



Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

---

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 60

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

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

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E  
LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

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

70<sup>a</sup> seduta: martedì 15 marzo 2011

Presidenza del presidente MARCENARO

## INDICE

### **Audizione del presidente dell'associazione Antigone, dottor Patrizio Gonnella e del dottor Alessio Scandurra, componente del Comitato direttivo della medesima associazione**

PRESIDENTE DI GIOVAN PAOLO (PD) FLERES (PdL) LIVI BACCI (PD) PERDUCA (PD)	GONNELLA SCANDURRA
---	-----------------------

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

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente dell'associazione Antigone, dottor Patrizio Gonnella, e il dottor Alessio Scandurra, componente del Comitato direttivo della medesima associazione.*

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

## **PROCEDURE INFORMATIVE**

### **Audizione del presidente dell'associazione Antigone, dottor Patrizio Gonnella e del dottor Alessio Scandurra, componente del Comitato direttivo della medesima associazione**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 2 marzo scorso. ieri.

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

È oggi in programma l'audizione del presidente dell'associazione Antigone, dottor Patrizio Gonnella e del dottor Alessio Scandurra, componente del Comitato direttivo della medesima associazione, che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito.

L'odierna audizione avrà ad oggetto la situazione delle carceri e con essa la Commissione si appresta ad iniziare un nuovo lavoro; mi sembra importante segnalarlo non perché in passato non ci siamo occupati dei problemi connessi alla situazione delle carceri e dei detenuti, ma perché - considerando conclusa la parte dell'inchiesta dedicata alla condizione dei rom e dei sinti in Italia - intendiamo avviare uno studio sistematico sulla situazione delle carceri e dei detenuti ed in particolare sulle loro condizioni di salute e, quindi, sull'importante tema della sanità penitenziaria.

Naturalmente il nostro lavoro dovrà intrecciarsi e relazionarsi con le competenze di altre Commissioni, che su tale materia hanno responsabilità preminenti: penso in particolare alla Commissione giustizia e alla Commissione sanità. Tuttavia, affronteremo tale argomento dal nostro particolare punto di vista, teso alla tutela e alla promozione dei diritti umani. Non mi stancherò mai di ricordare che nessuna situazione più di questa rende evidente che, quando si parla di diritti umani, non ci si riferisce solo ai diritti dei «buoni», ma anche - e a volte soprattutto - a quelli dei «cattivi». Lascio quindi la parola al dottor Gonnella, che ringrazio per la sua disponibilità.

**GONNELLA.** Ringrazio il Presidente e tutti i membri della Commissione per l'opportunità che con questa audizione offrite, non solo all'associazione Antigone, ma anche a tutti coloro che come noi si occupano da tempo di un tema che non sempre è all'attenzione dell'opinione pubblica, o almeno lo è solo periodicamente. Ovviamente sono perfettamente consapevole di essere audito da una Commissione che si occupa di promozione e tutela dei diritti umani e dunque cercherò di attenermi al tema e all'oggetto del vostro impegno parlamentare. Ciò detto, non posso però esimermi dal dare inizio al mio intervento, prendendo in analisi la condizione che costituisce la premessa, senza la quale non è possibile pensare alla tutela e alla garanzia dei diritti all'interno dei luoghi di detenzione, ovvero dall'argomento di cui, ormai da circa un decennio, le istituzioni tentano di occuparsi, quello del sovraffollamento carcerario. Questa è la madre di tutti i problemi riguardanti i diritti dei detenuti. In questo contesto non farò infatti riferimento a volontarie vessazioni che producono violazioni dei diritti dei detenuti, ma a una condizione oggettiva, che va al di là della volontà degli operatori. Da ormai 20 anni lavoriamo su questo tema e da 13 anni abbiamo avviato un osservatorio sulle condizioni di detenzione: da allora siamo riusciti ad instaurare un dialogo con tutte le amministrazioni penitenziarie e con tutti i Ministri della giustizia che si sono susseguiti da

cui abbiamo ottenuto le autorizzazioni per visitare gli istituti di pena. Come organizzazione non governativa siamo grati al Ministero della giustizia, che negli anni ci ha sempre consentito di effettuare questo lavoro, che riteniamo fondamentale per informare l'opinione pubblica. Il nostro primo rapporto risale al 1998 ed era intitolato "Il carcere trasparente". Prima di allora non esisteva una ricognizione nel dettaglio delle condizioni di vita all'interno degli istituti di pena: oggi siamo arrivati all'ottavo rapporto - che desideriamo consegnare agli uffici della Commissione - che è stato pubblicato pochi mesi fa, alla fine del 2010.

Quanto alle condizioni di sovraffollamento, i numeri in proposito sono eloquenti: ci sono circa 25.000 persone in più rispetto ai posti letto regolamentari. A noi interessa il dato della capienza regolamentare, che è quella che tiene conto degli *standard* interni e internazionali relativi ai metri quadrati a disposizione di ogni detenuto; non ci sono quindi altri parametri a cui fare riferimento. Un indicatore che fortunatamente non viene più utilizzato è quello della «capienza tollerabile», perché il concetto stesso di tollerabilità è estremamente soggettivo e pertanto, non essendo oggettivo, non possiamo parametrare su di esso la regolarità o meno degli spazi. Le dimensioni degli spazi a cui fare riferimento sono quelle che ci indica il Consiglio d'Europa. L'Italia è stata già condannata una volta, con una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2009, che è stata tra le prime a livello continentale. Ci fu una prima condanna contro la Russia per il caso Kalashnikov e poi una condanna nei confronti dell'Italia, per il caso Sulejmanovic, un detenuto ristretto - lo voglio sottolineare - in una delle carceri meglio gestite e in cui si vive meglio in Italia, ovvero il carcere di Rebibbia a Roma. In quel caso, il detenuto aveva a disposizione 2,7 metri quadrati per vivere, per un lungo periodo di detenzione, e ciò è stato considerato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo un trattamento inumano, crudele e degradante. Il riferimento va fatto dunque agli *standard* del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, che opera presso il Consiglio d'Europa ed è autorizzato ad effettuare visite a sorpresa e istituzionali all'interno dei luoghi di detenzione e che ha individuato il parametro utilizzato dalla Corte europea dei diritti umani, ovvero la messa a disposizione per ogni detenuto di quattro metri quadrati in cella multipla e di sette metri quadrati in cella singola. A proposito del caso Sulejmanovic, la Corte ha affermato in modo «secco» che, se sono messi a disposizione meno di tre metri quadrati, si è in presenza di tortura. Si stabilisce dunque un automatismo che non consente una valutazione caso per caso. Sulla base di questa indicazione abbiamo prodotto una documentazione sostanziosa, che abbiamo inviato alla Corte; in tal caso si fa riferimento a una percentuale elevata di detenuti, che però non saprei quantificare, perché non è dimostrabile scientificamente. A noi perviene infatti la richiesta di sostenere il ricorso davanti alla Corte europea dei diritti umani da parte di interi gruppi, che avanzano ricorsi collettivi e che vivono in una condizione oggettiva di trattamento inumano e degradante, secondo gli *standard* europei. Vorremmo pertanto che la condizione di vita negli istituti penitenziari potesse essere monitorata ufficialmente. Sarebbe indubbiamente necessario farlo, ma questo è un concetto paradossalmente assai difficile da spiegare agli studenti di giurisprudenza o delle scuole superiori; è infatti molto complesso far capire che il luogo paradigmatico di esecuzione delle pene e quindi il luogo in cui dovrebbe esserci la più rigorosa applicazione della legge - e tengo a ribadire che ciò non avviene per volontà degli operatori, ma per condizioni oggettive - è anche quello che, quasi nella totalità dei casi, è al di fuori della legalità, proprio in considerazione di quel primo criterio di cui ho fatto menzione, e cioè con riferimento alle condizioni di vita quotidiana nelle celle e ai metri quadrati a disposizione dei detenuti. A tal proposito, ribadisco che i pochi metri quadri a disposizione si traducono in una mancanza di spazio e, dunque, di riservatezza e nella impossibilità di stare contemporaneamente in piedi durante la giornata in determinati luoghi. Ciò - come molti di voi sanno - rende la vita delle persone complicata e fa della funzione rieducativa della pena prevista dalla Costituzione una fondamentale utopia, visto che il modello di vita quotidiano, in moltissimi istituti è quello di ozio forzato: si vive quindi in attesa che arrivi il giorno successivo in una condizione che può essere anche di abbruttimento.

Se questo è il dato e se, quindi, siamo in presenza di un tasso di sovraffollamento di questo genere - ovviamente parto da una nostra valutazione - per contrastare la crescita della popolazione

detenuta vi sarebbero varie ipotesi d'intervento, va detto, però che quella finora esperita, e cioè l'intervento emergenziale, in realtà non ha prodotto un risultato duraturo nel tempo.

Per maggiore chiarezza ricordo che nella consapevolezza del legislatore di una situazione di affollamento quasi ingestibile, recentemente (nel dicembre 2010) è stata approvata una nuova legge sulla detenzione domiciliare che prevede, per chi ha un anno residuo di pena da scontare, la possibilità di usufruire degli arresti domiciliari. C'è chi può ritenere che questa norma sia troppo restrittiva, o troppo estesa, ma non è questo il punto. Il punto è che questa legge per essere efficace richiede un investimento - più avanti mi soffermerò anche su quanto sarebbe necessario fare - e, d'altra parte, non è sufficiente approvare una legge che offra un'opportunità di questo genere per risolvere il problema. Peraltro, stante il fatto che la composizione della nostra popolazione detenuta è in grandissima parte rappresentata da soggetti condannati a pene brevi, i dati relativi all'applicazione di tale legge, certificati dall'amministrazione penitenziaria, ci dicono che rispetto agli ipotetici 7.000-8.000 beneficiari ipotizzati dallo stesso Ministero della giustizia, ovvero con un residuo pena inferiore ad un anno, ad oggi ne hanno invece beneficiato solo circa 1.300-1.400. Dunque, vi è il rischio che il provvedimento in questione rientri tra quelli senza reale efficacia.

Mi spiego: nella stragrande maggioranza dei casi chi sta in carcere è assai difficile che abbia un domicilio. Una legge che interviene sull'ipotesi di una detenzione domiciliare alternativa al carcere deve perciò necessariamente portare con sé l'impegno di risorse a favore di comunità e lo dico pur essendo perfettamente consapevole delle attuali difficoltà di reperire risorse. Penso soprattutto - ma non solo - alle comunità religiose che lavorano sul territorio e si occupano dell'accoglienza delle persone che escono dagli istituti di pena, diversamente usciranno - usufruendo della norma - solo i garantiti, così come accade già oggi, considerato che i non garantiti entrano più facilmente in carcere, ma ne escono anche assai difficilmente.

Sotto questo profilo, entrando più nel dettaglio, i numeri parlano chiaro: un detenuto su tre è dentro per fatti di droga o ha una condizione di tossicodipendenza alle spalle. Abbiamo depositato dei documenti relativi al lavoro di osservazione svolto anche su scala europea dal quale è emerso che il dato relativo alla penalizzazione delle droghe registrato in Italia è quello più elevato nell'ambito dell'Unione europea. A questa tipologia di detenuti, nella stessa proporzione, si aggiungono gli immigrati nei cui confronti in carcere conta la norma dell'inottemperanza all'obbligo di espulsione che produce un certo numero di ingressi l'anno. Non sempre la detenzione è legata a tale ipotesi di reato, ma riguarda anche altre fattispecie; aggiungo che in alcune migliaia di casi l'ingresso carcerario per poche ore - è questo l'elemento che manda il sistema in *tilt* - è legato all'inottemperanza dell'obbligo di allontanamento del questore.

Quindi, anche mettendosi nell'ottica del legislatore che ha definito la norma in questione, la stessa funzione deterrente-punitiva della pena, in realtà risulta fortemente ridimensionata dal fatto che comunque stiamo parlando di un ingresso carcerario limitato a poche ore o a pochi giorni perché questa è la tendenza della magistratura nella parte cautelare e in quella successiva della comminazione della sentenza.

Ma c'è un altro dato prioritario su cui è assolutamente necessario indagare: il 43-44 per cento dei detenuti non ha ancora subito una condanna definitiva ed è in carcere in via cautelare. Anche questo è un dato che non ha pari nell'area dell'Unione europea e che ci vede appaiati alla Turchia e a Cipro, non quindi a Paesi con sistemi penali-processuali di tradizione più antica e democratica, il che è estremamente allarmante. Le rilevazioni su cui ci si basa sono di tipo accademico e non governativo, e quindi sarebbe importante poter disporre di dati certi al riguardo, anche perché secondo alcune ricerche tale dato arriva addirittura alla soglia del 50 per cento, il che significa che nel 50 per cento dei casi una persona ha scontato ingiustamente una pena, in fase cautelare, laddove in frangenti di questo genere la detenzione domiciliare oltre a impedire il sovraffollamento delle carceri, risulta essere anche la più appropriata.

Queste sono le premesse necessarie per comprendere le ragioni per cui si è arrivati all'attuale sovraffollamento carcerario. Chi, come noi, conosce il carcere sa che quella che in esso si attua è una punizione reale (la realtà non è quella spesso raccontata nei *prison movies*), pertanto siamo del parere che non tutto debba necessariamente essere punito con una sanzione carceraria ed

al riguardo esistono delle grandi questioni che sarebbe importante ridiventassero grandi temi d'interesse sociale e comunitario.

Nel merito riteniamo quindi che più che agire sui flussi in uscita bisognerebbe intervenire su quelli in entrata. Agire sui primi, infatti, innesca ragionamenti che alla fine contribuiscono a creare allarme nell'opinione pubblica, nel timore che le leggi vengano disattese e che quindi su quattro anni di pena se ne sconti solo uno, ingenerando così una sensazione di impunità. Pertanto, anche al fine di assicurare la collettività, occorre prevedere un sistema sanzionatorio meno invadente, ma certo, un sistema, quindi, che non può essere eroso perché le condizioni di sovraffollamento delle carceri sono tali da costringere lo Stato a tagliarne una parte. Occorre una razionalizzazione del sistema, ma per ottenere tale risultato non è ipotizzabile punire tutto con il carcere.

Quanto alle condizioni di vita all'interno delle carceri, basti ricordare che negli scorsi due giorni abbiamo registrato la morte di altri due detenuti verificatasi a Padova e a Pesaro.

PERDUCA (PD). C'è stato un altro decesso in Toscana dovuto alla inalazione di gas, precisamente nel carcere di Montelupo.

GONNELLA. Dall'inizio dell'anno all'interno delle carceri si sono registrati 31 decessi, alcuni per suicidio (circa 12) - anche se è difficile qualificare il suicidio in casi nei quali ci si trova in condizioni di vita al limite - altri invece sono imputabili a cause naturali. Ma anche la morte naturale di un giovane di 36 anni, come quella verificatasi ieri, deve far riflettere. Non sto facendo dietrologia, né sto sostenendo che una persona è stata uccisa dal carcere, mi limito a sottolineare che siamo di fronte ad una persona non curata, dimenticata. I numeri, infatti, sono tali che il sistema sanitario non riesce più a sostenerne il peso. Il detenuto gravemente malato spesso è disperato, come abbiamo potuto riscontrare incontrando quotidianamente molte persone di fronte alle quali ci meravigliamo addirittura del fatto che siano ancora in vita stante la gravità delle loro condizioni. Mi riferisco a malati terminali che si trovano in situazioni di vita inaccettabili.

In passato, i detenuti erano circa 50.000, ma il numero di educatori, direttori, assistenti sociali era lo stesso di oggi, e questo vale anche per il personale di polizia, anche se in questo caso si sono registrate delle assunzioni, ancorché molto limitate. Anche l'organico del personale medico è rimasto invariato, nonostante il passaggio epocale dell'assistenza sanitaria nelle carceri dal Ministero della giustizia al Servizio sanitario nazionale, che avrebbe dovuto assicurare l'universalità delle prestazioni.

A mio avviso però non è necessario realizzare un investimento in termini finanziari quanto di energie. Non tutto, infatti, è quantificabile in termini di denaro. Costruire un'offerta sanitaria per i detenuti è un progetto che non richiede necessariamente l'acquisto di materiali, bensì una razionalizzazione dell'offerta medesima con una maggiore capacità di intervenire efficacemente sull'urgenza e nell'ambito della prevenzione, evitando così di intervenire quando la persona è ormai in pericolo di vita. Bisognerebbe effettuare *screening* periodici, non soltanto per i malati di AIDS ma con riferimento anche alle altre patologie. Altro fattore determinante - che reputo opportuno sottolineare in una sede deputata ad occuparsi dei diritti umani - è la necessità di realizzare *screening* periodici sull'uso sistematico di psicofarmaci, utilizzati per neutralizzare il disagio personale, e sulla situazione dei detenuti non deambulanti, posto che moltissimi di questi detenuti o trovano il cosiddetto detenuto piantone, che il direttore del carcere gli affianca per aiutarlo, o rimangono bloccati in cella. Descrizioni di persone detenute che hanno vissuto questa situazione lasciano davvero esterrefatti per le condizioni di vita a cui sono ridotti.

Il sovraffollamento, quindi, produce una condizione di trattamento disumano e degradante, come la stessa Europa ha certificato, nonché maggiori rischi di suicidi e una situazione in cui il diritto alla salute è fortemente compromesso.

Il problema della sanità in carcere è davvero complesso, perché essendo questa funzione ormai affidata a 20 diversi sistemi regionali essa viene esercitata ovviamente con forti diseguaglianze. Nella documentazione depositata agli atti abbiamo lasciato traccia di una nostra ricognizione dalla quale si evince per l'appunto che l'assistenza sanitaria funziona con ritmi

differenti. Pertanto, se possiamo riscontrare delle eccellenze in Piemonte e in Toscana, in Sicilia, come il senatore Fleres può confermare, si stenta addirittura ad avviare la riforma sanitaria che a tutt'oggi non è stata recepita trattandosi di una Regione a statuto speciale.

Di fronte alla condizione di vita degradata delle persone che vivono in carcere - e mi riferisco anche agli operatori penitenziari, tant'è che mai come in questa fase storica l'associazione Antigone è in totale consonanza con tutte le organizzazioni carcerarie, comprese quelle della polizia penitenziaria, perché gli occhi di chi vive una determinata situazione vedono le stesse cose - si tralascia di intervenire su altri diritti, ugualmente fondamentali, ma che in una fase come questa si ritengono soltanto eventuali. Mi riferisco, ad esempio, al diritto al lavoro. Il lavoro all'interno delle carceri è ormai ridotto a poca cosa (lavora un detenuto su cinque), e è fortemente dequalificato. Questo, peraltro, è un dato da leggere con attenzione, considerato che spesso non si specifica il numero delle ore lavorative in un mese e vengono certificate come persone lavoranti detenuti che magari lavorano un'ora al giorno, un'ora a settimana o un giorno al mese. Si tratta di lavori svolti unicamente per l'amministrazione penitenziaria. Di contro, si hanno ottime esperienze di detenuti che lavorano all'esterno, come a Bollate o al nuovo complesso di Rebibbia, ma sono sempre di meno. Ciò può essere imputabile alla crisi economica, ma anche ad un fattore culturale. Ricordo che in passato, a Padova, si assemblavano le biciclette dell'Atala, a testimonianza del fatto che all'esterno c'era un investimento di maggiore entità.

Vi è poi il diritto all'istruzione e al libero esercizio della professione religiosa. Nel merito non dico che si tratti di diritti negati, e d'altronde se ciò avviene non è per volontà di nessuno, ma va comunque sottolineato che nella pratica quotidiana i corsi di istruzione sono rimasti numericamente gli stessi a fronte però di un numero di detenuti raddoppiato.

Esiste poi un bisogno maggiore di differenziare l'offerta scolastica. In Germania il Ministero del lavoro ha fatto un intervento splendido a questo riguardo. D'altronde non c'è offerta migliore dell'istruzione come fattore principale di emancipazione dei detenuti. Tanto per fare un esempio, se si prendono dieci detenuti che all'interno di un carcere hanno effettuato percorsi diversi, si potrà riscontrare che una volta fuori è più difficile che torni a delinquere chi ha studiato rispetto a chi ha fatto invece altri tipi di esperienze.

Il quadro della situazione quindi è fortemente differenziato, a macchia di leopardo e in esso conta molto la cultura dell'operatore penitenziario nella gestione delle carceri. Ci sono pertanto luoghi dove il dettato costituzionale viene perfettamente rispettato e altri dove questo non avviene; ci sono luoghi in cui la vita è molto dura ed altri in cui lo è in misura minore. Ovviamente sarebbe importante, a proposito di diritti umani, che l'Italia facesse dei passi in avanti nel rispetto del diritto internazionale, visto che alcuni adeguamenti attendono di essere attuati da troppo tempo. Ne cito due, di cui abbiamo parlato in precedenza con il senatore Fleres. Il primo è l'introduzione del delitto di tortura nel codice penale: la relativa convenzione risale al 1984, l'Italia l'ha ratificata nel 1987 e, nonostante molte proposte siano giunte quasi al raggiungimento di tale obiettivo, non si è ancora arrivati all'introduzione del crimine di tortura nel codice penale, pur essendo un delitto presente in moltissime legislazioni europee. Il secondo adeguamento riguarda invece l'istituzione di un'Autorità nazionale di garanzia e di controllo nei luoghi di detenzione.

Si tratterebbe di un'autorità indipendente, di un garante nazionale dei luoghi di detenzione, la cui istituzione è stata richiesta e sollecitata dalle Nazioni Unite attraverso il protocollo alla convenzione contro la tortura, che l'Italia ha firmato nel 2003 e non ha mai ratificato, proprio perché - almeno così sembra - entro un anno dalla ratifica si sarebbe dovuta dotare di un'Autorità nazionale di controllo. A sostegno di chi ha gestito in questi anni il Ministero della giustizia - presso cui abbiamo fatto opera di *lobby*, insieme ad Amnesty International, per ottenere l'istituzione di questo nuovo organismo - va detto che ciò non dipende da tale Ministero. Esso è infatti abituato ad essere controllato: le carceri sono luoghi in cui parlamentari e consiglieri regionali entrano già oggi. C'è dunque minor ritrosia ad essere controllati, mentre c'è maggiore resistenza da parte di chi gestisce i luoghi in cui i parlamentari non hanno le stesse prerogative di accesso: penso ai Centri di identificazione ed espulsione (CIE), alle caserme e ai commissariati.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Gonnella per la sua relazione.

Voglio solo ricordare che quello della firma del protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura rappresenta un problema aperto e si lega all'individuazione di uno strumento di monitoraggio e di controllo. Molti colleghi già lo sanno, ma voglio informare tutti del fatto che qualche giorno fa il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge per l'istituzione dell'Autorità indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani, in conformità con i principi di Parigi. Spero che il testo, di cui abbiamo visionato una bozza, sulla quale la mia prima reazione è sostanzialmente positiva, sia definito in tutti i suoi aspetti e venga presentato al Parlamento (in particolare in Senato, dove sono già incardinati alcuni disegni di legge che insistono sul medesimo tema) per giungere velocemente alla discussione, perché credo che questa sia la via attraverso la quale anche la questione in esame potrebbe trovare una prima risposta.

FLERES (*PdL*). Desidero ringraziare il nostro audito per il suo intervento e soprattutto per la sobrietà del tono che ha scelto nello svolgimento della sua relazione. Credo che la Commissione abbia intenzione di svolgere un lavoro piuttosto approfondito su questa problematica. Ciò significa che il lavoro non deve temere di «scorticare» alcune situazioni, laddove necessario, indicando ipotesi per la soluzione degli eventuali problemi. Condividendo interamente le ipotesi e le parole del dottor Gonnella, mi soffermerò soprattutto su un aspetto che è stato al centro di numerose iniziative assunte in modo trasversale insieme a molti colleghi, finalizzate ad agire sul tema dell'accesso in carcere, piuttosto che sui meccanismi di uscita dei detenuti, per le stesse considerazioni esposte dai rappresentanti dell'associazione Antigone. Bisogna infatti fare in modo che il nostro sistema giudiziario e la politica penale non siano «carcerogeni», ovvero che non producano effetti detentivi. Non sono infatti questi gli unici effetti possibili: probabilmente non avremmo il problema del sovraffollamento se i meccanismi che determinano la carcerazione fossero diversi. Allo stesso modo, non ci sarebbe sovraffollamento nelle carceri se il sistema giudiziario fosse più attento, puntuale, veloce e celere, come quello che ci auguriamo possa essere creato attraverso una riforma della giustizia: sia che si tratti della riforma appena presentata, sia che si tratti di un'altra.

Mi soffermerò invece sugli aspetti più critici e aspri della questione in esame; lo faccio ponendo delle domande, pur conoscendo già le risposte che verranno offerte dai rappresentanti dell'associazione Antigone - la cui attività seguo da tempo - affinché rimangano agli atti della Commissione. Esiste un effetto degenerativo del rapporto tra carceriere e carcerato, che deriva dal sovraffollamento dei detenuti e dal depauperamento della pianta organica del personale penitenziario. Infatti, da una parte il numero dei detenuti aumenta e dall'altra diminuisce quello degli agenti di polizia penitenziaria e degli altri operatori, come ad esempio gli educatori. Questa proporzione inversa tra i due «organici», quello dei detenuti e quello della polizia penitenziaria, determina in molti casi - come risulta dagli atti di numerose inchieste, da cui sono derivati anche interventi di natura giurisdizionale - dei fenomeni che non possono essere considerati occasionali, ma che a mio avviso devono essere annoverati tra le problematiche strutturali. Occorre infatti considerare separatamente le problematiche strutturali e quelle occasionali, riferite cioè ad episodi circoscritti. Tra i problemi di natura strutturale rientrano, ad esempio, l'affollamento delle carceri o il malfunzionamento della sanità. Le problematiche occasionali possono essere invece frutto di fenomeno locali o di scarsa incidenza generale, anche se in alcuni casi possono essere gravi.

Le questioni sono dunque moltissime e vanno dalla carenza delle opportunità di lavoro, di studio o di attività ludico-ricreative e ludico-rieducative - come il teatro - alla scarsa disponibilità di strutture ospedaliere penitenziarie, che provocava e provoca maggiori oneri, prima a carico dell'amministrazione penitenziaria e ora del Servizio sanitario; tali oneri, peraltro, potrebbero essere abbondantemente ridotti, nel caso in cui ci fosse almeno in un ospedale per provincia un «repartino», anche non molto grande, dedicato ai ricoveri di coloro che sono privati della libertà. Ciò determinerebbe anche la riduzione del numero di agenti impiegati, che invece devono essere utilizzati ove non vi sia un reparto appositamente dedicato.

Un altro problema strutturale riguarda il sopravvitto e le anomalie che si registrano un po' ovunque per quanto riguarda i costi dei generi di sopravvitto che vengono acquistati dai detenuti. Purtroppo nelle carceri è presente anche il fenomeno, che le amministrazioni penitenziarie negheranno fino alla morte a causa della loro autoreferenzialità, dato dalle relazioni anomale tra detenuti appartenenti alle categorie più forti ed agenti appartenenti alle categorie più deboli.

Questo rapporto provoca purtroppo una serie di anomalie che non possiamo assolutamente ignorare e che vanno dall'accesso ai telefoni, a quello alla droga e a tanti altri fenomeni che certamente non possiamo ignorare, se vogliamo entrare *in corpore vili* e tentare di ipotizzare non soltanto una statistica, ma anche un'ipotesi di soluzione.

PERDUCA (PD). Anch'io mi associo ai ringraziamenti per l'ottima presentazione effettuata dai nostri ospiti del tristissimo "pianeta carceri".

Non ho avuto modo di leggere gli ultimi vostri studi, mi domando, quindi, se siate riusciti a monitorare l'applicazione della legge Gozzini che avrebbe dovuto rappresentare uno dei modi con cui porre un limite a questa che ormai non è più un'emergenza o una crisi, ma un vero e proprio stato di illegalità patente delle carceri italiane, di cui non si sente quasi più parlare, ma che è stata richiamata dal dottor Gonnella. Qualunque carcere si prenda in considerazione, le persone che comunque godono di una certa tipologia di possibilità si contano sulla punta delle dita. Faccio questa affermazione in considerazione del fatto che della legge n. 199 del 2010 (cosiddetta "svuota carceri") hanno in realtà beneficiato solo 1.300 persone, di cui il 10 per cento nella regione Toscana (che non è necessariamente la Regione con la massima presenza di detenuti d'Italia), e ciò sta a significare che la norma in questione non ha funzionato.

Lo avevamo detto durante la fase di preparazione dello stesso provvedimento nei mesi scorsi e oggi purtroppo i numeri ci stanno dando ragione, a riprova del fatto che quella non è una risposta da offrire a questo tipo di illegalità costituzionale delle nostre carceri.

L'altra domanda che mi interessava porre riguarda i detenuti tossicodipendenti. Posto che a me continua a risultare piuttosto oscuro - ed in tal senso neanche l'audizione dei rappresentanti della sanità carceraria svolta qualche mese fa è riuscita a fornire chiarimenti - chi venga considerato tossicodipendente dato che sempre più spesso, sia in interventi pubblici che tecnici, si associa chi è detenuto per violazione della legge sulla droga a chi lo è per uso di sostanze stupefacenti, mi interesserebbe sapere quanti di questi soggetti potrebbero godere di una pena o di un trattamento alternativi all'esterno del carcere, in strutture dedicate al recupero.

Rispetto poi a ciò che è stato menzionato un po' *en passant*, ma che inizia oggi a diventare il vero problema delle carceri, cioè la pena sedata (una questione che abbiamo sollevato anche nella scorsa audizione, ma rispetto alla quale non siamo riusciti ad avere dati precisi) siete riusciti a misurare l'impatto della necessità di uso di psicofarmaci per tenere sotto controllo una situazione altrimenti esplosiva?

Infine, vorrei sapere se abbiate effettuato una verifica delle carenze negli organici direttivi degli istituti di pena. Ho notato, per esempio, che sempre in Toscana - lo dico perché il fine settimana l'ho passato a visitare quattro istituti - su 18 carceri si rileva l'assenza di sette direttori.

Dato che stante la difficile situazione economica all'amministrazione ordinaria dei vari istituti sono destinate poche migliaia di euro e sappiamo che esiste dappertutto - tranne qualche lodevole eccezione data più al caso che non alla decisione - un problema di sovraffollamento, la mancanza ulteriore di direttori che possano gestire quotidianamente la questione, a nostro avviso costituisce ulteriore motivo di preoccupazione. Mi interesserebbe quindi sapere se effettuate una verifica sul numero delle presenze o delle assenze dei direttori perché anche questo rappresenta un problema.

Non sono invece riuscito a quantificare l'impatto dovuto alla applicazione della norma che prevede il reato di immigrazione clandestina sul numero delle entrate in carcere. Per quanto mi riguarda sono portato a dire che la definizione di tale reato abbia rappresentato solo una norma manifesto che non ha portato in carcere nessuno.

PRESIDENTE. Al riguardo giustamente il dottor Gonnella faceva rilevare che tale norma ha effetto sul

numero dei processi e non su quello delle detenzioni.

DI GIOVAN PAOLO (PD). Innanzitutto, mi associo agli apprezzamenti manifestati per l'ottima relazione del dottor Gonnella, che non ci sorprende visto che già conoscevamo la competenza con cui l'associazione Antigone di cui egli è presidente segue le problematiche in esame.

Molto è stato già detto dai miei colleghi e quindi mi limiterò a porre una domanda molto concreta.

Abbiamo di fronte un primo problema da affrontare che è poi quello di rendere edotte dell'emergenza tutte le istituzioni, e non solo quelle più attente. Come già rilevato, all'interno di tale emergenza ve ne sono altre tra cui, quella più rilevante di cui si stupì il sottosegretario Caliendo in occasione dell'esame di una mozione lo scorso anno, è data dal fatto che quasi il 40 per cento dei detenuti sono in attesa di giudizio. La verità è che queste persone sono a rischio di innocenza e questo rappresenta un primo tema da sviluppare.

La seconda questione riguarda la reazione che ci sarà nel momento in cui solleveremo tali questioni a conclusione della riflessione sui temi oggetto della nostra analisi. Al riguardo sarebbe bene se voi poteste fornirci dei suggerimenti onde pervenire alla definizione di proposte compiute, considerato che è di tutta evidenza che alcune delle soluzioni adottate (come l'indulto e le pene inferiori ad un anno trasformate in arresti domiciliari, situazione che, peraltro, ha riguardato circa 1.000 persone) non hanno in alcun modo funzionato.

Dobbiamo pertanto tentare di proporre delle soluzioni alternative. Chiediamo a voi di corroborarci nel nostro tentativo di immaginare delle soluzioni percorribili ed accettabili, mentre, da parte nostra, lavoreremo sul piano politico cercando di attrarre l'attenzione degli altri colleghi parlamentari. In sintesi vi chiediamo dei suggerimenti circa le possibilità di intervento, tenuto conto che in carcere sono presenti circa 70.000 detenuti a fronte di una capienza di circa 50.000.

PRESIDENTE. Vorrei formulare anch'io una domanda.

Lei, dottor Gonnella, non ha parlato nel suo intervento (vi accennava poc'anzi il senatore Fleres) delle misure di sicurezza, in particolare della misura dell'internamento che è una forma di privazione delle libertà determinata non con una sentenza, ma con un provvedimento.

Tale misura è stata dichiarata più volte costituzionale dalla Corte a condizione, tuttavia, che non si trattasse di un misura automatica, ma che ci fosse una valutazione di merito da parte del giudice di sorveglianza.

Come abbiamo rilevato in passato, il coinvolgimento del giudice di sorveglianza costituisce in genere un problema importante, e vieppiù in queste circostanze. Non è stato rilevato, ma ricordo che ci sono molte situazioni nelle quali la figura dei giudici di sorveglianza manca; questo incarico non è particolarmente ambito da parte dei giovani magistrati - naturalmente vi sono delle eccezioni, visto che vi sono alcuni magistrati che hanno fatto di questa funzione una missione - tanto che appena gli si prospetta un'altra possibilità lasciano la posizione di magistrati di sorveglianza per andare a svolgere ruoli più corrispondenti alle loro aspettative. Questo fa sì che questo personale, al di là delle qualità professionali, sia sottoposto ad un *turn-over* talmente veloce da impedire qualsiasi presa in carico di questa tipologia di problemi. Mi interesserebbe pertanto sapere se siate in possesso di una visione globale di questa problematica.

LIVI BACCI (PD). Entro subito nel merito. Vorrei sapere quale è la qualità del sistema informativo sulle carceri, se esistano proposte per un miglioramento del medesimo e se, eventualmente, sia possibile accedere a tali proposte.

Il sistema statistico di rilevazione fornisce solo un'informazione parziale, pertanto si dovrebbe fare di più per ottenere dati ufficiali puntuali, ovviamente da interpretare con tutta la cautela del caso.

Vorrei però sapere se esista qualche dato in proposito.

*GONNELLA.* Risponderò ad alcune domande, lasciando poi la parola al dottor Scandurra il quale interverrà sulla questione relativa alle droghe, che conosce approfonditamente avendo curato un lavoro specifico su questa materia.

Partendo dalla domanda del senatore Livi Bacci, confermo l'esistenza di un sistema di rilevazione statistico all'interno del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. E' un sistema con il quale riusciamo a relazionarci, anche se, in assenza di una rilevazione qualitativa, si può parlare di una rilevazione quasi esclusivamente quantitativa che, peraltro, andrebbe anche maggiormente integrata con informazioni statistiche di natura giudiziaria. Se il dato relativo al numero dei detenuti non viene comparato periodicamente con quello delle denunce effettuate per quel determinato reato - pensiamo ad esempio alle denunce per etnia, per età, per territorio - avremo uno squarcio non necessariamente utile all'adozione di corrette politiche. E' necessario un incrocio costante tra i dati della criminalità e quelli della popolazione penitenziaria.

Fra qualche giorno presenteremo un lavoro sulla giustizia minorile in cui, a maggior ragione, l'incrocio cui ho appena accennato appare fondamentale. In quell'ambito siamo riusciti ad ottenere un risultato che in altri campi non abbiamo conseguito, vale a dire il contenimento dell'affollamento grazie ad una legislazione che ha reso residuo l'intervento carcerario. Comunque, per capire se il sistema funziona lo si deve necessariamente comparare con il numero dei reati commessi, perché se meno soggetti vengono messi in carcere ma il numero dei reati impuniti è aumentato, non si può certo affermare che il sistema stia funzionando.

Il minor numero di detenuti è un risultato che si ottiene a fronte di un minor numero di reati commessi, altrimenti il ragionamento non funziona.

Quanto alla questione dell'internamento, occorre affrontare il tema degli ospedali psichiatrici giudiziari. Su quanto accade negli ospedali psichiatrici giudiziari, per i quali il passaggio al Servizio sanitario nazionale e quindi la doppia direzione, una amministrativa e l'altra sanitaria, ad oggi non ha portato grandi miglioramenti, è in corso un lavoro di ricognizione e di denuncia della Commissione presieduta dal senatore Marino. Del resto, se non vi fossero state alcune inchieste della magistratura, l'ultima ad Aversa con i NAS che si sono recati nell'ospedale psichiatrico giudiziario vietando l'utilizzo delle fasce di contenzione, probabilmente tale strumento sarebbe ancora in uso, come del resto accade in alcuni istituti psichiatrici giudiziari.

Per quanto concerne invece le case-lavoro, vale a dire la misura di sicurezza che segue alla pena, si tratta di una situazione specifica tutta italiana. Viene trattata in questo modo la cosiddetta semi-capacità di intendere e di volere prevista dal nostro codice penale, che produce una pena determinata nel tempo cui poi si va ad aggiungere una misura di sicurezza che è invece indeterminata nel tempo. Non è un caso - e voglio segnalarlo in questa Commissione - che il più elevato numero di suicidi all'interno di un carcere italiano sia avvenuto nella casa-lavoro di Sulmona, in cui esiste una situazione davvero particolare. In passato è stata una casa-lavoro molto dura, con ritmi diversi tra carcere e casa-lavoro, intendendo per ritmi le ore nelle quali è possibile stare fuori dalla cella. Mi ricollego con ciò alla necessità di una rilevazione statistica diversa, di cui abbiamo bisogno non solo noi ma tutti gli operatori del settore, trattandosi di un'esigenza generale dell'informazione che speriamo sia possibile ottenere con questa indagine. Mi riferisco ad una rilevazione che non deve riguardare soltanto la composizione criminale della popolazione detenuta o il carattere anagrafico, ma anche la gestione carceraria. Non tutte le carceri hanno riconosciuto, ad esempio, uno stesso numero di ore d'aria e quindi sarebbe interessante sapere quante ore d'aria vengono garantite; nello specifico si tratta di informazioni rilevabili, che non vengono però rilevate. Tutto ciò che concerne il carattere qualitativo della detenzione è poco noto.

*LIVI BACCI (PD).* Questa non è un'informazione qualitativa ma quantitativa.

*GONNELLA.* Viene considerata un'informazione qualitativa perché tutto ciò che rientra nell'ambito stretto del diritto viene riconosciuto, ma in realtà in tale ambito esiste una certa elasticità: c'è l'ora che dura 60 minuti e quella che dura solo 20. È una distorsione del concetto.

Sulle misure alternative, mi ricollego alle proposte del senatore Di Giovan Paolo. Abbiamo rilevato un crollo nell'esecuzione penale esterna, quindi nelle misure alternative, determinato sia da motivi di abbandono culturale da parte degli operatori e della magistratura di sorveglianza, sia dall'impossibilità giuridica di applicarle. Esiste infatti una legge sulla quale riteniamo necessario intervenire, diversamente la situazione non potrà migliorare. Mi riferisco alla cosiddetta legge ex Cirielli (n. 251 del 2005), non per la parte relativa alla prescrizione, che non rientra nel nostro interesse, ma per quella riguardante la fattispecie della recidiva. Il sistema ha infatti fortemente irrigidito le possibilità per i plurirecidivi di ottenere misure alternative, e poiché in carcere non ci sono altro che plurirecidivi (tossicodipendenti ed immigrati) il problema appare irrisolvibile. Infatti, se non si ottempera all'obbligo di espulsione del questore si va al CIE, ma quando si esce perché non si viene espulsi, si commette nuovamente il reato di inottemperanza all'obbligo di espulsione e il discorso ricomincia.

Quanto ai direttori di carcere, abbiamo depositato agli atti una rilevazione su tutto il personale penitenziario, sottolineando l'esistenza di profili in fortissima sofferenza. La Regione in maggiore difficoltà non risulta essere la Toscana bensì la Sardegna, che ha un direttore ogni 3-4 istituti. Inoltre, poiché il carcere è un luogo estremamente gerarchizzato, essendovi le Forze di polizia, è chiaro che se non c'è il direttore non succede nulla, laddove il carcere vive di decisioni prese quotidianamente, minuto per minuto.

Sul tema delle droghe è opportuno che intervenga il dottor Scandurra.

*SCANDURRA.* Desidero aggiungere una piccola informazione relativa alla domanda formulata dal senatore Livi Bacci. Mi risulta che esista una massa di informazioni e di dati maggiore rispetto a quella che viene resa pubblica e accessibile. Chi frequenta gli istituti penitenziari sa che tanti aspetti vengono monitorati quotidianamente e le relative informazioni vengono inserite in un sistema informativo a cui non è dato avere accesso. Probabilmente uno sforzo nella direzione della trasparenza e dell'accessibilità di tali informazioni produrrebbe dei risultati significativi anche nell'immediato, perché i dati ci sono, anche se magari non sono stati raccolti «a tappeto».

Il tema delle tossicodipendenze in carcere è assai delicato, perché il Ministero della giustizia rispetto a questa materia ha definitivamente fatto un passo indietro e ora la competenza spetta con certezza alle ASL. Esiste pertanto una sorta di vuoto informativo, perché il Ministero della giustizia non fornisce più i dati, che vengono forniti solo dal Dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio. In parte sono cambiate anche le modalità di presentazione di tali dati e si pone dunque, anzitutto, un problema informativo. Esistono però dei dati che rimangono costanti nel tempo e sono quindi facilmente misurabili. I due gruppi cui si è fatto riferimento, quello dei tossicodipendenti e quello degli autori dei reati in violazione della normativa sulle droghe, oggi sono in qualche modo distinguibili a livello quantitativo. È invece più difficile capirne la sovrapposizione: secondo alcune stime del Dipartimento per le politiche antidroga, la somma dei due gruppi (costituiti dai detenuti tossicodipendenti e da coloro che hanno violato il testo unico sugli stupefacenti, che possono essere anche tossicodipendenti), è pari ad una cifra leggermente inferiore al 50 per cento dell'intera popolazione carceraria. Circa metà della popolazione detenuta è dunque interessata dal fenomeno, che si lega anche alla questione delle misure alternative.

Fino a qualche anno fa, per i tossicodipendenti che commettevano un reato il carcere era la norma. L'affidamento terapeutico in comunità, per quanto fosse un'eccezione, era però un fenomeno significativo e corposo: su circa 15.000 tossicodipendenti in carcere, ce n'erano circa 4.000 sottoposti a misure alternative. Oggi i tossicodipendenti in carcere sono tra i 15.000 e i 16.000 circa, perché è aumentata la popolazione carceraria, ma le persone sottoposte a misura alternativa sono molto diminuite: sono infatti circa 1.500. Come già ricordato, tali effetti sono il portato della cosiddetta legge ex Cirielli cui si va aggiungere il problema della carenza di risorse finanziarie. In precedenza venivano pagate le rette alle comunità, ma dopo il 2006, anno in cui è stato approvato l'indulto, i detenuti sono diminuiti e si è smesso di pagarle. Ora le ASL lamentano di non avere più le risorse necessarie per tornare alla situazione precedente. C'è dunque anche un problema di

risorse, oltre a quello culturale di cui abbiamo parlato in precedenza e agli ostacoli normativi, che sono stati inseriti con il chiaro scopo di contenere gli accessi alle misure alternative.

*GONNELLA.* Desidero aggiungere solo un'informazione, su cui sarebbe importante svolgere un'ulteriore indagine istituzionale, a proposito dell'uso dei fondi della Cassa delle ammende. Si tratta di fondi derivanti dalle ammende pagate dai condannati - che ammontano a circa 150 milioni di euro - che sono istituzionalmente destinati alle attività legate al reinserimento dei detenuti. Abbiamo sollevato alcune questioni su come sono stati usati questi fondi. Ricordo che sono stati spesi circa 100 milioni su 150 milioni di euro, per decisione del capo dell'amministrazione penitenziaria, che ha avuto l'ausilio di una piccola norma inserita nel cosiddetto decreto-legge "milleproroghe". Il Governo ha recentemente riconfermato lo stato di emergenza carceraria e dunque siamo ancora in uno stato formale di emergenza, che pare venga fondamentalmente utilizzato per i piani di edilizia penitenziaria, al fine di velocizzare le procedure utilizzando i meccanismi già previsti per la Protezione civile. Abbiamo allegato alla documentazione consegnata alla Commissione una relazione della Corte dei conti dell'agosto del 2010 - si tratta quindi di una relazione recente - su come vengono gestiti i fondi per l'edilizia penitenziaria allo stato e negli ultimi 15 anni.

Per quel che riguarda la Cassa delle ammende, dunque, in un momento di grave crisi - lo vogliamo sottolineare in una sede istituzionale - abbiamo sollevato molte perplessità sul fatto che ben quasi 5 milioni di euro siano stati assegnati ad una singola struttura non governativa, ad un soggetto privato, per attività di reinserimento al lavoro. In realtà tali fondi sono stati utilizzati solo per l'organizzazione di tale struttura: nel progetto non c'è infatti traccia di un loro utilizzo per i detenuti, ma c'è un esplicito riferimento, insieme al termine «reinserimento», alla parola «redenzione».

*PERDUCA (PD).* Sarebbe utile acquisire anche il nome di questa associazione.

*GONNELLA.* Si tratta della Fondazione "Alleanza del Rinnovamento nello Spirito Santo". Forse con questa denuncia il mio intervento ha perso la sobrietà di cui parlava il senatore Fleres, ma ritenevamo importante raccontare questo fatto, che come associazione non riusciamo più di tanto a far emergere e dunque questa ci sembrava la sede adatta per farlo.

*PRESIDENTE.* Ringrazio molto il dottor Gonnella e il dottor Scandurra per la loro presenza e per il contributo offerto ai nostri lavori.

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

*I lavori terminano alle ore 15,20.*