quest'ultimo aspetto del mandato del Gruppo è stato il motivo principale della nostra visita in Italia.

Permettetemi brevemente di illustrare il programma della visita. Negli ultimi dodici giorni la nostra delegazione ha visitato Roma, Napoli, Catania, Caltanissetta, Cassibile e Milano. In tutte queste città abbiamo incontrato le autorità, tra cui :

- il Ministero dell'Interno nella persona del Sottosegretario di Stato Alfredo Mantovano, il Capo della Polizia di Stato e il Direttore del Dipartimento delle libertà civili e

dell'immigrazione, oltre a numerosi funzionari di prefettura e delle forze dell'ordine a livello locale;

- il Ministero della Giustizia, nella persona ~~del Ministro della Giustizia e dei capi~~ dipartimento per gli Affari giudiziari, l'Amministrazione penitenziaria e la Giustizia minorile;
- funzionari del Dipartimento di Salute Mentale del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali;
- il Consiglio Superiore della Magistratura, la Corte di Cassazione e numerosi giudici e PM a Napoli e a Milano;
- la Commissione Giustizia del Senato;
- i Garanti per i diritti dei detenuti del Lazio, della Campania e della Provincia di Milano.

Abbiamo incontrato anche rappresentanti dell'Unione delle Camere Penali, altri avvocati, tra cui alcuni specialisti in casi di terrorismo e di diritto d'asilo e immigrazione, oltre a numerosi rappresentanti di organizzazioni della società civile attive nell'ambito del sistema giudiziario, dell'immigrazione e del diritto d'asilo.

Forse la cosa più importante è che abbiamo potuto parlare in privato con persone ospitate in strutture di detenzione, tra cui i carceri di Rebibbia e Poggioreale, un Ospedale Psichiatrico Giudiziario, il dipartimento di salute mentale di un ospedale, Istituti Penali Minorili, un centro di prima accoglienza e una comunità per minori in conflitto con la legge, le camere di sicurezza della Questura di Napoli, strutture per richiedenti asilo e Centri di Identificazione ed Espulsione.

Desideriamo sottolineare che abbiamo sempre ricevuto piena collaborazione da parte del governo italiano. Ci è stato consentito di visitare tutti gli istituti di detenzione e le strutture di accoglienza per le quali abbiamo richiesto l'accesso, nonché di intrattenerci in privato con i detenuti da noi indicati. Ci sono state fornite copie di tutta la documentazione richiesta.

Vorrei ora dare la parola al collega, avv. Roberto Garreton, che illustrerà alcune delle conclusioni preliminari della delegazione del Gruppo di lavoro che ha visitato l'Italia.

Nel corso delle ultime due settimane ci è stato detto più volte che in Italia non era possibile che si verificassero casi di detenzione arbitraria nel senso di detenzione in violazione delle garanzie del giusto processo. Questo ci è stato riferito non solo dai funzionari dei Ministeri di Grazia e Giustizia e dell'Interno, dai giudici, dai PM e dai funzionari delle forze dell'ordine, ma anche dai rappresentanti della società civile che solitamente esprimono posizioni fortemente critiche.

In linea di principio condividiamo questa valutazione, benché con qualche riserva. La forza dell'impegno di un governo a garanzia dei diritti umani, e fra questi le garanzie procedurali, è messa alla prova nel concreto di fronte a una situazione di emergenza reale o percepita. Al momento vi sono almeno tre situazioni, da alcuni percepite come emergenze, che le forze dell'ordine e l'amministrazione della giustizia in Italia sono chiamate ad affrontare. In ciascuna di queste situazioni si ritiene necessario il ricorso a provvedimenti straordinari :

- la lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso;

- il presunto allarmante aumento dei reati comuni commessi da cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale senza permesso di soggiorno;
- la minaccia del terrorismo internazionale a seguito dei fatti dell'11 settembre 2001.

In risposta a queste varie situazioni, il governo ricorre a misure straordinarie che prevedono la privazione di libertà. Non si tratta sicuramente di casi espliciti di detenzione arbitraria, ma sollevano pur sempre qualche preoccupazione che intendiamo approfondire con i nostri colleghi a Ginevra e valutare nel nostro rapporto.

Per quanto riguarda il contrasto alla criminalità organizzata, abbiamo affrontato la questione del regime di "carcere duro" ai sensi dell'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario. I rappresentanti sia dell'esecutivo che della magistratura ci hanno spiegato che questa misura speciale è necessaria ai fini di una efficace lotta alla criminalità di stampo mafioso e per garantire la sicurezza alla cittadinanza. E' noto altresì che la Corte Europea per i Diritti Umani ha più volte ribadito che questa forma di detenzione non si configura come tortura o trattamento disumano o degradante. Permangono tuttavia alcune preoccupazioni circa le ripetute proroghe di questo provvedimento di anno in anno in molti casi. Abbiamo incontrato un detenuto che ha affermato di essere sottoposto al "carcere duro" ormai da 14 anni ai sensi dell'art. 41 bis, fatto confermato dalle autorità carcerarie.

In quanto agli sforzi intesi a prevenire la commissione di reati da parte di stranieri irregolari, il governo ha adottato una serie di misure che hanno richiamato la nostra attenzione :

- l'arresto obbligatorio e il giudizio per direttissima per gli stranieri che rimangono in Italia, nonostante siano oggetto di provvedimento di espulsione;
- una modifica al Codice Penale in base alla quale la presenza irregolare di uno straniero sul territorio nazionale costituisce circostanza aggravante per qualsiasi reato; in altre parole, se un cittadino italiano e uno straniero rubano insieme una macchina, lo straniero avrà una condanna notevolmente più severa del cittadino italiano; è questo un provvedimento che desta preoccupazione;
- è attualmente in corso in Parlamento un dibattito sull'introduzione del reato di immigrazione illegale; al riguardo, notiamo con sollievo che la proposta di punire con il carcere l'ingresso illegale è stata ritirata.

Per quanto riguarda la lotta al terrorismo internazionale, la giustizia italiana risponde con fermezza a questa minaccia sottoponendo ad indagine, processo e carcerazione le persone coinvolte in attività terroristiche. Secondo informazioni dettagliate forniteci da PM che si occupano di questi reati, più di 90 terroristi internazionali sono stati condannati a pene detentive in Italia dall'11 settembre del 2001. Trattasi di una risposta che soddisfa un duplice requisito del diritto internazionale : proteggere la popolazione da atti di terrorismo, tenendo comunque fermo il rispetto dei principi fondamentali dei diritti umani.

Persiste tuttavia anche una "zona d'ombra" nella risposta al terrorismo internazionale da parte del governo italiano : lo straniero può essere, e in effetti viene, rimandato in paesi dove corre il rischio materiale di essere oggetto di detenzione arbitraria e di processi profondamente viziati, nonché di tortura. Tali espulsioni vengono eseguite senza una reale sorveglianza giurisdizionale. In alcuni casi, stranieri che erano stati processati e assolti da imputazioni di terrorismo in Italia, sono stati in un secondo momento espulsi verso un paese in cui sono stati poi immediatamente incarcerati, molto

probabilmente in grave violazione delle garanzie del giusto processo. Facciamo appello al governo italiano affinché si rivalutino tali pratiche.

Durante le sue visite ufficiali il WGAD è sempre chiamato a prestare particolare attenzione ai casi di privazione della libertà di gruppi vulnerabili. In Italia, come in altri paesi, abbiamo valutato la detenzione di trasgressori minorenni e di persone affette da disturbi mentali.

Nelle ultime due settimane abbiamo visitato due Istituti Penali Minorili, un Centro di Prima Accoglienza per minori e una comunità per minori alternativa al carcere. Abbiamo parlato con dei minori ospitati in tali strutture e con i responsabili della gestione, oltre che con magistrati dei Tribunali e delle Procure Minorili. Abbiamo avuto un'ottima impressione del sistema italiano di giustizia minorile. La giustizia minorile in Italia ci pare un esempio di un'applicazione ampia dei principi in materia di trattamento dei trasgressori minorenni sanciti dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'art. 27 della Costituzione Italiana, che sancisce che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato. L'Italia potrebbe servire da modello per altri paesi in questo campo.

Alcuni dei nostri interlocutori hanno espresso la preoccupazione che il sistema di giustizia minorile possa subire drastici tagli di bilancio nei prossimi anni. Si teme che tali tagli possano compromettere l'attuale modello e portare inevitabilmente ad una consistente riduzione di quelle attività dei carceri minorili miranti al recupero dei detenuti ed impedire la ricerca di efficaci misure alternative al carcere per i minori in conflitto con la legge. Rivolgiamo un appello al governo italiano affinché continui a fornire i mezzi necessari perché il sistema giudiziario minorile italiano possa continuare ad operare nel modo esemplare che lo contraddistingue.

Per quanto riguarda la privazione di libertà delle persone affette da disturbi mentali, abbiamo visitato un ospedale dove viene fornito il trattamento sanitario obbligatorio (TSO) a pazienti affetti da tali disturbi ed abbiamo parlato con pazienti e personale medico sanitario. Siamo rimasti favorevolmente colpiti dalle limitatissime restrizioni imposte alle libertà di tali pazienti e dal clima generale di rispetto della dignità dei pazienti. Tuttavia, la situazione è molto diversa negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) dove vengono internate persone che hanno commesso un reato ma che sono state giudicate incapaci di intendere e di volere. La struttura da noi visitata era a tutti gli effetti un carcere. Sappiamo che nella scorsa legislatura il Parlamento ha istituito una Commissione che ha proposto una profonda riforma del sistema e invitiamo il Parlamento a includere questa tematica nell'agenda dei lavori parlamentari.

Come detto all'inizio, la problematica più importante in assoluto che intendevamo valutare durante la nostra visita in Italia è la detenzione amministrativa dei migranti e dei richiedenti asilo che giungono in Italia senza un permesso di soggiorno o vi rimangono oltre la scadenza del permesso stesso.

Per molti versi, la risposta del governo italiano e della società civile all'afflusso massiccio di esseri umani in fuga da situazioni di guerra permanente, persecuzione o disperata povertà, per cercare una vita migliore, è ammirevole e non smentisce la tradizione italiana di generosità e di forte presenza nel volontariato internazionale. Ogni anno, migliaia di uomini, donne e bambini che rischiano di annegare vengono salvati in mare aperto e portati in Italia, dove ricevono cure mediche, cibo, riparo e informazioni sul loro diritto di fare domanda d'asilo.

Ci sono però anche forti preoccupazioni dal punto di vista della tutela dei diritti umani riguardo ai centri in cui migranti e richiedenti asilo vengono ospitati, specificamente in relazione alla

privazione di libertà cui sono soggetti. Nel 2006, il governo istituì una commissione per studiare la situazione di questi centri e fare proposte per migliorare la loro gestione e il quadro legale che li governa. Le proposte fatte da questa commissione (conosciuta come “Commissione De Mistura” dal nome del funzionario ONU scelto dal governo a presiederla) rimangono valide e, in larga misura, attendono tuttora di essere messe in pratica. Vorremmo mettere in evidenza tre punti sollevati anche nel rapporto De Mistura che rimangono fonte di preoccupazione ad oggi:

- durante il primo periodo nei centri di accoglienza, che può durare da una settimana a più di un mese, i richiedenti asilo sono di fatto in stato di detenzione. La base giuridica per questa detenzione è carente, e non c’è alcun controllo giurisdizionale.
- gli stranieri espulsi dopo aver scontato una pena detentiva vengono spesso detenuti per sessanta giorni aggiuntivi in un Centro di Identificazione ed Espulsione al fine di accertare la loro identità e di ottenere documenti di viaggio per il loro ritorno nel paese d’origine. Queste procedure potrebbero essere completate mentre stanno scontando la pena detentiva.
- alcuni stranieri che per varie ragioni non possono essere coattivamente riaccompagnati nel loro paese d’origine sono ciononostante detenuti nei Centri di Identificazione ed Espulsione. A seguito della scadenza del termine massimo di trattenimento di sessanta giorni sono rilasciati, solo per essere arrestati di nuovo dopo qualche mese o anno e detenuti per altri sessanta giorni con lo stesso esito. Abbiamo incontrato più di un “trattenuto” in questa situazione. Mentre la loro detenzione è legale da un punto di vista formale, c’è da chiedersi quanto sia ragionevole. Come suggerito anche nel rapporto De Mistura, il governo dovrebbe promuovere incentivi per il rimpatrio volontario al posto di una detenzione che in molti casi non raggiunge lo scopo che si prefigge.

Facciamo appello al governo italiano affinché metta in pratica le raccomandazioni contenute nel rapporto De Mistura.

Riguardo alla durata della detenzione nei Centri di Identificazione ed Espulsione, vorremmo sottolineare che il termine dei 18 mesi di cui nella direttiva dell’Unione Europea, è inteso a limitare la durata della detenzione amministrativa degli espellendi in quegli stati che al momento non conoscono termini per questa detenzione. La direttiva non intende certo incoraggiare stati che già hanno dei termini ragionevoli di durata massima di questa detenzione, come i sessanta giorni previsti allo stato attuale in Italia, ad abbandonare la loro buona prassi.