

**Commissione straordinaria per la tutela e la promozione
dei diritti umani del Senato*****Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e
trattenimento per migranti in Italia*****TESTO DELL'INTRODUZIONE AL RAPPORTO**

Ogni violazione dei diritti umani non è solo un fatto eticamente riprovevole ma una vera e propria violazione della legalità.

E' una legalità – come documenta ampiamente il rapporto adottato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani - definita dalla Costituzione della Repubblica Italiana, dalle leggi dello Stato e da atti adottati dalla comunità internazionale (dichiarazioni, convenzioni, trattati, protocolli), sottoscritti dai governi e ratificati dai Parlamenti dei singoli stati ivi compresa l'Italia e che hanno valore di legge. Per questo, affermare che la condizione dei detenuti costituisce una violazione della legalità da parte dello Stato non è una forzatura frutto di una pur legittima indignazione, ma una pertinente considerazione tecnica.

Di diverse ma non meno gravi violazioni della legalità lo Stato italiano si è reso responsabile nell'affrontare il problema delle migrazioni - in particolare di quelle irregolari – e nel garantire l'effettivo esercizio del diritto di ogni persona ad avanzare e vedere esaminata domanda di asilo o di altra forma di protezione umanitaria.

Questa violazione della legalità è stata contestata e accertata in giudizio davanti a corti interne e internazionali che si sono pronunciate e si pronunciano secondo una giurisprudenza ormai costante.

Lo Stato italiano – ma naturalmente la questione non riguarda, neppure in Europa, solo lo Stato italiano – ha il dovere di mettere fine a questa illegalità.

In questa illegalità non c'è nulla di contingente, frutto di una situazione particolare resa ancora più drammatica dalla crisi economica e dalla scarsità di risorse, e destinata ad essere prima o poi superata. Essa è invece la diretta conseguenza della quasi assoluta identificazione della pena con il carcere.

E' una conseguenza di ciò la riduzione del carcere a luogo di custodia e di reclusione e la generale elusione – salvo circoscritte eccezioni – della funzione di recupero e di integrazione, che non costituisce un dettaglio ma il cuore stesso della funzione che la Costituzione italiana e le nostre antiche tradizioni giuridiche assegnano alla pena.

Il sovraffollamento carcerario – che è da molto tempo al centro del dibattito e dell'attenzione delle istituzioni e dell'opinione pubblica – non è la causa ma la conseguenza di questa violazione della legalità: è solo il dito che indica la luna.

Se si accetta questa illegalità come inevitabile, se si ritiene che ragioni di forza maggiore impediscano una diversa impostazione e che il diritto alla sicurezza (ammesso e non concesso che il carcere attuale produca sicurezza) ben valga una violazione della dignità della persona, il problema delle carceri non potrà avere soluzioni. E' solo se si assume il principio del carattere indivisibile dei diritti umani come definiti dalle leggi interne e internazionali e della loro inviolabilità in ogni circostanza che si può trovare la chiave per una strategia che – con i tempi e le gradualità necessarie – affronti strutturalmente il problema.

Solo in una nuova impostazione che la separi nettamente dal carcere e riduca drasticamente il ricorso alla carcerazione, limitandolo ai soli casi nei quali esso appare effettivamente indispensabile, si può restituire

alla pena la funzione che la Costituzione Italiana le assegna: è ad una prospettiva di “carcere minimo” che bisogna gradualmente tendere con una pluralità di iniziative e di strumenti.

E' in questa direzione che spingono le due importanti recenti sentenze, che il Rapporto richiama, emesse in due paesi diversissimi tra loro come gli Stati Uniti e la Repubblica Federale di Germania dalle supreme magistrature. Queste sentenze stabiliscono che gli Stati debbano rinunciare all'esecuzione della pena in carcere quando non siano in grado di garantire condizioni rispettose della dignità umana e arrivano a configurare l'ipotesi di vere e proprie liste d'attesa carcerarie.

E questo concetto di dignità umana cessa, nella nuova giurisprudenza, di essere un richiamo generico e si concretizza, tanto nelle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo quanto in quelle del tribunale di sorveglianza di Lecce, in riferimenti precisi, standard, misure. E' giusto ricordare qui, a pochi mesi dalla sua scomparsa, quanto abbia contribuito alla definizione e alla precisazione del concetto di “trattamenti inumani e degradanti” un grande giurista italiano e difensore dei diritti umani come Antonio Cassese, alla cui memoria questo rapporto vorremmo dedicare.

Questa impostazione, che cerca di mettere in primo piano le ragioni culturali della crisi della istituzione carceraria, non impedisce di individuare e apprezzare passi concreti e gradualmente che possono essere compiuti nella direzione giusta. E nessuno di questi passi, per ridotta che possa essere la sua dimensione quantitativa, può essere considerato piccolo.

Il rapporto mette in evidenza molti problemi e molte misure possibili. In questa introduzione ci limitiamo a indicare quattro punti che emergono dall'indagine con particolare acutezza:

1. il problema della custodia cautelare in carcere; 2. gli effetti sul sistema penitenziario della legislazione sulla immigrazione irregolare; 3. la carcerazione di detenuti tossicodipendenti o di imputati o condannati per i reati previsti dal Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti; 4. L'impatto della ex Cirielli del 2005, che ha previsto inasprimenti di pena e un forte irrigidimento delle possibilità di ottenere misure alternative.

È necessario che il Parlamento riesamini questi problemi.

Ma altre questioni, sia pure a volte molto limitate quantitativamente, assumono un enorme rilievo di principio, che si tratti dei 54 bambini rinchiusi in carcere con le loro madri detenute o della condizione particolarmente drammatica delle persone transessuali.

Il rapporto, che sottolinea l'esigenza di dare concreto seguito ed applicazione a tutti i punti che il Senato ha votato con la mozione 227 del 17 febbraio 2010, dà molto rilievo ad una questione fondamentale come quella della salute in carcere, anche riprendendo le conclusioni della Commissione d'Inchiesta presieduta dal Sen. Ignazio Marino in particolare sugli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, la cui chiusura costituisce un impegno che deve essere gestito in modo adeguato. L'indagine ha anche esaminato la condizione dei cittadini italiani detenuti all'estero.

Non riprenderemo in questa introduzione il tema delle modalità con le quali affrontare il problema dell'immigrazione irregolare sulla quale la recentissima sentenza pronunciata all'unanimità dalla Grande Chambre della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha detto parole di grande peso.

Vogliamo solo ricordare le condizioni nelle quali sono detenuti molti migranti irregolari nei Centri di identificazione ed espulsione: esse sono molto spesso peggiori di quelle delle carceri.

Quello che viene imposto, in condizioni logistiche sovente inaccettabili e nel contesto di una promiscuità assurda, è un tempo assolutamente vuoto, privo di qualsiasi progetto e riempito solo dall'ansia e dall'incertezza del futuro. E occorre considerare che si tratta in gran parte di persone molto giovani e che la detenzione può arrivare fino a diciotto mesi che sono una parte significativa della vita di una persona.

C'è infine una questione che la Commissione intende mettere in evidenza: quella dell'assenza del reato di tortura nel codice penale italiano.

Pur avendo sottoscritto e ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e i trattamenti inumani e degradanti del 1984, l'Italia non ha mai proceduto ad inserire nei propri codici questa precisa fattispecie. E neppure, non disponendo dello strumento necessario quale poteva essere, tra gli altri, la figura del garante dei detenuti, ha proceduto alla ratifica del Protocollo Opzionale del Consiglio d'Europa contro la tortura (OPCAT).

L'argomento che le diverse fattispecie di reato già previste nel nostro ordinamento sono di per sé sufficienti a coprire ogni ipotesi di tortura si era già in numerose occasioni dimostrato non convincente.

Nel Rapporto si dà conto in modo esauriente della sentenza recente del Tribunale di Asti che manda assolti agenti della polizia penitenziaria responsabili, senza alcuna possibilità di dubbio, di torture su detenuti per mancanza della norma necessaria. E' una sentenza che dimostra in modo incontrovertibile l'esistenza di un vuoto al quale è necessario rimediare immediatamente. Non c'è nulla da inventare: la definizione di tortura e trattamenti inumani e degradanti è già scritta con assoluta precisione nella convenzione delle Nazioni Unite che l'Italia ha già sottoscritto e ratificato. E si tratterebbe non solo di un atto di civiltà giuridica e di difesa dei diritti umani delle persone private di libertà, ma anche di tutela e di salvaguardia dei diritti, della dignità e dell'onore delle forze di sicurezza e degli agenti della Polizia Penitenziaria, spesso vittime esse stesse dell'inumanità del carcere, che rischiano di essere ingiustamente coinvolte nelle responsabilità di piccolissime minoranze.

Molti Senatori, di diversi schieramenti politici e gruppi parlamentari, membri della nostra Commissione hanno presentato Disegni di Legge a questo proposito negli anni e nei mesi scorsi: essi intendono unificarli per dare vita ad un solo testo comune e chiedere che esso venga quanto prima messo all'ordine del giorno, discusso e deciso.

Nel luglio 2011 era stato il Presidente Napolitano, in un convegno promosso dal Partito Radicale e fortemente voluto da Marco Pannella, a usare toni molto forti per denunciare l'emergenza vissuta nei luoghi di esecuzione della pena nel nostro paese. Successivamente il Senato della Repubblica si è occupato della questione delle carceri in forma solenne nel corso di una seduta straordinaria.

Il 2012 si è aperto con la straordinaria visita di Papa Benedetto XVI al carcere di Rebibbia. Nel suo discorso Benedetto XVI ha dichiarato: "il sistema di detenzione ruota intorno a due capisaldi, entrambi importanti: da un lato tutelare la società da eventuali minacce, dall'altro reintegrare chi ha sbagliato senza calpestarne la dignità ed escluderlo dalla vita sociale."

Il nostro lavoro vuole contribuire alla maturazione di una nuova sensibilità e di nuovi indirizzi in questo difficile campo. Difficile anche perché esposto, più di altri, al vento insidioso della semplificazione e del populismo.

Il destino dei diritti umani è di essere più popolari se si difendono a casa degli altri più che a casa propria: il "*double standard*" non è solo un difetto delle diplomazie, esso è profondamente radicato in ciascuno di noi. E affrontare il problema dei detenuti – così come per altri motivi quello dei rom o dei migranti – espone sempre a un certo grado di impopolarità.

Nelle carceri non ci si occupa dei diritti dei buoni ma di quelli dei cattivi, non di quelli degli innocenti ma di quelli dei colpevoli. E non è così facile, né per noi stessi né per gli altri, capire che anche in questo modo si difendono i diritti di tutti, si afferma lo stato di diritto, si rende più matura e migliore la nostra democrazia.

Nessuno dubita del valore della libertà. Essa è come l'aria che respiriamo, come il cibo di cui ci nutriamo. E' un bene prezioso. Ma c'è qualcosa di più importante.

Per preziosa che sia la libertà non esiste costituzione, in nessuna parte del mondo, che non preveda che della libertà si possa essere privati: per ragioni serie previste dalle leggi e con la garanzia che i propri diritti siano rispettati, tuttavia la libertà può essere tolta.

Ma non può esistere nessuna Costituzione, nessuna legge, in nessun paese del mondo che possa prevedere che una donna o un uomo possano essere privati della propria dignità.

E questo è il cuore della questione dei diritti umani da cui tutti i passi successivi dipendono : alzare una barriera a difesa della dignità della persona che non possa essere oltrepassata per nessuno, nemmeno per il peggiore degli assassini.

E questo è il senso di questo *Rapporto sui diritti umani nelle carceri italiane della Commissione straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani del Senato*.

Il testo integrale del rapporto è disponibile al link:

<http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20carceri.pdf>