



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 585

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

**Allegato: Notiziario delle delegazioni  
presso le Assemblee parlamentari internazionali**

Sedute di martedì 6 marzo 2012

## I N D I C E

### Commissioni riunite

1 <sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 2 <sup>a</sup> (Giustizia):		
<i>Plenaria</i> . . . . .	Pag.	5
7 <sup>a</sup> (Istruzione) e 11 <sup>a</sup> (Lavoro):		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	8
7 <sup>a</sup> (Istruzione) e 13 <sup>a</sup> (Territorio, ambiente, beni ambientali):		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	13

### Commissioni permanenti

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali:		
<i>Sottocommissione per i pareri</i> . . . . .	Pag.	16
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	17
2 <sup>a</sup> - Giustizia:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	22
<i>Sottocommissione per i pareri</i> . . . . .	»	24
3 <sup>a</sup> - Affari esteri:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	25
5 <sup>a</sup> - Bilancio:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	34
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	36
7 <sup>a</sup> - Istruzione:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	55
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 138)</i> . . . . .	»	59
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	59

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.*

9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	65
12 <sup>a</sup> - Igiene e sanità:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 175)</i> . . . . .	»	72
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 176)</i> . . . . .	»	72

### **Commissione straordinaria**

Per la tutela e la promozione dei diritti umani:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	73

### **Commissioni bicamerali**

Indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi:		
<i>Sottocommissione permanente per l'Accesso</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	243
Inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 66)</i> . . . . .	»	248
Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	249
Per l'infanzia e l'adolescenza:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	251

---

<b>Allegato: Notiziario delle delegazioni presso le Assemblee parlamentari internazionali</b> . . . . .	<i>Pag.</i>	257
---	-------------	-----



## COMMISSIONI 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> RIUNITE

1<sup>a</sup> (Affari costituzionali)

2<sup>a</sup> (Giustizia)

Martedì 6 marzo 2012

**Plenaria**

**108<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione*

VIZZINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Mazzamuto.*

*La seduta inizia alle ore 14,35.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(2662) CASSON ed altri.** – *Norme relative ai magistrati eletti al Parlamento italiano o europeo o aventi incarichi di governo*

**(3037) PALMA ed altri.** – *Disposizioni in materia di ricollocamento dei magistrati candidati, eletti o nominati ad una carica politica e riordino delle disposizioni in materia di eleggibilità dei magistrati alle sezioni amministrative*

(Seguito dell'esame del disegno di legge n. 2662, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 3037 e rinvio. Esame del disegno n. 3037, congiunzione con il seguito dell'esame del disegno di legge n. 2662 e rinvio)

Prosegue l'esame del disegno di legge n. 2662, sospeso nella seduta antimeridiana del 19 maggio 2011.

Su proposta del PRESIDENTE, le Commissioni riunite convengono di esaminare il disegno di legge n. 3037 congiuntamente all'altra iniziativa in titolo.

Il relatore SARRO (*PdL*) illustra il disegno di legge n. 3037, sottolineando che esso reca disposizioni sostanzialmente analoghe a quelle del disegno di legge n. 2662, per quanto riguarda il collocamento dei magistrati al termine del loro mandato elettivo presso il Parlamento nazionale

o presso il Parlamento europeo; il disegno di legge n. 3037 però disciplina anche il caso dei magistrati cessati da cariche elettive amministrative e prevede l'ineleggibilità dei magistrati per le cariche di sindaco, presidente di provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale qualora non siano stati collocati a riposo nei quattro anni antecedenti alla data di accettazione della candidatura. Conclude, sottolineando che anche il disegno di legge n. 3037 appare complessivamente conforme ai principi costituzionali.

Il relatore CASSON (*PD*) si sofferma brevemente sugli articoli 1 e 5 del disegno di legge n. 3037, osservando come l'esigenza di intervenire sulla questione concernente il ricollocamento in ruolo dei magistrati cessati da cariche elettive o di Governo sia quanto mai sentita per fugare nella pubblica opinione ogni possibile sospetto circa la non effettiva imparzialità dei magistrati. Tale esigenza è peraltro condivisa dal Presidente della Repubblica, il quale, nella sua qualità di vertice del Consiglio superiore della magistratura, ha sollecitato un intervento legislativo sul punto, ritenendo del tutto insufficienti le circolari fino ad oggi adottate.

Il senatore MARITATI (*PD*) invita a valutare l'opportunità di congiungere ai disegni di legge in titolo anche l'Atto Senato 2810.

Analoga richiesta di congiunzione, con riguardo al disegno di legge n. 2802, è formulata dal senatore SERRA (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*).

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) invita a valutare la congiunzione anche del disegno di legge n. 2790, nonché di tutti quei provvedimenti (Atti Senato 2347, 2657, 2771 e 2780), vertenti in materia di ineleggibilità dei magistrati, già autonomamente all'esame delle Commissioni riunite). A ben vedere infatti la decisione di non procedere ad un unico esame congiunto dei disegni di legge in materia di ineleggibilità e di quelli in materia di ricollocamento in ruolo dei magistrati cessati da cariche elettive deve essere rivista alla luce della congiunzione del disegno di legge n. 3037 del senatore Palma, il quale affronta ambedue le problematiche.

Il senatore PASTORE (*PdL*) ritiene opportuno assumere nella sede attuale una decisione in ordine all'abbinamento dei disegni di legge che recano disposizioni sulla stessa materia, considerando gli effetti che comporta la congiunzione.

Il senatore BIANCO (*PD*) prospetta l'opportunità di affidare ai relatori il compito di predisporre un testo unificato delle iniziative legislative in titolo e delle altre che potranno essere congiunte riguardanti la stessa materia.

Il senatore PALMA (*PdL*) condivide la proposta avanzata dal senatore Bianco. L'intervento legislativo corrisponde a una esigenza riconosciuta dalla Associazione nazionale magistrati e sollecitata anche da un autorevole intervento del Presidente della Repubblica presso il Consiglio superiore della Magistratura.

Dopo una breve precisazione del senatore MARITATI, il PRESIDENTE prospetta la possibilità di congiungere al seguito dell'esame del disegno di legge n. 2662 quello dei disegni di legge nn. 2810, 2802, 2790, 2347, 2657, 2771 e 2780. In tal caso, i relatori potranno predisporre un testo unificato da sottoporre alle Commissioni riunite in vista della possibile costituzione di un comitato ristretto.

Le Commissioni riunite convergono.

Il senatore CALIENDO (*PdL*) concorda con il senatore Palma rilevando la differente disciplina prevista per le incompatibilità e per il caso in cui i magistrati eletti abbiano cessato la propria carica.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) chiede che i relatori riferiscano puntualmente anche sui disegni di legge dei quali è stata chiesta la congiunzione ed il cui esame non è stato ancora avviato.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) sollecita una riflessione generale sull'opportunità che su tali questioni decidano anche senatori che si trovano, in quanto magistrati in carica e fuori ruolo, in una situazione di evidente incompatibilità. A ben vedere infatti i disegni di legge non trovano applicazione per i magistrati eletti prima della promulgazione di tali testi.

Il senatore CASSON (*PD*) sottolinea come per l'appunto siano previsti per i magistrati attualmente eletti in Parlamento delle norme di natura transitoria.

Il PRESIDENTE si riserva di considerare la questione sollevata dal senatore Li Gotti, premettendo la stima e la considerazione per i senatori delle Commissioni riunite la cui posizione personale potrebbe essere interessata dai disegni di legge in esame.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,05.*

**COMMISSIONI 7<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> RIUNITE****7<sup>a</sup> (Istruzione pubblica, beni culturali)****11<sup>a</sup> (Lavoro, previdenza sociale)**

Martedì 6 marzo 2012

**Plenaria****4<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente della 7<sup>a</sup> Commissione*

POSSA

*Intervengono il ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport Gnudi e il vice ministro del lavoro e delle politiche sociali Martone.*

*La seduta inizia alle ore 15.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(2829) Deputato DI CENTA ed altri. – Norme in materia di previdenza e di tutela della maternità per gli atleti non professionisti**, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 22 febbraio scorso, nel corso della quale – ricorda il PRESIDENTE – è stato fissato il termine per la presentazione degli emendamenti a giovedì prossimo, 8 marzo, alle ore 18. Dà indi la parola al ministro Gnudi, rammentando che egli è stato chiamato a chiarire con precisione a quale platea di sportivi si indirizzi l'attuale formulazione del provvedimento.

Il ministro GNUDI osserva che la platea sarà individuata con certezza solo a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 4. Il disegno di legge assicura infatti speciali forme di tutela agli atleti non professionisti che abbiano praticato per almeno un anno discipline di interesse nazionale, le quali saranno tuttavia definite dal decreto di cui all'articolo 4. Solo una volta emanato detto provvedimento, sarà dunque possibile una maggiore precisione. Comunque, secondo le stime effettuate dal CONI sulla base di una sua delibera del 2008, si tratta di circa 20.000 atleti.



Il PRESIDENTE rileva l'inopportunità che sia un atto di normazione secondaria a definire la platea dei beneficiari di provvidenze sancite per legge.

Il ministro GNUDI rimarca che le discipline di interesse nazionale sono soggette a mutamento e non si prestano pertanto ad una legificazione. Peraltro, assicura che nella definizione di «disciplina di interesse nazionale» si terrà conto anche del livello agonistico praticato.

Il senatore ASCIUTTI (*PdL*) concorda con il presidente Possa sull'esigenza di legiferare con la massima chiarezza, tanto più a fronte di un onere a carico dello Stato relativo alla deducibilità fiscale del riscatto.

Osserva indi che il provvedimento non fissa una soglia di età minima a partire dalla quale sia consentito il riscatto dell'attività sportiva. In tal modo, sarebbe perciò possibile il riscatto di anni assai precoci, anche precedenti l'età minima per l'accesso al mondo del lavoro. Ciò costituirebbe peraltro una bizzarra asimmetria rispetto all'ordinamento generale.

Il senatore RUSCONI (*PD*) condivide le osservazioni del senatore Asciutti relative al possibile riscatto di attività sportiva svolta dagli infradecenni, sollecitando il vice ministro Martone ad esprimersi in merito.

Prende indi atto della difficoltà di definire la platea dei beneficiari della legge, che testimonia un'evidente lacuna del provvedimento al di là delle sue lodevoli finalità. Invita perciò a fare la massima attenzione nella definizione di «interesse nazionale», onde evitare discrezionalità inopportune.

Il senatore CASTRO (*PdL*) registra una evidente gracilità del testo in discussione, atteso che da un lato esso si rivolge testualmente a tutti coloro che hanno praticato una disciplina di interesse nazionale e, dall'altro, attraverso una discutibile crasi concettuale, lo si intende riferito solo a coloro che l'hanno praticata ad un livello tale da aver dato lustro alla Patria. Del resto, senza tale precisazione, si introdurrebbe nell'ordinamento un privilegio odioso a favore di una circoscritta categoria di cittadini.

Dissente poi dall'ipotesi, da taluni avanzata, di considerare «discipline di interesse nazionale» quelle presenti nella delibera del CONI del 2008 con la quale sono state peraltro individuate, per ciascuna disciplina, le competizioni alle quali gli atleti debbono aver partecipato per essere eleggibili al consiglio nazionale, tanto più che fra esse figurano discipline sportive e campionati che certamente non danno alcun lustro alla Nazione.

Ribadito pertanto l'intento di non assicurare un trattamento privilegiato se non come riconoscimento di alti meriti sportivi che abbiano rilanciato l'immagine dell'Italia nel mondo, ritiene opportuno definire con maggiore rigore il perimetro degli sportivi a cui si applicherebbe il provvedimento. Si tratta del resto di approvare limitate modifiche, che consentirebbero una terza lettura estremamente rapida presso l'altro ramo del Parlamento. In alternativa, occorre che il vice ministro Martone dia conto

di una volontà governativa di estendere massicciamente la tutela previdenziale e di maternità.

Il relatore BARELLI (*PdL*) condivide le esigenze di uniformità nei confronti delle altre categorie di lavoratori. Nonostante l'autofinanziamento dei contributi, ritiene infatti indispensabile una omogeneità di trattamento fra tutti i cittadini. Reputa pertanto indispensabile chiarire che il provvedimento si indirizza agli atleti di livello nazionale, con una opportuna modifica all'articolo 4, comma 4, la cui formulazione attuale non implica tale perimetrazione. In alternativa, occorrerebbe indicare per legge le discipline di interesse nazionale e il livello a cui esse devono essere praticate per dare titolo alle provvidenze di legge, irrigidendo tuttavia la normativa. La definizione per decreto dei criteri per l'individuazione degli atleti di interesse nazionale sarebbe invece del tutto coerente con quella, già disposta dall'articolo 4, comma 4, dei criteri per distinguere l'attività sportiva professionistica da quella dilettantistica.

La senatrice GHEDINI (*PD*) osserva che la necessità di assicurare trattamenti di maternità omogenei a tutti i cittadini pone il problema delle tipologie contrattuali escluse. A titolo esemplificativo, cita i contratti parasubordinati per i quali non è previsto alcun indennizzo per i periodi di astensione facoltativa e sono imposte aliquote di riferimento più alte per la copertura dei periodi di astensione obbligatoria. Invita perciò a chiarire le finalità del disegno di legge che, nell'attuale formulazione, risulta piuttosto ambigua. Soprattutto in un momento in cui la sensibilità è particolarmente elevata, a seguito della recentissima riforma previdenziale, occorre infatti a suo avviso evitare qualunque squilibrio e chiarire se si intende estendere i due istituti della tutela previdenziale e di maternità ai soli sportivi che abbiano dato lustro all'Italia quale riconoscimento per l'attività sportiva svolta.

Il senatore PASSONI (*PD*), nell'affermare il diritto universale alla maternità, si chiede se il disegno di legge in esame rappresenti un passo verso l'universalità di tale diritto ovvero sia destinato a restare isolato.

La senatrice SBARBATI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*) pone l'accento sulle numerose altre categorie, oltre agli sportivi, che danno lustro all'Italia, come gli artisti, i ricercatori o i cantanti. Invita pertanto a fare scelte responsabili, assicurando un trattamento privilegiato solo se chiaramente circoscritto e motivato.

La relatrice BLAZINA (*PD*) rileva che il disegno di legge – la cui elaborazione ha visto la collaborazione del precedente Governo, del CONI e dell'Inps – è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati in una situazione politica ben diversa da quella attuale. Per poterne proseguire l'*iter*, occorre tuttavia precisare con chiarezza la platea.

Il presidente della 7<sup>a</sup> Commissione, senatore POSSA (*PdL*), evidenzia come il rinvio ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'individuazione dei beneficiari del provvedimento ponga un problema di copertura finanziaria, che rischia di arrestarne l'*iter*.

Il ministro GNUDI conferma che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 4 definirà non solo gli sport, ma anche i livelli di competizione che potranno essere presi in considerazione. Si tratta, ribadisce, di un lavoro già svolto dal CONI, sulla base del quale la platea dei beneficiari è stata individuata in circa 20.000 atleti. In tal modo, sottolinea, sarà favorita la pratica sportiva che, a volte, ritarda l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro e sarà dato un incentivo alle discipline olimpiche che non trovano sbocco nel professionismo.

Il presidente della 11<sup>a</sup> Commissione, senatore GIULIANO (*PdL*) giudica non convincenti le argomentazioni del ministro Gnudi sul piano, oltre che economico, anche politico e legislativo. Il rinvio ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri risulta infatti, a suo avviso, eccessivamente discrezionale, tanto più in assenza di precisi criteri direttivi. Ritiene pertanto indispensabile un'attenta riflessione, che riduca gli attuali rischi di discrezionalità e mutevolezza.

Il vice ministro MARTONE prende atto dell'orientamento delle Commissioni riunite a modificare il testo pervenuto dalla Camera dei deputati. Evidenzia peraltro che la platea è limitata agli atleti che abbiano percepito esclusivamente redditi connessi all'esercizio di attività sportiva dilettantistica. Si riserva comunque di valutare gli emendamenti che saranno presentati.

Il presidente della 11<sup>a</sup> Commissione, senatore GIULIANO (*PdL*) conferma la propria insoddisfazione ribadendo che, nella formulazione attuale, l'articolo 4 conferisce un eccessivo margine di discrezionalità al Governo.

Proseguendo il proprio intervento, il vice ministro MARTONE risponde al senatore Passoni sulla estensione del diritto alla maternità, rilevando che, in un Paese con un tasso di natalità così basso come il nostro, il tema della maternità assume senz'altro un grande rilievo. L'estensione della connessa tutela dipende tuttavia dalle condizioni economiche e dalle loro prospettive. Il disegno di legge in titolo rappresenta comunque un indiscutibile segno di attenzione in questo senso.

Riprende conclusivamente la parola il ministro GNUDI, il quale conferma che il provvedimento rappresenta un piccolo tassello, teso al sostegno dell'attività sportiva e alla sua diffusione fra i giovani. Si augura quindi che le perplessità sollevate non ne fermino l'*iter*, tanto più che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 4

non potrà che sfoltire l'elenco di discipline sportive contenuto nella delibera del CONI del 2008.

Il seguito dell'esame è rinviato.

*La seduta termina alle ore 16.*

**COMMISSIONI 7<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup> RIUNITE****7<sup>a</sup> (Istruzione pubblica, beni culturali)****13<sup>a</sup> (Territorio, ambiente, beni ambientali)**

Martedì 6 marzo 2012

**Plenaria****2<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 7<sup>a</sup> Commissione*  
POSSA

*La seduta inizia alle ore 14,40.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(2862)** *Disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici e dei borghi antichi d'Italia*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Tommaso Foti e Carlucci; Iannuzzi ed altri; Iannuzzi; Bocci ed altri

**(630)** *BERSELLI. – Disposizioni per la riqualificazione dei centri storici e dei «borghi antichi d'Italia»*

**(2461)** *COSTA. – Incentivi per interventi edilizi nei centri storici dei piccoli comuni*

**(2529)** *NEGRI ed altri. – Disposizioni per il recupero, la tutela e la valorizzazione dei borghi antichi d'Italia*

**– e voto regionale n. 80 ad essi attinente**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 28 febbraio scorso, nel corso della quale – ricorda il PRESIDENTE – si era svolta la relazione della relatrice per la 13<sup>a</sup> Commissione, senatrice Gallone.

Riferisce alle Commissioni riunite la relatrice per la 7<sup>a</sup> Commissione, senatrice Vittoria FRANCO (PD), la quale, ricordando che il disegno di legge n. 2862 trasmesso dalla Camera dei deputati è frutto del lavoro svolto dal Comitato ristretto che ha unificato diverse proposte di legge, fa presente come alcuni provvedimenti analoghi sono stati depositati an-

che al Senato. Cita in merito i disegni di legge nn. 630 e 2529, che riprendono proposte già approvate in prima lettura alla Camera dei deputati sia nella XIV che nella XV legislatura.

Continuando nell'illustrazione del disegno di legge n. 2862, dopo aver sottolineato che il testo è stato votato quasi all'unanimità dall'Assemblea della Camera dei deputati, si sofferma sulla finalità di affrontare problemi seri per il nostro Paese quali la salvaguardia, il recupero e la vivibilità dei centri storici. Pone infatti l'accento sulla ricchezza di borghi antichi, medievali e rinascimentali, diffusi su tutto il territorio italiano, che costituiscono un patrimonio storico e antropologico da tutelare debitamente pena il rischio di una sua mortificazione. Si tratta a suo avviso di un obiettivo culturale lodevole, che affianca l'altro – ugualmente importante – di incentivo al turismo, soprattutto in alcune aree del Paese, come il Meridione.

Ritiene poi saggio l'aver introdotto un limite di abitanti per i comuni che possono accedere ai finanziamenti per la realizzazione di piani di riqualificazione nell'ambito dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013, attivati a livello sia nazionale che regionale. Specifica in merito che accedono a tali fondi, oltre che al Fondo nazionale previsto dal comma 1 dell'articolo 2, i comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti o unioni di comuni costituite esclusivamente da comuni con al massimo 5.000 abitanti, mentre in altre proposte normative il limite previsto è molto superiore.

Riferisce altresì che ai comuni è affidata l'individuazione di aree di particolare pregio all'interno del perimetro dei centri storici. Illustra inoltre il comma 3 dell'articolo 1, secondo cui si definisce la tipologia degli interventi tra cui il risanamento, conservazione e recupero del patrimonio edilizio da parte di soggetti privati, la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, il miglioramento e l'adeguamento degli arredi e dei servizi urbani, il consolidamento statico e antisismico degli edifici storici, la previsione di infrastrutture. Precisa peraltro che detti interventi hanno carattere integrato, in quanto possono includere il coinvolgimento di soggetti privati e pubblici.

Si sofferma indi sulla possibilità, prevista dal comma 6 dell'articolo 1, di assegnare il marchio di «borghi antichi d'Italia» a centri storici e insediamenti urbani, sempre di comuni con popolazione pari a inferiore a 5.000 abitanti, di particolare pregio architettonico e culturale, individuati sulla base di determinati parametri qualitativi fissati da un decreto interministeriale adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata. Evidenzia in particolare che l'assegnazione del marchio non comporta il riconoscimento dell'interesse culturale o paesaggistico delle aree o dei beni compresi negli insediamenti interessati, che rimane disciplinato dalle vigenti disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il testo – prosegue la relatrice – destina ai comuni che abbiano ottenuto tale marchio non meno del 25 per cento del Fondo nazionale per il recupero, la tutela e la valorizzazione dei centri storici e dei borghi antichi d'Italia, di cui al comma 1 dell'articolo 2. Fa presente poi che il bando di gara ha cadenza

annuale e che la dotazione del Fondo per il 2012 è fissata in 50 milioni di euro.

Riferisce altresì che i comuni e le unioni di comuni potranno promuovere all'interno dei centri storici la valorizzazione di «centri commerciali naturali» e la rivitalizzazione economica degli «aggregati commerciali urbani». In proposito ritiene che l'espressione «centri commerciali naturali» sia poco chiara e richiami i grandi aggregati delle periferie di molte città. Reputa tuttavia opportuno cogliere lo spirito del Legislatore, che intende dare vitalità ai piccoli centri e prevenire il processo di spopolamento dovuto spesso a carenza di servizi e di opportunità.

Ricorda peraltro che, secondo l'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, i comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio.

Avviandosi alla conclusione, dopo aver espresso un giudizio positivo sul testo proveniente dalla Camera dei deputati, a suo giudizio equilibrato, accenna al disegno di legge n. 2461, differente dagli altri per diversi aspetti. Tra questi menziona l'accentuazione maggiore sugli incentivi ai privati in favore di ristrutturazioni a scopi turistici, l'attenzione ai soli comuni ubicati in aree depresse, la sanatoria ai fini IRPEF, nonché il riferimento al Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). In ultima analisi afferma che tale proposta normativa difficilmente si concilia con lo spirito degli altri disegni di legge.

Il seguito dell'esame congiunto è rinviato.

*La seduta termina alle ore 14,50.*

**AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

Martedì 6 marzo 2012

**Sottocommissione per i pareri**

189<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente della Commissione*  
VIZZINI

*La seduta inizia alle ore 14,15.*

**(156) RAMPONI.** – *Disposizioni per la concessione di una promozione a titolo onorifico agli ufficiali e ai sottufficiali delle Forze armate e della Guardia di finanza collocati in congedo assoluto*

**(933) TORRI e MURA.** – *Disposizioni per la concessione di una promozione a titolo onorifico agli ufficiali e sottufficiali delle Forze Armate e del Corpo della Guardia di Finanza collocati in congedo assoluto*

**(989) PEGORER ed altri.** – *Attribuzione di promozioni a titolo onorifico in favore del personale militare in congedo in possesso di particolari requisiti*

(Parere alla 4<sup>a</sup> Commissione su emendamenti al testo unificato. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente VIZZINI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*), relatore, illustra gli emendamenti riferiti al testo unificato approvato dal comitato ristretto per i disegni di legge in titolo, proponendo di esprimere un parere non ostativo.

La Sottocommissione concorda.

**(2997) Modifica della disciplina transitoria del conseguimento delle qualifiche professionali di restauratore di beni culturali e di collaboratore restauratore di beni culturali**

**(2794) MARCUCCI ed altri.** – *Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di professioni dei beni culturali*

(Parere alla 7<sup>a</sup> Commissione sul testo unificato. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente VIZZINI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*), relatore, riferisce sul testo unificato predisposto dal comitato ristretto per i disegni di legge in titolo, sul quale propone di esprimere un parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.



(3121) *Deputato BIASOTTI ed altri. – Norme in materia di circolazione stradale nelle aree aeroportuali*, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 8<sup>a</sup> Commissione. Esame. Parere non ostativo con osservazione)

Il presidente VIZZINI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*), relatore, dopo aver illustrato il disegno di legge in titolo, propone di esprimere, per quanto di competenza, parere non ostativo, segnalando, relativamente al comma 1, che il richiamo all'ordinanza adottata ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Codice della strada è suscettibile di investire competenze di organi regionali e di enti locali, in quanto proprietari di strade regionali, provinciali e comunali, secondo le previsioni degli articoli 5 e 6 del medesimo Codice.

La Sottocommissione concorda.

(1820) *D'ALÌ. – Nuove disposizioni in materia di aree protette*

(Parere alla 13<sup>a</sup> Commissione su ulteriori emendamenti. Esame. Parere in parte non ostativo, in parte non ostativo condizionato, in parte non ostativo con osservazione)

Il presidente VIZZINI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*), relatore, dopo aver illustrato gli ulteriori emendamenti riferiti al disegno di legge in titolo, propone di esprimere un parere non ostativo sull'emendamento 2.0.100 (testo 2), a condizione che, al comma 4, relativamente alla nomina del Presidente del Parco nazionale, sia prevista un'intesa con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nel cui territorio ricade in tutto o in parte il Parco; propone di formulare, inoltre, un parere non ostativo sull'emendamento 1.0.1, segnalando che le disposizioni ivi previste presentano un contenuto di eccessivo dettaglio, suscettibile di ledere l'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali; propone, infine, di esprimere un parere non ostativo sui restanti emendamenti.

La Sottocommissione conviene.

*La seduta termina alle ore 14,30.*

## **Plenaria**

### **561<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

VIZZINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Ruperto.*

*La seduta inizia alle ore 15,30.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(3174) Conversione in legge del decreto-legge 27 febbraio 2012, n. 15, recante disposizioni urgenti per le elezioni amministrative del maggio 2012**

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 29 febbraio.

Il PRESIDENTE informa che non risultano presentati emendamenti. Propone, quindi, di procedere alla votazione del mandato.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione conferisce al presidente Vizzini, relatore, il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea per l'approvazione del disegno di legge in titolo, chiedendo l'autorizzazione a svolgere la relazione orale.

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(3129) Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2011**, approvato dalla Camera dei deputati

(Relazione alla 14<sup>a</sup> Commissione. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 29 febbraio.

Il senatore BIANCO (*PD*), intervenendo sull'ordine dei lavori, propone che il dibattito non si concluda, in ogni caso, nella seduta odierna per consentire un ulteriore approfondimento.

La relatrice ADAMO (*PD*), integrando la relazione svolta nella seduta del 28 febbraio, ricorda che il disegno di legge comunitaria, nel corso della prima lettura alla Camera dei deputati, è stato ampliato con una serie di disposizioni, alcune delle quali non sono immediatamente riconducibili al suo contenuto proprio. In particolare, l'articolo 25 novella la legge n. 117 del 1988, in materia di responsabilità civile dei magistrati, nell'intento di porre rimedio alla procedura di infrazione comunitaria e di adeguare l'ordinamento interno alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, ad avviso della quale l'Italia è venuta meno agli obblighi incombenti in forza del principio generale di responsabilità per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado.

Osserva che l'articolo 25 appare non conforme ai rilievi della giurisprudenza comunitaria, discostandosene per la previsione della facoltà del cittadino di citare in giudizio direttamente il magistrato senza il filtro della responsabilità statale, per l'estensione della responsabilità a tutti gli organi giurisdizionali, eludendo il riferimento della Corte di giustizia agli organi giudiziari di ultima istanza, nonché per la soppressione del riferimento all'impossibilità che derivi una responsabilità dall'attività di interpretazione

delle norme di diritto. In proposito, ricorda che nessuno dei Paesi europei prevede una disciplina che responsabilizza direttamente il singolo giudice senza il filtro statale: la Corte di giustizia ha affermato che il principio di responsabilità riguarda lo Stato e ha escluso che la responsabilità dello Stato, per decisioni giurisdizionali incompatibili con il diritto comunitario, comporti un rischio per l'indipendenza dell'organo giurisdizionale di ultimo grado.

L'articolo 25, dunque, a suo avviso, non è idoneo a sanare le motivazioni su cui si fondano la condanna e i ripetuti richiami europei. Peraltro, la modifica introdotta sembra richiedere interventi di coordinamento relativi ad altri articoli della legge n. 117 del 1988, con il rischio di lacune normative e incertezze sul piano applicativo. Né va sottovalutata la questione dell'autonomia dei magistrati sia nell'ordinamento italiano sia in quello comunitario: infatti, una responsabilità diretta dei giudici potrebbe essere incompatibile con gli articoli 101 e 104 della Costituzione.

Per tali motivi, preannuncia la presentazione di uno schema di relazione non ostativa, a condizione che sia soppresso l'articolo 25, in vista di una revisione complessiva e organica della legge n. 117, da realizzare in un disegno di legge *ad hoc*. La relazione dovrebbe essere assistita anche da una osservazione circa l'idoneità della procedura di delega per recepire la normativa comunitaria e sulla congruità dei termini fissati dall'articolo 1, comma 1, tenuto conto della necessità di alcuni passaggi parlamentari e dell'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni. Inoltre, si dovrebbe circoscrivere maggiormente l'ambito di applicazione dell'articolo 1, comma 7, che prevede un potere sostitutivo statale per la definizione di sanzioni penali, e si dovrebbe riconsiderare l'articolo 6, che incide su una fonte di natura secondaria, determinando una rilegificazione parziale della materia. Infine, l'articolo 19, comma 3 e l'articolo 22, richiamando l'articolo 20, comma 5 della legge n. 59 del 1997, non tengono conto che esso prevede una procedura di emanazione dei decreti diversa, con riferimento alle competenze del Presidente del Consiglio e dei singoli ministri.

La senatrice INCOSTANTE (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, sottolinea l'opportunità di rinviare il seguito dell'esame, anche in considerazione dell'assenza del rappresentante del Governo.

Il senatore PALMA (PdL) ritiene che la proposta della relatrice non tenga conto delle considerazioni svolte nel dibattito. A suo avviso, non vi è, comunque, ragione per rinviare il seguito dell'esame e la votazione della relazione, che era stata prevista per la seduta odierna.

Il senatore BIANCO (PD) precisa che il proposito di votare la relazione nella seduta odierna era stato espresso nel presupposto che l'esame in sede referente presso la Commissione politiche dell'Unione europea si concludesse in questa settimana. Dal momento che, a quanto consta, la 14<sup>a</sup> Commissione proseguirà i suoi lavori anche nella prossima settimana, vi è

il tempo per un approfondimento che potrà essere svolto anche acquisendo l'avviso del Governo.

Il senatore BENEDETTI VALENTINI (*PdL*) sottolinea che un rinvio dell'esame sarebbe utile solo ove si ritenesse praticabile una modifica profonda della posizione espressa dalla relatrice. La proposta circa la soppressione dell'articolo 25, a suo avviso, preclude ogni possibile convergenza. E del resto, la relatrice non ha inteso recepire le articolate considerazioni svolte nel dibattito, ma ha ribadito il rischio di non conformità all'ordinamento europeo dell'articolo 25, sollevando dubbi di costituzionalità per violazione degli articoli 104 e 111.

Il senatore PALMA (*PdL*) nota che la relatrice non ha avanzato espliciti dubbi sulla costituzionalità dell'articolo 25 e si è limitata a proporre un approfondimento, in considerazione della complessità della materia. A suo avviso, però, la Commissione affari costituzionali, nella sua attività consultiva, non può pronunciarsi se non sulla costituzionalità delle disposizioni che le vengono sottoposte, mentre il merito compete alla Commissione politiche dell'Unione europea, che esamina il disegno di legge in sede referente.

A suo avviso, l'ipotesi di soppressione dell'articolo 25, vista la netta contrarietà della sua parte politica, finirebbe per precludere ogni confronto in ordine alla questione centrale della azione diretta del cittadino nei confronti del magistrato.

Prendendo atto dell'assenza del rappresentante del Governo, che impedisce di procedere alla votazione nella seduta odierna, invita la relatrice a riconsiderare la sua posizione, evitando una inutile contrapposizione sulla proposta di relazione e anzi aprendo la strada a una correzione da parte della Commissione di merito.

Il senatore PASTORE (*PdL*) ritiene che l'esposizione della relatrice non contribuisca alla individuazione di un equilibrio complessivo, in quanto critica in modo assoluto l'articolo 25. In particolare, si deve tenere conto che la giurisprudenza della Corte europea deve essere interpretata e adattata all'ordinamento interno, per cui l'ipotesi di responsabilità diretta del magistrato, che è centrale nell'ambito dell'esame in corso, non può ritenersi esclusa.

Il senatore BIANCO (*PD*) sottolinea che la posizione espressa dalla relatrice, condivisa pienamente dal Gruppo del Partito Democratico e, presumibilmente, anche dal Gruppo dell'Italia dei Valori, potrà essere integrata sulla base delle proposte degli altri Gruppi. Nel caso in cui non si realizzasse una convergenza, si potrà comunque procedere alla votazione di proposte alternative di relazione.

Il senatore CECCANTI (*PD*) osserva che la relatrice, esponendo le sue motivazioni, ha obiettato sull'ipotesi di introdurre una responsabilità

diretta del magistrato, mentre non ha escluso l'adozione di norme per far valere la responsabilità dello Stato e quella indiretta del magistrato.

Replicando al senatore Pastore, sottolinea che la giurisprudenza della Corte europea incide direttamente sui diritti dei cittadini, per cui, se avesse inteso ammettere una rivalsa diretta nei confronti del magistrato, lo avrebbe dichiarato esplicitamente.

Ritiene che la proposta di relazione possa essere formulata in modo da conseguire un ampio consenso da parte della Commissione.

Il senatore PALMA (*PdL*) ritiene che la relazione potrebbe sottolineare la necessità di disciplinare la responsabilità dei magistrati secondo procedure differenti rispetto a quelle previste per altri funzionari pubblici, eventualmente ricordando che l'ipotesi di una responsabilità diretta sarebbe inedita negli ordinamenti degli Stati europei. Comunque, la questione, nel merito, deve essere risolta, a suo avviso, dalla Commissione politiche dell'Unione europea.

La relatrice ADAMO (*PD*) conferma la disponibilità a presentare uno schema di relazione che tenga conto delle posizioni articolate dei Gruppi parlamentari. Ribadisce, però, che ogni modifica alla legge n. 117 del 1988 necessita di un disegno di legge *ad hoc*.

Infine, invita a trasmettere in forma scritta eventuali proposte integrative, per rendere possibile una formulazione condivisa della relazione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO*

Il PRESIDENTE avverte che, a partire dalla seduta di domani, l'ordine del giorno è integrato con l'esame in sede consultiva per il parere sulla sussistenza dei presupposti di costituzionalità del disegno di legge n. 3184, di conversione del decreto-legge n. 16 del 2012.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

Martedì 6 marzo 2012

**Plenaria****297<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Vice Presidente*  
**MARITATI**

*Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Mazzamuto.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(2502) LI GOTTI ed altri.** – *Modifiche all'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, in materia di Fondo unico giustizia*

**(2527) DELLA MONICA ed altri.** – *Modifiche alla disciplina per la ripartizione del Fondo unico giustizia*

**(2901) D'ALIA.** – *Modifiche al decreto-legge 16 novembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, in materia di destinazione delle somme e dei proventi affluiti nel Fondo unico giustizia*

(Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 2502 e 2527, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 2901 e rinvio. Esame del disegno di legge n. 2901, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 2502 e 2527 e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 28 febbraio scorso.

Il PRESIDENTE propone la congiunzione del disegno di legge n. 2901 ai disegni di legge nn. 2502 e 2527, riservandosi di svolgere la relazione successivamente.

La Commissione conviene.

Prende quindi la parola il senatore LI GOTTI (*IdV*) facendo presente che il disegno di legge n. 775 meriterebbe di essere trattato congiuntamente al disegno di legge n. 2901.

Il PRESIDENTE rileva che il disegno di legge n. 775 ha ad oggetto il trasferimento di risorse finanziarie giacenti nei depositi giudiziari e dunque la materia trattata differisce da quella oggetto dei disegni di legge sul fondo unico giustizia. Evidenzia quindi la necessità di porre la questione relativa alla trattazione congiunta nell'ambito della programmazione dei lavori in Ufficio di Presidenza.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

**(1219) GALPERTI ed altri. – Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di prestazione di attività lavorativa da parte del detenuto in favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)**

(Rinvio del seguito dell'esame)

Il PRESIDENTE dichiara aperta la discussione generale.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) rappresenta la circostanza che il senatore Galperti sarebbe voluto intervenire sull'argomento ma per problemi logistici non ha potuto prendere parte in tempo alla seduta odierna, proponendo di rinviare la discussione ad altra seduta.

La Commissione conviene.

**(2297) BUTTI ed altri. – Modifica all'articolo 65 della legge 22 aprile 1941, n. 633, in materia di tutela della proprietà intellettuale dell'opera editoriale**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 21 febbraio scorso.

Il PRESIDENTE dà la parola al senatore PERDUCA (*PD*), il quale reitera la richiesta di procedere ad un ciclo di audizioni sul provvedimento.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) propone di audire il professor Niccolò Rositani, docente dell'Università di Firenze, esperto in materia di diritto d'autore.

Dopo un breve intervento del senatore VALENTINO (*PdL*), prende la parola il relatore BRUNO (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*) manifestando l'esigenza di audire in primo luogo i soggetti interessati dal provvedimento e solo successivamente altri esperti in materia. In particolare evidenzia la necessità di audire l'Autorità garante per la protezione dei

dati personali, l’Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, la FIEG e la SIAE.

Il PRESIDENTE invita gli altri senatori a indicare eventuali ulteriori soggetti da audire.

Su sollecitazione della senatrice ALLEGRINI (*PdL*), che richiama l’attenzione sull’assenza del relatore Centaro, il seguito dell’esame è rinviato.

*SULL’ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE NN. 962 E 3016*

Il senatore CASSON (*PD*) riferisce che a breve, congiuntamente alla senatrice Allegrini, verrà sottoposto alla Commissione un testo unificato da adottarsi quale testo base. Al riguardo fa presente che nella predisposizione di tale testo si sta valutando l’opportunità di introdurre anche puntuali modifiche al codice penale – in luogo di una delega all’Esecutivo – in materia di delitti contro l’ambiente.

Il seguito dell’esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,20.*

**Sottocommissione per i pareri**

**66<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**CHIURAZZI**

*Orario: dalle ore 15,25 alle ore 15,30*

La Sottocommissione ha adottato la seguente deliberazione per il provvedimento deferito:

*alla 8<sup>a</sup> Commissione:*

**(3121) Deputato BIASOTTI ed altri. – Norme in materia di circolazione stradale nelle aree aeroportuali, approvato dalla Camera dei deputati: parere favorevole.**



**AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3<sup>a</sup>)**

Martedì 6 marzo 2012

**Plenaria****169<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Vice Presidente*

Alberto FILIPPI

*Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Marta Dassù.*

*La seduta inizia alle ore 15,30.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(3129) Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2011**, approvato dalla Camera dei deputati

**(Doc. LXXXVII, n. 4) Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2010**

**(Doc. LXXXVII-bis, n. 1) Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, relativa all'anno 2011**

(Relazione alla 14<sup>a</sup> Commissione sul disegno di legge n. 3129. Parere alla 14<sup>a</sup> Commissione sul *Doc. LXXXVII, n. 4*. Parere alla 14<sup>a</sup> Commissione sul *Doc. LXXXVII-bis, n. 1*. Esame congiunto con esiti distinti. Relazione favorevole sul disegno di legge n. 3129. Parere non ostativo sul *Doc. LXXXVII, n. 4*. Parere non ostativo sul *Doc. LXXXVII-bis, n. 1*)

Il relatore BETTAMIO (*PdL*) illustra il disegno di legge comunitaria, che segue il consueto schema delineato all'articolo 9 della legge n. 11 del 2005. Per tale legge, come noto, è in corso un processo di riforma e la Commissione Affari esteri renderà in merito il parere alla Commissione Affari costituzionali. Conformemente alla legislazione vigente, peraltro, il provvedimento in titolo contiene le disposizioni volte ad assicurare l'osservanza degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nonché a recepire ed attuare nell'ordinamento nazionale la normativa adottata a livello comunitario.

Fa presente che il disegno di legge viene esaminato congiuntamente alla relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2010, nonché alla relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, anno 2011. Esso si compone di 27 articoli, in gran parte aggiunti nel corso della prima lettura, nonché degli allegati A e B, che elencano le direttive da recepire mediante decreti legislativi (recanti rispettivamente 1 e 23 direttive). Il disegno di legge interviene in diversi settori, ora delegando il Governo all'adeguamento dell'ordinamento nazionale mediante l'adozione di decreti legislativi, ora modificando direttamente la legislazione vigente per assicurarne la conformità all'ordinamento comunitario.

Per quanto di competenza, segnala che tra le direttive ricomprese nell'allegato B, per le quali è previsto l'esame degli schemi di decreto da parte delle competenti Commissioni parlamentari, figura la direttiva 2011/36/UE. Tale direttiva riguarda il contrasto alla tratta di esseri umani, rafforzando la prevenzione di tale reato e la protezione delle vittime, intervenendo anche sul sistema sanzionatorio in materia.

In occasione della presentazione del disegno di legge comunitaria, il Governo ha dato conto anche dello stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle procedure di infrazione. Viene riferito che le procedure comunitarie di infrazione a carico dell'Italia alla data del 15 luglio 2011 ammontano complessivamente a 130, di cui 92 per violazione del diritto europeo e 38 per mancata trasposizione di direttive.

Passando poi alla relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nell'anno 2010, per quanto si tratti di un documento che fa riferimento ad ormai 2 anni fa, svolgere comunque alcune considerazioni. La relazione si apre dando conto in premessa sull'operato del Governo italiano nell'attuazione del Trattato di Lisbona. Peraltro, l'anno 2010 si è caratterizzato anche, e soprattutto, per l'avvio dell'elaborazione di una nuova *governance* economica dell'Unione, di cui attualmente stiamo vedendo gli esiti concreti.

Attiene particolarmente alle competenze della Commissione la parte prima della relazione, sugli sviluppi di integrazione europea nel 2010. Sul fronte delle questioni istituzionali si tratta del processo di allargamento dell'Unione europea, con l'avvio del negoziato, tuttora in corso, per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Si da altresì conto dell'approvazione del progetto di regolamento sulle nuove procedure di definizione della normativa comunitaria, nonché dell'approvazione definitiva del regolamento istitutivo dell'iniziativa legislativa europea.

Quanto alla politica estera e di sicurezza comune, richiama come nel corso del 2010 l'Unione abbia contribuito all'impegno della comunità internazionale per il mantenimento di una pressione politica sull'Iran in relazione allo sviluppo del settore nucleare. Tale contesto ha subito delle evoluzioni successive che sono culminate nell'approvazione da parte dell'Unione nel mese di febbraio 2012 di sanzioni contro l'Iran. L'approccio

italiano è stato comunque sempre improntato all'approccio del doppio binario, volto a mantenere aperto il dialogo con Teheran. Nel 2010 è stata dedicata attenzione alle crisi africane, nonché alla strategia di allargamento. Quelle che venivano definite aspirazioni europee, per quanto concerne la Croazia, si sono da ultimo trasposte in una vera e propria adesione. È della scorsa settimana l'approvazione definitiva da parte del Senato dell'autorizzazione alla ratifica dell'ingresso della Croazia nell'Unione europea.

Osserva quindi che la relazione si sofferma poi sul tema delle frontiere esterne dell'Unione, oltreché sui temi delle relazioni esterne, della politica commerciale e della cooperazione allo sviluppo. Vengono illustrati lo stato della politica europea di vicinato, dell'Unione per il Mediterraneo, delle relazioni con la Russia e si fa riferimento alla *partnership* transatlantica. Si effettua una ricognizione dei negoziati tra Unione europea ed America latina e delle relazioni con i Paesi del continente asiatico. Si dà conto, infine, dell'insoddisfacente entità dei fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo e della difficoltà di raggiungere, anche a causa della posizione italiana, gli impegni presi nell'ambito degli obiettivi di sviluppo del millennio.

Venendo invece alla relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2011, osserva che gli orientamenti e le priorità del Governo ivi indicati sono ad oggi già suscettibili di verifica. I temi trattati si pongono in linea di continuità con le appena delineate acquisizioni del 2010. Si fa riferimento al processo di attuazione del Trattato di Lisbona, alla permanente attenzione sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e si segnala il tema dell'assetto dei compiti del servizio europeo di azione esterna. La problematica di principale interesse resta comunque quella della riforma della *governance* economica europea che, come ho già ricordato, è culminata con il Consiglio europeo del 1° e 2 marzo 2012 con la firma del pacchetto *fiscal compact*.

Nella relazione programmatica si dà conto dell'evoluzione delle procedure di infrazione e si fa cenno alla questione del personale italiano nelle istituzioni europee. Negli orientamenti e priorità in tema di politica estera, di sicurezza comune e di relazioni esterne si fa riferimento allo sviluppo della cooperazione strategica tra l'Unione europea e la Nato e al partenariato tra Unione europea e Russia. L'Italia continuerà a partecipare alle missioni dell'Unione europea nelle aree di crisi. Si dà conto degli altri aspetti legati all'azione esterna dell'Unione europea, quanto alla strategia di allargamento e alla politica europea di vicinato.

Fa quindi osservare che nell'assetto dell'attuale Esecutivo le competenze di politica estera si suddividono in più ambiti, oltre alla Presidenza del Consiglio, il Ministro per gli affari europei, il Ministro degli affari esteri e il Ministro per la cooperazione internazionale. Ciò potrebbe creare discrasie nell'individuare il referente istituzionale per l'elaborazione e l'esame di proposte normative dell'Unione europea.

Segnala peraltro che vi sono questioni di particolare importanza che non sono ancora stati oggetto della dovuta attenzione da parte del Parlamento. Tra questi, cita in primo luogo, l'ipotesi di evoluzione in senso federale dell'Unione europea, con il rafforzamento delle prerogative della Commissione europea e il diverso assetto del Parlamento europeo. L'ipotesi illustrata di recente dal cancelliere Merkel, che riprende l'originario progetto Spinelli, è rimasta ad oggi confinata alle sedi di dibattito dell'Unione.

In secondo luogo, fa presente che anche rispetto alla politica europea di vicinato non si è svolto un compiuto dibattito.

La senatrice MARINARO (PD) nel condividere le considerazioni del relatore, richiama l'attenzione della Commissione sull'esigenza di partecipare in modo più efficace all'integrazione europea e di promuovere il processo di democratizzazione delle politiche dell'Unione. Secondo la senatrice è necessario ripristinare il ruolo e la funzione del Parlamento nell'attuazione del diritto dell'Unione: un maggiore coinvolgimento del Parlamento nell'attuazione del diritto dell'Unione consentirebbe di ridurre il numero delle infrazioni e di recuperare il distacco tra i cittadini e la politica.

Evidenzia come il processo di adeguamento della legislazione nazionale all'ordinamento europeo non potrà essere soddisfacente finché permane il meccanismo della legge comunitaria, che risponde a una logica di tipo emergenziale.

La senatrice propone quindi lo stralcio dell'articolo 25 del disegno di legge comunitaria, relativo alla responsabilità civile dei magistrati, ritenendo più opportuna, data la complessità del tema, una sua trattazione in una proposta ben articolata da parte del Governo.

Il sottosegretario Marta DASSÙ fa presente che con lo strumento della legge comunitaria il Governo adempie al preciso obbligo di adattamento dell'ordinamento alla normativa europea. L'obiettivo principale è quello di prevenire e porre tempestivamente rimedio all'apertura di procedure di infrazione per il mancato recepimento del diritto dell'Unione. In questo senso, ritiene indispensabile procedere con celerità all'approvazione definitiva del disegno di legge comunitaria in esame e informa che il disegno di legge comunitaria per il 2012 è già stato trasmesso all'altro ramo del Parlamento.

Per quanto concerne la gestione dei *dossier* europei fa notare che il riparto di competenze e l'attribuzione delle deleghe tra i Ministeri e all'interno degli stessi è chiaro. Nel dibattito sul futuro assetto dell'Unione europea, allo stato attuale sussistono contatti a livello governativo per l'adozione di iniziative congiunte, la cui discussione coinvolgerà senz'altro le istituzioni parlamentari.

Ritiene che i Parlamenti nazionali svolgano compiti fondamentali tanto nella fase ascendente quanto in quella discendente di definizione

ed attuazione del diritto europeo e la prospettiva è quella di una ancora maggiore valorizzazione degli stessi.

Relativamente a capitoli importanti della partecipazione dell'Italia all'Unione, fa presente che il riconoscimento alla Serbia dello *status* di Paese candidato ha visto il Ministero degli affari esteri impegnato in prima fila tanto a livello bilaterale quanto nelle sedi comuni.

Riguardo al ruolo dei vari Ministeri sui temi europei, essi operano con distinti compiti e in diverse sedi nell'ambito dell'Unione europea. Il Ministero degli esteri si è particolarmente soffermato sui temi degli strumenti di azione esterna dell'Unione e sulla politica di vicinato. Vi sono temi che presentano comunque margini di ambiguità, quali ad esempio la politica di allargamento, che riguarda sia la dimensione esterna e i confini dell'Unione, quanto le dinamiche europee in senso stretto. Su tali tematiche peraltro la collaborazione tra Ministero degli affari esteri e quello degli Affari europei è piena.

Osserva conclusivamente che il dibattito su quanto sinora avvenuto in ambito europeo deve accompagnarsi a quello sul presente e sul futuro dell'Unione. La problematica di maggiore importanza è senz'altro la riforma del bilancio comunitario e una nuova politica economica europea, sulla quale il Parlamento sarà coinvolto e svolgerà un ruolo chiave.

Il presidente Alberto FILIPPI con riferimento all'esigenza di un confronto parlamentare sui temi da ultimo sollevati, ricorda che domani le Commissioni congiunte affari esteri, bilancio e politiche comunitarie di Camera e Senato ascolteranno le comunicazioni del Ministro degli affari europei sugli esiti del Consiglio europeo dell'1 e 2 marzo 2012.

Il relatore BETTAMIO (*PdL*) dà quindi lettura di una proposta di relazione favorevole sul disegno di legge comunitaria, nonché di una proposta di parere non ostativo tanto sulla relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2010, quanto sulla relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2011. (Pubblicate in allegato all'odierno resoconto).

La senatrice MARINARO (*PD*) ritiene che nel parere debba essere contenuto anche un riferimento all'opportunità di stralciare i contenuti dell'articolo 25 del disegno di legge comunitaria perché costituiscano oggetto di un autonomo provvedimento.

Il sottosegretario Marta DASSÙ ribadisce la necessità di procedere in ogni caso ad una rapida approvazione definitiva del disegno di legge comunitaria.

Il presidente Alberto FILIPPI osserva che il tema della responsabilità civile dei magistrati non rientra nelle competenze della Commissione affari esteri.

Il relatore BETTAMIO (*PdL*) ritiene preferibile non inserire l'osservazione suggerita dalla senatrice Marinaro sul parere, condividendo il rilievo per cui la tematica esula dalle competenze della Commissione e stante l'esigenza di celere definizione dell'*iter* legislativo del provvedimento.

Il sottosegretario Marta DASSÙ si rimette alle considerazioni del relatore.

Il presidente Alberto FILIPPI verificata la presenza del numero legale per deliberare, pone quindi in votazione la proposta di relazione sul disegno di legge in titolo, formulata dal relatore Bettamio.

La Commissione approva.

Il presidente Alberto FILIPPI pone quindi in votazione la proposta di parere sul *Doc. LXXXVII*, n. 4 in titolo, formulata dal relatore Bettamio.

La Commissione approva.

Il presidente Alberto FILIPPI pone quindi in votazione la proposta di parere sul *Doc. LXXXVII-bis*, n. 1 in titolo, formulata dal relatore Bettamio.

La Commissione approva.

#### *ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA*

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente lo strumento di assistenza preadesione (IPA II) (n. COM (2011) 838 definitivo)**

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di vicinato (n. COM (2011) 839 definitivo)**

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme e procedure comuni per l'esecuzione degli strumenti di azione esterna dell'Unione (n. COM (2011) 842 definitivo)**

(Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, degli atti comunitari sottoposti al parere motivato sulla sussidiarietà e rinvio)

Il relatore MANTICA (*PdL*) illustra le proposte di normativa comunitaria in discorso che recano rispettivamente l'istituzione di uno strumento di assistenza preadesione (IPA II), la creazione di uno strumento europeo di vicinato nonché la definizione di norme e procedure comuni per l'esecuzione degli strumenti di azione esterna dell'Unione.

Quanto allo strumento di assistenza preadesione, rileva in premessa che la proposta si inquadra nel contesto degli strumenti finanziari ricompresi nella comunicazione «Un bilancio per la strategia Europa 2020». Lo strumento di preadesione ha la finalità di sostenere i paesi candidati e

quelli potenzialmente candidati nella attuazione delle riforme politiche, istituzionali, giuridiche, amministrative, sociali ed economiche indispensabili per un allineamento ai valori dell'Unione europea, nonché alle norme, agli *standard*, alle politiche e alle prassi europee. Tali Paesi beneficiari sono attualmente i seguenti: Albania, Bosnia-Erzegovina, Islanda, Kosovo, Montenegro, Serbia, Turchia, *ex* Repubblica iugoslava di Macedonia. La proposta indica partitamente gli obiettivi del sostegno alle riforme politiche e allo sviluppo economico, sociale e territoriale, per consentire una crescita sostenibile. Nel primo ambito, il riferimento è al rafforzamento delle istituzioni democratiche e alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, contrastando la corruzione e riformando la pubblica amministrazione in un'ottica di buon governo.

Nel secondo ambito si intendono inclusi la *governance* economica europea, la promozione dell'occupazione e l'inclusione sociale ed economica delle minoranze e dei gruppi vulnerabili.

Per quanto concerne lo strumento europeo di vicinato, esso riguarda l'obiettivo dell'Unione di creare proficue relazioni privilegiate con paesi e territori limitrofi. I finanziamenti di programmi rivolti ai paesi *partner* si intendono produttivi di benefici comuni per l'Unione e per i destinatari, considerati interlocutori strategici regionali.

Per Paesi *partner* in particolare si intendono i seguenti: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia ed Ucraina. La tipologia di programmi varia dal sistema bilaterale a sostegno di un unico paese *partner*, a programmi multinazionali che riguardino una specifica regione a programmi di cooperazione transfrontaliera tra uno o più Stati membri e Paesi *partner*, ivi inclusa la Federazione russa, la quale riveste uno *status* specifico come vicino dell'Unione e come *partner* strategico nella regione.

Ritiene che dovrebbe essere sollecitato un chiarimento delle regole sulla ripartizione dei fondi, nell'ambito della politica europea di vicinato, distinguendo i Paesi dell'Europa orientale da quelli della sponda Sud del Mediterraneo. Attualmente tale scelta è affidata ad accordi intergovernativi, mentre risponderebbe maggiormente alle esigenze di trasparenza individuare dei criteri generali valevoli *ex ante*. Sollecita altresì un approfondimento del dibattito sul partenariato orientale e sull'assetto interno e sulle caratteristiche attuali dei Paesi oggetto della politica di vicinato.

Per quanto riguarda infine le norme e procedure comuni per l'esecuzione degli strumenti di azione esterna dell'Unione, si tratta di misure di semplificazione del contesto normativo per agevolare la disponibilità dell'assistenza dell'Unione per i Paesi e le Regioni *partner*, sempre nell'ambito del quadro finanziario pluriennale.

In conclusione, condivide l'auspicio formulato dalla senatrice Marinaro nel corso del dibattito sul disegno di legge comunitaria di una valorizzazione delle prerogative parlamentari su tematiche di grande rilevanza quali la politica di allargamento e vicinato. L'esigenza è quella di superare i meccanismi definiti, in un momento di emergenza, dalla legge attual-

mente vigente, e avvicinare così le istituzioni comunitarie ai Parlamenti nazionali e ai cittadini. Si associa altresì all'esigenza di una migliore definizione dei titolari delle prerogative istituzionali per una corretta e proficua interlocuzione tra Governo e Parlamento sulle politiche europee, le quali producono significativi impatti sulle nazioni.

Si riserva, alla luce degli interventi, di formulare una proposta di risoluzione.

Il sottosegretario Marta DASSÙ prende atto dei rilievi svolti dal relatore, informando peraltro che quanto alla destinazione geografica dei finanziamenti nell'ambito della politica di vicinato, che sono stati incrementati, vi è già un accordo europeo di attribuzione di due terzi del totale ai Paesi mediterranei e di un terzo ai Paesi dell'Europa dell'est. Dal Governo italiano tale assetto viene valutato positivamente.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il presidente Alberto FILIPPI informa che giovedì prossimo, 8 marzo, alle ore 15,45, l'Ufficio di Presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei Gruppi e dai senatori interessati, svolgerà un incontro con il Vice Primo Ministro e Ministro degli affari esteri dell'Etiopia.

*La seduta termina alle ore 16,35.*



## **RELAZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 3129**

La Commissione Affari esteri, emigrazione, esaminato il disegno di legge in titolo,

osservata la necessità di chiudere tempestivamente l'esame del provvedimento in titolo per evitare l'apertura di nuove procedure di infrazione;

rilevata la negativa incidenza sulla qualità della legislazione dell'uso dello strumento della delega legislativa;

formula, per quanto di competenza, una relazione favorevole.

**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

Martedì 6 marzo 2012

**Plenaria****664<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Vice Presidente*  
Massimo GARAVAGLIA

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Polillo.*

*La seduta inizia alle ore 15,40.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**(2124-B) BERSELLI ed altri.** – *Modifiche dei circondari dei tribunali di Pesaro e Rimini*, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati  
(Parere all'Assemblea. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore FLERES (*CN:GS-SI-PID-IB-FI*) illustra il disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che non vi sono osservazioni da formulare. Avverte, poi, che non sono stati presentati emendamenti al disegno di legge.

Propone, pertanto, l'approvazione di un parere non ostativo sul testo del provvedimento.

Con l'avviso conforme del rappresentante del GOVERNO e verificata la presenza del numero legale, la Commissione approva.

**(3174) Conversione in legge del decreto-legge 27 febbraio 2012, n. 15, recante disposizioni urgenti per le elezioni amministrative del maggio 2012**  
(Parere alla 1<sup>a</sup> Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore LATRONICO (*PdL*) illustra il disegno di legge in titolo segnalando, per quanto di competenza, che non vi sono osservazioni da formulare.

Propone, pertanto, l'approvazione di un parere non ostativo.

Con l'avviso conforme del rappresentante del GOVERNO e verificata la presenza del numero legale, la Commissione approva.

**(3121) Deputato BIASOTTI ed altri. – Norme in materia di circolazione stradale nelle aree aeroportuali**, approvato dalla Camera dei deputati  
(Parere alla 8<sup>a</sup> Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il senatore PEGORER (PD), in sostituzione del relatore Mercatali, illustra il disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che non vi sono osservazioni da formulare.

Propone, pertanto, l'approvazione di un parere non ostativo.

Con l'avviso conforme del rappresentante del GOVERNO e verificata la presenza del numero legale, la Commissione approva.

*La seduta termina alle ore 15,55.*

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

Martedì 6 marzo 2012

**Plenaria****335<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Vice Presidente*

MUSI

*indi del Presidente*

BALDASSARRI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Polillo.*

*La seduta inizia alle ore 15,25.*

**PROCEDURE INFORMATIVE****Interrogazioni**

Il presidente MUSI (PD) introduce lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

Il sottosegretario POLILLO risponde all'interrogazione n. 3-02615, dei senatori Barbolini e Marco Filippi, sulla normativa relativa agli spedizionieri doganali, con particolare riferimento alla corretta interpretazione della disposizione di cui all'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale), come novellata dall'articolo 82 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. In particolare, è stato posto il quesito se allo spedizioniere doganale è consentito operare presso tutte le dogane ubicate sul territorio nazionale senza necessità di avere la residenza presso quella scelta dove sia presente al momento dell'emissione della dichiarazione doganale, atteso il supporto di una struttura ed organizzazione idonea a soddisfare le esigenze relative ai controlli e richieste della dogana. Al riguardo, il Sottosegretario riferisce gli elementi forniti dall'Agenzia delle dogane. Infatti l'interpretazione proposta dai presentatori dell'inter-

rogazione è esattamente quella che deriva dalla lettura del predetto articolo 47 del TULD. Tale interpretazione letterale della norma è stata riportata nella circolare n. 19/D del 24 giugno 2011 con la quale l'Agenzia ha fornito ai propri uffici le direttive e gli indirizzi finalizzati ad adeguare le modalità operative degli spedizionieri doganali alle modifiche normative introdotte con l'articolo 82 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Il citato articolo 47 stabilisce infatti che la nomina a spedizioniere doganale è conferita mediante il rilascio di apposita patente, di validità illimitata. La patente è rilasciata dall'Agenzia delle dogane, sentito il Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali. La nomina a spedizioniere doganale abilita alla presentazione di dichiarazioni doganali sull'intero territorio nazionale. Viene introdotta, quindi, una novità di notevole portata, prevedendosi espressamente che la nomina a spedizioniere doganale abilita alla presentazione delle dichiarazioni doganali sull'intero territorio nazionale e non più, come in precedenza, solo presso le dogane di una determinata circoscrizione doganale prescelta dall'interessato.

Per quanto riguarda in particolare il requisito della residenza, intesa anche come domicilio professionale, richiama i contenuti della circolare n. 19/D del 2011, secondo cui è necessario che lo spedizioniere doganale mantenga l'accreditamento presso l'ufficio doganale nel cui ambito ha la residenza, ovvero il domicilio professionale, sia per consentire l'esatta individuazione dell'Albo compartimentale di cui all'articolo 4 della legge 22 dicembre 1960 n. 1612 presso cui lo stesso spedizioniere doganale deve essere necessariamente iscritto per poter esercitare la professione, sia per permettere l'esatta individuazione dell'organo deputato all'eventuale adozione delle misure previste dall'articolo 53 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973 ed alla formalizzazione della proposta alla direzione centrale per l'adozione del provvedimento di revoca di cui al successivo articolo 54.

Inoltre, l'Agenzia delle dogane fa presente che in base all'articolo 42 del TULD, lo spedizioniere doganale iscritto nell'albo professionale può farsi coadiuvare nell'esercizio della rappresentanza da altri spedizionieri doganali, anche non iscritti in detto albo, e che non risultano modifiche alle sue concrete modalità operative, nulla essendo innovato al riguardo, salvo la particolarità che ora lo spedizioniere doganale può presentare le dichiarazioni doganali sull'intero territorio nazionale e, di conseguenza, può espletare il proprio mandato presso qualsiasi ufficio delle dogane del territorio nazionale, direttamente o facendosi coadiuvare nell'esercizio della rappresentanza da altri spedizionieri doganali.

Specifica altresì che l'invio telematico delle dichiarazioni doganali è ormai ordinariamente utilizzato nelle attività doganali: infatti, su circa 14 milioni di dichiarazioni doganali presentate nel 2011, quelle presentate in cartaceo rappresentano circa lo 0,09 per cento. È quindi evidente che l'articolo 82 del decreto legislativo n. 59 del 2010 non ha comportato alcuno stravolgimento delle modalità di svolgimento delle attività doganali.

Per quanto riguarda il personale ausiliario, l'articolo 45 del TULD stabilisce che esso agisce nello stretto ambito delle mansioni affidategli

e sotto la responsabilità dello spedizioniere doganale o dell'impresa da cui dipende. Considerato che l'ambito operativo dello spedizioniere doganale è stato esteso all'intero territorio nazionale, viene attribuita anche a un suo dipendente la possibilità di poter operare nel medesimo ambito. E poiché al personale ausiliario degli spedizionieri doganali possono essere affidate, come stabilito dall'articolo 45 del TULD, esclusivamente mansioni di carattere esecutivo, si è ritenuto opportuno, al fine di tutelare la corretta operatività delle operazioni doganali, prevedere, che l'ausiliario sia conosciuto e quindi accreditato, oltre che presso l'ufficio delle dogane dove è registrato, anche presso l'ufficio delle dogane presso il quale viene temporaneamente incaricato di prestare la propria opera da parte e per conto dello spedizioniere doganale, su richiesta di quest'ultimo ed a condizione che per svolgere tale attività lo stesso spedizioniere doganale metta a disposizione dell'ausiliario un luogo fisico operativo, ovvero una struttura organizzativa, nell'ambito territoriale di competenza di tale ufficio. Si prescinde dalla predetta condizione qualora l'ufficio di registrazione e l'ufficio di accredito temporaneo siano ubicati nella stessa provincia, ovvero in province limitrofe o, comunque, in province tra loro facilmente raggiungibili. La stessa previsione non è stata necessaria per i coadiutori di cui all'articolo 42 del TULD, in considerazione del fatto che sono essi stessi spedizionieri doganali e in quanto tali abilitati ad operare, senza limiti di mansioni, su tutto il territorio nazionale, sia come liberi professionisti che come dipendenti. Per lo svolgimento delle formalità doganali non è richiesta necessariamente la presenza fisica del dichiarante o rappresentante, salvo che il circuito doganale di controllo abbia selezionato la dichiarazione, presentata nella quasi totalità dei casi in modalità telematica, per un controllo documentale ovvero per una verifica fisica della merce. In tali casi, tuttavia, non è sufficiente la presenza del solo personale ausiliario, che ha esclusivamente mansioni di carattere esecutivo, ma è richiesta la presenza fisica del proprietario della merce o di un suo rappresentante, che, nel caso di rappresentanza diretta, deve essere necessariamente uno spedizioniere doganale.

Conclude rilevando che la mutata territorialità operativa degli spedizionieri doganali non ha cambiato in nulla le modalità di svolgimento delle formalità da essi espletate, e pertanto alle innovazioni introdotte dall'articolo 82 del decreto legislativo n. 59 del 2010 non sono ascrivibili penalizzazioni, né riflessi negativi sull'occupazione o distorsioni della concorrenza. Sottolinea, infine, che la citata circolare 19/D del 2011 è stata predisposta tenendo conto delle osservazioni di merito avanzate dal Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali.

Il senatore BARBOLINI (*PD*), pur prendendo atto dei numerosi elementi informativi forniti con la risposta, anche per quanto riguarda la diffusione dell'invio telematico delle dichiarazioni doganali in attuazione della normativa comunitaria, si dichiara tuttavia insoddisfatto, dal momento che il quesito da lui posto sembra essere stato affrontato solo in parte. Pur riconoscendo che la mutata operatività territoriale degli spedi-

zionieri doganali intende perseguire condivisibili obiettivi di flessibilità e di modernizzazione del sistema, osserva tuttavia che le modifiche introdotte sembrano idonee ad allentare le modalità di esercizio delle formalità doganali. In particolare si rischiano effetti negativi sul livello dei controlli sulle merci, come confermato anche da recenti episodi di cronaca, e sul grado di operatività delle circoscrizioni doganali di minori dimensioni, con una possibile concentrazione dei controlli negli uffici di maggiore importanza. Esprime infine l'auspicio che in futuro, nell'elaborare le disposizioni di attuazione delle norme comunitarie, si privilegino soluzioni più rispettose ed aderenti all'effettiva situazione economica e imprenditoriale dell'Italia.

Il sottosegretario POLILLO, dopo aver commentato le recenti decisioni assunte dalla Banca centrale europea per quanto riguarda la concessione di prestiti triennali al sistema bancario europeo, ritiene opportuno inquadrare la risposta all'interrogazione n. 3-02673, del senatore Lannutti, su alcune forme di speculazione finanziaria, in un più ampio contesto di analisi, che tenga conto del complessivo allentamento delle tensioni sui mercati finanziari.

Prosegue ricordando che con l'interrogazione citata il senatore Lannutti, ritenendo che le recenti misure di rifinanziamento varate dalla Banca centrale europea e le modifiche della normativa sul *buy-back* da parte della Banca d'Italia abbiano costituito un indebito vantaggio per le banche e abbiano penalizzato ancora una volta i risparmiatori, chiede al Governo che vengano adottate iniziative volte a garantire che la quantità di liquidità immessa nel sistema attraverso le citate operazioni di rifinanziamento venga utilizzata per dare sostegno all'economia reale, evitando fenomeni di *credit crunch* e non per il riacquisto degli strumenti bancari.

Al riguardo, fa presente che la segreteria del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio, sentita la Banca d'Italia, ha comunicato che le operazioni di rifinanziamento presso la BCE a tassi contenuti – anche se cresciute in misura significativa – costituiscono solo una parte della provvista bancaria che, per la parte residua, ha recentemente registrato un aumento del costo per l'incremento, tra l'altro, del rischio sovrano.

Nell'intervento del 18 febbraio presso il 18° Congresso degli operatori finanziari, il Governatore della Banca d'Italia, nell'analizzare le cause che hanno condotto alla crisi dei mercati finanziari e alle misure adottate nelle competenti sedi europee, ha evidenziato che l'aumento dei tassi attivi e le tensioni nell'offerta di credito bancario riflettono soprattutto le forti difficoltà di raccolta sui mercati, oltre che i crescenti rischi di credito. Le misure straordinarie sulla liquidità dell'Eurosistema, nonché le modifiche normative in materia di patrimonio di vigilanza concernenti il riacquisto e il rimborso di strumenti subordinati recentemente emanate dalla Banca d'Italia mirano ad accrescere la liquidità nel mercato e a rafforzare il patrimonio di vigilanza delle banche. In particolare, entrambe le misure

sono volte a evitare che le banche riducano il flusso di credito al sistema economico.

Con il recente aggiornamento delle disposizioni di vigilanza relative al rimborso o riacquisto da parte della banca emittente di strumenti computabili nel patrimonio di vigilanza sono state riviste le condizioni per autorizzare tali operazioni ed è stato rimosso l'obbligo di sostituire i titoli oggetto dell'operazione con altri di qualità patrimoniale almeno equivalente. Le condizioni previste dalla nuova disciplina tengono conto dell'esigenza di assicurare sia la sana e prudente gestione delle banche che la correttezza delle relazioni con la clientela.

Per quanto attiene all'eliminazione dell'obbligo di sostituzione, la Banca d'Italia ha precisato che tale vincolo non è armonizzato a livello comunitario e il suo superamento pone le banche italiane in una posizione di parità competitiva con gli intermediari esteri, consentendo loro di ampliare le possibilità operative in transazioni di *liability management*, molto diffuse in altri Paesi europei, volte a conseguire incrementi del patrimonio di vigilanza di qualità primaria. In particolare, le banche, riacquistando sul mercato strumenti di capitale non computabili nel *core tier 1* a prezzi di mercato inferiori al valore iscritto nel passivo, registrano una plusvalenza che incrementa l'utile di periodo e, ove non distribuita, il *core tier 1*.

Ritiene in proposito utile ricordare che la raccomandazione dello scorso 8 dicembre, con la quale l'Autorità Bancaria Europea (EBA) ha promosso iniziative per rafforzare la posizione patrimoniale delle banche a fronte dell'attuale crisi economico-finanziaria, indica le citate operazioni tra le misure alle quali le banche possono ricorrere per coprire le esigenze patrimoniali derivanti dall'obbligo di costituzione del *buffer*. Tali misure sono parte di un più ampio pacchetto europeo – che comprende il rafforzamento del Fondo Europeo per la stabilità finanziaria (FESF) e l'introduzione di garanzie pubbliche sulle passività delle banche – deciso per far fronte alla situazione attuale dell'Unione europea e ristabilire la stabilità e la fiducia nei mercati. Per il raggiungimento dell'obiettivo di capitale, le banche potranno intraprendere una serie di misure di rafforzamento patrimoniale, aumenti di capitale della qualità più elevata, emissione presso investitori privati di strumenti di debito convertibili in azioni al ricorrere di determinate evenienze che rispettino i requisiti previsti dall'EBA, ristrutturazione in *core tier 1* di strumenti ibridi esistenti, se effettuata entro la fine di ottobre 2012, e, infine, limiti alla distribuzione di dividendi e di *bonus* aziendali. Alcune di queste misure sono già a uno stadio avanzato per le banche italiane.

La possibilità di ampliare le operazioni di *buy-back* non sembra presentare riflessi negativi sulla clientela e sull'attività creditizia delle banche. Va, infatti, considerato che da un lato, l'adesione alle offerte di riacquisto è una facoltà (non un obbligo) dei possessori dei titoli oggetto di tali operazioni anche in funzione del premio che viene loro riconosciuto dalla banca emittente, dall'altro, le plusvalenze realizzate vanno a rafforzare il patrimonio di migliore qualità, facilitando l'erogazione del credito.



Ricorda infine che il Governatore della Banca d'Italia ha posto l'esigenza che le banche italiane provvedano a utilizzare le maggiori disponibilità finanziarie per il rafforzamento del loro patrimonio di vigilanza, attraverso gli strumenti formali più idonei, come ad esempio la deliberazione di un aumento del capitale; in secondo luogo il Governatore ha posto anche l'accento sulla necessità che le politiche di remunerazione dei dirigenti bancari tengano conto del complessivo sforzo di risanamento dei conti pubblici, al quale sono stati chiamati a contribuire anche i dirigenti pubblici, per effetto delle misure introdotte recentemente dal Governo. In tal modo, sarà possibile attenuare il dualismo tra impiego pubblico e privato e le banche saranno messe in condizione di erogare maggiori impieghi, una volta garantite la solidità patrimoniale.

Il senatore LANNUTTI (*IdV*), pur ringraziando il Sottosegretario per la risposta fornita, si dichiara assolutamente insoddisfatto, lamentando la riproposizione di tesi a suo parere non accettabili né verisimili. Ribadisce infatti che l'aver concesso alle banche maggiori facoltà di riacquisto dei propri strumenti ibridi non si tradurrà necessariamente in un rafforzamento del loro patrimonio di vigilanza e non contribuirà ad allentare la stretta creditizia. Del resto le banche europee non destinano all'economia reale una quota soddisfacente dei finanziamenti concessi dalla Banca centrale europea, provvedendo al contrario a depositarne una larga parte presso la stessa BCE, anche a conferma della scarsa fiducia del mercato interbancario. Pertanto appare legittimo ritenere che le immissioni di liquidità decise dalla Banca centrale europea servano solo a risanare gli istituti più esposti alla crisi senza contribuire al rilancio della crescita economica.

Inoltre non ritiene credibile neanche l'affermazione secondo cui le operazioni di *buy-back* non si traducano in un ennesimo danno economico ai risparmiatori. Conclude rilevando che nel corrente mese di marzo i percettori di reddito di lavoro saranno ulteriormente colpiti da una vera e propria «stangata» fiscale, a dimostrazione dello scarso interesse del Governo a tutelare i contribuenti a reddito fisso e ad affrontare in modo deciso il tema della trasparenza e del contenimento dei costi bancari.

Il presidente MUSI (*PD*) osserva che il Senato non può essere accusato di avallare misure di favore per le banche, come confermato dalle recenti disposizioni introdotte nel decreto-legge n. 1 del 2012 in materia di liberalizzazioni, sulle commissioni bancarie. Dichiara quindi concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

#### ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2009/65/CE concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) e la direttiva 2011/61/UE sui gestori di fondi di investimento alternativi per quanto riguarda l'eccessivo affidamento ai rating di credito (n. COM (2011) 746 definitivo)**

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito (n. COM (2011) 747 definitivo)**

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, degli atti comunitari sottoposti al parere motivato sulla sussidiarietà. Approvazione della risoluzione: *Doc. XVIII*, n. 143)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 28 febbraio scorso.

Il relatore COSTA (*PdL*) presenta e illustra uno schema di risoluzione pubblicato in allegato al resoconto, esprimendo l'auspicio di avervi adeguatamente sintetizzato i contributi e gli spunti di riflessione emersi nel dibattito e nell'audizione dell'onorevole Domenici e ringraziando gli uffici per la collaborazione.

Si apre quindi il dibattito sullo schema di risoluzione testé illustrato.

La senatrice FONTANA (*PD*) invita il relatore ad aggiungere, nella risoluzione proposta, una specifica osservazione volta a esplicitare che la Commissione fa proprie le osservazioni formulate dalla 14<sup>a</sup> Commissione permanente sugli atti comunitari in titolo.

Il senatore LANNUTTI (*IdV*) reputa in larga parte condivisibile la risoluzione illustrata, preannunciando il proprio voto favorevole su di essa. Tuttavia non ritiene giustificato accogliere acriticamente le riflessioni che la Commissione europea ha svolto nell'individuare le ragioni che non rendono opportuna l'istituzione di un'agenzia pubblica europea di *rating*. Tale proposta gli appare al contrario meritevole di ampio sostegno, soprattutto considerato che un organismo pubblico e indipendente potrebbe assumere il fondamentale ruolo di controbilanciare lo strapotere delle maggiori agenzie di *rating*, di cui rimarca la natura essenzialmente privata.

Il senatore SCIASCIA (*PdL*), preannunciando il voto favorevole della propria parte politica, rileva, in riferimento all'osservazione n. 3, che potrebbe risultare utile suggerire alla Commissione europea di prevedere un'espressa sanzione nel caso sia violato il divieto di emissione di *rating* non richiesto sul debito sovrano.

Per quanto riguarda l'osservazione n. 4, osserva che l'obiettivo – di per sé pienamente condivisibile – di istituire un organismo europeo indipendente incaricato di procedere alla valutazione dell'affidabilità creditizia degli Stati membri potrebbe però sembrare in contrasto con la presa d'atto dell'orientamento negativo che la Commissione europea ha espresso riguardo all'ipotesi di istituire un'agenzia pubblica europea di *rating*. Pertanto tale osservazione potrebbe essere rafforzata formulando alla Commissione europea un invito a riconsiderare tale ipotesi.

Il senatore Paolo FRANCO (*LNP*) preannuncia il voto favorevole della propria parte politica sullo schema di risoluzione illustrato dal relatore. Ritiene però opportuno puntualizzare che, ferme restando le criticità riscontrate nell'operato delle agenzie di *rating*, non risulterebbe corretto attribuire ad esse la responsabilità degli squilibri economico-finanziari degli Stati europei oggetto di un declassamento, dal momento che tali elementi di debolezza sono presenti da lungo tempo.

La senatrice LEDDI (*PD*) giudica pienamente condivisibile la risoluzione proposta dal relatore e invita la Commissione a dedicare una grande attenzione ai rilievi del senatore Sciascia riguardo all'opportunità di prevedere espresse sanzioni in caso di emissione di *rating* non richiesto sul debito sovrano. Per altro verso non si può non registrare come non vi sia al momento un avviso uniforme e condiviso, a livello europeo e nazionale, circa la possibile istituzione di un'agenzia pubblica europea di *rating*, soprattutto perché risultano a suo parere fondate le perplessità in merito alla sussistenza di conflitti di interesse e di problemi di credibilità in capo a tale organismo, segnatamente in caso di valutazione dei debiti sovrani.

Occorre viceversa prendere coscienza del fatto che il mercato mondiale del *rating* è dominato dalle tre grandi agenzie statunitensi e che, nell'immediato, si può pensare di intervenire su tale situazione soltanto mediante il rafforzamento dei sistemi di vigilanza e sanzionatori, piuttosto che con l'istituzione di un ulteriore organismo concorrente, anche se di natura pubblica. Ricorda infatti che i giudizi emessi da tali agenzie sui debiti sovrani, soprattutto quando prendono la forma di un declassamento del merito di credito, sono in grado di esercitare una grandissima influenza sull'andamento dei mercati e naturalmente sulla stessa sostenibilità del debito pubblico di un Paese.

Il senatore FANTETTI (*PdL*) invita a riflettere sul fatto che gli atti comunitari in titolo potrebbero muovere da un'impostazione eccessivamente dirigistica per quanto riguarda l'introduzione di vincoli e restrizioni all'attività di *rating* in Europa, con un impianto di segno radicalmente diverso rispetto a quello adottato negli ultimi anni e favorevole in sostanza a un basso grado di regolazione dei mercati. Pertanto anche tale orientamento può risultare condivisibile a condizione che i nuovi vincoli imposti siano in grado di attenuare gli effetti automatici che il declassamento del debito sovrano di uno Stato ha finora esercitato sulle scelte dei grandi investitori. È pertanto in tale ottica che dovrebbero essere valutate le misure proposte dall'Unione europea.

Il presidente BALDASSARRI propone infine al relatore di apportare alcune modifiche allo schema di risoluzione, per quanto riguarda la formulazione di una parte delle premesse e l'osservazione n. 1.

Il relatore COSTA (*PdL*) accoglie le integrazioni proposte dalla senatrice Fontana, dal senatore Sciascia e dal presidente Baldassarri e riformula lo schema di risoluzione in un nuovo testo, pubblicato in allegato al resoconto.

Il presidente BALDASSARRI, verificata la presenza del numero legale per deliberare, pone ai voti lo schema di risoluzione modificato dal relatore, che risulta approvato all'unanimità.

*SULL'ESTENSIONE DEL REGIME DI TESORERIA UNICA*

Il senatore Paolo FRANCO (*LNP*) sollecita la Presidenza della Commissione affinché avanzi una formale richiesta ai competenti uffici del Governo al fine di trasmettere i dati disaggregati per regione sull'ammontare delle entrate delle regioni e degli enti locali affluite alla tesoreria unica dello Stato, in applicazione di quanto disposto dall'articolo 35, commi da 8 a 13, del decreto-legge n. 1 del 2012 in materia di liberalizzazioni (già Atto Senato n. 3110).

*La seduta termina alle ore 16,35.*

**SCHEMA DI RISOLUZIONE PROPOSTO DAL RELATORE SUGLI ATTI COMUNITARI N. COM (2011) 746 definitivo E N. COM (2011) 747 definitivo SOTTOPOSTI AL PARERE MOTIVATO SULLA SUSSIDIARIETÀ**

La 6<sup>a</sup> Commissione, esaminate ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, la proposta di direttiva n. COM (2011) 746 definitivo del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2009/65/CE concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) e la direttiva 2011/61/UE sui gestori di fondi di investimento alternativi per quanto riguarda l'eccessivo affidamento ai *rating* del credito, e la proposta di regolamento n. COM (2011) 747 definitivo del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di *rating* del credito, sottoposte al parere motivato sulla sussidiarietà;

premessò

che le proposte in titolo costituiscono un ulteriore intervento in materia di regolazione dell'attività delle agenzie di *rating*, dopo il regolamento comunitario 1060/2009, a sua volta rivisto in concomitanza con l'entrata in vigore del regolamento istitutivo dell'autorità europea per la vigilanza sui mercati finanziari (ESMA);

che la proposta 746, unitamente alla proposta di direttiva n. COM (2011) 453 definitivo, anch'essa in corso di esame, recano disposizioni relative all'eccessivo affidamento ai *rating* esterni in tema di organismi di investimento collettivo e di requisiti patrimoniali delle banche;

che tali proposte si inseriscono nel complesso e articolato progetto di regolamentazione finanziaria comunitaria al fine di stabilizzare i mercati, evitare rischi a carattere sistemico, tutelare i risparmiatori e gli investitori e sostenere comunque l'efficienza e la trasparenza dei mercati finanziari;

considerato inoltre

che le agenzie di *rating* si sono sviluppate nel tempo quali soggetti in grado di ridurre le asimmetrie informative dei mercati finanziari globalizzati;

che tuttavia esse, anche in ragione delle condizioni di monopolio e di stretta connessione con gli emittenti e gli operatori di mercato, hanno assunto un ruolo di attori e non più solo di fornitori di analisi e di valutazioni non accessibili alla generalità degli operatori;

che, in virtù di tale ruolo, la stessa legislazione comunitaria e accordi internazionali, ne hanno sancito la funzione guida di analisi e valutazioni di rischio di credito e di merito creditizio;

che la trasparenza e l'efficienza dei mercati costituiscono obiettivi che non si conciliano con l'attività di soggetti privati con sede legale esterna all'Unione europea e che operano in regime di sostanziale monopolio;

valutato che la vigente disciplina ha previsto la creazione di un albo sotto il controllo dell'ESMA e che si intende favorire la creazione e l'insediamento nei mercati europei di un numero crescente di agenzie, in grado di far emergere condizioni di concorrenza effettiva nel mercato delle informazioni e delle analisi finanziarie;

sottolineato

che la Commissione considera positivamente le misure recate dalla proposta di regolamento che trovano corrispondenza nelle risoluzioni (*Doc. XVIII*, n. 48) approvata dalla Commissione Finanze e tesoro in data 28 luglio 2010,

tenuto conto delle considerazioni dell'on. Leonardo Domenici, relatore al Parlamento europeo sulla proposta di cui al COM n. 747, nell'audizione svolta il 22 febbraio presso la Commissione;

valutato che la proposta appare correttamente basata sull'art. 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, appare rispettosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ed appare congrua quanto alle soluzioni normative complessivamente delineate,

formula le seguenti osservazioni:

1. Appare necessario adottare una definizione giuridica del *credit rating* che sia più vicina e aderente al concetto di «attività di servizio di informazione», nello stesso tempo uniformando la disciplina dell'attività delle agenzie, in termini di trasparenza e adeguatezza dei processi di analisi, sia per quanto riguarda il vero e proprio giudizio di merito di credito (*rating*) che per quanto concerne la prospettiva di *rating (outlook)*, in modo da orientare la normativa non tanto sui soggetti che emettono il *rating*, bensì sul rispetto effettivo delle prescrizioni in relazione al servizio offerto.

2. Per quanto concerne il giudizio sul debito sovrano, pur esprimendo condivisione per i contenuti della proposta – *rating* semestrale, reso noto a mercati chiusi, trasparenza sulle risorse umane coinvolte nell'analisi –, la Commissione esprime la convinzione che essi vadano rafforzati, a tutela della stabilità dei mercati e degli stessi stati sovrani; infatti, la specificità della crisi manifestatasi nel 2011, che ha visto l'estensione dei fattori di squilibrio dal debito dei privati e delle imprese finanziarie, a quello dei titoli di Stato e, per tale via, direttamente alla solidità delle banche, impone di valutare con maggiore accuratezza i collegamenti e le relazioni tra i giudizi sulla solvibilità di uno Stato e la libera attività di analisi delle agenzie.

3. Con particolare riferimento ai giudizi sul debito sovrano la Commissione sollecita quindi l'introduzione di un espresso divieto di emissione di *rating* non sollecitati, pur nella consapevolezza che tale misura, pienamente condivisibile per l'area dell'Unione potrebbe avere effetti non certo positivi in riferimento ad altri ordinamenti ed economie, che potrebbero giovare indirettamente dell'impossibilità di organismo esterno a valutarne la solvibilità.

4. Per i motivi citati si sollecita l'introduzione di norme volte a individuare ovvero istituire da parte dell'Unione europea un organismo indipendente incaricato di svolgere la valutazione dei titoli di debito pubblico e quindi dell'affidabilità creditizia dei paesi membri dell'Unione. Con tale proposta, non si intende eludere il tema di maggiore rilievo, e come tale già emerso nel corso del dibattito, della costituzione di un'agenzia di *rating* europea: al di là dei costi di un tale organismo, occorre valutare tutti gli aspetti in campo, non ultimo il non facile equilibrio tra la natura pubblica e l'indipendenza di giudizio, soprattutto in relazione alla solvibilità degli Stati sovrani. La Commissione prende atto che la Commissione europea ha escluso la istituzione di un'agenzia di *rating* europea affermando che «dalla valutazione d'impatto è emerso che, anche se un'agenzia di *rating* del credito finanziata con fondi pubblici potrebbe portare alcuni vantaggi in termini di varietà di pareri nel mercato del *rating* e potrebbe costituire un'alternativa al modello «*issuer-pays*», sarebbe difficile rispondere alle preoccupazioni sui conflitti d'interesse e sulla sua credibilità, in particolare se l'agenzia di *rating* del credito dovesse valutare i debiti sovrani». Così come prende atto della posizione espressa sul punto dall'on. Domenici.

4.1. Potrebbe, d'altro canto, essere opportuno valutare la possibilità che i *rating* emessi sul debito sovrano debbano, ove difformi dalle analisi delle autorità comunitarie (Commissione, BCE e BEI *in primis*, ma anche FMI o OCSE) debbano essere ampiamente e analiticamente motivati. Occorre, infatti, considerare che informazioni molto più dettagliate e complete sui singoli Stati membri dell'Unione, e sulla loro affidabilità finanziaria – anche per quanto riguarda il percorso di avvicinamento alle soglie fissate dai trattati che assicurano la sostenibilità a lungo termine del debito pubblico – sono contenute nei rapporti periodici che le istituzioni europee emettono nell'ambito delle regole della *governance* economica. Con i regolamenti costituenti il c.d. *six-pack* si è consolidato lo strumento delle raccomandazioni del Consiglio per la parte preventiva del patto di stabilità e crescita (atti approvati sulla base di una raccomandazione della Commissione europea e che riguardano ciascuno Stato membro) e si è previsto anche il meccanismo di allerta di cui agli artt. 3 e 4 del reg. (UE) n. 1175/2011. La Commissione europea, inoltre, predispose una relazione annuale contenente una valutazione economica e finanziaria qualitativa basata su un quadro di valutazione, con una serie di indicatori macroeconomici e macrofinanziari per ciascuno degli Stati membri. Tali indicatori consentono di individuare gli squilibri macroeconomici che

emergono a breve termine e derivanti da tendenze strutturali e a lungo termine. Può, quindi, affermarsi che l'affidabilità finanziaria degli Stati membri dell'Unione – e la sostenibilità a lungo termine delle loro finanze pubbliche – appare già chiaramente enucleabile dai documenti elaborati dalle istituzioni europee, e in primo luogo dalla Commissione europea, istituzione che opera, secondo i trattati europei, in piena indipendenza.

4.2. Si dovrebbe, pertanto, prevedere che le agenzie di *rating*, nell'emettere giudizi su titoli sovrani di Stati membri, debbano tenere conto della posizione espressa dalle istituzioni europee nei citati documenti, che – si ricorda – hanno un valore regolamentare tipico, e anche, nella prospettiva della sua istituzione, debbano tenere conto di quanto espresso dall'agenzia europea di *rating*. Eventuali giudizi o prospettive di giudizi difformi da quanto espresso da tali istituzioni dovrebbero essere adeguatamente motivati.

4.3. Contestualmente si invita il Governo italiano e la Commissione europea a sollecitare l'adozione di analoghe misure nelle sedi internazionali deputati a partire dal prossima riunione dei capi di Stato e di governo (G20) in modo da garantire lo stesso livello informativo anche per gli altri Paesi.

5. La Commissione, pur apprezzando le disposizioni recate dalle proposte 746 e 453, ai fini di una riduzione dell'eccessivo affidamento ai *rating* esterni nelle materie ivi indicate, sollecita tuttavia un'ampia e accurata revisione delle norme in vigore, al fine di abrogare tutte le disposizioni che obbligano gli operatori pubblici e privati a operare in maniera automatica in relazione ai giudizi emessi, con particolare riferimento alle scelte di portafoglio degli investitori istituzionali e ai titoli di Stato, fatta salva la facoltà di tali soggetti di operare tali scelte in maniera discrezionale e a tutela dei patrimoni gestiti e investiti. In particolare, si suggerisce di coinvolgere direttamente le autorità europee di vigilanza sui mercati finanziari, creditizi e assicurativi, al fine di emanare istruzioni di vigilanza volte a evitare l'automatico adeguamento delle scelte di investimento ai *rating* emessi.

6. La Commissione ritiene che il punto di maggiore debolezza della vigente disciplina delle agenzie di *rating* consista nella scarsa efficacia di misure di contrasto o attenuazione dei conflitti di interesse in capo alle agenzie stesse. Mentre in prima istanza era sembrato sufficiente obbligare le agenzie a rispettare norme di trasparenza volte a rendere conoscibili sia gli assetti proprietari e che gli incroci azionari, la Commissione esprime il convincimento della necessità e l'urgenza dell'introduzione di vincoli espressi al possesso azionario. Si sollecita quindi l'introduzione di un divieto di partecipazioni incrociate tra le società di *rating*, che rappresentano ad oggi un ulteriore fattore di non concorrenzialità e di opacità decisionale;

7. Inoltre, dato il modello di finanziamento delle agenzie, i cui proventi risiedono nelle commissioni pagate dagli emittenti titoli che richiedono il giudizio, è necessario introdurre un divieto assoluto di detenzione



da parte delle società di *rating* di azioni di società emittenti o di società che ne hanno il controllo, diretto o indiretto, o partecipazioni rilevanti; lo stesso divieto dovrebbe essere introdotto per gli emittenti rispetto alle azioni delle società di *rating*. In una prospettiva di medio periodo, potrebbe essere opportuno avviare una riflessione sul modello di pagamento, tenendo conto che in ultima analisi i costi dei *rating* potrebbero essere anche distribuiti tra i fruitori delle informazioni, investitori e risparmiatori, e non solo agli emittenti. A tale fine appare opportuno prevedere che l'ESMA elabori proposte innovative sul modello di pagamento, in modo tale da rendere pienamente indipendenti la remunerazione delle agenzie dal soggetto sottoposto al *rating*.

8. In termini di apertura al mercato e ad altri soggetti, la commissione prende atto con favore dell'introduzione dell'albo, tenuto e controllato dall'ESMA, e tuttavia suggerisce l'introduzione di ulteriori misure finalizzate a attenuare le posizioni di monopolio, anche con previsione, temporanea, di limiti alle quote di mercato detenute dalle maggiori agenzie.

La Commissione nel presentare le proposte di modifica dei considerando e dell'articolato con la presente risoluzione invita il Governo a sostenerne i contenuti.

**RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE  
SUGLI ATTI COMUNITARI N. COM (2011) 746 definitivo  
E N. COM (2011) 747 definitivo SOTTOPOSTI  
AL PARERE MOTIVATO SULLA SUSSIDIARIETÀ  
(Doc. XVIII, n. 143)**

La 6<sup>a</sup> Commissione, esaminate ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, la proposta di direttiva n. COM (2011) 746 definitivo del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2009/65/CE concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) e la direttiva 2011/61/UE sui gestori di fondi di investimento alternativi per quanto riguarda l'eccessivo affidamento ai *rating* del credito, e la proposta di regolamento n. COM (2011) 747 definitivo del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di *rating* del credito, sottoposte al parere motivato sulla sussidiarietà;

premessò

che le proposte in titolo costituiscono un ulteriore intervento in materia di regolazione dell'attività delle agenzie di *rating*, dopo il regolamento comunitario 1060/2009, a sua volta rivisto in concomitanza con l'entrata in vigore del regolamento istitutivo dell'autorità europea per la vigilanza sui mercati finanziari (ESMA);

che la proposta 746, unitamente alla proposta di direttiva n. COM (2011) 453 definitivo, anch'essa in corso di esame, recano disposizioni relative all'eccessivo affidamento ai *rating* esterni in tema di organismi di investimento collettivo e di requisiti patrimoniali delle banche;

che tali proposte si inseriscono nel complesso e articolato progetto di regolamentazione finanziaria comunitaria al fine di stabilizzare i mercati, evitare rischi a carattere sistemico, tutelare i risparmiatori e gli investitori e sostenere comunque l'efficienza e la trasparenza dei mercati finanziari;

considerato inoltre

che le agenzie di *rating* si sono sviluppate in passato quali soggetti in grado di ridurre le asimmetrie informative dei mercati finanziari globalizzati, ma che in tempi più recenti esse, anche in ragione delle condizioni di monopolio e di stretta connessione con gli emittenti e gli operatori di mercato, hanno assunto un ruolo di attori e non più solo di fornitori di analisi e di valutazioni non accessibili alla generalità degli operatori;

che, in virtù di tale ruolo, la stessa legislazione comunitaria e accordi internazionali, ne hanno sancito la funzione guida di analisi e valutazioni di rischio di credito e di merito creditizio;

che la trasparenza e l'efficienza dei mercati costituiscono obiettivi che non si conciliano con l'attività di soggetti privati con sede legale esterna all'Unione europea e che operano in regime di sostanziale monopolio;

valutato che la vigente disciplina ha previsto la creazione di un albo sotto il controllo dell'ESMA e che si intende favorire la creazione e l'insediamento nei mercati europei di un numero crescente di agenzie, in grado di far emergere condizioni di concorrenza effettiva nel mercato delle informazioni e delle analisi finanziarie;

sottolineato

che la Commissione considera positivamente le misure recate dalla proposta di regolamento che trovano corrispondenza nelle risoluzioni (*Doc. XVIII*, n. 48) approvata dalla Commissione Finanze e tesoro in data 28 luglio 2010,

tenuto conto delle considerazioni dell'on. Leonardo Domenici, relatore al Parlamento europeo sulla proposta di cui al COM n. 747, nell'audizione svolta il 22 febbraio presso la Commissione;

valutato che la proposta appare correttamente basata sull'art. 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, appare rispettosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ed appare congrua quanto alle soluzioni normative complessivamente delineate,

accertata la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità formula le seguenti osservazioni:

9. Appare necessario adottare una definizione giuridica del *credit rating* che sia più vicina e aderente al concetto di «attività di servizio di informazione» – basate su dati oggettivi e analisi motivate –, nello stesso tempo uniformando la disciplina dell'attività delle agenzie, in termini di trasparenza e adeguatezza dei processi di analisi, sia per quanto riguarda il vero e proprio giudizio di merito di credito (*rating*) che per quanto concerne la prospettiva di *rating (outlook)*, in modo da orientare la normativa non tanto sui soggetti che emettono il *rating*, bensì sul rispetto effettivo delle prescrizioni in relazione al servizio offerto.

10. Per quanto concerne il giudizio sul debito sovrano, pur esprimendo condivisione per i contenuti della proposta – *rating* semestrale, reso noto a mercati chiusi, trasparenza sulle risorse umane coinvolte nell'analisi –, la Commissione esprime la convinzione che essi vadano rafforzati, a tutela della stabilità dei mercati e degli stessi stati sovrani; infatti, la specificità della crisi manifestatasi nel 2011, che ha visto l'estensione dei fattori di squilibrio dal debito dei privati e delle imprese finanziarie, a quello dei titoli di Stato e, per tale via, direttamente alla solidità delle banche, impone di valutare con maggiore accuratezza i collegamenti e

le relazioni tra i giudizi sulla solvibilità di uno Stato e la libera attività di analisi delle agenzie.

11. Con particolare riferimento ai giudizi sul debito sovrano la Commissione sollecita quindi l'introduzione di un espresso divieto di emissione di *rating* non sollecitati (anche con la predisposizione di eventuali specifiche sanzioni), pur nella consapevolezza che tale misura, pienamente condivisibile per l'area dell'Unione potrebbe avere effetti non certo positivi in riferimento ad altri ordinamenti ed economie, che potrebbero giovare indirettamente dell'impossibilità di organismo esterno a valutarne la solvibilità.

12. Per i motivi citati si sollecita l'introduzione di norme volte a individuare ovvero istituire da parte dell'Unione europea un organismo indipendente incaricato di svolgere la valutazione dei titoli di debito pubblico e quindi dell'affidabilità creditizia dei paesi membri dell'Unione. Con tale proposta, non si intende eludere il tema di maggiore rilievo, e come tale già emerso nel corso del dibattito, della costituzione di un'agenzia di *rating* europea: al di là dei costi di un tale organismo, occorre valutare tutti gli aspetti in campo, non ultimo il non facile equilibrio tra la natura pubblica e l'indipendenza di giudizio, soprattutto in relazione alla solvibilità degli Stati sovrani. La Commissione prende atto che la Commissione europea ha escluso la istituzione di un'agenzia di *rating* europea affermando che «dalla valutazione d'impatto è emerso che, anche se un'agenzia di *rating* del credito finanziata con fondi pubblici potrebbe portare alcuni vantaggi in termini di varietà di pareri nel mercato del *rating* e potrebbe costituire un'alternativa al modello «*issuer-pays*», sarebbe difficile rispondere alle preoccupazioni sui conflitti d'interesse e sulla sua credibilità, in particolare se l'agenzia di *rating* del credito dovesse valutare i debiti sovrani». Così come prende atto della posizione espressa sul punto dall'on. Domenici.

12.1. Potrebbe, d'altro canto, essere opportuno valutare la possibilità che i *rating* emessi sul debito sovrano debbano, ove difforni dalle analisi delle autorità comunitarie (Commissione, BCE e BEI *in primis*, ma anche FMI o OCSE) debbano essere ampiamente e analiticamente motivati. Occorre, infatti, considerare che informazioni molto più dettagliate e complete sui singoli Stati membri dell'Unione, e sulla loro affidabilità finanziaria – anche per quanto riguarda il percorso di avvicinamento alle soglie fissate dai trattati che assicurano la sostenibilità a lungo termine del debito pubblico – sono contenute nei rapporti periodici che le istituzioni europee emettono nell'ambito delle regole della *governance* economica. Con i regolamenti costituenti il c.d. *six-pack* si è consolidato lo strumento delle raccomandazioni del Consiglio per la parte preventiva del patto di stabilità e crescita (atti approvati sulla base di una raccomandazione della Commissione europea e che riguardano ciascuno Stato membro) e si è previsto anche il meccanismo di allerta di cui agli artt. 3 e 4 del reg. (UE) n. 1175/2011. La Commissione europea, inoltre, predispose una relazione annuale contenente una valutazione economica e finanziaria

qualitativa basata su un quadro di valutazione, con una serie di indicatori macroeconomici e macrofinanziari per ciascuno degli Stati membri. Tali indicatori consentono di individuare gli squilibri macroeconomici che emergono a breve termine e derivanti da tendenze strutturali e a lungo termine. Può, quindi, affermarsi che l'affidabilità finanziaria degli Stati membri dell'Unione – e la sostenibilità a lungo termine delle loro finanze pubbliche – appare già chiaramente enucleabile dai documenti elaborati dalle istituzioni europee, e in primo luogo dalla Commissione europea, istituzione che opera, secondo i trattati europei, in piena indipendenza.

12.2. Si dovrebbe, pertanto, prevedere che le agenzie di *rating*, nell'emettere giudizi su titoli sovrani di Stati membri, debbano tenere conto della posizione espressa dalle istituzioni europee nei citati documenti, che – si ricorda – hanno un valore regolamentare tipico, e anche, nella prospettiva della sua istituzione, debbano tenere conto di quanto espresso dall'agenzia europea di *rating*. Eventuali giudizi o prospettive di giudizi difformi da quanto espresso da tali istituzioni dovrebbero essere adeguatamente motivati.

12.3. Contestualmente si invita il Governo italiano e la Commissione europea a sollecitare l'adozione di analoghe misure nelle sedi internazionali deputati a partire dal prossima riunione dei capi di Stato e di governo (G20) in modo da garantire lo stesso livello informativo anche per gli altri Paesi.

12.4. Conclusivamente, pur tenendo conto di quanto espresso ai punti 4.1, 4.2 e 4.3, la Commissione auspica che la Commissione europea possa nuovamente discutere e rivedere le valutazioni in tema di agenzia europea del *rating*

13. La Commissione, pur apprezzando le disposizioni recate dalle proposte 746 e 453, ai fini di una riduzione dell'eccessivo affidamento ai *rating* esterni nelle materie ivi indicate, sollecita tuttavia un'ampia e accurata revisione delle norme in vigore, al fine di abrogare tutte le disposizioni che obbligano gli operatori pubblici e privati a operare in maniera automatica in relazione ai giudizi emessi, con particolare riferimento alle scelte di portafoglio degli investitori istituzionali e ai titoli di Stato, fatta salva la facoltà di tali soggetti di operare tali scelte in maniera discrezionale e a tutela dei patrimoni gestiti e investiti. In particolare, si suggerisce di coinvolgere direttamente le autorità europee di vigilanza sui mercati finanziari, creditizi e assicurativi, al fine di emanare istruzioni di vigilanza volte a evitare l'automatico adeguamento delle scelte di investimento ai *rating* emessi.

14. La Commissione ritiene che il punto di maggiore debolezza della vigente disciplina delle agenzie di *rating* consista nella scarsa efficacia di misure di contrasto o attenuazione dei conflitti di interesse in capo alle agenzie stesse. Mentre in prima istanza era sembrato sufficiente obbligare le agenzie a rispettare norme di trasparenza volte a rendere conoscibili sia gli assetti proprietari e che gli incroci azionari, la Commissione esprime il convincimento della necessità e l'urgenza dell'introduzione di

vincoli espressi al possesso azionario. Si sollecita quindi l'introduzione di un divieto di partecipazioni incrociate tra le società di *rating*, che rappresentano ad oggi un ulteriore fattore di non concorrenzialità e di opacità decisionale;

15. Inoltre, dato il modello di finanziamento della agenzie, i cui proventi risiedono nelle commissioni pagate dagli emittenti titoli che richiedono il giudizio, è necessario introdurre un divieto assoluto di detenzione da parte delle società di *rating* di azioni di società emittenti o di società che ne hanno il controllo, diretto o indiretto, o partecipazioni rilevanti; lo stesso divieto dovrebbe essere introdotto per gli emittenti rispetto alle azioni delle società di *rating*. In una prospettiva di medio periodo, potrebbe essere opportuno avviare una riflessione sul modello di pagamento, tenendo conto che in ultima analisi i costi dei *rating* potrebbero essere anche distribuiti tra i fruitori delle informazioni, investitori e risparmiatori, e non solo agli emittenti. A tale fine appare opportuno prevedere che l'ESMA elabori proposte innovative sul modello di pagamento, in modo tale da rendere pienamente indipendenti la remunerazione delle agenzie dal soggetto sottoposto al *rating*.

16. In termini di apertura al mercato e ad altri soggetti, la commissione prende atto con favore dell'introduzione dell'albo, tenuto e controllato dall'ESMA, e tuttavia suggerisce l'introduzione di ulteriori misure finalizzate a attenuare le posizioni di monopolio, anche con previsione, temporanea, di limiti alle quote di mercato detenute dalle maggiori agenzie.

La Commissione inoltre fa proprie integralmente le osservazioni espresse in sede consultiva dalla 14<sup>a</sup> Commissione sulle proposte in titolo.

La Commissione nel presentare le proposte di modifica dei considerando e dell'articolato con la presente risoluzione invita il Governo a sostenerne i contenuti.

## ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)

Martedì 6 marzo 2012

### **Plenaria**

### **361<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
POSSA

*Interviene il ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport Gnudi.*

*La seduta inizia alle ore 16.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE avverte che è pervenuta la richiesta ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, di attivazione dell'impianto audiovisivo anche sul canale satellitare e sulla *web-TV*, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità prevista, e avverte che, ove la Commissione convenga sull'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, la forma di pubblicità di cui all'articolo 33, comma 4, del Regolamento, viene adottata per la sede informativa all'ordine del giorno.

Il PRESIDENTE avverte altresì che di tale procedura sarà redatto il resoconto stenografico.

Prende atto la Commissione.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito del dibattito sulle comunicazioni del Ministro del turismo e lo sport, rese nella seduta del 23 febbraio 2012, sulle linee programmatiche del suo Dicastero in materia di sport**

Riprende il dibattito, sospeso nella seduta del 23 febbraio scorso.

Interviene il senatore BARELLI (*PdL*), il quale dopo aver ricordato l'impegno della Commissione sul disegno di legge relativo ai grandi impianti (Atto Senato n. 1193), enfatizza il ruolo dell'attività sportiva dilettantistica, cui è indirizzato il connesso disegno di legge 1813. Egli si sofferma indi sull'elevato numero di associazioni sportive in Italia, lamentando tuttavia che esse versino in una situazione drammatica pur avendo svolto un ruolo di supplenza nei confronti dello Stato sul piano sociale. Fa presente infatti che le strutture di piccole dimensioni rappresentano un tessuto indispensabile di tutela sociale di cui lo stesso Ministro ha recentemente riconosciuto l'importanza. A fronte di una indiscussa sensibilità mostrata da tutti i Governi in tale ambito, sono state numerose le difficoltà nell'attuazione di principi unanimemente condivisi: l'ultimo provvedimento normativo di sostegno al settore risale infatti alla legge finanziaria del 2003.

Concordando con l'attenzione spesso riservata alle attività di vertice, come ad esempio le Olimpiadi, sollecita un maggior impegno dell'Esecutivo, d'intesa con il Parlamento, nel dare risposte più significative al volontariato sportivo. Domanda infine se sia possibile migliorare i meccanismi di finanziamento delle federazioni.

La senatrice SOLIANI (*PD*), nell'esprimere apprezzamento per le dichiarazioni programmatiche del Ministro, ritiene che l'Esecutivo abbia dimostrato il proprio impegno concreto nonostante il suo limite temporale di azione. In tale contesto è a suo avviso indispensabile valorizzare il meglio dell'attività sportiva e promuoverne l'integrazione nella vita sociale del Paese. Si tratta ad esempio di investire sulla scuola per promuovere la cultura e la pratica dello sport, atteso che quest'ultimo può aiutare ad affrontare diverse emergenze, tra cui quella educativa oltre a quella legata alla salute.

Richiamandosi alla decisione governativa – a suo giudizio opportuna – di non candidare l'Italia alle Olimpiadi del 2020, reputa essenziale diffondere un messaggio positivo in modo da vivere le Olimpiadi «nello spirito». In proposito, richiama i numerosi sostegni diretti ai bisogni individuali che si stanno realizzando in molte realtà aziendali, tra cui potrebbero rientrare anche le attività sportive, in un'ottica di integrazione nella vita economico-sociale dei cittadini.

Nel riconoscere che le competenze relative al turismo afferiscono all'ambito proprio della Commissione industria, domanda infine l'opinione del Ministro circa il legame tra turismo e cultura. Al riguardo rammenta



che nel 2013 si celebrerà il bicentenario della nascita di Verdi, che potrebbe essere una valida occasione di rilancio data la sinergia tra turismo e grandi eventi.

Il senatore STRANO (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), ricordando brevemente la propria esperienza di assessore allo sport della Regione siciliana, manifesta un certo disappunto per la frammentazione del mondo sportivo, eccessivamente invaso dalla politica.

Esprime poi il proprio favore sulla necessaria connessione tra il turismo e i grandi eventi, sottolineando però come questi ultimi siano utili esclusivamente per rilanciare e dare visibilità ai territori, ma non per formare i futuri atleti. Concorda comunque sul collegamento tra lo sport e il turismo.

Chiede quindi se il Governo abbia in animo di razionalizzare il variegato panorama sportivo mediante iniziative specifiche, che il suo Gruppo intende peraltro presentare. Si sofferma inoltre sul problema della scarsa fruibilità delle strutture come ad esempio quelle dei centri universitari sportivi (CUS), non sempre aperte a tutti benché siano pubbliche.

Invoca conclusivamente la separazione tra la politica e lo sport e coglie l'occasione per segnalare una manifestazione importante come Taormina Arte, su cui auspica il fattivo impegno del Ministro.

Agli intervenuti nel dibattito replica il ministro GNUDI, il quale si sofferma in particolare sulle osservazioni emerse nella seduta odierna. In primo luogo concorda con il senatore Barelli, riconoscendo l'importanza delle associazioni sportive, che per numero superano di gran lunga quelle degli altri Paesi europei. Il punto fondamentale risiede a suo avviso nella penuria di impianti che, oltre a essere poco numerosi, non sono sfruttati al massimo, come accade ad esempio per le palestre delle scuole.

Concorda inoltre con l'esistenza di una emergenza educativa, richiamata dalla senatrice Soliani, affermando che lo sport può far crescere il capitale umano del Paese e prevenire le devianze. Plaude peraltro all'idea di Olimpiadi vissute «nello spirito» poiché ritiene che possa essere un messaggio importante da diffondere tra i giovani, in vista di un ritorno ad una maggiore serietà nella pratica motoria.

Condivide altresì la stretta sinergia tra turismo e sport, ritenendo che i grandi eventi possano essere anche una occasione di miglior utilizzo degli impianti. Del resto, fa presente che il turismo sportivo è in crescita anche in Italia e rappresenta un segmento da diffondere su tutto il territorio nazionale, anche per decongestionare i siti turistici principali.

Dopo essersi soffermato sulla necessità di incentivare il turismo culturale, si riserva di rispondere per iscritto agli altri quesiti posti in discussione generale.

Il PRESIDENTE, nel prendere atto della disponibilità del ministro Gnudi a rispondere per iscritto alle richieste di chiarimento avanzate nella precedente seduta, dichiara conclusa la procedura informativa.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

## LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)

Martedì 6 marzo 2012

### Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 138

*Presidenza del Presidente*  
GRILLO

*Orario: dalle ore 14,30 alle ore 14,55*

#### PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

### Plenaria

375<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
GRILLO

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti Corrado Passera, accompagnato dal consigliere Gerardo Mastrandrea, capo ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal dottor Enrico Maria Pujia, direttore generale del trasporto marittimo e per le vie d'acqua interne.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

#### SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE comunica che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, di attivazione del-

l'impianto audiovisivo, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, per lo svolgimento della procedura informativa all'ordine del giorno. Comunica, altresì, che il Presidente del Senato, in previsione di tale richiesta, ha preannunciato il suo assenso.

Non facendosi osservazioni, la forma di pubblicità, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, viene adottata per il prosieguo dei lavori.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

#### **Seguito dell'indagine conoscitiva sul trasporto marittimo e sulla continuità territoriale: audizione del Ministro dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti**

Riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta pomeridiana del 22 febbraio scorso.

Il presidente GRILLO, nel porgere il benvenuto al Ministro e ai suoi accompagnatori, ricorda le finalità dell'indagine conoscitiva e riepiloga le audizioni finora svolte.

Il ministro PASSERA ripercorre le fasi del processo di privatizzazione delle società del Gruppo Tirrenia, ricordando che esse erano titolari di convenzioni ventennali, scadute il 31 dicembre 2008 e successivamente prorogate per legge sino alla data di perfezionamento delle privatizzazioni di Tirrenia e Siremar, attraverso le quali si regolavano sia i rapporti economici patrimoniali che quelli operativi.

Il regolamento CEE n. 3577/92, sul cabotaggio marittimo, nel consentire la prosecuzione, fino alla scadenza, dei contratti di servizio pubblico in essere alla data di entrata in vigore del regolamento medesimo, ha tuttavia previsto che la nuova stipula di contratti di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico dovesse realizzarsi senza discriminazioni fra gli armatori comunitari.

In coerenza con gli obblighi comunitari, la legge n. 166 del 2009 ha avviato il processo di privatizzazione delle società esercenti i collegamenti marittimi con le isole maggiori e minori, attraverso la previsione di vendita con procedure trasparenti e pubbliche da parte dello Stato delle società Tirrenia e Siremar e, da parte delle varie regioni interessate, delle restanti società del Gruppo.

Nella fase attuale il Governo, quindi, sta proseguendo il complesso *iter* di privatizzazione delle società del Gruppo Tirrenia cercando di garantire, nel contempo, l'occupazione e la continuità territoriale.

Dopo essersi soffermato sulle vicende relative alle *ex* società regionali del Gruppo Tirrenia, ricorda che la Tirrenia di Navigazione S.p.A. è stata ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'agosto 2010. La procedura di amministrazione straordinaria è stata poi estesa alla Siremar.

Nel gennaio 2011, l'allora Ministro dello sviluppo economico ha autorizzato la cessione dei complessi aziendali facenti capo a Tirrenia e Siremar ed è stata avviata la procedura di dismissione mediante pubblicazione sui principali quotidiani nazionali ed esteri dell'invito a manifestare interesse all'acquisto degli *assets* delle due società. Al fine di consentire il completamento della procedura, è stata autorizzata la proroga per un ulteriore anno per il programma di cessione la cui scadenza, allo stato, è prevista per il 26 gennaio 2013, fatta salva l'ulteriore proroga, sempre di un anno, attivabile su richiesta del Commissario ove la procedura sia di particolare difficoltà.

Con provvedimento del maggio 2011, il Ministero ha autorizzato il Commissario di Tirrenia ad accettare l'unica offerta pervenuta per l'acquisto del complesso aziendale, da parte della Compagnia italiana di navigazione (CIN).

Illustra i procedimenti attualmente pendenti in sede comunitaria riferiti alla privatizzazione di Tirrenia, sottolineando che il Ministero ha sempre seguito con attenzione tali procedimenti e che l'interlocuzione tra la Commissione europea, il Governo e la Tirrenia è cominciata già nel 2001 e continua tuttora. Il primo procedimento attiene al ritardo con il quale l'Italia ha proceduto alla privatizzazione del cabotaggio marittimo ed è attualmente congelato, in attesa degli sviluppi attinenti agli altri due procedimenti. Il secondo procedimento è in materia di aiuti di Stato e vede la Commissione europea indagare sulle pregresse compensazione per onere di servizio pubblico, nonché sulla procedura di vendita di Tirrenia e Siremar secondo la modalità «navi + rotte», frutto dell'accordo primigenio condiviso con la Direzione generale trasporti della stessa Commissione europea. Le Autorità italiane hanno presentato osservazioni scritte volte a dimostrare la piena conformità della procedura al diritto europeo. Il Governo, in ogni modo, sta lavorando a possibili scenari alternativi in relazione agli eventuali esiti della procedura. In terzo luogo, è in corso un procedimento volto a valutare la compatibilità della privatizzazione di Tirrenia con le regole *antitrust* europee. La CIN, che in quanto soggetto aggiudicatario è l'unico legittimato a partecipare a pieno titolo alla procedura *antitrust*, ha sottoposto alla Commissione europea diverse misure volte a ridurre l'impatto concorrenziale dell'operazione, in modo da porre rimedio ai profili di criticità sollevati dalla Commissione stessa. La Commissione ha concluso la prima fase manifestando dubbi sull'impatto concorrenziale dell'operazione CIN ed è stata dunque avviata la seconda fase del procedimento, che dovrebbe concludersi nel mese di giugno 2012.

Il Ministero sta seguendo con particolare attenzione la definizione delle procedure di vendita e le varie fasi dell'indagine pendente innanzi alla Commissione, auspicando che l'acquirente possa trovare una soluzione condivisa con le istituzioni europee. Attualmente, risulta che le parti acquirenti stiano valutando come rafforzare ulteriormente gli impegni già presentati e cercando le misure correttive da adottare al fine di fornire una

soluzione strutturale e definitiva ai problemi concorrenziali rilevati in sede *antitrust*.

Si sofferma sulle garanzie del trasporto pubblico, sottolineando che la cessione del ramo d'azienda avrà luogo senza alcun pregiudizio per l'utenza e la continuità territoriale.

Fornisce infine informazioni sui collegamenti da e per la Sardegna, osservando che la Tirrenia ha sempre assicurato gli stessi collegamenti di continuità territoriale, compatibilmente con i limiti degli stanziamenti annuali e la disponibilità dei mezzi nautici. Si sofferma, in particolare, sulle conseguenze derivanti dai sinistri occorsi al traghetto Florio e alla motonave Sharden, ricordando che il Florio dovrebbe rientrare in esercizio prima delle prossime festività pasquali.

Il senatore LADU (*PdL*) domanda al Ministro quale possa essere la soluzione per risolvere definitivamente il problema della continuità territoriale con la Sardegna. Sottolinea che, contrariamente a quanto osservato in altre occasioni dal Governo, le regioni, e la Sardegna in particolare, hanno competenze sulla materia della continuità territoriale derivanti dall'articolo 1, comma 838, della legge finanziaria per il 2007, nonché dall'articolo 117 della Costituzione.

Ricorda che, a causa degli incidenti ricordati dal Ministro e della decisione della Sardinia Ferries di interrompere la tratta Civitavecchia-Golfo Aranci, la Sardegna versa in una condizione di isolamento dal resto del Paese.

Chiede se sia prevista una nuova gara che garantisca maggiore concorrenza sulle rotte. Ricorda infine l'impatto fortemente negativo avuto dalla decisione di Ferrovie dello Stato di sospendere i collegamenti con l'isola.

Il senatore RANUCCI (*PD*) chiede un approfondimento sui procedimenti pendenti presso le istituzioni europee. Domanda inoltre quali saranno le alternative possibili nel caso in cui tali procedimenti dovessero avere un esito negativo.

Il senatore Marco FILIPPI (*PD*) ringrazia il Ministro per la sua presenza e per l'attenzione dedicata alla Commissione e alla questione oggetto dell'indagine conoscitiva, ma osserva che, oltre a una ricostruzione di ciò che è avvenuto in passato in materia di privatizzazione della Tirrenia, sarebbe opportuno conoscere le intenzioni del Governo su ciò che potrà avvenire in futuro.

Ricorda che in passato la Commissione ha dovuto spesso sollecitare la trasmissione di dati e informazioni da parte del Governo e che tale trasmissione non sempre ha avuto luogo. Afferma che il giudizio della sua parte politica sull'intera operazione non è mai stato tenero e che l'Unione europea chiedeva maggiore chiarezza nell'allocazione delle risorse pubbliche, attraverso la chiara individuazione tra servizi a mercato e servizi sovvenzionati, mentre la privatizzazione non era il punto di partenza necessa-

rio per dare attuazione alle richieste europee. Per tale motivo non è ora sorprendente che l'Unione europea sollevi dubbi sulle modalità della procedura di privatizzazione.

Afferma che la proroga dell'amministrazione straordinaria muta la finalità di questa, che diventa la gestione ordinaria di un importante servizio e manifesta preoccupazione per i dati riportati in una precedente audizione dal Commissario D'Andrea, quali ad esempio quelli relativi all'incidenza crescente del costo del carburante.

Nel sottolineare l'esigenza di tutelare la continuità territoriale con le isole maggiori e minori, invita nuovamente il Governo a mettere a disposizione tutte le informazioni del caso e a migliorare i rapporti con l'Unione europea, rispetto a quanto è stato fatto in passato.

Il senatore MATTEOLI (*PdL*) ricorda al senatore Marco Filippi che l'Unione europea ha chiesto la privatizzazione di Tirrenia e che i Governi precedenti hanno sempre curato con estrema attenzione i rapporti con le Istituzioni europee, oltre che con le regioni. In particolare, sottolinea che si è giunti alla procedura di privatizzazione solo dopo puntuali accordi con Bruxelles.

Alla luce di ciò, chiede se il Governo in carica intenda far valere nei procedimenti attualmente pendenti presso le Istituzioni europee tutti i contatti e le negoziazioni intervenuti in passato.

Chiede inoltre delucidazioni sulla posizione del Governo in merito al prolungamento dei finanziamenti necessari per garantire i collegamenti con le isole minori e la Sardegna.

Il senatore SANNA (*PD*) osserva che la messa in vendita congiunta di flotta e rotte ha condotto a una situazione che sacrifica la concorrenza.

Qualora divenisse concreta la possibilità di cambiare le regole di gara, il Governo dovrebbe prendere in seria considerazione la necessità di rivedere il contenuto delle convenzioni di servizio, nonché di coinvolgere nelle decisioni soggetti istituzionali che sono stati pretermessi.

Afferma che, a seguito del prolungamento dell'Amministrazione straordinaria, quest'ultima non svolge più unicamente il ruolo di garante della *par condicio* dei creditori, ma ha assunto un importante compito di gestione dei servizi di trasporto.

Segnala che in Sardegna è viva la preoccupazione per un possibile forte aumento delle tariffe, analogo a quello che si è verificato nell'estate del 2011, ed evidenzia che durante i mesi estivi la Tirrenia può aumentare il prezzo dei biglietti, analogamente a quanto fanno i suoi concorrenti, e con ciò facendo perde la sua funzione calmieratrice del mercato.

Il senatore GALLO (*PdL*) ritiene che sia improduttivo concentrarsi su quanto è avvenuto in passato e che, considerato che la procedura di vendita del compendio Tirrenia era richiesta dalle istituzioni europee, è ora importante far sì che tale procedura si chiuda nel migliore dei modi.

Il ministro PASSERA ricorda che il *dossier* Tirrenia è assai importante ed è caratterizzato da tempi stringati. Per tale motivo, il Governo ha dato seguito alle decisioni che erano state adottate in passato.

Oggi siamo davanti ad una situazione in cui la soluzione proposta potrebbe non esser accettata dalle Istituzioni europee, ma ciò non significa ricominciare da capo, ma individuare possibili alternative che riducano il tasso di concentrazione derivante dall'assetto attuale.

Si possono dunque tentare soluzioni correttive dell'attuale impianto, in quanto ricominciare da capo mettendo a gara singole rotte avrebbe conseguenze estremamente significative in termini, ad esempio, di tempo e di livelli occupazionali.

È quindi necessario mantenere ciò che di buono è stato fatto finora, limitando le criticità rilevate dall'Unione europea.

Si sofferma sulla questione dei collegamenti da e per la Sardegna, illustrando le modalità con cui sono state coperte le tratte su cui operavano i traghetti interessati dagli incidenti e ricordando che la Tirrenia ha operato forti sconti sulle tariffe per passeggeri e autovetture per compensare le temporanee riduzioni dei collegamenti.

Condivide l'importanza di mantenere un dialogo costante e costruttivo con le istituzioni dell'Unione europea e ricorda che nel mese di agosto tutti gli operatori applicano le tariffe di mercato.

Il presidente GRILLO, dopo aver ringraziato il Ministro e i senatori intervenuti, dichiara quindi conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

#### *INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO*

Il PRESIDENTE comunica che l'ordine del giorno della Commissione è integrato con l'esame della proposta di indagine conoscitiva sulla sicurezza ferroviaria e sulla qualità del servizio ferroviario e con il seguito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge n. 1070 «Disciplina della circolazione motorizzata su strade a fondo naturale e fuoristrada».

*La seduta termina alle ore 16,15.*



## AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9<sup>a</sup>)

Martedì 6 marzo 2012

### Plenaria

#### 292<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Vice Presidente*  
ANDRIA

*La seduta inizia alle ore 15.*

#### AFFARE ASSEGNATO

##### **Affare relativo alle problematiche attinenti al settore olivicolo (n. 782)**

(Esame, ai sensi dell'articolo 50, comma 2 del Regolamento e rinvio)

La relatrice MONGIELLO (*PD*) riferisce sull'affare assegnato in titolo, rilevando preliminarmente che il settore dell'olio di oliva è una realtà molto importante del comparto agroalimentare italiano, per il ruolo di primo piano che il nostro sistema produttivo svolge in campo internazionale nell'offerta di prodotti e tecnologie e per l'elevato consumo nazionale che peraltro ci obbliga ad un significativo flusso di importazioni.

Il settore, nel rivestire un ruolo di primario rilievo nel complessivo panorama agricolo nazionale, si pone in modo evidente come componente storica del paesaggio rurale, oltre a costituire per diffusione, competenze e professionalità richieste, un bacino occupazionale di grande rilevanza nell'economia agricola del Paese.

L'olivicoltura – prosegue la relatrice – è ampiamente diffusa e ben radicata nelle aree rurali di tutta la penisola, con una produzione di alta qualità e quantità, caratterizzata da una forte presenza produttiva nelle regioni meridionali, ma la cui ampia diffusione nelle aree collinari dell'Italia centrale assegna anche a queste zone un ruolo economico e sociale decisamente importante.

L'Italia è uno dei maggiori produttori in Europa e nel mondo di oli di oliva vergini con una produzione nazionale media di 500.000 tonnellate, due terzi dei quali extravergine e con oltre quaranta denominazioni DOP e IGP riconosciute dall'Unione Europea.

L'Italia esporta circa 250.000 tonnellate all'anno della sua produzione ed il fenomeno è in continua crescita in particolare verso i paesi dell'est, confermandosi tra i leader mondiali nell'esportazione di tale prodotto, posto che l'olio di oliva italiano è noto per la sua pregiata qualità.

Nel settore oleario italiano – prosegue la relatrice – si registra un notevole giro di affari di milioni di euro, pertanto tale mercato ha una rilevante importanza non solo per l'economia e le imprese agroalimentari ma, altresì, per il patrimonio culturale e ambientale, se si considera il numero di lavoratori occupati nel settore e la percentuale di superficie coltivata.

Negli ultimi anni si è registrata una dilagante ascesa del fenomeno delle frodi nel settore oleario, che minaccia gravemente la sicurezza alimentare ed altera la concorrenza, pregiudicando i rapporti economici e determinando prezzi anomali in ribasso, che incidono negativamente sulla redditività delle imprese agricole.

Si evidenzia che le frodi si verificano, tra l'altro, rispetto al rilevante quantitativo di olio di oliva sfuso che l'Italia importa dagli altri Paesi: principalmente dalla Tunisia con una percentuale del 93 per cento dell'olio importato e, a seguire, da Australia, Cile, Marocco e Stati Uniti.

Le province italiane di destinazione dei flussi di olio importati, quali Pavia, Lucca, Genova, Perugia, Roma e Firenze, sono, tra l'altro, le sedi principali di produzione degli oli di oliva italiani.

Nello specifico – prosegue la relatrice – ciò che rende particolarmente allarmante la questione relativa alle importazioni italiane in regime di perfezionamento attivo di oli di oliva vergini è la prevalenza assoluta di quelle temporanee rispetto a quelle definitive: il 75,9 per cento del totale di olio di oliva vergine, oggetto di lavorazione e trasformazione, è successivamente riesportato all'estero, mentre solo il 24,1 per cento è importato definitivamente.

A tal proposito, si verifica che tale olio di oliva, anche se originario e proveniente da Paesi stranieri, viene riesportato come olio 100 per cento italiano, ed invero, quella di etichettare oli di oliva vergini di importazione con il marchio *made in Italy* si conferma come una delle frodi più frequenti.

Oltre agli illeciti concernenti l'origine dell'olio, il settore è seriamente compromesso a causa della presenza sul mercato di oli non di qualità, poiché sottoposti ad operazioni di manipolazione che ne alterano la genuinità.

A riguardo, rispetto alle verifiche della qualità e delle caratteristiche degli oli posti in commercio, risultano inadeguati i metodi di analisi e i parametri stabiliti dalla normativa al fine di individuare gli oli deodorati e di cattiva qualità, anche considerando che il parametro di valutazione per scoprire la presenza di «alchil esteri» è rappresentato da un valore soglia eccessivamente alto, che di fatto non scoraggia la produzione di oli extravergini deodorati.

L'aumento delle contraffazioni e delle sofisticazioni nell'ambito del mercato degli oli di oliva vergini, quantitativamente determinato da consi-

stenti flussi di importazioni e da movimentazioni intracomunitarie, ha fatto emergere l'inefficacia dei sistemi di controllo rispetto all'autenticità, qualità e specificità della produzione nazionale.

La relatrice rileva la necessità di garantire l'identità e la qualità degli oli nazionali contrastando e prevenendo quelle attività illecite che si verificano a causa delle inefficaci procedure di controllo a disposizione delle autorità preposte e di una carente normativa in materia, in pregiudizio della sicurezza e qualità alimentare, della redditività delle imprese agricole virtuose nonché della corretta e trasparente informazione dei consumatori.

Illustra infine lo schema di risoluzione (pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna), soffermandosi sulle priorità da tener presente nell'ambito dell'adozione degli opportuni interventi rispetto alla filiera dell'olio d'oliva vergine. In particolare, sottolinea la necessità di proporre alle istituzioni europee la modifica del Regolamento (CE) 24 gennaio 2011, n. 61/2011 al fine di ridurre il livello di «alchil esteri» per individuare le caratteristiche degli oli di oliva vergini e, dunque, garantire condizioni di corretta concorrenza tra le imprese e tutelare le giuste pratiche produttive. Un'altra priorità riguarda l'ammissione al regime di perfezionamento attivo, che non deve essere autorizzata per un periodo non inferiore a due anni, al fine di prevenire e contrastare le frodi. Inoltre, nell'ambito del settore oleario deve essere attivato un piano straordinario di controlli che preveda gli idonei accertamenti nell'ambito del commercio degli oli di oliva, adottando provvedimenti più rigorosi ed efficaci per garantire l'autenticità delle produzioni. Infine, la relatrice – allo scopo di indurre le società e gli enti che operano nell'ambito della filiera a rendere più rigorosi i controlli sulle attività svolte per conto degli stessi da chi riveste funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione – sottolinea la necessità di estendere a tali soggetti, in conformità alla legge 8 giugno 2001, n. 231, la responsabilità per i reati commessi nel proprio interesse o a proprio vantaggio.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Interviene la senatrice ANTEZZA (PD) proponendo di audire le organizzazioni professionali agricole e l'Agenzia del territorio, al fine di approfondire gli aspetti applicativi dell'IMU e, qualora si osservino profili discriminatori o difformità applicative, eventualmente valutare l'opportunità di proporre correttivi alla vigente disciplina.

Il presidente ANDRIA condivide la richiesta di audizione in quanto ritiene sia necessario acquisire maggiori dati e informazioni sulla materia in oggetto e arrivare a un'univoca quantificazione del gettito IMU da beni immobili destinati ad attività agricole e zootecniche. Questo secondo profilo è meritevole di approfondimento nella misura in cui si registra una

forbice tra quanto comunicato, in una recente audizione, dal sottosegretario Vieri Ceriani, che quantifica il gettito IMU in qualche decina di milione di euro e le stime di Confagricoltura in base alle quali tale gettito dovrebbe ammontare a circa un miliardo di euro.

*La seduta termina alle ore 15,25.*

## **SCHEMA DI RISOLUZIONE PROPOSTO DALLA RELATRICE SULL’AFFARE ASSEGNATO N. 782**

La Commissione, a conclusione dell’esame, ai sensi dell’articolo 50, comma 2, del Regolamento, dell’affare assegnato relativo alle problematiche attinenti al settore olivicolo,

premessi che:

l’Italia è uno dei maggiori produttori in Europa e nel mondo di oli di oliva vergini con una produzione nazionale media di 500.000 tonnellate, due terzi dei quali extravergine e con oltre quaranta denominazioni DOP e IGP riconosciute dall’Unione Europea;

l’Italia esporta circa 250.000 tonnellate all’anno della sua produzione ed il fenomeno è in continua crescita in particolare verso i paesi dell’est, confermandosi tra i leader mondiali nell’esportazione di tale prodotto, posto che l’olio di oliva italiano è noto per la sua pregiata qualità;

nel settore oleario italiano si registra un notevole giro di affari di milioni di euro, pertanto tale mercato ha una rilevante importanza non solo per l’economia e le imprese agroalimentari ma, altresì, per il patrimonio culturale e ambientale se si considera il numero di lavoratori occupati nel settore e la percentuale di superficie coltivata;

negli ultimi anni si è registrata una dilagante ascesa del fenomeno delle frodi nel settore oleario che minaccia gravemente la sicurezza alimentare ed altera la concorrenza, pregiudicando i rapporti economici e determinando prezzi anomali in ribasso, che incidono negativamente sulla redditività delle imprese agricole;

si evidenzia che le frodi si verificano, tra l’altro, rispetto al rilevante quantitativo di olio di oliva sfuso che l’Italia importa dagli altri Paesi, principalmente dalla Tunisia con una percentuale del 93 per cento dell’olio importato e, a seguire, da Australia, Cile, Marocco e Stati Uniti;

le province italiane di destinazione dei flussi di olio importati, quali Pavia, Lucca, Genova, Perugia, Roma e Firenze, sono, tra l’altro, le sedi principali di produzione degli oli di oliva italiani;

nello specifico, ciò che rende particolarmente allarmante la questione relativa alle importazioni italiane in regime di perfezionamento attivo di oli di oliva vergini è la prevalenza assoluta di quelle temporanee rispetto a quelle definitive: il 75,9 per cento del totale di olio di oliva vergine, oggetto di lavorazione e trasformazione, è successivamente riesportato all’estero; mentre solo il 24,1 per cento è importato definitivamente;

a tal proposito, si verifica che tale olio di oliva, anche se originario e proveniente da Paesi stranieri, viene riesportato come olio 100 per cento italiano, ed invero quella di etichettare oli di oliva vergini di importazione con il marchio *made in Italy* si conferma come una delle frodi più frequenti;

oltre agli illeciti concernenti l'origine dell'olio, il settore è seriamente compromesso a causa della presenza sul mercato di oli non di qualità poiché sottoposti ad operazioni di manipolazione che ne alterano la genuinità;

a riguardo, rispetto alle verifiche della qualità e delle caratteristiche degli oli posti in commercio, risultano inadeguati i metodi di analisi e i parametri stabiliti dalla normativa al fine di individuare gli oli deodorati e di cattiva qualità, anche considerando che il parametro di valutazione per scoprire la presenza di «alchil esteri» è rappresentato da un valore soglia eccessivamente alto, che di fatto non scoraggia la produzione di oli extravergini deodorati;

l'aumento delle contraffazioni e delle sofisticazioni nell'ambito del mercato degli oli di oliva vergini, quantitativamente determinato da consistenti flussi di importazioni e da movimentazioni intracomunitarie, ha fatto emergere l'inefficacia dei sistemi di controllo rispetto all'autenticità, qualità e specificità della produzione nazionale;

si rileva la necessità di garantire l'identità e la qualità degli oli nazionali contrastando e prevenendo quelle attività illecite che si verificano a causa delle inefficaci procedure di controllo a disposizione delle autorità preposte e di una carente normativa in materia, in pregiudizio della sicurezza e qualità alimentare, della redditività delle imprese agricole virtuose nonché della corretta e trasparente informazione dei consumatori;

impegna il Governo:

ad adottare gli opportuni interventi rispetto alla filiera dell'olio di oliva vergine, tenendo conto delle seguenti priorità:

– proporre alle istituzioni europee la modifica del Regolamento (CE) 24 gennaio 2011, n. 61/2011 al fine di ridurre il livello di «alchil esteri» per individuare le caratteristiche degli oli di oliva vergini e, dunque, garantire condizioni di corretta concorrenza tra le imprese e tutelare le giuste pratiche produttive;

– l'ammissione al regime di perfezionamento attivo non deve essere autorizzata per un periodo non inferiore a due anni, al fine di prevenire e contrastare le frodi;

– nell'ambito del settore oleario deve essere attivato un piano straordinario di controlli che preveda gli idonei accertamenti nell'ambito del commercio degli oli di oliva, adottando provvedimenti più rigorosi ed efficaci per garantire l'autenticità delle produzioni;

– allo scopo di indurre le società e gli enti che operano nell’ambito della filiera a rendere più rigorosi i controlli sulle attività svolte per conto degli stessi da chi riveste funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, deve essere estesa a tali soggetti, in conformità alla legge 8 giugno 2001, n. 231, la responsabilità per i reati commessi nel proprio interesse o a proprio vantaggio.

## **IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)**

Martedì 6 marzo 2012

### **Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

**Riunione n. 175**

*Presidenza del Presidente*  
TOMASSINI

*Orario: dalle ore 15,05 alle ore 16,15*

*AUDIZIONE DEL DIRETTORE GENERALE DELL'ISPettorato GENERALE PER LA  
SPESA SOCIALE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (IGESPES)  
SULLE PROBLEMATICHE RIGUARDANTI LE REGIONI SOTTOPOSTE AI PIANI DI  
RIENTRO DAI DISAVANZI SANITARI*

### **Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

**Riunione n. 176**

*Presidenza del Presidente*  
TOMASSINI

*Orario: dalle ore 16,15 alle ore 16,35*

*PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI*



**COMMISSIONE STRAORDINARIA**  
**per la tutela e la promozione**  
**dei diritti umani**

Martedì 6 marzo 2012

**Plenaria**  
**108<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**MARCENARO**

*La seduta inizia alle ore 14,15.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE comunica che è stata avanzata, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, la richiesta di attivare l'impianto audiovisivo in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista. Avverte che, ove la Commissione convenga sull'utilizzazione di tale forma di pubblicità, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, tale forma di pubblicità viene adottata per il prosieguo dei lavori.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale: seguito dell'esame e approvazione del rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia**

Prosegue l'indagine conoscitiva in titolo, sospesa nella seduta del 28 febbraio scorso.

In apertura di seduta il presidente MARCENARO rileva come il testo del rapporto sia stato integrato con le osservazioni svolte dai colleghi nel corso della seduta della settimana scorsa. Al testo è stata aggiunta, come

concordato nella scorsa seduta, una introduzione contenente gli elementi sui quali si è registrata convergenza. Illustra successivamente nei dettagli i contenuti della introduzione.

Il senatore FLERES (*CN:GS-SI-PID-IB-FI*), nell'esprimere apprezzamento per il lavoro svolto, chiede di inserire una riflessione sul ruolo dei garanti per i detenuti.

Il senatore DI GIOVAN PAOLO(*PD*) sottolinea anch'egli compiacimento per il lavoro di stesura del rapporto ricordando una sua proposta recentemente presentata e approvata sulla sanità nelle camere di sicurezza.

Il senatore PERDUCA (*PD*) si domanda se non vi sia la possibilità di rafforzare il contenuto politico del rapporto attraverso raccomandazioni conclusive.

Il senatore LIVI BACCI (*PD*) sottolinea l'alto valore del lavoro svolto facendo osservazioni specifiche di tipo redazionale e sottolineando come sarebbe importante formulare raccomandazioni conclusive.

Il senatore FLERES (*CN:GS-SI-PID-IB-FI*) auspica che vi possa essere in Assemblea un dibattito sul tema dell'introduzione del reato di tortura nel nostro ordinamento, magari favorito da un atto di indirizzo che si colleghi alle conclusioni delle Commissioni Nordio e Pisapia in materia di istituti penitenziari.

La senatrice Mariapia GARAVAGLIA (*PD*) sottolinea il ruolo di servizio della Commissione per i diritti umani rispetto alle Commissioni di merito rilevando come il presente rapporto possa rappresentare un documento di forte impatto che richiederebbe una adeguata divulgazione. Occorrerebbe studiare forme idonee per coinvolgere su questo la Presidenza, sempre attenta e disponibile.

Il senatore PERDUCA (*PD*) si dice d'accordo con gli interventi dei colleghi che lo hanno preceduto ricordando quanto sia stato apprezzato il lavoro della Commissione diritti umani sui rom.

Il senatore BODEGA (*LNP*), nell'esprimere apprezzamento per il lavoro svolto sottolinea come, nonostante la Lega Nord si trovi all'opposizione, sui temi affrontati dalla Commissione diritti umani vi sia sempre stata piena condivisione.

Il senatore DI GIOVAN PAOLO(*PD*) ricorda l'importanza del coinvolgimento degli enti locali sui problemi del sistema carcerario.

Il presidente MARCENARO, concludendo il dibattito osserva che andrà definito un programma per la presentazione del rapporto e che, sulla

questione dell'introduzione del reato di tortura nel nostro ordinamento così come sugli altri aspetti rilevanti del rapporto, sarà necessario cercare una interlocuzione con la Presidenza e con la Commissione giustizia. Quindi, verificata la presenza del prescritto numero di senatori, mette in votazione il documento conclusivo relativo al rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia, redatto nel quadro dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale. Il documento è approvato all'unanimità.

*La seduta termina alle ore 14,55.*

*Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti  
penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento  
per migranti in Italia*

**INDICE**

<b>INTRODUZIONE</b>	Pag.	I
<b>PARTE PRIMA. IL QUADRO INTERNAZIONALE</b>		1
1 FONTI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE CARCERARIA: IL DIVIETO DI TORTURA		1
1.1 Definizione del divieto della tortura e di trattamenti disumani e degradanti nell'ordinamento internazionale		2
1.2 Le regole minime per il trattamento dei detenuti		5
1.3 La detenzione degli stranieri		7
1.4 Raccomandazione (99)22 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riguardante il sovraffollamento carcerario e l'aumento della popolazione penitenziaria		8
1.5 Rapporto del <i>Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT)</i> dicembre CPT/Inf (92)3		9
2 IL VAGLIO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE		10
2.1 Nazioni unite		10
2.2 Il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e trattamenti inumani e degradanti (CPT)		11
2.3 La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo		12
3 IL SOVRAFFOLLAMENTO NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI: BREVE COMPARAZIONE		17
3.1 Sentenze della Corte suprema degli Stati Uniti e della Corte costituzionale tedesca		19
3.2 Sentenze del Tribunale di sorveglianza di Lecce		21

**PARTE SECONDA. LA SITUAZIONE IN ITALIA COME  
È EMERSA NEL CORSO DELL'INDAGINE  
CONOSCITIVA**

1	ALCUNI DATI	Pag.	23
2	IL PROBLEMA DEL SOVRAFFOLLAMENTO		28
2.1	La legge sulle droghe		34
2.2	La legge ex Cirielli		36
2.3	Le leggi sull'immigrazione		37
3	LAVORO E RIABILITAZIONE		38
4	INVIOLABILITÀ DELLA PERSONA		41
4.1	Morti in carcere		41
4.2	La sentenza di Asti: casi di tortura in carcere		45
5	L'ASSISTENZA SANITARIA IN CARCERE		46
5.1	Gli ospedali psichiatrici giudiziari		49
6	INTERNATI E MISURE DI SICUREZZA DETENTIVE		51
7	IL GARANTE DEI DIRITTI DEI DETENUTI		54
8	BAMBINI E DETENUTE MADRI		55
9	OMOSESSUALI E TRANSESSUALI IN CARCERE		57
10	DETENUTI ITALIANI ALL'ESTERO		60
11	CIRCOLARE DAP N. 3594/6044		62
12	IL "PACCHETTO SEVERINO" APPROVATO DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI IL 16 DICEMBRE 2011		64
12.1	Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri. Il decreto "salva carceri".		65
12.2	Disegno di legge "Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione		67

	del procedimento nei confronti degli irreperibili".	
12.3	Schema di D.P.R. "Modifiche al D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230. Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà"	68
	<b>PARTE TERZA: IL TRATTENIMENTO DEGLI STRANIERI</b>	70
1	I DIRITTI DEI MIGRANTI E DEI RICHIEDENTI ASILO	70
1.1	Le fonti di diritto relative allo status dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei lavoratori migranti	70
1.2	Il vaglio della comunità internazionale	78
1.3	La condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo il 23 febbraio 2012	81
2	L'ACCOGLIENZA E IL TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI IN ITALIA	83
2.1	Alcuni dati	83
	Centri di accoglienza	83
	Centri di identificazione ed espulsione	84
	Centri di accoglienza richiedenti asilo	85
2.2	Lampedusa	88
2.3	Accoglienza dei richiedenti asilo	93
2.4	Trattenimento dei migranti irregolari	99
2.5	Commissione De Mistura	106
	<b>ALLEGATO: SOPRALLUOGHI DELLA COMMISSIONE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI E NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA E DI TRATTENIMENTO</b>	110
1	VISITE DELLA COMMISSIONE AD ALCUNI ISTITUTI PENITENZIARI	110
	Palermo Ucciardone	110
	Favignana	113

Catania Lanza	Pag.	116
Bologna Dozza		118
Napoli Poggioreale		121
Nisida		123
Roma Regina Coeli		126
2 VISITE DELLA COMMISSIONE AD ALCUNI CENTRI DI ACCOGLIENZA E DI TRATTENIMENTO		131
Centro di accoglienza di Lampedusa		131
"Villaggio della solidarietà" di Mineo		135
CIE di S. Maria Capua a Vetere		142
CIE di Ponte Galeria		148
 <b>APPENDICE: IL DIBATTITO SULLA SITUAZIONE DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI E LE PROPOSTE IN SENATO</b>		
Proposte di risoluzione discusse nella seduta straordinaria del Senato sul sistema carcerario (n. 606 del 21/09/2011) e nel seguito (n. 607 del 21/09/2011 e n. 610 del 27/09/2011)		156
I disegni di legge in materia carceraria e sull'introduzione del reato di tortura dei componenti della Commissione diritti umani (XVI legislatura)		



## INTRODUZIONE

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 il rapporto adottato dalla Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani ampiamente - 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 ridotto 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 Circoli 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 quelli 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 18 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'umanità 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.

## PARTE PRIMA. IL QUADRO INTERNAZIONALE

### 1. FONTI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE CARCERARIA: IL DIVIETO DI TORTURA

La Comunità internazionale ha più volte richiamato l'Italia a rispettare gli impegni presi sottoscrivendo atti e convenzioni volte a dare tutela alle persone detenute, adottando misure specifiche mirate a risolvere la situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari.

Tali raccomandazioni provengono sia dalle Nazioni Unite, per il tramite la Commissione Diritti Umani e la *Universal Periodic Review*, cui l'Italia è stata sottoposta nel 2010, sia da organizzazioni regionali europee.

In particolare la Corte europea dei diritti dell'uomo si è più volte pronunciata condannando l'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

L'Italia è parte contraente di numerose convenzioni, adottate in ambito internazionale ed europeo che, anche facendo riferimento ad un generale e inderogabile divieto della pratica della tortura e di trattamenti inumani e degradanti, arrivano a dettare indicazioni precise su quella che dovrebbe essere la corretta organizzazione degli istituti carcerari e sulle condizioni di detenzione.



### **1.1 Definizione del divieto della tortura e di trattamenti disumani e degradanti nell'ordinamento internazionale.**

La tortura viene così definita dall'art. 1 della *Dichiarazione sulla protezione di tutte le persone sottoposte a tortura ed altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti*<sup>1</sup>:

*"qualsiasi atto per il quale il dolore o delle sofferenze acute fisiche e o mentali, sono deliberatamente inflitte ad un individuo da parte di pubblici ufficiali o sotto loro istigazione, allo scopo di ottenere da esso o da un terzo informazioni o confessioni, di punirlo per un atto che ha commesso o che si sospetta abbia commesso, o allo scopo di intimidirlo o di intimidire altre persone".*

La tortura forma oggetto specifico di una convenzione delle Nazioni Unite, la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altri trattamenti e pene crudeli, inumane e degradanti*, adottata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre 1984 con risoluzione n. 39/46, ed entrata in vigore il 26 giugno 1987.

L'Italia ha firmato la Convenzione il 2 febbraio 1985 ed ha proceduto alla ratifica il 12 gennaio 1989.

A garanzia dell'effettiva attuazione dei contenuti della Convenzione, è stato istituito il *Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura* (CAT), previsto dagli articoli 17-24 della Convenzione stessa: il Comitato ha poteri di investigazione ed esame sui rapporti che gli Stati Membri sono tenuti a presentare ogni 4 anni.

In ambito regionale, si devono al Consiglio d'Europa le fonti più rilevanti in materia, iniziando con la *Convenzione Europea per la*

---

<sup>1</sup> Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1975 con risoluzione n. 3452 (XXX)

*salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*<sup>2</sup>, che all'art. 3 recita: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti". Si tratta di una norma di *jus cogens*, che non prevede alcun tipo di eccezione o deroga.

Successivamente, il 26 novembre 1987, è stata firmata a Strasburgo la *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti*, entrata in vigore il primo febbraio 1989.

La Convenzione integra il divieto previsto all'art. 3 della CEDU istituendo, analogamente alla Convenzione Onu, un organismo di controllo e un meccanismo di natura preventiva. Si tratta di un sistema di visite periodiche effettuate dal *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene inumane e degradanti*, le cui funzioni sono regolate dal capitolo III della Convenzione.

Al termine di ogni visita ispettiva il Comitato redige un rapporto che è, in linea di principio, confidenziale. Solo nel caso di ripetute infrazioni o se lo Stato rifiuta di cooperare, può decidere di accompagnare il rapporto con una dichiarazione pubblica. Tuttavia, negli ultimi anni, quasi tutti gli stati hanno deciso di rinunciare al diritto alla riservatezza e rendere pubblici i rapporti redatti dal Comitato. Il lavoro del CPT è una parte essenziale del sistema di protezione di diritti previsto dal consiglio d'Europa e costituisce un meccanismo di controllo non-giudiziale che integra quello giudiziale della Corte europea dei Diritti Umani.

Nell'ambito del controllo periodico, il Comitato ha effettuato una visita nel nostro paese nel 2008. Se ne dirà al punto 2.2.

Una difficoltà incontrata dal Comitato nel corso delle sue visite inerisce alla mancanza di una distinta definizione delle nozioni di "tortura" e di "pena o trattamento inumano e degradante". La

---

<sup>2</sup> Adottata dal Consiglio d'Europa a Roma il 4 novembre 1950.

giurisprudenza concorda nel ritenere che, affinché un caso sia ascrivibile alle fattispecie vietate dall'art. 3, devono sussistere trattamenti che raggiungano un minimo di "gravità". Ma essendo il concetto di gravità non quantificabile si potrebbe cadere nel rischio di un'eccessiva relatività nel giudizio.

Un chiarimento è stato proposto da Antonio Cassese, presidente del CPT dal 1989 al 1993, il quale, a proposito dei parametri di giudizio adottati dai membri del Comitato, così chiarisce:

*"Nella tortura la disumanità è deliberata: una persona compie volontariamente contro un'altra atti che non solo feriscono quest'ultima nel corpo o nell'anima, ma ne offendono la dignità umana. Nella tortura c'è insomma l'intenzione di umiliare, offendere o degradare l'altro, di ridurlo a cosa"<sup>3</sup>.*

Invece i trattamenti "inumani e degradanti":

*"sono il risultato di tante azioni e circostanze: spesso esse costituiscono la concrezione dei comportamenti più svariati di numerose persone. In secondo luogo, nei trattamenti "disumani" o "degradanti" quasi sempre manca la volontà di umiliare, offendere o avvilire. Essi sono oggettivamente contrari al senso di umanità, senza che si possa necessariamente discernere un'intenzione malvagia in chi li infligge"<sup>4</sup>.*

---

<sup>3</sup>A. Cassese, *Umano-Disumano. Commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi*, Roma-Bari 1994, pp. 55-56.

<sup>4</sup>A. Cassese, *Umano-Disumano* cit., p. 56.

## 1.2 Le regole minime per il trattamento dei detenuti.

Dal generale divieto di tortura ed altri trattamenti inumani e degradanti discendono una serie di norme e principi che costituiscono una sorta di "Carta dei diritti dei detenuti". Si tratta di principi minimi *standard*, enunciati dapprima nella Risoluzione ONU del 30 agosto 1955, poi confluiti parzialmente nella Raccomandazione n. R (87) 3 e nella successiva n. R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa<sup>5</sup> sulle Regole penitenziarie europee.

La Parte Prima della Raccomandazione n. R(2006)2 contiene i principi fondamentali, che possono essere ricondotti in generale a quello della umanità della pena: rispetto della dignità umana e dei diritti individuali dei detenuti, imparzialità e non discriminazione, rieducazione dei condannati al fine di un loro reinserimento nel tessuto sociale, regolarità delle ispezioni degli istituti penitenziari.

Il trattamento penitenziario, così la Raccomandazione, deve essere tale da non violare la dignità della persona umana, consentire il reinserimento del detenuto nel tessuto sociale e non deve essere finalizzato alla segregazione del detenuto.

La Parte Seconda della Raccomandazione n. R(2006)2, riguarda i diversi aspetti della gestione del sistema penitenziario.

In particolare prevede che i locali di detenzione debbano venire incontro alle esigenze di rispetto della dignità umana e osservare criteri minimi in materia di igiene e sanità (paragrafo. 18.1); ogni stanza deve avere ampie finestre che permettano di far entrare la luce naturale e favorire l'ingresso dell'aria esterna, a meno che esista un sistema di condizionamento d'aria adeguato (paragrafo 18.2).

---

5

<http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR/Regole%20Penitenziarie%20Europee%20ITALIANO.pdf>

Peraltro, in considerazione dei problemi che hanno ovunque gli istituti di pena con riguardo alla crescita della popolazione carceraria, con la Raccomandazione in oggetto il Comitato dei Ministri ha precisato che ogni Stato dovrebbe garantire l'osservanza di questi requisiti minimi, anche nel caso di sovraffollamento delle carceri (paragrafo 18.4).

È inoltre specificato, all'art. 4 della Raccomandazione (2006)<sup>2</sup>, che la mancanza di risorse non può costituire una giustificazione per le condizioni di quelle carceri in cui si violano i diritti dei detenuti.

Si ritiene dunque necessario che ogni detenuto pernotti in una cella individuale, a meno che non sia preferibile, per il detenuto stesso, una soluzione diversa. Una cella divisa da più detenuti deve comunque essere adeguata ad un uso collettivo (paragrafi 18.5 e 18.6).

Inoltre, la classificazione e allocazione dei detenuti deve tenere conto della necessità di separare i detenuti in base al sesso, l'età e la posizione giuridica (paragrafo 18.8).

Notevole attenzione è rivolta allo svolgimento di mansioni lavorative, alle attività ricreative e all'educazione (paragrafi 26-28). Il lavoro costituisce un importante ponte di collegamento tra il momento dell'esecuzione della pena e il reinserimento nella società. Così come sancito dalla Costituzione italiana, la condizione detentiva deve essere finalizzata alla rieducazione del condannato. Già la Risoluzione ONU del 30 agosto 1955 affermava l'importanza della rieducazione dei condannati. L'art. 65 della Risoluzione stabiliva infatti che il trattamento dei detenuti " [...] *deve essere tale da incoraggiare nel soggetto il rispetto di se stesso e da sviluppare in lui il senso di responsabilità*"<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, risoluzione adottata il 30 Agosto 1955 dal Primo Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione

### 1.3 La detenzione degli stranieri.

Anche il problema della detenzione degli stranieri è stato oggetto di un'apposita Raccomandazione, la n. R. (84)12, del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. La questione, già sottoposta all'esame del Comitato negli anni '80, costituisce oggi un problema di dimensioni maggiori se si considera che, in Italia, gli stranieri detenuti rappresentano oltre un terzo del totale della popolazione carceraria.

E' facilmente intuibile che la condizione di "straniero" costituisce per ragioni obiettive un appesantimento rispetto alla già difficile condizione di detenuto. Infatti, gli stranieri si trovano a dover affrontare difficoltà derivanti da diversità linguistiche, culturali, religiose, difficoltà che possono comportare un isolamento maggiore del soggetto rispetto a quello in cui potrebbe incorrere un altro detenuto che abbia la nazionalità del paese nel quale si trova carcerato.

La raccomandazione contiene dunque una serie di principi la cui osservanza dovrebbe garantire la possibilità di alleviare le difficoltà e i rischi di isolamento. In particolare nel documento si insiste molto sull'importanza di attività lavorative e ricreative che spingerebbero il detenuto ad un continuo contatto sia con altri detenuti della sua stessa nazionalità, sia con detenuti di nazionalità diversa. Inoltre, attività di formazione - come ad esempio l'insegnamento della lingua parlata nel carcere in cui il soggetto è detenuto - consentirebbero di eliminare gradualmente barriere di natura linguistica. Infine, la raccomandazione sottolinea l'importanza

---

del crimine e sul trattamento dei detenuti, U.N. Doc. A/CONF/611. Art. 65:  
*"The treatment of persons sentenced to imprisonment or a similar measure shall have as its purpose, so far as the length of the sentence permits, to establish in them the will to lead law-abiding and self-supporting lives after their release and to fit them to do so".*

dell'attività di assistenza consolare che deve essere prestata dalle autorità competenti ai propri connazionali.

**1.4 Raccomandazione (99)22 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riguardante il sovraffollamento carcerario e l'aumento della popolazione penitenziaria.**

In considerazione del fatto che il sovraffollamento carcerario costituisce un problema comune a molti paesi, un problema gravissimo, che ha conseguenze negative non solo sul piano del rispetto dei diritti umani, ma anche su quello di un'efficiente gestione delle istituzioni penitenziarie, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa raccomanda a tutti i governi degli Stati membri l'adozione di misure appropriate [Raccomandazione n. R (99) 22].

Come più volte sottolineato dal CPT, il sovraffollamento ha effetti nocivi tali da determinare spesso condizioni di detenzione inumane e degradanti. Nel documento si insiste sull'importanza di misure alternative alla carcerazione, come ad esempio la libertà condizionata, e si invitano gli Stati a portare avanti riforme dirette alla depenalizzazione di certi reati (art. 4).

Si sconsiglia invece l'adozione di misure volte alla creazione di nuove strutture penitenziarie (art. 2). Il CPT ha notato infatti che, là dove sono stati intrapresi vasti programmi di costruzione di nuove carceri, spesso si è registrato un aumento della popolazione carceraria in parallelo con le aumentate capacità dei nuovi complessi carcerari. In casi di emergenza si dovrebbero piuttosto preferire misure quali amnistie e indulti collettivi (art. 23).

La raccomandazione prende in considerazione anche il problema dei detenuti in attesa di essere giudicati che costituiscono una parte consistente della popolazione carceraria (parte III, artt. 10-13).

### **1.5 Rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) dicembre CPT/Inf (92)3.**

Un'altra fonte importante in materia di organizzazione carceraria è data dall'insieme dei rapporti annualmente pubblicati dal CPT.

In particolare, nel rapporto del dicembre '92, per la prima volta sono indicate espressamente le misure minime delle celle. Queste dovrebbero essere di circa 7mq, con almeno 2 metri di distanza tra le pareti e 2 metri e mezzo di altezza (art. 43).

Sebbene nel rapporto le misure indicate si riferiscano alle celle di polizia, i giudici della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo hanno interpretato l'articolo e le disposizioni ivi contenute in senso estensivo, applicandole per analogia alle celle delle prigioni o di altri istituti di detenzione<sup>7</sup>.

Il citato articolo 43 del Rapporto ammette sia difficile stabilire quale sia la misura "ragionevole" di una cella. Malgrado ciò, il CPT ha ritenuto necessario fornire alcuni criteri guida per gli Stati, in considerazione del sempre più pressante problema del sovraffollamento delle carceri che spinge le autorità penitenziarie a mettere più detenuti nella stessa cella.

---

<sup>7</sup> Vedi Sentenza del caso Sulejmanovic c/Italia, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 16 luglio 2009 , ricorso n. 22635/03.



## 2. II VAGLIO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

In virtù delle convenzioni internazionali citate, la situazione delle strutture di detenzione in Italia è stato oggetto di rilievi e osservazioni da parte sia di organismi internazionali.

### 2.1 Nazioni Unite.

Tra febbraio e giugno 2010, il Consiglio dei Diritti Umani dell'Onu ha sottoposto l'Italia alla *Universal Periodic Review*, al termine della quale sono state rivolte al governo italiano 92 raccomandazioni, di cui due concernenti lo stato delle carceri italiane.

In particolare nella raccomandazione n. 45, per iniziativa della Federazione Russa, è stato chiesto all'Italia di proseguire nei suoi sforzi affinché vengano risolti i problemi connessi al sistema penitenziario quale, soprattutto, quello della sovraffollamento carcerario.

La raccomandazione n. 46 (Nicaragua) ha richiamato l'attenzione sull'adozione di misure alternative alla carcerazione, ivi compresa la possibilità per i cittadini stranieri di scontare la loro pena nei paesi di origine.

L'Italia ha accettato entrambe le raccomandazioni<sup>8</sup> informando i membri del Consiglio dell'adozione di un Piano di azione, riguardante il sistema penitenziario italiano che, tra i vari punti, prevede anche la costruzione di nuovi istituti e l'adozione di misure per ridurre la popolazione carceraria.

Per quanto riguarda la raccomandazione n. 46, il governo italiano ha sottolineato che l'ordinamento interno prevede già misure

---

<sup>8</sup> *Response of the Government of Italy to recommendations in the report of 11 February 2010 of the Working Group on the Universal Periodic Review (A/HRC/14/4/Add.1)*

alternative, anche per i detenuti stranieri che non sono soggetti ad un ordine di espulsione.

Inoltre nella raccomandazione n. 8 (che il governo italiano ha respinto) è stato chiesto all'Italia di introdurre il reato di tortura come previsto dalla Convenzione ONU.

## **2.2 Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e trattamenti inumani e degradanti (CPT).**

In base all'articolo 7 della Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e di trattamenti inumani e degradanti, il Comitato, come si è detto, ha effettuato una visita in Italia, tra il 14 e 26 settembre 2008.

La delegazione del CPT ha visitato alcuni commissariati di polizia e strutture detentive. In particolare: la Casa Circondariale di Cagliari-Buon Cammino, la Casa Circondariale di Brescia-Mombello, la Casa Circondariale di Milano-San Vittore, il centro penitenziario di Napoli-Secondigliano, l'unità 41-bis della Casa Circondariale di Novara, la Casa di Reclusione femminile di Roma-Rebibbia, gli Ospedali psichiatrici giudiziari di Aversa e di Napoli. Inoltre il Comitato ha visitato il Centro di Identificazione ed Espulsione di Milano.

Nel rapporto conclusivo, si esprime apprezzamento per l'assistenza e la collaborazione offerta dalle autorità italiane, nonché per l'accoglienza riservata da parte del personale dei centri visitati, con alcune eccezioni. Queste riguardavano la Casa Circondariale di Cagliari- Buoncammino e la Stazione di Polizia Poggioreale di Napoli. Nel primo caso la delegazione ha ripetutamente incontrato difficoltà nell'intervistare i detenuti in privato. Nel secondo caso era stato imposto ai funzionari presenti di non fornire informazioni dettagliate alla delegazione. Il CPT raccomanda dunque che simili situazioni non si presentino nuovamente in futuro.

Il Comitato sottolinea inoltre la persistente mancanza del reato di tortura nel Codice penale italiano, nonostante i ripetuti solleciti precedentemente presentati alle autorità italiane.

Per quanto riguarda le condizioni di detenzione, la delegazione ha mosso alcuni rilievi di carattere generale. Con riferimento alla situazione generale degli istituti penitenziari oggetto della visita è stato denunciato il generale stato di sovraffollamento di cui soffre l'intero sistema carcerario italiano. In particolare è stato posto l'accento sulla situazione di Brescia, Cagliari e Napoli. Nel rapporto è stato sottolineato come una tale condizione di sovraffollamento implichi una serie di problemi, come la costante mancanza di *privacy*, ridotte possibilità di svolgere attività ricreative, educative e lavorative, servizi medico-sanitari insufficienti, aumento di tensione - e di violenza- tra i detenuti e, infine, riduzione degli *standard* igienici.

Il CPT ha ritenuto di dover raccomandare alle autorità italiane di ricordare a tutti i funzionari della polizia di Stato che qualsiasi forma di maltrattamento nei confronti dei detenuti è inaccettabile e che i responsabili saranno puniti.

Per quanto riguarda invece le strutture destinate a trattenere immigrati irregolari il Comitato si è soffermato in particolare sul CIE di Milano, riferendo di un caso di maltrattamento ai danni di un transessuale brasiliano, detenuto nel centro, che sarebbe stato picchiato, nella notte tra il 10 e l'11 luglio 2008, da sei uomini della polizia, in seguito ad un litigio. Inoltre la delegazione ha deprecato la presenza di un C.A.R.A. (Centro di Accoglienza per i Richiedenti Asilo) all'interno di una struttura - quella del CIE - designata per altri scopi.

### **2.3 La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.**

Numerosi casi sottoposti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ruotano prevalentemente intorno alla violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, che così recita:

*"Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".*

In particolare sembra rilevante riportare due sentenze che, per il loro contenuto, sono da un lato esemplificative della situazione carceraria italiana, dall'altra, esprimono concetti e parametri di estrema importanza, destinati a costituire precedenti importanti per il futuro.

a) Caso Scoppola

Nel ricorso n. 50550/06, *Scoppola c/Italia*, presentato alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo, il richiedente, condannato all'ergastolo dalla Corte di assise di appello di Roma nel gennaio 2002, sostiene di aver subito, durante la sua permanenza in carcere, trattamenti inumani, vietati ai sensi dell'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

Scoppola rappresenta un condannato "vulnerabile" per eccellenza: alla normale situazione di debolezza, che deriva dallo stesso *status* di detenuto, e quindi privato della propria libertà, si associano due ulteriori fattori, l'età e lo stato di salute fisica. Si tratta infatti di un uomo anziano - al momento della sentenza aveva 67 anni - disabile e sostanzialmente allettato, meritevole pertanto di speciali cure e garanzie.

Nel 2005 la Corte aveva rigettato un ricorso simile, il n. 10249/03, avanzato dallo stesso Scoppola, perché al momento del processo, le condizioni del detenuto non erano tali da essere giudicate incompatibili con la detenzione.

In seguito alla frattura del femore avvenuta nell'aprile 2006 e al conseguente aggravamento delle condizioni fisiche del richiedente, il competente tribunale di sorveglianza, con un ordinanza depositata il 21 giugno 2006, aveva ritenuto che le condizioni di salute del detenuto, imponevano misure alternative alla detenzione.

Nel settembre dello stesso 2006 l'ordinanza del 21 giugno venne revocata per la mancanza di un domicilio che fosse adatto alle condizioni del richiedente. Fu infine deciso il trasferimento del richiedente presso il penitenziario di Parma. La cosa comportò un peggioramento dello stato di salute psichica del detenuto, essendo stato allontanato dai familiari.

Analizzati questi fatti, la Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha riconosciuto i danni subiti dal richiedente e ha imposto allo Stato italiano di versare 5.000 € a titolo di risarcimento.

L'orientamento della Corte è chiaro: lo Stato deve garantire l'espiazione di una pena "legittima". Questa, pur comportando, inevitabilmente, un certo grado di sofferenza e umiliazione nel detenuto, non deve mai infliggere sofferenze e umiliazioni che superino una certa soglia, configurandosi in tal caso come "pena inumana". Nella sentenza si legge infatti:

*"Trattandosi, in particolare, di persone private della libertà, l'articolo 3 impone allo Stato l'obbligo positivo di assicurarsi che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad un logorio o ad una afflizione di tali intensità da eccedere il livello inevitabile di sofferenza inerente alla detenzione [...]. Le condizioni di vita carceraria di una persona malata devono garantire la protezione della salute con riguardo alle contingenze ordinarie e ragionevoli della detenzione. [...]. L'articolo 3 della Convenzione impone in ogni caso allo Stato di proteggere l'integrità fisica delle persone private della libertà. [...]. Nell'implementare i principi suindicati la Corte ha già altre volte concluso che mantenere in detenzione per un periodo prolungato una persona di età avanzata, e per giunta malata, può ricadere nel quadro di quanto previsto all'articolo 3."*<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Caso Scoppola c/Italia, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 10 giugno 2008 , ricorso n. 50550/06.

## b) Caso Sulejmanovic

Con la successiva sentenza del 16 luglio 2009, relativa al Caso Sulejmanovic, l'Italia viene per la prima volta condannata per la violazione dell'art. 3 della Convenzione, a causa del sovraffollamento carcerario.

Il caso Scoppola c/Italia, come si è visto, costituisce un importante precedente perché sancisce l'incompatibilità di un certo stato di salute fisica con la condizione detentiva, proclamando altresì la superiorità della dignità della persona umana rispetto al diritto dell'esecuzione della pena. Invece, nel caso Sulejmanovic, sono le condizioni materiali della detenzione, e non elementi soggettivi, che vengono sanzionati dalla Corte.

Il caso riguarda un cittadino bosniaco, Izet Sulejmanovic, condannato ad un anno, 9 mesi e cinque giorni di reclusione per furto, ricettazione e falso. Recluso nella Casa circondariale di Roma - Rebibbia, si trovava a dover scontare la propria pena in una cella di 16 mq circa, da dividere con altre cinque persone. Ognuno di loro aveva dunque a disposizione una superficie inferiore a 3 mq. Inoltre, come riferito alla Corte durante il processo, era loro concesso di uscire dalla cella per non più di 4 ore e mezza al giorno.

In considerazione di questi elementi e in riferimento alla normativa sia interna che internazionale, la Corte condanna l'Italia a versare una somma pari a 1.000 euro, a titolo di risarcimento per danno morale, per aver violato l'articolo 3 della Convenzione, articolo considerato fondamentale per regimi democratici.

È interessante leggere inoltre l'opinione concordante del giudice Sajò, riportata in margine alla sentenza. Il giudice, rilevata la violazione dell'art. 3, ne sottolinea un aspetto in particolare: rileva come tale violazione non sia legata strettamente alla dimensione delle celle o alla condizione di sovraffollamento che, per quanto sia in aperta violazione con le norme internazionali in materia, non è tale, afferma il giudice, da compromettere irrimediabilmente la

salute mentale o fisica del ricorrente. In questo caso, sottolinea il giudice, è la negligenza dell'Italia che viene in rilievo, in quanto lo Stato non ha messo in atto alcuna misura per compensare il momentaneo sovraffollamento delle carceri. Il giudice afferma: *“Nelle particolari circostanze del caso, l’umanità della situazione risiede nel fatto che lo Stato non ha dimostrato di avere adottato misure compensative supplementari per attenuare le condizioni estremamente gravose derivanti dalla sovrappopolazione del carcere. Esso avrebbe potuto prestare particolare attenzione alla situazione, ad esempio concedendo altri vantaggi ai detenuti. Ciò sarebbe servito a far passare loro il messaggio che lo Stato, pur dovendo far fronte ad un’improvvisa crisi carceraria, non era indifferente alla sorte dei detenuti e intendeva creare condizioni detentive che, tutto sommato, non facessero pensare al detenuto come a nient’altro che un corpo da dover sistemare da qualche parte. Nel caso di specie, la mancanza di attenzione da parte dello Stato aggiunge una punta d’indifferenza all’acuta sofferenza causata dalla punizione, sofferenza che andava già quasi oltre l’inevitabile (Kudla c/Polonia [GC], n. 30210/96, § 92, CEDU 2000-XI).”*<sup>10</sup>

I giudici della Corte di Strasburgo ribadiscono quanto sancito dal CPT in merito alle dimensioni delle celle. La Corte afferma: *“Esso impone allo Stato di assicurarsi che le condizioni detentive di ogni detenuto siano compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l’interessato ad un disagio o ad una prova d’intensità superiore all’inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano adeguatamente assicurate”*<sup>11</sup>.

---

10 Caso Sulejmanovic c/Italia, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Sentenza del 16 luglio 2009 , ricorso n. 22635/03.

11 Caso Sulejmanovic c/Italia, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Sentenza del 16 luglio 2009 , ricorso n. 22635/03.

### **3. IL SOVRAFFOLLAMENTO NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI: BREVE COMPARAZIONE**

Uno dei problemi messi in evidenza dall'indagine rinvia alla ben nota condizione di sovraffollamento delle carceri. Non è un fenomeno solo italiano: negli ultimi vent'anni si è registrato un aumento esponenziale della popolazione penitenziaria su scala mondiale. L'aumento delle persone recluse, in assenza di misure idonee ad adeguare le strutture destinate ad accoglierle, ha determinato una situazione cronica di sovrappopolazione delle carceri, con gravi conseguenze umane e sociali.

Nelle figure 1a e 1b sono rappresentati i paesi europei che soffrono del sovraffollamento delle carceri con riferimento agli anni 2008 e 2009. La tabella mette bene in evidenza la situazione italiana: l'Italia, che nel 2008 presentava una percentuale di occupazione del 129.9%, l'anno successivo raggiunge ben il 148%. Questo dato distingue la nostra posizione da quella di altri paesi, come la Francia, la Germania, il Regno Unito, che registrano un andamento inverso di questa percentuale: presentavano un tasso di presenza nelle strutture penitenziarie (la Francia addirittura superiore all'Italia) che, nell'arco di un anno, è addirittura diminuito.



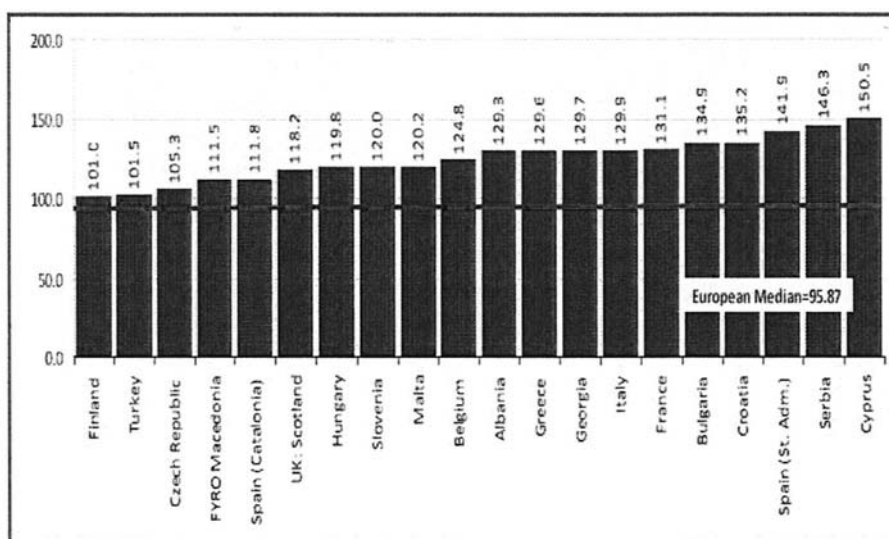


Figura 1a. Paesi europei con sovraffollamento carcerario (più di 100 detenuti su 100 posti disponibili) al 1 settembre 2008 (Council of Europe Annual Penal Statistics, Space I, Survey 2008).

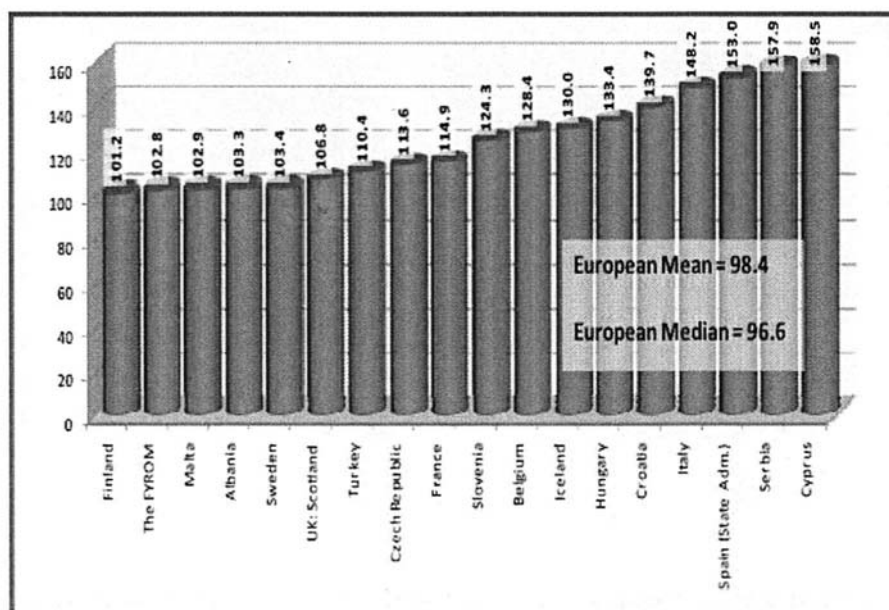


Figura 1b. Paesi europei con sovraffollamento carcerario (più di 100 detenuti su 100 posti disponibili) al 1 settembre 2009 (Council of Europe Annual Penal Statistics, Space I, Survey 2009).

### 3.1 Sentenze della Corte Suprema degli Stati Uniti e della Corte costituzionale tedesca

Nel 2011 la Corte Suprema degli Stati Uniti e la Corte costituzionale tedesca hanno affermato il principio dell'incompatibilità con le norme costituzionali di condizioni di detenzione non rispettose della dignità della persona.

Il 23 maggio 2011, in riferimento al *caso Plata contro Brown*<sup>12</sup> (Governatore dello Stato della California), la Corte Suprema degli Stati Uniti ha imposto al Governo della California di rilasciare migliaia di detenuti (addirittura 46.000 circa) al fine di ridurre al 137,6% il tasso di occupazione, perché la condizione di sovraffollamento nelle carceri viola le norme della costituzione americana in materia di detenzione.

Alla Corte Suprema il caso era giunto dopo anni di controversie a livello locale, nate da una iniziale *class action* del 1990 (il caso *Coleman contro Brown*). La questione verteva sulla possibilità di assicurare un'adeguata assistenza medica in carcere a detenuti con seri problemi mentali in condizioni di estremo sovraffollamento. La Corte locale aveva imposto una drastica riduzione del sovraffollamento delle carceri in California, obbligo confermato, a seguito del ricorso alla Corte Suprema da parte dello Stato della California, dalla stessa Corte Suprema nel maggio del 2011.

In precedenza anche la Corte Costituzionale Federale Tedesca, aveva adottato una sentenza altrettanto importante. La Corte aveva affermato con forza, il 22 febbraio 2011, il principio della superiorità del diritto alla dignità della persona rispetto alla esecuzione della pena. La Corte aveva imposto come prioritario "*l'obbligo della tutela della dignità umana*"<sup>13</sup> e pertanto "*l'obbligo*

---

12 <http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/09-1233.pdf>

13 Sentenza 1BvR 409/09, del 22 febbraio 2011, paragrafo 49.

*dello Stato di rinunciare immediatamente all'attuazione della pena nel caso di detenzioni non rispettose della dignità umana*"<sup>14</sup>.

Il caso riguardava un detenuto che durante la sua carcerazione era stato rinchiuso per 23 ore su 24 in una cella di 8 mq, con toilette all'interno non separata da alcun muro divisorio. Il detenuto era costretto a condividere questo esiguo spazio con un'altra persona.

La sentenza della Corte Costituzionale tedesca apre la strada anche in Germania al cd sistema delle "liste di attesa penitenziarie".

In sostanza, il sistema, già ampiamente collaudato nei paesi del Nord Europa, pone il principio inderogabile del limite massimo di capienza degli istituti penitenziari. È prevista la possibilità, per i reati meno gravi e sulla base di una normativa molto stringente, di evitare la detenzione vera e propria fino a quando si crea un posto negli istituti penitenziari. Solo allora la pena viene eseguita all'interno degli istituti. In tal modo si cerca di ridurre il problema del sovraffollamento carcerario.

Una delle risposte più interessanti al problema del sovraffollamento arriva dal Portogallo. Nei primi anni del 2000 è stata cambiata la legge sulla custodia cautelare. In seguito alla riforma è stato stabilito che questa possa essere applicata solo per i reati che prevedono una pena superiore ai cinque anni di detenzione. Inoltre nel 2001 è stato depenalizzato il consumo di droga e le persone trovate a farne uso sono obbligate a comparire davanti a speciali commissioni anti-droga e non davanti a un tribunale. La popolazione carceraria è fortemente diminuita in seguito all'entrata in vigore delle due norme e il Portogallo ha registrato una diminuzione del numero dei detenuti del 16% dal 2002 al 2007.

Nel Regno Unito è stato invece introdotto un ufficio centralizzato che permette di indicare ai detenuti in custodia

---

14 Id.

cautelare il luogo più idoneo sul territorio nazionale alla espiazione della pena. Anche questo modello presenta alcuni problemi, naturalmente, legati soprattutto ai costi di trasferimento del detenuto.

### **3.2 Sentenze del Tribunale di sorveglianza di Lecce**

In Italia per la prima volta nel 2011 è stato riconosciuto dal Tribunale di sorveglianza di Lecce il danno esistenziale di un detenuto rinchiuso in uno spazio di 3mq. L'ordinanza del 9 giugno 2011 ha imposto un risarcimento di 220 € a carico dell'amministrazione penitenziaria. Nonostante la cifra sia di per sé esigua, la decisione riveste comunque una grande importanza perché istituisce un precedente per tutti i ricorsi aventi lo stesso oggetto. Per la prima volta, il magistrato di sorveglianza assurge a principale referente per i detenuti che ritenessero i propri diritti violati, mentre sinora era sempre stata la Corte di Strasburgo il destinatario dei ricorsi di questo tipo. L'ordinanza è stata impugnata dall'avvocatura di Stato in Cassazione.

Il ricorrente era un cittadino tunisino, Slimani Abdelaziz, condannato per furto, che aveva denunciato le condizioni della Casa circondariale di Lecce in cui era detenuto. A fronte di una capienza di 700 unità, nel carcere erano presenti circa 1400 persone. Nel caso specifico in questione, il tunisino si trovava ristretto all'interno di una cella della grandezza di circa 11,50 mq, con il servizio igienico all'interno e senza finestra, da condividere con altri due detenuti. In più il bagno non era dotato di acqua calda e l'impianto di riscaldamento, durante l'inverno, veniva acceso solo per un'ora al giorno.

A ciò si aggiungeva la mancanza di momenti ricreativi o di attività che permettessero al detenuto di trascorrere un numero adeguato di ore all'esterno della cella, negli spazi comuni, cosa che avrebbe senz'altro alleviato i disagi derivanti dalla condizione di sovraffollamento e dall'esiguità degli spazi interni delle celle. Ad

essere violate, secondo il giudice del tribunale di sorveglianza, erano norme sia nazionali sia internazionali.

Sempre a Lecce, il 13 febbraio 2012 l'amministrazione penitenziaria è stata condannata a risarcire i danni per la lesione della dignità e dei diritti di quattro detenuti del carcere di Borgo San Nicola, l'istituto di pena alle porte del capoluogo salentino. Il Tribunale di sorveglianza di Lecce ha accolto parzialmente il ricorso di quattro reclusi (tre italiani e uno straniero) per il trattamento disumano e degradante registrato nel carcere leccese. Nell'istituto di Borgo San Nicola, per ogni cella di circa 11,50 metri quadrati sono rinchiusi tre detenuti, con uno spazio calpestabile di appena 1,5 metri quadrati. Nel ricorso si evidenziava l'assoluta impossibilità di svolgere qualsiasi attività all'interno della cella, dotata di una sola finestra ed un bagno cieco sprovvisto di acqua calda, con il riscaldamento in funzione d'inverno per una sola ora al giorno, con le grate chiuse per 18 ore al giorno. Il giudice Luigi Tarantino, ha riconosciuto, nei confronti dei detenuti, "lesioni della dignità umana, intesa anche come adeguatezza del regime penitenziario, soprattutto in ragione dell'insufficiente spazio minimo fruibile nella cella di detenzione".

## **PARTE SECONDA. LA SITUAZIONE IN ITALIA COME È EMERSA NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

### **1. ALCUNI DATI**

L'indagine svolta dalla Commissione sulle condizioni della detenzione in Italia, ha utilizzato principalmente lo strumento delle audizioni. Sono state ascoltate numerose associazioni che si occupano di carceri e di detenuti, insieme a studiosi ed esperti e a rappresentanti dell'amministrazione penitenziaria e del governo. Il ciclo di audizioni si è chiuso con il ministro della giustizia Paola Severino il 22 febbraio 2012.

Molto utili alla stesura del rapporto sono stati i materiali informativi messi a disposizione della Commissione dagli intervenuti alle audizioni, a cui si sono aggiunti i dati del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) forniti in parte da Franco Ionta, a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria fino al 3 febbraio 2012, e in parte disponibili sul sito del Ministero della giustizia.

Dai dati del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) aggiornati al 29 febbraio 2012, si evince che i detenuti in Italia sono 66.832, mentre la capienza regolamentare dei 206 istituti di pena che è di 45.742 posti. La regione con più detenuti è la Lombardia (9.388 a fronte di 5.384 posti regolamentari in 19 istituti), cui segue la Campania (8.034, nonostante la capienza prevista si fermi a 5.793 posti divisi in 17 case circondariali).

Si riportano alcuni dati del DAP relativi al 29 febbraio 2012.

## Detenuti presenti - aggiornamento al 29 febbraio 2012

Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione  
situazione al 29 febbraio 2012

regione di detenzione	numero istituti	capienza regolamentare	detenuti presenti		di cui stranieri	detenuti presenti in semilibertà (*)	
			totale	donne		totale	stranieri
<b>Abruzzo</b>	8	1.567	<b>2.013</b>	67	354	10	1
<b>Basilicata</b>	3	440	<b>476</b>	17	60	5	0
<b>Calabria</b>	12	1.875	<b>3.082</b>	54	609	10	0
<b>Campania</b>	17	5.793	<b>8.034</b>	331	1.004	209	5
<b>Emilia Romagna</b>	13	2.453	<b>3.939</b>	127	2.063	42	8
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	5	548	<b>871</b>	29	528	17	8
<b>Lazio</b>	14	4.838	<b>6.742</b>	454	2.632	85	14
<b>Liguria</b>	7	1.088	<b>1.824</b>	97	1.050	40	9
<b>Lombardia</b>	19	5.384	<b>9.388</b>	572	4.177	84	9
<b>Marche</b>	7	775	<b>1.166</b>	41	506	7	2
<b>Molise</b>	3	401	<b>522</b>	0	68	4	0
<b>Piemonte</b>	13	3.628	<b>5.050</b>	164	2.551	43	9
<b>Puglia</b>	11	2.463	<b>4.520</b>	224	876	87	1
<b>Sardegna</b>	12	2.037	<b>2.182</b>	53	997	28	1
<b>Sicilia</b>	27	5.454	<b>7.380</b>	187	1.539	85	3
<b>Toscana</b>	18	3.186	<b>4.068</b>	171	2.082	85	19
<b>Trentino Alto Adige</b>	2	520	<b>354</b>	18	251	11	4
<b>Umbria</b>	4	1.134	<b>1.679</b>	76	704	8	0
<b>Valle d'Aosta</b>	1	181	<b>266</b>	0	191	0	0
<b>Veneto</b>	10	1.977	<b>3.076</b>	164	1.827	41	9
<b>totale nazionale</b>	<b>206</b>	<b>45.742</b>	<b>66.632</b>	<b>2.846</b>	<b>24.069</b>	<b>901</b>	<b>102</b>

(\*) Nota: i detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

**Detenuti presenti per posizione giuridica  
situazione al 29 febbraio 2012**

regione di detenzione	imputati					condannati definitivi	internati	da impostare (**)	totale
	attesa di primo giudizio	appellanti	ricorrenti	misto (*)	totale imputati				
<b>detenuti italiani + stranieri</b>									
Abruzzo	241	132	119	65	557	1.283	172	1	2.013
Basilicata	60	30	35	14	139	337	0	0	476
Calabria	955	287	202	101	1.545	1.535	0	2	3.082
Campania	2.259	1.080	470	351	4.160	3.571	270	33	8.034
Emilia Romagna	791	465	292	62	1.610	2.041	287	1	3.939
Friuli Venezia Giulia	149	78	57	13	297	573	0	1	871
Lazio	1.393	1.149	496	163	3.201	3.530	2	9	6.742
Liguria	443	198	178	38	857	966	0	1	1.824
Lombardia	1.863	1.030	895	147	3.935	5.189	261	3	9.388
Marche	218	136	78	23	455	711	0	0	1.166
Molise	38	22	47	7	114	408	0	0	522
Piemonte	841	490	405	85	1.821	3.225	2	2	5.050
Puglia	1.082	377	290	94	1.843	2.671	4	2	4.520
Sardegna	216	98	157	16	487	1.671	23	1	2.182
Sicilia	1.541	659	477	191	2.868	4.269	242	1	7.380
Toscana	662	430	190	68	1.350	2.594	118	6	4.068
Trentino Alto Adige	61	25	14	9	109	245	0	0	354
Umbria	218	118	103	38	477	1.202	0	0	1.679
Valle d'Aosta	11	23	38	6	78	188	0	0	266
Veneto	586	303	156	41	1.086	1.986	4	0	3.076
<b>totale detenuti italiani + stranieri</b>	<b>13.628</b>	<b>7.130</b>	<b>4.699</b>	<b>1.532</b>	<b>26.989</b>	<b>38.195</b>	<b>1.385</b>	<b>63</b>	<b>66.632</b>
<b>detenuti stranieri</b>									
Abruzzo	74	43	26	4	147	195	12	0	354
Basilicata	4	2	5	1	12	48	0	0	60
Calabria	139	34	45	5	223	385	0	1	609
Campania	309	163	77	17	566	405	26	7	1.004
Emilia Romagna	512	326	204	28	1.070	939	53	1	2.063
Friuli Venezia Giulia	85	55	42	10	192	335	0	1	528
Lazio	692	661	224	39	1.616	1.011	0	5	2.632
Liguria	302	131	144	21	598	451	0	1	1.050
Lombardia	1.083	602	541	57	2.283	1.867	26	1	4.177
Marche	130	81	34	8	253	253	0	0	506
Molise	6	6	7	0	19	49	0	0	68
Piemonte	418	287	267	27	999	1.552	0	0	2.551
Puglia	246	91	74	7	418	458	0	0	876
Sardegna	47	24	89	0	160	833	4	0	997
Sicilia	300	121	90	6	517	1.003	19	0	1.539
Toscana	471	298	131	31	931	1.133	16	2	2.082
Trentino Alto Adige	46	20	13	9	88	163	0	0	251
Umbria	150	80	48	17	295	409	0	0	704
Valle d'Aosta	5	16	33	5	59	132	0	0	191
Veneto	427	212	108	24	771	1.055	1	0	1.827
<b>totale detenuti stranieri</b>	<b>5.446</b>	<b>3.253</b>	<b>2.202</b>	<b>316</b>	<b>11.217</b>	<b>12.676</b>	<b>157</b>	<b>19</b>	<b>24.069</b>

(\*) Nota: Nella categoria "misto" confluiscono i detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo stato giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva.

(\*\*) Nota: La categoria "da impostare" si riferisce ad una situazione transitoria. E' infatti relativa a quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari.

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica



## Misure alternative alla detenzione - Dati al 29 febbraio 2012

29 febbraio 2012

<b>TIPOLOGIA</b>	<b>NUMERO</b>
<b>AFFIDAMENTO IN PROVA</b>	
Condannati dallo stato di libertà	4.615
Condannati dallo stato di detenzione*	2.399
Condannati <b>tossico/alcooldipendenti</b> dallo stato di libertà	957
Condannati <b>tossico/alcooldipendenti</b> dallo stato di detenzione*	1.850
Condannati <b>tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria</b>	343
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di libertà	1
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di detenzione*	44
<b>Totale</b>	<b>10.209</b>
<b>SEMILIBERTA'</b>	
Condannati dallo stato di libertà	95
Condannati dallo stato di detenzione*	807
<b>Totale</b>	<b>902</b>
<b>DETEZIONE DOMICILIARE</b>	
Condannati dallo stato di libertà	2.870
Condannati dallo stato di detenzione*	4.005
Condannati in <b>misura provvisoria</b>	2.067
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di libertà	15
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di detenzione*	25
Condannati <b>madri/padri</b> dallo stato di libertà	7
Condannati <b>madri/padri</b> dallo stato di detenzione*	16
<b>Totale</b>	<b>9.005</b>

\* dallo stato di DETENZIONE = provenienti dagli ii.pp. - arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.) - detenzione domiciliare

### Detenuti domiciliari ex Legge 199/2010 in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna

Periodo 16 dicembre 2010 - 29 febbraio 2012

Condannati in stato di detenzione domiciliare dalla detenzione**	<b>5.007</b>
Condannati in stato di detenzione domiciliare dalla libertà	<b>1.238</b>

\*\*Il dato comprende il numero complessivo dei beneficiari, compreso quello di coloro che vi accedono dagli arresti domiciliari, considerato dall'entrata in vigore della stessa

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative

## Misure di sicurezza e sanzioni sostitutive e altre misure - Dati al 29 febbraio 2012

29 febbraio 2012

TIPOLOGIA	NUMERO
<b>LIBERTA' VIGILATE</b>	
Libertà vigilata	3.035
<b>Totale</b>	<b>3.035</b>
<b>SANZIONI SOSTITUTIVE</b>	
Semidetenzione	8
Libertà controllata	129
<b>Totale</b>	<b>137</b>
<b>ALTRE MISURE</b>	
Lavoro di pubblica utilità	836
Sospensione condizionale della pena	9
Lavoro all' esterno	486
Assistenza all'esterno dei figli minori	-
<b>Totale</b>	<b>1.331</b>

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna  
- Osservatorio delle misure alternative

## 2. IL PROBLEMA DEL SOVRAFFOLLAMENTO

La questione del sovraffollamento carcerario è centrale quando si parla della tutela e della garanzia dei diritti delle persone all'interno dei luoghi di detenzione, poiché tale condizione oggettiva può determinare alcune situazioni definite dal diritto internazionale inumane e degradanti. Come sottolineato da Patrizio Gonnella, presidente dell'associazione Antigone, nel corso dell'audizione del 15 marzo 2011, per valutare le condizioni di vita quotidiana nelle celle va presa in considerazione come indicatore la dimensione degli spazi a disposizione del detenuto.

Secondo gli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura che opera presso il Consiglio d'Europa e che utilizza il parametro della Corte europea dei diritti umani, ogni detenuto deve avere a disposizione quattro metri quadrati in cella multipla e sette metri quadrati in cella singola, mentre se si ha a disposizione meno di tre metri quadrati, si è in presenza di tortura. La Corte ha inoltre ritenuto che lo spazio detentivo minimo vada determinato sulla base di una pluralità di fattori quali, tra gli altri, la possibilità di accesso all'aria aperta e le condizioni mentali e fisiche del detenuto. L'Italia, a causa del sovraffollamento carcerario, è già stata condannata dalla Corte nel 2009 riguardo al caso Sulejmanovic - come già descritto - per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Nell'analizzare la criticità del sovraffollamento delle strutture detentive, Franco Ionta, a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria fino al 3 febbraio 2012, nel corso delle audizioni tenutesi il 12 e il 25 ottobre 2011, ha sottolineato che si è di fronte a un trend di crescita preoccupante della popolazione detenuta negli ultimi anni, considerando anche che nel 2006, al varo del provvedimento di clemenza, era stato

raggiunto il tetto delle 62.000 presenze e che in seguito al provvedimento si arrivò a 39.000 unità.

Da una parte si è registrato il progressivo aumento dei detenuti stranieri, che superano il 30% della popolazione totale, dall'altra, l'aumento delle persone ristrette in attesa di giudizio definitivo, la cui percentuale raggiunge il 42% della popolazione detenuta. Al 9 febbraio 2012, 27.230 detenuti erano "non definitivi" e di questi 13.756 in attesa di primo giudizio.

Altro fattore determinante è l'elevato *turnover* dei detenuti. Ogni anno infatti 90.000 persone provenienti dalla libertà transitano in carcere e oltre 40.000 di loro vi restano per periodi brevi (nel 2010, 21.093 fino a tre giorni, 1.915 fino a sette giorni, 5.816 fino a trenta giorni e 9.829 fino a sei mesi). Il fenomeno cosiddetto delle "porte girevoli" ha coinvolto nel 2011 più di 17.000.

Come dichiarato dal ministro Severino "evitare questo rilevante numero di entrate e di uscite da un lato, allevierebbe il lavoro del personale nelle impegnative fasi dell'accoglienza e alleggerirebbe il totale delle presenze in carcere, dall'altro eviterebbe il trauma delle pratiche di identificazione, perquisizione e inserimento carcerario per persone destinate, nella gran parte dei casi, ad essere rilasciate nel giro di pochissimi giorni".

Tra le novità più significative introdotte dal decreto legge 211/2011 (convertito in legge il 14 febbraio 2012) per ridurre la densità della popolazione carceraria in Italia vi è la misura in forza della quale il giudice dispone di regola che l'arrestato in attesa del giudizio direttissimo dinanzi al giudice monocratico sia custodito presso la propria abitazione (o comunque non in carcere). Ma se queste strutture non sono disponibili e l'arrestato è particolarmente pericoloso il pm dispone l'arresto presso le camere di sicurezza della polizia giudiziaria; in ogni caso si va in camera di sicurezza per i reati di cui all'articolo 380, comma 2, lettere e-bis ed f) di furto in abitazione, scippo, rapina ed estorsione (oppure in carcere se queste non sono disponibili ma non ai

domiciliari). Una simile innovazione si ripercuote anche sulle udienze di convalida e sul dibattimento. La prima deve svolgersi nel luogo in cui l'arrestato o il fermato è custodito (eccetto il caso in cui è custodito nel domicilio o in casa privata); tuttavia, in caso di "eccezionali motivi di necessità o di urgenza" il giudice può disporre la comparizione davanti a sé; e la partecipazione al dibattimento, in qualità di testimone, di persone detenute presso un penitenziario deve avvenire a distanza.

La consapevolezza che le strutture attualmente esistenti siano inadeguate ad accogliere un numero così alto di detenuti in condizioni dignitose ha portato il Governo a dichiarare lo stato di emergenza nazionale nel gennaio 2010 e a varare il cosiddetto "piano carceri". Nel marzo 2010 Ionta, a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria fino al 3 febbraio 2012, è stato nominato commissario delegato, dotato di poteri straordinari per affrontare e risolvere il problema del sovraffollamento attraverso interventi in materia edilizia. Secondo quanto riferito in audizione dal commissario, la realizzazione di nuove strutture e la ristrutturazione dei posti detentivi già esistenti sono state avviate e dovrebbero concludersi nel 2013.

Il ministro Severino, intervenendo in audizione a proposito del piano carceri approvato dal governo precedente, ha precisato di aver proceduto alla disgiunzione delle funzioni di commissario straordinario da quelle di capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Il piano, alla luce dei fondi stanziati, prevede la realizzazione di 11.573 nuovi posti detentivi. Quanto alla manutenzione delle carceri esistenti, il decreto legge 211/2011 ha previsto un'integrazione delle risorse stanziate per ristrutturare e mettere a norma parte delle strutture esistenti.

Elisabetta Laganà, della Conferenza nazionale volontariato giustizia, ascoltata dalla Commissione il 20 aprile 2011, ha evidenziato come il piano carceri sia focalizzato sull'edilizia penitenziaria, ma la carenza cronica degli organici della polizia

penitenziaria di fatto invalida questo tipo di soluzione. Il tema della carenza di organico in ambito penitenziario è più volte stato sollevato nel corso delle audizioni.

Riguardo agli organici, attualmente l'amministrazione penitenziaria presenta una carenza di circa 6.000 unità, ma è prevista l'assunzione a breve di 1.087 unità. Per avere un quadro totale dei numeri del personale in ambito penitenziario si riportano i dati forniti dal DAP aggiornati al 14 novembre 2011:

**Personale di Polizia Penitenziaria.**

Dotazione organica prevista dal D.M. 2001:	45121 unità
- Presenti non direttivi uomini:	35344
- Presenti non direttivi donne:	3376
- Presenti direttivi uomini e donne:	401
- Totali presenti:	39121

**Funzionari della professionalità giuridico-pedagogica**

(Educatori Area III F1/F3):

- Dotazione organica prevista dal D.M. 2010:	1331 unità
- Presenti uomini:	284
- Presenti donne:	712
- Totali presenti:	996

**Funzionari della professionalità di servizio sociale**

(Assistenti Sociale Area III F1/F3).

- Dotazione organica prevista dal D.M. 2010:	1507 unità
- Presenti uomini:	70
- Presenti donne:	1004
- Totali presenti:	1074

Per quanto riguarda l'organico della magistratura di sorveglianza, i dati a livello nazionale sono stati illustrati dal dottor Giovanni Tamburino, dal 3 febbraio 2012 a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e ascoltato in qualità di presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma nel corso dell'audizione del 1 febbraio 2012. In tutta Italia, attualmente, su 202

magistrati di sorveglianza previsti sono effettivamente in servizio 168, con un tasso di scopertura del 15% circa, in linea col tasso medio registrato negli uffici giudiziari italiani. Il totale del personale impiegato è di 994. Nel Lazio, in particolare, su un organico di 97 dipendenti, risultano in servizio 67. Per quanto riguarda il carico di lavoro, a Roma e per il distretto del Lazio, nel 2011, i procedimenti sono stati circa 30.000 e, considerato che l'ufficio di sorveglianza di Roma rappresenta indicativamente il 10% del totale dei magistrati di sorveglianza in Italia, si può presumere che siano circa 300.000 i procedimenti affidati ai 168 magistrati nell'anno passato, sull'intero territorio nazionale, dato approssimativo, ma che comunque evidenzia il sottodimensionamento attuale dell'organico. Secondo il presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma, questo carico di lavoro condiziona pesantemente l'attività della magistratura di sorveglianza, facendone soprattutto un organo giurisdizionale, a scapito di una serie di compiti previsti dalla legge istitutiva del 1975. In particolare, l'art. 69, prevede tra i compiti dei magistrati una presenza assidua negli istituti carcerari, visite periodiche, un contatto diretto con le persone ristrette, un'azione di vigilanza sull'organizzazione degli istituti di pena e un'attenzione costante al trattamento rieducativo. In sostanza le decisioni sulle istanze costituiscono l'attività prevalente della magistratura di sorveglianza, e ciò penalizza spesso il rapporto diretto con detenuti e internati.

Tra le iniziative legislative tese a ridurre il tasso di carcerizzazione, è stata introdotta la legge 199/2010, che prevede l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a un anno. Il provvedimento ha consentito la scarcerazione al 31 dicembre 2011 di circa 4304 detenuti.

Il decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211 ha previsto l'innalzamento da dodici a diciotto mesi della pena detentiva che può essere scontata presso il domicilio del condannato anziché in carcere. Secondo le stime dell'amministrazione penitenziaria, sarà così possibile

estendere la platea dei detenuti ammessi alla detenzione domiciliare di circa altri 3.300.

Nel periodo 16 dicembre 2011-29 febbraio 2012 risultano 5.007 condannati in stato di detenzione domiciliare provenienti dalla detenzione (numero complessivo dei beneficiari, compreso quello di coloro che vi accedono dagli arresti domiciliari, considerato dall'entrata in vigore della ex Legge 199/2010) e 1.238 condannati in stato di detenzione domiciliare provenienti dalla libertà<sup>15</sup>.

Tuttavia nel 2011, la legge ha determinato una diminuzione lieve dei ristretti. Riguardo all'efficacia della legge si è espresso il presidente di Antigone Patrizio Gonnella sottolineando due fattori. Innanzitutto la grandissima parte della popolazione detenuta è rappresentata da soggetti condannati a pene brevi o detenuti in via cautelare. Sono infatti diminuiti in questi anni i detenuti condannati a pene lunghe, mentre sono aumentati coloro che scontano sentenze fino a tre anni di carcere, e che potrebbero potenzialmente accedere alle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario. In secondo luogo, moltissimi tra i detenuti difficilmente hanno un domicilio per cui l'ipotesi di una detenzione alternativa al carcere dovrebbe prevedere anche l'impegno di risorse a favore di comunità. Giovanni Tamburino, dal 3 febbraio 2012 a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nel corso dell'audizione del 2 febbraio 2012 in qualità di presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma, è intervenuto su quest'ultimo punto sottolineando come il ricorso agli arresti domiciliari sia troppo spesso condizionato dalla mancanza di domicilia per i detenuti che potrebbero usufruire della misura, rendendola in molti casi inapplicabile.

L'assenza di un domicilio in cui scontare il beneficio di legge degli arresti domiciliari è particolarmente problematica nel caso di

---

<sup>15</sup> Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative.



persone straniere o con problemi economici, e rischia di costituire il presupposto di una ulteriore discriminazione, economica, sociale e culturale.

Da più parti è emersa la convinzione che per agire con efficacia per ridurre e risolvere il problema del sovraffollamento, bisognerebbe intervenire sui flussi in entrata, più che su quelli in uscita. Secondo Patrizio Gonnella bisogna puntare su una razionalizzazione del sistema sanzionatorio affinché sia meno invadente, ma certo. Si pensi ai detenuti che non hanno ancora subito una condanna definitiva e sono in carcere in via cautelare e che rappresentano circa il 40% del totale della popolazione carceraria: in questo tipo di frangenti la detenzione domiciliare, oltre a risultare la più appropriata, andrebbe a incidere notevolmente sul problema del sovraffollamento. Occorre dunque una riflessione approfondita sulla necessità di un corretto utilizzo della custodia cautelare.

È più volte stato richiamato nel corso delle audizioni tenutesi in Commissione il forte impatto che alcune leggi recenti hanno avuto sull'alto tasso di crescita della popolazione carceraria.

### **2.1 La legge 49/2006 sulle droghe**

L'introduzione della legge sulle droghe n. 49/2006 ha determinato un aumento considerevole della presenza in carcere di tossicodipendenti da una parte e di soggetti con condanne brevi o brevissime per violazione della norma dall'altra. Attualmente circa metà della popolazione detenuta è interessata nell'uno e nell'altro modo dal fenomeno, come rilevato da Alessio Scandurra, componente del comitato direttivo dell'associazione Antigone nel corso dell'audizione del 15 marzo 2011, rifacendosi alle stime del dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio del giugno 2010. Il dato ufficiale più recente sul numero di

detenuti imputati o condannati per reati previsti dalla legge del 2006 è del 38,2% sul totale dei detenuti e risale al giugno 2008<sup>16</sup>.

Prima del 2006, l'affidamento terapeutico in comunità coinvolgeva quasi un terzo dei detenuti tossicodipendenti, mentre nel 2009 circa un decimo era sottoposto a misure alternative (1.800 su 15.000). A giugno 2011 il dato statistico riferito dal DAP vede la presenza di 68 arrestati tossicodipendenti inseriti in comunità terapeutiche in Sicilia (60), Sardegna (4), Friuli (3) e Trentino (1) e la presenza di 2.900 condannati in affidamento terapeutico sull'intero territorio nazionale. Si registra quindi una diminuzione del numero di affidamenti nonostante la legge Fini-Giovanardi abbia incentivato l'azione di disintossicazione da attuarsi in libertà e non in regime carcerario, aumentando a sei anni la pena da scontare eventualmente all'esterno. Ma nello stesso tempo la legge ha ridotto a due il limite delle concessioni dell'affidamento terapeutico, precludendone l'applicabilità per un numero elevato di soggetti. Inoltre, secondo i dati riferiti nell'audizione del 20 aprile 2011 da Emilio Santoro, della Conferenza nazionale volontariato giustizia, se nel 2005 due terzi degli affidamenti terapeutici erano fatti in libertà, senza il transito dal carcere, oggi la decarcerizzazione dei tossicodipendenti avviene solo dopo un periodo di permanenza in carcere. L'affidamento terapeutico in prova per i detenuti tossicodipendenti con residuo pena inferiore a sei anni, secondo Antigone, consentirebbe inoltre un elevato risparmio, considerato che il costo quotidiano di un detenuto è pari a circa 130 euro, quello di un detenuto in comunità è pari a circa 50 euro e quello di un affidato al Ser.T. è di circa 15 euro.

---

<sup>16</sup> per un quadro completo si rimanda a quanto scritto dallo stesso Scandurra in *L'emergenza carceri e la legislazione sulle droghe* in 7° rapporto sulle condizioni di detenzioni in Italia, Antigone n.1/ 2010, pp. 94-113.

## 2.2 La legge ex Cirielli

Anche la cosiddetta legge ex Cirielli (L. n. 251/2005), per la parte riguardante la fattispecie della recidiva, ha avuto conseguenze dirette sul sovraffollamento carcerario. Per i recidivi sono stati introdotti inasprimenti di pena e il divieto della prevalenza delle circostanze attenuanti sulle aggravanti ed è stata fortemente irrigidita la possibilità di ottenere misure alternative. La riduzione in percentuale della possibilità di ottenere benefici a causa dei limiti imposti dalla legge ex Cirielli è stata registrata anche dal presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma Tamburino nel corso della sua audizione.

Per quanto riguarda la recidiva degli ex detenuti, il monitoraggio più significativo si riferisce alla rilevazione effettuata dall'Ufficio Statistico del DAP che ha mostrato come il 68,45% dei soggetti scarcerati nel 1998 abbia, nei successivi 7 anni, fatto reingresso in carcere una o più volte.

Gli ultimi dati disponibili riguardano il flusso di rientro in carcere dopo il provvedimento di clemenza del 2006. Da questi emerge che il tasso di recidiva è di circa un terzo del totale: al 30 giugno 2011 erano 12.462 i soggetti rientrati in carcere dopo aver beneficiato dell'indulto su 36.741, di cui 3.060 stranieri. Il dato del 33,92% relativo al tasso di recidiva dei beneficiari del provvedimento di indulto, dopo 5 anni dall'approvazione della legge, risulta notevolmente inferiore al 68,45 relativo alla recidiva registrato nel 2005<sup>17</sup>.

Un altro elemento su cui riflettere è che a 38 mesi dall'entrata in vigore della legge sull'indulto, il tasso di recidiva fra coloro che al momento della liberazione stavano scontando la pena in carcere era del 31,15%, mentre la recidiva fra coloro che scontavano la pena in

---

<sup>17</sup> Si veda in proposito lo studio di Luigi Manconi e Giovanni Torrente, "*Clemenza e recidiva: il caso del provvedimento di indulto del 2006*", in corso di pubblicazione.

misura alternativa si attestava al 21,97%. Risulta dunque che i soggetti provenienti da un percorso di esecuzione della pena di carattere non detentivo presentano percentuali di recidivi inferiori rispetto a quelle rilevate fra coloro che hanno scontato la pena totalmente in carcere.

### **2.3 Le leggi sull'immigrazione**

Infine, come emerso e sottolineato nel corso della maggior parte delle audizioni tenute dalla Commissione, le modifiche al testo unico sull'immigrazione (D. Lgs. 286/98) e, in particolare, l'introduzione del reato di clandestinità (previsto dalla legge n. 94/2009), hanno inciso, seppur indirettamente, sull'aumento della popolazione carceraria, come riferito dalla maggior parte delle persone ascoltate dalla Commissione. Effetti diretti ha avuto l'inottemperanza dell'obbligo di espulsione impartito dal questore nel momento in cui lo straniero senza giustificato motivo permane illegalmente sul territorio italiano, inottemperanza punita con la reclusione da sei mesi a cinque anni. L'impatto della norma sul sistema penitenziario è significativo in termini di presenze in carcere per esecuzione di pena, ma è ancora maggiore in termini di ingressi, essendo prevista l'obbligatorietà dell'arresto.

Enrico Sbriglia, direttore della casa circondariale di Trieste e segretario nazionale del SI.DI.PE. (Sindacato dei direttori e dei dirigenti penitenziari), nel corso dell'audizione del 25 maggio 2011, ha affermato che *"ogni volta che si prefigura una nuova fattispecie di reato, si dovrebbe teoricamente immaginare anche una proiezione numerica dei potenziali destinatari, per comprendere quale aggravio si potrà determinare all'interno del sistema penitenziario"*.

### 3. LAVORO E RIABILITAZIONE

Il problema del sovraffollamento non è solo una questione di mancanza di spazio a disposizione di ciascun detenuto, ma è profondamente legato al tipo di vita che si conduce in carcere e all'impossibilità di fare della carcerazione l'inizio di quel percorso di rieducazione e di riabilitazione sociale previsto dall'art. 27 della Costituzione italiana.

Il lavoro costituisce lo strumento principale del trattamento rieducativo del detenuto. Il reinserimento nel mondo del lavoro dei detenuti consolida il percorso del reinserimento sociale e dell'abbandono definitivo del circuito criminale e la legislazione nazionale, dalla riforma penitenziaria del 1975 alla legge Gozzini del 1986, per finire con la legge Smuraglia del 2000, che prevede sgravi fiscali per le cooperative e le imprese che assumono persone detenute, si è mossa in questa direzione. La mancanza di fondi ha tuttavia inciso notevolmente sulla possibilità di usufruire di un'occupazione all'interno o all'esterno delle carceri italiane, facendo crescere il disagio che affligge la popolazione detenuta, costretta ad un'inattività forzata in strutture sovraffollate e in condizioni igieniche precarie<sup>18</sup>.

Dalla Relazione sul lavoro penitenziario relativa all'anno 2011, presentata dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria al Parlamento il 24 gennaio 2012<sup>19</sup>, risulta che i detenuti "occupati" sono stati complessivamente 13.765 (pari al 20,4% della popolazione detenuta), di cui 11.508 alle dipendenze del DAP e 2.257 alle dipendenze di "aziende esterne" (imprese profit o cooperative). Di questi 833 sono i semiliberi (795 alle dipendenze di aziende esterne e

---

<sup>18</sup> Sull'argomento v. il contributo di Vincenzo Scalia, *Lavoro e carcere. Un matrimonio possibile?*, in *Le prigionie malate. 8° rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzioni in Italia*, 2011, pp. 166-174.

<sup>19</sup> Si fa riferimento alla sintesi della relazione curata dal Centro studi di "Ristretti orizzonti".

38 in proprio) e 852 gli ammessi al “lavoro esterno” (326 alle dipendenze del DAP e 526 di aziende esterne). Il lavoro interno alle carceri ha quindi visto impegnati 12.080 detenuti (11.182 alle dipendenze del DAP, 593 di cooperative e 305 di imprese profit).

Dalla Relazione si evidenziano elementi di forte criticità, primo fra tutti la consistente diminuzione dei fondi destinati alla retribuzione dei detenuti-lavoratori, passati dai 71.400mila euro del 2006 ai 49.664mila euro del 2011 (-30,5). Rimasto pressoché invariato il numero degli occupati, il risparmio è stato ottenuto riducendo le ore di impiego nei “servizi domestici” (pulizie, cucina, manutenzione degli immobili).

Il compenso medio dei detenuti addetti a lavorazioni industriali ed agricole è risultato quindi assai più elevato rispetto ai lavoratori “domestici”, che hanno percepito mediamente 230 euro lordi mensili (circa la metà al netto di contributi previdenziali e quota di “mantenimento carcere”). Da 18 anni le retribuzioni dei detenuti non vengono adeguate.

In questo contesto, il rapporto tra amministrazioni locali e istituti di pena rappresenta un passaggio fondamentale per il reinserimento socio-lavorativo dei detenuti.

In questo campo specifico si potrebbe immaginare un uso più articolato delle risorse della cassa delle Ammende più articolato nel contesto di un coinvolgimento responsabile di Regioni e Comuni.

Particolarmente interessante, sul piano del lavoro penitenziario, è l'iniziativa posta in essere dalla Regione Sicilia che, in virtù della legge regionale 16 del 1999, consente ai detenuti in espiazione di pena, compresi i minori assistiti da tutor e coloro che scontano la loro pena in forma alternativa, di ottenere un finanziamento pari a circa 25 mila euro, non in denaro ma in attrezzature e materie prime, per l'avvio di un'attività lavorativa autonoma.

Nel tempo sono stati circa 130 i reclusi che hanno usufruito dei benefici di questa legge. Le attività più diffuse sono state quelle di falegnameria, produzione di alimenti, lavori di pelletteria e sartoria. Il

dato importante è quello che riguarda la recidiva. Nessuno dei fruitori del finanziamento, infatti, ha più avuto a che fare con la giustizia.

Secondo l'opinione del Garante dei diritti dei detenuti della Sicilia Salvo Fleres, la misura adottata in Sicilia potrebbe essere esportata in tutto il territorio nazionale, anche attraverso l'utilizzo dei fondi della Cassa per le ammende, con esiti certamente favorevoli, soprattutto nei confronti di reclusi con pene di durata tra i 5 ed i 10 anni.

Va infine ricordato come siano numerosi, negli istituti penitenziari italiani, gli esempi positivi di detenuti impegnati in attività lavorative e di formazione e come sia tangibile l'apporto di umanità e civiltà che tali attività determinano sulla vita delle persone ristrette. Ad esempio, a Milano i detenuti del carcere di Opera hanno dato vita alla "Libera bottega dell'arte", un laboratorio gestito da una cooperativa esterna che forma artigiani qualificati in grado di lavorare il ferro e la pietra. Alcuni di questi detenuti hanno lavorato per la Veneranda fabbrica del Duomo e ricevono commissioni per lavorazioni artistiche in ferro. Alcuni detenuti del carcere Rodolfo Morandi di Saluzzo (CN) lavorano in un micro-birrificio, assunti a tempo indeterminato da una cooperativa sociale, mentre altri producono in carcere biscotti commercializzati all'esterno sotto il logo "Banda biscotti".

Fondamentali poi i laboratori e le attività ricreative che le associazioni di volontariato svolgono dentro gli istituti: laboratori di fotografia (come quello avviato a Napoli a Secondigliano, che ha coinvolto 12 detenuti), di floricoltura e orticoltura (come a Palermo, dove 40 detenuti curano l'orto dell'Ucciardone), di teatro, attivi in moltissime carceri.

## 4. INVIOLEABILITÀ DELLA PERSONA

### 4.1 Morti in carcere

Tra gli indicatori delle condizioni di detenzione vengono presi in considerazione dagli organismi internazionali i suicidi, gli episodi di tentato suicidio, di autolesionismo e di vandalismo verificatisi all'interno delle carceri.

Da inizio anno al 17 febbraio 2012 sono 8 i detenuti che si sono tolti la vita e 21 il totale dei decessi avvenuti nelle carceri (di cui 9 per cause ancora da accertare). Nel 2011 si sono suicidati 63 detenuti (di cui 38 italiani, 25 stranieri) su un totale di 186 persone decedute per cause naturali o per cause da accertare (in 23 casi sono in corso indagini giudiziarie). Per quanto riguarda il 2010, i suicidi sono stati 55, i tentati suicidi 1137, gli atti di autolesionismo 5703, i decessi per cause naturali 108<sup>20</sup>.

Dal 2000 al febbraio 2012, 700 detenuti si sono uccisi e ammonta a 1.954 il totale dei "morti di carcere". Cifra che supera le 2mila unità, sommando le vittime tra le fila della Polizia Penitenziaria: 85 per suicidio e 6 per "incidenti sul lavoro".

Tra il 2008 e il 2009 il tasso dei suicidi in carcere è aumentato del 9% con un picco concernente i detenuti stranieri<sup>21</sup>.

Il sovraffollamento, la riduzione degli spazi, la difficoltà di partecipare ad attività ricreative e lavorative, la mancanza di intraprendere percorsi rieducativi determinano un disagio profondo che sfocia spesso in atti di violenza verso se stessi, verso gli altri o verso la struttura carceraria.

L'attività di monitoraggio da parte degli agenti della polizia penitenziaria, seppur accurata, non può scongiurare del tutto il pericolo che un detenuto si tolga la vita, secondo quanto riferito dal

---

<sup>20</sup> Dati forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

<sup>21</sup> Dati tratti dal 7° rapporto sulle condizioni di detenzioni in Italia, Antigone n.1/ 2010, p. 115.



commissario Ionta, a capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria fino al 2 febbraio 2012, nel corso dell'audizione tenutesi del 12 ottobre 2011. I momenti più critici si verificano quando il detenuto viene trasferito da una sede all'altra, nei primi giorni di detenzione, trovandosi improvvisamente di fronte non solo alla perdita della libertà ma anche all'impossibilità di agire e provvedere a se stesso. Altri momenti critici si verificano in seguito alla comunicazione della sentenza definitiva o dell'aumento della misura cautelare. Gli interventi dell'amministrazione per contrastare e prevenire tale fenomeno puntano a intervenire per limitare l'impatto dell'ingresso in carcere, a intensificare i rapporti del detenuto con il mondo esterno (ad esempio aumentando la frequenza delle telefonate e degli incontri con i familiari), ad elevare il tetto di spesa settimanale e mensile a disposizione di ciascuno, oltre a cercare di assicurare un'osservazione costante delle situazioni più critiche, soprattutto legate alla presenza di patologie cliniche.

Elisabetta Laganà, della Conferenza nazionale volontariato giustizia (audizione del 20 aprile 2011), ha sottolineato che per ridurre ed evitare il drammatico fenomeno dei suicidi in carcere è necessario intervenire sugli aspetti inerenti la relazione e l'affettività in carcere, favorendo la creazione di gruppi d'ascolto e le possibilità di incontro, soprattutto con i familiari. Sul tema dell'affettività esistono già circolari che, se applicate, porterebbero a registrare dei miglioramenti. L'altro campo di intervento, secondo Laganà, è l'esecuzione penale, ricorrendo alle pene alternative e riducendo al minimo gli ingressi in carcere, poiché "il carcere è pieno di soggetti sociali, rispetto ai quali la percentuale della criminalità è molto bassa. Se ogni tipologia di soggetti carcerati (tossicodipendenti, migranti, individui con problemi psichici e psichiatrici) fosse destinata ai veri servizi di appartenenza o se si fosse lavorato meglio sui servizi, forse la situazione sarebbe differente".

Vanno infine ricordate alcune vicende drammatiche quali le morti di Stefano Cucchi, Giuseppe Uva e di altri ancora, morti in

carcere o in ospedale dopo essere stati fermati dalle forze dell'ordine, in situazioni poco chiare e in tutti i casi sotto la custodia dello Stato, vicende che negli ultimi anni hanno destato indignazione e sgomento.

Riguardo alla morte di Stefano Cucchi, il processo ora in Corte d'assise vede imputati sei medici, tre infermieri e tre agenti di polizia penitenziaria ed è giunto alla sesta udienza. Della vicenda si è occupata anche la Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale. Nella *Relazione conclusiva dell'inchiesta sull'efficacia, l'efficienza e l'appropriatezza delle cure prestate al signor Stefano Cucchi* della Commissione si legge:

*"Il signor Stefano Cucchi muore intorno alle ore 3 del 22 ottobre nel reparto protetto dell'ospedale «Sandro Pertini» per arresto cardiorespiratorio come evento finale di un grave squilibrio idroelettrolitico". "Il paziente, già alcune ore dopo il ricovero, inizia a manifestare opposizione alla somministrazione di cure e cibo. L'opposizione non è intesa a non curarsi, ma è strumentale ad ottenere contatti con l'avvocato di fiducia. Il paziente rifiuta la terapia endovenosa e assume acqua e cibo in maniera saltuaria. In seguito a tale astensione, subisce non solo un drastico dimagrimento (10 kg), ma soprattutto un blocco della funzione renale, caratterizzato da iperazotemia. Questa condizione di iperosmolarità è stata causa dell'aritmia cardiaca mortale.*

*Non è oggetto di indagine della Commissione stabilire chi abbia provocato i traumi lesivi al viso e alle vertebre, traumi che i consulenti tecnici della Commissione ritengono essere stati probabilmente inferti. Né compete alla Commissione indagare perché nessuno, né i medici del «Sandro Pertini», né gli operatori penitenziari, abbia ritenuto, durante i giorni del ricovero, di comunicare ai soggetti interessati – avvocato, familiare, volontario della comunità terapeutica – la richiesta di aiuto del detenuto.*

*Né, ancora, spetta alla Commissione indagare sui motivi che hanno indotto tutti i medici coinvolti nella vicenda a non segnalare*

*alla magistratura la presenza di lesioni di origine traumatica sul corpo del detenuto.*

*Tuttavia, è certo che il signor Stefano Cucchi, dopo aver subito le lesioni traumatiche ed essere stato ricoverato nel reparto protetto dell'ospedale «Sandro Pertini» con una procedura del tutto anomala, chiede di parlare con i soggetti sopra citati, ma tale colloquio non avrà mai luogo. Inizia allora per protesta a rifiutare, almeno in parte, le cure mediche e l'assunzione di cibo e liquidi, rifiuto che lo porterà nel volgere di pochi giorni ai gravi squilibri idroelettrolitici responsabili della morte".*

Ancora oscura la vicenda di Giuseppe Uva, morto il 14 giugno 2008 in ospedale dopo un fermo da parte dei carabinieri per schiamazzi notturni. Dalla caserma dove viene trattenuto alcune ore dopo essere stato fermato, parte la richiesta di un trattamento sanitario obbligatorio per Uva. Trasportato al pronto soccorso, viene poi trasferito al reparto psichiatrico dell'ospedale di Circolo. Il mattino seguente due medici - gli unici indagati dell'intera vicenda - gli somministrano sedativi e psicofarmaci che ne provocano il decesso. Lo scorso ottobre il giudice di Varese ha ordinato la riesumazione della salma per compiere una perizia più approfondita sul corpo e accertare le cause della morte.

Non sono gli unici casi avvenuti ed ognuno ha la sua storia e la sua fisionomia. Le istituzioni parlamentari prestano costante attenzione a tali drammatiche vicende, monitorandole spesso con la stessa tempestività dei media, e non solo nei casi più eclatanti. Attraverso interrogazioni ed interpellanze venute da ogni parte del Parlamento, si è anche riusciti a segnalare per tempo la situazione grave di alcuni istituti e di alcune procedure, riuscendo ad evitare l'insorgere di altri drammatici avvenimenti. Un corretto uso del sindacato ispettivo parlamentare potrebbe rappresentare una funzione di controllo positiva di cui l'amministrazione penitenziaria dovrebbe servirsi.

#### **4.2 La sentenza di Asti: casi di tortura in carcere**

Le motivazioni, depositate il 7 febbraio 2012, della sentenza pronunciata il 30 gennaio dal Tribunale di Asti nel processo contro cinque agenti della polizia penitenziaria per le violenze subite da due detenuti nel carcere di quella città, costituiscono un punto di svolta importante nella riflessione sulla violenza esercitata all'interno degli istituti penitenziari italiani. La sentenza si riferisce a episodi di tortura sistematicamente esercitata nei confronti di due detenuti nel reparto isolamento da parte di cinque agenti della polizia penitenziaria nel carcere astigiano tra il 2004 e il 2005.

Nelle motivazioni si parla di “violenze fisiche: i detenuti venivano malmenati da più persone che entravano nelle celle soprattutto di notte”, a cui si aggiungevano “privazioni del sonno (i detenuti venivano picchiati soprattutto di notte), del cibo, dell’acqua e dei servizi”, e “l’uso del tutto scorretto e disumano di celle “lisce” prive di materassi, di vetri e di caloriferi nel mese di dicembre”. “È provato al di là di ogni ragionevole dubbio - scrive il magistrato - che ad Asti vigevano misure eccezionali volte a intimidire e (...) punire i detenuti aggressivi (...) e a “dimostrare” a tutti gli altri carcerati che chi non rispettava le regole era destinato a pesanti ripercussioni”.

Il magistrato descrive in maniera puntuale un sistema di violenze e intimidazioni che era "scientifico e sistematico" e soprattutto tollerato: “era possibile per gli agenti porre in essere tali comportamenti poiché si era creato un sistema di connivenza con molti agenti della Polizia penitenziaria ed anche con molti dirigenti”. La direzione, varie volte citata, non poteva essere estranea a questa “prassi generalizzata di maltrattamenti” esistente.

Soprattutto il magistrato dimostra come gli episodi ricostruiti puntualmente si attagliano perfettamente alla definizione della tortura data nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 1984, citata per esteso nel testo. Ma nonostante tale corrispondenza, gli agenti sono stati imputati per i reati di abuso di autorità e lesioni, capi

di imputazione per i quali non è possibile precedere per prescrizione o mancanza di querela. Il giudice chiarisce che la derubricazione è dovuta esclusivamente al fatto che l'Italia ha scelto di contravvenire, pur avendola ratificata, alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1984. L'Italia è stata richiamata in sede internazionale sulla mancata applicazione della Convenzione contro la tortura.

Il rifiuto finora opposto ad inserire nel codice penale italiano il reato di tortura impedisce dunque di perseguire e punire i responsabili di atti gravissimi. Le giustificazioni addotte insistono sul fatto che l'insieme delle fattispecie di reato previste nel nostro ordinamento sono di per sé sufficienti a coprire ogni ipotesi di tortura, senza necessità di introdurre un reato specifico al proposito. La sentenza di Asti dimostra il contrario e appare ancor più urgente l'introduzione nel codice penale del reato di tortura come definito dalla Convenzione Onu così come è urgente procedere alla ratifica del Protocollo Opzionale del Consiglio d'Europa sulla Tortura (Opcat) che impone ai paesi l'obbligo della vigilanza e del controllo per prevenire e impedire atti di tortura<sup>22</sup>.

## **5. L'ASSISTENZA SANITARIA IN CARCERE**

La tutela della salute è un diritto fondamentale che deve essere garantito a tutti i cittadini, liberi o reclusi. Per dare concretezza a questo principio, a partire dalla fine degli anni '90, in Italia è cominciato un percorso di riforma dell'assistenza sanitaria che ha visto il suo completamento nel DPCM del 1 aprile 2008 "Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria". Dal 2008 spetta dunque al SSN assicurare la salute

---

<sup>22</sup> Il senatore Perduca ha segnalato a questo proposito gli effetti negativi dell'inasprimento del regime del 41bis (l. 15 luglio 2009, n. 94)

dei detenuti attraverso le Aziende sanitarie locali, non più all'amministrazione penitenziaria. Si tratta di un cambiamento profondo e molto complesso nella sua applicazione, basato sul coinvolgimento del territorio in cui la struttura penitenziaria è inserita attraverso gli enti locali. Spetta inoltre alla Conferenza Stato-Regioni e province autonome la definizione delle forme di collaborazione tra ordinamento sanitario e penitenziario e la ripartizione delle risorse finanziarie.

Come sottolineato nel corso dell'audizione di rappresentanti del Forum nazionale della sanità penitenziaria del 17 novembre 2010, la riforma ha sancito il diritto per il cittadino detenuto di ricevere prestazioni in materia di diagnosi, sanità e cura, al pari del cittadino libero e ha accolto la domanda di salute delle persone in carcere. Tuttavia la riforma è stata definita in quella sede fragile e bisognosa della cura e delle attenzioni di tutte le istituzioni poiché si è verificata una forte differenziazione del suo recepimento, determinando la creazione di un sistema a macchia di leopardo. Il Forum nazionale sta lavorando per dar vita a forum regionali (esistono già in Lazio, Umbria, Toscana, Campania e Piemonte) con l'obiettivo di monitorare da vicino l'applicazione della riforma in tutti i territori.

Il Forum nazionale, in più occasioni, ha messo in luce come i cronoprogrammi previsti dalle tabelle A, B, C del DPCM del 2008 siano ormai scaduti e che è necessario riformularli considerato che in essi erano già incluse le questioni inerenti al passaggio tra Stato e Regioni, le dismissioni degli ospedali psichiatrici giudiziari, la situazione ancora irrisolta del personale medico ed infermieristico operante negli istituti penitenziari italiani.

Una ricerca svolta dall'associazione Antigone sullo stato di applicazione della riforma della sanità penitenziaria ha tracciato il

quadro disomogeneo delle diverse regioni italiane<sup>23</sup>. In alcune, definite virtuose, tra cui Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Lazio, molti passi sono stati fatti per il recepimento del decreto, ognuna con il proprio modello organizzativo, ma adoperandosi per garantire un avanzamento nella tutela della salute delle persone detenute. Altre regioni, Umbria, Molise, Marche, Campania, Calabria, hanno avviato e realizzato solo in minima parte le procedure per l'applicazione del passaggio di competenze. Per quanto riguarda Abruzzo, Puglia e Basilicata l'associazione non ha avuto modo di verificare la situazione per mancanza di dati ufficiali. Rimangono poi le regioni a statuto speciale e le province autonome, il cui quadro presenta livelli di intervento molto diversi: si va dal Friuli Venezia Giulia, che ha dato immediata attuazione alla riforma, alla Sicilia, dove l'attuazione non è stata ancora recepita.

Nel corso delle audizioni tenutesi in Commissione, le forti disuguaglianze esistenti tra le regioni sono state sottolineate molto spesso. Più volte è stata denunciata la situazione di persistente inattuazione della riforma in Sicilia e le gravi e penose conseguenze che tale situazione determina. La regione Sicilia ha istituito una commissione paritetica con il compito di determinare il contenuto delle norme di attuazione per operare il trasferimento di funzioni. A gennaio 2012 è stato istituito, di concerto con il ministero della salute, un tavolo di confronto cui prendono parte rappresentanti del ministero della giustizia e della salute nonché della regione Sicilia per delineare un percorso che possa condurre, entro precise scadenze temporali, ad attuare il trasferimento di funzioni. In particolare, di massima urgenza è l'intervento sulla difficile situazione dell'ospedale psichiatrico giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto.

---

<sup>23</sup> v. 7° rapporto sulle condizioni di detenzioni in Italia, Antigone n.1/ 2010, pp. 62-67.

### **5.1 Gli Ospedali psichiatrici giudiziari**

La chiusura di Barcellona Pozzo di Gotto e degli altri ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) era già attesa e auspicata con il passaggio della sanità penitenziaria al Servizio sanitario nazionale. Le condizioni di degrado e inadeguatezza clinico-assistenziale in cui spesso vivono le persone ospitate negli OPG sono state mostrate al Paese grazie a un reportage video curato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio Sanitario Nazionale presieduta da Ignazio Marino, nell'ambito di un lavoro complesso svolto attraverso audizioni e sopralluoghi a sorpresa che hanno portato ai provvedimenti di sequestro di parte degli OPG di Montelupo Fiorentino e Barcellona Pozzo di Gotto.

Si rimanda alla Relazione sulle condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari approvata dalla Commissione sul SSN il 20 luglio 2011 per l'approfondimento dei risultati delle attività di indagine compiute dalla Commissione, in merito alle condizioni igienico-sanitarie, organizzative e clinico-psichiatriche delle strutture e agli interventi da mettere in atto con urgenza per completare l'attuazione del passaggio di competenza al Servizio sanitario nazionale.

La relazione della Commissione di inchiesta sul SSN, tra gli interventi da attuare con urgenza, cita quelli di revisione e adeguamento dei locali, delle attrezzature, delle apparecchiature e degli arredi sanitari agli standard ospedalieri attualmente in vigore a livello nazionale e regionale, l'introduzione di una nuova organizzazione dell'assistenza sanitaria, che sia conforme ai Piani sanitari regionali della salute mentale delle regioni sede di OPG; la necessità di valutazioni e trattamenti sanitari diversificati per la popolazione degli OPG, che è molto eterogenea, in quanto diverse e graduate sono le esigenze sia in ordine alla sicurezza, che allo sviluppo di progetti psichiatrici di trattamento riabilitativo; la necessità di un più stretto raccordo tra magistratura e Servizi



psichiatrici territoriali, nonché l'elaborazione di linee guida funzionali ad agevolare un più frequente ed omogeneo ricorso alle misure alternative all'internamento.

La strada da seguire è quella della completa sanitarizzazione degli OPG. Un parte importante del decreto "salva carceri" del dicembre 2011 è rappresentata dal superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, che saranno chiusi a partire dal 1 febbraio 2013, con la transizione delle persone ristrette in strutture sanitarie gestite dal servizio sanitario nazionale ed entro il 31 marzo prossimo, saranno definiti i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi, anche con riguardo ai profili di sicurezza, di tali strutture. Il ministro Severino, in audizione, ha ribadito che "le persone che hanno cessato di essere socialmente pericolose dovranno essere dimesse senza indugio e prese in carico, sul territorio, dai dipartimenti di salute mentale".

Oltre alle persone recluse negli OPG, va considerato il disagio psichico delle persone detenute nelle carceri, come denunciato anche da Ornella Favero, direttore responsabile della rivista *Ristretti orizzonti*<sup>24</sup>: per questi detenuti, spesso, "non è prevista alcuna attività di cura visto che gli psicologi e gli psichiatri che operano in tale ambito hanno pochissime ore a disposizione, che peraltro sono anche sottoposte ad ulteriori riduzioni". Nello stesso tempo è necessario "un maggior interessamento da parte dei dipartimenti di salute mentale nei confronti dei cittadini detenuti, che dovrebbero prendere in carico come pazienti, nonostante siano ristretti in carcere".

Altro aspetto emerso nel corso dell'indagine, legato al tema della salute, concerne l'igiene e la sicurezza nelle carceri. Con la riduzione sensibile delle ore destinate ai cosiddetti lavori domestici, ovvero quelli svolti dalle persone addette alle pulizie, a causa del taglio dei fondi per questo tipo di attività, spesso si riscontrano

---

<sup>24</sup> nel corso dell'audizione del 31 marzo 2011.

condizioni igieniche precarie. L'avvocato Vito Pirrone, presidente della sede distrettuale di Catania dell'Associazione nazionale forense, ha descritto in audizione<sup>25</sup> situazioni di totale mancanza di igiene e sicurezza (materassi ormai logori riutilizzati all'infinito, servizi igienici accanto ai letti, luce e fonti luminose del tutto insufficienti e lontane dagli standard previsti per legge) e ha denunciato forti carenze da parte delle ASL, cui spetta il compito di verificare lo stato delle strutture sotto questo profilo.

## **6. INTERNATI E MISURE DETENTIVE DI SICUREZZA**

Gli "internati", come vengono definiti, sono persone che in passato hanno commesso dei reati, hanno avuto una condanna e l'hanno interamente espiata. Pur avendo pagato interamente il loro debito con la giustizia, rimangono reclusi con la motivazione che potrebbero commettere in futuro altri reati. Le persone internate non sono dunque "detenute", ma vengono private della libertà in via cautelare e dovrebbero rapidamente entrare in un circuito virtuoso di recupero anche attraverso la possibilità di svolgere attività lavorativa. Il periodo di detenzione va da uno a quattro anni a seconda dei casi. Una volta terminato questo periodo è il magistrato di sorveglianza che valuta la pericolosità sociale dell'internato ed eventualmente un'ulteriore permanenza nella struttura, che non prevede una scadenza definita<sup>26</sup>. Al 31 dicembre 2011 risultano

---

<sup>25</sup> ascoltato dalla Commissione il 4 maggio 2011.

<sup>26</sup> Dal sito del Dap: "*Le misure di sicurezza sono dei provvedimenti speciali che si applicano nei confronti di autori di reato considerati socialmente pericolosi. Si distinguono dalla pena in quanto non hanno funzione retributiva, ma solo una funzione rieducativa del reo. Per questo motivo si applicano anche ai soggetti non imputabili. La durata della loro applicazione è fissata dalla legge nel minimo. Se la pericolosità persiste, la misura viene rinnovata e fissato un nuovo termine per un ulteriore esame, in caso contrario può essere revocata dal tribunale di sorveglianza anche prima della scadenza del termine. Le misure personali detentive sono l'assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro, l'assegnazione ad una casa di cura e di custodia, il ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario.*"

1.549 internati distribuiti in ospedali psichiatrici giudiziari, case di lavoro e case di cura e custodia e rappresentano il 2,3% della popolazione detenuta.

L'internamento è una misura molto discussa e, come dichiarato dalla Corte costituzionale in più sentenze, non può applicarsi automaticamente<sup>27</sup>. Non è sufficiente il fatto che vi sia l'attribuzione di delinquente abituale o professionale perché automaticamente si possa procedere in questa direzione, essendo richiesta un'esplicita verifica della pericolosità effettiva da parte del giudice di sorveglianza che, figura in generale molto importante, in questa circostanza costituisce una condizione di legittimità vera e propria per una misura che altrimenti sarebbe troppo esposta alla possibilità di arbitrio.

---

*L'art. 216 del codice penale prevede che siano assegnati a **colonia agricola** o a **casa di lavoro** coloro che sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza; coloro che, essendo stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, e non essendo più sottoposti a misura di sicurezza, commettono un nuovo delitto, non colposo, che sia ulteriore manifestazione della abitudine, della professionalità o della tendenza a delinquere; le persone condannate o prosciolte negli altri casi indicati espressamente nella legge agli artt. 212, 215, 224, 226 e 231 del codice penale. L'art. 218 del codice penale attribuisce al giudice il potere di stabilire se la misura di sicurezza debba essere eseguita in una colonia agricola o in una casa di lavoro, tenuto conto delle condizioni e attitudini della persona a cui il provvedimento si riferisce. Il provvedimento può essere modificato nel corso dell'esecuzione in rapporto all'evoluzione della personalità del soggetto.*

*La misura di sicurezza dell'assegnazione a una **casa di cura e custodia**, disciplinata dagli artt. 219-221 del codice penale, è stabilita per gli autori di delitto non colposo, condannati ad una pena diminuita a causa dell'infermità psichica o della cronica intossicazione derivante da alcool o da sostanze stupefacenti oppure affetti da sordomutismo. L'ordine di ricovero è eseguito dopo che la pena restrittiva della libertà personale sia stata scontata o sia altrimenti estinta".*

<sup>27</sup> sentenze n. 249/1983 e n. 1102/1988.

Il punto maggiormente critico è che la funzione rieducativa che dovrebbero avere queste strutture, attraverso l'avviamento al lavoro e il reinserimento nella società, si scontra con le condizioni materiali di una vera e propria reclusione in strutture carcerarie spesso fatiscenti e sovraffollate, in cui è difficile praticare un lavoro. Una delegazione della Commissione ha visitato nel 2009 la Casa di reclusione di Favignana. Sull'isola il regime di trattenimento delle persone internate - come quello dei detenuti - è particolarmente penoso perché la casa di reclusione è stata ricavata in un'antica costruzione difensiva del XII secolo con le camere detentive ricavate nel fossato del castello, umide, sovraffollate e senza doccia; trattandosi di un istituto che si trova su un'isola i collegamenti sono particolarmente difficili, il rapporto con il magistrato di sorveglianza è reso estremamente arduo dal fatto che il magistrato di sorveglianza di riferimento si trova attualmente a Palermo, con i problemi amministrativi e logistici che questo comporta, nella casa di lavoro è presente un numero consistente di internati affetti da patologie di tipo psichiatrico e anche i tossicodipendenti sono molti.

La situazione critica riscontrata a Favignana caratterizza molte altre strutture di questo tipo e sarebbe auspicabile dare spazio e affrontare la condizione degli internati nel dibattito in corso sul sistema carcerario. Si riportano le parole degli internati della casa lavoro di Saliceta San Giuliano di Modena tratte da un appello del 23 gennaio 2012: *“Noi tutti assistiamo con sgomento e preoccupazione agli ultimi risvolti politici in tema di materie penitenziarie”*, scrivono, sottolineando il sollievo nel vedere la problematica del sovraffollamento all'attenzione del Parlamento. *“Quello che ci lascia sgomenti è che non abbiamo assistito a una sola discussione dove fosse posta al centro della questione anche la casa di lavoro e coloro che ne sono ospitati, gli internati ci rifiutiamo di credere che essere una sparuta minoranza in quest'oceano di problematiche carcerarie ci condanni e confini nel limbo del dimenticatoio”*.

## 7. IL GARANTE DEI DIRITTI DEI DETENUTI

L'istituzione dei Garanti dei diritti dei detenuti a livello comunale, provinciale e regionale, ha rappresenta una novità positiva negli ultimi anni in materia penitenziaria. Ultimo passo da compiere in questa direzione è l'istituzione di un'Autorità di garanzia dei detenuti per tutelare i diritti fondamentali delle persone che si trovano in luoghi di privazione della libertà personale<sup>28</sup>.

Attualmente i garanti regionali sono presenti in Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Puglia, Sicilia, Toscana e Umbria; vi sono inoltre 6 garanti provinciali (Enna Ferrara, Lodi, Milano, Padova, Lodi) e 21 garanti comunali (Bergamo, Bologna, Bolzano, Brescia, Ferrara, Firenze, Livorno, Nuoro, Pescara, Piacenza, Pisa, Reggio Calabria, Roma, Rovigo, San Severo, Sassari, Sondrio, Sulmona, Torino, Verona, Vicenza).

---

<sup>28</sup> Dal sito del DAP ([http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_6\\_2.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_6_2.wp)): "Il garante è un organo di garanzia che, in ambito penitenziario, ha funzioni di tutela delle persone private o limitate della libertà personale. Istituito per la prima volta in Svezia nel 1809 con il compito principale di sorvegliare l'applicazione delle leggi e dei regolamenti da parte dei giudici e degli ufficiali, nella seconda metà dell'Ottocento si è trasformato in un organo di controllo della pubblica amministrazione e di difesa del cittadino contro ogni abuso. Oggi questa figura, con diverse denominazioni, funzioni e procedure di nomina, è presente in 22 paesi dell'Unione europea e nella Confederazione Elvetica.

*In Italia non è ancora stata istituita la figura di un garante nazionale per i diritti dei detenuti, ma esistono garanti regionali, provinciali e comunali le funzioni dei quali sono definite dai relativi atti istitutivi. I garanti ricevono segnalazioni sul mancato rispetto della normativa penitenziaria, sui diritti dei detenuti eventualmente violati o parzialmente attuati e si rivolgono all'autorità competente per chiedere chiarimenti o spiegazioni, sollecitando gli adempimenti o le azioni necessarie. Il loro operato si differenzia pertanto nettamente, per natura e funzione, da quello degli organi di ispezione amministrativa interna e della stessa magistratura di sorveglianza. I garanti possono effettuare colloqui con i detenuti e possono visitare gli istituti penitenziari senza autorizzazione, secondo quanto disposto dagli artt. 18 e 67 dell'ordinamento penitenziario (novellati dalla legge n. 14/2009)".*

Al fine di coordinare le attività dei Garanti regionali dei diritti dei detenuti, nell'anno 2008, è stata istituita, da parte dei Garanti della Regione Sicilia, della Regione Lazio, della Regione Campania e, successivamente, della Regione Marche, del Laboratorio Privacy presso il Garante della tutela dei dati personali, la Conferenza Nazionale dei Garanti regionali istituiti per legge. Si tratta di un organismo che consente di pianificare iniziative di rilievo nazionale per meglio affrontare le problematiche connesse alla tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, all'esecuzione della pena, al loro reinserimento sociale. La Conferenza, a turno, è presieduta da un Garante regionale, mentre l'organizzazione è affidata alla figura del segretario generale. Nell'anno 2009 a presiedere la Conferenza è stato chiamato il Garante per la Sicilia Salvo Fleres che è tutt'ora in carica.

L'esigenza di migliorare le condizioni di detenzione, le forme di controllo della legalità nei luoghi di prevenzione della libertà personale e i meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute troverebbe nell'istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, munito della necessaria autonomia ed indipendenza, un efficace e indispensabile strumento. La legge nazionale dovrebbe inoltre stabilire criteri omogenei relativi alle competenze delle diverse istituzioni Garanti cui hanno dato vita negli anni gli enti locali<sup>29</sup>.

## **8. BAMBINI E DETENUTE MADRI**

Nel corso dell'audizione del 14 febbraio 2012, sono stati ascoltati alcuni rappresentanti di "A Roma, insieme - Leda Colombini", associazione romana fondata nel 1991 da Leda Colombini, che si occupa di donne e bambini in carcere e svolge la sua attività prevalentemente nella casa circondariale femminile di Rebbibbia. Gioia Passarelli, presidente dell'associazione, ricordando che la legislazione

---

<sup>29</sup> In appendice i disegni di legge presentati in materia dai senatori Di Giovan Paolo e Fleres sull'istituzione di un garante nazionale.

italiana prevede che i bambini vivano in carcere con le proprie madri fino al compimento dei tre anni, ha sottolineato quanto sia importante ridurre i danni della carcerazione e della permanenza in un luogo necessariamente chiuso verso l'esterno proponendo ai bambini stimoli e conoscenze indispensabili per accompagnarli nel momento più delicato e decisivo della loro crescita. L'associazione, nei venti anni di attività nel carcere di Rebibbia, ha ottenuto che i bambini escano durante il giorno dal carcere frequentando asili esterni e che il sabato svolgano delle attività ricreative in città, ospiti di famiglie di volontari. Ma al di là dell'esempio positivo di Rebibbia, l'obiettivo da raggiungere è che nessun bambino trascorra alcun periodo di vita, più o meno lungo, all'interno del carcere.

A livello nazionale, come ricordato da Matteo Massimi nel corso dell'audizione, erano presenti al 30 giugno 2011, 53 madri con 54 bambini. La permanenza in carcere dei bambini ha una durata media di sei mesi, ma vi sono casi di bambini tenuti in carcere per tutti e tre gli anni di vita, come previsto dalla legge. Nel carcere di Rebibbia, al 13 febbraio 2012, risultavano 14 madri con 15 bambini. Di queste, 13 madri sono Rom condannate più volte a pene di durata contenuta, nella maggior parte dei casi per il reato di furto. Nel loro caso è difficile che vengano concesse misure cautelari o alternative in quanto recidive e perché le condizioni abitative nei campi non sono accettabili.

La presenza straniera è prevalente in seguito alla legge Finocchiaro del 2001 che ha determinato una diminuzione consistente della presenza di gestanti o mamme italiane prevedendo, tranne in alcuni casi, la possibilità di espiare la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli. La legge sulle detenute madri, approvata nell'aprile 2011<sup>30</sup>, porta a sei anni il limite di età dei figli sotto il quale è possibile la custodia fuori dal

---

<sup>30</sup> Legge 21 aprile 2011, n. 62.

carcere con l'obiettivo di evitare ai bambini il duplice trauma dell'allontanamento dalla madre e della vita in un ambiente poco adatto alla loro crescita. Qualora sia disposta la custodia per esigenze cautelari di massima rilevanza, le strutture previste sono case famiglia protette (ve ne sono pochissime attualmente in funzione) e gli ICAM, vale a dire gli Istituti di custodia attenuata per madri detenute. In questi ultimi istituti, da costruire entro il 2014 - ne è stato realizzato solo uno a Milano - madri e bambini dovrebbero vivere in un ambiente più familiare, ma si tratta comunque di strutture non sempre in grado di rispondere alle esigenze del bambino. Va evidenziato come, nonostante la legge sia stata varata, la soluzione reale e concreta risieda nella sua applicazione e soprattutto nella emanazione a brevissimo tempo - visto che i tempi previsti dalle legge sono scaduti - di una circolare ministeriale attuativa.

Il ministro Severino, nel corso dell'audizione del 21 febbraio 2012, ha ribadito che "l'unica soluzione praticabile e realmente efficace per le madri detenute con i loro bambini sembra poter essere individuata nell'attivazione di sistemi alternativi al carcere". "Occorre proseguire nella strada intrapresa, collaborando con le regioni, al fine di attivare nuove strutture idonee ad accogliere le madri detenute con i loro bambini in un ambiente familiare che non ricordi il carcere, nel quale le madri siano sostenute da operatori specializzati nella cura dei figli e all'interno delle quali siano assicurate ai bambini regolari uscite all'esterno, un'adeguata educazione e occasioni di socializzazione".

## **9. OMOSESSUALI E TRANSESSUALI IN CARCERE**

Un aspetto che la Commissione ha voluto approfondire è quello delle persone omosessuali e transessuali detenute nelle carceri, cui è stata dedicata l'audizione tenutasi il 28 settembre di Luigi Di Mauro, presidente della Consulta permanente cittadina del Comune di Roma per i problemi penitenziari, e di Stefania Boccale, consulente legale del circolo di cultura omosessuale "Mario Mieli" e vice presidente della Consulta, i quali, oltre a tracciare un quadro



delle problematiche su questo tema, hanno raccontato nel dettaglio la situazione attuale del carcere di Rebibbia.

I dati del DAP riportati in audizione e aggiornati al 27 settembre 2011 rilevano un numero di 104 persone tra omosessuali dichiarati e transessuali, accolti in vari istituti penitenziari del Paese. Il primo elemento sottolineato da Di Mauro è che non tutti gli istituti sono dotati di reparti dedicati a queste persone, molte delle quali sono inserite nelle sezioni maschili, poiché non viene loro riconosciuto il loro stato. Se un omosessuale nel momento in cui entra in carcere si dichiara tale, viene messo in isolamento o insieme alle persone transessuali per cui spesso preferisce negare la propria identità. Allo stesso modo una transessuale può essere assegnata al reparto maschile, non a quello femminile. Si pone a questo punto il problema della discriminazione all'interno degli istituti, per cui tra i detenuti possono verificarsi episodi di violenza, cui l'unico rimedio al momento è la separazione.

Anche i rapporti con il personale della polizia penitenziaria possono essere a volte difficili e occorrerebbero dei corsi di formazione specifica per sensibilizzare gli operatori su questo tema. Ad esempio, alle persone transessuali ci si deve rivolgere al maschile perché tale è l'appartenenza di genere di questi soggetti secondo l'anagrafe, il che rappresenta un'ulteriore, pesante discriminazione

L'istituto di Rebibbia dispone di un reparto dedicato, il G8, e ospita quindici persone (al settembre 2011), di cui una è omosessuale dichiarato, le altre transessuali. Dei quindici detenuti, otto sono tossicodipendenti. I detenuti transessuali provengono soprattutto da paesi del Sud America, come la Colombia, l'Argentina, il Perù e il Brasile; ci sono poi alcuni slavi e soltanto due italiani. I reati compiuti da questi detenuti sono soprattutto legati alla tossicodipendenza e allo sfruttamento della prostituzione, contesti in cui le persone transessuali spesso si ritrovano a causa delle ingenti spese necessarie per cambiare il sesso, considerato anche che la

condizione di transessuali non consente loro di trovare facilmente un lavoro e in ogni caso non ci sono lavori che garantiscano una retribuzione sufficiente a completare tutto il percorso.

Spesso succede che le transessuali all'esterno abbiano già iniziato un loro percorso di trasformazione del corpo, assumendo ormoni prescritti da medici endocrinologi all'interno dei reparti specialistici ospedalieri cui si rivolgono. All'ingresso in carcere questo percorso viene sospeso, almeno momentaneamente, e ripreso in seguito sotto la guida di altro personale medico. Viene inoltre interrotto anche il percorso psicoterapeutico, assolutamente indispensabile in questo passaggio. A Roma la Consulta permanente cittadina del Comune, insieme al circolo «Mario Mieli» e all'associazione Arcitrans (la sezione dell'ARCI che si dedica esclusivamente alle transessuali), in passato ha avviato, grazie al sostegno del Comune di Roma, dei progetti di collaborazione con il SAIFIP del San Camillo, un reparto specializzato nel cambiamento del sesso, ma al momento tutte le attività sono venute meno per la mancanza di fondi. Il coinvolgimento degli enti locali è fondamentale per avviare azioni qualsiasi azione di sostegno.

Il fatto che si tratti per lo più di persone straniere comporta difficoltà ad avere contatti con il proprio paese d'origine e anche ad ottenere colloqui, oltre alle difficoltà di lingua nei colloqui con i propri avvocati. Spesso si tratta di persone in attesa di espulsione che sanno perfettamente che, alla fine della loro pena, riceveranno il provvedimento di espulsione dal territorio italiano. In questo caso, un percorso di risocializzazione diventa fine a se stesso poiché una volta uscite dal carcere, stante il rischio oggettivo di espulsione, queste persone preferiscono far perdere le proprie tracce, ritornare sulla strada e rientrare in quel circuito criminoso fatto di prostituzione e tossicodipendenza.

Infine, è stato ricordato come il mancato riconoscimento delle unioni omosessuali comporti una serie di criticità nell'ambito del

riconoscimento dei diritti, a cominciare dalle difficoltà che un detenuto omosessuale incontra nell'ottenere colloqui per il proprio partner e nel ricevere il sostegno necessario nel percorso di detenzione.

## 10. DETENUTI ITALIANI ALL'ESTERO

Un ultimo aspetto affrontato dalla Commissione in sede di audizione riguarda la situazione degli italiani detenuti all'estero. Il 18 maggio 2011 sono state ascoltate Katia Anedda, presidente dell'Associazione "Prigionieri del Silenzio" e l'avvocato Francesca Carnicelli, legale della medesima associazione.

Katia Anedda ha ricordato che l'associazione è nata nel 2008 in occasione della detenzione all'estero del suo compagno Carlo Parlanti<sup>31</sup>, per iniziativa di sette donne particolarmente sensibili all'argomento ed è attualmente l'unica associazione non a scopo di lucro che si occupa specificamente del tema dei detenuti italiani all'estero. L'associazione dedica particolare attenzione ai familiari dei detenuti poiché sono loro ad avere bisogno di speciale assistenza, in quanto devono affrontare - spesso nella più totale assenza di informazioni - le grandi difficoltà legali, finanziarie e morali, che si presentano quando un congiunto si trova ad affrontare una detenzione all'estero. La situazione delle carceri, non solo nei paesi cosiddetti in via di sviluppo ma anche in molti di quelli considerati civili, è troppo spesso caratterizzata da una assoluta mancanza di diritti dei detenuti. Numerose le difficoltà che si presentano allorché ci si trova esposti all'estero alla privazione della libertà, a cominciare dalla mancanza di conoscenza della lingua e alle conseguenti difficoltà di comunicazione con il proprio avvocato.

---

<sup>31</sup> Il 15 febbraio 2012 Carlo Parlanti è tornato in Italia.

Le cifre fornite dal Ministero degli affari esteri riportano che sono 2.905 gli italiani detenuti all'estero e lo Stato, attraverso le strutture diplomatiche, non è sempre in grado di fornire loro un'assistenza adeguata.

Va ricordata in questo rapporto la tragica vicenda di Daniele Franceschi, originario di Viareggio, arrestato nel mese di marzo 2010 con l'accusa di falsificazione e uso improprio di carte di credito, mai processato, e deceduto lo scorso 25 agosto in una cella del carcere di Grasse, nell'entroterra di Cannes, per un presunto arresto cardiaco, in circostanze che devono essere chiarite. La vicenda è stata oggetto di un'interrogazione parlamentare da parte della senatrice Granaiola<sup>32</sup> ed è più volte emersa nel corso delle audizioni della Commissione.

---

<sup>32</sup> Legislatura 16, Atto di Sindacato Ispettivo n. 3-01699: *"Da una prima ricostruzione dei fatti emerge che il decesso è stato registrato alle ore 19,15 del 25 agosto nella cella della prigione di Grasse, che le autorità consolari italiane sono state avvertite la mattina del 26 alle ore 11 e che alle 12,50 la stazione dei carabinieri di Viareggio, messa al corrente via fax ha immediatamente convocato il fratello della vittima; le autorità carcerarie e giudiziarie francesi hanno fornito versioni discordanti sull'ultimo giorno di vita di Daniele Franceschi, il direttore del carcere ha infatti sostenuto che alle ore 13,30 il giovane stava bene, mentre al controllo seguente svoltosi alle 17 era stato trovato morto. Franceschi ha inviato lettere alla madre nelle quali denunciava di aver subito soprusi, maltrattamenti, minacce di essere messo in cella con elementi pericolosi e di non essere stato curato quando aveva la febbre molto alta. Inoltre, il giorno prima di morire, aveva scritto, in corretto francese, al medico della prigione, che sentiva un forte dolore al cuore e alla spalla sinistra e che chiedeva di essere visitato in un ospedale esterno; il medico ha visitato il ragazzo ma ha sottovalutato la situazione e lo ha rispedito in cella, dove è morto solo e inascoltato; le testimonianze dei compagni di detenzione lasciano pensare a un'omissione di soccorso. Le autorità francesi hanno effettuato l'esame autoptico, al quale non ha potuto partecipare nessun medico di fiducia della famiglia, né italiano, né francese, con la motivazione ufficiale che la procedura di nomina sarebbe stata troppo complessa; i familiari hanno potuto vedere il corpo grazie all'intervento del Console generale d'Italia a Nizza, soltanto poco prima dell'autopsia, ed hanno dichiarato che il giovane era irriconoscibile, che aveva il volto gonfio, segni rossi sulla guancia e sul naso una macchia scura; il 13 ottobre la mamma di Daniele*

## 11. CIRCOLARE DAP N. 3594/6044

La circolare n. 3594/6044, diramata dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria il 25 novembre 2011, introduce un nuovo modello di trattamento che prende le mosse dalla consapevolezza della necessità di definire un modello di sicurezza differenziato in base alle diverse tipologie di detenuti. Vengono dunque introdotti codici per ogni categoria di detenuti che corrispondono al livello di rischio che presentano, introducendo un regime a celle aperte per i ristretti non pericolosi. In tal modo si garantiscono loro più ampi spazi di trattamento e di recupero sociale.

In base alle nuove disposizioni, il perimetro della detenzione non è più quello della cella, bensì quello della sezione, all'interno della quale la vita penitenziaria sarà connotata da libertà di movimento, ovviamente secondo precise regole di comportamento che ne condizionino l'andamento. L'ammissione del detenuto - sia esso condannato o imputato - al regime aperto è subordinata ad una valutazione della sua pericolosità. A questo fine ad ogni soggetto viene attribuito un 'codice' (bianco, giallo, verde o rosso), che indica la probabilità di commissione, da parte dello stesso, di fatti di evasione o di turbamento dell'ordine e della sicurezza interna all'istituto.

---

*Franceschi, che si era recata in Francia per dare l'ultimo saluto alla salma del figlio, è stata malmenata dalla polizia francese, gettata a terra con un calcio, perché aveva osato protestare con forza davanti al carcere di Grasse, e ha riportato la frattura di alcune costole; quello che resta del corpo di Daniele Franceschi - dopo l'asportazione di numerosi organi, compreso il cuore - è stato inviato in Italia per essere sottoposto a una nuova autopsia, ottenuta con difficoltà dai legali della famiglia e infine disposta dalla Procura di Lucca; la nuova autopsia - peraltro difficile da eseguire in quanto buona parte degli organi è ancora a disposizione dell'autorità giudiziaria francese - sembra escludere il pestaggio in carcere come causa della morte, ma restano ancora da chiarire la riscontrata frattura del setto nasale, mai refertata in Francia, e da acquisire le analisi del sangue eseguite sul giovane detenuto che segnalavano la possibile presenza di un infarto in corso, lasciando intravedere l'incuria di chi poteva intervenire e non lo ha fatto".*

Un presupposto fondamentale per l'attuazione del nuovo sistema è l'approfondita conoscenza della popolazione detenuta in quanto si dovrà effettuare una scelta analitica dei soggetti che potranno usufruire del regime aperto.

Un altro elemento di novità è dato dall'introduzione di nuove regole di assistenza e di un gruppo di intervento interdisciplinare per prevenire i suicidi. Lo staff addetto a questo ruolo non dovrà accostarsi al soggetto a rischio con l'approccio di tipo tradizionale, incentrato sulla "sorveglianza", finalizzato a prevenire gesti di autolesionismo, ma piuttosto con un approccio basato sul sostegno. Le misure sino ad oggi poste in essere erano finalizzate a intensificare la vigilanza nei confronti dei soggetti ritenuti a rischio, e cioè essenzialmente nei confronti dei soggetti al momento del loro ingresso nell'istituto penitenziario (c.d. nuovi giunti). Per rispondere più efficacemente al problema, si prevede ora l'istituzione a livello regionale di gruppi di lavoro all'interno dei già esistenti 'Osservatori permanenti sulla sanità penitenziaria', a cui si attribuisce il compito di elaborare dei "programmi operativi di prevenzione del rischio autolesivo e suicidiario in carcere", basati su nuovi criteri che la circolare indica.

Il provvedimento è stato in generale salutato positivamente. Va comunque considerato che da più parti è stata sollevata l'obiezione che la possibilità di avere le celle aperte durante il giorno dovrebbe essere la regola per tutti i detenuti comuni in media sicurezza, secondo quanto previsto dal regolamento penitenziario del 2000 che distingue tra "locali nei quali si svolge la vita dei detenuti" e "locali" o "camere di pernottamento", e non una conseguenza del comportamento del detenuto.

## **12. IL "PACCHETTO SEVERINO" APPROVATO DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI IL 16 DICEMBRE 2011**

### **12.1 Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri. Il decreto "salva carceri"**

Le misure introdotte della legge n. 9 del 17 febbraio 2012 (di conversione del decreto legge n. 211 del 22 dicembre 2011, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 20 febbraio 2012), sono mirate principalmente a ridurre il fenomeno delle "porte girevoli". Più in dettaglio, il provvedimento introduce due modifiche nell'art. 558 del codice di procedura penale. Con la prima, si prevede che, nei casi di arresto in flagranza, il giudizio direttissimo debba essere necessariamente tenuto entro, e non oltre, le quarantotto ore dall'arresto, non essendo più consentito al giudice di fissare l'udienza nelle successive quarantotto ore. Con la seconda modifica, viene introdotto il divieto di condurre in carcere le persone arrestate, per reati di non particolare gravità, prima della loro presentazione dinanzi al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo. In questi casi, l'arrestato dovrà essere, di norma, custodito dalle forze di polizia, salvo che ciò non sia possibile per mancanza di adeguate strutture o per altri motivi, quali lo stato di salute dell'arrestato o la sua pericolosità. In tali casi, il pubblico ministero dovrà adottare uno specifico provvedimento motivato<sup>33</sup>.

Come già sottolineato, la legge consentirà inoltre di applicare la detenzione presso il domicilio introdotta dalla legge n. 199 del 2010 per un maggior numero di detenuti, innalzando da dodici a diciotto mesi la pena detentiva che può essere scontata presso il domicilio del condannato anziché in carcere.

---

<sup>33</sup> Va ricordato che nel decreto, in sede di dibattito in Senato, è stato incluso l'allargamento della riforma sanitaria penitenziaria anche agli arrestati in camere di sicurezza (emendamento Di Giovan Paolo).

Del superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari si è già detto specificando che con la chiusura delle strutture si dovrà provvedere alla transizione delle persone ristrette in strutture sanitarie gestite dal servizio sanitario nazionale<sup>34</sup>.

## **12.2 Disegno di legge "Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili".**

Il disegno di legge<sup>35</sup> interviene su quattro materie, attraverso lo strumento della delega al Governo: depenalizzazione; sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili; sospensione del procedimento con messa alla prova; pene detentive non carcerarie.

- Depenalizzazione: si prevede la trasformazione in illecito amministrativo dei reati puniti con la sola pena pecuniaria, con esclusione dei reati in materia di edilizia urbanistica, ambiente, territorio e paesaggio, immigrazione, alimenti e bevande, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, sicurezza pubblica. Sono inoltre escluse dalla depenalizzazione le condotte di vilipendio comprese tra i delitti contro la personalità dello Stato. Il termine per l'attuazione della delega è di diciotto mesi.

- Sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili: coerentemente con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo si tende a garantire l'effettiva conoscenza del processo. La delega prevede che la sospensione del dibattimento comporta una sospensione della

---

<sup>34</sup> Grazie a due emendamenti presentati nel corso della discussione in Senato del provvedimento, entro il 31 marzo 2012 dovrà essere adottata una circolare attuativa di tale transizione mentre è stato fissato al febbraio 2013 il termine per l'analisi della situazione attuale degli "internati". Inoltre la riforma sanitaria penitenziaria è stata allargata anche agli arrestati nelle camere di sicurezza al fine di garantire assistenza sanitaria a vantaggio sia degli arrestati che degli agenti.

<sup>35</sup> L'iter parlamentare è cominciato nel febbraio 2012.



prescrizione per un periodo pari a quello previsto per la prescrizione del reato: quindi, se il reato si prescrive in 6 anni, il corso della prescrizione sarà sospeso per 6 anni, dopo i quali ricomincerà a decorrere. Questo periodo dovrà servire a portare il processo a conoscenza dell'imputato. La sospensione del processo non opera nei casi in cui si può presumere che l'imputato abbia conoscenza del procedimento: ad es., quando è stato eseguito un arresto, un fermo o una misura cautelare o nei casi di latitanti (che si sono volontariamente sottratti alla conoscenza del processo). Inoltre, la sospensione del procedimento non opera nei casi dei reati di mafia, di terrorismo o degli altri reati di competenza delle direzioni distrettuali.

- Sospensione del procedimento con messa alla prova:

è prevista in caso di reati non particolarmente gravi (puniti con pene detentive non superiori a quattro anni). La sospensione con messa alla prova è rimessa a una richiesta dell'imputato, da formularsi sino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado. La messa alla prova consiste in una serie di prestazioni, tra le quali un'attività lavorativa di pubblica utilità (presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato), il cui esito positivo determina l'estinzione del reato. Potrà essere concessa soltanto una volta (o due, purché non si tratti di reati della medesima indole) a condizione che il giudice ritenga che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati.

- Pene detentive non carcerarie:

è prevista l'introduzione di due nuove pene detentive non carcerarie: la reclusione e l'arresto presso l'abitazione o altro luogo di privata dimora. Queste pene sono destinate a sostituire la detenzione in carcere in caso di condanne per reati puniti con pene detentive non superiori a quattro anni. Le nuove pene saranno applicate direttamente dal giudice della cognizione, con notevoli vantaggi processuali. Si tratta di modifiche in linea con gli obiettivi generali del provvedimento legislativo, che intende realizzare una equilibrata "decarcerizzazione" e dare effettività al principio del minor sacrificio possibile della libertà personale.

**12.3 Schema di D.P.R. "Modifiche al D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230. Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà"**

Premesso che al momento della pubblicazione di questo rapporto l'iter del provvedimento deve ancora avere inizio, le misure proposte hanno la finalità di giungere alla modifica dell'ordinamento penitenziario, in modo da fornire al detenuto - al momento del suo ingresso in carcere - e ai suoi familiari, una guida in diverse lingue, che indichi in forma chiara le regole generali del trattamento penitenziario e che fornisca tutte le informazioni indispensabili su servizi, strutture, orari e modalità di colloqui, corrispondenza, doveri di comportamento. Lo schema di D.P.R. modifica due norme del Regolamento penitenziario introducendo la *Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati*.

## **PARTE TERZA: IL TRATTENIMENTO DEGLI STRANIERI**

### **1. I DIRITTI DEI MIGRANTI E DEI RICHIEDENTI ASILO**

#### **1.1 LE FONTI DI DIRITTO RELATIVE ALLO STATUS DEI RIFUGIATI, DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI LAVORATORI MIGRANTI**

##### **a) Definizione status dei rifugiati e richiedenti asilo**

Il diritto internazionale riconosce il diritto di ogni persona di lasciare il proprio paese e farvi ritorno. Tale libertà è sancita dapprima dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art. 13) ma anche da molteplici successive convenzioni internazionali in materia di diritti umani. Se questo diritto è ormai ampiamente riconosciuto per quanto concerne gli spostamenti da e verso il territorio di uno stato per coloro che ne hanno la cittadinanza, una maggiore riluttanza si è sempre riscontrata nel riconoscere un analogo diritto per i non-cittadini. Tale riluttanza, che si è generalmente tradotta nella prerogativa sovrana di ogni stato di decidere le proprie politiche nel settore dell'immigrazione, conosce un'unica eccezione, rappresentata dalla protezione internazionale dei rifugiati. A questa categoria di soggetti particolarmente vulnerabili è dedicata la "Convenzione relativa allo status dei rifugiati", adottata a Ginevra il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore sul piano internazionale il 22 aprile 1954 (per l'Italia il 13 febbraio 1955, legge di ratifica n.722 del 24 luglio 1954), e il relativo protocollo aggiuntivo, entrato in vigore il 4 ottobre 1967. Anche la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, all'art. 14 c.1 afferma che *"Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni"*.

Il diritto di asilo, come è noto, è peraltro entrato nella nostra Costituzione all'art. 10 c. 3<sup>36</sup>.

Il rifugiato è colui che, ai sensi dell'art. 2 c.2 della Convenzione di Ginevra, come modificata dal Protocollo di New York del '67, "*nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello stato di cui possiede cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto Stato*".

L'articolo 31 costituisce, insieme ai successivi articoli 32 e 33, il cuore della Convenzione, disponendo che non vengano prese sanzioni penali a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate. L'articolo 32 afferma il divieto per ogni Stato di espulsione del rifugiato residente nel proprio territorio, salvo che per motivi di sicurezza nazionale.

Infine, l'art. 33 proclama un principio cardine su cui si fonda la protezione internazionale dei rifugiati, quello del *non-refoulement*:

*"1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche."*

Tale principio è ampiamente riconosciuto sia dall'ordinamento europeo che da quello italiano, e costituisce, tra l'altro, un corollario del più generale divieto, perentorio e inderogabile, di tortura e di altri

---

<sup>36</sup> "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".

trattamenti inumani e degradanti. Ne deriva infatti il divieto per gli Stati di inviare una persona in un paese in cui si ritiene che possa diventare vittima di tortura o di altri maltrattamenti.

I rifugiati e i richiedenti asilo sono dunque coloro che sono costretti ad abbandonare il proprio paese perché perseguitati in base alle loro idee politiche, religiose, le proprie origini etniche o la propria lingua. Si tratta comunque di migranti in quanto costretti dalla situazione in cui vivono ad abbandonare il proprio paese.

#### **b) Diritti dei lavoratori migranti**

Le norme internazionali, dunque, proteggono i migranti in quanto sono soggetti deboli, esposti a pericoli di ogni tipo non solo lungo la via che dovrà portarli in un luogo altro da quello in cui sono nati e cresciuti, ma anche proprio laddove avranno scelto di stabilirsi nella speranza di condizioni di vita migliori. Tra coloro che sono costretti a lasciare la propria casa il diritto internazionale offre tutela sia ai rifugiati, nell'accezione data dalle norme a questa categoria di persone, sia ai lavoratori, a coloro, cioè, che il bisogno ha spinto a cercare nuove fonti di sostentamento. I lavoratori migranti costituiscono una categoria di persone particolarmente vulnerabili e, pertanto, bisognose di tutela<sup>37</sup>.

Ecco perché gli Stati hanno riconosciuto un diritto di protezione sia ai rifugiati, sin dagli anni '50, con la stesura della Convenzione di Ginevra, sia ai lavoratori migranti, sebbene in forma più lenta e graduale.

Non è questa la sede per una disamina degli effetti della globalizzazione sullo sviluppo mondiale. L'intensificazione del fenomeno migratorio, che è oggi una realtà di massa dalle proporzioni sconosciute in passato, e l'estensione dei diritti umani a livello internazionale, hanno reso ineludibile la definizione di un sistema internazionale di garanzie per i lavoratori migranti. Il 28 dicembre 1990

---

<sup>37</sup> La vulnerabilità deriva dall'allontanamento dallo Stato di origine, che costituisce di per se una situazione di svantaggio.

l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, in vigore sul piano internazionale dal 2003. La Convenzione è il frutto di un lavoro lungo, durato ben dieci anni, che è cominciato dalla istituzione, nel 1979, di un gruppo di lavoro dall'Assemblea Generale che aveva l'incarico specifico di redigere un testo che riconoscesse i diritti dei migranti.

Va ricordato peraltro che già il *Patto Internazionale sui diritti civili e politici*, adottato a New York il 16 dicembre 1966, e in vigore in Italia dal 15 dicembre 1978, all'art. 12 contempla diritti per gli stranieri presenti sul territorio di uno Stato. La *Convenzione* del 1990 ha un contenuto decisamente più garantista e, per questo, "innovativo". Purtroppo la *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie* è stata ratificata da un numero contenuto di Stati, principalmente Stati di emigrazione piuttosto che di immigrazione. Anche l'Italia non ha firmato e ratificato l'importante documento.

Il *Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, adottato dall'Assemblea generale Onu nel 1966, entrati in vigore il 3 gennaio 1976 (in Italia dal 1977), all'art. 2, comma 2 ribadisce solennemente l'obbligo di non discriminazione rispetto ai diritti enunciati, tra cui in particolare il lavoro: "*Gli Stati parti (...) recita questo importante documento "si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altro opinione, l'origine nazionale o sociale (...)"*.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione della Convenzione, questa si applica a tutti i lavoratori migranti<sup>38</sup> e alle loro famiglie, senza

---

<sup>38</sup> Ai sensi dell'art. 2.c. 1 della Convenzione, "*l'espressione "lavoratori migranti" designa le persone che eserciteranno, esercitano o hanno esercitato una attività remunerata in uno Stato cui loro non appartengono"*.

alcuna distinzione (art. 1) e indipendentemente che si tratti di lavoratori migranti "regolari" o "irregolari" ovvero che siano in possesso di regolare permesso di soggiorno o meno. L'irrilevanza di questa distinzione<sup>39</sup> ai fini dei diritti di cui godono, o dovrebbero godere, i migranti costituisce probabilmente un elemento la cui importanza non andrebbe sottovalutata. Tutti i lavoratori migranti ed i membri delle loro famiglie dovrebbero godere dei diritti umani fondamentali, elencati negli artt. 8-35, a prescindere dal fatto che siano in possesso o meno dell'autorizzazione prevista dalle rispettive legislazioni nazionali. Alla base vi è il principio di uguaglianza di trattamento e il principio di non discriminazione. L'art. 10 della Convenzione, richiamando altri atti internazionali, sancisce il divieto di tortura o altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

L'art. 17 contiene i principi *standard* in merito alla detenzione, che sono i seguenti:

*" 1. I lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie che vengono privati della loro libertà sono trattati con umanità e con il rispetto della dignità inerente alla persona umana e della loro identità culturale.*

*2. I lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie imputati sono, salvo alcune circostanze eccezionali, separati dai condannati e sottomessi ad un regime diverso, appropriato alla loro condizione di persone non condannate. I giovani imputati vengono separati dagli adulti e si decide sul loro caso il più rapidamente possibile*

---

<sup>39</sup> Tale irrilevanza si deduce dal fatto che in tutta la Convenzione si proclamano i diritti di tutti i lavoratori migranti, senza specificare o entrare nel merito della loro situazione giuridica, di migrante regolare o irregolare.

*3. I lavoratori migranti o i membri delle loro famiglie che sono detenuti in uno Stato di transito o uno Stato di impiego a causa di una infrazione alle disposizioni relative alle migrazioni devono essere separati, nella misura del possibile, dai condannati o imputati.*

*4. Durante tutto il periodo nel quale dei lavoratori migranti o dei membri della loro famiglia siano imprigionati in virtù di una sentenza pronunciata da un tribunale, il regime penitenziario comporta un trattamento il cui obiettivo essenziale è la loro espiazione e il loro recupero sociale. I giovani che delinquono vengono separati dagli adulti e sottomessi ad un regime appropriato alla loro età ed al loro status legale.*

*5. Durante la loro detenzione o il loro imprigionamento, i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie godono quanto i nazionali degli stessi diritti di visita dei membri delle loro famiglie.*

*6. Ogni volta che i lavoratori migranti vengono privati della loro libertà le autorità competenti dello Stato interessato accordano una attenzione particolare ai problemi che potrebbero porsi nei confronti delle loro famiglie, particolarmente al coniuge e ai figli minorenni.*

*7. I lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie che sono sottoposti a una qualunque forma di detenzione o di imprigionamento in virtù delle leggi dello Stato di impiego o dello Stato di Transito godono dei medesimi diritti degli appartenenti a quello Stato che si trovano nella stessa situazione. "*

Pare particolarmente rilevante il comma 2 dell'art. 19. Nel caso il lavoratore migrante o un membro della sua famiglia si rendessero



responsabili di una violazione di legge del paese ospite, viene imposto di fare comunque "*considerazioni umanitarie legate alla condizione di lavoratore migrante*".

La Convenzione prevede inoltre l'istituzione di un Comitato per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti ed i membri delle loro famiglie, con il compito di redigere un rapporto annuale all'Assemblea Generale in merito all'applicazione delle norme della convenzione da parte degli stati contraenti.

**c) Criteri standard per il trattenimento dei migranti e dei richiedenti asilo**

Per quanto concerne le modalità con le quali i migranti di tipo "economico" (coloro che si spostano alla ricerca di migliori condizioni di vita) o i richiedenti asilo possano essere trattenuti dal paese ospite in attesa di accertamenti relativi alla loro condizione, in linea generale vanno osservati i principi di umanità e di rispetto della dignità umana: "*Qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana*"<sup>40</sup>.

Inoltre il 7° Rapporto generale del *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa* (CPT/Inf (97)10) tratteggia alcuni principi *standard* in materia di stranieri ai quali siano state applicate misure restrittive in virtù della legislazione sull'immigrazione vigente nel paese in cui hanno fatto ingresso.

Si tratta in particolare di persone che sono state private, per periodi più o meno lunghi, della libertà perché

a) è stato rifiutato loro il permesso di entrare nel paese in questione;

b) sono state sorprese dalle autorità mentre entravano nel paese in modo illegale;

---

<sup>40</sup> Articolo 10.1 del *Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici*.

c) sono restate nel paese nonostante il titolo che consentiva il soggiorno fosse scaduto;

d) hanno fatto domanda di asilo e sono in attesa di risposta.

Il CPT è molto chiaro nel precisare che in questi casi è esclusa la detenzione di queste categorie di stranieri. Anche qualora le condizioni di detenzione fossero adeguate, il Comitato esclude che il fatto di trovarsi illecitamente in un paese straniero possa essere all'origine di una detenzione. Nessuno che non sia stato condannato o sospettato di reati può trovarsi in una struttura penitenziaria poiché *"un carcere è per definizione un luogo non idoneo in cui detenere qualcuno che non è né condannato né sospettato di reati"*<sup>41</sup>.

Il CPT auspica invece che queste persone ricevano una sistemazione nei centri appositamente concepiti per questo scopo. Si insiste molto sulla necessità che queste strutture non possano essere assimilati ad un ambiente carcerario, anche prevedendo adeguati programmi di attività.

#### **d) Alcune direttive europee in materia di richiedenti asilo e migranti**

**d.1 [richiedenti asilo]** La direttiva Comunitaria 2003/9 reca le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri<sup>42</sup>. Dopo questa direttiva "accoglienza", è stata la volta della cosiddetta direttiva "qualifiche" (2004/83) e della direttiva "procedure" (2005/85)<sup>43</sup>. La prima stabilisce i criteri che gli stati membri dell'Unione devono utilizzare per decidere se un richiedente asilo ha diritto alla protezione internazionale e quale forma di protezione debba

---

<sup>41</sup> <http://www.cpt.coe.int/lang/ita/ita-standards.pdf>

<sup>42</sup> Il decreto legislativo di attuazione della direttiva – D.lgs. 140/2005 - stabilisce le norme sull'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale, in linea con gli standard europei e con il diritto internazionale dei rifugiati (in particolare, con la Convenzione di Ginevra del 1951

<sup>43</sup> recepite nel nostro ordinamento con il D. lgs 251/2007 e con il D.lgs. 25/2008.

ricevere, vale a dire lo status di rifugiato o una forma di protezione sussidiaria. La seconda introduce norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Le due direttive innovano in maniera sostanziale la disciplina sull'asilo.

In particolare, la direttiva 2004/83/CE stabilisce che qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che si trovi fuori dal suo paese di origine e che non voglia o non possa farvi ritorno perché teme di essere perseguitato, può chiedere lo status di rifugiato. I richiedenti che non soddisfano le condizioni necessarie perché venga riconosciuto loro lo status di rifugiato possono chiedere una protezione sussidiaria. Ai fini della presente direttiva, rientrano nel termine "persecuzione" determinati atti, che per loro natura o frequenza, rappresentano una violazione grave dei diritti umani fondamentali, e sono perpetrati per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale.

I paesi dell'UE sono obbligati a dare particolare attenzione a determinate categorie di soggetti (minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne incinte, genitori soli accompagnati da figli minori, vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale).

La direttiva prevede che i paesi dell'UE garantiscano ai beneficiari dello status di rifugiato o di una protezione sussidiaria tutta una serie di diritti, e in particolare il diritto di non-respingimento (*non refoulement*)<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Tra questi: il diritto di ricevere comunicazioni in una lingua da loro compresa; il diritto ad un permesso di soggiorno valido almeno tre anni e rinnovabile per i rifugiati e almeno un anno e rinnovabile per i beneficiari di protezione sussidiaria; il diritto di viaggiare all'interno e al di fuori del territorio del paese che ha rilasciato lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria; il diritto di esercitare un'attività dipendente o autonoma, così come la possibilità di seguire dei corsi di formazione professionale; l'accesso all'istruzione per i bambini e ai corsi di formazione professionale per gli

**d.2 [migranti irregolari]** La Direttiva 2008/115/CE<sup>45</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, la c.d. "direttiva rimpatri", stabilisce invece norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri all'allontanamento e al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Innanzitutto gli Stati membri devono rispettare il principio di *non-refoulement* e tenere in debita considerazione l'interesse superiore del bambino, la vita familiare e le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato.

Tra le finalità della direttiva c'è l'istituzione di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità. Viene inoltre sottolineata la necessità di stabilire una procedura equa e trasparente, che si basi su decisioni adottate caso per caso, non limitandosi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare e di stabilire garanzie giuridiche minime comuni sulle decisioni connesse al rimpatrio per l'efficace protezione degli interessi delle persone interessate.

La stessa direttiva obbliga gli stati ad adottare preliminarmente forme di rimpatrio volontario, anche imponendo obblighi diretti a

---

adulti; l'accesso a cure mediche e ad ogni altra forma di assistenza necessaria per le categorie con necessità specifiche (minori, vittime di torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale); l'accesso ad una sistemazione adeguata; l'accesso a programmi che promuovano l'integrazione all'interno della società ospitante e a quelli miranti a facilitare il rientro volontario nel paese d'origine.

<sup>45</sup>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>; La legge 2 agosto 2011, n. 129 ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

evitare il rischio di fuga, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria adeguata, la consegna di documenti o l'obbligo di dimorare in un determinato luogo, prima di procedere al rimpatrio con trattenimento ed accompagnamento forzato, decisione che comunque può essere assunta solo sulla base della considerazione individuale del singolo caso. La mera presenza sul territorio in assenza di validi documenti di soggiorno, se può precludere ad un rimpatrio volontario, misura da adottare a preferenza delle altre, non può comportare come conseguenza automatica la commissione di un reato.

La direttiva prevede infine che si ricorra alla detenzione amministrativa solo quando “non possano essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive”. Viene inoltre stabilito che il “ricorso al trattenimento venga limitato e subordinato al principio di proporzionalità con riguardo ai mezzi impiegati e agli obiettivi perseguiti e solo nel caso in cui l'uso di misure meno coercitive sia insufficiente”.

In ogni caso la direttiva, nell'armonizzare le pratiche europee dei 27 Paesi Membri, insiste per una identificazione celere e il più possibile automatizzata, che permetta una permanenza minima nei centri di accoglienza.

## **1.2 IL VAGLIO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE**

### **a) Il consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite.**

Tra le 92 raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, a seguito della *Universal Periodic Review* cui l'Italia è stata sottoposta nel 2010, ben nove riguardavano la condizione dei richiedenti asilo, migranti e rifugiati nel nostro paese, e più in generale le nostre leggi sull'immigrazione. Queste raccomandazioni sono tutte state accolte dal governo italiano che ha anzi inteso precisare come tali raccomandazioni fossero già state attuate

o in corso di attuazione. Si è trattato in particolare delle raccomandazioni n. 67, 68, 77, 78, 79 e 80.

Le raccomandazioni del Consiglio dei Diritti miravano ad una maggiore tutela, in Italia, dei diritti fondamentali dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti, incluse le persone che si trovavano nei centri di trattenimento. Veniva sollecitato altresì un maggior impegno per migliorare, rendendole più rapide e trasparenti, le procedure necessarie per individuare le criticità delle persone bisognose di protezione in viaggio sul nostro territorio o presenti in Italia, in collaborazione con l'UNHCR. Veniva inoltre chiesto all'Italia di favorire anche il pieno godimento dei diritti delle persone giunte in Italia per cercare condizioni di vita migliori, adoperandosi per migliorare le strutture a sostegno dei migranti.

Per quanto riguarda le raccomandazioni n. 69, 70 e 71, inerenti la salvaguardia del principio di *non-refoulement* nonché dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo intercettati o recuperati in mare, il governo italiano, pur accogliendo le relative raccomandazioni, ha precisato che la legislazione italiana (ivi incluse le norme contenute nell'accordo italo-libico volto a limitare i flussi migratori dal paese nordafricano), non viola in alcun modo il principio di non respingimento; inoltre nessuno dei migranti recuperati in mare, che avessero presentato domanda di asilo o avessero manifestato la volontà di ricorrere ad altri strumenti di protezione internazionale, sono stati rinviiati nel paese di origine o di transito. Al contrario, ha dichiarato il governo italiano, dopo il loro salvataggio queste persone sono state accompagnate nel nostro paese.

#### **b) Il Comitato per la Prevenzione della Tortura**

In base all'art. 7 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e di altri trattamenti inumani e degradanti, il CPT ha condotto una visita in Italia dal 27 al 31 luglio 2009. Si è trattato tratta di una visita *ad hoc*. In particolare, il CPT ha ritenuto di dover controllare le implicazioni della nuova politica, nota anche come *push-*

*back policy*, portata avanti dall'Italia a partire dal maggio 2009, che consisteva nel respingimento dei migranti intercettati dalla Guardia Costiera o dalla Guardia di Finanza nelle acque internazionali.

Tale politica è stata aspramente criticata dalla comunità internazionale. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), ha più volte sollecitato la sospensione dei respingimenti, sottolineando come tale politica sia in contrasto con il principio del non respingimento.

Nel corso della visita in Italia del luglio 2009 la delegazione del CPT ha visitato e intervistato gruppi di migranti nel centro di accoglienza per immigrati irregolari in Contrada Pian del Lago e nel centro per minori "Germoglio", a Caltanissetta; nel centro per minori "Prospettiva" di Catania, nel centro di identificazione ed espulsione di migranti irregolari di Ponte Galeria, Roma.

A termine della visita, il CPT, pur riconoscendo il diritto degli stati di proteggere, in virtù della loro sovranità, i propri confini e di introdurre misure per il controllo dell'immigrazione, ha ritenuto che l'Italia abbia violato, con la *push-back policy*, il principio di *non-refoulement*, principio che, come detto, costituisce parte integrante del divieto cogente sancito dall'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Le autorità italiane hanno sostenuto la legittimità del provvedimento alla luce della Convenzione Onu contro il crimine organizzato transnazionale, e il Protocollo contro il traffico dei migranti in terra, mare e aria (le obiezioni italiane sono riportate nel rapporto del CPT<sup>46</sup>). Inoltre l'Italia ha concluso una serie di trattati con la Libia e l'Algeria, per contrastare attività terroristiche, il crimine organizzato e l'immigrazione irregolare. L'Italia ha sottolineato come, durante le operazioni di intercettazione e respingimento, nessuno dei migranti

---

<sup>46</sup> Rapporto del CPT al Governo italiano del 28.4.2010 [CPT/IN (2010) 14]: <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-14-eng.htm>

avesse espresso l'intenzione di chiedere asilo in Italia. In particolare, nella risposta del Governo italiano al rapporto del CPT del 28 aprile 2010 si legge: "*As for the application of the principle of non refoulement, we recall that no migrant, once on the Italian ships, expressed his/her intention to apply for asylum*"<sup>47</sup>.

E, ancora, riguardo al rischio di tortura o maltrattamenti in particolare in Libia, le autorità italiane hanno tenuto a precisare come la Libia (di Gheddafi) fosse legata a convenzioni internazionali per il rispetto dei diritti umani, e avesse ratificato la Convenzione dell'Unione Africana per i rifugiati del 1969.

### **1.3 La condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo il 23 febbraio 2012**

Le operazioni italiane per il respingimento di immigrati verso la Libia sono state condannate dalla Corte europea dei diritti umani di Strasburgo, con la sentenza del 23 febbraio 2012, per violazione della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e in particolare il principio di *non refoulement*. Si tratta del caso "Hirsi Jamaa e altri contro l'Italia" risalente al 2009<sup>48</sup>.

Il 6 maggio 2009, a 35 miglia a sud di Lampedusa, in acque internazionali le autorità italiane intercettarono una barca con a bordo circa 200 somali ed eritrei, tra cui bambini e donne in stato di gravidanza. I migranti furono presi a bordo da una imbarcazione italiana, e respinti a Tripoli, dove, contro la loro volontà, vennero riconsegnati alle autorità libiche. Dalle ricostruzioni successive si è evinto che non vi fu alcuna identificazione da parte delle autorità italiane che del resto non fornirono alcuna informazione riguardo la destinazione e i migranti erano convinti di essere diretti verso le coste

---

<sup>47</sup> Risposta del Governo italiano al rapporto del CPT [CPT/IN (2010) 15]:

<http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-15-eng.pdf>

<sup>48</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo - Sentenza 23 febbraio 2012, n. 27765/2009.



italiane. Rintracciati, dopo il loro respingimento, dal Consiglio italiano per i rifugiati in Libia, 11 cittadini somali e 13 cittadini eritrei, hanno presentato il ricorso alla Corte Europea contro l'Italia.

La Corte ha dunque condannato l'Italia per la violazione di 3 principi fondamentali: il divieto di sottoporre a tortura e trattamenti disumani e degradanti (articolo 3 Cedu), l'impossibilità di ricorso (articolo 13 Cedu) e il divieto di espulsioni collettive (articolo 4, IV Protocollo aggiuntivo Cedu). I giudici inoltre hanno ricordato che i diritti dei migranti africani in transito per raggiungere l'Europa sono sistematicamente violati e la Libia non ha offerto ai richiedenti asilo un'adeguata protezione contro il rischio di essere rimpatriati nei paesi di origine dove possono essere perseguitati o uccisi<sup>49</sup>.

Ai richiedenti, 11 somali e 13 eritrei, l'Italia dovrà versare un risarcimento di 15 mila euro più le spese processuali.

Il senatore Giacomo Santini, Presidente della Commissione Migrazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE), ha sottolineato come con questa importante sentenza la Corte abbia definitivamente chiarito il divieto per gli stati membri di procedere ai respingimenti e abbia ribadito come i diritti dei rifugiati siano inviolabili e non possano essere negoziati

---

<sup>49</sup> In una nota il Consiglio italiano dei rifugiati ricostruisce le condizioni di vita in Libia dei migranti respinti il 6 maggio 2009. La maggior parte di essi è stata reclusa per molti mesi nei centri di detenzione libici ove ha subito violenze e abusi di ogni genere. Dopo lo scoppio del conflitto in Libia, i ricorrenti che si trovavano ancora a Tripoli, ed erano stati nel frattempo liberati dai centri di detenzione, sono stati vittime di rappresaglie sia da parte delle milizie fedeli al regime sia da parte degli insorti e sono stati costretti a nascondersi per alcune settimane senza acqua ne cibo. Dopo l'inizio dei bombardamenti Nato, alcuni ricorrenti sono scappati in Tunisia, altri hanno tentato nuovamente di imbarcarsi verso l'Europa, di nuovo. Un ricorrente è riuscito a lasciare nuovamente la Libia alla volta di Malta, dove ha richiesto e ottenuto protezione. Due ricorrenti sono, invece, deceduti nel tentativo di raggiungere nuovamente l'Italia a bordo di un'imbarcazione di fortuna. Un ricorrente è riuscito a fuggire in Israele, mentre un altro è ritornato in Etiopia.

## 2. L'ACCOGLIENZA E IL TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI IN ITALIA

### 2.1 Alcuni dati

Nel corso dell'indagine svolta dalla Commissione sulle condizioni della detenzione in Italia, è stato affrontato anche il tema della condizione di vita dei migranti trattenuti all'interno dei diversi centri di accoglienza e trattenimento, soprattutto in considerazione della situazione di criticità determinatasi nei primi mesi del 2011.

In Italia sono previste tre tipologie di centri di accoglienza per i migranti, così descritte sul sito del Ministero dell'interno<sup>50</sup>:

#### **Centri di accoglienza (CDA) (L.563/95)**

Sono strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento. I centri attualmente operativi sono:

- Agrigento, Lampedusa – 381 posti (Centro di primo soccorso e accoglienza)
- Cagliari, Elmas – 220 posti (Centro di primo soccorso e accoglienza)
- Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 360 posti (CDA)
- Lecce - Otranto (Centro di primissima accoglienza)
- Ragusa Pozzallo (Centro di primo soccorso e accoglienza) – 172 Posti

---

<sup>50</sup> Dati tratti dal sito del Ministero degli interni aggiornati al settembre 2011.

**Centri di identificazione ed espulsione (CIE)**

Così denominati con decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, sono gli ex 'Centri di permanenza temporanea ed assistenza': strutture destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione. Previsti dall'art. 14 del Testo Unico sull'immigrazione 286/98, come modificato dall'art. 12 della legge 189/2002, tali centri si propongono di evitare la dispersione degli immigrati irregolari sul territorio e di consentire la materiale esecuzione, da parte delle Forze dell'ordine, dei provvedimenti di espulsione emessi nei confronti degli irregolari.

Il Decreto-Legge n. 89 del 23 giugno 2011, convertito in legge n. 129/2011, proroga il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali centri dai 180 giorni (previsti dalla legge n. 94/2009) a 18 mesi complessivi.

Attualmente i centri operativi sono 13:

- Bari-Palese, area aeroportuale – 196 posti
- Bologna, Caserma Chiarini – 95 posti
- Brindisi, Loc. Restinco - 83 posti
- Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 96 posti
- Catanzaro, Lamezia Terme – 80 posti
- Crotone, S. Anna – 124 posti
- Gorizia, Gradisca d'Isonzo – 248 posti
- Milano, Via Corelli – 132 posti
- Modena, Località Sant'Anna – 60 posti
- Roma, Ponte Galeria – 360 posti
- Torino, Corso Brunelleschi – 180 posti
- Trapani, Serraino Vulpitta – 43 posti
- Trapani, loc. Milo - 204 posti

L'operatività dei centri e la loro capacità può essere soggetta a variazioni in relazione ad eventuali lavori di manutenzione, ordinaria o straordinaria.

**Centri accoglienza richiedenti asilo (CARA) (DPR 303/2004 - D.Lgs. 28/1/2008 n°25)**

Sono strutture nelle quali viene inviato e ospitato per un periodo variabile di 20 o 35 giorni lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato.

I centri attualmente operativi sono:

- Bari Palese, Area aeroportuale - 744 posti
- Brindisi, Restinco - 128 posti
- Caltanissetta, Contrada Pian del Lago - 96 posti
- Crotone, località Sant'Anna - 875 posti
- Foggia, Borgo Mezzanone - 856 posti
- Gorizia, Gradisca d'Isonzo - 138 posti
- Roma, Castelnuovo di Porto - 650 posti
- Trapani, Salina Grande - 260 posti

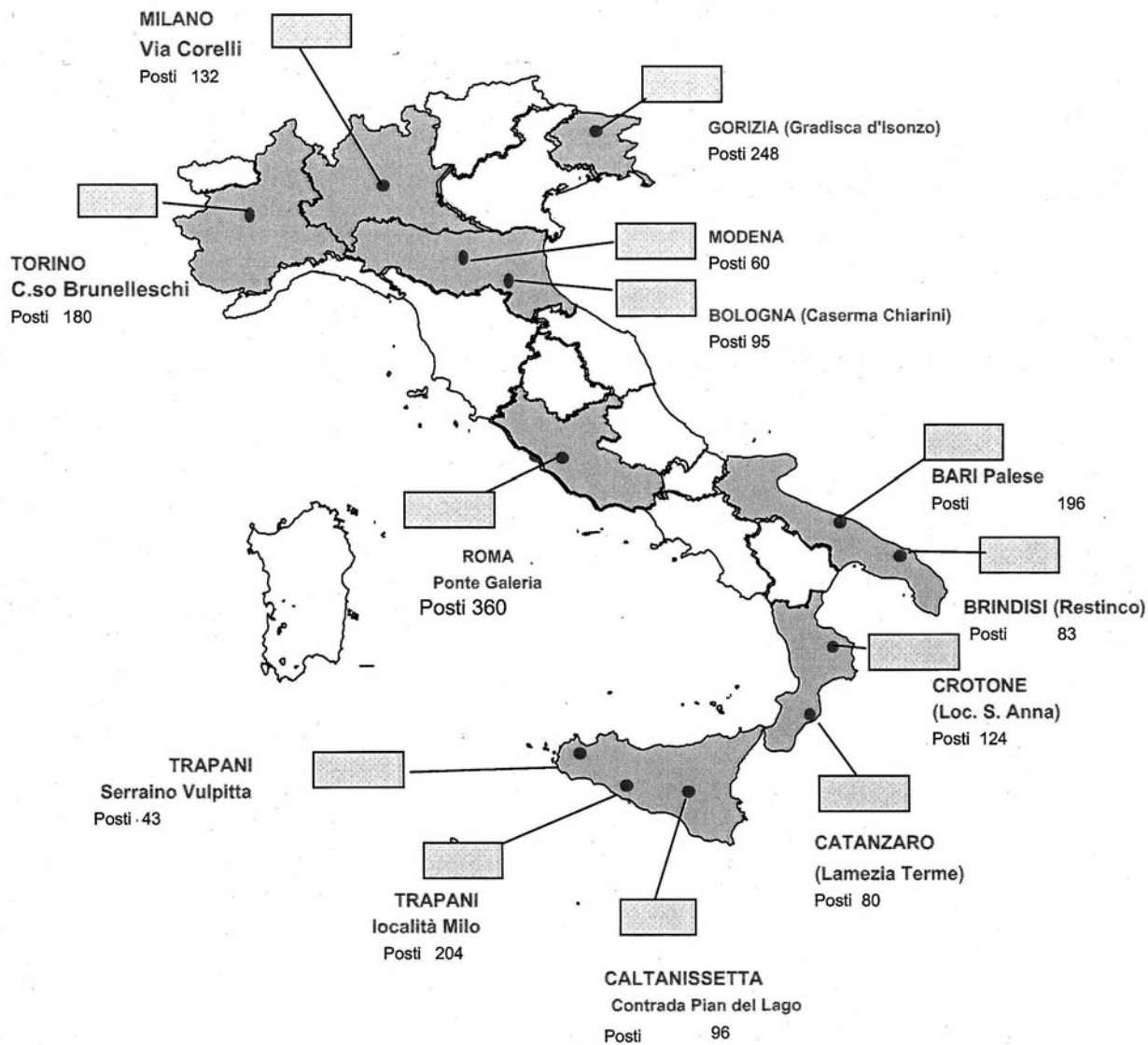
Vengono utilizzati per le finalità sia centri di accoglienza (CDA) che di centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) i centri di Ancona, Bari, Brindisi, Crotone, Foggia.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE - Direzione Centrale Servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo

**CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE (CIE)**



aggiornato al 28.9.2011



*Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE - Direzione Centrale Servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo

**CENTRI DI ACCOGLIENZA RICHIEDENTI ASILO (CARA)**

**CENTRI DI ACCOGLIENZA (CDA)**



Aggiornato al 30 settembre 2011

Le crisi politiche che hanno scosso i paesi nordafricani nel corso del 2011 hanno determinato un intensificarsi dei flussi migratori dalla Tunisia e dalla Libia. Secondo le stime dell'OIM, al 7 ottobre 2011, 721.772 persone hanno abbandonato il territorio libico dall'inizio delle operazioni militari<sup>51</sup> e di questi circa 26.000 dalla Libia sono giunti in Italia.

Venuto meno il sistema di contrasto all'immigrazione irregolare basato sugli accordi con la Libia circa il pattugliamento delle coste e le azioni di respingimento, sono stati in totale 60.656 i cittadini stranieri giunti via mare e sbarcati sulle coste italiane (in particolare 51.596 sulle isole Pelagie), dall'inizio del 2011 al settembre dello stesso anno<sup>52</sup>. Secondo il *Dossier statistico immigrazione 2011 Caritas/Migrantes*, dall'entrata in vigore degli accordi con la Libia il 5 maggio 2009 fino all'inizio del 2011 si era registrato un calo significativo degli sbarchi e in tutto il 2010 sulle coste italiane erano approdate 4.406 persone, rispetto ai 36.951 del 2008, ai 9.573 del 2009.

Di fronte a tale incremento, il Presidente del Consiglio dei ministri, con decreto del 12 febbraio 2011 ha dichiarato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2011. Con successivo decreto del 6 ottobre 2011 lo stato di emergenza è stato prorogato fino al 31 dicembre 2012.

## 2.2 Lampedusa

Particolarmente critica nei primi mesi del 2011 la situazione di Lampedusa, oggetto delle audizioni in Commissione di Laura Boldrini, portavoce dell'UNHCR, il 1 marzo, del sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano, il giorno seguente, e di Raffaella Milano e

---

<sup>51</sup> <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/media/docs/reports/IOM-sitrep-MENA.pdf>.

<sup>52</sup> Dati riportati nel *Rapporto annuale del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati 2010/11*, a cura di Cittalia, presentato il 5 dicembre 2011 ([http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0772\\_Rapporto\\_Annuale\\_SPRAR\\_-\\_2010\\_2011.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0772_Rapporto_Annuale_SPRAR_-_2010_2011.pdf)).

Carlotta Sami di *Save the Children*, il 5 aprile 2011. Dal 2008 infatti, nell'ambito del *Progetto Praesidium*, in convenzione con il Ministero dell'Interno, operano a Lampedusa l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), *Save the Children* e la Croce Rossa Italiana, per attività di supporto informativo-legale ai migranti nell'ambito dei rispettivi campi di intervento. Laura Boldrini ha riferito dell'arrivo dei 6.000 tunisini a febbraio nel giro di pochi giorni, della situazione di emergenza vissuta dall'isola, della riapertura del centro di accoglienza il 13 febbraio e dello sforzo di tutti i soggetti coinvolti nelle operazioni di prima accoglienza. Il sottosegretario Mantovano ha spiegato le procedure seguite dal momento dello sbarco sull'isola fino al trasferimento nei diversi centri presenti sul territorio nazionale. Della situazione dei minori sull'isola ha parlato Raffaella Milano sottolineando la situazione di crisi che si è venuta a creare sull'isola riguardo al mancato rispetto degli standard minimi di accoglienza dei minori.

Lampedusa è un centro di prima accoglienza (CDA). Una volta sbarcati sul territorio italiano, i migranti vengono trasferiti in strutture di transito di questo tipo, destinate a garantire un primo soccorso e ad attivare le procedure successive. L'accoglienza nel centro dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità del migrante e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento. In realtà, come denunciato dall'UNHCR e da diverse organizzazioni che operano sul campo, i tempi di permanenza si sono prolungati anche per più di venti giorni senza che siano stati adottati provvedimenti formali riguardanti lo status giuridico delle persone trattenute. Il trattenimento prolungato, l'impossibilità di comunicare con l'esterno, la mancanza di libertà di movimento senza alcun presupposto giuridico o amministrativo che preveda tali restrizioni ai migranti hanno provocato un clima di tensione molto alta, spesso sfociata in episodi di protesta e di autolesionismo. Sulla legittimità di tale situazione si sono succeduti in questi mesi numerosi appelli da parte delle organizzazioni che lavorano sull'isola.



Il 30 settembre 2011 è stato pubblicato il resoconto della visita che i cinque membri della sottocommissione ad hoc sull'arrivo massiccio di migranti irregolari, richiedenti asilo e rifugiati sulle coste meridionali dell'Europa dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) hanno effettuato a Lampedusa nei giorni 23 e 24 maggio 2011<sup>53</sup>. La sottocommissione ad hoc ha dichiarato che i centri di accoglienza di Lampedusa non sono adatti al trattenimento di migranti irregolari, in particolare tunisini. Nel rapporto, la sottocommissione ad hoc ha esortato le autorità italiane a intensificare quanto prima le capacità ricettive di Lampedusa e a garantire il rapido trasferimento dei nuovi arrivati in centri di accoglienza situati in altre parti d'Italia, sottolineando come dovrebbero inoltre essere previste strutture di accoglienza adeguate per i minori non accompagnati, garantendo che questi ultimi non siano detenuti e che siano separati dagli adulti.

Inoltre, la sottocommissione ha espresso preoccupazione per la scelta delle autorità italiane di dichiarare Lampedusa "porto non sicuro". "Bisogna condannare fermamente questi atti di violenza, che non rendono giustizia agli sforzi compiuti dalla popolazione locale e dalla Guardia costiera italiana che, giorno dopo giorno, fanno tutto il possibile per prestare soccorso alle persone in pericolo in mare e offrire loro un rifugio temporaneo sull'isola", hanno dichiarato i membri della sottocommissione ad hoc. Il 2011 è stato segnato da numerose tragedie nel Mar Mediterraneo dove migliaia di persone hanno perso la vita nel tentativo di raggiungere le coste europee. A ragione della sua vicinanza con l'Africa settentrionale, Lampedusa è un territorio chiave per impedire nuove morti in mare. "Finché il porto di Lampedusa sarà considerato come un porto 'non sicuro', le traversate saranno più lunghe, più pericolose e le operazioni di salvataggio dei guardacoste saranno rallentate dalle maggiori distanze da percorrere partendo dalla Sicilia. Per salvare delle vite, è urgente che Lampedusa possa essere di nuovo in grado di accogliere gli arrivi", ha dichiarato Christopher

---

<sup>53</sup> [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/amahlarg03\\_REV2\\_2011.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/amahlarg03_REV2_2011.pdf)

Chope (Regno Unito), Presidente della sottocommissione ad hoc e della Commissione Migrazioni, Rifugiati e Demografia dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE).

Riguardo ai minori, i primi mesi del 2011 hanno visto momenti critici nel sistema di accoglienza, soprattutto per quelli non accompagnati: le condizioni igienico-sanitarie, di alloggio e di sicurezza delle strutture spesso non sono state in grado di garantire la loro incolumità e la tutela dei loro fondamentali diritti. La promiscuità tra adulti e minori non sempre è stata evitata e i tempi dei trasferimenti dalle strutture temporanee alle comunità di alloggio definitivo sono stati più lunghi rispetto a quelli necessari al primo soccorso, all'identificazione e alla segnalazione alle autorità titolate a incaricarsi della loro protezione, come previsto dalla normativa italiana.

Nell'ottobre 2011 è stato pubblicato da *Save the Children* il rapporto *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza umanitaria Nord Africa*<sup>54</sup>, in cui si descrivono le condizioni di accoglienza dei minori non accompagnati trasferiti, tra luglio e settembre 2011, da Lampedusa nelle 24 Strutture di Accoglienza Temporanea (SAT) che si trovano in Calabria, Sicilia, Basilicata, Puglia e Toscana. L'organizzazione ha infatti il compito di monitorare le procedure e gli standard di accoglienza dei minori non accompagnati e dei nuclei familiari con minori a carico nei centri per migranti (CIE, CARA, CDA) e comunità per minori.

In circa 3 mesi (dal 3 luglio al 27 settembre 2011) sono stati 1.028 i minori non accompagnati trasferiti da Lampedusa nelle SAT, pari al 40% circa dei minori non accompagnati sbarcati a Lampedusa dall'inizio del 2011 (2.594). Di questi, 572 (pari al 56%) hanno tra i 16

---

54

[http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id\\_object=157&id\\_category=16](http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id_object=157&id_category=16)

ed i 17 anni; i più grandi, che hanno compiuto 18 anni nel 2011, essendo nati nel 1993, sono 116 (pari al 11%). 334 minori (33%) hanno tra i 14 ed i 16 anni. I più piccoli sono 6, di cui 2 hanno 12 anni e 4 13 anni. La maggior parte dei minori non accompagnati trasferiti da Lampedusa nelle SAT proviene dalla Libia (733) ed è originaria di paesi dell'Africa sub-sahariani (686). Gli altri sono originari di Pakistan (3) e Bangladesh (17), Corno d'Africa (15 Somalia, 1 Etiopia e 1 Eritrea) e Libia (4). Sono invece 295 i minori non accompagnati provenienti dalla Tunisia ed originari di questo Paese, tutti trasferiti da Lampedusa in Sicilia (146), Calabria (89) e Campania (60).

Il maggior numero di minori non accompagnati (336) è stato trasferito nelle SAT dopo aver trascorso a Lampedusa tra i 10 ed i 20 giorni. Molto elevato è anche il numero di quanti sono rimasti a Lampedusa per più tempo: 234 tra i 20 ed i 30 giorni, 212 tra i 30 ed i 40 giorni e 143 tra i 40 ed i 50 giorni. 42 minori hanno atteso più di 50 giorni il trasferimento dall'isola.

Nel corso delle audizioni tenutesi in Commissione, da più parti è emersa la preoccupazione, rivelatasi fondata nei mesi successivi, per quei migranti, tra cui molte donne e bambini, che provenivano dal Corno d'Africa (Somalia, Eritrea, ed Etiopia) o dall'Africa sub-sahariana transitati per la Libia o che in Libia stazionavano in condizioni già difficilissime. La Libia, infatti, è stata un paese di destinazione o di transito per rifugiati e per persone bisognose di protezione internazionale provenienti da paesi terzi.

Laurens Jolles, delegato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) per il Sud Europa, nell'audizione del 13 dicembre 2011, ha tracciato un quadro riepilogativo di quanto accaduto nel corso del 2011 riguardo all'accoglienza del richiedente asilo nel nostro paese. Secondo l'UNHCR, fino a settembre 2011, sono giunti a Lampedusa circa 28.000 persone dalla Libia, prevalentemente provenienti dall'Africa sub-sahariana e dal Corno d'Africa. L'UNHCR stima inoltre che da fine marzo almeno 1.500 persone siano decedute nel Mediterraneo. In Italia sono state registrate, durante il primo

semestre del 2011, 10.860 domande di asilo, con un incremento del 102% rispetto allo stesso periodo di riferimento dell'anno precedente.

Questo incremento ha avuto significative ricadute sull'apparato dell'accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo nel nostro paese.

### **2.3 Accoglienza dei richiedenti asilo**

In Italia, il sistema di accoglienza ordinario è costituito da vari tipi di strutture. Ci sono i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA); i Centri di Accoglienza per migranti, nei quali talvolta sono ospitati anche richiedenti asilo (CDA/CPSA); i progetti territoriali del Sistema Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) ed ulteriori centri nelle aree metropolitane.

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, al 20 dicembre 2011, risultano essere 9 i centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA) presenti sull'intero territorio nazionale, 6 i centri di accoglienza (CDA), 3 i centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), con 4627 migranti presenti e così distribuiti:

<b>CDA-CARA-CPSA</b>	<b>01-gen-11</b>	<b>01-mar-11</b>	<b>01-giu-11</b>	<b>01-set-11</b>	<b>20-dic-11</b>
Agrigento-Lampedusa CPSA	0	285	779	900	0
Ancona CDA-CARA	63	69	103	107	136
Bari CDA-CARA	567	1121	1062	1225	1169
Brindisi CDA-CARA	47	99	127	133	122
Cagliari CPSA	0	0	10	44	0
Caltanissetta CDA-CARA	266	430	405	464	428
Crotone CDA-CARA	722	1376	1357	1349	1361
Foggia CDA-CARA	289	538	524	579	531
Gorizia CARA	128	132	129	136	135
Lecce-Otranto CPA	0	0	0	41	0
Ragusa-Pozzallo CPSA	0	44	713	44	0
Roma-Castelnuovo di Porto CARA	380	450	473	510	525
Trapani-Salina Grande CARA	56	220	258	264	220
<b>Totale per data</b>	<b>2518</b>	<b>4764</b>	<b>5940</b>	<b>5796</b>	<b>4627</b>

Ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. 25/2008, il richiedente asilo viene ospitato in un centro di accoglienza solo nei seguenti casi: a) quando è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti; b) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo; c) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare. Nell'ipotesi prevista al punto a), il richiedente è ospitato per

un periodo non superiore a 20 giorni, mentre negli altri casi per un periodo non superiore a 35 giorni. Allo scadere del periodo di accoglienza al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo valido 3 mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda. Il richiedente asilo può uscire dal centro nelle ore diurne e chiedere al Prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal centro, per periodo diverso o superiore a quello di uscita, per rilevanti motivi personali, o per questioni attinenti all'esame della domanda.

Secondo i dati del Ministero dell'Interno, i nove CARA in funzione al dicembre 2011 possono ospitare complessivamente circa 2.000 persone. Aggiungendo a questi i CDA, la capacità ricettiva nazionale raggiunge un totale di circa 5.000 posti. Inoltre, nell'ambito dei 151 progetti SPRAR possono essere ospitate 3.000 persone. Ai soggetti particolarmente vulnerabili sono riservati 500 posti, di cui 50 per casi di grave disagio mentale. I progetti SPRAR sono accessibili non solo ai richiedenti asilo, ma anche ai titolari di protezione internazionale ed umanitaria. Come riportato nel *Rapporto annuale del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati 2010/11* già citato, "a fine settembre 2011 lo SPRAR ha accolto 4.865 persone, per lo più maschi (76,0%), provenienti soprattutto dall'Afghanistan (13,7%), Somalia (13,1%), Eritrea (10,8%), Nigeria (7,6%) e Pakistan (5,9%). Tra i beneficiari, coloro che hanno ricevuto la protezione sussidiaria sono maggioritari (34% del totale) rispetto ai titolari di protezione umanitaria (16%) così come rispetto alla componente dei rifugiati (20%), mentre i richiedenti protezione internazionale rappresentano il 30% degli accolti".

Lo scorso aprile, poi, nell'ambito della gestione dello stato di emergenza umanitaria dichiarato dal Governo per gli arrivi dal Nordafrica, è stato introdotto un Piano di accoglienza straordinaria e

diffusa<sup>55</sup>, realizzato dalla Protezione civile in accordo con Ministero dell'Interno, Regioni, Province autonome ed Enti locali che ha visto l'apertura di circa 1000 nuove diverse strutture (soluzioni di tipo alberghiero, centri collettivi, ex caserme e conventi; abitazioni private). Nell'ambito del Piano vengono assistite nelle varie strutture individuate dalle regioni 21.661 migranti (novembre 2011). Le misure di accoglienza prevedono, inizialmente, l'erogazione di servizi di base quali vitto, alloggio e assistenza sanitaria, e sono coordinate nelle diverse regioni dai cosiddetti "soggetti attuatori" attraverso la stipula di convenzioni con enti locali o del terzo settore presenti sui territori.

L'UNHCR, pur manifestando il proprio apprezzamento per i miglioramenti apportati al sistema di prima accoglienza, ha sottolineato la presenza di alcuni aspetti ancora problematici che necessitano di soluzioni durature. Il sistema di accoglienza ordinario dovrebbe poter disporre strutturalmente di un numero di posti che sia in grado di rispondere in maniera flessibile anche a particolari pressioni migratorie. La capacità ricettiva ordinaria, infatti, risulta ad oggi ancora insufficiente. Le condizioni di accoglienza, inoltre, dovrebbero essere più uniformi nelle varie strutture.

Le condizioni materiali di assistenza e la qualità dei servizi offerti varia notevolmente a seconda della tipologia della struttura: mentre lo SPRAR è costituito da piccole strutture collegate con il territorio, i CARA e i CDA sono grandi centri collettivi, i cui posti possono variare da 100/150 fino a 1.500/2.000. Ed inoltre non tutti i

---

<sup>55</sup> Il Governo con l'ordinanza n. 3933 del presidente del Consiglio dei ministri del 13 aprile, ha coinvolto il Dipartimento della Protezione civile nell'attuazione di un Piano per la gestione dell'accoglienza dei migranti e nominando il capo Dipartimento commissario delegato per "fronteggiare lo stato di emergenza". Da questo momento, al ministero dell'Interno (e nello specifico il Dipartimento libertà civili e immigrazione) - che ha competenze e responsabilità dirette per l'accoglienza dei migranti forzati, sia nella gestione ordinaria dei CARA e più ancora per le attività del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) - si affianca un sistema di accoglienza straordinaria gestito dalla Protezione civile.

CARA offrono lo stesso livello di servizi, in molti casi si riscontrano carenze nella fornitura di servizi alla persona così come previsti dallo Schema generale di capitolato per la gestione dei centri adottato nel 2008 (mediazione linguistica, informativa legale, sostegno socio-psicologico), con potenziale danno soprattutto per i soggetti più vulnerabili, come le vittime di tortura o trauma estremo, le vittime di violenza sessuale o di genere, le persone con disabilità. A questo scopo, è necessario rafforzare i sistemi di monitoraggio e controllo della qualità ovvero introdurre altri più efficaci, anche attraverso meccanismi di consultazione e partecipazione attiva dei richiedenti asilo ospitati.

Riguardo ai CARA, la Commissione ha seguito da vicino l'evolversi della situazione a Mineo (CT). Il 19 aprile 2011 una delegazione della Commissione si è recata in visita al "Villaggio della solidarietà", istituito nel marzo 2011 e individuato come centro di destinazione di parte dei richiedenti asilo ospitati nei CARA di tutta Italia<sup>56</sup>, per verificare le condizioni di accoglienza nel centro. Tra marzo e aprile una parte dei richiedenti asilo accolti nei centri di tutta Italia sono stati trasferiti a Mineo con l'obiettivo di liberare posti di accoglienza per i nuovi e ingenti arrivi. Questi trasferimenti hanno comportato rilevanti problemi di legittimità per lo sradicamento delle competenze in sede amministrativa e giurisdizionale, rallentando le procedure relative alle istanze di asilo già presentate e coinvolgendo anche richiedenti "vulnerabili" che avevano già intrapreso percorsi di accoglienza e di cura presso i servizi socio-sanitari nei vari territori. La commissione territoriale competente per l'esame delle richieste d'asilo all'interno del centro è stata istituita con un certo ritardo e ha iniziato le audizioni il 19 maggio. La durata incerta dell'esame della richiesta d'asilo, l'isolamento della struttura rispetto al territorio, il numero insufficiente di personale formato e dei servizi di informazione hanno determinato in questi mesi reazioni di sfiducia e malcontento da parte dei migranti ospitati nel centro, i quali hanno dato vita a proteste e

---

<sup>56</sup> resoconto della visita a p...



momenti di forte tensione. Il 27 luglio 2011, all'interno del Centro, dove erano presenti circa duemila persone, strutture e mezzi sono stati danneggiati e dati alle fiamme<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> L'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione in un comunicato stampa del 28 luglio 2011 sottolineava: "Lo scoppio delle gravi violenze nel centro di accoglienza di Mineo avvenuto tra il 26 e il 27 luglio, ha colto le Autorità locali di sorpresa e per molte ore tutti - rifugiati, tra cui donne e minori e gli stessi operatori delle organizzazioni umanitarie - sono di fatti rimasti esposti alla violenza che si è scatenata all'interno del centro. Ciò ha evidenziato una grave impreparazione nella gestione di una situazione che era assolutamente prevedibile. L'ASGI ricorda che dal momento della sua istituzione, nel marzo del corrente anno, fino a tutt'oggi, il cd. "Villaggio della solidarietà" di Mineo non ha ancora una natura giuridica chiara e, fatta salva la sistemazione alloggiativa, i servizi di informazione legale, di orientamento sociale e di presa in carico delle situazioni maggiormente vulnerabili non sono stati di fatto attivati ovvero sono gestiti attraverso interventi tampone realizzati da UNHCR e da altri pochi altri enti che chiaramente non possono (e forse neppure dovrebbero) supplire a carenze di tipo strutturale. Il Centro, nel quale mancano in particolare personale adeguatamente formato e mediatori linguistici, si configura come una sorta di non-luogo, totalmente isolato dal territorio (la struttura è priva persino di mezzi di collegamento pubblici) dove le persone conducono la loro quotidianità in una condizione di apatia e rassegnazione. Il Centro non ha alcuna interazione sociale e culturale con il territorio che lo circonda, sia per mancanza di un progetto in tal senso, ma anche per l'insanabile squilibrio tra il gigantismo del Centro stesso e un territorio che già soffre una condizione di marginalità e scarso sviluppo. In questo contesto cresce, evidentemente ed inevitabilmente, la sfiducia verso le istituzioni italiane e verso un futuro che non si intravede affatto, così che è fin troppo facile lo sviluppo di tensioni e conflitti, anche gravi, che divampano a seguito del rincorrersi di notizie vere o inventate, ovvero per il riaccendersi di rivalità e contrapposizioni tra gruppi nazionali che possono percepire l'esistenza di trattamenti differenziati, senza che le istituzioni siano in grado (o vogliano) approntare strumenti adeguati per gestire questa complessità. Non si tratta dunque di rimediare a questa o quella carenza: il centro di Mineo è oggi ed è destinato a rimanere una polveriera che va chiusa quanto prima. L'idea stessa di potere gestire delle macro-strutture ove segregare di fatto migliaia di persone per mesi o forse per anni (tali sono le attuali previsioni per la conclusione dell'esame delle domande di asilo delle quasi 2000 persone presenti) costituisce un progetto irrazionale che produce disagio, alimenta circuiti di violenza ed è fonte di spreco di denaro pubblico. L'ASGI ricorda nuovamente che l'accoglienza dei rifugiati deve avvenire secondo modalità quanto più possibile decentrate, con un rapporto congruo tra strutture di accoglienza e servizi del

Attualmente il villaggio ospita circa 1.500 persone<sup>58</sup>. Laurens Jolles, nell'audizione del 13 dicembre 2011, ha sottolineato come la commissione territoriale di Mineo stia procedendo nell'esame delle richieste. Al 2 dicembre 2011 sull'intero territorio nazionale risultano istituite 10 commissioni territoriali distribuite in 12 sezioni<sup>59</sup>.

#### **2.4 Trattenimento dei migranti irregolari**

I CIE, centri di identificazione ed espulsione, come anticipato, sono strutture destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione. La detenzione nei CIE è stata oggetto dell'indagine della Commissione e alcune strutture sono state visitate<sup>60</sup>.

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, al 20 dicembre 2011, risultano essere 13 i centri di identificazione ed espulsione presenti sull'intero territorio nazionale con 1.050 migranti presenti e così distribuiti:

---

territorio e garantendo fin dalla prima accoglienza, i servizi di informazione, supporto e orientamento legale e sociale previsti dalla normativa comunitaria e dal diritto interno".

<sup>58</sup> dato riportato in un comunicato del 2 dicembre 2011 dal Centro Astalli, che gestisce uno sportello socio-legale all'interno del centro.

<sup>59</sup>

[http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0176\\_Commissioni\\_territoriali\\_e\\_sezioni.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0176_Commissioni_territoriali_e_sezioni.pdf). Le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, introdotte dalla legge 189/2002 e dal relativo regolamento di attuazione n. 303/2004, sono presiedute da un funzionario prefettizio e composte da un funzionario della Questura, un rappresentante dell'ente territoriale nominato dalla Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali, e da un rappresentante dell'UNHCR.

<sup>60</sup> Resoconti delle visite alle pp. ..

CIE	01-gen-11	01-mar-11	01-giu-11	01-set-11	20-dic-11
Bari	105	107	99	111	103
Bologna	79	92	77	61	71
Brindisi	44	46	33	33	34
Caltanissetta	0	0	0	0	0
Catanzaro	54	55	54	54	45
Crotone	0	0	0	0	0
Gorizia	124	105	80	51	66
Milano	64	91	104	90	117
Modena	58	60	58	44	60
Roma- Ponte Galeria	164	242	253	147	203
Torino	99	146	120	131	134
Trapani- Serraino Vulpitta	43	43	44	44	37
Trapani-Milo	0	0	0	0	180
<b>Totale per data</b>	<b>834</b>	<b>987</b>	<b>922</b>	<b>766</b>	<b>1050</b>

Tali centri si propongono di evitare la dispersione degli immigrati irregolari sul territorio e di consentire la materiale esecuzione, da parte delle Forze dell'ordine, dei provvedimenti di espulsione emessi nei confronti degli irregolari. Il funzionamento dei CIE è di competenza del Prefetto, che affida i servizi di gestione della struttura a soggetti privati, responsabili del rapporto con i detenuti e del funzionamento materiale del centro. Le forze dell'ordine presidiano lo spazio esterno delle strutture e possono entrare nelle zone dove vivono i detenuti solo su richiesta degli enti gestori in casi eccezionali e di emergenza.

Il decreto-legge n. 89 del 23 giugno 2011, convertito in legge n. 129/2011, recepisce la già citata direttiva 2008/115/CE sui rimpatri<sup>61</sup> e

<sup>61</sup>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>

proroga il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali centri dai 180 giorni (previsti dalla legge n. 94/2009) a 18 mesi complessivi. Il decreto legge introduce inoltre la fattispecie del rimpatrio volontario assistito cui possono accedere anche persone in situazione di irregolarità e colpite da provvedimento di respingimento o espulsione.

Secondo quanto previsto dalla direttiva rimpatri, uno Stato membro deve emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel suo territorio sia irregolare. La direttiva prevede che la partenza volontaria per il cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare avvenga in un periodo congruo di durata compresa tra sette e trenta giorni. Qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio da parte del cittadino entro il periodo per la partenza volontaria concesso, gli Stati membri devono ordinare il suo allontanamento. Tuttavia viene ribadito che l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo debba essere rinviato qualora violi il principio di *non-refoulement* o in caso di sospensione temporanea della decisione di rimpatrio.

Va ricordato che l'art. 14 della direttiva rimpatri evidenzia il carattere residuale della detenzione amministrativa. Infatti, solo in casi specifici, e quando misure meno coercitive risultano insufficienti, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio. Il trattenimento è disposto per iscritto dalle autorità amministrative o giudiziarie e deve essere regolarmente sottoposto a un riesame. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile e non può superare i sei mesi.

Inoltre viene sottolineato che solamente in particolari circostanze, quando l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo rischia di superare il periodo stabilito, gli Stati membri possono prolungare il trattenimento per un periodo non superiore ad altri dodici mesi.

Proprio tenendo conto di quanto previsto della direttiva, la decisione contenuta nel decreto-legge n. 89 del 23 giugno 2011 di

prolungare a 18 mesi la durata massima della permanenza nei CIE dei migranti irregolari ha destato talune perplessità in ragione delle conseguenze della misura sulla salute fisica e mentale dei trattenuti.

Le condizioni di vita nei centri sono precarie e inadatte ad un soggiorno prolungato, soprattutto nei centri di recente istituzione, come ha potuto verificare la stessa Commissione nel corso delle visite effettuate.

Particolarmente critica la situazione del CIE di Santa Maria Capua a Vetere, visitato l'11 maggio 2011. Il centro è stato allestito all'interno della ex-caserma "Andolfato" agli inizi di aprile allo scopo di accogliere i migranti provenienti da Lampedusa, per la maggior parte di nazionalità tunisina. Centinaia di persone hanno vissuto per settimane in una tendopoli esposta al sole in condizioni insostenibili, con momenti di tensione altissimi e gravi incidenti con le forze dell'ordine. Il 9 giugno 2011 il CIE è stato chiuso e gli immigrati presenti sono stati trasferiti in seguito agli incidenti verificatisi la notte dell'8 giugno e a un incendio che ha distrutto parte della struttura.

L'istituzione dei centri si giustifica nella necessità di disporre di mezzi per il rimpatrio degli stranieri, ma l'allungamento dei tempi di permanenza determina un cambio di prospettiva non trattandosi più di misura straordinaria e temporanea di limitazione della libertà per attuare l'allontanamento, ma, vista l'incertezza dei tempi per l'accertamento delle generalità e dell'espulsione, di una detenzione amministrativa cui manca un adeguato sistema di garanzie di rispetto dei diritti dei soggetti trattenuti e adeguate condizioni di trattenimento per quanto riguarda strutture e servizi.

Nel 2008 è stato introdotto lo schema di capitolato di appalto per la gestione dei centri per immigrati<sup>62</sup> in cui sono descritti per tutte le tipologie di centri i singoli servizi che l'ente gestore deve impegnarsi a fornire con l'obiettivo di superare l'approccio emergenziale nella gestione dei centri e permettere alle prefetture un monitoraggio e un

---

<sup>62</sup> d.m. del 21.11.2008.

controllo più stretti: pulizia e manutenzione, assistenza sanitaria, mediazione linguistica/culturale; informazione sulla normativa concernente l'immigrazione, i diritti e doveri e la condizione dello straniero; orientamento generale sulle regole comportamentali all'interno della struttura e sull'organizzazione del centro; distribuzione, conservazione e controllo dei pasti; servizio di barberia, servizio di lavanderia, assistenza, ove necessario, ai bambini e ai neonati, altri servizi di assistenza generica alla persona. Tuttavia la qualità dei servizi offerti all'interno dei centri dipende nel dettaglio dal tipo di convenzione stipulata tra le singole Prefetture e gli enti gestori del servizio, sulla base delle risorse disponibili e della capienza del centro, ed esistono significative differenze negli standard di qualità riscontrabili nelle varie strutture.

Nel complesso la gestione dei centri per migranti sembra spesso ancora ispirata da un approccio emergenziale. Una delle criticità più evidenti, come denunciato nel *II rapporto di Medici senza frontiere sui centri per migranti: CIE, CARA e CDA (2010)*<sup>63</sup>, è che "nei CIE convivono persone con status giuridici differenti e negli stessi ambienti si trovano vittime di tratta, di sfruttamento, di tortura, di persecuzioni, così come individui in fuga da conflitti e condizioni degradanti, altri affetti da tossicodipendenze, da patologie croniche, infettive o della sfera mentale, oppure stranieri che vantano anni di soggiorno in Italia, con un lavoro (non regolare), una casa e la famiglia o sono appena arrivati. Sono luoghi dove coesistono e s'intrecciano in condizioni di detenzione storie di fragilità estremamente eterogenee tra loro da un punto di vista sanitario, giuridico, sociale e umano, a cui corrispondono esigenze molto diversificate". Risulta molto complesso realizzare interventi di assistenza, sostegno e protezione in qualsiasi ambito, determinando un elevato malessere all'interno dai centri. "Ne sono la

---

<sup>63</sup> Il rapporto dedicato alla situazione dei centri per i migranti è stato oggetto dell'audizione del 16 febbraio 2010 di Kostas Moschochoritis e Rolando Magnano, rispettivamente direttore generale e vice capo missione di Medici senza frontiere Italia.

riprova le testimonianze dei trattenuti e le numerose lesioni che si procurano, il frequente ricorso che fanno alle strutture sanitarie e ai sedativi, i numerosi segni di rivolte, incendi dolosi e vandalismi e le notizie di cronaca di suicidi, tentati suicidi e continue sommosse. Una tensione che non appare semplicemente legata alla condizione di detenzione ai fini del rimpatrio, ma, anche, al senso di ingiustizia vissuto dai trattenuti nel subire una limitazione della libertà personale pur non avendo necessariamente commesso reati, e di essere detenuti in luoghi, inoltre, incapaci per loro natura di trattare adeguatamente bisogni fondamentali come salute, orientamento legale, assistenza sociale e psicologica". Nel corso del 2011 sono stati numerosi i momenti di tensione esplosi all'interno dei centri su tutto il territorio nazionale.

Quanto all'efficacia di questo sistema per ridurre le dimensioni dell'irregolarità, secondo il *Dossier statistico immigrazione 2011 Caritas/Migrantes* "i rimpatri degli stranieri trattenuti nei CIE hanno un peso irrisorio sul totale della popolazione in condizione d'irregolarità: per avere un'idea delle dimensioni basti dire che i 7.039 immigrati transitati nel 2010 attraverso uno dei 13 centri sparsi sul territorio nazionale incidono per appena l'1,2% sul totale dei circa 544mila stranieri irregolari stimati dall'ISMU (Iniziativa e studi sulla multietnicità) all'inizio del 2010, percentuale che scende addirittura allo 0,6% se, in modo più corretto, si considerano soltanto i 3.399 immigrati effettivamente rimpatriati dopo essere stati "ospitati" in un CIE"<sup>64</sup>. Si è comunque registrato un aumento del numero di rimpatri nel 2010 rispetto agli anni precedenti (i 3.399 stranieri trattenuti nei CIE che, nel 2010, hanno fatto ritorno nel loro paese d'origine, infatti, corrispondono al 48,3% di tutti gli immigrati transitati nei CIE, rispetto al 38% registrato nel 2009). Va poi considerato che accanto agli immigrati irregolari intercettati sul territorio, una parte dei trattenuti è costituito da persone provenienti dalle carceri. Nel si sottolinea che i "46.516

---

<sup>64</sup> v. *Dossier statistico immigrazione 2011*, a cura di Caritas/Migrantes, p. 147.

irregolari rintracciati dalle autorità di pubblica sicurezza nel 2010 corrispondono a meno del 9% dei 554mila stranieri non in regola che si stima fossero presenti in Italia all'inizio dell'anno, mentre i 20.287 immigrati effettivamente rimpatriati incidono per meno del 4%: con le politiche e gli interventi prevalentemente centrati sull'irrigidimento dei controlli e dell'apparato sanzionatorio, quindi, nei confronti dell'immigrazione irregolare non si riesce neppure a intercettare un decimo di tutta l'area dell'irregolarità che si stima sia presente sul territorio nazionale".

**Persone transitate nei CIE per esito del trattenimento, valori assoluti e percentuali  
(gennaio-dicembre 2010)<sup>65</sup>**

Richiedenti asilo	150	2,1%
Effettivamente rimpatriati	3.399	48,3%
Dimessi perché non identificati allo scadere dei termini	1.234	17,5%
Allontanatisi arbitrariamente	321	4,6%
Trattenimento non convalidato dall'autorità giudiziaria	704	10%
Dimessi dai centri per altri motivi	1.084	15,4%
Arrestati all'interno dei centri	147	2,1%
Deceduti all'interno dei centri	—	0%
<b>Totale transitati nei centri</b>	<b>7.039</b>	<b>100,0%</b>

Per quanto riguarda il trattenimento del richiedente asilo nei CIE, la normativa<sup>66</sup> stabilisce che il trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione venga disposto nel caso in cui il richiedente: a) si sia reso colpevole di crimini contro l'umanità o contro la pace o di crimini di guerra; b) sia stato condannato in Italia per reati

<sup>65</sup> v. *Dossier statistico immigrazione 2011*, a cura di Caritas/Migrantes, p. 149.

<sup>66</sup> l'art. 21 del Decreto legislativo 25/2008, come modificato dal recente D. Lgs. n. 159/2008.



inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite; c) sia destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento. Il provvedimento di trattenimento è adottato dal questore. Quando è già in corso il trattenimento (30 giorni), il questore chiede al tribunale, in composizione monocratica, la proroga del periodo di trattenimento per ulteriori 30 giorni per consentire l'espletamento della procedura attraverso l'esame prioritario. Scaduto il termine di trattenimento il richiedente asilo ha l'obbligo di comunicare alla questura ed alla commissione territoriale competente il luogo di domicilio per le comunicazioni relative al procedimento volto ad esaminare la sua domanda. Nei centri di identificazione ed espulsione è consentito l'accesso da parte dei rappresentanti dell'UNHCR, degli avvocati e degli organismi ed enti di tutela dei rifugiati con esperienza consolidata nel settore, autorizzati dal Ministero dell'interno.

A proposito dell'accesso a queste strutture, un aspetto da più parti denunciato nel corso dell'indagine della Commissione è stato il divieto alla stampa di accedere nei centri di identificazione e espulsione e nei centri di accoglienza per richiedenti asilo, fissato ad aprile con la circolare 1305. Il nuovo ministro dell'Interno Anna Maria Cancellieri, con una direttiva inviata ai prefetti il 13 dicembre 2011, ha riaperto i centri alla stampa e agli organi di informazione. Tuttavia si registrano ancora numerose difficoltà nell'autorizzare gli ingressi e una eccessiva discrezionalità da parte dell'amministrazione, senza omogeneità a livello nazionale.

## **2.5 Commissione De Mistura**

Alla luce di quanto emerso e verificato nel corso del lavoro della Commissione, si ritiene opportuno riportare le criticità sul trattenimento in questa tipologia di centri (allora definiti CPTA) segnalate nel

gennaio 2007 dalla "Commissione per le verifiche e le strategie dei centri per gli immigrati", voluta dall'allora Ministro dell'Interno Giuliano Amato, presieduta dall'ambasciatore Staffan De Mistura e composta da personale del Viminale e da esponenti del mondo delle associazioni:

*"Nella legislazione vigente la gran parte delle condizioni di irregolarità di soggiorno trovano come unica risposta l'espulsione. Si genera una spirale caratterizzata dalla produzione continua di provvedimenti espulsivi che risultano ben difficilmente eseguibili sia in ragione del loro numero eccessivo, sia in ragione del generarsi di un circolo vizioso di contrapposizione tra la Pubblica Amministrazione e lo straniero il quale, non vedendo la convenienza di un comportamento di trasparenza e di collaborazione con le Autorità, mette in atto diverse strategie di resistenza, prime tra tutte, l'occultamento dell'identità.*

*La Commissione ritiene, quindi, che l'approccio normativo complessivo al fenomeno andrebbe profondamente modificato riconducendo l'espulsione alla sua natura di provvedimento necessario da applicarsi come ultima ratio, laddove tutte le altre possibilità di regolarizzare si siano rivelate in concreto non possibili. L'efficacia dell'esecuzione coattiva degli allontanamenti (e pertanto la credibilità complessiva del sistema) risulta infatti fortemente legata alla necessità di ridurre tali provvedimenti ad un numero contenuto, sui quali la PS possa agire con efficacia disponendo delle risorse economiche e del personale necessario in rapporto all'entità del compito richiesto.*

*Dal lavoro di analisi condotto dalla Commissione è stato possibile evidenziare in particolare i seguenti elementi:*

- *La presenza, all'interno dei CPTA, di situazioni diversissime tra loro, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello dell'ordine pubblico nonché della condizione umana e sociale delle persone trattenute. Tale mescolanza, esasperata dalla elevata presenza di ex detenuti penalizza in modo particolare gli stranieri a cui carico sussistono solo provvedimenti di allontanamento conseguenti alla perdita di regolarità di soggiorno, nonché di persone più deboli e vulnerabili che sono esposte ad un clima di costante tensione e potenziale intimidazione interna ai centri.*

- *La presenza nei CPTA di circa il 30% di cittadini stranieri che risultano già identificati all'atto dell'ingresso nel centro, o che collaborano alla propria identificazione e nei cui confronti il trattenimento risulta finalizzato al solo conseguimento dei titoli di viaggio.*

- *La presenza rilevante nei CPTA di stranieri che erano stati regolari e il cui permesso di soggiorno non è stato più rinnovato in mancanza degli stringenti requisiti reddituali ed abitativi previsti dalla legge (irregolari di ritorno/overstayers);*

*colpisce in particolare che sovente trattasi di persone aventi alle spalle periodi anche molto lunghi (superiori al decennio) di presenza continuativa in Italia;*

- *La presenza nei CPTA di stranieri unicamente destinatari di un provvedimento di espulsione con stranieri che, seppure espulsi, erano in attesa dell'esame della loro domanda di asilo è risultata particolarmente critica. La Commissione – durante le sue visite - ha constatato che i richiedenti asilo non avevano adeguato accesso a servizi di orientamento, informazione e tutela. La strutturazione di servizi dedicati ai richiedenti asilo nei CPTA è risultata infatti carente o in taluni casi del tutto assente.*

- *L'impossibilità per lo straniero trattenuto di ottenere dei benefici sia in relazione all'applicazione di misure di rientro volontario, che in relazione alla durata dell'efficacia dell'espulsione, a seguito della messa in atto di comportamenti collaborativi finalizzati a favorire la propria identificazione;*

- *Il numero complessivamente ridotto degli allontanamenti eseguiti direttamente dai centri (11.087 nel 2005, 7.350 nel 2006) rispetto al numero complessivo degli stranieri rintracciati in posizione irregolare 119.000 nel 2005 e 124.000 nel 2006);*

- *Nonostante il numero degli allontanamenti sia leggermente aumentato in seguito al prolungamento del periodo di trattenimento, non riscontriamo un adeguato bilanciamento tra l'accresciuta lentezza del turn-over e l'aumento dei costi complessivi per ogni singolo straniero trattenuto;*

- *una correlazione dell'efficacia degli allontanamenti con fattori slegati dall'applicazione della misura del trattenimento (quali l'esistenza di accordi di riammissione con i paesi terzi come nel caso della Romania, la collaborazione delle autorità consolari, la collaborazione dello straniero); sotto questo profilo va fatta un'attenta lettura dei dati relativi al numero degli allontanamenti eseguiti in relazione ai paesi di provenienza degli stranieri, al fine di evitare di dare una lettura errata dell'efficacia delle misure di allontanamento via CPTA;*

- *la presenza cospicua di stranieri che per diverse ragioni legate alla loro nazionalità o provenienza non vengono comunque mai rimpatriati e per i quali il trattenimento risulta del tutto inutile e produce un circolo vizioso:*

- *una presenza rilevante nei CPTA di cittadini stranieri ex detenuti nei cui confronti sarebbe stato possibile e necessario procedere all'accertamento dell'identità durante il periodo di esecuzione della pena.*

*La Commissione ha potuto riscontrare come molti centri sono strutturati secondo moduli che isolano tra loro le varie parti destinate all'alloggio ed ai servizi interni al centro (quali la mensa e i luoghi destinati alle attività ricreative). In alcuni centri tale divisione è estremamente rigida – realizzata attraverso vere e proprie recinzioni interne. Per potere accedere alle normali attività ricreative e sportive,*

*nonché per accedere anche ai servizi di mediazione linguistica, orientamento, consulenza legale e psico-sociale forniti dall'ente gestore, gli stranieri trattenuti vengono accompagnati dal personale di PS che provvede alla loro sorveglianza. Tale situazioni limitano o addirittura impediscono di fatto l'accesso dei trattenuti agli spazi d'ascolto e socializzazione, determinando una situazione di totale passività e inattività nella vita quotidiana e contribuendo in modo significativo ad innalzare la tensione interna al centro. Tale tensione costituisce spesso un motivo addotto per l'adozione di ulteriori e maggiori restrizioni all'agibilità interna, producendo un circuito negativo che si autoalimenta. La Commissione ha potuto riscontrare come nei casi nei quali la gestione della struttura è improntata alla libera circolazione interna al centro (compatibilmente con la divisione diurna tra uomini e donne e con lo svolgimento regolare delle varie attività del centro), e contemporaneamente vi è una forte offerta di servizi interni di ascolto e socializzazione, la vivibilità interna al centro risulta notevolmente più elevata e le tensioni e gli atti di autolesionismo ridotti".*

## **ALLEGATO: SOPRALLUOGHI DELLA COMMISSIONE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI E NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA E DI TRATTENIMENTO**

### **1. VISITE AD ALCUNI ISTITUTI PENITENZIARI**

La Commissione, per verificare in prima persona le condizioni del sistema carcerario italiano, ha inoltre svolto dei sopralluoghi in alcuni istituti penitenziari, a cominciare da quelli siciliani di Palermo Ucciardone, Catania Lanza e Favignana nel marzo 2009 fino alle recenti visite a Bologna Dozza, Napoli Poggioreale, al carcere minorile di Nisida e a Regina Coeli nell'estate del 2011, di cui si riportano dei brevi resoconti.

**Palermo Ucciardone.** La visita alla Casa circondariale di Palermo Ucciardone giovedì 12 marzo 2009 ha inizio alle 16,30 con un incontro con il Direttore, Dott. Maurizio Veneziano, il Provveditore Regionale agli Istituti di Pena per la Sicilia, Dott. Orazio Faramo, il Segretario generale della Conferenza dei Garanti regionali e Presidente nazionale Comitato scientifico ANDCI (Associazione nazionale Difensori Civici), Avv. Lino Buscemi.

Il Direttore ricorda che la struttura è abbastanza datata: nato come fortezza nel periodo dei Borboni divenne carcere nel 1832. Il nome Ucciardone deriva dal francese "chardon" (che vuol dire "cardo" in italiano), pianta commestibile che veniva intensamente coltivata sul terreno in cui fu costruita la fortezza borbonica.

La costruzione è stata realizzata secondo il modello del Panopticon ("che fa vedere tutto"), il carcere di forma radiocentrica, progettato nel 1791 da Jeremy Bentham. L'obsolescenza della struttura è aggravata dal terremoto che vi è stato nel settembre del 2002.

Vi sono 9 sezioni, di cui 4 con detenuti (la seconda sezione è inagibile dal 2002, la quinta sezione è chiusa da anni ed è anche sottoposta a vincoli della sovrintendenza, nell'ottava sezione si stanno effettuando lavori: dovrebbe essere riaperta a dicembre).

In tutto all'Ucciardone si trovano 699 detenuti (ma il numero è soggetto a costanti mutamenti), a fronte di una capienza teorica di 520.

Nella Casa circondariale non vi sono attualmente detenuti soggetti al regime dell'articolo 41 bis, tuttavia nella sezione 9 si trovano ergastolani, in massima parte persone ad elevato indice di vigilanza, appartenenti a Camorra o Mafia. Tra loro anche un soggetto di religione islamica condannato per terrorismo. I detenuti di questo tipo sono 12, ospitati uno per camera di detenzione.

I detenuti per reati ritenuti infamanti (come la pedofilia), sono stati concentrati in un piano di una sezione (in tutto 68-70 individui).

Un sezione a parte è stata destinata a detenuti che per una qualche ragione rischiano la loro incolumità (per esempio persone che hanno chiamato in correità altri soggetti o ex appartenenti alle forze dell'ordine).

Non vi sono molti detenuti extracomunitari. Spesso, poco tempo dopo essere giunti all'Ucciardone, vengono trasferiti in altri istituti. E' più facile che dal Nord, da dove arrivano in larga parte, vengano trasferiti nella Casa circondariale di Palermo Pagliarelli, dove sono circa il 10% del totale.

La percentuale di tossicodipendenti è di circa il 15% del totale. Il Ser.T. fornisce uno staff medico per le necessità della Casa circondariale.

Gli psicologi sono pochi: 3 per circa 300 detenuti; per il sostegno psicologico ci si affida anche al volontariato. Un colloquio psicologico con i detenuti ha luogo al loro ingresso all'

Ucciardone. Successivamente si interviene caso per caso. Il loro servizio è assicurato dalle ore 17,30 alle ore 22,00.

I sieropositivi non sono numerosi e non è stato previsto per loro un reparto distinto. Non c'è l'infettivologo.

I soggetti che presentano patologie psichiche legate al consumo di stupefacenti e alcol sono 40 in tutto. Sono sotto osservazione da parte di personale esterno.

La terza sezione della casa circondariale ospita detenuti comuni. Il primo e secondo piano ospita soggetti promiscui. Al terzo piano si trovano soggetti sottoposti a regime di sorveglianza speciale (attualmente poche unità).

La quarta sezione dell'istituto è dedicata alla degenza. L'Ucciardone è autosufficiente per quanto riguarda le analisi (ma non è in condizioni di effettuare TAC).

L'acqua è potabile – la Asl fa verifiche periodiche – ma i detenuti preferiscono bere acqua imbottigliata.

Quanto all'acqua calda ogni sezione ha una sua caldaia, che “serve” quindi circa 282 detenuti. Non sono tuttavia infrequenti episodi di mancanza dell'acqua calda. Ci si attende che a dicembre entri in funzione una centrale termica in grado di funzionare per tutta la casa circondariale.

Gli agenti in servizio sono 350. C'è una carenza cronica di personale. Per tamponare criticità si provvede attraverso il distacco da altri istituti.

Non vi sono molti episodi di autolesionismo e gli atti di vandalismo non sono numericamente rilevanti. Non vi sono stati casi recenti di suicidio, benché si registrino in media tre “annunci” di suicidio al mese.

Il Provveditore Faramo ricorda che vi è forte preoccupazione in ordine alla fornitura di carburante: la Q8 ha addirittura minacciato di interrompere l'approvvigionamento, il che renderebbe difficile financo il trasporto dei detenuti da un

istituto all'altro. Inoltre sottolinea come lo stanziamento del bilancio annuale sia largamente insufficiente per le necessità della rete degli istituti penitenziari in Sicilia.

Del resto, la visita effettuata a tutti e tre gli Istituti (Palermo-Ucciardone, Favignana, Catania-Piazza Lanza) metterà in evidenza come la carenza di risorse incida negativamente sulle condizioni di vivibilità all'interno delle carceri.

Segue la visita alle sezioni ed alle camere di detenzione della Casa circondariale di Palermo Ucciardone. I muri sono scrostati, le celle visibilmente sovraffollate. I detenuti hanno modo di acquistare gli articoli di cui hanno bisogno, contenuti in una apposita lista, in base ad un sistema di rimesse dall'esterno e di crediti. Molti stanno preparando qualcosa da mangiare. Ciascuno racconta la sua storia. La visita ha termine alle ore 19,30.

**Favignana.** La visita si svolge venerdì 13 marzo 2009 e inizia dopo l'arrivo della delegazione della Commissione diritti umani sull'isola di Favignana, alle ore 8,30 circa. I Senatori vengono accolti e accompagnati dal Direttore della Casa di reclusione, Dott. Paolo Malato.

Il Direttore informa sulle condizioni dell'istituto mentre ha luogo la visita.

La casa di reclusione è ospitata in un'antica costruzione del XII secolo, edificata per difendere gli abitanti dalle invasioni saracene. Ristrutturata come fortezza nel XVI secolo, a metà Ottocento divenne prigione borbonica che Garibaldi espugnò, liberando alcuni detenuti.

Le 51 camere di detenzione sono state allocate nel fossato, con tutti i problemi che ne conseguono: afose d'estate, fredde e umide d'inverno.



Tra i detenuti c'è solo distinzione di pericolosità stabilita dal magistrato. Inoltre l'istituto ospita alcuni "internati", persone cioè che subiscono la reclusione in via cautelare (l'internamento risale ad una norma del 1936). In gran parte si tratta di persone originarie della Campania. Le condizioni sono tanto disagiate da indurre i detenuti o gli internati a compiere atti di autolesionismo allo scopo di cambiare istituto di pena. Non vi sono magistrati di sorveglianza a Trapani con competenza sulla Casa di reclusione di Favignana; ci si deve rivolgere alla magistratura di sorveglianza di Palermo che ovviamente non riescono a dedicarsi con la necessaria attenzione a Favignana.

Gli agenti in servizio sono 54, a fronte di una pianta organica di 95. Molti sono pendolari, costretti a prendere il traghetto tutti i giorni. La norma che accorda ai dipendenti il beneficio della gratuità nei trasporti è largamente disattesa.

I detenuti sono 140, 130 sono presenti, 10 sono fuori dall'isola impegnati nello svolgimento dei processi. 50 sono gli ospiti della casa di reclusione "internati" in base ad una vecchia legge del 1936. Circa il 50% dei detenuti è di provenienza extracomunitaria. Dichiarano di essere marocchini perché con il Marocco non c'è un accordo che renda semplice l'espulsione. La loro vera nazionalità quale risulta da notizie giunte informalmente è in massima parte tunisina o libica. Alcuni si trovano in stato di detenzione per non avere ottemperato al decreto di espulsione del Questore. Debbono scontare pene di pochi mesi.

Può accadere che giungano a Favignana detenuti che debbono scontare uno scampolo di pena, talvolta anche pochi giorni. Per comprendere quanto sia irragionevole basta porre mente ai costi e ai tempi necessari per il trasferimento, con la necessità di prendere traghetti e quant'altro.

Nell'istituto non vi sono attualmente tossicodipendenti o persone sieropositive. Sono presenti, tuttavia, ex tossicodipendenti.

Quando è necessario il Sert viene attivato volta per volta e giunge da Trapani. Il servizio medico è assicurato dalla Asl competente.

I problemi maggiori nascono dai soggetti "internati", i quali per legge dovrebbero svolgere attività di lavoro, ma ricevono in sostanza lo stesso trattamento dei detenuti, e di questo si lamentano costantemente.

Durante la visita appare chiara la ragione del disagio: le camere di detenzione sono di dimensioni diverse ospitano un numero variabile di persone. La luce entra da una finestrella posta al di sopra del cancello d'entrata. Gli agenti non chiudono normalmente il blindato che sigillando l'ingresso lascerebbe le celle senza luce. Le camere di detenzione sono molto umide. Nonostante i lavori di tinteggiatura siano stati effettuati da pochi mesi, tracce di umidità sono ben visibili dappertutto.

Le celle di isolamento si trovano in un'altra ala del fossato e al momento non vengono utilizzate. Colpisce che un bottiglia rovesciata sia stata posta in un wc. Il Direttore spiega che la misura serve ad impedire ai topi di uscire.

Le camere di detenzione sono prive di doccia. Le docce si trovano infatti in un altro punto dell'istituto, ma la possibilità di fare la doccia è quotidiana.

Per alleggerire le condizioni di detenzione è data la possibilità a chi lavora di farlo, se possibile, anche la domenica.

Nella casa di reclusione si trovano 4 sale di artigianato (tessitoria, falegnameria, officina meccanica, sartoria), 1 palestra, 1 sala teatro (nella quale viene celebrata la SS. Messa), 1 biblioteca, 2 aule per corsi di scuola elementare e scuola media.

Una volta lasciata la casa di reclusione la delegazione della Commissione diritti umani visita brevemente la nuova struttura destinata ad accogliere i detenuti che è in corso di costruzione e che dovrebbe essere completata nel volgere di diversi mesi. La struttura dovrebbe accogliere 120 detenuti. Le camere di detenzione sono progettate per 4 persone ed hanno tutte i servizi e la doccia. La visita si conclude alle ore 10,50.

**Catania Piazza Lanza.** La visita ha inizio alle ore 14,40. In assenza del Direttore dell'istituto, Dott. Rosario Tortorella, l'incontro preliminare ha luogo con la Vice Direttore Vicario, Dott.ssa Elisabetta Zito.

La struttura è stata realizzata originariamente nel 1890, e ampiamente ristrutturata nel 1950. Tre reparti sono stati oggetto di lavori di ristrutturazione negli ultimi anni: il reparto Amenano ad alta sicurezza (2000), il reparto Simeto a media sicurezza (2004), il reparto femminile "Etna" (2008). Le opere sono state realizzate piano per piano senza sgombrare i detenuti, i quali, anzi, vi hanno lavorato direttamente.

Le camere di detenzione sono state dotate di doccia (le uniche a non averle sono le celle di isolamento).

Ciò nondimeno il sovraffollamento resta un problema grave e urgente: celle da 5-6 detenuti ospitano oggi 12-13 persone. La Casa circondariale ospita oggi 489 detenuti. L'affollamento non riguarda le sezioni destinate ai detenuti ad alta sicurezza (136 detenuti; lo sforamento riguarda in questo caso una decina di unità), ma piuttosto la sezione per i detenuti a media e bassa sicurezza, i cd "comuni" (353 detenuti, con un eccesso di più di 100 unità).

Tanto per dare un'idea nella Regione Siciliana i detenuti – il dato è fornito a mente – conta 7199 detenuti. Poiché l'istituto di pena di Siracusa è chiuso da anni, a Catania si trova l'unica

sezione femminile della Regione. Pur non essendo attrezzata la sezione è costretta talvolta ad ospitare bambini, poiché in base alla legge, fino a tre anni, possono restare presso la madre. Il numero delle detenute di sesso femminile varia tra le 20 e le 30 unità (circa 10 in più della capienza tollerata). Hanno possibilità di gestire alcune attività in autonomia. Ma va tenuto presente che, data la crisi, è molto difficile ottenere commesse dall'esterno.

Nella Casa circondariale si registrano casi di disagio psichico in ordine ai quali si vorrebbe provvedere con l'assegnazione di celle singole, ma non è possibile. Il servizio di assistenza psicologica è in funzione per 2-3 ore al giorno. In ogni caso sono quasi scomparsi gli episodi di autolesionismo.

Per evitare incidenti all'interno dell'istituto operano telecamere a circuito chiuso con una buona sala regia. La sorveglianza delle telecamere non riguarda le camere detentive.

Vi sono pochi casi di tossicodipendenza, 73 in tutto, ma il dato non deve trarre in inganno: spesso l'uso di sostanze stupefacenti – specie nelle sezioni a più alta sicurezza – viene tenuto nascosto per un fatto culturale. Pochi e rari i casi di sieropositività.

Nelle misure di decongestionamento della Casa circondariale si tende a dare preferenze ai detenuti condannati, lasciando nell'istituto gli altri. Questo costituisce una difficoltà per gli operatori che non riescono a seguire compiutamente nel tempo i detenuti.

La Casa circondariale è dotata di una cappella.

Ha successivamente luogo la visita. Nel reparto ad alta sicurezza un detenuto di religione islamica lamenta l'impossibilità di fare le preghiere.

Nel reparto a media sicurezza è immediatamente visibile il problema del sovraffollamento: in una cella si è giunti a contare 13 persone.

Il reparto femminile appare più pulito e ordinato. Vi sono delle aule per gli insegnamenti di scuola elementare e media.

La Dott.ssa Zito consegna alla delegazione della Commissione per i diritti umani alcune statistiche relative alla Casa circondariale, allegate a questa relazione. La visita si conclude alle ore 17,15.

**Bologna Dozza.** L'11 luglio 2011 ha avuto luogo una visita alla casa circondariale di Bologna Dozza. La struttura carceraria è composta da un reparto giudiziario (12 sezioni distribuite su tre piani), uno penale (2 sezioni), uno femminile (2 sezioni), un'infermeria, una sezione per i semiliberi e due sezioni di alta sicurezza. Palermo, Favignana, Catania – 12/13 marzo 2009

La capienza ordinaria di detenuti ospitabili è di 483, quella tollerabile di 882, la presenza effettiva nel giorno della visita era di 1120. La percentuale di tossicodipendenti tra i detenuti è del 25% ed è il Sert a occuparsi di loro.

I detenuti sono ospitati in celle di 10 mq con un bagno all'interno di 3 mq. Per ogni cella ci sono tre detenuti nel reparto giudiziario e due in quello penale. Le docce sono all'esterno delle celle e solo in rari casi all'interno. In caso di ulteriori ingressi, i detenuti possono arrivare a essere quattro per ogni cella. In questo caso il materasso viene collocato in terra.

La direttrice Ione Toccafondi ha sottolineato come il sovraffollamento determini situazioni di rilevante criticità, e non solo per la mancanza di spazi adeguati. Anche la fornitura di utenze (acqua soprattutto) è del tutto insufficiente per un numero così alto di detenuti.

La percentuali di detenuti stranieri è del 63% e questo comporta la presenza di sessanta nazionalità diverse costrette a convivere in una situazione spesso insostenibile. Inoltre il movimento frequente di detenuti nel reparto giudiziario rende

complicata la creazione e il mantenimento di relazioni umane tra di loro. Da gennaio a giugno 2011 su 1047 detenuti, 743 sono stati gli ingressi dalla libertà e di questi 531 hanno lasciato il carcere. In generale, più della metà dei detenuti rimane in carcere meno di tre anni. Il continuo movimento di ingressi e uscite rappresenta un impegno gravoso per l'amministrazione poiché le procedure di accoglienza e assistenza prevedono l'impiego costante di un elevato numero di unità di personale, peraltro alle prese con una carenza cronica di mezzi.

Per quanto riguarda la situazione dell'organico a Bologna, il quadro delineato risulta molto preoccupante: su 567 agenti previsti, ne sono assegnati 518 di cui 136 sono distaccati per motivi amministrativi, familiari e sindacali. I 372 impiegati effettivamente sono insufficienti e, soprattutto nel periodo estivo, la copertura dei turni è difficile da assicurare. Inoltre i fondi per pagare gli straordinari sono stati drasticamente ridotti, complicando ulteriormente una situazione già critica.

La questione dell'insufficienza dei fondi stanziati per l'amministrazione carceraria viene individuata come la più grave in questo momento e determina una serie di conseguenze pesantissime nella gestione della casa circondariale a Bologna, come nel resto d'Italia. Dai 40 milioni di euro stanziati nel 2008 si è passati a 18 milioni nel 2010 e a 16,7 milioni nel 2011. I 60 mila euro a disposizione della direttrice Toccafondi rischiano di non riuscire a coprire le spese minime necessarie per l'anno in corso (fornitura di cibo ai detenuti, manutenzione dei mezzi di trasporto e manutenzione ordinaria della stessa struttura carceraria). La mancanza di fondi determina una forte riduzione dei capitoli di bilancio delle attività dei detenuti. Solo 100 detenuti su 1120 attualmente lavorano all'interno del carcere perché le ore lavorative non possono essere pagate.

Nel 2010 si è verificato un solo caso di suicidio, 19 sono stati i tentati suicidi e si è registrata una riduzione degli atti di autolesionismo rispetto ai due anni precedenti. Durante il periodo estivo si assiste all'aumento degli atti di aggressione, per lo più colluttazioni e risse. Frequenti sono tali episodi tra i detenuti tunisini appartenenti a bande rivali sul territorio, con una riproposizione dei rapporti di forza tra le bande dall'esterno all'interno del carcere.

Si registra inoltre un aumento di ricoveri a causa degli "ovulatori", corrieri di droga che ne ingeriscono grandi quantità con un rischio molto alto per la salute e che, una volta atterrati in Italia e arrestati, necessitano di un intervento sanitario immediato. L'aumento delle rotte aeree da Bologna, infatti, ha determinato un intensificarsi del traffico internazionale di stupefacenti. L'ospedale Sant'Orsola si occupa dei ricoveri dei detenuti ma ha un numero limitato di posti letto e la mancanza di personale della polizia penitenziaria rende complicato il piantonamento.

Tuttavia, a fronte di tali criticità, vi sono alcune attività che vedono impegnati i detenuti e che sono fondamentali per il loro benessere. Ad esempio, 12 detenuti assemblano pezzi meccanici per alcune aziende di Bologna. Esiste un coro, maschile e femminile, e si tengono incontri di educazione alla musica, grazie al lavoro dei volontari e all'accordo con un'orchestra. L'impossibilità di svolgere un numero maggiore di attività rappresenta un grosso limite per la direzione.

La delegazione si è recata all'interno del reparto giudiziario per prendere visione della struttura e della sistemazione nelle celle. I detenuti hanno denunciato il sovraffollamento e la difficoltà di vivere in uno spazio così angusto senza possibilità di muoversi o avere momenti di privacy. Tutti vorrebbero svolgere più attività in vista del loro reinserimento nella società. L'assenza

di misure alternative, indotta principalmente dalla mancanza di personale e mezzi, disattende le norme previste e non lascia alcuna speranza di cambiamento per chi sconta la pena.

**Napoli Poggioreale.** La Commissione si è recata visita alla Casa circondariale di Napoli Poggioreale il 2 agosto 2011. La visita non era preparata e ha avuto luogo in base all'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario, che consente ai parlamentari e ai loro accompagnatori di accedere senza autorizzazione alle strutture penitenziarie.

I lavori per la costruzione dell'attuale Casa Circondariale di Napoli "Poggioreale", all'epoca Carcere Giudiziario, ebbero inizio nel 1905 per far fronte al sovraffollamento delle carceri della città. La struttura è stata costruita ad est della città sulla base di un progetto già avviato in epoca borbonica. Il nuovo carcere giudiziario venne inglobato nello sviluppo urbano della zona orientale della città nei primi decenni del XX secolo con la nascita dei grandi mercati e del cimitero, verso il mare, e con lo sviluppo dei grandi bacini navali, della raffineria, dei depositi ferroviari, delle ferrovie vesuviane e della dogana portuale.

La Casa Circondariale di Poggioreale occupa una superficie complessiva di 67.000 metri quadrati. La struttura è composta da otto corpi centrali intersecati da un lungo corridoio di raccordo. I reparti portano uno il nome "Italia" e gli altri i nomi di città italiane: Napoli, Milano, Livorno, Genova, Torino, Venezia, Avellino, Firenze, Salerno, Roma. In seguito è stato realizzato il padiglione "S. Paolo", che ospita il centro diagnostico terapeutico. In ogni reparto si trova una infermeria con personale fornito da cooperative esterne.

Al momento della visita, a Poggioreale si trovavano 2671 detenuti a fronte di una capienza tollerata di 1743 (la capienza regolamentare è di 1400). Il direttore Cosimo Giordano ha



informato che 12-13 mila sono i detenuti che ogni anno entrano ed escono da Poggioreale. Gli operatori effettivamente in servizio (tra staff e agenti della polizia penitenziaria) sono 730, a fronte di una pianta organica di 946 e di 828 unità assegnate alla Casa Circondariale. La carenza di fondi non consente di pagare gli straordinari. Gli educatori sono in media 2 per reparto ed è fondamentale l'apporto del volontariato. Secondo il direttore, la cronica mancanza di fondi impedisce di articolare iniziative efficaci a sostegno dei detenuti. A questo si deve aggiungere il problema di una magistratura di sorveglianza spesso impreparata e – nel caso di Napoli – lenta nelle risposte e con un approccio eccessivamente restrittivo (d'altra parte molti detenuti non hanno casa, sicché è impossibile accordare misure detentive domiciliari).

La giornata tipo di un detenuto si svolge essenzialmente nelle celle, con letti a castello. In esse si consumano i pasti, si guarda la televisione, si dorme, si legge e si scrive. Nelle celle vi sono i servizi igienici, ma non la doccia che si trova in soli tre reparti (Genova, Avellino, Firenze). In considerazione del grave sovraffollamento dell'istituto e della carenza di personale i detenuti devono trascorrere gran parte del tempo in cella e sono solo due le ore di aria al giorno. Le attività lavorative sono essenzialmente intramurarie e riguardano circa 166 detenuti.

Nella prima cella visitata, nel padiglione Milano, erano sistemati cinque detenuti su tre letti a castello da tre letti ed uno da due letti. In altre celle, progettate per essere celle singole, erano stati collocati letti a castello con tre letti. Il bagno era privo di doccia: l'antibagno veniva utilizzato come dispensa. In un'altra si trovavano tre letti a castello con tre letti ciascuno in 15 metri quadri circa. Considerata la presenza di armadietti e tavolini lo spazio era scarso. In questa cella si trovavano detenuti insieme padre e figlio.

Il padiglione Firenze, da poco ristrutturato, è destinato ai detenuti alla prima esperienza detentiva. Nelle celle visitate si trovavano due letti a castello da tre letti, più due letti a castello da due, per un totale di dieci posti (i presenti erano sette/otto). Nel reparto si trova un locale destinato a barbieria.

Nel reparto Roma si trova un campo di calcetto nuovo, realizzato grazie ai fondi della Regione. Nelle celle erano stati sistemati fino a quattro letti a castello con tre letti ciascuno (ma i detenuti presenti erano 8). Due celle erano piene: vi erano stati collocati tre letti a castello da due, con sei detenuti. Nel centro clinico San Paolo, dove vengono ricoverati i detenuti di tutti i reparti e, in qualche caso, dall'esterno, le celle erano più spaziose con un minor numero di detenuti.

**Nisida.** La Commissione si è recata visita all'istituto penale minorile di Nisida il 2 agosto 2011. Sull'isola sono state sperimentate diverse modalità di intervento in favore dei minori: da casa di rieducazione, la struttura si è trasformata prima in istituto di osservazione minorile e, dalla fine degli anni '80, in istituto penale minorile. L'istituto dipende dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia, non dal DAP.

L'isola ospita una pluralità di strutture, diversamente orientate sia per tipologia di utenza sia per progetti educativi. Oltre all'IPM, che accoglie un'utenza maschile e femminile sottoposta a provvedimenti penali, sull'isola sono presenti una struttura comunitaria dell'amministrazione della giustizia minorile (non solo per utenza penale) e i laboratori del progetto "Nisida: futuro ragazzi" (realizzati in collaborazione con il Comune di Napoli), destinati a minori e giovani "a rischio" o sottoposti a provvedimenti penali. Il personale non è in uniforme ma indossa abiti civili.

Il Direttore Gianluca Guida ha informato la delegazione che i ragazzi detenuti nell'Istituto erano al momento 67 (58 ragazzi e 9 ragazze), 32 con condanne definitive, 35 in attesa di giudizio (20 imputati e 15 tra appellanti e ricorrenti). 27 i ragazzi che assumevano stupefacenti, tra cui 2 ragazze. Il personale in servizio contava su 66 agenti a fronte di una pianta organica di 76 unità.

Nella sezione c'è un piccolo ambulatorio medico di competenza della Asl Napoli 1. Le visite specialistiche hanno luogo all'esterno.

Per i ragazzi che non hanno concluso il ciclo di formazione scolastica dell'obbligo sono state attivate due classi di scuola elementare, due di scuola media e un corso sperimentale di scuola superiore con il sistema dei crediti formativi.

Uno dei maggiori problemi segnalati dal direttore consiste nell'offrire ai ragazzi un'alternativa una volta lasciato l'istituto. Risulta molto difficile acquisire dalle imprese la disponibilità a una assunzione, anche in prova. Si cerca di porre rimedio attraverso una piccola rete di cittadini imprenditori riuniti in associazione impegnati a offrire qualche opportunità e attraverso borse-lavoro. Ma si tratta di numeri piccoli. Vengono considerate con grande prudenza le offerte di lavoro veicolate attraverso gli avvocati, che potrebbero riportare i ragazzi nell'ambiente malavitoso dal quale invece vanno allontanati.

Altro problema segnalato è la mancanza di fondi, che al momento non erano sufficienti neanche per la manutenzione ordinaria e per il pagamento delle utenze. L'istituto non può ricevere fondi dall'esterno.

La Commissione ha visitato prima la sezione femminile. Ha colpito la grande pulizia degli ambienti. In una cella piuttosto

spaziosa e pulita, si trovavano 4 ragazze rom, tra i 17 e i 19 anni. I letti erano singoli. Una delle giovanissime detenute era in attesa del secondo figlio, il primo aveva otto mesi. Nel giardino antistante gli spazi destinati alle ragazze si trovavano alcuni conigli, utilizzati nell'ambito della pet therapy attuata nell'Istituto. Tutte le detenute, salvo una, erano rom.

Tra la sezione femminile a quella maschile vi era uno spazio destinato ai colloqui e, subito dopo, un campo di basket ed uno di pallavolo. Gli sport alternativi al calcio vengono infatti privilegiati per favorire anche attività sportive diverse, nonostante a Nisida vi siano diversi campetti da calcio.

Ben visibile nel giardino circostante l'Istituto un murales realizzato dai ragazzi detenuti che rappresenta un aquilone composto da circa 800 piastrelle di ceramica sulle quali sono incisi i nomi di altrettante vittime della criminalità. Il lavoro è stato realizzato per un incontro, nel 2009, tra i giovani detenuti e una delegazione di familiari di vittime innocenti della criminalità, accompagnati da don Luigi Ciotti, presidente di Libera. A quella iniziativa avevano preso parte anche il regista e l'attore protagonista del film *Fortapasc*, Marco Risi e Libero De Rienzo, pellicola proiettata in anteprima nazionale nell'auditorium del carcere.

Successivamente hanno avuto luogo gli incontri con i ragazzi detenuti della sezione maschile. Le celle erano pulite, abbastanza spaziose, con letti singoli. I senatori hanno potuto conversare con i ragazzi, ascoltare le loro storie ed aspirazioni. Le pene detentive variavano dai 4 anni (in media) ad un massimo, in un caso, di 16 anni. Molti di loro seguivano percorsi formativi (pizzaiolo, albergatore, etc).

I senatori hanno poi visitato i laboratori di pasticceria, di falegnameria, di ceramica, lo spazio destinato alla pet therapy e

l'orto, coltivato dai giovani detenuti che svolgono l'attività di giardinaggio, e infine le cucine. Ai ragazzi vengono preparati quattro pasti al giorno (colazione, pranzo, merenda, cena).

**Roma Regina Coeli.** La visita si è tenuta il 22 agosto 2011. Oltre a verificare le condizioni generali di detenzione, la delegazione ha voluto visitare le sezioni dove sono presenti detenuti con patologie per fare un iniziale monitoraggio del recepimento e attuazione della riforma della sanità penitenziaria e del passaggio alle ASL.

Sono state quindi visitate le sezioni del centro clinico (in tutti e tre i piani), la IV sezione (tossicodipendenti e Ser.T.) e sono stati ascoltati oltre ai detenuti ricoverati e ristretti, gli operatori sanitari (infermieri e medici) e gli agenti della polizia penitenziaria.

Al 17 agosto 2011 erano 1145 le persone recluse nelle sezioni e 84 al Centro diagnostico terapeutico (CDT) a fronte di una capienza regolamentare di 640 detenuti nelle sezioni e 84 al CDT (dati del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria del Lazio).

Il CDT di Regina Coeli è una delle strutture nazionali individuate e dedicate alla salute dei detenuti. Ai quattro piani del centro si accede principalmente con un ascensore utilizzato per il passaggio del vitto, delle lenzuola, dei rifiuti, e dai detenuti per colloqui e visite mediche nonché dagli operatori.

Al terzo piano (chirurgia) sono state visitate le stanze dell'infermeria e della riabilitazione. Con la riforma sono stati creati i servizi di screening e prevenzione delle malattie infettive: all'ingresso in carcere i detenuti vengono visitati e testati su HIV, epatiti e malattie sessualmente trasmissibili. Alcuni detenuti hanno riferito della creazione della nuova commissione per la

valutazione del cibo, voluta dal garante regionale. Nella sezione di chirurgia erano presenti detenuti con diverse patologie, con i quali ci si è intrattenuti. Molti di loro hanno posizioni giuridiche complesse o hanno già avuto revoche dei benefici (per nuovi reati o per cumuli). Sullo stesso piano è presente una camera operatoria chiusa però da diverso tempo.

Al secondo piano (medicina), erano presenti detenuti con diverse patologie (ipertensione, diabete, tumori, patologie cardiologiche e respiratorie). Alcuni detenuti malati provenienti da altre regioni hanno segnalato la complessità della loro situazione, che è all'origine di altri problemi: interruzione della continuità medica e terapeutica, allontanamento dai riferimenti sanitari e familiari, difficoltà nella richiesta di farmaci e nella prenotazione delle visite. È emersa la necessità di organizzare un sistema di collegamento tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che ordina questi trasferimenti/assegnazioni e gli istituti delle diverse regioni. I medici hanno riferito di dover gestire detenuti malati in attesa di trapianto, con la necessità di farmaci antirigetto, di malati che necessitano di ausili salvavita (CPAP) e di ausili ortopedici.

Quanto al personale infermieristico, attualmente il servizio è assicurato da infermieri inquadrati nella Asl e da personale delle cooperative (la cui presenza pone il problema dell'inquadramento e della continuità operativa).

Sono state visitate sullo stesso piano le celle dedicate ai detenuti messi sotto sorveglianza che hanno il letto cementato al pavimento e il solo materasso. Gli ambienti sono generalmente al limite delle norme igieniche, soprattutto se si pensa che dovrebbe essere un ospedale: sono evidenti tracce di umidità, infiltrazioni. Sono ambienti usurati, gli odori sono forti. Molti detenuti hanno

chiesto prodotti per l'igiene personale e per la pulizia degli ambienti.

Al primo piano (malattie infettive), erano presenti detenuti con patologie infettive. Nella sezione erano presenti alcuni detenuti sani, giunti da poco, ivi allocati temporaneamente. A causa del continuo flusso di detenuti e dell'alto numero di ingressi può capitare di incontrare detenuti sani in infermeria (che tra i tanti disagi hanno anche quello di non poter usufruire dell'aria e del "sopravvitto") e detenuti malati presenti nelle sezioni comuni, che non riescono ad essere assegnati in infermeria.

I detenuti incontrati nella sezione e gli stessi medici si sono lamentati dei tempi di attesa lunghi per le visite esterne e della difficoltà di avere i referti. Altro aspetto critico riguarda i farmaci in fascia C. Nonostante la normativa parli espressamente della prescrizione dei farmaci in fascia C a carico del SSN ("I presidi sanitari, presenti in ogni istituto penale, garantiscono l'erogazione delle prestazioni sanitarie di medicina generale individuate dai Livelli essenziali di assistenza (LEA), assicurando l'erogazione delle prestazioni farmaceutiche necessarie, compresi i farmaci di fascia C, in presenza di specifica indicazione terapeutica"), si registrano ritardi nell'applicazione della norma e molti farmaci di quella fascia non sono prescritti.

Bisogna segnalare come tutta la visita si è svolta in un clima di assoluta trasparenza da parte della direzione, con la possibilità di vedere, chiedere e porre domande. Sono stati ascoltati alcuni operatori della polizia penitenziaria che hanno segnalato criticità legate al carico di lavoro e alle carenze di organico e alla complessità del rapporto quotidiano con i detenuti.

Sono state visitate le celle e verificate le condizioni delle stanze. Gli ambienti necessitano di importanti interventi di

manutenzione (bagni, impianto elettrico, acqua corrente e calda, impianto di riscaldamento).

Tra i malati (come tra i detenuti in genere) forte è la presenza degli stranieri.

Al termine della visita al CDT sono stati ascoltati alcuni agenti della polizia penitenziaria e operatori della sanità che si occupano delle pratiche necessarie alle visite esterne e alle autorizzazioni previste. Queste le difficoltà denunciate: mancanza di organico, tempi lunghi e procedure che si devono attivare, necessità di reiterare le richieste di ricovero, scarsa (o del tutto assente) informatizzazione e generale assenza di un modello operativo nelle procedure tra carcere e territorio/ospedali.

Dopo il CDT, è stata visitata la terza sezione per avere un riscontro gli effetti del sovraffollamento. La terza sezione è quella storica, dove sono stati detenuti tra gli altri Pertini, Saragat, don Pappagallo, Ginzburg, don Morosini. Le celle hanno ancora i portoncini di legno e questo comporta una scarsa ventilazione e un caldo pregnante. La cella della socialità al terzo piano, che di solito serve per favorire attività di svago, di socializzazione e attività con i volontari, è invece destinata alla detenzione. Nella cella erano presenti 10 persone e oltre ai letti c'erano dei materassi. Non sono sufficienti armadietti o sgabelli. I vestiti erano accumulati nelle buste. Di giorno i materassi venivano posti sui letti per poter favorire gli spostamenti. Molti detenuti hanno lamentato la scarsità dell'acqua (per le docce, per scaricare le turchi, per lavarsi).

Molte le richieste da parte dei detenuti di generi di prima necessità, di lavoro ma anche di informazioni su eventuali provvedimenti di legge.



La IV sezione è quella destinata ai tossicodipendenti. Nel progetto originario, la permanenza in questa sezione era in funzione dello “scalaggio del metadone”, quindi di passaggio e di presa in carico da parte del Ser.T. In realtà i tossicodipendenti sono presenti anche altrove e anche la consegna del metadone avviene in altre sezioni. Tra i problemi messi in evidenza, quello relativo al fatto che il servizio è concepito come un “ambulatorio territoriale” aperto dal lunedì al sabato; succede che i tossicodipendenti possano avere dei problemi nell'accedere alla somministrazione del metadone. Il sovraffollamento nella sezione, che non favorisce il ricambio e il passaggio in altre sezioni, i mezzi economici scarsi della ASL, la gestione/organizzazione del personale sono alcune delle criticità emerse.

Quanto al tema della salute mentale in carcere, è stato riscontrato un aumento delle persone detenute che necessitano di cure o di sostegno psicologico/psichiatrico. L'enorme diffusione della somministrazione delle terapie psichiatriche o antidepressive da una parte e la quasi assenza del sostegno psicologico dall'altra (il numero degli psicologi e le ore previste e pagate sono sempre di meno) colpiscono in modo pesante. Si lavora sull'emergenza, sul detenuto a grandissima sorveglianza, che si è autolesionato o peggio. Non c'è la possibilità della presa in carico e soprattutto della continuità terapeutica e clinica.

Al termine della visita il direttore del carcere, dott. Mauro Mariani, ha manifestato l'esigenza di monitorare la riforma dell'assistenza sanitaria, anche attraverso momenti di confronto/dibattito tra le parti coinvolte, per superare le difficoltà emerse. I temi della salute e sanità in carcere sono complessi, delicati, e coinvolgono molti ruoli e istituzioni. La riforma della sanità in carcere deve diventare un linguaggio comune e condiviso, in grado di coniugare il tema “salute “con quello della

“sicurezza”. Da qui alcune considerazioni sulla necessità della formazione del personale (sia degli operatori sanitari che della polizia penitenziaria). Si è parlato di alcuni progetti in essere: la telemedicina (progetto tra ASL RM A e ospedale San Giovanni, finanziato dalla Regione Lazio su proposta del garante regionale), un progetto per i tossicodipendenti e i detenuti che svolgono un lavoro esterno (art. 21 O.P.), in fase di realizzazione a cura della ASL e della direzione del carcere.

## **2. VISITE DELLA COMMISSIONE AD ALCUNI CENTRI DI ACCOGLIENZA E DI TRATTENIMENTO**

La Commissione, anche in questo caso, per verificare in prima persona le condizioni dei centri di accoglienza, ha svolto dei sopralluoghi. Alla prima visita, al centro di Lampedusa, nel febbraio 2009, sono seguite nel 2011 quelle a Mineo, Santa Maria Capua a Vetere e Ponte Galeria, di cui si riportano dei brevi resoconti. L'ultima visita è stata al CIE di Torino il 26 luglio 2011.

**Centro di accoglienza di Lampedusa (AG).** L'11 febbraio 2009 una delegazione della Commissione si è recata in visita al centro di accoglienza di Lampedusa per verificare la presenza effettiva di una situazione di criticità, denunciata da più parti. Hanno incontrato la delegazione Paola Masella, responsabile sul territorio del dipartimento libertà civili e immigrazione del ministero dell'Interno, Barbara Molinaro, field officer UNHCR, Anouar Belrhazi, mediatore culturale, Simona Moscatelli, field officer OIM, Federico Ubaldi, operatore di Save the Children, Laura Rizzello, field officer Croce Rossa Italiana, Ahmed Mahmoud, mediatore culturale OIM, Federico Miragliotta e Nicoletta Lo Bue, di Lampedusa Accoglienza, Maria Chiara Pajno dell'INMP (Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti

ed il contrasto delle malattie della povertà), e Achille Selleri, tenente di vascello della Guardia Costiera.

Nel Centro si trovavano in quel momento 974 ospiti, la maggior parte dei quali tunisini, un algerino e un egiziano. Il Centro ospitava solo uomini di maggiore età. Nella Base Loran (allora con funzioni di CSPA) erano invece presenti 33 persone: 10 donne, 8 minorenni, e alcuni richiedenti asilo.

Il centro era da poco diventato un centro di identificazione ed espulsione. La trasformazione in CIE del Centro di Lampedusa, infatti, ha preso tutti gli operatori alla sprovvista: da una permanenza di 48 ore si è passati ad una permanenza di 60 giorni con tutti i problemi che questo ha implicato, rendendo impossibile monitorare gli standard di accoglienza e difficile raccogliere le richieste di asilo che spesso vengono consegnate dagli immigrati direttamente agli operatori delle forze dell'ordine, senza l'intervento dell'UNHCR.

Paola Masella (Ministero dell'Interno) ha osservato come le operazioni più semplici all'interno della struttura siano estremamente complesse: tanto per dare un'idea la stessa riparazione di accessori, dalle luci ai bagni, richiede misure di protezione con uomini che fisicamente circondino gli operai mentre lavorano.

Ogni 3 giorni viene consegnato agli ospiti un kit in cui si trovano 2 paia di slip nuovi e una coperta. Vengono inoltre distribuite sigarette e schede telefoniche da 5 € ogni decina di giorni. Giornalmente vengono consegnati shampoo e sapone. Il Vicario Malafarina (Ministero dell'Interno) ricorda che il numero dei pasti giornalieri serviti agli ospiti è stato accresciuto in relazione ai nuovi arrivi. Inoltre nel Centro è stata allestita una piccola moschea per le preghiere. All'arrivo degli immigrati si cerca di individuare casi specifici come donne incinte o persone che necessitano di insulina in modo da trasferirle immediatamente.

Gli ospiti del centro erano lì da molti giorni, considerato che ci sono stati sbarchi dal 26 dicembre in poi, l'ultimo il 19 gennaio.

Questo ha determinato negli ospiti insicurezza e pessimismo circa il proprio destino, che sono alla base anche degli episodi di autolesionismo e tentativi di suicidio che anche la stampa ha riportato. Vi sono anche forme di dipendenza da farmaci e crisi di astinenza che alimentano tensioni.

Prima degli ultimi arrivi che hanno determinato un sovraffollamento le situazioni di tensione erano praticamente inesistenti. Con i cittadini di Lampedusa, invece, i rapporti non sono mai stati facili. Le cose sono andate meglio dopo i trasferimenti avvenuti per decongestionare il Centro, che nei momenti di massima presenza è giunto a ben 1.800 presenze, e dopo le intese con la Tunisia. Le tensioni all'interno della struttura si sono intensificate quando, dopo il 29 dicembre, si sono interrotti i trasferimenti regolari degli immigrati e a partire da gennaio, l'intensificarsi delle tensioni ha avuto un andamento a singhiozzo.

Quanto alle forze dell'ordine, a quella data sull'isola erano presenti 430 uomini tra Carabinieri, appartenenti alla Polizia e alla Guardia di finanza, cui vanno aggiunti alcuni bersaglieri, presenti da tempo a Lampedusa. La permanenza sull'isola è di circa 10-15 giorni.

Successivamente la delegazione si è recata negli spazi destinati alle cure mediche. Chiara Pajno (INMP) nel sottolineare come nel Centro operino anche una dermatologa e una psicologa, ha osservato come nell'ultimo mese la situazione sia cambiata in peggio. Lo staff medico constava di 3 medici e 3 infermieri di Lampedusa accoglienza e 3-4 medici dell'INMP. Sono stati registrati pochi casi di malattie infettive. I casi sospetti di infezione vengono individuati all'arrivo degli immigrati, prima del loro ingresso nel Centro. La Dottoressa Nicoletta Lo Bue (Lampedusa Accoglienza) ha precisato che prima degli ultimi sbarchi era possibile effettuare screening medici praticamente quotidiani a cura dei medici di Lampedusa Accoglienza e dell'INMP. Sul piano strettamente operativo non si

può negare come sia diventato difficile per i medici entrare oggi nel Centro. L'ingresso deve essere coordinato con le forze di polizia. Questo ha fatto aumentare il lavoro in infermeria. Laura Rizzello (CRI) ha osservato che la prolungata permanenza delle persone immigrate presso il Centro ha reso possibile seguire i singoli casi sul piano medico e gestire eventuali terapie.

La delegazione ha poi visitato il centro. Si passa per la mensa dove circa 50 persone sono in fila per il pranzo. La delegazione raggiunge le strutture destinate all'accoglienza degli immigrati. Sono strutture a due piani, blocchi rettangolari gialli, con aperture per l'accesso sui lati, dove si trovano scale in acciaio per l'accesso al piano superiore. La porta di ingresso dà su un corridoio dal quale si accede a stanze circa 5 metri per 6: sono destinate ad accogliere 12 persone. Nelle stanze si trovano, messi l'uno accanto all'altro, letti a castello a quattro livelli, nei quali trovano posto fino a 25 uomini per ciascuna stanza. Qualcuno ha steso tra i letti la biancheria, qualcun altro ha disposto dei teli intorno al letto per avere un po' di privacy. Le persone presenti richiamano a gran voce l'attenzione sulle condizioni in cui si trovano. In molti blocchi lungo i corridoi sono stati sistemati i materassi in gommapiuma. In molti casi la gommapiuma dei materassi è stata fatta a pezzi per essere utilizzata come cuscino. In alcuni casi sul ripiano delle scale, all'aperto, hanno trovato posto i materassi di due persone, protette da teli improvvisati. Alcune persone mostrano cicatrici. Una persona mostra una ferita bendata. Sul soffitto, in molti casi, la schermatura in plastica delle luci è stata rimossa e le luci sono assenti. Alla fine del corridoio, su un lato, sono presenti i servizi e le docce. Non ci sono porte e la privacy è garantita da tende di stoffa o plastica improvvisate qui e là. Non ci sono rubinetti e le bocchette non mandano acqua se non quando viene attivata centralmente. Alle volte lo scarico è bloccato, al suolo vi è acqua e altri liquidi che giungono fino al corridoio e nelle stanze dove hanno trovato posto i materassi in gommapiuma.

L'odore di latrina pervade tutti gli ambienti. Inizia a piovere. Chi si trova sulle scale in acciaio e deve accedere al piano superiore si bagna e porta negli alloggi umidità e sporcizia.

Al termine, la delegazione ha lasciato il Centro per recarsi alla Base Loran. Nella base in sala ricreazione, un gruppo di alcune donne si intrattiene con alcuni operatori. Le stanze del centro sono di circa 3 metri per 4 e sono oggetto di ristrutturazione. Non vi sono ospiti nelle stanze. Sono visibili due letti per stanza, in qualche caso un letto solo. Uscendo si nota la piscina, che è stata coperta per evitare incidenti.

**"Villaggio della solidarietà" di Mineo (CT).** Il 19 aprile 2011 una delegazione della Commissione si è recata in visita al CARA "Villaggio della solidarietà" di Mineo (CT). La delegazione è stata accompagnata dal vice prefetto di Catania, Anna Maria Polimeni.

Giunta al villaggio, la delegazione ha incontrato alcuni rappresentanti della Croce rossa italiana (C.R.I.), ente responsabile della prima accoglienza degli ospiti del centro, i sindaci di alcuni comuni del Calatino e un dirigente della Polizia di Stato, responsabile dell'ufficio immigrazione all'interno del centro.

La dottoressa Polimeni ha ripercorso le tappe dell'entrata in funzione del centro. Il Prefetto di Palermo, nominato commissario delegato a fronteggiare l'emergenza umanitaria relativa all'afflusso di cittadini dai paesi del Nord Africa (ordinanza della Presidenza del consiglio dei ministri n. 3924 del 18 febbraio 2011), il 4 marzo scorso ha incaricato il vice prefetto Polimeni, d'intesa con l'Agenzia del territorio, di procedere alla requisizione del "Residence degli aranci", di proprietà dell'impresa Pizzarotti di Parma, destinato fino a pochi anni fa ad ospitare il personale della base militare di Sigonella. Il residence viene individuato come centro di destinazione di parte

dei richiedenti asilo ospitati nei CARA di tutta Italia e denominato "Villaggio della solidarietà".

Le condizioni strutturali delle 404 unità immobiliari sono ottime e l'impresa Pizzarotti si sta occupando della manutenzione, della gestione dei rifiuti e del verde. L'agenzia del territorio sta attualmente valutando l'idoneità per esprimersi sullo stato di consistenza del villaggio. Il punto critico evidenziato è la mancanza di linea telefonica, a cui si è rimediato con la creazione di un impianto volante utilizzato dalle forze dell'ordine. Si pensa di provvedere realizzando un impianto di cablaggio di cui è stato presentato un preventivo al Prefetto di Palermo. Si sta inoltre pensando a una convenzione con la Telecom per poter effettuare videoconferenze. Rimane poi da predisporre un sistema di collegamento con mezzi pubblici dal villaggio al comune di Mineo e fino a Catania.

All'interno del centro, la Polizia è presente con 4 uffici (immigrazione, scientifica, polizia giudiziaria e segreteria). Ogni ufficio ha a disposizione una palazzina. Il dirigente Ezio Gaetano riferisce che sono circa 150 gli uomini delle forze dell'ordine impiegati nel centro con turni continuativi. Ci sono inoltre due pattuglie dell'Esercito all'esterno. Gli ospiti possono entrare e uscire liberamente, anche se è consigliato loro di rientrare entro le ore 20.00. Non hanno ancora un documento di riconoscimento, ma un semplice badge senza alcun valore legale che permette loro di spostarsi e di accedere a tutti i servizi predisposti.

Ci sono due mense, una per gli ospiti, l'altra per il personale, gestite dalla Croce Rossa e sono i volontari a preparare i circa 6000 pasti al giorno necessari. I viveri per l'approvvigionamento vengono acquistati nel territorio circostante. Leonardo Carmenati (responsabile C.R.I.) ha spiegato che la Croce rossa è stata incaricata dal Governo (ordinanza 3924 già citata) di gestire la prima emergenza umanitaria subito dopo l'immissione in possesso del

centro. Oltre alla mensa, i volontari si occupano della logistica e dell'assistenza sanitaria (infermeria in funzione per 24 ore).

Quanto agli ospiti, il 18 marzo il centro entra in funzione con l'arrivo di 500 persone dai CARA di tutta Italia. Il 24 marzo giungono 500 tunisini sbarcati a Lampedusa. Successivamente vengono trasferiti da Lampedusa circa 350 migranti (in maggioranza somali ed eritrei) provenienti dalle coste libiche. L'ultimo gruppo arrivato è di 500 tunisini.

Al 19 aprile il centro ospitava circa 1800. Dei circa mille tunisini, una gran parte si è allontanata volontariamente nelle ultime settimane (circa 400), 80 sono richiedenti asilo, gli altri sono in attesa di ottenere il permesso di soggiorno temporaneo e lasceranno progressivamente il centro nel giro di una decina di giorni. Gli ospiti restanti sono richiedenti asilo di varie nazionalità.

Nel centro risultano esserci 21 minori non accompagnati (soprattutto di 16-17 anni) e 40 minori con famiglie. Carmenati (C.R.I.) ha sottolineato come le famiglie siano sistemate in un'area dedicata all'interno del villaggio. In generale, la distribuzione negli alloggi può presentare alcune difficoltà.

Per quanto riguarda il ruolo svolto dalla Croce rossa, Carmenati ha lamentato la mancata designazione del centro di Mineo come CARA da parte del Governo. Fino a quando non si chiarisce la natura giuridica del centro, non vengono definiti i servizi necessari alla tipologia di ospiti accolti. La Croce rossa continua a prestare servizio di accoglienza ma non può garantire i servizi previsti per i richiedenti asilo (ad esempio, l'assistenza legale o quella psicologica). La dottoressa Polimeni ha assicurato che l'ordinanza è in cantiere ma che di fatto il villaggio ospiterà i richiedenti asilo. Ne è ulteriore conferma l'interessamento della Commissione territoriale di Siracusa ai casi più complessi di richiedenti asilo spostati da altri CARA che avevano procedure in corso e che non hanno più referenti a cui rivolgersi per seguire l'esito della propria richiesta. Dovrebbero



comunque in tempi brevi formarsi due nuove commissioni territoriali straordinarie all'interno del centro di Mineo.

La mancata ufficializzazione della natura del centro ha creato difficoltà anche per quanto riguarda l'accesso di organizzazioni e associazioni. Il ministero dell'interno ha autorizzato solo i soggetti che avevano già in corso un progetto finanziato dallo stesso ministero, limitando la possibilità di accesso a Croce rossa e UNHCR, ma per vie del tutto informali.

Si è poi passati ad analizzare la posizione del territorio rispetto al villaggio e la reazione della popolazione locale alla presenza di un numero alto di migranti. La dottoressa Polimeni ha specificato la disponibilità e sensibilità dimostrate dagli enti locali e la lunga esperienza nel campo del sociale di alcuni dei sindaci del territorio. Il sindaco di Mineo Giuseppe Castania, ricordando l'iniziale contrarietà alla creazione del centro, soprattutto per la poca chiarezza da parte dal Governo, ha sottolineato la volontà di contribuire al miglioramento delle condizioni di vita degli ospiti del centro. Per poter agire nel modo migliore, però, è necessaria una costante collaborazione tra gli enti locali e il Governo e una chiara definizione dei ruoli e dei compiti dei soggetti coinvolti. È stato firmato un protocollo d'intenti tra i comuni del Calatino e la Prefettura di Catania puntando a conseguire tre obiettivi principali: condizioni di accoglienza dignitosa per i migranti; tutela della sicurezza intesa come attività di prevenzione e vigilanza su possibili interessamenti della criminalità organizzata locale; azioni di sviluppo locale tese a integrare i richiedenti asilo e i rifugiati nella vita economica e sociale del territorio. Alla fase dell'accoglienza deve ora seguire la fase organizzativa e progettuale e gli enti locali devono esserne protagonisti.

Quanto alla reazione della popolazione, il sindaco Castania ha dichiarato che, dopo un iniziale timore, la popolazione è ora serena e aspetta di capire cosa avverrà nei prossimi mesi. La popolazione del

Calatino è abituata a convivere con migranti provenienti dall'Est europeo e dal Maghreb e non si sono verificate situazioni di difficoltà o pericolo. Il sindaco di Militello Antonio Lo Presti interviene chiarendo che già dal 14 febbraio scorso erano note le intenzioni del Governo e che speravano di poter accogliere i migranti in maniera diversa, inserendoli da subito all'interno del territorio a piccoli gruppi. Anche il vice sindaco di Vizzini Marco Aurelio Sinatra ha lamentato il ritardo nella formalizzazione della natura del centro perché solo nel momento in cui il centro viene definito un CARA possono partire le azioni di integrazione da parte del territorio. Ha aggiunto inoltre che è stato prospettato il passaggio del centro alla protezione civile, passaggio che comporterebbe una gestione a livello regionale, precludendo l'intervento attivo dei comuni. I sindaci hanno espresso la contrarietà a questa ipotesi e la volontà di continuare a collaborare con la Prefettura. Il sindaco di Scordia Angelo Agnello, infine, ribadisce la necessità di chiudere la fase di emergenza quanto prima per affrontare la situazione attuale in Sicilia e le evoluzioni future in maniera sistematica e con un approccio progettuale.

Successivamente la delegazione ha incontrato Giulia Laganà, Rocio Muniz e Claudia Pretto, *field officers* dell'UNHCR, insieme ai mediatori Hussein Salhi ed Estifanos Tukue Yowanis. Giulia Laganà ha riferito che l'UNHCR è presente a Mineo dal 18 marzo, giorno di entrata in funzione del centro. Ha poi individuato i principali punti critici esistenti per il funzionamento del centro. Innanzitutto la mancata definizione dello status giuridico del centro che ha come prima conseguenza la mancata definizione dell'ente gestore. La Croce rossa è responsabile della prima accoglienza agli ospiti, ma non ha la responsabilità dell'intera gestione perché non esiste un capitolato che definisce i compiti da svolgere come di solito avviene per un C.A.R.A. La Croce rossa provvede alla mensa e agli interventi sanitari, ha creato un ambulatorio per i bambini e una

ludoteca, ma mancano gli altri servizi previsti per quel tipo di centro, a cominciare dall'assistenza legale. Attualmente l'UNHCR si sta occupando di offrire aiuto legale ai migranti che intendono richiedere asilo, mentre dovrebbe limitarsi ad attività di supporto. Si verifica di conseguenza un conflitto di interessi poiché all'interno della commissione territoriale che dovrebbe occuparsi delle richieste d'asilo è prevista la presenza di un membro dell'UNHCR.

La mancata definizione dell'ente gestore comporta anche l'assenza di servizi psico-sociali: non esistono assistenti sociali che si occupano dell'integrazione degli ospiti né psichiatri che prendono in cura i soggetti psicotici. Si è verificato nel villaggio un tentativo di suicidio da parte di un richiedente asilo proveniente da un altro C.A.R.A. Non c'è personale specializzato per assistere le donne vittime di violenza presenti nel centro.

Manca inoltre il collegamento con gli enti locali e con il Sistema di protezione per richiedenti asilo (Sprar), indispensabile per stabilizzare l'accoglienza sul territorio. Non sono stati attivati i corsi di formazione e quelli di lingua italiana indispensabili per il percorso di integrazione. I volontari della Croce rossa cercano di provvedere alle esigenze più urgenti, ma si tratta di personale non formato per questo tipo di intervento e che lascia il centro dopo brevi periodi. Mancano i mediatori linguistici e gli unici presenti sono i due collaboratori dell'UNHCR che non possono e non sono tenuti a occuparsi di tutti gli ospiti, provenienti da paesi diversi.

Gli ospiti non hanno ricevuto il *pocket money* per comprare schede telefoniche e sigarette, ma usano il loro denaro, né è stato dato loro il kit ufficiale di indumenti previsti in questo tipo di centri.

Altra questione urgente da risolvere è la mancata istituzione della Commissione territoriale per i richiedenti asilo, soprattutto per la complessità delle situazioni in cui si trovano i 500 richiedenti asilo spostati dai CARA di tutta Italia. Oltre ai problemi legati all'interruzione dei percorsi di integrazione in atto nel territorio,

esiste un problema molto serio di gestione amministrativa e di assenza di collegamento tra le diverse commissioni. Al trasferimento dei richiedenti asilo nella maggior parte dei casi non è seguito il trasferimento delle pratiche riguardanti la loro richiesta o l'eventuale istanza di ricorso. Manca inoltre il provvedimento di trasferimento firmato dal prefetto: questo comporta una totale incertezza sul rispetto dei tempi previsti per questo tipo di procedure e in generale dell'intero sistema di richiesta d'asilo. Inoltre non sono chiari i criteri con cui il Ministero dell'interno abbia selezionato i richiedenti asilo da trasferire.

Per quanto riguarda i richiedenti asilo del centro, oltre ai 500 trasferiti da altri CARA, circa 300 provengono dal corno d'Africa e circa 400 dall'Africa subsahariana e sono per la maggior parte migranti economici e lavoratori provenienti dalla Libia. Tra i tunisini solo una piccola parte, molto motivata, fa richiesta d'asilo. Sarebbe opportuna una ricognizione iniziale degli ospiti per distinguere tra coloro che vogliono rientrare nel loro paese d'origine (attraverso un rimpatrio assistito) e coloro che sono effettivamente obbligati alla richiesta d'asilo.

Un ulteriore punto critico è l'insufficienza delle forze dell'ordine presenti nel centro per la gestione delle pratiche, data la diversa tipologia di ospiti. Oltre alla mancanza di mediatori, interpreti e traduttori, figure indispensabili per lo svolgimento delle procedure, mancano i moduli per la formulazione della richiesta d'asilo e di conseguenza gli ospiti devono aspettare tempi lunghissimi per avere un documento di riconoscimento. Infine, la maggior parte del lavoro attualmente svolto dalle forze dell'ordine riguarda il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo ai tunisini e le pratiche relative alla richiesta d'asilo non vengono istruite.

Anche la mancanza di mezzi di collegamento tra il villaggio e i vicini centri abitati dà luogo a situazioni potenzialmente pericolose poiché gli ospiti del centro percorrono a piedi la strada statale per

decine di chilometri con un alto rischio di incidenti. Dovrebbe essere predisposto un servizio d'intesa con la Regione, ma non si hanno ancora notizie in merito.

Infine preoccupa molto l'UNHCR l'impossibilità di accesso al centro per le associazioni che si occupano di rifugiati e richiedenti asilo attualmente non autorizzate dal Ministero dell'interno, ma il cui supporto sarebbe prezioso, data la complessità della situazione e la gravità di alcuni casi.

Al termine dell'incontro, la delegazione ha visitato il villaggio e i senatori hanno avuto modo di scambiare qualche parola con alcuni degli ospiti del centro.

**Centro di identificazione ed espulsione di Santa Maria Capua a Vetere.** L'11 maggio 2011 una delegazione della Commissione ha visitato il CIE di Santa Maria Capua a Vetere. Giunta in mattinata alla ex-caserma "Andolfato", sede del CIE, la delegazione è stata accolta dal Vice Prefetto vicario di Caserta, dottor Armogida, insieme a Giuseppe Papillo, responsabile della Croce rossa italiana (C.R.I.), ente gestore del centro, ad alcuni dirigenti della Polizia di Stato (responsabili insieme ad altre Forze dell'Ordine, della sicurezza all'interno del centro). Inoltre, erano presenti padre Giorgio Ghezzi e Gianluca Castaldi, della Caritas diocesana di Caserta, che si occupa di fornire assistenza, principalmente legale, ai migranti.

Il centro è stato dichiarato ufficialmente CIE il 21 aprile scorso (OPCM n.39/35), ma è stato in realtà allestito agli inizi di aprile allo scopo di accogliere circa 1000 migranti provenienti da Lampedusa, per la maggior parte di nazionalità tunisina, che sono stati ospiti del Centro fino al 17 aprile. In quella data, in possesso del permesso temporaneo di soggiorno e di un titolo di viaggio, sono stati accompagnati, con un trasferimento organizzato, in altri centri di accoglienza sparsi sul territorio italiano. A questa prima ondata ne

è seguita una seconda, il 18 aprile, di 220 cittadini tunisini giunti da Lampedusa a Napoli a bordo della nave Excelsior.

Il 21 aprile 2011, alla notizia dell'istituzione del CIE, i migranti trattenuti nel centro hanno reagito creando disordine e momenti di grave tensione, cui è seguito un duro intervento delle forze dell'ordine. Ciò nondimeno, tra il 25 e il 26 aprile, più della metà dei migranti è riuscita a fuggire utilizzando panche, reti e lenzuola per superare i muri di cinta. Alcuni di essi durante la fuga hanno riportato fratture agli arti e contusioni.

Al momento della visita erano 102 i migranti ospitati nel Centro. Le notifiche dei provvedimenti di espulsione e la convalida dei provvedimenti di trattenimento, da parte del giudice di pace di Santa Maria Capua a Vetere, sono giunte lo scorso 23 aprile. Successivamente, molti dei migranti hanno iniziato a fare domanda di protezione internazionale: la Commissione territoriale competente di Caserta, presieduta da Eugenia Valente, ha allestito un ufficio all'interno della ex-caserma e sta provvedendo a raccogliere e esaminare le richieste.

Nello stabile, oltre agli uffici della commissione territoriale e a quelli riservati alla polizia, si trova un magazzino gestito dalla CRI (indumenti, acqua minerale e generi alimentari) e un presidio sanitario che opera 24 ore al giorno. I medici presenti hanno spiegato ai Senatori di essersi occupati principalmente di fratture e contusioni, di aver assistito alcuni pazienti diabetici, di aver curato alcuni casi di bronchite e uno di scabbia.

Quanto al resto del personale, nel Centro si trovano circa 30 uomini delle forze dell'ordine per ogni turno, alcune squadre di Vigili del fuoco, 2 mediatori culturali e 15 volontari della Croce rossa, impegnati nella gestione logistica del Centro e nella distribuzione dei pasti.

Una volta ricostruita la storia del Centro, la delegazione è stata accompagnata all'esterno della caserma, nell'area che ospita i migranti. Alcuni di loro sono stati ascoltati. Al centro di un cortile assolato, delimitato da una doppia recinzione, sono state sistemate 25 tende. Ogni tenda ospita circa 4 migranti. Al suolo sono stati stesi materassi. Le reti sono state rimosse dopo la fuga di fine aprile. In una tenda risultano 6 materassi, ma il Vice Prefetto Armogida ha riferito che è stata una scelta dei migranti stessi, i quali hanno preferito quella sistemazione. I servizi igienici si trovano al di fuori delle recinzioni, ad alcune centinaia di metri, e questa situazione è stata segnalata come particolarmente gravosa da parte dei migranti. Oltre alla inadeguatezza dei servizi igienici, i migranti si sono lamentati per il caldo all'interno delle tende, la mancanza di telefoni pubblici e la scarsa possibilità di movimento.

È stata portata all'attenzione della delegazione la presenza all'interno del Centro di alcuni minori, almeno 3, hanno affermato i migranti, di cui uno accompagnato dal padre. Quest'ultimo ha chiesto che il figlio lasci al più presto il Centro e venga affidato ai servizi sociali. Molti tunisini hanno espresso l'intenzione di fare richiesta d'asilo in quanto perseguitati dalle forze vicine a Ben Ali.

A conclusione della visita, nel locale adibito a magazzino della CRI, ha avuto luogo un incontro con gli avvocati che operano presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

All'incontro hanno preso parte gli avvocati Antonio Coppola e Eliana Accetta. Qualche minuto dopo si è aggiunto l'avvocato Cristian Valle. I tre avvocati sono gli unici ad operare nel Centro. Vengono pagati con lo strumento del gratuito patrocinio, che consente loro un rimborso di 20-30 Euro a udienza, ben lontano dal loro consueto onorario. L'avvocato Accetta ha descritto le condizioni drammatiche del viaggio che ha portato i migranti a Santa

Maria Capua Vetere, con una permanenza forzosa di sette giorni sulla imbarcazione, prima dello sbarco definitivo. Gli avvocati hanno poi ricordato la dura reazione dei tunisini alla notizia della trasformazione in CIE del Centro, con decreto del 21 aprile 2011, pubblicato il 4 maggio. La prospettiva di restare a lungo nel Centro, ha provocato un moto di ribellione nella notte tra il 25 e il 26 aprile. Infatti, hanno riferito gli avvocati, le condizioni di vita nel Centro sono pessime e sono peggiorate dopo la ribellione del 26 aprile. Alcuni ospiti hanno gli arti fratturati e non tutti, come viene sostenuto, a causa del fallito tentativo di fuga, ma anche - e questo è stato accertato almeno in un caso - a causa dell'investimento da parte di un mezzo delle forze dell'ordine. Per alcuni giorni dopo la ribellione gli immigrati hanno avuto difficoltà addirittura ad espletare le loro necessità fisiologiche e sono stati costretti ad utilizzare delle bottigliette. Con l'estate le condizioni della vita in tenda saranno insopportabili, malgrado si stia pensando ad una struttura al centro dell'area destinata ai migranti, che possa offrire riparo all'ombra.

In questo contesto gli avvocati hanno faticato a svolgere il loro lavoro, al principio addirittura impossibilitati ad accedere al Centro. Una volta avuta la possibilità di entrare e di interloquire con i migranti, ottenuto il mandato da ciascuno di essi, hanno cercato di spiegare che ciascuna posizione sarebbe stata presa in esame separatamente da una specifica Commissione.

Gli avvocati hanno partecipato alle udienze per la convalida dei provvedimenti di trattenimento, rispetto ai quali hanno avuto scarsissima possibilità di incidere essendo risultato subito chiaro dalle parole del giudice che la convalida sarebbe avvenuta per tutti gli ospiti, con una forzatura evidente sul termine di 48 ore richiesto dalla legge. Si porrà ora un problema di prolungamento di 30 giorni del trattenimento. La Commissione territoriale ha una competenza



che riguarda diverse Regioni e avrà bisogno di molto tempo per fare le interviste e prendere le decisioni. Gli avvocati hanno calcolato circa 1-2 mesi dal momento dell'audizione al momento della notifica. L'intero *iter* potrà essere completato, questa è stata la loro previsione, nel giro di sei mesi circa. Fino al momento della visita della delegazione del Senato, erano stati ascoltati 39 migranti, e la previsione era che questo primo passaggio si potesse concludere per la fine di giugno.

Un tema cui gli avvocati hanno dedicato particolare attenzione riguarda le procedure di identificazione. Nessuno dei migranti è in possesso di un documento. Essi hanno soltanto il foglio compilato al momento del loro arrivo in Italia, a Lampedusa o Pantelleria, basato sulle loro stesse dichiarazioni. Tuttavia non risultava agli avvocati che successivamente fosse stata svolta una qualche attività di verifica da parte della Questura presso le Autorità consolari competenti. In sostanza, quindi, la proroga del trattenimento potrebbe avvenire con la giustificazione che non si è avuto il tempo di svolgere l'attività di identificazione, un'attività che però non risulta mai iniziata. In ogni caso, nella eventualità che l'istanza di protezione internazionale dovesse essere respinta dalla Commissione, entro i 15 giorni previsti dalla legge, gli avvocati sono intenzionati a presentare ricorso al Tribunale.

Quanto alla presenza di minori nel Centro, gli avvocati hanno segnalato la presenza di un ragazzo di 14 anni, mentre altri due hanno dichiarato di avere 17 anni e mezzo. Gli avvocati hanno sostenuto che non fosse stato fatto un accertamento per verificare la condizione di minori, ma un documento presentato nel corso della riunione dal Vice Prefetto vicario ha smentito questa affermazione.

A conclusione dell'incontro, la delegazione del Senato è stata raggiunta dalla Presidente della Commissione territoriale per il

riconoscimento della protezione internazionale, dottoressa Eugenia Valente, accompagnata da un altro componente della Commissione stessa, il dottor Saviano. Entrambi sono funzionari del Ministero dell'Interno, la dottoressa Valente ha il grado di Vice Prefetto. Della Commissione fanno parte, quali componenti titolari, anche un rappresentante dell'Ente locale, ed un rappresentante dell'Acnur, per un totale di 4 membri. Ad essi vanno aggiunti i supplenti.

La dottoressa Valente ha riferito che la Commissione esiste dal 2008 ed ha sede a Villa Vitrone, Caserta. Nonostante la competenza abbracci più Regioni, da diversi giorni, come è intuibile, la Commissione ha operato costantemente a Santa Maria Capua Vetere, presso il CIE. Al momento erano state effettuate, 39 audizioni, e si stava procedendo alacremente. La dottoressa Valente ha affermato che pensava di finire per giovedì 26 maggio. Poi, in 2-3 giorni la Commissione si riunirà e deciderà. Successivamente comunicherà le decisioni alla Questura, la quale dovrà poi notificarle agli interessati. Per quanto concerne il *modus operandi*, la Presidente ha informato che nel corso delle audizioni vengono raccolte le dichiarazioni degli immigrati e che, ponendo domande specifiche, si cerca di intendere se ricorrono i requisiti richiesti dalla legge in ordine alla concessione della protezione umanitaria - anche facendo ricorso a internet. Dai particolari delle dichiarazioni stesse si cerca di dedurre se si tratta di affermazioni vere o false. In ogni caso, così ha detto la dottoressa Valente, si cerca di adottare una linea di flessibilità e di disponibilità, specie nei confronti delle donne (peraltro assenti, come precisa la presidente, nel Centro di Santa Maria Capua Vetere). Le decisioni, fatte salve pochissime eccezioni, sono state sempre assunte all'unanimità. Non è mai accaduto che fosse necessario far valere il peso del voto del presidente, che prevale in caso di parità. Quanto al merito delle decisioni non vi sono state direttive del Ministero, né sono state fatte pressioni di alcun tipo. La dottoressa Valente ha anche precisato che gli avvocati

tendono sempre ad impugnare le decisioni, e questo anche nella speranza che, nelle more della decisione definitiva, sia possibile prolungare la permanenza in Italia dei migranti.

**Centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria.**

Martedì 5 luglio 2011 una delegazione della Commissione ha visitato il CIE di Ponte Galeria. Si tratta di una caserma di Polizia presso la quale, nel 1998, è stata realizzato un centro per immigrati, oggi CIE.

Dopo aver superato un doppio cancello all'ingresso, i senatori sono stati accompagnati in una saletta dove hanno ricevuto alcune informazioni di carattere generale. Erano presenti il dottor Maurizio Improta, dirigente dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma, Paola Varvazzi e l'ingegnere Pirolli, della Prefettura di Roma, Giuseppe Di Sangiuliano, direttore della cooperativa sociale *Auxilium* (Ente Gestore), Angiolo Marroni, Garante dei detenuti della Regione Lazio.

Il dottor Improta ha brevemente illustrato le procedure e dato le prime indicazioni sui numeri che si riferiscono al Centro di Ponte Galeria. Al momento della visita dei Senatori il Centro ospitava 160 uomini e un'ottantina di donne (si è appreso successivamente dal dottor Di Sangiuliano, direttore della cooperativa sociale *Auxilium*, che gli ospiti del Centro in quel momento erano 243). Il dottor Improta ha riferito che gli ospiti del Centro erano prevalentemente nordafricani, irregolari amministrativi, trattenuti nel Centro per l'identificazione e l'eventuale, successiva espulsione.

Limitandosi ai soli aspetti legati alla sicurezza (non quelli sanitari in ordine ai quali si dirà successivamente) al momento del loro arrivo agli ospiti vengono prese le impronte digitali e viene fatta una fotografia, elementi indispensabili per la successiva identificazione.

L'identificazione, ha riferito il dottor Improta, viene effettuata con l'ausilio delle rappresentanze diplomatiche, inviando ad esse la foto del soggetto e le impronte digitali. Spesso, tuttavia, questi elementi non sono nella disponibilità delle ambasciate o dei consolati contattati (se si tratta di cittadini incensurati sarebbe peraltro incongruo aspettarselo). Questo rende la ricerca estremamente faticosa e complicata. Il provvedimento di trattenimento può essere impugnato davanti al Giudice di Pace e poiché la legge dice che per rimanere in Italia dopo i primi tre mesi occorre un lavoro e un alloggio certi, non mancano casi in cui, sulla base della semplice dichiarazione dell'immigrato di avere lavoro e alloggio certi, il Giudice decida contro il trattenimento. Alcune tra le ospiti donne sono prostitute prive di permesso di soggiorno. Dal momento che non si tratta di un'attività illegale, basta a volte che dichiarino di lavorare come collaboratrici domestiche la mattina; tanto più che quasi mai si dà luogo a denuncia degli sfruttatori.

In ogni caso, ha riferito il dottor Improta, per avere un'idea dei numeri basta pensare che l'anno scorso su 7.000 espulsioni, solo 700 hanno interessato persone identificate. In questi casi lo Stato sostanzialmente ha pagato 5 biglietti aerei, uno per la persona immigrata illegalmente e due, andata e ritorno, per gli agenti delle forze dell'ordine che la accompagnano.

Va tenuto conto del fatto, ha ricordato il dottor Improta, che molti degli ospiti del Centro hanno avuto esperienze carcerarie in Italia. Senza generalizzare e solo per dare un'idea è il caso di molti egiziani, algerini, marocchini, romeni, albanesi, montenegrini, indiani, cittadini del Bangladesh. La durata della permanenza nel Centro dipende dalla celerità con la quale è possibile effettuare l'identificazione.

Il dottor Di Sangiuliano, direttore della cooperativa sociale *Auxilium*, ha valutato la permanenza media delle persone provenienti

dal Maghreb in circa 4 mesi, meno per sudamericani, romeni, cinesi, moldavi (questi ultimi anche in ragione dell'apertura dell'ambasciata italiana a Chisinau), per i quali l'identificazione è più rapida.

Il dottor Improta ha riferito che le rappresentanze diplomatiche dei paesi del Maghreb tendono a non rispondere. Il console nigeriano viene nel Centro e fa interviste, così come il console algerino. In genere, tuttavia, vi è molta cautela nel favorire i rimpatri nel proprio paese; la tendenza è di accettare il rimpatrio preferibilmente di poche persone.

Gli ospiti maschi sono giovani, più giovani delle donne, poiché molte vengono dall'est dell'Europa ed hanno già vissuto per diversi anni in Italia.

Quanto al livello di istruzione, esso varia da caso a caso. Generalizzando, con riferimento alla Tunisia, si può dire che chi viene dal Nord ha un livello di istruzione più elevato, parla spesso francese e inglese; chi viene dal Sud talvolta non ha nemmeno idea di dove si trovi e può capitare che parli un dialetto e non l'arabo.

La legge italiana consente agli immigrati di fare domanda di asilo e, quando questo accade, il caso passa nella competenza della Commissione Territoriale che ha 30 giorni di tempo per decidere. Il giudice può prorogare questo termine una sola volta per altri 30 giorni, successivamente il richiedente non può essere trattenuto oltre. Queste domande vengono fatte spesso strumentalmente, ha sostenuto il dottor Improta, sperando di trarne qualche vantaggio. Se si tratta di cittadini somali, eritrei, yemeniti, ad esempio, è facile che la domanda di asilo abbia fondamento. Ma se si tratta di cittadini di altri paesi va fatta una valutazione del caso singolo, cercando conferme alle dichiarazioni rilasciate dalle persone in questione.

L'assistenza da parte di avvocati, prevalentemente d'ufficio, è costante (e comunque si attiva anche l'Ufficio del Garante per i

detenuti del Lazio). La cooperativa sociale *Auxilium* fornisce assistenza legale con 3 avvocati, così ha precisato Di Sangiuliano, e ha realizzato un accordo con l'ordine degli avvocati di Roma per assicurare assistenza continua agli ospiti del Centro.

Il Garante per i detenuti, dottor Marroni, ha ribadito che da questo punto di vista la situazione è molto migliorata dopo l'arrivo nel Centro della cooperativa sociale *Auxilium*, e che l'assistenza sul piano legale, ma anche in generale, della Croce Rossa, per 12 anni Ente Gestore prima di *Auxilium*, lasciava molto a desiderare.

Il dottor Improta ha sottolineato come, per fortuna, negli ultimi giorni non vi siano state rivolte. Quando si verificano, con il rogo dei materassi o la salita sui tetti, hanno normalmente lo scopo di agevolare la fuga di 2-3 ospiti (è accaduto ad esempio il 26 giugno scorso ed ha coinvolto una trentina di persone). Spesso non fuggono verso la via Portuense ma verso l'adiacente caserma della polizia e vengono ripresi.

I compiti dell'Ufficio immigrazione della Questura, che si avvale del personale di Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza, riguardano l'identificazione degli ospiti e gli aspetti di sicurezza del Centro, mentre la gestione all'interno della struttura è di competenza di *Auxilium*.

Il Garante dei detenuti, Angiolo Marroni, ha ricordato che settimanalmente egli stesso o i suoi collaboratori vengono nel Centro. Poiché uno dei problemi è l'inattività forzosa degli ospiti, è stato finanziato un campo di calcetto e bisognerebbe immaginare anche altre attività, magari consentendo agli ospiti di realizzare qualche guadagno.

Il dottor Improta, riprendendo la descrizione degli ospiti del Centro, ha precisato che alcuni di essi sono persone già detenute in Italia, la cui identità non è stato possibile accertare durante la

detenzione (in parte anche perché risultavano degli *alias*, vale a dire più identità, costruite evidentemente con finalità criminogene). Di questi casi negli ultimi 10 mesi ve ne sarebbero stati 67. Al termine della permanenza nel Centro, quando non viene disposto il rimpatrio forzoso, gli ospiti ricevono una ordinanza di allontanamento dal Paese ma non si ha alcuna certezza che l'ordinanza verrà rispettata.

Per quanto riguarda il personale impegnato nel Centro 30-35 persone seguono l'attività di fotosegnalamento e di identificazione, mentre 25 agenti (per quattro turni) svolgono compiti di vigilanza (salvo rinforzi caso per caso).

Al loro arrivo, gli ospiti vengono visitati per accertarne le condizioni di salute; viene fatto uno screening completo. Nel caso vengano registrate patologie - malattie infettive o altro - vengono interessate le strutture ospedaliere di Roma. Al momento vi sono 3 casi di tossicodipendenza in ordine ai quali settimanalmente si attiva il Ser.T. per la somministrazione della necessaria terapia. Nel Centro è presente una infermeria e il personale medico è attivo 24 ore su 24, ma i casi più gravi debbono essere gestiti nelle strutture ospedaliere attrezzate. Per i trasferimenti vengono utilizzati due autoveicoli.

Il dottor Improta ha precisato che può accadere che gli ospiti del Centro denunciino di aver ingerito lamette o di aver compiuto altri atti di autolesionismo che richiedono un accertamento nelle strutture sanitarie attrezzate. Una volta effettuato il trasferimento del soggetto nella struttura indicata non vi può essere piantonamento. Questo, evidentemente, facilita l'allontanamento delle persone in questione.

Il dottor Di Sangiuliano, riprendendo la descrizione dell'impegno di *Auxilium* nel Centro, ha ricordato che la presenza della cooperativa viene assicurata per tutto l'anno. La cooperativa *Auxilium* si occupa dell'assistenza sanitaria, della ristorazione, della cura dell'igiene.

Al loro arrivo gli ospiti del Centro possono lasciare in un deposito videosorvegliato denaro, indumenti personali ed oggetti di valore. Ricevono un kit con vestiti, ciabatte, coperte, biancheria intima (che viene cambiata 2 volte alla settimana). Per la cura della persona il Centro è dotato di un servizio di barbieria e di parrucchiere.

Presso il Centro operano 90 dipendenti di *Auxilium*, ai quali vanno aggiunti collaboratori esterni e volontari. Le esigenze mediche vengono coperte da 20 unità di personale medico, incluso uno psicologo e un assistente sociale. Il personale medico che ruota nella turnazione giornaliera copre una gamma ampia di specializzazione ed è in grado di fornire assistenza medica specialistica. A questo personale vanno aggiunti 15 mediatori culturali (egiziani, romeni, palestinesi e altro) che sono essenziali per il contatto con gli ospiti del Centro.

Nel corso della giornata gli ospiti possono fruire per tre volte della mensa (una per gli uomini ed una per le donne): i pasti vengo serviti al massimo dopo 30 minuti dalla preparazione. Il menu viene variato ogni 15 giorni tenendo conto di diete particolari (un centinaio) e delle convinzioni religiose.

Il dottor Improta ha segnalato che circa cento tra gli ospiti del Centro, consumano abitualmente i pasti nelle loro stanze e non nella mensa (più disciplinate in questo senso le donne).

Per quanto concerne la preghiera, vi sono una sala adibita a moschea, una sala-cappella per gli osservanti cattolici, benedetta dal vescovo di Fiumicino, ed una sala per la lettura ed altre attività.

Le ospiti donne sono assistite dalla Caritas, dalle suore dell'USMI, dal Centro Astalli, dall'Associazione *Differenza Donna*, dalla cooperativa sociale "*Be free*".



Vengono organizzati un cineforum, un corso di danza e di arteterapia, un corso di italiano (non pochi ospiti parlano l'italiano al momento del loro arrivo nel Centro perché si trovano nel nostro Paese da diversi anni; è capitato che qualcuno, appartenente a gruppi rom, fosse nato in Italia). Gli uomini possono assistere nella mensa alle partite di calcio trasmesse da Sky.

Nel Centro si trova anche uno spaccio dove gli ospiti possono spendere un buono del valore di 3,5 Euro. Per esigenze particolare ci si può rivolgere agli operatori che si incaricano di acquistare all'esterno quanto necessario.

Al termine i senatori hanno visitato il Centro, iniziando dalle strutture destinate alle donne (la sezione maschile è strutturata in modo simile).

Gli alloggi si trovano ai lati di un cortile assai ampio. Ciascun alloggio è circondato da una struttura in metallo alta diversi metri, tenuta aperta durante il giorno, chiusa dalla mezzanotte alle cinque del mattino. Gli alloggi consistono in camerate da 6 o da 4 letti, con adiacente un bagno con due lavandini; separato il wc alla turca con accanto un altro lavandino. Ciascun alloggio è dotato di televisore. Per raggiungere il reparto dove si trovano gli ospiti di sesso maschile si deve attraversare un corridoio, lungo il quale sono posti la mensa femminile, l'infermeria, gli uffici amministrativi della cooperativa sociale *Auxilium*, la sala destinata agli incontri con il giudice. Il responsabile dell'infermeria, dottor Maurizio Lopalco, ha spiegato il funzionamento della struttura.

Dal contatto con gli ospiti sono emerse storie diverse. Una signora proveniente dall'Algeria, da 18 anni in Italia, separata, con due figli italiani, ha raccontato di trovarsi nel Centro di Ponte Galeria da 22 giorni e di esservi giunta in conseguenza della segnalazione della Questura di Frosinone. Due cittadine ucraine hanno raccontato la loro storia: una di loro faceva la badante a Pescara. Restata senza

lavoro, il permesso di soggiorno è scaduto e non è stato rinnovato. Qualcuno racconta di essersi trovato in Italia al momento in cui fu approvata la sanatoria e di avere pagato 6.000 Euro in nero per esservi ricompresa. Una cittadina cinese racconta di essere stata arrestata per un reato connesso al traffico di stupefacenti e di avere trascorso 2 mesi carcere. Nel frattempo il permesso di soggiorno è scaduto e non è stato rinnovato. Un signora cittadina della Repubblica Dominicana ha riferito di avere vissuto in Spagna e di avere una figlia che ancora si trova lì. Una cittadina marocchina, da 9 mesi in Italia, ha raccontato di avere insegnato la sua lingua a bambini marocchini a Bologna.

Nella sezione maschile, la prima persona contattata sostiene di appartenere a un gruppo giunto a Lampedusa 3 mesi prima e di voler proseguire per la Francia. Un cittadino marocchino ha affermato di essere ufficialmente separato dalla moglie, ma in realtà di essere ancora convivente. Un altro cittadino del Marocco, ultraquarantenne, ha sostenuto di trovarsi in Italia da molti anni, di aver perso il lavoro e che a causa di ciò è scaduto il permesso di soggiorno ed è diventato clandestino.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**

Martedì 6 marzo 2012

**Sottocommissione permanente per l'Accesso**  
**26ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**BIANCHI**

*Intervengono per RAI Parlamento il dottor Roberto Amen.*

*La seduta inizia alle ore 14.*

*(La Sottocommissione approva il verbale della seduta precedente).*

**Esame di domande per l'Accesso**

Il PRESIDENTE avverte che l'elenco delle domande di cui si propone l'accoglimento è già stato distribuito. Illustra brevemente la delibera con l'elenco delle domande accolte e propone di dare mandato alla RAI di redigere una proposta di calendario delle relative trasmissioni, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, del Regolamento per l'Accesso al servizio pubblico radiotelevisivo, per il periodo dal 13 al 26 marzo 2012. Mette quindi ai voti la delibera in esame.

*La Sottocommissione approva all'unanimità la delibera, con allegato l'elenco delle domande accolte.*

L'elenco delle domande accolte viene comunicato alla RAI per la predisposizione del relativo calendario.

*(La seduta, sospesa alle ore 14,15, è ripresa alle ore 14,20).*

**Approvazione della proposta di calendario dei programmi dell'Accesso per il mezzo televisivo e radiofonico**

Su proposta del PRESIDENTE, la Sottocommissione approva il calendario trasmesso dalla RAI per l'Accesso alla trasmissione «10 minuti di...» per il mezzo televisivo, relativamente al periodo dal 13 al 26 marzo 2012 e per il mezzo radiofonico, relativamente al periodo dal 16 al 23 marzo 2012.

Il PRESIDENTE avverte che, considerato l'elevato numero di domande pervenute e il prossimo periodo di sospensione dei programmi per l'accesso in coincidenza con il periodo di campagna elettorale per le consultazioni amministrative, propone di convocare una seduta per la prossima settimana.

La Sottocommissione concorda.

*La seduta termina alle ore 14,30.*

ALLEGATO

**DELIBERA APPROVATA DALLA SOTTOCOMMISSIONE  
IN MATERIA DI RICHIESTE DI ACCESSO***(Testo approvato nella seduta del 6 marzo 2012)*

La Sottocommissione permanente per l'Accesso, organo della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi,

visti gli articoli 1, 4 e 6 della legge 14 aprile 1975, n. 103;

visto il Regolamento per l'accesso al servizio radiotelevisivo pubblico;

vista la propria delibera, approvata il 10 dicembre 1997, di disciplina generale delle trasmissioni, nonché le proprie delibere in materia di programmazione e trasmissione dei programmi televisivi dedicati all'accesso;

vista, in materia di Accesso con il mezzo del Televideo, la delibera approvata dalla Commissione plenaria il 29 aprile 1999;

vista la delibera in materia di individuazione della rete di trasmissione dei programmi dell'Accesso approvata dalla Sottocommissione nella seduta del 17 novembre 2009;

visto l'Atto di indirizzo in materia di linee guida per la presentazione e l'esame delle domande per l'Accesso approvato dalla Sottocommissione nella seduta del 20 gennaio 2010;

sentiti, nella seduta di oggi, i rappresentanti della RAI,

**dispone**

nei confronti della RAI, società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, come di seguito:

1. La RAI provvede ad organizzare i calendari dell'Accesso televisivo, per il periodo **compreso tra il 13 e il 26 marzo 2012, e radiofonico, per il periodo compreso tra il 16 e il 23 marzo 2012, predisposti** ai sensi delle delibere citate in premessa, con le domande di cui al punto 5 della presente delibera, o con le domande già accolte ed eventualmente rimaste accantonate dalla precedente programmazione, applicando i seguenti criteri:

sono rispettate, per quanto prevedibili, le esigenze dell'attualità;

in subordine, è data la precedenza ai temi che non sono stati o non stanno per essere oggetto di programmazione dell'Accesso;

in ulteriore subordine, è data la precedenza ai temi che non sono stati o non stanno per essere oggetto di programmazione ad altro titolo;

nella calendarizzazione dei programmi dell'Accesso si avrà particolare cura ad alternare le tematiche affrontate dai richiedenti, al fine di

rendere evidente il carattere divulgativo e di apertura alle varie istanze dell'accesso al servizio radiotelevisivo pubblico.

2. Continuano a trovare applicazione i punti 3, 4, 5 e 6 della delibera approvata dalla Sottocommissione il 10 novembre 1999 per quanto concerne il mezzo del Televideo, il cui testo è il seguente:

*«3. La RAI individua le modalità di ulteriore divulgazione e promozione della facoltà di accedere al servizio pubblico televisivo con il mezzo del Televideo, in particolare attraverso i riferimenti specifici, o spot trasmessi nell'ambito dei programmi dell'Accesso televisivo e radiofonico.*

*4. Il Presidente della Sottocommissione può invitare alcuni degli organismi che hanno presentato domande di Accesso televisivo, già accolte dalla Sottocommissione e non ancora trasmesse, a prendere parte anche alle trasmissioni su Televideo in riferimento a tali domande. In tali casi, il Presidente esamina senza ulteriori formalità i testi proposti dagli organismi che accolgono l'invito, e ne dispone la trasmissione. L'invito può essere rivolto esclusivamente ad organismi che presentano profili di interesse per i settori dell'associazionismo e del volontariato, e privilegia le domande che, sulla base del calendario televisivo, potrebbero non essere trasmesse in tempi brevi.*

*5. Il punto 8 della delibera temporanea per l'Accesso al Televideo, approvata dalla Commissione plenaria il 29 aprile 1999, si interpreta nel senso che, nei periodi di qualsiasi durata in cui non sono disponibili nuovi testi per alimentare la rubrica, sarà trasmesso il materiale già andato in onda, con la dicitura "replica". L'ordine di trasmissione delle repliche è quello delle trasmissioni originarie, e può essere modificato, qualora il testo da ritrasmettere non risponda alle esigenze dell'attualità e non sia possibile apportarvi idonee variazioni.*

*6. La programmazione con il mezzo del Televideo prevede, di regola, che ogni settimana sia trasmesso il testo relativo ad un solo soggetto accedente. Conseguentemente, il numero di sottopagine rolling che compongono la pagina dedicata all'Accesso può risultare inferiore a quello minimo previsto dall'art. 3 della delibera temporanea per l'Accesso al Televideo approvata dalla Commissione plenaria il 29 aprile 1999»;*

3. La RAI, fino a nuova deliberazione della Sottocommissione, non potrà procedere all'inserimento nei calendari relativi ai periodi successivi delle domande che non abbiano trovato collocazione, sulla base dei criteri di cui al comma 1, nei calendari relativi al periodo di cui al punto 1.

4. La RAI può di regola, nel rispetto dei criteri di cui al punto 1, procedere a scambi, consensualmente convenuti dai soggetti interessati, dei turni stabiliti nei calendari già comunicati alla Sottocommissione. Alla RAI è altresì riservato, in costante confronto con la Sottocommissione, il necessario margine di autonomia quanto alla valutazione della realizzabilità tecnica e dei tempi di realizzazione dei programmi.

5. Le domande ammesse direttamente alla programmazione televisiva e radiofonica sono le seguenti:

<b>TELEVISIVA</b>			
<b>Prot.</b>	<b>Richiedente</b>	<b>Sigla</b>	<b>Titolo</b>
6685	Federazione Esperantista Italiana	F.E.I.	I giovani per il superamento delle barriere linguistiche e la salvaguardia delle culture
6689	Istituto Luigi Sturzo		Formazione politica e democrazia all'Istituto Sturzo
6687	Mentoring USA-Italia Onlus		Worldforum 2012, International Forum for child welfare: «Migrazione e e scenari globali la famiglia, l'infanzia, l'educazione al centro delle nuove sfide dello sviluppo sociale».
6684	Fondazione Ugo Spirito		Dall'Italia liberale alla crisi dello Stato (1915-1992) - Gli anni Sessanta e la crisi del riformismo
6682	Associazione Ufficiali Giudiziari in Europa - A.U.G.E.	A.U.G.E.	Riforme possibili del processo esecutivo civile
6680	DRI - Ente interregionale di promozione culturale e turistica	DRI	Herity al Quirinale
6679	World Dance Alliance Europe	WDA EUROPE	È solo danza? Is it only dance? VI Edizione
6673	Gruppo indipendente volontari Italo-stranieri	G.I.V.S.	Diversi ma uniti
6678	Associazione per la Riforma dell'Assistenza Psichiatrica	A.R.A.P.	Dopo la legge 180: solitudine, abbandono, disperazione
6691	Associazione difesa utenti servizi bancari, assicurativi e finanziari	ADUSBEF	Banche conto corrente, mutui ed altri servizi accessori

<b>RADIOFONICA</b>			
<b>Prot.</b>	<b>Richiedente</b>	<b>Sigla</b>	<b>Titolo</b>
6683	Associazione Ufficiali Giudiziari in Europa - A.U.G.E.	A.U.G.E.	Riforme possibili del processo esecutivo civile
6681	DRI - Ente interregionale di promozione culturale e turistica	DRI	Un itinerario Herity per il centro storico di Napoli III
6686	Federazione Esperantista Italiana	F.E.I.	I giovani per il superamento delle barriere linguistiche e la salvaguardia delle culture

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno della mafia  
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere**

Martedì 6 marzo 2012

**Ufficio di Presidenza integrato  
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

**Riunione n. 66**

*Orario: dalle ore 13,15 alle ore 14,20*



**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti**

Martedì 6 marzo 2012

**Plenaria**

*Presidenza del Vice Presidente*  
Vincenzo DE LUCA

*La seduta inizia alle ore 14,10.*

*SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI*

Il senatore Vincenzo DE LUCA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Il senatore Vincenzo DE LUCA, *presidente*, comunica che il deputato Paolo Grimoldi è entrato a far parte della Commissione in sostituzione del deputato Raffaele Volpi, dimissionario.

**Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Potenza, Giovanni Colangelo**

(Svolgimento e conclusione)

Il senatore Vincenzo DE LUCA, *presidente*, dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Potenza, Giovanni Colangelo.

Giovanni COLANGELO, *procuratore della Repubblica presso il tribunale di Potenza*, svolge una relazione. Quindi, in considerazione della delicatezza degli argomenti in discussione, chiede, e la Commissione acconsente, che i lavori proseguano in seduta segreta.

*(I lavori proseguono in seduta segreta. Indi riprendono in seduta pubblica)*

Intervengono a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, il deputato Alessandro BRATTI (*PD*), i senatori Gennaro CORONELLA (*PdL*), Magda NEGRI (*PD*), Gianpiero DE TONI (*IdV*), Vincenzo DE LUCA (*PD*), *presidente*, e Gerardo D'AMBROSIO (*PD*) nonché il deputato Maurizio GRASSANO (*PT*).

Giovanni COLANGELO, *procuratore della Repubblica presso il tribunale di Potenza*, risponde ai quesiti posti.

Il senatore Vincenzo DE LUCA, *presidente*, ringrazia il procuratore Colangelo per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 15,10.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per l'infanzia e l'adolescenza**

Martedì 6 marzo 2012

**Plenaria**

*Presidenza della presidente*  
Alessandra MUSSOLINI

*La seduta inizia alle ore 11,25.*

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Alessandra MUSSOLINI, *presidente*, comunica che dal 6 febbraio è operativo il sistema di rilevazione delle presenze dei parlamentari anche presso gli organi bicamerali e di inchiesta, secondo quanto determinato dagli uffici di presidenza delle due Camere e reso noto direttamente ai deputati e ai senatori. A tale fine è disponibile presso il banco della Presidenza del Comitato il foglio-registro per la raccolta delle firme.

*INDAGINE CONOSCITIVA*

**Sul rispetto dei diritti fondamentali dei minori nel sistema della giustizia minorile**  
(Deliberazione)

Alessandra MUSSOLINI, *presidente*, propone lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sul rispetto dei diritti fondamentali dei minori nel sistema della giustizia minorile, sulla base del programma predisposto nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione del 31 gennaio 2012, sul quale è stata acquisita l'intesa dei Presidenti delle Camere (*vedi allegato 1*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera lo svolgimento dell'indagine conoscitiva nei termini illustrati dalla presidente.

**Sull'attuazione della normativa in materia di adozione e affido**

(Deliberazione)

Alessandra MUSSOLINI, *presidente*, propone lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e affido, sulla base del programma predisposto nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione del 14 febbraio, sul quale è stata acquisita l'intesa dei Presidenti delle Camere (*vedi allegato 2*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera lo svolgimento dell'indagine conoscitiva nei termini illustrati dalla presidente.

*La seduta termina alle ore 11,30.*

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle ore 11,30 alle ore 12,40.

**AVVERTENZA**

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

**INDAGINE CONOSCITIVA**

*Sui minori stranieri non accompagnati.*

*Esame del documento conclusivo.*

ALLEGATO 1

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL RISPETTO DEI DIRITTI  
FONDAMENTALI DEI MINORI NEL SISTEMA DELLA  
GIUSTIZIA MINORILE***Programma*

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva volta a verificare il rispetto dei diritti fondamentali dei minori nel sistema della giustizia minorile, con particolare riguardo alla condizione dei minori detenuti in carcere e alla concreta gestione delle carceri minorili.

L'obiettivo dell'indagine si inquadra integralmente nella verifica del rispetto dei diritti dei minori sanciti dalla Convenzione di New York, secondo le specifiche competenze della Commissione di cui all'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 451. In particolare, gli artt. 37 e 40 della Convenzione di New York elencano i diritti del minore con riferimento al trattamento detentivo, al processo penale, al reinserimento nella società.

Nell'ambito di tali previsioni l'indagine è diretta ad acquisire informazioni per valutare se il sistema della giustizia minorile tenga adeguatamente conto della qualità di soggetto debole del minore.

È quindi interesse della Commissione verificare in particolare se l'attuale impostazione della giustizia minorile dia spazio adeguato a forme di pene alternative rispetto alla detenzione, all'istituto della messa alla prova, a congrue politiche di prevenzione del disagio giovanile e della criminalità minorile e alla rieducazione del minore anche all'interno del carcere, nel più rigoroso rispetto dei diritti fissati dalla Convenzione di New York.

L'indagine dovrebbe articolarsi secondo il seguente programma di audizioni:

Ministro della Giustizia;

Ministro dell'Interno;

Sottosegretario del Ministero della Giustizia competente in materia di giustizia minorile;

Capi dipartimento Ministero della Giustizia competenti in materia di giustizia minorile ed amministrazione penitenziaria minorile;

Capi dipartimento Ministero dell'Interno competenti per la gestione dei minori stranieri non accompagnati;

Magistrati presso Procure minorili, Tribunali per i minorenni e Tribunali di Sorveglianza per minorenni;

Rappresentanti di organismi internazionali competenti in materia minorile;

Rappresentanti di organismi pubblici e privati che operano per la prevenzione del disagio in campo infantile ed adolescenziale;

Docenti universitari;

Esponenti di associazioni di magistrati, di avvocati e di genitori operanti nel settore della giustizia minorile;

Rappresentanti di Onlus impegnate nella difesa e protezione dei diritti dei minori;

Medici specialisti, pediatri, psichiatri, psicologi, e assistenti sociali.

A tale programma di audizioni, dovrebbero aggiungersi eventuali missioni, da sottoporre volta per volta all'autorizzazione dei Presidenti delle Camere, dirette ad effettuare sopralluoghi o partecipare ad incontri inerenti l'oggetto dell'indagine.

Il termine dell'indagine è fissato al 31 dicembre 2012.

ALLEGATO 2

**INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA  
NORMATIVA IN MATERIA DI ADOZIONE E AFFIDO***Programma*

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva volta a verificare la concreta attuazione delle norme in materia di adozione e di affido.

A più di dieci anni dall'approvazione dell'ultima modifica alla normativa in materia di adozione e affido (la legge 28 marzo 2001, n. 149), la Commissione ritiene opportuno operare un bilancio del quadro normativo risultante dai successivi interventi legislativi, per valutare cosa ha funzionato e cosa può essere migliorato sia dell'impianto complessivo della legge, sia con riguardo alla sua concreta attuazione.

È infatti degli ultimi mesi la diffusione a mezzo di molti organi di stampa di preoccupanti dati che indicano come sia in drastico calo nel nostro Paese il numero delle adozioni nazionali e soprattutto internazionali, senza che siano chiare le cause di varia natura che hanno condotto le famiglie italiane a rinunciare in partenza ad affrontare un percorso adottivo, a non concluderlo o addirittura, in molti casi, a determinarne il fallimento.

È pertanto interesse della Commissione approfondire la natura di questa tendenza negativa, verificando se vi siano delle cause inerenti alla normativa vigente che possano essere analizzate ed eventualmente corrette, nella consapevolezza del valore del processo adottivo sia per il minore che per gli adottanti, dell'importanza che ne siano preservate le finalità come indicate dalla Convenzione di New York e contestualmente garantiti gli esiti positivi.

L'obiettivo dell'indagine si inquadra pertanto nella verifica del rispetto dei diritti dei minori sanciti dalla Convenzione di New York, secondo le specifiche competenze della Commissione di cui all'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 451. In particolare, gli artt. 20 e 21 della Convenzione di New York sanciscono i diritti del minore nell'ambito del procedimento adottivo e con riferimento all'istituto dell'affido.

L'indagine dovrebbe articolarsi secondo il seguente programma di audizioni:

Ministri competenti;

Rappresentanti dei Ministeri e Dipartimenti della Presidenza del Consiglio competenti;

Magistrati presso i Tribunali per i minorenni;

Rappresentanti di organismi internazionali competenti in materia minorile;

Rappresentanti degli enti autorizzati ad operare nel settore delle adozioni internazionali;

Assistenti sociali;

Rappresentanti di organismi pubblici e privati che operano nel campo delle adozioni e dell'affido;

Esponenti di associazioni di magistrati, di avvocati e di genitori operanti nel settore delle adozioni e dell'affido;

Rappresentanti di Onlus impegnate nella difesa e protezione dei diritti dei minori, anche all'estero;

Medici specialisti, pediatri, psichiatri, psicologi;

A tale programma di audizioni, dovrebbero aggiungersi eventuali missioni, da sottoporre volta per volta all'autorizzazione dei Presidenti delle Camere, dirette ad effettuare sopralluoghi o partecipare ad incontri inerenti l'oggetto dell'indagine.

Il termine dell'indagine è fissato al 31 dicembre 2012.





NOTIZIARIO

**DELEGAZIONI PRESSO ASSEMBLEE  
PARLAMENTARI INTERNAZIONALI**

Sedute di martedì 6 marzo 2012

**INDICE**

Delegazione presso l'Assemblea parlamentare OSCE:

*Plenaria* . . . . . *Pag.* 259

---

## **DELEGAZIONE ITALIANA PRESSO L'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DELL'ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E COOPERAZIONE IN EUROPA (OSCE)**

Martedì 6 marzo 2012

### **Plenaria**

*Presidenza del Presidente*

Riccardo MIGLIORI

*La seduta inizia alle ore 13,30.*

#### *COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Riccardo MIGLIORI, *Presidente*, informa preliminarmente che, essendo quella in corso una seduta formale della Delegazione, le presenze dei deputati e dei senatori verranno registrate ai fini dell'applicazione della nuova disciplina delle ritenute sulla diaria per le assenze dalle sedute.

Avverte quindi di avere convocato la Delegazione per un confronto sulle ultime attività svolte e sui prossimi impegni.

Lo scorso 21-22 febbraio, alla vigilia della Riunione invernale dell'Assemblea a Vienna, ha svolto una visita al Parlamento della Repubblica ceca, su invito del Presidente della Delegazione della Repubblica Ceca all'Assemblea parlamentare dell'OSCE, on. Jaroslav Plachy. Nel corso della visita, ha incontrato la Delegazione Ceca all'Assemblea Parlamentare dell'OSCE, il Vicepresidente del Senato della Repubblica Ceca, senatore PQemysl Sobotka, l'Ambasciatore d'Italia a Praga, il Direttore dell'Istituto Italiano di Cultura ed il Segretario generale della Camera di commercio italo-ceca. La visita era finalizzata a rinsaldare i rapporti parlamentari con la Delegazione ceca e, nel corso degli incontri, si è discusso delle tematiche di interesse dell'OSCE, con particolare riferimento alla situazione in Ucraina e in Bielorussia, ma anche delle tematiche di più generale interesse per l'Europa.

La Riunione invernale, a Vienna, gli scorsi 23 e 24 febbraio, ha visto un'ampia partecipazione della Delegazione italiana, i cui componenti sono

intervenuti alle riunioni delle Commissioni e dei gruppi. Nel corso della riunione del suo gruppo, ha avanzato la sua candidatura alla Presidenza dell'Assemblea, che verrà votata nel corso della prossima sessione annuale nel Principato di Monaco, dal 5 al 9 luglio prossimi.

L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea OSCE ha partecipato all'osservazione internazionale per le elezioni del Presidente della Federazione russa, svoltesi domenica 4 marzo: per la Delegazione italiana era presente l'on. Mecacci, Presidente della Commissione Democrazia, diritti umani e questioni umanitarie. La valutazione espressa sullo svolgimento delle elezioni presidenziali è stata piuttosto critica.

Passando alle prossime attività, informa che, dal 19 al 23 marzo, una rappresentanza della Delegazione formata da due deputati e due senatori svolgerà una missione in Kosovo, per approfondire tematiche di grande interesse per la sicurezza del nostro Paese e dell'Europa e per incontrare il contingente militare italiano che opera all'interno della KFOR (missione della NATO). Ringrazia in proposito il senatore Del Vecchio, che si è personalmente attivato per la realizzazione della missione. La composizione della Delegazione, necessariamente ristretta in base ai criteri seguiti anche per le missioni delle Commissioni permanenti, è definita prevedendo la partecipazione dei due componenti l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea OSCE, entrambi deputati, e di due senatori, uno di maggioranza ed uno di opposizione. Il criterio seguito si fonda sulla rappresentanza dei gruppi e delle due Camere. A tale criterio, accompagnato a quello dell'alternanza tra i colleghi, farà riferimento anche per definire la partecipazione ad altre missioni.

Il 22-23 aprile, a Copenhagen, insieme con l'on. Mecacci, parteciperà all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea OSCE.

Come aveva già accennato in passato, ha inoltre intenzione di recarsi a Sofia, in Bulgaria, per organizzare una nuova edizione del seminario sulle minoranze nazionali, già organizzato dalla Delegazione italiana lo scorso anno a Bolzano.

Il 6 maggio è prevista l'osservazione internazionale delle elezioni in Serbia ed in Armenia.

La Conferenza economica dell'Assemblea OSCE si svolgerà a Batumi, in Georgia, dal 12 al 14 maggio.

È infine in fase di organizzazione un incontro bilaterale con la delegazione croata all'Assemblea parlamentare dell'OSCE, a Sanremo dal 31 maggio al 1° giugno.

Guglielmo PICCHI (*PdL*) ringrazia il Presidente per le esaurienti informazioni fornite e assicura il proprio sostegno alla sua candidatura alla Presidenza dell'Assemblea dell'OSCE. Preannuncia la propria intenzione di partecipare alle previste missioni di osservazione internazionale delle elezioni, in particolare a quella in Armenia. Sottolinea quindi l'opportunità offerta dalla prossima Conferenza economica a Batumi, in Georgia, al fine di concentrarsi sul cosiddetto secondo cesto, quello della cooperazione economica, spesso un po' trascurato rispetto agli altri due cesti ed invece

di grande rilievo, in particolare nell'attuale contingenza internazionale. Si dichiara altresì favorevole all'organizzazione di un prossimo seminario sulle minoranze nazionali in Bulgaria.

Matteo MECACCI (*PD*) riferisce in ordine alla sua recente partecipazione, in quanto Presidente della Commissione Democrazia, diritti umani e questioni umanitarie e quindi componente dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea OSCE, alla missione di osservazione internazionale delle elezioni presidenziali nella Federazione russa. Ricordati i rilievi critici evidenziati nella valutazione degli osservatori internazionali, sottolinea come la discussione tra questi ultimi abbia condotto ad un giudizio bilanciato ed utile per favorire un avanzamento della democrazia nella Federazione russa.

Mauro DEL VECCHIO (*PD*) esprime la propria soddisfazione per la candidatura del Presidente della Delegazione alla posizione di Presidente dell'Assemblea OSCE per le ottime possibilità di successo, che assegneranno all'Italia una posizione di grande prestigio internazionale.

Quanto alla prossima missione in Kosovo, benché sarebbe stata desiderabile una maggiore partecipazione dei componenti la Delegazione, considerata l'importanza dell'attività, si rende conto delle cause di ordine generale e finanziario che hanno determinato l'esigenza di restringere il numero dei partecipanti. Assicura peraltro che l'intera Delegazione sarà compiutamente informata in ordine ai risultati della missione in Kosovo.

Laura ALLEGRINI (*PdL*), espresso il proprio sostegno alla candidatura del Presidente della Delegazione, osserva che la Delegazione italiana dovrà cercare la massima coesione, anche nella presentazione dei temi supplementari per la sessione annuale, al fine di sostenere unitariamente tale importante candidatura. Esprime altresì la propria perplessità in ordine alla scelta, inizialmente assunta dall'attuale Presidenza dell'Assemblea OSCE, di non partecipare alla missione di osservazione internazionale delle elezioni presidenziali nella Federazione russa.

Riccardo MIGLIORI, *Presidente*, osserva, riguardo all'ultimo punto, che effettivamente si è creato un grave *vulnus* nei rapporti tra Assemblea e Presidenza, con riferimento agli argomenti usati a sostegno della scelta di non partecipare all'osservazione. Meglio sarebbe stato chiarire che tale scelta derivava da ragioni economico-finanziarie, come probabilmente è stato nella realtà.

Andrea MARCUCCI (*PD*) riferisce in ordine all'orientamento favorevole emerso nella riunione del gruppo liberale a Vienna sulla candidatura del Presidente della Delegazione, anche sulla base dell'impegno assunto dai parlamentari italiani del gruppo di assicurare uno stretto rapporto di collaborazione con la Presidenza italiana. Osserva quindi che la partecipazione dei parlamentari alla sessione annuale nel Principato di Monaco nel

mese di luglio dovrà probabilmente restringersi ai momenti più importanti delle votazioni, in considerazione dei numerosi impegni in quel periodo dell'anno.

Giuseppe CAFORIO (*IDV*) si complimenta con il Presidente della Delegazione per la sua candidatura alla massima posizione nell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, che sarà sostenuta anche dal suo gruppo.

Riccardo MIGLIORI, *Presidente*, ringrazia i colleghi presenti e dichiara conclusa la seduta.

*La seduta termina alle ore 14,40.*



