

NOTE SUL RAPPORTO DEL CPT RESO PUBBLICO IL 29 GENNAIO 2003

LAURA CESARIS*

1. La tanto attesa pubblicazione⁽¹⁾ del Rapporto del Comitato prevenzione tortura (d'ora in poi citato come CPT) relativo alla visita effettuata nel febbraio 2000 in alcuni luoghi di detenzione italiani offre lo spunto per numerose riflessioni.

È innanzitutto opportuno premettere qualche cenno proprio in ordine a tale Comitato per illustrarne le finalità e le modalità operative, giacché – come viene lamentato nel Rapporto medesimo – ancora molti ignorano l'esistenza di questo importante organismo: lo conferma la circostanza che taluni agenti di polizia hanno dapprima negato l'ingresso ai delegati, minacciandone uno addirittura di arresto, e rifiutato poi ogni forma di collaborazione.

Istituito nel 1989, Il Comitato rappresenta, se così si può dire, lo strumento esecutivo della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e dei trattamenti disumani e degradanti (adottata nel 1987 ed entrata in vigore nel 1989), ed è diretto a rafforzare con mezzi non giudiziari di natura preventiva la realizzazione del divieto di torture e di trattamenti disumani e degradanti sancito nell'art. 3 Cedu.

Mezzo operativo sono le visite ai luoghi di detenzione, che si prefiggono di verificare il trattamento riservato alle persone ivi ristrette. L'espressione usata nella Convenzione per la prevenzione della tortura, riferendosi ai "luoghi in cui le persone siano private della libertà", è così ampia da consentire il controllo appunto in qualunque luogo di detenzione e quindi negli istituti penitenziari (compresi quelli militari), nelle sta-

* Università di Pavia

⁽¹⁾ Il Rapporto è stato reso pubblico il 29 gennaio 2003 ed è leggibile sul sito del CPT all'indirizzo internet <http://www.cpt.coe.int> con la risposta del Governo italiano. Nella stessa data è stato altresì reso noto il Rapporto relativo alla visita effettuata nel carcere di Milano- San Vittore nel novembre 1996, che è disponibile allo stesso indirizzo internet.

zioni dei carabinieri, nelle questure, nei centri di accoglienza temporanei per stranieri, negli ospedali psichiatrici giudiziari, nei luoghi di cura pubblici e privati, in cui le persone siano agli arresti domiciliari.⁽²⁾

Le visite prescritte dalla predetta Convenzione sono di due tipi, quelle periodiche e quelle *ad hoc*, cioè richieste dal caso specifico, e accanto a queste il CPT ha affiancato un terzo tipo, diretto a verificare i progressi registrati nei luoghi fatti oggetto di precedenti visite (le cd visite *de suivi* o *follow up visit*). Le visite sono condotte da delegazioni composte da almeno due membri del CPT con l'assistenza di medici, di altri esperti e di interpreti. Il CPT è tenuto a notificare al Governo dello Stato interessato l'intenzione di effettuare una visita, senza ovviamente indicare i luoghi che verranno controllati; la notifica comporta l'accesso immediato e senza condizioni ai luoghi detentivi, la possibilità di muoversi liberamente al loro interno, di assumere informazioni dai detenuti in assenza di testimoni, e da altre persone. Alla fine della visita il CPT redige un rapporto che verrà poi inviato al Governo interessato con l'indicazione di raccomandazioni e suggerimenti tesi a migliorare le condizioni di vita all'interno delle strutture considerate.⁽³⁾

La visita effettuata in Italia dal 13 al 25 febbraio 2000 rientra nel programma di visite periodiche (si tratta, infatti, della terza), anche se in relazione a taluni luoghi ha assunto il carattere di visita di controllo; ha interessato commissariati di polizia (ferroviaria e di frontiera), prefetture (di Bari, Bologna, Firenze e Roma), caserme dei carabinieri (di Acquaviva delle Fonti, S. Nicola, Bologna centro), centri di accoglienza temporanea per stranieri (Francavilla Fontana, Ponte Galeria, San Foca), istituti penitenziari per adulti (Bologna,

⁽²⁾ Secondo MORGAN - EVANS, *Combattere la tortura nei luoghi di detenzione in Europa*, trad.it. a cura di Salerno, Sapere 2000, Roma, 2002, p. 38, la visita potrebbe riguardare anche i luoghi di abitazione privata.

⁽³⁾ È opportuno precisare che alla fine della visita vengono formulate osservazioni preliminari relative ai punti salienti della visita e ad eventuali interventi urgenti, cui - ad avviso della delegazione - è necessario porre mano, e sono subito comunicate al Governo interessato perché ottemperi a quanto richiesto. Il che è avvenuto in occasione della visita in oggetto, dato che, fra le altre cose, è stata segnalata la situazione fortemente lesiva dei diritti delle persone, registrata in un centro di accoglienza (quello di Francavilla Fontana), di cui è stata chiesta ed ottenuta la chiusura entro un termine di tempo assai breve.

Napoli - Poggioreale, Spoleto) e per minori (Nisida, Bari, Bologna), nonché l'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino.

Non si può non sottolineare come l'attenzione della delegazione si sia rivolta – come già nelle precedenti visite- ai luoghi di detenzione provvisoria delle forze di polizia (tanto da visitarne ben nove), nei quali sono state raccolte dalle persone ivi detenute denunce di ingiurie e di percosse, riscontrate queste ultime dai medici che accompagnavano la delegazione. È in questi luoghi che si fa più elevato il rischio di situazioni di illegalità, perché le persone – spesso per le loro condizioni socioculturali- restano in balia delle forze dell'ordine, senza possibilità di comunicare con i familiari e di avvertire un difensore. Non a caso il CPT esprime preoccupazione per la vigenza di disposizioni processuali, che consentono di ritardare la comunicazione dell'avvenuto arresto o fermo ai familiari e al difensore, e per la mancata possibilità di rivolgersi ad un medico. E parimenti vengono espresse sorpresa e preoccupazione per l'assenza di vigilanza e di controlli da parte dell'autorità giudiziaria su questi luoghi di detenzione.

Il richiamo reiterato (numerosi paragrafi sono infatti dedicati a questo tema) alla formazione di base e permanente delle forze di polizia perché il loro operato sia improntato al rispetto della dignità e della integrità della persona tradisce il rimprovero – sotteso alla raccomandazione - rivolto alle autorità competenti, le quali hanno tra l'altro dato scarso seguito ai suggerimenti espressi nei precedenti Rapporti, tesi, da un lato, ad ottenere una migliore preparazione e qualificazione del personale, e dall'altro a migliorare le condizioni dei locali di detenzione provvisoria. La mancanza in taluni posti di polizia di materassi e di coperte, di riscaldamento, di minime condizioni igieniche, nonché un diffuso degrado hanno indotto i delegati a ricordare gli standard minimi richiesti dallo stesso CPT per le celle di detenzione provvisoria. Ed un rimprovero, neppure tanto velato, è rivolto ai medici penitenziari, che sembrano restii a segnalare nell'apposito registro le eventuali lesioni lamentate dai soggetti al momento del loro ingresso in carcere. Non vi è dubbio che la tempestiva segnalazione di percosse e di lesioni potrebbe rappresentare un deterrente per le forze dell'ordine e porrebbe gli operatori penitenziari al riparo da eventuali denunce a loro carico.

Se dunque può essere rassicurante che non siano stati riscontrati trattamenti disumani e degradanti, resta tuttavia il dato preoccupante che ancora molto si deve fare perché i diritti della persona siano rispettati e tutelati anche (o forse bisognerebbe dire soprattutto) nei luoghi di detenzione delle forze di polizia.

La delegazione ha dedicato attenzione anche ai centri di accoglienza provvisoria per stranieri in considerazione delle caratteristiche di tali luoghi (spesso prefabbricati), e delle finalità svolte. Eccezion fatta per uno dei centri, quello di San Foca, gestito da volontari, per il quale sono espresse valutazioni positive, gli altri due centri sono fonte di preoccupazione, tanto che di uno è stata chiesta ed ottenuta la chiusura. Molti i suggerimenti elaborati dalla delegazione per migliorare le condizioni delle persone ristrette: la distribuzione di opuscoli redatti in diverse lingue contenenti informazioni elementari ed essenziali sulla loro condizione, sui diritti e le facoltà loro riconosciuti; la redazione di un regolamento che stabilisca le regole di vita all'interno dei centri; la maggior presenza di personale femminile; un incremento delle attività di sostegno.

A seguito della nuova legge (la l. 30 luglio 2002, n. 189) di contrasto all'immigrazione clandestina, che è caratterizzata dall'inasprimento delle pene previste per i reati connessi a tale fattispecie, dalla restrizione ulteriore delle possibilità di ingresso in Italia nei confronti degli stranieri e, per converso, dall'ampliamento delle ipotesi di espulsione, i centri di accoglienza sono destinati ad assumere un ruolo ancora più significativo, rappresentando il luogo di attesa e di transito in vista dell'espulsione, come conferma anche il fatto che sia stato innalzato il termine di permanenza in tali centri da venti a trenta giorni. Per questo risulta cogente ottemperare pienamente a quanto suggerito dal Comitato per migliorare le condizioni di vita all'interno di tali centri. Peraltro non si può dimenticare che la Corte costituzionale con la sentenza 105 del 2001 ha considerato il trattenimento dello straniero nei centri ora ricordati come "misura incidente sulla libertà personale", e come tale assimilabile alle altre restrizioni alla libertà personale di cui all'art.13 Cost.

2. Il quadro risulta, invece, meno preoccupante negli istituti penitenziari, anche se persistono segnalazioni di episodi di discriminazioni nei confronti degli stranieri e di ghettizzazione nei confronti di talune categorie di detenuti, in particolare nei confronti dei soggetti affetti da virus Hiv e dei tossicodipen-

denti, tanto che nel Rapporto si raccomanda ai direttori degli istituti penitenziari di continuare ad educare il personale al rispetto delle persone, ricordando che i trattamenti disumani e degradanti sono inaccettabili e passibili di severe sanzioni. Per quanto riguarda gli stranieri, la loro situazione in carcere riproduce quella all'esterno, caratterizzata - non solo in Italia - da forti discriminazioni, in relazione all'alloggio, all'impiego, alla formazione, all'accesso ai servizi, come ha confermato anche la ricerca di una apposita Commissione della Comunità europea.

È certamente vero che l'ordinamento penitenziario nel 1975 ignorava la tematica degli stranieri detenuti, limitandosi ad affermare nell'art. 1 che "il trattamento deve essere improntato ad assoluta imparzialità senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose", e analogamente si disponeva nelle Regole minime per il trattamento dei detenuti del Consiglio d'Europa del 1973. Nelle Regole penitenziarie del Consiglio d'Europa del 1987 si coglie una maggiore attenzione per la tematica in esame. Con riferimento all'Italia, il discorso va condotto analizzando in parallelo la legge penitenziaria ed il nuovo regolamento penitenziario, che cerca di offrire soluzione ad alcuni dei maggiori problemi che presentano gli stranieri, in relazione ad es. all'alimentazione, alle manifestazioni di fede, alla celebrazione del culto. Restano insoluti i problemi legati alla lingua parlata, che si manifestano in particolare nei colloqui difensivi e nella partecipazione alle attività organizzate all'interno degli istituti. A questo proposito la figura del mediatore culturale, introdotta dal regolamento penitenziario, potrebbe offrire un valido aiuto, contribuendo alla comprensione, da un lato, delle norme vigenti, dall'altro degli usi e dei costumi italiani, e nel contempo informando gli operatori penitenziari sulle diverse culture di appartenenza dei detenuti stranieri. E ciò è più facile a dirsi che a realizzarsi, giacché - come è evidente - si richiedono conoscenza approfondita delle diverse lingue e delle culture dell'etnia di appartenenza, oltre che di quella italiana, ed ancora capacità di comunicare, di interagire e di mediare.

Per quanto riguarda i soggetti affetti da virus Hiv, ad avviso del CPT, i suggerimenti avanzati nei Rapporti precedenti sono stati solo in parte seguiti, così che viene ribadita la necessità che lo Stato italiano attui serie, efficaci ed obiettive campagne informative sulle modalità di trasmissione del virus, dirette sia al personale penitenziario sia ai reclusi, ed adotti

strategie utili a prevenire il contagio (ad es. mediante la distribuzione ai detenuti di preservativi), secondo le raccomandazioni dell'Oms e del Consiglio d'Europa.

Per quanto concerne i tossicodipendenti viene sottolineata l'importanza quasi esclusiva attribuita al trattamento farmacologico e per converso lo scarso rilievo accordato al sostegno psicologico. Ad avviso del CPT dovrebbero essere incrementati gli interventi socioterapeutici volti in primo luogo a far acquisire al soggetto coscienza del problema della tossicodipendenza e successivamente ad aiutarlo in un processo di disintossicazione fisica e soprattutto psicologica.

Viene ripetutamente sottolineato come il sovraffollamento (specie nel carcere di Napoli Poggioreale, con una densità all'epoca della visita del 159 %) rappresenti un serio ostacolo al miglioramento delle condizioni di vita all'interno degli istituti e alla realizzazione di qualunque attività risocializzante.

Merita particolare attenzione tra i tanti rilievi mossi quello relativo ai regimi differenziati imposti in relazione al titolo di reato (art.416-*bis* c.p., ovvero associazione mafiosa) o in applicazione dell'art.41-*bis* comma 2 ord.penit. Molte le perplessità dei delegati in relazione al regime applicato, che si caratterizza "par une absence totale d'activités organisées et la rareté des contacts humains", con la conseguenza che le sole forme di svago sono la televisione e la lettura di libri. Le misure di sicurezza adottate sono particolarmente pesanti: basti pensare che in uno degli istituti visitati il cortile per il passeggio, completamente spoglio (con l'eccezione di una fontanella), è circondato da alte mura e sovrastato da una rete. Analoghe perplessità sono espresse con riferimento al regime ex art.41-*bis* comma 2 ord. penit., che appare applicato, nel carcere di Spoleto, con modalità più dure di quelle riscontrate in una precedente visita, a causa della presenza nella sezione differenziata di personale appartenente al Gom.

Ma a suscitare la preoccupazione del CPT non sono tanto le particolari modalità espiative quanto piuttosto la protrazione di un regime introdotto quale misura eccezionale ed in quanto tale temporaneo, oggetto invece di continue proroghe. Viene spontaneo chiedersi quale sarebbe la reazione del CPT di fronte alla recente legge 23 dicembre 2002 n.279, che ha introdotto definitivamente nel sistema penitenziario italiano il regime differenziato *in peius*, radicando la competenza in capo al ministro della giustizia, estendendo l'applicabilità ai detenuti per reati, oltre che di associazione mafiosa, di terrorismo (anche inter-

nazionale), di eversione, di tratta e di riduzione in schiavitù, e fissando la durata minima del provvedimento in un anno (ma non superiore a due anni) di fatto prorogabile illimitatamente.

Non è questa la sede per approfondimenti, ma non si può ignorare che si è cristallizzata con legge l'emergenza, conservando in capo al ministro della giustizia, cioè ad un organo amministrativo, la competenza ad adottare il provvedimento applicativo. Certo è stata prevista la possibilità di proporre reclamo al tribunale di sorveglianza, ma non è stata differenziata la posizione degli imputati da quella dei condannati. E per quanto riguarda il contenuto non può non suscitare forti perplessità la scelta di disporre il visto sulla corrispondenza senza l'intervento della autorità giudiziaria in palese violazione della riserva di giurisdizione sancita dall'art.15 Cost. Ciò appare ancora più grave ove si rammenti, da un lato, che la Corte costituzionale aveva già dichiarato l'illegittimità dei decreti ministeriali comportanti censura sulla corrispondenza in assenza della autorizzazione dell'autorità giudiziaria, e, dall'altro, che, nell'ipotesi di sottoposizione a sorveglianza particolare ai sensi dell'art. 14-*bis* ord. penit., l'eventuale visto può essere adottato solo previa autorizzazione del giudice. A ciò si aggiunga che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha in più occasioni censurato -con riferimento all'art. 8 Cedu- la disciplina contenuta nell'art. 18 ord. penit. in tema di corrispondenza e, guarda caso, proprio con riferimento a soggetti sottoposti al regime ex art. 41-*bis* comma 2 ord. penit.; non solo, in relazione a queste condanne il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha più volte sollecitato lo Stato italiano a rimuovere le situazioni potenzialmente lesive di diritti, senza peraltro ottenere alcuna risposta.⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ Cfr. la Risoluzione interinale del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, n. DH (2001) 178, 5 dicembre 2001, in *Dir. pen. proc.*, 2002, p. 389 s. con commento di SACCUCCI, *Non ancora completo adeguamento alle pronunce della Corte europea sul controllo della corrispondenza dei detenuti ex art. 41-bis ord. penit.* Sono stati presentati alcuni disegni di legge, che o sono decaduti per fine legislatura o solo recentemente sono stati presi in esame: cfr. il disegno di legge contenente "Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di tutela dei diritti dei detenuti e degli internati", presentato dal Ministro della giustizia il 23 luglio 1999, in *Camera dei Deputati. XIII legislatura. Disegni di legge e relazioni*, stamp. n. 4172; e il disegno di legge, presentato dal Ministro della giustizia alla Camera il 19 aprile 2002, contenente "Nuove disposizioni in materia di visto di controllo sulla corrispondenza dei detenuti", in *Camera dei Deputati. XIV legislatura. Disegni di legge e relazioni*, stamp. n. 2675.

Non si può non osservare come l'azione di contrasto alla criminalità organizzata faticosamente condotta dalla magistratura e dalle forze dell'ordine rischi di essere inficiata dalle numerose e reiterate condanne della Corte europea a fronte della persistente inerzia del Parlamento italiano. Il quale sembra in tal modo sottovalutare il valore delle decisioni della Corte europea e attribuire ben poco rilievo al tema del rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo.

La visita ha preso in esame anche istituti per minori e l'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino. Per quanto riguarda i minori, il rilievo più significativo riguarda l'assenza di un sistema normativo (eccezion fatta per le disposizioni processuali) specificamente dedicato ad essi; assenza che rappresenta l'ostacolo più grave all'elaborazione e alla attuazione di trattamenti ritagliati sulle esigenze e sulle carenze dei giovani devianti, essendo loro applicabile la disciplina generale contenuta nell'ordinamento penitenziario. Su questo si fonda l'invito ad adottare "d'urgence" una disciplina destinata solo ai minori.

Per quanto riguarda l'Ospedale psichiatrico giudiziario, se da un lato sono stati osservati buoni rapporti tra il personale medico e gli internati, dall'altro sono state raccolte lamentele a carico del personale penitenziario, che è parso dotato di scarsa preparazione. Il che ha indotto i delegati a sottolineare "*l'importance concrète*" di una preparazione e formazione specifica in considerazione della peculiarità di simili strutture, che sono sì sanitarie, ma anche fortemente contenitive. Sugli Opg è in corso da tempo nel nostro paese un ampio dibattito, come testimonia la ricerca promossa dall'Ufficio studi e ricerche del Dap, sfociata in una interessante pubblicazione, che offre molti spunti di riflessione.⁽⁵⁾

3. La lettura del rapporto così intenso di informazioni, di suggerimenti e di richieste di chiarimenti, suggerisce – come già si è fatto cenno – alcune considerazioni.

In primo luogo, non ostante la solenne affermazione del divieto di torture, nonché di trattamenti disumani e degradanti, espressa nell'art. 27 comma 3° Cost. e nell'art. 3 Cedu, il rischio di abusi e di maltrattamenti è ancora elevato.

⁽⁵⁾ Si tratta della pubblicazione *Anatomia degli Ospedali psichiatrici italiani. Una ricerca per un progetto*, a cura di ANDREOLI, Roma, 2002.

Una conferma a ciò viene dalle indagini relative ad episodi di violenza inaudita commessi nell'aprile 2000 nella casa circondariale di Sassari da agenti di polizia penitenziaria nel quadro di una vera e propria spedizione punitiva organizzata e diretta, secondo l'ipotesi formulata dal P.M., dal provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria per la Sardegna, dalla direttrice del carcere stesso e dal comandante degli agenti.⁽⁶⁾ Ben novantasei persone sono state accusate di questi episodi, fra cui anche medici e direttori di altri istituti penitenziari per aver omesso di segnalare le condizioni nelle quali erano stati loro consegnati i detenuti trasferiti dopo il pestaggio.⁽⁷⁾ Il giudice per l'udienza preliminare ha recentemente prosciolto con sentenza di non luogo a procedere alcuni degli imputati, ha disposto il rinvio a giudizio di altri e ha condannato sessantuno imputati, che avevano fatto ricorso al rito abbreviato, fra cui la direttrice del carcere, il provveditore regionale e il comandante degli agenti di polizia penitenziaria.⁽⁸⁾

La vicenda suscita profonda inquietudine per il numero delle persone coinvolte, per la funzione svolta da alcuni degli imputati (provveditore regionale, direttrice del carcere e comandante degli agenti) per la oggettiva gravità dei fatti contestati e merita di essere fortemente stigmatizzata, anche perché le violenze fisiche e morali sono state commesse nei confronti

⁽⁶⁾ L'azione punitiva, che ha visto coinvolti non solo il personale della casa circondariale di Sassari ma anche numerosi agenti in servizio presso altri istituti penitenziari sardi, è consistita nell'aver trascinato con la forza alcuni detenuti [*rei di aver protestato per le condizioni di vita nella casa circondariale, n.d.r.*], messo loro le manette e picchiato violentemente con calci, pugni, schiaffi e colpi di bastone e manganello, inondato con secchiate d'acqua gelata, costretto a denudarsi, a stare per circa tre ore nudi con il viso appoggiato al muro, a subire le violenze dette senza potersi lamentare o muovere, a rivestirsi sommariamente e a salire sui mezzi dell'amministrazione seminudi, feriti e sporchi di sangue ed escrementi", nell'aver fatto passare fra due fila di agenti un altro gruppo di detenuti colpiti ripetutamente con le medesime modalità già descritte, nell'aver tenuto premuta con un piede o con una mano la testa dei detenuti in un secchio colmo d'acqua perché si ripulissero del sangue colato abbondantemente dal naso e dalla bocca fino quasi a farli soffocare. Si noti che quanto riportato è solo una parte di quanto viene descritto nel decreto di rinvio a giudizio e nella sentenza di condanna emessi dal Gip di Sassari in data 21 febbraio 2003.

⁽⁷⁾ Il Gip di Sassari nei primi giorni di maggio 2000 aveva emesso ottantadue ordinanze di custodia cautelare, poi revocate per essere venute meno le esigenze cautelari.

⁽⁸⁾ I provvedimenti citati sono stati emessi tutti in data 21 febbraio 2003.

di soggetti detenuti, impossibilitati a difendersi o a tentare qualunque reazione stante la sproporzione numerica tra aggressori ed aggrediti.

Benché sia indubbio che non si può e non si deve generalizzare, episodi di questo genere devono indurre ad un impegno costante e continuo da parte delle Autorità (e non solo italiane) per prevenire simili fenomeni. Il monito che viene dal Rapporto è proprio in questa direzione e, benché siano trascorsi ormai tre anni dall'effettuazione della visita, non ha certo perso di attualità; anzi suona *a posteriori* come un campanello di allarme per quanto sarebbe poi accaduto a Napoli o a Genova in occasione di talune manifestazioni di piazza.⁽⁹⁾ A fronte di episodi di violenza di cui si sono resi responsabili appartenenti alle forze dell'ordine, tuttora oggetto di indagini, risulta quanto mai evidente la necessità di impostare seriamente programmi informativi e formativi del personale, giacché quelli fino ad ora svolti si sono rivelati, ad avviso del CPT, assai carenti.

A questo proposito non si può non ricordare che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha approvato con la Raccomandazione [2001] 10 un Codice europeo di etica della Polizia,⁽¹⁰⁾ nel quale largo spazio è dato al problema del reclutamento e della qualificazione, con particolare attenzione alla capacità di comunicare ed alla comprensione dei problemi sociali, culturali e comunitari (art. 23), nonché della formazione del personale di polizia, che deve basarsi su principi fondamentali quali la tutela dei diritti dell'uomo (art. 26). Concetto, questo, che viene ripreso nell'art. 36, che pone il divieto di "infliggere, incoraggiare o tollerare qualunque trattamento inumano o degradante" negli articoli da 54 a 58, nei quali sono indicate le attribuzioni della polizia, con la specificazione che nella applicazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale si deve tener conto della dignità, della vulnerabilità e dei bisogni personali della persona detenuta.

⁽⁹⁾ Può risultare interessante sapere che è stato depositato nel dicembre 2001 un esposto al CPT in relazione ai maltrattamenti, alle violenze fisiche e psichiche denunciate da numerose persone arrestate o fermate dalle forze di polizia in occasione delle manifestazioni di Genova nei giorni 20 e 21 luglio 2001. Con tale esposto si chiede una visita *ad hoc* diretta a verificare il rispetto della norme convenzionali in tema di divieto di tortura e di trattamenti disumani e degradanti. Il documento è pubblicato in *Critica dir.* 2001, p. 360 s.

⁽¹⁰⁾ Tale codice è pubblicato in *Le due città*, 2002, n. 4, p. 28 s., con commento di G. TAMBURINO.

È dunque particolarmente significativo che l'attenzione dei delegati si sia rivolta ai luoghi di detenzione provvisoria delle forze di polizia, nei quali le persone vengono trattenute in stato di fermo e di arresto o per accertamento delle generalità, e ai centri di accoglienza temporanea per stranieri. È paradossale ed inaccettabile che proprio tali persone, la cui detenzione spesso risulta ingiustificata, siano esposte al rischio di abusi e di maltrattamenti, così che non può lasciare indifferenti la domanda ingenuamente espressa nel Rapporto circa l'assenza di controlli in tali luoghi da parte dell'autorità giudiziaria.

Nei confronti della magistratura, in particolare di quella di sorveglianza, si levano le doglianze dei delegati, che rimproverano una scarsa presenza nei luoghi detentivi. Il che pare una abdicazione alla funzione fondamentale di controllo e di vigilanza espressa nell'art.69 ord. penit., senza contare che l'art.75 reg. penit., consentendo ai detenuti di entrare direttamente in contatto con il magistrato di sorveglianza prevede che quest'ultimo si rechi periodicamente e frequentemente negli istituti penitenziari. Non è certo di oggi la denuncia della scarsa presenza dei magistrati di sorveglianza in carcere, i quali oberati dalla mole di lavoro burocratico trascorrono sempre più tempo negli uffici che in carcere. Ma a fronte delle difficili condizioni degli istituti penitenziari l'assenza risulta ancor più grave e suona quasi come una rinuncia a svolgere una funzione così importante quale è la tutela delle posizioni soggettive dei reclusi. Le quali, se in certo qual senso sono state pretermesse dal legislatore del 1975, che ha esitato ad individuarle in modo netto, sono tuttavia oggetto di riconoscimento da parte della Corte costituzionale, che in più occasioni ha ribadito che le persone detenute (non rileva a quale titolo) restano titolari dei diritti loro spettanti in quanto cittadini ed in quanto appunto private della libertà personale.

L'introduzione del difensore civico in ogni luogo di detenzione, così come previsto da alcune proposte di legge parlamentari e regionali,⁽¹¹⁾ potrebbe risolvere, almeno in parte,

⁽¹¹⁾ Cfr., in proposito, il disegno di legge comportante " Istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale", presentato dai dep. Pisapia ed altri il 1° giugno 2001, in *Camera dei deputati. XIV legislatura Disegni di legge e relazioni*, stamp. n. 411, nonché il progetto di legge regionale, di iniziativa dei consiglieri Martina, Confalonieri ed altri, presentato il 19 luglio 2001, in *Regione Lombardia. VII legislatura*, stamp. n. 0143.

questa situazione, anche se non deve tramutarsi in un alibi per i magistrati di sorveglianza ad abdicare allo svolgimento della fondamentale funzione di controllo e di vigilanza.

Nella stessa prospettiva si collocano gli inviti al personale medico a segnalare episodi di maltrattamenti e quelle lesioni la cui origine sia sospetta, offrendo in tal modo al detenuto non solo un intervento terapeutico pronto ed efficace ma anche gli elementi (ad es. certificazione) per eventuali denunce e rapporti all'autorità giudiziaria. L'auspicio più volte espresso nel Rapporto è quello di una maggiore indipendenza ed autonomia del personale medico dalla direzione penitenziaria per garantire il segreto professionale e la privacy del detenuto e soprattutto la tutela della salute, che – come è noto – è un bene costituzionalmente protetto nell'art.32 Cost.

Il quadro non del tutto pessimistico (e a volte persino soddisfacente) tracciato nel Rapporto, se da un lato è un incentivo a rinnovare energie e risorse nel settore penitenziario, dall'altro non può certo essere motivo di soddisfazione, perché alcuni fattori negativi non sono stati rimossi ed anzi, in taluni casi, si sono vieppiù aggravati, come ad es. il sovraffollamento, che è in crescita esponenziale.

Pare essere stato quasi del tutto ignorato l'invito, pressantemente rivolto al Governo italiano, ad adottare tutti gli strumenti atti a ridurre il sovraffollamento e a varare politiche di contenimento della popolazione carceraria. Al contrario i provvedimenti emanati negli ultimi anni sembrano andare nella direzione opposta, avendo comportato l'inasprimento sanzionatorio per taluni reati e l'aumento delle ipotesi delittuose (v. ad es. introduzione di una nuova fattispecie in tema di furto ex art. 624-*bis* c.p.). L'allarme sociale diffuso nell'opinione pubblica (spesso alimentato da irresponsabili campagne di stampa) ha spinto, e spinge, le autorità ad operare un maggior controllo del territorio mediante fermi ed arresti, colpendo quella parte di popolazione più facilmente riconoscibile, cioè gli immigrati. E a questo proposito non si può non ricordare che la recente legge n. 189 del 2002, cui già si è fatto cenno nelle pagine precedenti, nell'intento di offrire maggiori e più incisivi mezzi di lotta al fenomeno della immigrazione clandestina, ha previsto la possibilità di procedere all'arresto in flagranza per un reato contravvenzionale (quello di illegittimo reingresso nel territorio nazionale, a seguito di espulsione in via amministrativa) e di presentare per il giudizio direttissimo non a seguito di arresto, bensì di fermo, la persona espulsa con provvedi-

mento del giudice e reintrodottasi illegalmente nel territorio nazionale. A prescindere da ogni commento sulla anomalia di simili previsioni, che suscitano non poche perplessità, ove si ricordi che gli artt. 380 e 381 c.p.p. legittimano l'arresto solo per i delitti, e l'art. 449 c.p.p. consente l'instaurazione del rito direttissimo solo in caso di arresto in flagranza, è evidente comunque che tali innovazioni avranno l'effetto di incrementare, seppur temporaneamente, il numero dei detenuti.

Sul piano della esecuzione della pena e degli istituti diretti a consentire un maggior accesso a forme di espiazione extracarceraria, è innegabile che alla fruizione delle c.d. misure alternative si frappongono molti ostacoli legati ad oggettive carenze di riferimenti familiari, sociali, lavorativi, abitativi, e che queste difficoltà colpiscono soprattutto i detenuti stranieri. Così che anche la recente legge 19 dicembre 2002, n. 277, diretta a semplificare il meccanismo concessivo delle riduzioni di pena previste dall'art. 54 ord. penit. e quindi a consentire una maggiore fruibilità delle riduzioni stesse pare costituire un assai modesto rimedio. Peraltro non sfugge come tutte le eventuali iniziative condotte dalla amministrazione penitenziaria per migliorare le condizioni di vita all'interno delle carceri siano destinate a rappresentare un mero palliativo, se non addirittura a risultare del tutto inutili, a fronte di interventi normativi scomposti, emergenziali ed avulsi da una seria politica criminale e penitenziaria.

4. Il fatto che molte delle situazioni denunciate nel Rapporto siano già note a chi si occupi di tematiche penitenziarie non attenua certo la drammaticità della denuncia contenuta nel Rapporto stesso, resa ancora più grave dalla sobrietà del linguaggio usato: non si trovano espressioni forti, il periodare è piano, con proposizioni brevi e semplici. Ne consegue che le situazioni descritte appaiono, se possibile, ancora più gravi ed inaccettabili. Allo stesso modo la pubblicazione del Rapporto a tre anni dallo svolgimento della visita non toglie valore alle osservazioni formulate, che in linea generale conservano ancora piena attualità, e se mai possono apparire inadeguate per difetto.⁽¹²⁾

⁽¹²⁾ A questo proposito non si possono non ricordare le sollecitazioni provenienti dall'Ufficio studi del Dap, perché le competenti autorità italiane provvedessero a comunicare al CPT il parere favorevole alla pubblicazione del Rapporto.

Il significato più importante delle visite e dei relativi Rapporti è di sollecitare gli Stati interessati ad adottare tutte quelle misure che possano rafforzare la tutela delle persone private della libertà personale e rimuovere situazioni lesive dei diritti loro garantiti.

Non rientra tra i compiti del CPT quello di emettere condanne a carico degli Stati; è invece compito precipuo quello di sensibilizzare sempre più le Autorità nazionali perché siano migliorate le condizioni di vita ed il trattamento riservato alle persone detenute. Sennonché le visite ed i conseguenti Rapporti – anche quando ne sia autorizzata la pubblicazione da parte dei Governi interessati – suscitano ben scarso interesse nei mass-media, forse perché il contenuto è tecnico e scritto in francese e inglese. La conseguenza è che i Rapporti ricevono ben poca pubblicità, tanto da restare sconosciuti anche agli addetti ai lavori.

Proprio la scarsa pubblicità finisce con l'inficiare il valore delle visite e dei Rapporti, mentre la diffusione presso gli operatori direttamente interessati contribuirebbe senza dubbio a sensibilizzare le coscienze di tutti. Se è pur vero che tra i compiti del CPT non rientra quello di criticare pubblicamente gli Stati, ma quello di fornire loro suggerimenti e di assisterli nell'adozione di strumenti atti a prevenire episodi di maltrattamenti o peggio, è altresì vero che la pubblicizzazione del risultato delle visite e la sua diffusione potrebbe avere sullo Stato interessato una maggiore efficacia persuasiva che non il mero invio del rapporto, nel senso cioè di indurre lo Stato ad avviare processi di modifiche del proprio sistema processuale e penitenziario sulla base delle osservazioni e dei rilievi formulati.

Peraltro non può sfuggire che, per quanto riguarda la situazione italiana, molti degli interventi suggeriti dai delegati relativamente ad una maggiore tutela delle posizioni soggettive delle persone recluse non necessitano certo di grandi investimenti, richiedono, invece, la consapevolezza della necessità di trasmettere valori fondamentali quali il rispetto dei diritti della persona ed una maggiore trasparenza nell'operato dell'amministrazione penitenziaria.

Per questo la lettura del Rapporto offre l'opportunità di procedere ad un bilancio delle cose fatte e di quelle ancora da realizzare, alla luce delle imparziali ed asettiche osservazioni contenute nel rapporto stesso, e soprattutto rappresenta per tutti gli "addetti ai lavori" (e non solo) un momento di riflessione ed un ulteriore stimolo per continuare a dare concreta attuazione ai principi sanciti nella Costituzione e nelle Carte internazionali.