

CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO

IX Legislatura

MOZIONE

N. 258

OGGETTO: SITUAZIONE DI SOVRAFFOLLAMENTO ISTITUTI
PENITENZIARI DEL LAZIO

PRESENTATA DAI CONSIGLIERI

NIERI - ROSSODIVITA -
MONTINO - PEDUZZI -
MARUCCIO - NOBILE -
BONELLI - CARDUCCI
ARTENISIO - CELLI - BROZZI -
ZARATTI - BERNAUDO - MEI -
ROMANZI - BERARDO -
VALENTINI - RAUTI - MIELE G.
- D'AMBROSIO - COLOSIMO -
TARZIA



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO



MOZIONE

Oggetto: Situazione di sovraffollamento istituti penitenziari del Lazio

Premesso che:

- la pena secondo l'articolo 27 della nostra Costituzione deve tendere alla rieducazione del condannato e non deve consistere in trattamenti contrari al senso di umanità;
- la legge n.354 del 1975 (Ordinamento penitenziario) orienta il sistema detentivo verso finalità di recupero sociale;
- è un dato oggettivo e non più un'opinione di alcuni che lo stato della giustizia nel nostro Paese abbia raggiunto livelli di inefficienza assolutamente intollerabili, sconosciuti in altri Paesi democratici, per i quali l'Italia versa, da anni ed in modo permanente, in una situazione di sostanziale illegalità, tale da aver generato numerosissime condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo;
- il diritto ad ottenere giustizia è garantito a tutti dalla Costituzione repubblicana, ma è oggi posto seriamente in discussione: le attuali condizioni degli uffici giudiziari italiani e del sistema giustizia nel complesso, unitamente ad una mancata riforma organica della normativa sostanziale e processuale, impediscono di fatto di assicurarli in tempi brevi e in modo efficace;
- la situazione di grave crisi in cui versa il nostro apparato giudiziario incide pesantemente sulla sua appendice ultima, quella carceraria, sicché nel contesto dato, i concetti stessi di "pena certa" e di esecuzione "reale" della stessa rischiano di risultare fortemente limitativi se non del tutto fuorvianti;
- il numero elevato ed in costante crescita della popolazione detenuta, che al 31 agosto 2011 ammontava a 67.104 unità – a fronte di una capienza regolamentare di 45.647 posti -, produce un sovraffollamento insostenibile delle nostre strutture penitenziarie;
- l'Italia è il paese con il più alto tasso di affollamento in tutta Europa;
- il 30% dei detenuti è tossicodipendente, il 20% invece è affetto da patologie psichiatriche. Negli ultimi 11 anni nelle carceri italiane sono morti 1.800 detenuti, di cui 600 per suicidio. Quest'anno all'interno dei nostri istituti di pena si contano già 142 decessi, di cui 47 suicidi. In Italia la percentuale delle morti violente in carcere è pari al 10,24%, negli Stati Uniti del 2,55%: in pratica nelle carceri italiane le morti violente accadono con una frequenza addirittura 4 volte maggiore rispetto a quanto avviene nei famigerati penitenziari americani;
- nel corso del convegno: "Giustizia! In nome del popolo sovrano", svoltosi lo scorso 28 e 29 luglio presso il Senato della Repubblica, il dott. Ernesto Lupo, primo presidente della Corte di Cassazione, ha dichiarato: "[...]Tenere sempre presente la concreta realtà carceraria può e deve costituire un efficace antidoto all'uso non necessitato della custodia cautelare e contribuire a far diminuire il dato percentuale dei detenuti imputati, oggi ancora elevato, per quanto inferiore a quello degli anni passati. [...]Il carcere, in queste condizioni, rischia di essere un fattore generatore di illegalità, in contrasto palese e inaccettabile con la sua fisionomia normativa [...]";



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO

Considerato che:

- in tale contesto si registra, inoltre, una gravissima carenza organica del Corpo di Polizia penitenziaria per circa 7.500 unità; situazione che riguarda anche il personale addetto al trattamento e alla rieducazione dei detenuti;
- il sovraffollamento, la mancanza di spazi, l'inadeguatezza delle strutture carcerarie, la carenza degli organici e del personale civile, lo stato di sofferenza in cui versa la sanità all'interno delle carceri, tutto ciò provoca una situazione contraria ai principi costituzionali ed alle norme del regolamento penitenziario impedendo il trattamento rieducativo e minando l'equilibrio psico-fisico dei detenuti, con incremento, negli ultimi due anni, dei suicidi e di gravi malattie; ed invero il sovraffollamento ha effetti dirompenti, tra l'altro, proprio sulle condizioni di salute dei reclusi, ai quali non vengono garantite le più elementari norme igieniche e sanitarie, atteso che gli stessi sono costretti a vivere in uno spazio che non corrisponde a quello minimo vitale, con una riduzione della mobilità che è causa di patologie specifiche;
- il sovraffollamento rischia di assumere dimensioni tali da creare addirittura problemi di ordine pubblico; in questa situazione di emergenza la funzione rieducativa e riabilitativa della pena è venuta meno; il rapporto numerico tra detenuti ed educatori e assistenti sociali ha frustrato ogni possibile serio tentativo di intraprendere e seguire, per la maggior parte dei reclusi, percorsi individualizzati così come previsto dall'ordinamento penitenziario. Tutto ciò rappresenta innanzitutto una questione di legalità perché nulla è più disastroso che far vivere chi non ha recepito il senso di legalità - avendo commesso reati - in una situazione di palese non corrispondenza tra quanto normativamente definito e quanto viene attuato in pratica ed è quotidianamente vissuto dagli operatori del settore e dai detenuti stessi;
- l'enorme tasso di sovraffollamento comporta automaticamente porsi fuori dalle regole minime, costituzionalmente previste, della funzione rieducativa della pena per scadere in quei trattamenti contrari al senso di umanità sanzionati non solo dal nostro ordinamento giuridico, ma anche dalla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo se è vero, come è vero, che recentemente lo Stato italiano è stato condannato - sulla base dell'art. 3 della Convenzione (divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti) - a mille euro di risarcimento per aver costretto un detenuto a vivere due mesi e mezzo all'interno di una cella in uno spazio di appena 2,7 metri quadrati (Sulejmanovic c. Italia - ricorso n. 22635/03);
- il Ministero della Sanità ha disposto, con l'art. 2 del Decreto Ministeriale del 5.7.1975 recante *Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20.6.1968 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione*, che criterio idoneo per definire la capienza ottimale di una stanza è stato ritenuto quello per il quale "le stanze da letto devono avere una superficie minima di mq. 9 per una persona e di mq. 14 per due persone, e, quindi, di ulteriori mq. 5 per ogni persona in più";
- il Dpr 230/2000 (Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario) stabilisce all'art. 6 che "i locali in cui si svolge la vita dei detenuti e internati devono essere igienicamente adeguati"; all'art. 7 che "i servizi igienici sono collocati in un vano annesso alla camera. I vani in cui sono collocati i servizi igienici forniti di acqua corrente, calda e fredda, sono dotati di lavabo, di doccia e, in particolare negli istituti o sezioni femminili, anche di bidet, per le esigenze igieniche dei detenuti e internati"; all'art. 13 che "negli istituti ogni cucina deve servire alla preparazione del vitto per un massimo di duecento persone";
- il Comitato per la Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa ha stabilito in sette metri quadrati lo spazio minimo che deve essere messo a disposizione di un detenuto alloggiato in cella singola (*Standard del Cpt. Rilievi essenziali e generali dei Rapporti Generali del Cpt*, punto 43) e in quattro metri quadrati lo spazio aggiuntivo per ciascun detenuto aggiuntivo;
- nel luglio del 2009 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con la sentenza già sopra citata, ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo per



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO

aver alloggiato un detenuto in meno di tre metri quadrati nell'istituto penitenziario di Roma Rebibbia. La corte ha ritenuto che "una situazione tale non abbia potuto che provocare dei disagi e degli inconvenienti quotidiani per il richiedente, obbligato a vivere in uno spazio molto esiguo, di gran lunga inferiore alla superficie minima stimata come auspicabile dal Cpt. Agli occhi della Corte, la mancanza flagrante di spazio personale di cui il richiedente ha sofferto, è di per sé costitutiva di un trattamento disumano o degradante";

- con lettera circolare Gdap-0308424-2009 il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha invitato le Direzioni degli istituti di pena a prestare la dovuta attenzione affinché non vi siano indebite compressioni degli spazi vitali secondo i parametri individuati dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

- attualmente sono centinaia i ricorsi presentati alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo da detenuti ristretti negli Istituti di pena Italiani e che attendono di essere decisi;

- la competenza sanitaria in ambito penitenziario spetta per legge alle Regioni;

- le associazioni A Buon Diritto e Antigone a seguito di un monitoraggio delle carceri italiane volto a valutare il rispetto degli standard sanitari previsti dalla normativa hanno verificato situazioni di gravissimo disagio e quindi hanno inviato esposti alle direzioni generali delle Asl competenti e ai sindaci affinché prendano provvedimenti diretti a ripristinare condizioni igienico-sanitarie minime;

- il Lazio con Legge Regionale n.31 del 6 ottobre 2003 ha istituito il Garante dei diritti dei detenuti;

- il Lazio con la legge n.7 del 2006 ha previsto azioni e iniziative per migliorare le condizioni di detenzione delle persone reclusi;

- il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, intervenendo in occasione del convegno, promosso dal Partito Radicale: "Giustizia! In nome del popolo sovrano", svoltosi lo scorso 28 e 29 luglio presso il Senato della Repubblica, ha dichiarato che la giustizia "è una questione di prepotente urgenza sul piano costituzionale e civile" e che la realtà carceraria rappresenta "un'emergenza assillante, fuori del trattato costituzionale, che ci umilia in Europa e nel mondo", sollecitando quindi dalla politica "uno scatto e delle risposte";

Visto che:

- le condizioni di vita nelle carceri laziali per i detenuti e di conseguenza anche per il personale sono oramai intollerabili;

- nei quattordici istituti penitenziari del Lazio alla data del 31 agosto 2011 erano presenti 6.622 detenuti;

- secondo il Ministero della Giustizia la capienza regolamentare degli stessi è pari a 4.856 posti letto;

- il tasso di sovraffollamento raggiunge in alcuni istituti indici allarmanti che mettono a rischio la salute psico-fisica delle persone ristrette;

- in molti istituti non vengono assicurati i diritti essenziali e i detenuti sono costretti a vivere in meno di 3 metri quadri;

- acque potabili con alte percentuali di arsenico sembra siano tuttora erogate negli istituti penitenziari di Latina (Casa circondariale di custodia preventiva), di Paliano (Frosinone), di Velletri (Roma) e di Civitavecchia;

- le organizzazioni A buon diritto, ACLI, Antigone, ARCI, Associazione nazionale giuristi democratici, Beati i costruttori di pace, CGIL - FP, Conferenza nazionale volontariato giustizia, Forum droghe, Magistratura democratica, Ristretti orizzonti, Unione camere penali italiane, hanno promosso un documento "Sovraffollamento: che fare?", parte integrante di questa mozione, in cui ripropongono una riforma sostanziale del Codice penale, che promuova una drastica riduzione delle fattispecie di reato e delle pene e il



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO

Consiglio Regionale del Lazio

ricorso al carcere come extrema ratio e sollecitano, nell'immediato, l'attuazione di misure per rendere almeno più decenti le condizioni di vita nelle carceri, intervenendo per rendere più umani i rapporti con le famiglie e garantendo una effettiva tutela della salute;

- La lunga lotta nonviolenta su questo fronte, iniziata da Marco Pannella il 20 aprile scorso e sostenuta da oltre 30 mila persone che si sono unite a lui nello sciopero della fame ha segnato una nuova fase quando lo scorso 14 agosto il satyagraha ha preso la forma di un giorno di sciopero totale di fame e sete per chiedere il rientro nella legalità delle nostre istituzioni ha visto coinvolte nell'azione nonviolenta migliaia di persone in tutta Italia. Persone che a diverso titolo hanno a che fare con il mondo delle carceri, o perché vi lavorano, da direttori, agenti, educatori, psicologi, assistenti sociali, medici, infermieri, personale amministrativo, volontari, cappellani, o perché fanno parte di quelle istituzioni che, avendo il compito di legiferare o intervenire direttamente, il problema dell'illegalità delle carceri sono chiamate a risolverlo, o perché sono proprio gli ultimi, cioè i "detenuti ignoti" che, dovendo pagare un debito per aver violato la legge, sono invece vittime dell'illegalità praticata da chi le leggi dovrebbe per primo rispettare e far rispettare; o perché sono coloro che scontano in carcere una pena anticipata in attesa di un processo che, non dimentichiamolo, con un'alta probabilità riconoscerà l'innocenza della metà di loro, o perché sono mogli, mariti, figli, genitori, nonni o amici di persone detenute, o, semplicemente, perché da cittadini democratici credono nella Costituzione e nello Stato di Diritto;

- nell'attuale situazione di illegalità in cui versa il nostro sistema giudiziario e penitenziario occorre adottare provvedimenti urgenti per consentire di rientrare nella legalità riconducendo il sistema carcerario a forme più umane;

Tutto ciò premesso e considerato, il Consiglio regionale impegna

il Presidente del Lazio e la Giunta

1. ad inviare sollecitazione ai Presidenti della Camera e Senato affinché a loro volta favoriscano l'immediata calendarizzazione di provvedimenti diretti a ridurre il sovraffollamento che sempre più mette a rischio i diritti umani dei detenuti, come da premessa;
2. a prevedere un Piano di sostegno per favorire l'affidamento terapeutico dei tossicodipendenti presso comunità esterne come previsto dalla legge vigente;
3. a dare piena attuazione alla legge n.7 del 2006 e a tutte le disposizioni riguardanti le condizioni di vita penitenziarie;
4. a trovare immediatamente una soluzione logistica e alloggiativa utile a portare fuori dall'ambiente carcerario i bambini sotto i tre anni ivi reclusi;
5. a prevedere un Fondo eccezionale di solidarietà per i diritti fondamentali dei detenuti dimittenti;
6. a dare indicazione alle Asl di prendere in carica la sanità penitenziaria senza ulteriori ritardi e di assicurare livelli di protezione della salute totalmente equiparati a quelli della popolazione libera. In particolare, di assicurare, attraverso una politica sanitaria di tipo preventivo, controlli in tutti gli ambienti di permanenza carceraria, al fine di monitorare le condizioni igienico-sanitarie e di dare indicazioni all'Amministrazione Penitenziaria circa il necessario adeguamento agli standard abitativi previsti dalla normativa nazionale e internazionale;
7. ad adottare misure urgenti affinché, per far fronte al rischio arsenico, i detenuti ristretti nelle carceri di Latina, Paliano, Velletri e Civitavecchia siano dotati, in via straordinaria ed urgente, di

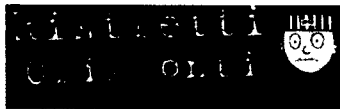


CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO

acqua potabile minerale gratuita in vista della messa a punto di sistemi di filtraggio e depurazione idonei a garantirne la salute;

8. ad assicurare pieno sostegno contributivo per tutte quelle aziende, profit e non profit, che danno occupazione alle persone detenute ed ex - detenute.

| | |
|------------------------------|--------------------------------------|
| (CONTINUO) | Luigi Neri |
| <i>[Signature]</i> | Giuseppe Rossodivita |
| PEDUZZI IVANO Naz. Ind. Ag. | Raffaele D'Amico |
| VIGNONICO MARCO | Marcello |
| FABIO NOBILIS P.O. Ab. G. | Giancarlo Miele |
| ANGELO BONELLI | RAFFAELLA ISABELLA |
| FRANCESCO CARLUCCI | <i>[Signature]</i> DANIELA VALENTINI |
| Giuseppe CELLI | <i>[Signature]</i> |
| Mario BROZZI | <i>[Signature]</i> |
| Filiberto BRERMANI | <i>[Signature]</i> |
| Andree Bernasconi (BERNARDI) | ROCCO BERARDO <i>[Signature]</i> |
| MARCO HAI (API) | <i>[Signature]</i> |
| ROMANZI (PSI) | <i>[Signature]</i> |



Sovraffollamento: che fare?

A fronte dell'attuale sovraffollamento carcerario e dell'evidente inefficacia delle misure introdotte con il Piano carceri, intendiamo opporci con forza all'idea che la costruzione di nuove prigioni sia la soluzione più idonea e auspicabile a tutti i problemi e rilanciare invece l'orizzonte di una riforma sostanziale del Codice penale, che promuova **una drastica riduzione delle fattispecie di reato e delle pene e il ricorso al carcere come extrema ratio**. La previsione di pene alternative e misure extrapenali e la riduzione dei minimi e dei massimi edittali, a partire dall'abolizione dell'ergastolo, possono rappresentare soluzioni ben migliori se affiancate alla disponibilità a rivedere normative altamente criminogene, quali quelle che penalizzano i recidivi nell'accesso ai benefici penitenziari, quelle che prevedono il carcere per i tossicodipendenti e quelle che criminalizzano l'immigrazione clandestina. Nello specifico proponiamo:

Limiti all'utilizzo della custodia cautelare in carcere:

- ✓ L'applicazione della misura cautelare carceraria deve essere utilizzata solo e soltanto in casi eccezionali, quando ogni altra misura risulti assolutamente inadeguata. Ciò attraverso la modifica della normativa di settore che riporti l'art. 275 c.p.p. nell'alveo dello spirito del legislatore del 1988, con un più significativo utilizzo della misura degli arresti domiciliari.

Abrogazione della legge cosiddetta ex-Cirielli

- ✓ La Legge ex-Cirielli, diventata famosa come "legge salva-Previti", non ha soltanto ridotto i termini di prescrizione dei reati, ma ha dato nuova forma e contenuto alla figura del "recidivo" e inventato la disciplina del "recidivo reiterato", che in realtà penalizza la stragrande maggioranza dei detenuti, che sono condannati per reati di microcriminalità, spesso dovuti alla loro condizione, di tossicodipendenti o di immigrati irregolari. Per loro sono stati introdotti inasprimenti di pena, divieto in molti casi di applicazione di circostanze attenuanti, aumento dei termini per la richiesta di permessi premio, irrigidimento per la concessione delle misure alternative, divieto di sospensione pena.

Si chiede in particolare l'abrogazione di tutte le misure che comportano un aggravio di pena e/o la restrizione delle condizioni per accedere ai benefici.

Modifica della legge Fini-Giovanardi in materia di sostanze stupefacenti

- ✓ Superamento del carcere per i tossicodipendenti attraverso la ridefinizione delle tabelle ministeriali relative ai quantitativi riferibili all'uso personale; la depenalizzazione totale dell'uso personale includente la coltivazione; la drastica riduzione delle pene per lo spaccio di droghe leggere, la rimozione del limite a due concessioni dell'affidamento terapeutico; l'abrogazione dell'obbligo per gli operatori del SerT di denunciare ogni singola violazione del programma terapeutico. Tutto ciò in vista dell'estensione di percorsi riabilitativi alternativi al carcere, per i quali è necessario un forte impegno degli Enti locali.

Disposizioni relative agli immigrati condannati

- ✓ Previsione del rientro nel Paese di origine come "misura alternativa" solo su richiesta dell'interessato e in caso di residuo pena di 3 anni, senza esclusioni pregiudiziali per tipo di reato;
- ✓ predisposizione di condizioni e risorse idonee a garantire la piena applicazione delle misure alternative agli immigrati condannati.

Maggiore e più rapida applicazione delle misure alternative al carcere

L'applicazione delle misure alternative al carcere è l'unico strumento idoneo a garantire il recupero del detenuto e ad evitare il rischio di recidiva. Se si considera che circa il 60% dei detenuti definitivi ha una pena o un residuo pena inferiore a tre anni, l'utilizzo razionale delle misure alternative alla detenzione consentirebbe di evitare il carcere e di liberare diverse migliaia di soggetti. Per una maggior applicazione delle misure alternative, sono necessari:

- ✓ una accelerazione dei tempi di accesso, ottenibile con provvedimenti quali: velocizzazione dei tempi di esecuzione delle sentenze definitive per le persone già in custodia cautelare; potenziamento del Gruppo di osservazione e trattamento con la collaborazione degli Enti locali, al fine di una attivazione di effettive opportunità a sostegno dei programmi di reinserimento;
- ✓ un aumento delle risorse per programmi di reinserimento di determinate tipologie di soggetti (tossicodipendenti, concreta applicazione della legge a favore delle detenute madri con prole fino ai 10 anni), da applicare senza alcun limite per i recidivi;
- ✓ vanno anche sostenute proposte che prevedano una sistematica concessione delle misure alternative per un tempo significativo nell'ultimo periodo di detenzione, senza limiti oggettivi e soggettivi, per favorire un rientro "accompagnato" nella società delle persone a fine pena e garantire così una maggior sicurezza sociale.

Introduzione della messa alla prova anche per gli adulti

- ✓ Estendere l'istituto della sospensione del procedimento con la messa alla prova dell'imputato che, per la sua positiva sperimentazione nel settore minorile, può risultare efficace nel contrasto di fenomeni di microcriminalità, prevenendone l'evoluzione verso manifestazioni criminali più pericolose.

Introduzione di entrate scaglionate in relazione alla capienza

- ✓ Ai fini deflattivi rispetto ai numeri che caratterizzano l'attuale popolazione detenuta, proponiamo che, raggiunto il limite della capienza regolamentare, si proceda all'attivazione di entrate scaglionate in relazione alla capienza per potenziali detenuti eccedenti, con previsione di decorso immediato della pena in detenzione domiciliare. Il Ministero della Giustizia determinerà l'ordine di ingresso per i condannati in via definitiva seguendo un ordine cronologico. Nel caso di alcuni reati particolarmente gravi, non verrà rispettato l'ordine cronologico e si potrà procedere direttamente alla esecuzione del provvedimento di condanna. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come

se fosse espiata. Il detenuto che non rispetta le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio vedrà invece interrompere lo scorrimento della pena.

Chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari

- ✓ Provvedere alla chiusura degli Opg (Ospedali Psichiatrici Giudiziari) ed eliminare le misure di internamento psichiatrico per attuare quanto previsto dalla legge Basaglia e dal decreto 229 del '99. Andare verso il superamento delle altre misure di sicurezza divenute pressoché indistinguibili dalle pene detentive.

Tutela dei diritti e istituzione del Garante

- ✓ Sosteniamo inoltre la necessità di garantire la tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute, in particolar modo per quanto riguarda la promozione di opportunità di formazione e reinserimento sociale e l'effettiva tutela giurisdizionale dei loro diritti, anche attraverso il ripristino di risorse consistenti per la gestione degli istituti di pena e per le attività promosse da associazioni e cooperative all'interno delle carceri e l'istituzione della figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale.

Considerato che a causa del sovraffollamento non è possibile garantire una detenzione rispettosa della dignità delle persone, è auspicabile che, nell'attesa che siano messe a punto soluzioni di più ampio respiro, siano subito attuate misure per rendere almeno più decenti le condizioni di vita nelle carceri, intervenendo per rendere più umani i rapporti con le famiglie e garantendo una effettiva tutela della salute.

Promotori:

ACLI

Associazione nazionale Giuristi Democratici

Antigone

Beati i Costruttori di Pace

CGIL – FP

Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia

Magistratura Democratica

Ristretti Orizzonti

Unione Camere Penali Italiane

Aderenti:

A buon diritto

ARCI

Forum droghe