



Brussels, 9 April 2014

Relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni sulla visita di delegazione in Italia concernente la situazione dei centri penitenziari e correzionali

Capo delegazione: Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR

1. Introduzione

Una delegazione composta da tre membri effettivi e un membro di accompagnamento (cfr. l'elenco all'allegato I) della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni si è recata in Italia nei giorni 26-28 marzo 2014 al fine di esaminare la situazione vigente nei centri penitenziari e correzionali e valutare i progressi compiuti dal paese per conformarsi alle norme e agli strumenti europei in materia di protezione dei diritti umani.

La delegazione ha visitato i penitenziari Rebibbia Nuovo Complesso e Rebibbia Femminile a Roma e il penitenziario di Poggioreale a Napoli. La delegazione ha inoltre tenuto discussioni approfondite con il ministro della giustizia, il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, rappresentanti del parlamento italiano e il sindaco di Napoli. Si sono altresì svolti incontri con i rappresentanti dell'organismo regionale responsabile per l'assistenza sanitaria, della polizia penitenziaria e di organizzazioni della società civile. Lo scopo della missione della delegazione era comprendere le sfide cui è confrontata l'Italia, valutare i progressi compiuti e individuare possibili misure per risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri.

2. La situazione delle carceri in Italia¹

2.1 Panoramica della situazione carceraria

¹ Poiché i dati cambiano di giorno in giorno, tutti i dati riportati si riferiscono al momento della visita della delegazione, ossia al marzo 2014.

Per ulteriori informazioni consultare: *Background information for the LIBE delegation to Italy on the situation of prisons*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico C, 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493053/IPOL-LIBE_NT\(2014\)493053_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493053/IPOL-LIBE_NT(2014)493053_EN.pdf)

In Italia si contano complessivamente 60 828 detenuti, malgrado la capienza dichiarata dalle autorità italiane di 47 857 posti, numero tuttavia contestato da alcune organizzazioni, che calcolano una capacità totale di 41 000 posti. Quando l'Italia è stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'articolo 3 della convenzione europea dei diritti dell'uomo (cfr. punto 2.2) si contavano 65 000 detenuti, poi aumentati a 67 000, rispetto a una capienza ufficiale di 47 000 posti. Da allora si è registrata una diminuzione del numero di detenuti e un aumento della capienza, ma la differenza tra le due cifre rimane significativa. Secondo l'indagine sulle statistiche penali elaborata dal Consiglio d'Europa sulla base di dati raccolti nel 2011, dopo la Serbia e la Grecia l'Italia risulta essere il paese con il maggior sovraffollamento nelle carceri, poiché per ogni 100 posti disponibili sono presenti 147 detenuti, nonostante il tasso di popolazione carceraria, cioè il rapporto numerico tra detenuti e popolazione, sia approssimativamente 1 (ossia un detenuto ogni 1 000 abitanti), il che corrisponde alla media europea.

Sono circa 50 000 i detenuti che stanno scontando una pena inferiore a 5 anni e circa il 38% della popolazione carceraria è condannato per reati legati alla droga (con un numero molto elevato di tossicodipendenti). Circa 29 000 detenuti sono stranieri provenienti soprattutto da Romania, Marocco, Albania e Tunisia.

Il numero di detenuti in attesa di giudizio (in custodia cautelare) o di detenuti condannati con sentenza non definitiva in Italia è di circa il 40% ed è il più elevato dell'Unione europea. L'Italia ha un totale di 206 strutture carcerarie, alcune delle quali sono attualmente chiuse o molto vecchie e necessitano di rinnovo strutturale.

La competenza per l'assistenza sanitaria negli istituti di pena è stata trasferita nel 2008 dall'Amministrazione penitenziaria all'Azienda sanitaria locale (ASL), l'organismo regionale competente per l'assistenza sanitaria (sia all'interno che al di fuori delle carceri). Di conseguenza, la fornitura di assistenza sanitaria varia molto a seconda della regione in cui è situata la prigione.

2.2 La sentenza pilota "Torreggiani" della Corte europea dei diritti dell'uomo

Nella causa "Torreggiani e altri c. Italia"¹, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito all'unanimità che l'Italia ha violato l'articolo 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti) della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La Corte ha rilevato che il sovraffollamento delle carceri può essere considerato, in alcune circostanze, un trattamento inumano e degradante. In particolare la Corte ha evidenziato che la norma raccomandata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) in termini di spazio vitale nelle celle è di 4 mq a persona, mentre i ricorrenti erano detenuti in uno spazio vitale di 3 mq a persona. Inoltre, la Corte ha rilevato che la carenza di spazio cui erano stati sottoposti i ricorrenti era aggravata da altre condizioni, come la mancanza di acqua calda per lunghi periodi e l'inadeguatezza dell'illuminazione e dell'aerazione. Tutte queste carenze, anche se di per sé non inumane o degradanti, sono state causa di ulteriori sofferenze e costituiscono quindi una violazione dell'articolo 3 della convenzione europea dei diritti dell'uomo. Mentre nulla indicava vi fosse intenzione alcuna di umiliare o degradare i ricorrenti, la Corte ha giudicato le condizioni detentive cui questi ultimi sono stati sottoposti, in considerazione della durata, causa di un disagio di un'intensità superiore al livello inevitabile di sofferenza inerente alla prigionia. La Corte ha sottolineato che la questione del sovraffollamento nelle carceri italiane è un problema strutturale e sistemico e ha pertanto deciso di emettere una "sentenza pilota" ai sensi dell'articolo 46 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, in considerazione del

¹ Ricorso n. 43517/09, sentenza della Grande Camera dell'8 gennaio 2013.

crescente numero di persone potenzialmente interessate. In tal modo, la Corte ha invitato le autorità italiane a istituire, entro il 28 maggio 2014, un ricorso o un insieme di ricorsi idonei a offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario. Durante questo periodo di un anno, la Corte differisce la procedura di tutte le cause aventi a oggetto il sovraffollamento carcerario.

A seguito della sentenza Torreggiani, l'ex ministro della giustizia italiano ha istituito una commissione speciale, la "Commissione ministeriale per gli interventi in materia penitenziaria", incaricata di sviluppare un piano d'azione per combattere il sovraffollamento carcerario e di attuare le misure indicate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La commissione è presieduta da Mauro Palma, che è stato confermato consigliere speciale dell'attuale ministro della giustizia.

Il comitato dei ministri del Consiglio d'Europa valuterà nel giugno 2014 la conformità delle misure adottate in Italia a seguito della presente sentenza.

3. Legge italiana sul sistema carcerario, recenti modifiche legislative e dibattiti nel Parlamento italiano

3.1. Costituzione italiana e principali leggi sulle carceri

L'articolo 27, comma 3, della costituzione italiana afferma che "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato", sottolineando così il principio della finalità riabilitativa delle punizioni. Le norme sull'ordinamento penitenziario¹ e le disposizioni generali in materia di esecuzione della pena² costituiscono gli atti di base che disciplinano l'amministrazione penitenziaria.

3.2 Piano Carceri

Nel 2010 le autorità italiane hanno messo a punto un piano carceri che mira a realizzare e mettere a disposizione nuovi posti detentivi. Il piano è stato messo in atto a seguito della proclamazione, da parte del governo italiano nel 2010, dello stato di emergenza sul sovraffollamento delle carceri ed è stato poi modificato nel gennaio 2012 e nuovamente nel luglio 2013. L'obiettivo del ministro della giustizia è quello di raggiungere un numero totale di 50 000 posti detentivi entro la fine di maggio 2014.

3.3 Prima serie di misure: decreto legge 78/2013

Questo decreto legge, convertito in legge nel mese di agosto 2013³, costituisce la prima di una serie di misure volte a ridurre il sovraffollamento nelle carceri.

Le misure principali introdotte da questa legge sono:

- 1) la possibilità di applicare la custodia cautelare solo per delitti per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore a cinque anni (invece di quattro);
- 2) la modifica della legge sulla recidiva (cosiddetta legge ex Cirielli⁴) che precludeva l'accesso a misure alternative in caso di recidiva, a prescindere dal reato commesso. La

¹ Legge 26 luglio 1975 n. 354.

² Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230.

³ Decreto legge 1° luglio 2013, n. 78, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 94.

⁴ Legge 5 dicembre 2005 n. 251.

- modifica ha introdotto la possibilità di accedere alle misure alternative anche per coloro che commettono crimini ripetuti;
- 3) la liberazione anticipata e la sospensione della reclusione in caso di pena detentiva residua inferiore a tre anni;
 - 4) l'ampliamento della possibilità per i detenuti di svolgere attività lavorativa all'esterno del carcere, in particolare lavori di pubblica utilità;
 - 5) misure mirate al reinserimento sociale degli ex detenuti dopo la reclusione.

3.4 Seconda serie di misure: decreto legge 146/2013

La seconda serie di misure¹ è stata adottata nel febbraio 2014 al fine di ottemperare alle raccomandazioni indicate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Torreggiani. Per raggiungere questo obiettivo, le misure introdotte o ampliate da questa legge perseguono due obiettivi principali:

- 1) Misure per ridurre il sovraffollamento delle carceri:
 - liberazione anticipata speciale, ossia una riduzione della pena detentiva che può essere prescritta dal magistrato di sorveglianza in caso di buona condotta;
 - affidamento in prova per i detenuti che abbiano ancora quattro anni di pena detentiva da scontare;
 - affidamento in prova in casi particolari, come l'affidamento terapeutico in un centro riabilitativo per tossicodipendenti e alcolodipendenti;
 - esecuzione presso il domicilio della pena detentiva non superiore a 18 mesi, che diviene ora una misura permanente;
 - espulsione come misura alternativa per cittadini di paesi terzi, che rende meno severi i requisiti per l'espulsione di cittadini di paesi terzi cui è stata comminata una pena massima di due anni di reclusione e consente la loro identificazione direttamente in carcere;
 - dispositivi elettronici di sorveglianza (braccialetto elettronico), che accompagnano gli arresti domiciliari e la detenzione domiciliare, se disponibili.
- 2) Introduzione di un sistema di rimedi preventivi e compensativi:
 - reclamo giurisdizionale, che sostituisce il vecchio sistema (in cui le denunce da parte dei detenuti erano esaminate nell'ambito di un procedimento amministrativo senza alcun obbligo per l'amministrazione penitenziaria di rispettare le decisioni prese dal giudice di sorveglianza) con un vero rimedio giurisdizionale per i detenuti che denunciano una violazione dei loro diritti o ricorrono contro un provvedimento disciplinare, esaminato nell'ambito di un procedimento giudiziario che conduce a un ordine del giudice di sorveglianza, e con la possibilità di una procedura di conformità nel caso in cui l'amministrazione penitenziaria non dia seguito all'ordine;
 - garante nazionale dei diritti delle persone detenute, di recente introduzione, che coordina la rete comunale e regionale dei garanti e ha un ruolo generale di vigilanza e controllo delle prigioni, con la possibilità di rivolgere raccomandazioni all'amministrazione penitenziaria.

¹ Decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 10.

3.5 Legislazione in materia di droga

Il 25 febbraio 2014 la Corte costituzionale italiana ha dichiarato incostituzionale¹ una legge (cosiddetta legge "Fini-Giovanardi") del 2006², che aveva modificato la precedente legge nazionale sulla droga eliminando la differenza di pene per i reati relativi a droghe "leggere" e "pesanti". Con tale modifica, la pena per le persone che avevano commesso alcuni reati legati alla produzione, all'uso, al traffico e alla detenzione di sostanze stupefacenti era calcolata sulla base delle droghe pesanti. Come conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità della legge viene nuovamente applicata la precedente legge sulla droga del 1990, che comporta una distinzione tra i reati che riguardano le droghe "pesanti", ora puniti con la reclusione tra gli 8 e i 20 anni, e le droghe "leggere", ora punibili con 2-6 anni di reclusione. In precedenza per tutti i casi era prevista la reclusione da 6 a 20 anni.

Di conseguenza si potrebbe rendere necessario rideterminare le sentenze, per cui molti detenuti condannati per reati connessi a droghe "leggere" potrebbero essere rilasciati. Inoltre le future condanne per reati legati alla droga saranno in media più brevi, il che contribuirà anche a ridurre il sovraffollamento delle carceri. Tuttavia, gli effetti di tale sentenza sugli istituti penitenziari italiani sono ancora poco chiari e sono ancora in corso discussioni, in particolare sulla possibilità di rideterminare la pena per i detenuti la cui condanna è diventata definitiva.

In ogni caso, è molto probabile che questa sentenza produca un forte impatto sul sovraffollamento, dal momento che circa un terzo dei detenuti è recluso per reati legati alla droga.

3.6 Reato di tortura

L'articolo 13, comma 4, della costituzione italiana afferma che "È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà".

La questione dell'introduzione del reato di tortura nella legislazione italiana è dibattuta da più di 20 anni. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), nella relazione 2012 sulla sua visita in Italia, ha esortato l'Italia a introdurre al più presto il reato di tortura come reato distinto nel suo codice penale e a garantire che non sarà mai soggetto alla legge sulla prescrizione. Tuttavia la tortura non esiste ancora come reato distinto nel codice penale italiano e di conseguenza le violenze contro i detenuti sono punibili solo come reati comuni, ad esempio lesioni personali, che non sono perseguibili d'ufficio a meno che la prognosi medica di guarigione superi i 20 giorni. Dal momento che molti detenuti sono riluttanti a sporgere denuncia contro le loro guardie, molti atti di tortura restano impuniti. Questa situazione è stata sollevata più volte dai pubblici ministeri in quanto importante lacuna nella legislazione penale che ha ostacolato le indagini su alcuni atti commessi dalla polizia penitenziaria nei confronti di detenuti.

Il 5 marzo 2014 il Senato italiano ha approvato un disegno di legge per l'introduzione del reato di tortura nel codice penale. Il testo è stato trasmesso alla Camera per l'approvazione. Il testo approvato dal Senato tuttavia differisce sostanzialmente dalla proposta originaria così come il reato di tortura ivi definito differisce da quanto previsto nella maggior parte degli Stati membri, dal momento che è presentato come un reato comune, che può essere commesso da chiunque. Il fatto che sia commesso da un pubblico ufficiale costituisce solo un fattore aggravante, mentre nella proposta originaria era un elemento costitutivo del reato. Per questo motivo, il testo emendato è stato fortemente criticato, anche per mancanza di conformità con i

¹ Sentenza n. 32/2014 del 25 febbraio 2014.

² Decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito in legge 21 febbraio 2006, n. 49.

requisiti della convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984¹, ratificata dall'Italia nel 1989.

3.7 Legge sull'immigrazione irregolare

La legge cosiddetta Bossi-Fini² del 2002 ha istituito il reato di immigrazione clandestina, che consisteva nell'ingresso o soggiorno irregolare nel territorio italiano.

Il 2 aprile 2014, il Parlamento italiano ha approvato una modifica della legge che trasforma l'immigrazione irregolare da reato in illecito civile.

3.8 Altre misure in discussione

Il parlamento italiano sta attualmente esaminando altre due proposte legislative che, se adottate, potrebbero contribuire ulteriormente alla riduzione del sovraffollamento delle carceri.

Una proposta legislativa già approvata alla Camera e ora all'esame del Senato³ punta a ridurre l'applicazione della custodia cautelare, in modo da considerare la condanna a una pena detentiva come *extrema ratio*, da applicarsi solo ai casi più gravi, ricorrendo per gli altri casi a misure alternative.

Un'altra proposta legislativa che è attualmente all'esame della Camera in seconda lettura⁴ riguarda l'introduzione di alternative alla detenzione in carcere (come la reclusione o l'arresto presso il domicilio) e misure di depenalizzazione e messa in prova.

Sono poi in corso altri lavori volti a rendere meno burocratiche le procedure di rimpatrio dei detenuti cittadini di paesi terzi, anche mediante il rimpatrio volontario, nonché ad abbreviare la durata dei procedimenti.

Una proposta formulata inizialmente dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, e poi fatta propria e rafforzata dalla commissione creata specificamente per il sovraffollamento delle carceri dal ministro della Giustizia, è rappresentata dall'introduzione di un nuovo modello di detenzione⁵, con cui si passerebbe da una vigilanza statica a un sistema di vigilanza dinamica, basata su una maggiore responsabilità dei detenuti e su un contatto più diretto del personale (agenti penitenziari, educatori, psicologi, ecc.) con i detenuti stessi, nonché su varie attività e incontri volti a studiare la dinamica dei gruppi al fine di prevenire alcuni casi problematici e combattere meglio la tendenza alla recidiva.

Il nuovo modello prevede anche un regime di "celle aperte", in cui le celle dovrebbero essere aperte per almeno otto ore al giorno. I soggetti in detenzione di media sicurezza potrebbero

¹ L'articolo 1 della convenzione delle Nazioni Unite recita: "Ai fini della presente Convenzione, il termine "tortura" indica qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o di Intimorire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitte da un agente della funzione pubblica o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate".

² Legge 30 luglio 2002 n. 189.

³ Proposta legislativa A.S. 1232.

⁴ Proposta legislativa A.C. 331-927-B.

⁵ Relazione della Commissione ministeriale per gli interventi in materia penitenziaria al ministro della Giustizia "Relazione al Ministro di Giustizia sugli interventi in atto e gli interventi da programmare a breve e medio termine", 25 novembre 2013.

allora trascorrere più tempo al di fuori della cella svolgendo attività lavorative, il che contribuirebbe alla loro risocializzazione.

3.9 Dibattito amnistia e indulto

Il 7 ottobre 2013 il Presidente Giorgio Napolitano ha inviato al Parlamento italiano (sia al Senato che alla Camera dei deputati) un messaggio scritto in cui ricordava come la sentenza "Torreggiani" della Corte europea dei diritti dell'uomo rappresenti "una mortificante conferma della perdurante incapacità [dello] Stato [italiano] a garantire i diritti elementari dei reclusi in attesa di giudizio e in esecuzione di pena e nello stesso tempo una sollecitazione pressante (...) a imboccare una strada efficace per il superamento di tale ingiustificabile stato di cose". Proponeva inoltre alcune misure concrete per affrontare il problema del sovraffollamento, tra cui misure straordinarie quali amnistia e indulto.

La commissione Giustizia della Camera dei deputati ha approvato il 28 novembre 2013 una relazione sull'argomento¹ e il 4 marzo 2014 la Camera ha approvato una risoluzione che approva le conclusioni della relazione².

Queste misure di clemenza sono risultate molto controverse in seno al parlamento e nella società italiana.

4. Carceri visitate dalla delegazione

La delegazione ha visitato tre carceri: la Casa Circondariale Rebibbia Nuovo Complesso (cosiddetto "Rebibbia Giudiziario") e la Casa Circondariale Rebibbia Femminile (carcere femminile) a Roma, e il carcere di Poggioreale a Napoli.

4.1 Casa Circondariale Rebibbia Nuovo Complesso

La Casa Circondariale Rebibbia Nuovo Complesso, chiamata anche "Rebibbia Giudiziario", è situata alla periferia di Roma.

È destinata esclusivamente a detenuti uomini. Con una capacità di circa 1.200 posti, ospita 1.701 detenuti, di cui 1.057 italiani e 644 stranieri (249 cittadini dell'UE e 395 cittadini di paesi terzi). Dei detenuti, 964 (cioè circa il 60 %) sono condannati con sentenza definitiva. Gli altri sono o detenuti in attesa di giudizio o persone che hanno subito una condanna che non è ancora definitiva, essendo in attesa del risultato di un appello.

Il carcere comprende 350 celle singole e 319 celle multiple. Vi sono fra le altre una sezione di alta sicurezza (con diversi livelli di sicurezza, fra cui il cosiddetto regime del "41 bis"), una sezione per i detenuti transessuali e una sezione per i tossicodipendenti.

In questo carcere si svolgono alcune attività di risocializzazione, ad esempio attività lavorative (principalmente lavori domestici all'interno del carcere ma anche alcuni lavori per ditte esterne, ad esempio un call center), attività di formazione professionale e attività didattiche e ricreative (sport, teatro, musica). 453 detenuti seguono attività didattiche di vario livello.

Nel carcere lavorano 640 uomini della polizia penitenziaria e 15 educatori.

Uno psicologo incontra i detenuti al momento dell'arrivo in carcere e li rivede regolarmente durante i primi due mesi di permanenza.

Vi è una zona verde per le visite familiari, destinata agli incontri con i bambini di meno di 12 anni e una volta al mese a disposizione degli altri detenuti per incontrare i familiari.

¹ Doc. XVI n. 1 del 28 novembre 2013.

² Risoluzione n. 6-00049 del 4 marzo 2014.

Vi è una cucina centrale per tutti i detenuti, che ricevono e consumano il cibo nelle loro celle. I detenuti hanno comunque la possibilità di acquistare ingredienti alimentari e di cucinare nella propria cella.

È disponibile ventiquattr'ore su ventiquattro un medico generico, e la mattina sono presenti degli specialisti.

I principali problemi di questo carcere sono la mancanza di spazi comuni per attività di socializzazione, la necessità di ristrutturazione e manutenzione di varie aree, il fabbisogno di una maggiore quantità di personale e la necessità di una migliore assistenza sanitaria.

4.2 Casa Circondariale Rebibbia Femminile

La Casa Circondariale Rebibbia Femminile è un carcere femminile avente una capacità di circa 240 posti ma che ospita 385 detenute, di cui 195 italiane e 190 straniere (principalmente cittadine della Romania, della Bosnia-Erzegovina e dell'ex Jugoslavia). 47 delle detenute hanno meno di 25 anni, 135 sono tossicodipendenti e 24 sono detenute in regime di alta sicurezza. 19 donne sono detenute con i loro 19 bambini, di età inferiore a tre anni, che la mattina frequentano un asilo nido pubblico esterno al carcere. I reati per cui le donne sono detenute sono soprattutto reati legati alla droga, il furto e la rapina. Le detenute in regime di alta sicurezza hanno riportato per lo più condanne per reati di sangue e reati connessi ad associazioni criminali.

Questo carcere, in confronto a quello di Rebibbia Nuovo Complesso, appare più accogliente per i bambini e fornisce un'alimentazione adatta ai bambini e cure pediatriche, con la presenza di un pediatra due volte la settimana.

In questa prigione si svolgono alcune attività di risocializzazione e altre sono in programma per il prossimo futuro. Le possibilità di svolgere attività lavorative hanno dovuto subire riduzioni per mancanza di finanziamenti. Il personale del carcere comprende 170 unità della polizia penitenziaria, di cui 40 uomini e 130 donne. I principali problemi di questa struttura sono legati al sovraffollamento, all'assistenza sanitaria e al problema, più fondamentale, della presenza di bambini piccoli in un istituto carcerario.

4.3. Poggioreale

Quello di Poggioreale è un vecchio carcere, costruito nel 1908 e situato in una zona centrale di Napoli. È ben noto ai napoletani, specialmente per le lunghe code di familiari dei detenuti che si vedono in strada fin dal mattino presto, in attesa di poter far visita ai detenuti.

L'istituto si compone di 12 edifici ed ha la capacità di ospitare circa 1.400 detenuti, ma attualmente il numero di persone detenute in questo carcere è di 2.354, di cui 800 in attesa di giudizio e 850 condannate con sentenza definitiva. Gli altri detenuti sono persone che hanno presentato appello o ricorso contro una sentenza di primo o di secondo grado.

Ogni cella ospita da 6 a 12 persone, ognuna delle quali ha a disposizione uno spazio molto limitato. I detenuti trascorrono 22 ore al giorno in cella, avendo un'ora d'aria la mattina e una al pomeriggio che trascorrono in un cortile di dimensioni inadeguate per un così gran numero di persone. Alcuni passano ventiquattr'ore al giorno in cella senza uscirne mai. Inoltre la struttura non dispone di spazi comuni da utilizzare al di fuori delle celle, poiché ogni locale è utilizzato per sistemarvi letti aggiuntivi. Ne derivano anche problemi di mancanza di illuminazione e aerazione.

Pochissime celle sono dotate di doccia, la maggior parte dei detenuti devono usare docce comuni (in un edificio visitato dalla delegazione vi erano 3 docce per 87 detenuti) e hanno perciò diritto a due docce a settimana. In alcuni edifici non c'è riscaldamento né acqua calda.

Vi sono solo due cucine per l'intero istituto e non vi sono contenitori termici per il trasporto degli alimenti, che perciò la maggior parte dei detenuti ricevono freddi. La somma spesa per preparare prima colazione, pranzo e cena di un detenuto è di 3,5 euro. Poiché il cibo è freddo e di qualità molto scadente, molti detenuti cucinano essi stessi i propri pasti su fornelli rudimentali nei bagni.

Non vi sono praticamente opportunità di formazione o attività sociali, e pochissimi detenuti partecipano a qualche tipo di attività lavorativa. Il numero di educatori e di personale non è sufficiente per tante persone.

L'assistenza sanitaria in questo carcere è molto scadente, anche per la mancanza di risorse e per il grande avvicendamento dei detenuti, che sono sottoposti a visita medica al loro arrivo nel carcere. Il forte sovraffollamento e le scadentissime condizioni igieniche facilitano la diffusione di malattie. In particolare, i tossicodipendenti non ricevono terapie appropriate. I detenuti possono essere messi in cella d'isolamento per ragioni di salute o per motivi disciplinari. Si è osservato che alcuni detenuti con problemi psichiatrici erano tenuti in celle d'isolamento.

I suicidi, i tentativi di suicidio e gli atti di autolesionismo sono molto frequenti. Un tentativo di suicidio di un detenuto si è verificato appena un'ora prima che la delegazione entrasse nei locali della prigione ed è stato riferito dal suo compagno di cella.

La delegazione è stata messa a conoscenza della presunta esistenza di una "cella zero" nel carcere di Poggioreale, un locale vuoto in cui diversi prigionieri sarebbero stati percossi dalla polizia penitenziaria. La vicenda è attualmente oggetto di un'indagine giudiziaria in seguito a una serie di denunce per maltrattamenti sporte dai detenuti.

Anche il personale penitenziario risente pesantemente della difficile situazione, essendo in numero insufficiente, privo di risorse adeguate e soggetto ad orari di lavoro estenuanti. In certi edifici un unico agente penitenziario è responsabile della sorveglianza di ben 120 detenuti, in condizioni molto difficili. Anche fra il personale penitenziario è elevato il tasso di suicidi (80 suicidi di agenti negli ultimi 10 anni, di cui 29 negli ultimi tre anni).

5. Conclusioni

La delegazione del PE:

- 1 riconosce gli sforzi compiuti dalle autorità italiane per risolvere il problema del sovraffollamento, sforzi posti in essere per ottemperare alla sentenza pilota Torreggiani della Corte europea dei diritti dell'uomo;
- 2 osserva tuttavia che si deve fare molto di più; esorta pertanto le autorità italiane a proseguire e intensificare i loro sforzi in tal senso;
- 3 sottolinea che il rispetto della dignità umana deve sempre costituire la norma minima del trattamento dei detenuti;
- 4 pone l'accento sulla necessità di un forte miglioramento delle condizioni materiali di detenzione, specialmente nel carcere di Poggioreale;
- 5 afferma la necessità che tutti i detenuti trascorrono un numero sufficiente di ore al giorno fuori dalla cella; sottolinea che una maggiore quantità di tempo trascorsa fuori dalla cella ha comprovati effetti positivi per la prevenzione della recidività;

- 6 esorta vivamente le autorità italiane a migliorare il programma di attività per i detenuti, offrendo in particolare opportunità di lavoro e attività di formazione professionale, di cui vi è grave carenza specialmente nel carcere di Poggioreale;
- 7 plaude al piano carceri adottato dal governo italiano; ricorda tuttavia che la costruzione di nuovi edifici carcerari rappresenta solo una soluzione complementare e sottolinea l'urgente necessità di ridurre il numero dei detenuti;
- 8 invita le autorità italiane a trovare una soluzione idonea per i detenuti che scontano attualmente, per reati legati alla droga, una condanna molto più severa di quella che avrebbero subito dopo la dichiarazione di incostituzionalità della legge sugli stupefacenti da parte della Corte costituzionale italiana;
- 9 è estremamente preoccupato per l'ampio uso della custodia cautelare in Italia, prassi contraria al principio della presunzione di innocenza, e sollecita le autorità italiane a ridurne l'applicazione;
- 10 sollecita le autorità italiane ad aumentare il ricorso a misure alternative, non detentive, per i detenuti non socialmente pericolosi;
- 11 valuta positivamente la proposta di andare verso un nuovo modello di detenzione, basato su una vigilanza dinamica e una maggiore responsabilità dei detenuti; sottolinea tuttavia che tale modello, per essere realmente applicato, richiede cambiamenti logistici e una riorganizzazione delle strutture di detenzione;
- 12 sollecita le autorità italiane a trovare una soluzione idonea per i bambini piccoli attualmente detenuti insieme alle loro madri, che rappresentano una categoria particolarmente vulnerabile;
- 13 valuta positivamente l'approvazione da parte del Senato del progetto di legge che introduce il reato di tortura nel codice penale italiano, e sollecita la Camera ad approvarlo a sua volta; sottolinea tuttavia che il fatto che la tortura sia perpetrata da un pubblico ufficiale dovrebbe preferibilmente essere un elemento costitutivo del reato e non una semplice circostanza aggravante;
- 14 invita il ministro della Giustizia a concludere accordi con tutte le regioni italiane per assicurare la creazione di strutture terapeutiche per i detenuti tossicodipendenti;
- 15 invita le autorità nazionali a cooperare strettamente con quelle locali per offrire un ricovero alle persone che potrebbero scontare la pena in regime di arresto o reclusione presso il domicilio ma non hanno un luogo in cui risiedere;
- 16 invita le autorità italiane a nominare quanto prima possibile un *garante nazionale dei diritti delle persone detenute*, con garanzie di indipendenza e i poteri necessari allo svolgimento dei suoi compiti;
- 17 sottolinea il ruolo cruciale dei giudici di sorveglianza per controllare le condizioni di vita negli istituti penitenziari e per vigilare sull'esecuzione delle pene; li esorta a ricorrere maggiormente alle misure alternative alla detenzione, come prescritto dalla sentenza

Torreggiani, svolgendo un ruolo proattivo ai fini della determinazione delle condizioni di detenzione;

18 condanna l'uso della violenza contro i detenuti e sollecita le autorità italiane ad adottare le misure necessarie nei confronti di coloro che se ne rendono responsabili;

19 esorta le autorità italiane a sostenere le attività di risocializzazione nelle carceri e progetti di formazione in materia di aggressività e violenza;

20 esprime sostegno al lavoro svolto dalle autorità italiane per trovare rimedi al sovraffollamento; sottolinea tuttavia che un rimedio compensativo non è sufficiente per affrontare il problema del sovraffollamento e che vi è urgente necessità di rimedi preventivi;

21 in questo spirito, raccomanda l'introduzione di una clausola di salvaguardia per evitare che le sentenze siano eseguite in violazione dei diritti dei detenuti;

22 raccomanda di migliorare la formazione degli agenti di polizia, in particolare per quanto riguarda il trattamento da usare a stranieri, detenuti con problemi psichiatrici e altre categorie vulnerabili;

24 invita la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni a continuare ad indagare sulla situazione carceraria negli Stati membri al fine di accertare le condizioni di detenzione;

25 invita a tal fine la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni a migliorare la sua cooperazione con il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT) e con gli altri organi pertinenti del Consiglio d'Europa sulla problematica della situazione carceraria nell'UE.

ALLEGATO I: PROGRAMMA DEFINITIVO DELLA DELEGAZIONE

Mercoledì 26 marzo 2014

Voli consigliati da Bruxelles il 26 marzo:

Bruxelles - Roma Fiumicino 07:35-09:40 (Brussels Airlines SN3175)

(In alternativa: Volo Ryanair Bruxelles Zaventem - Roma Fiumicino 9:40-11:45)

11:45 - 12:30	Trasferimento in autobus all'albergo ¹
12:30 - 13:30	Pranzo libero
13:30	Ritrovo nella hall dell'albergo
13:30 - 14:00	Trasferimento al luogo della riunione ²
14:00 - 15:00	Briefing di Mauro PALMA, presidente del Consiglio per la cooperazione penologica (PC-CP) del Consiglio d'Europa, presidente della Commissione ministeriale per gli interventi in materia penitenziaria (commissione speciale per il sovraffollamento delle carceri), ex presidente del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa
15:00 - 15:30	Trasferimento al carcere di Rebibbia ³
15:30 - 18:30	Visita del carcere di Rebibbia e briefing del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP): <ul style="list-style-type: none">- Casa Circondariale Rebibbia Nuovo Complesso ("Rebibbia Giudiziario")⁴;- Casa Circondariale Rebibbia Femminile⁵
18:30 - 19:00	Trasferimento al luogo della riunione ⁶
19:00 - 20:00	Stato di avanzamento della riforma carceraria. Incontro con: <ul style="list-style-type: none">- Andrea ORLANDO, ministro della Giustizia;- Giovanni TAMBURINO, Direttore del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP);
20:00 - 20:15	Trasferimento all'albergo
20:15	Cena libera

¹ Worldhotel Ripa Roma, Via degli Orti di Trastevere 3 - 00153 Roma.

² Sala dei Mosaici, Ufficio del PE, Via IV Novembre, 149, I-00187 Roma.

³ Via Raffaele Majetti, 165, 00156 Roma

⁴ Via Raffaele Majetti, 70, 00156 Roma.

⁵ Via Bartolo Longo, 92, 00156 Roma.

⁶ Ministero della Giustizia, Via Arenula, 70, 00186 Roma.

Giovedì 27 marzo 2014

- 08:00 Ritrovo nella hall dell'albergo
- 08:00 - 08:30 Trasferimento al luogo della riunione¹
- 08:30 - 09:30 Incontro con Luigi MANCONI, presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato
- 09:30 -10:00 Trasferimento al luogo della riunione²
- 10:30 - 12:00 Cooperazione giuridica e tutela dei diritti dei detenuti nel sistema carcerario italiano, e regime di custodia cautelare e di detenzione degli stranieri. Incontro con:
- Patrizio GONNELLA, presidente di Antigone, associazione per i diritti dei detenuti;
Giovanna DI ROSA, magistrato, membro del Consiglio Superiore della Magistratura;
Marco BERTOLUZZO, Gruppo Abele;
Stefano ANASTASIA, ricercatore specializzato nel sistema carcerario, Università degli Studi di Perugia;
Rita BERNARDINI, Non c'è Pace Senza Giustizia;
- 12:00 - 12:30 Trasferimento in autobus
- 12:30 - 13:40 Pranzo³
- 13:45 - 15:00 Processo legislativo per il miglioramento della situazione dei detenuti, diritti umani e relativa cooperazione giudiziaria
- Incontro con membri del Parlamento italiano, Camera dei Deputati / Senato della Repubblica⁴:
- Commissione Giustizia della Camera
 - Commissione Giustizia del Senato
 - Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato
 - Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera
- 15:00 - 15:30 Trasferimento alla stazione ferroviaria di Roma Termini
- 15:45 - 16:55 Trasferimento in treno a Napoli (stazione di Napoli Centrale)
- 16:55 - 17:25 Trasferimento all'albergo/luogo della riunione⁵
- 17:30 - 19:00 Le condizioni dei detenuti nel Sud Italia - Migliorare le condizioni per un lavoro efficace nelle carceri. Incontro con:
- Mario BARONE, Presidente di Antigone Campania (sezione locale di Antigone)

¹ Senato della Repubblica, Aula della Commissione Affari europei, Palazzo Cenci, Piazza S. Eustachio 3, Roma.

² Sala dei Mosaici, Ufficio del PE, Via IV Novembre, 149, I-00187 Roma.

³ Ristorante Armando al Pantheon, Salita de' Crescenzi, 31, 00186 Roma.

⁴ Sede dell'incontro: Senato della Repubblica, Aula della Commissione Difesa, Via degli Staderari 2, Roma.

⁵ Renaissance Naples Hotel Mediterraneo, Via Ponte di Tappia 25, 80133 Napoli.

- Lorenzo ACAMPORA, rappresentante dell'Azienda Sanitaria Locale (ASL) della Campania (organismo regionale responsabile dell'assistenza sanitaria nelle carceri)
 - Emilio FATTORELLO, rappresentante del Sindacato Autonomo Polizia Penitenziaria (SAPPE)
 - Padre Franco ESPOSITO, cappellano del carcere di Poggioreale
 - Carminantonio ESPOSITO, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Napoli (pubblico ministero competente per l'esecuzione delle pene detentive)
- 19:00 - 20:00 Esecuzione delle sentenze, diritti dei detenuti, custodia cautelare
Incontro con Adriana TOCCO, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Regione Campania
- 20:00 Cena libera

Venerdì 28 marzo 2014

- 08:10 Ritrovo nella hall dell'albergo
- 08:15 - 08:30 Trasferimento al luogo della riunione¹
- 08:30 - 09:30 Incontro con Luigi DE MAGISTRIS, Sindaco di Napoli
- 09:30 - 10:00 Trasferimento al carcere di Poggioreale²
- 10:00 - 12:00 Visita del carcere di Poggioreale a Napoli
- Briefing dell'amministrazione del carcere
 - Incontri con detenuti
- 12:00 - 12:30 Trasferimento in autobus³
- 12:30 - 14:15 Pranzo e debriefing
- 14:15 - 14:30 Trasferimento in albergo
- 14:40 Trasferimento individuale all'aeroporto

Volo consigliato per il ritorno da Napoli a Bruxelles

Aeroporto Internazionale di Napoli - (via Monaco di Baviera) - Bruxelles 17:30-22:50

¹ Sala Giunta, Palazzo San Giacomo, Piazza Municipio, 80133 Napoli.

² Via Nuova Poggioreale, 80143 Napoli.

³ Trattoria Medina, via Medina 32, Napoli.

ALLEGATO II: ELENCO DEI PARTECIPANTI

DEPUTATI AL PARLAMENTO EUROPEO

	Nome	Gruppo politico ¹	Membro titolare / supplente	Paese
Membri effettivi della delegazione:				
1.	On. Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR <i>Presidente della commissione LIBE e capo della delegazione</i>	S&D	Deputato	ES
2.	On. Frank ENGEL	PPE	Deputato	LU
3.	On. Kinga GÖNCZ	S&D	Deputato	HU
Membri accompagnatori:				
4.	On. Salvatore IACOLINO	PPE	Deputato	IT

PERSONALE DEI GRUPPI POLITICI

	Nome	Gruppo politico
5.	Andris PETERSONS	PPE
6.	Sofia ASTERIADI	S&D

PERSONALE DEL SEGRETARIATO

7.	Maria GANDOLFO	Amministratore
8.	Michela LUCCHINI	Assistente

INTERPRETAZIONE

9.	Daniela ZANNELLI (<i>capo équipe</i>)	EN-IT
10.	Anna COLLINS MANI	
11.	Claudia RICCI	

SUPPORTO TECNICO

12.	Timo AHONEN	Tecnico
-----	-------------	---------

DG COMUNICAZIONE²

13.	Daniel RACTLIFFE	Ufficio d'informazione in Italia
-----	------------------	----------------------------------

¹PPE Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratici-Cristiani)

S&D Gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e Democratici al Parlamento europeo

² Solo per la visita al carcere di Rebibbia