



OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

UFFICIO DEL COMMISSARIO
PER I DIRITTI UMANI



COUNCIL
OF EUROPE

CONSEIL
DE L'EUROPE

Strasburgo, 14 dicembre 2005

CommDH(2005)9
Versione originale francese

RAPPORTO
DI ALVARO GIL-ROBLES,
COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI,

SULLA SUA VISITA IN ITALIA
10 - 17 GIUGNO 2005

**All'attenzione del Comitato dei Ministri
e dell'Assemblea parlamentare**

<u>Introduzione.....</u>	<u>4</u>
<u>I. OSSERVAZIONI GENERALI.....</u>	<u>4</u>
<u>II. LA GIUSTIZIA IN ITALIA.....</u>	<u>6</u>
<u>A. Durata dei procedimenti e procedimenti arretrati accumulatisi negli anni.....</u>	<u>7</u>
a) Misure adottate per ridurre la lentezza delle procedure	8
1) Giudice di pace.....	9
2) Sezioni stralcio.....	9
3) Legge Pinto.....	10
b) Problemi persistenti.....	11
1) Mezzi e assetto organizzativo della giustizia	11
2) Inerzia delle procedure.....	12
3) La prescrizione.....	12
<u>Conclusioni.....</u>	<u>14</u>
<u>B. Riforme in materia penale.....</u>	<u>14</u>
a) Riapertura di un procedimento penale e sentenze in contumacia.....	14
b) Divieto della tortura	15
1) Diritto attualmente applicabile	15
2) Disegni di legge relativi all'introduzione del delitto di tortura nel codice penale ..	16
<u>III. IL SISTEMA CARCERARIO.....</u>	<u>16</u>
<u>A. Situazione generale.....</u>	<u>16</u>
<u>B. La salute in prigione.....</u>	<u>18</u>
<u>C. Attività proposte ai detenuti.....</u>	<u>18</u>
<u>D. Neonati e bambini in tenera età conviventi in carcere con le madri.....</u>	<u>19</u>
<u>E. Detenuti sottoposti alle disposizioni dell'articolo 41 bis dell'ordinamento</u>	
<u>penitenziario.....</u>	<u>20</u>
a) Procedure per l'assegnazione e il ricorso.....	21
b) Trattamento dei detenuti.....	21
c) Isolamento diurno.....	22
d) Sospensione del « regime 41 bis ».....	23
<u>IV. GIUSTIZIA MINORILE.....</u>	<u>24</u>
<u>A. Giustizia minorile.....</u>	<u>24</u>
<u>B. Carceri minorili.....</u>	<u>24</u>
<u>V. IL SISTEMA PSICHIATRICO.....</u>	<u>25</u>
<u>A. Sistema psichiatrico ordinario.....</u>	<u>25</u>
a) La de-istituzionalizzazione degli ospedali psichiatrici	26
b) Servizi psichiatrici alternativi.....	27
c) L'internamento in ospedale (TSO).....	27
<u>B. Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG).....</u>	<u>28</u>
a) La nozione di « persona socialmente pericolosa ».....	29
b) Decisione del giudice.....	29
c) Durata dell'internamento.....	30
d) Il mantenimento degli internati negli OPG.....	30
<u>Conclusioni.....</u>	<u>32</u>
<u>VI. IMMIGRAZIONE E ASILO.....</u>	<u>32</u>
<u>A. Contesto politico e giuridico.....</u>	<u>32</u>
<u>B. L'ingresso degli immigrati in Italia.....</u>	<u>33</u>
<u>C. Diritto applicabile in materia di asilo e di protezione sussidiaria</u>	<u>35</u>
<u>D. Procedura di asilo.....</u>	<u>35</u>

a) La procedura di asilo ordinaria.....	37
b) La procedura di asilo semplificata.....	37
E. I centri di permanenza temporanea e di assistenza.....	39
a) Gestione e funzionamento dei CPTA.....	39
b) Condizioni di vita nei CPTA.....	40
F. La situazione particolare nell'isola di Lampedusa.....	41
G. L'allontanamento di certi stranieri respinti.....	43
a) Identificazione degli stranieri allontanati	43
b) Paesi di destinazione delle persone allontanate	44
H. Procedure di espulsione.....	45
I. Decreto antiterrorismo e espulsione.....	47
J. Strutture offerte ai richiedenti asilo	48
K. Minori migranti non accompagnati.....	49
VII. STRANIERI REGOLARI.....	50
A. Quote annue di immigrazione	50
B. Diritto di voto e partecipazione degli stranieri regolari	51
C. Rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno	51
VIII. LA COMUNITA' ROM.....	52
A. Accesso all'occupazione.....	52
B. Condizioni di vita.....	53
a) Accesso all'abitazione.....	53
b) Accesso alle cure.....	53
C. Educazione.....	54
IX. PROTEZIONE DELLE VITTIME DELLA TRATTA.....	55
X. LE ISTITUZIONI DI DIFESA DEI DIRITTI DELL'UOMO.....	56
A. La questione di un'istituzione nazionale dei diritti dell'uomo	56
B. L'istituto dei mediatori.....	56
XI. ALTRI MOTIVI DI PREOCCUPAZIONE.....	57
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI.....	58
Per quanto riguarda il funzionamento della giustizia.....	58
Per quanto riguarda la riforma del diritto penale.....	58
Per quanto riguarda il sistema carcerario.....	58
Per quanto riguarda il regime di "41 bis".....	59
Per quanto riguarda il sistema psichiatrico.....	59
Per quanto riguarda le procedure di asilo e i richiedenti asilo	59
Per quanto riguarda il principio del divieto di respingimento.....	60
Per quanto riguarda l'allontanamento di stranieri.....	60
Per quanto riguarda gli stranieri in situazione regolare	60
Per quanto riguarda la comunità Rom.....	60
Per quanto riguarda le istituzioni dei diritti dell'uomo	61
Per quanto riguarda la libertà dei media.....	61
.....	62
ITALIAN CONSIDERATIONS FOLLOWING THE REPORT OF THE HUMAN RIGHTS	
COMMISSIONER, Mr. ALVARO GIL-ROBLES,	
ON HIS MISSION TO ITALY (June, 10-17 2005).....	62

Introduzione

Ai sensi dell'articolo 3 e) della Risoluzione (99) 50 del Comitato dei Ministri sul Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, ho accettato il cortese invito del Ministro degli Affari esteri della Repubblica italiana, Gianfranco Fini, ad effettuare una visita ufficiale nel paese, dal 10 al 17 giugno 2005; mi sono recato in Italia, accompagnato dal Direttore del mio Ufficio, Manuel Lezertua e dai Sigg. John Dalhuisen e Julien Attuil, funzionari del mio Ufficio. Mi sia consentito, innanzi tutto, di ringraziare le autorità italiane per gli sforzi compiuti e per tutti i mezzi messi in atto per garantire una perfetta organizzazione di questa visita. Tengo inoltre a ringraziare la Rappresentanza permanente italiana presso il Consiglio d'Europa e il suo Ambasciatore, per l'indispensabile sostegno fornito, che ne ha favorito il buon svolgimento. Desidero infine esprimere la mia gratitudine a tutte le autorità italiane incontrate in questa occasione e ringraziarle della grande apertura di spirito dimostrata e della loro piena collaborazione.

In occasione di questa mia visita, ho potuto incontrare Giuseppe Pisanu, Ministro dell'Interno, Roberto Castelli, Ministro della Giustizia, Roberto Maroni, Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Stefania Prestigiacomo, Ministra delle pari opportunità e Margherita Boniver, Sottosegretario di stato agli affari esteri. Ho inoltre incontrato vari esponenti dell'ordine giudiziario, tra cui il Presidente della Corte costituzionale e il Presidente della Corte di Cassazione, il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, procuratori e magistrati a Napoli, e membri dell'Ordine degli avvocati italiani. Ho avuto l'occasione di intrattenermi a colloquio con i Vice-presidenti e con membri del Senato e della Camera dei Deputati, con i Prefetti di Napoli e di Venezia, con il Presidente e con membri del Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo e con rappresentanti delle autorità comunali e regionali. Ho avuto scambi di opinioni con la Rappresentante dell'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (di seguito « ACNUR ») in Italia e con rappresentanti della società civile e di ONG nazionali e locali. Ho visitato il carcere maschile e femminile della Giudecca (Venezia), il carcere di Rebibbia Nuovo Complesso (Roma), il centro di permanenza temporanea e di prima accoglienza per stranieri di Roma – Ponte Galeria, aeroporto di Fiumicino – Roma, il centro per stranieri di Lampedusa, i carceri per minori di Nisida e di « Casal del Marmo » (Roma), il centro per minori non accompagnati « Scuola di Volo », un centro di accoglienza per minorenni in stato di fermo, il quartiere « Campo Nomadi Casilino 900 » (Roma), il Centro contro la violenza di Venezia e due centri di accoglienza e di alloggio per richiedenti asilo a Roma.

I. OSSERVAZIONI GENERALI

1. L'Italia, membro fondatore del Consiglio d'Europa, ha ratificato la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU) nel 1955, come pure i suoi Protocolli 1, 4, 6 e 7. E' inoltre parte contraente della Carta sociale europea e dei suoi Protocolli aggiuntivi, tra cui quello che prevede un sistema di reclami collettivi, nonché dell'insieme degli articoli della Carta sociale europea revisionata¹. L'Italia ha ratificato la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e la Convenzione per la prevenzione della tortura. Ha spesso svolto un ruolo di promotore per contribuire al miglioramento delle norme internazionali in

¹Ad eccezione dell'articolo 25 della Carta sociale europea revisionata, relativo al diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso di insolvenza del datore di lavoro, che riprende la direttiva 80/987 dell'Unione europea.

materia di diritti dell'uomo e le ha in genere recepite rapidamente nel proprio diritto interno. In considerazione delle recenti evoluzioni in materia, l'Italia potrebbe prendere in esame la possibilità di ratificare i Protocolli della CEDU relativi all'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione (n°12), all'abolizione della pena di morte in ogni circostanza (n°13) e alla riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo (n° 14), e di aprire alle ONG nazionali la procedura per i reclami collettivi prevista nella Carta sociale europea.

2. Malgrado il livello in genere elevato di protezione dei diritti umani offerto dalla sua legislazione, l'Italia contribuisce tuttavia notevolmente a determinare il sovraccarico di lavoro della Corte europea dei diritti dell'uomo. E' infatti il quinto Stato per il numero di ricorsi dinanzi alla Corte ed è il primo in termini di condanne. Inoltre, è il paese che registra il numero maggiore di mancata esecuzione delle sentenze. Per quanto la maggior parte di tali casi riguardi la durata eccessiva dei processi, si segnalano frequentemente altri problemi, – esecuzione delle decisioni di giustizia, riapertura delle procedure, affidamento di minori, ecc – per i quali le autorità italiane sono state talvolta reticenti, oppure semplicemente lente, nel modificare certe norme o prassi dopo le sentenze della Corte. Infatti, i tre quarti dei problemi legati all'esecuzione restano irrisolti, più di tre anni dopo essere stati presentati al Comitato dei Ministri. Questi ritardi riguardano altri settori di cooperazione tra l'Italia e certi organi del Consiglio d'Europa, quali il Comitato di prevenzione della tortura, oppure il Comitato europeo dei diritti sociali, ed è certo che le autorità italiane potrebbero essere incoraggiate a cooperare con una maggiore tempestività². D'altro canto, tengo a sottolineare l'impegno e la piena collaborazione delle autorità italiane con il mio Ufficio al momento della preparazione di questa mia visita e ad affermare che non mi sono stati imposti né ostacoli, né restrizioni. Ho potuto visitare liberamente l'insieme dei luoghi da me indicati, compresi quelli talvolta definiti sensibili.
3. Eppure, malgrado il fatto che, come precedentemente indicato, l'Italia offra un alto livello di protezione dei diritti dell'uomo e che i suoi sforzi per rispettarli siano conformi con quanto ci si può aspettare da una democrazia avanzata, la mia visita ha permesso di individuare certe difficoltà, alcune delle quali legate a problemi esistenti da vecchia data, e altre relative a nuove sfide. La disfunzione della giustizia in Italia non è un fenomeno nuovo, come lo dimostrano i numerosi casi sottoposti alla Corte europea e gli annosi dibattiti all'interno del paese. Tale problema, pur essendo ormai diventato un fatto politico e sociale accettato, non è assolutamente trascurabile, dal momento che provoca serie violazioni e incide negativamente sulla possibilità di godere di altri diritti. Devono essere intrapresi sforzi tangibili per risolvere i problemi strutturali che sottendono all'attuale deterioramento della giustizia italiana. Altro motivo di preoccupazione sono le condizioni delle carceri, il cui degrado è più rapido della loro ristrutturazione, e che sono sottoposte alla pressione del continuo aumento del numero di detenuti. Sono fonte di preoccupazione anche le condizioni e i criteri di detenzione negli ospedali psichiatrici giudiziari.
4. In questi ultimi dieci anni è emersa una nuova problematica, provocata dalla notevole pressione migratoria che deve fronteggiare l'Italia. Il presente rapporto intende esaminare alcune delle sfide, che vanno dall'accesso alle procedure di asilo, all'accoglienza degli immigrati che sbarcano sulle coste italiane, alle condizioni di detenzione degli stranieri in situazione irregolare o alla tratta di esseri umani, che accompagnano tale fenomeno. In tutti questi campi, l'Italia non è il solo paese d'Europa a dover affrontare nuovi problemi. Riesce

² La pubblicazione dei rapporti delle visite effettuate nel 1996 e nel 2000 da parte del CPT è stata autorizzata soltanto nel 2003; d'altra parte, l'Italia non ha presentato il proprio rapporto periodico dinanzi al Comitato europeo dei diritti sociali, previsto nel giugno 2003.

a risolverli, talvolta con successo, spesso con umanità, ma, come avviene del resto in altri paesi, occorre avviare una più ampia riflessione e prestare un'attenzione ancora maggiore alla questione, per garantire che vengano rispettati i diritti e la dignità dei migranti appena arrivati.

5. La protezione dei gruppi vulnerabili, quali i bambini, le minoranze o le vittime della tratta di esseri umani, deve essere annoverata tra le grandi realizzazioni dell'Italia, per quanto siano ancora indispensabili dei miglioramenti, in particolare a favore della comunità Rom. Infine, il mio rapporto non può esimersi dal sollevare la questione della possibilità di istituire dei meccanismi nazionali non giudiziari preposti alla promozione e alla tutela dei diritti dell'uomo.

II. LA GIUSTIZIA IN ITALIA

6. Le difficoltà di funzionamento della giustizia italiana non costituiscono una novità e sono ormai a noi tutti ben note. Nel corso degli ultimi decenni, la giustizia si è guadagnata agli occhi degli amministratori una reputazione di lentezza e talvolta di inefficacia. Sono stati pubblicati molti rapporti di istituzioni nazionali e internazionali, in primo luogo il Consiglio d'Europa, che espongono in dettaglio i complessi meccanismi di funzionamento e talvolta i tortuosi meandri della giustizia in Italia. Non ho pertanto l'intenzione di riprenderli in questa sede, ma vorrei piuttosto fornire un contributo all'analisi di certe difficoltà e della loro soluzione.
7. La giustizia è un elemento fondamentale dell'organizzazione sociale, poiché determina la realizzazione e la protezione dei diritti degli individui. La sua disfunzione incide negativamente sull'insieme della popolazione e, per quanto taluni possano trovarvi un interesse o trarne un vantaggio, la maggior parte ne subisce gravi conseguenze. Nel corso dei procedimenti giudiziari, i diritti degli individui, siano essi convenuti o ricorrenti, sono limitati, ostacolati fino alla decisione finale dei tribunali. L'insieme della società italiana subisce le ripercussioni dirette o indirette provocate dalle storture e dall'inerzia della giustizia italiana.
8. Nel corso della mia visita, ho avuto l'occasione di intrattenermi a colloquio con i Presidenti e i Procuratori delle giurisdizioni supreme, con magistrati con esperienza sul campo e con numerosi avvocati rappresentanti il foro italiano. Ho inoltre avuto lunghe conversazioni con il Ministro della Giustizia. Tutti i miei interlocutori hanno riconosciuto l'esistenza di un vero problema del sistema giudiziario, nonché la necessità di intraprendere una riforma di grande portata, senza peraltro dimostrare un particolare entusiasmo ad avviare tale processo, necessariamente delicato e difficile. La situazione mi è parsa legata a una certa reciproca diffidenza esistente tra l'ordine giudiziario e il mondo politico; non è raro che le azioni degli uni siano interpretate come una minaccia per gli altri. In questa sede, non mi pongo l'obiettivo di individuare o di biasimare eventuali colpevoli, ma piuttosto di insistere sulla necessità di ricercare un consenso intorno ai miglioramenti da apportare al buon funzionamento della giustizia.
9. Negli ultimi anni, sono già state proposte numerose riforme dell'amministrazione della giustizia, e alcune sono state adottate. Si deve tuttavia osservare che avevano tutte come denominatore comune l'obiettivo di tentare di risolvere soltanto una parte di un problema più globale, senza talvolta tenere conto di eventuali effetti o conseguenze pratiche. Inoltre,

non sono sempre state portate a termine, vuoi per mancanza di mezzi, o, talvolta, per mancanza di una reale volontà.

A. Durata dei procedimenti e procedimenti arretrati accumulatisi negli anni

10. La durata eccessiva dei procedimenti giudiziari in Italia rappresenta, secondo il parere unanime di tutti gli intervistati, un problema strutturale persistente, di cui le autorità italiane devono rispondere da oltre un decennio. La prima risoluzione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, relativa all'esecuzione di una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla durata dei procedimenti risale al 1992³. In considerazione dell'assenza di miglioramenti tangibili nell'amministrazione della giustizia, e del ripetersi delle condanne dell'Italia da parte della Corte europea, il Comitato dei Ministri ha istituito un meccanismo specifico di monitoraggio relativo alle disposizioni generali necessarie per risolvere il problema strutturale della durata eccessiva dei processi in Italia⁴.
11. Come indicato nel rapporto annuale del Consiglio d'Europa sulla durata eccessiva dei processi in Italia, «l'efficacia dei provvedimenti già adottati, valutata a partire dai dati statistici relativi alla durata media dei procedimenti e alla riduzione dei ritardi accumulatisi per i procedimenti pendenti, pare al momento insufficiente»⁵. Il rapporto nota che la riduzione della durata media dei procedimenti, osservata tra il 1995 e il 2000, ha subito un rallentamento verso il 2001, e che attualmente è aumentata, malgrado le molteplici misure complesse attuate dalle autorità italiane nel corso degli ultimi anni. In realtà, sono in aumento tanto la durata media dei procedimenti giudiziari, che la trattazione dei casi pendenti, a prescindere dal livello di giurisdizione, tranne poche eccezioni. Soltanto per il periodo che va da gennaio 2001 a dicembre 2004, tra le 998 decisioni e sentenze rese dalla Corte europea relative all'Italia, 799 riguardavano l'articolo 6 della CEDU, nella maggior parte dei casi in relazione a ritardi del procedimento giudiziario.
12. Nel 2004, in base alle informazioni fornite dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione⁶, la durata media dei processi, fino alla decisione della corte di appello, era di otto anni nei processi civili e di cinque anni nei processi penali. Al 30 giugno 2004, oltre nove milioni di casi erano in attesa di giudizio: 4,7 milioni dinanzi alle giurisdizioni civili⁷ e circa 3,4 milioni dinanzi alle giurisdizioni penali⁸. Ad essi bisogna aggiungere i 100.000 casi pendenti soltanto dinanzi alla Corte di Cassazione⁹. In base a tali cifre, circa il 30 % della popolazione italiana è in attesa di una decisione giudiziaria. I tempi per la trattazione

³ Risoluzione DH(92)26, 15 giugno 1992, relativa al caso Motta c. Italia del 19 febbraio 1991.

⁴ Risoluzione DH (97)336. La Risoluzione interinale Res DH(2000)135 ha perfino instaurato un sistema di rapporti annuali e di programmi d'azione sulle riforme della giustizia civile, penale e amministrativa in Italia.

⁵ Terzo rapporto annuale sulla durata eccessiva dei procedimenti giudiziari in Italia, CM/Inf/DH(2004)23 rivisto il 24 settembre 2004, § 3.

⁶ Ugualmente disponibili nel suo discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario, 11 gennaio 2005.

⁷ 4.396.334 davanti alle giurisdizioni di prima istanza e 320.241 davanti alle giurisdizioni di seconda istanza.

⁸ 1.991.711 casi dinanzi alle Procure, 1.254.003 casi dinanzi alle giurisdizioni di prima istanza e 136.955 casi dinanzi alle giurisdizioni di seconda istanza.

⁹ 92.545 cause civili e 30.953 cause penali alla fine del 2004.

dei procedimenti non solo si rivelano lunghi, ma hanno perfino tendenza ad allungarsi di anno in anno. A titolo esemplificativo, la durata media dei procedimenti dinanzi alle corti di appello è aumentata del 23% dal 2003 al 2004 per le cause civili, e del 33% per le cause penali.

13. Le conseguenze disastrose di tali ritardi possono talvolta rivelarsi drammatiche, dal momento che l'incapacità di garantire il diritto alla giustizia in tempi ragionevoli incide sulla possibilità di garantire altri diritti, in particolare i diritti fondamentali. Per quanto concerne le cause penali, le conseguenze sull'accusato sono evidenti, segnatamente per gli innocenti, che devono in particolare sopportare il danno prolungato alla loro reputazione. Oltre a tali conseguenze per gli accusati, la lentezza dei procedimenti nega ugualmente alle vittime il diritto alla giustizia e contribuisce in modo più generale a favorire una certa impunità, che indebolisce lo stato di diritto e la pubblica sicurezza. Tra i procuratori con i quali mi sono intrattenuto a colloquio, sono numerosi quelli che lamentano il fatto che la lentezza dei procedimenti non consenta di prevenire i casi di recidiva, e che abili manipolazioni del complesso diritto procedurale italiano permettano a certi avvocati di fare interrompere le azioni giudiziarie che si estinguono per prescrizione.
14. Anche la lentezza dei procedimenti civili comporta conseguenze pregiudizievoli per le parti. Nei contenziosi sul lavoro, per esempio, la durata media in prima istanza era di 698 giorni nel 2004, registrando una progressione del 14% rispetto al 2003. In appello, per lo stesso contenzioso, erano necessari in media 686 giorni per ottenere una decisione. Il che rappresenta, per tutti, una durata decisamente troppo lunga prima di ottenere una sentenza. Tuttavia, nel caso di uno straniero, il cui rinnovo annuo del permesso di residenza è condizionato dalla possibilità di dimostrare di disporre di un contratto di lavoro, tale termine gli impedisce di contestare un licenziamento, o perfino di azzardarsi a protestare per un trattamento ingiusto. Per i fallimenti, le parti devono aspettare 3.359 giorni, in altre parole circa 10 anni, prima di ottenere una decisione di prima istanza¹⁰ nel corso dei quali sono sospesi certi diritti del fallito: diritti economici - diritto di gestire dei beni o di disporre di un conto bancario -, ma anche diritti civili e politici. Tali constatazioni si applicano sfortunatamente anche alle controversie in materia di divorzio o di esecuzione delle decisioni. E' inaccettabile che per contenziosi talmente essenziali, per i quali una, o perfino le due parti, hanno bisogno di una decisione rapida, tali tempi siano diventati la norma. La Corte europea ha reso numerose sentenze in questo tipo di casi, ingiungendo all'Italia di risolvere tale problema¹¹. Non posso fare altro che ribadire le preoccupazioni sollevate dalla Corte in tali sentenze e invitare le autorità ad adottare i provvedimenti necessari per diminuire i tempi dei procedimenti, in particolare nei settori che richiedono una maggiore tempestività.

a) Misure adottate per ridurre la lentezza delle procedure

15. Per tentare di porre rimedio a tali difficoltà, l'Italia ha intrapreso varie riforme del suo sistema giudiziario, introducendo nuovi meccanismi, finalizzati a diminuire il numero di casi pendenti, a indennizzarli o semplicemente ad accelerare le procedure. Tali meccanismi

¹⁰ *Addendum al quarto rapporto annuale sulla durata eccessiva dei procedimenti giudiziari in Italia per il 2004*, CM/Inf/DH(2005)33, 5 luglio 2005.

¹¹ A titolo di esempio, nel caso *Goffi c. Italia*, 24 marzo 2005, il ricorrente è stato in procedimento di fallimento dal 1989 al 2002, il che lo ha privato per 13 anni dell'uso di certi dei suoi beni, del rispetto della riservatezza della sua corrispondenza e della possibilità di allontanarsi dal proprio domicilio.

non hanno malauguratamente avuto però tutti gli effetti sperati, e talvolta hanno ripetuto, o hanno perfino aggravato i problemi che dovevano inizialmente risolvere.

1) Giudice di pace

16. La legge n° 374 del 21 novembre 1991 dà competenza a magistrati onorari, i giudici di pace, per controversie civili di minore importanza. La loro competenza è stata estesa nel 2002 alle infrazioni penali meno gravi, ma molto diffuse, allo scopo di ridurre il sovraccarico di lavoro delle giurisdizioni penali. Sono state adottate delle procedure semplificate per certe cause penali, con possibilità di conciliazione tra la vittima e l'accusato.
17. La legge prevedeva il reclutamento di 4.700 giudici di pace. Al 1° gennaio 2005, ossia 13 anni dopo, l'Italia aveva assunto solo 3.818 giudici di pace. Si tratta di giudici onorari, spesso ex avvocati o funzionari di polizia in pensione, che ricevono una formazione sommaria prima di assumere le loro funzioni. Le autorità, viste le difficoltà a ottenere il numero di giudici di pace fissato dalla legge, hanno avuto tendenza, in questi ultimi anni, a permettere il reclutamento di persone con minore esperienza e in particolare di giovani avvocati. Numerosi professionisti del mondo giudiziario hanno espresso allarme e inquietudine al riguardo, sottolineandone la scarsa esperienza.
18. Il contributo fornito dai giudici di pace all'amministrazione della giustizia è ormai considerato indispensabile. Nel 2004, hanno trattato il 48 % delle cause di primo grado. Tuttavia, anche i giudici di pace, come le altre giurisdizioni italiane, non sono esenti dal problema del sovraccarico di lavoro e dell'allungamento dei tempi. Nel 2004, avevano accumulato un ritardo riguardante oltre 600.000 cause pendenti e dei ritardi di procedure di 414 giorni in campo civile e di 236 giorni per le cause penali¹². Senza rimettere in discussione un'istituzione stabilita e utile, il rafforzamento della formazione iniziale dei giudici di pace potrebbe permettere di migliorare la qualità e l'efficacia del loro lavoro. Occorre soprattutto garantire che vengano reclutati i giudici di pace necessari per il buon funzionamento della giustizia.

2) Sezioni stralcio

19. Queste camere, che corrispondono a sezioni dei tribunali civili di primo e secondo grado, sono state istituite con legge n° 276¹³ per trattare i procedimenti pendenti dinanzi ai tribunali civili al 30 aprile 1995. Ogni tribunale può comportare una o più sezioni stralcio composte da un Presidente – che è un magistrato professionale- e da almeno due giudici onorari. La legge prevedeva la nomina di 1.000 giudici onorari, i cui criteri di accesso alla carica sono stati estesi nel 1999, vista la mancanza di candidati.
20. Il meccanismo è stato istituito per trattare, nel giro di cinque anni, i 640.056 casi pendenti al 30 aprile 1995. Doveva concludersi nel dicembre 2003, ma è stato prolungato al 2004 e poi al 2005, poiché non era stato smaltito l'arretrato delle controversie da trattare. Il 31 dicembre 2004, restavano ancora 76.789 controversie dinanzi alle sezioni stralcio in Italia. Nel gennaio 2005, il rapporto del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione

¹² Terzo rapporto annuo sull'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia per il 2003, Documento preparato dal Segretariato, CM/Inf/DH(2004)23 riveduto il 24 settembre 2004.

¹³ Legge 276 del 22 luglio 1997 relativa alle « Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari di ruolo e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ».

indicava che soltanto le sezioni stralcio di Milano e di Trieste avrebbero eventualmente potuto concludere il loro lavoro nel corso dell'anno. Per le altre sezioni, la situazione ha preso una piega piuttosto positiva e si sta andando verso una progressiva riduzione dei casi pendenti, tranne per alcune sezioni.¹⁴

21. E' a dir poco sorprendente il fatto che, dopo 10 anni, ci siano ancora delle controversie, tutte anteriori al giugno 1995, in attesa di una decisione di primo grado dinanzi ad una giurisdizione creata all'unico scopo di accelerarne la trattazione. Inoltre, le sezioni stralcio utilizzano dei magistrati non professionali, ma richiedono ugualmente la presenza di un magistrato ordinario, il che non lo solleva dai suoi compiti, né dal suo onere di lavoro. Questa funzione supplementare ha come conseguenza di ritardare il lavoro ordinario dei magistrati e quindi di andare ad accrescere i ritardi nell'amministrazione della giustizia per le altre cause.

3) *Legge Pinto*

22. La legge n° 89 del 2001 relativa all'equa riparazione del danno in caso di irragionevole durata di un procedimento giudiziario, denominata comunemente Legge Pinto, ha aperto la possibilità di presentare un ricorso per riparazione in caso di durata eccessiva di un procedimento. Il meccanismo ha consentito di ridurre il numero di ricorsi introdotti contro l'Italia presso la Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel 2004, il Dipartimento generale dei diritti umani del Ministero della Giustizia ha trattato 3.240 casi presentati ai sensi della Legge Pinto. Nel 2004, la Corte di Cassazione ha reso numerose sentenze, indicanti che le riparazioni, in particolare per i danni morali, accordate nei procedimenti della legge « Pinto » devono essere conformi alla giurisprudenza e alle riparazioni concesse dalla Corte europea¹⁵.
23. L'istituzione di questa procedura è stata accolta come un significativo progresso nel contenzioso dinanzi alla Corte europea contro l'Italia. Evita infatti di ingombrare la Corte europea di ricorsi relativi a una violazione strutturale, ossia il ritardo eccessivo dei procedimenti, sulla quale si è già pronunciata in svariate occasioni. Ciononostante, pur permettendo di indennizzare le violazioni subite, tale procedura non costituisce né una soluzione, né un risultato.
24. D'altro canto, le procedure di riparazione legate alla legge Pinto dipendono dalla competenza delle corti di appello. Come avviene per le sezioni stralcio, tale nuova competenza va ad aggiungersi alle responsabilità e alle mansioni ordinarie delle giurisdizioni di appello. Pertanto, le cause nell'ambito della legge Pinto rallentano ulteriormente la trattazione degli altri casi. L'intervento delle corti di appello, se non ne viene rafforzato il personale, provoca quindi una situazione paradossale, per cui le giurisdizioni allungano un poco di più i tempi delle procedure ordinarie per porre rimedio ai danni subiti appunto a causa dei ritardi di procedura.

¹⁴ *Inaugurazione anno giudiziario 2005*, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004, Francesco Favara, Procuratore generale presso la Corte suprema di Cassazione, 11 gennaio 2005.

¹⁵ Sentenze n°s 1338, 1339, 1340 e 1341 della Corte di Cassazione, del 27 novembre 2003, depositate presso la cancelleria il 26 gennaio 2004. Tali sentenze sono state riprese dalla Corte europea in una decisione sulla ricevibilità, *Di Sante c. Italia*, 24 giugno 2004.

25. Invero, la legge Pinto permette unicamente di indennizzare le vittime, senza affrontare la causa del problema. L'assegnazione di una riparazione pecuniaria non ha alcuna conseguenza sulle procedure o sulle giurisdizioni responsabili del ritardo irragionevole constatato. La legge Pinto permette unicamente di constatare la violazione, senza lottare contro le sue cause. Con tale metodo, l'Italia indennizza le vittime, evita certe condanne presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, ma continua a violare il diritto a un equo processo in tempi ragionevoli. La sola riparazione non può essere ammissibile, occorre affrontare direttamente le cause di tale ritardo.

b) Problemi persistenti

26. In base alle spiegazioni che mi sono state fornite e alle difficoltà che ho potuto osservare, il problema strutturale dei ritardi eccessivi è determinato da due grandi problematiche, legate a certe carenze dell'organizzazione giudiziaria e dei mezzi di cui dispone, da un lato, e ai meccanismi procedurali, dall'altro lato.

1) Mezzi e assetto organizzativo della giustizia

27. La giustizia italiana manca fundamentalmente di mezzi. L'Italia stanZIA un bilancio per il funzionamento della giustizia non indifferente¹⁶, dal punto di vista quantitativo, ma che non sembra sufficiente per ridurre gli arretrati dei casi accumulatisi col tempo. Per esempio, nel corso dei miei incontri con alcuni magistrati, mi è stato indicato che nel 2004, il budget per la carta e le cartucce di inchiostro delle stampanti era già stato assorbito nel mese di luglio, il che li costringeva a ricorrere a vari stratagemmi per continuare a lavorare correttamente nei sei mesi successivi, fino alla fine dell'anno. La mancanza di mezzi si fa tanto più sentire, in quanto i progressi tecnologici richiedono investimenti importanti per l'informatica, settore che registra ancora in gran parte delle lacune nell'amministrazione della giustizia.
28. Nel luglio 2005, l'Italia contava 8.603 magistrati professionali¹⁷. A tali magistrati « ordinari », si devono aggiungere i circa 4.000 giudici di pace. Questa cifra viene talvolta considerata importante, ma occorre valutarla tenendo conto della portata delle competenze dei giudici e del numero di procedimenti nei quali devono intervenire. Era stato ipotizzato di introdurre la figura dell'assistente giuridico del giudice, ma sfortunatamente la proposta non è stata attuata. Eppure, il ricorso a tali assistenti potrebbe consentire di migliorare il lavoro dei giudici e la qualità delle decisioni. Inoltre, il vantaggio sotto il profilo della produttività potrebbe essere importante rispetto all'investimento finanziario necessario e consentirebbe di dare una solida formazione a giovani giuristi o avvocati.
29. In base alle informazioni di alcuni magistrati e avvocati che ho potuto incontrare, certi tribunali vengono mantenuti in alcune città o cittadine per ragioni maggiormente legate alla politica locale o al prestigio, che alla vera necessità. Una migliore ripartizione dei magistrati e dei tribunali, in funzione dei bisogni, porterebbe innegabilmente a una migliore amministrazione della giustizia. Non spetta a me rimettere in discussione un dato di fatto, né equilibri o specificità regionali o locali spesso fragili. Tuttavia, un'analisi delle suddivisioni

¹⁶ Secondo il rapporto « sistema giudiziario europeo 2002 » della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa, nel 2002, ogni abitante in Italia ha contribuito con 45,98 € al bilancio dei tribunali, il che rappresenta circa lo 0,5 % del bilancio nazionale italiano.

¹⁷ A titolo di confronto, la Francia contava 7.675 magistrati nel 2004, ma per un numero di cause ampiamente inferiore.

delle circoscrizioni giudiziarie potrebbe garantire un miglioramento della giustizia, senza peraltro provocare aumenti a livello del bilancio.

2) *Inerzia delle procedure*

30. I magistrati da me incontrati mi hanno indicato che le procedure del diritto italiano sono molto rispettose degli interessi delle parti, ma sono anche molto formalistiche. Il che provoca immancabilmente una molteplicità di procedure, di comunicazioni, di lettere, che tolgono tempo per il lavoro da dedicare al merito delle cause. Vale la pena di insistere ancora una volta sul fatto che un'assistenza giuridica e amministrativa per i magistrati potrebbe permettere di accelerare il processo decisionale. Occorrerebbe piuttosto rivedere in modo approfondito i meccanismi di comunicazione tra le parti e il numero di interventi dei giudici. La semplificazione delle procedure permetterebbe innegabilmente di accelerarle, agevolando nel contempo il lavoro dei magistrati e degli avvocati.
31. Il ricorso all'appello e alla Cassazione mi è sembrato un'altra fonte di preoccupazione. Non perché sia in discussione il diritto di ciascun individuo di presentare appello o ricorso dinanzi alla Corte di Cassazione, come lo garantisce la Costituzione, ma piuttosto perché se ne abusa. Per illustrare tale affermazione, le statistiche delle cause pendenti dinanzi alla Corte di Cassazione sono esempi lampanti del problema: il 31 dicembre 2004, 92.545 cause civili e 30.953 cause penali erano pendenti dinanzi alla giurisdizione suprema.¹⁸ Si potrebbe dire, in modo schematico, che la Corte di Cassazione non rappresenta più un organo destinato a decidere della buona applicazione del diritto, ma piuttosto una specie di terzo grado di giurisdizione. Secondo i miei interlocutori, tale situazione è legata alla cultura giurisdizionale italiana, all'importanza e alla fiducia che accordano a tale Corte i cittadini.

3) *La prescrizione*

32. Il sistema del computo dei tempi ai fini della prescrizione delle infrazioni mi pare costituire un'altra causa di eccessivo allungamento dei procedimenti penali. Il principio della prescrizione poggia sull'idea che, dopo un certo tempo, proporzionalmente alla gravità dell'infrazione commessa, le procedure penali debbano interrompersi. Tale meccanismo è previsto, nel diritto italiano, agli articoli da 157 a 161 del codice penale. Nel corso delle mie discussioni con gli operatori del mondo giudiziario, ho avuto la sorpresa di apprendere che le possibilità di interrompere o di sospendere la prescrizione erano limitate a un numero molto preciso di atti.
33. In realtà, tali garanzie sono troppo facilmente sviate dai loro obiettivi iniziali; le debolezze del meccanismo della prescrizione permettono a una persona incriminata, difesa da un buon avvocato, di utilizzare i mezzi dilatori per fare durare un procedimento, allo scopo di ottenere che cada in prescrizione. E' tanto più inaccettabile, poiché i magistrati non dispongono dei mezzi per opporsi a tali pratiche. La prescrizione deve servire a porre fine alle azioni giudiziarie quando l'azione pubblica si è interrotta per un certo tempo, e non a costituire il primo mezzo di difesa di un imputato che vuole sfuggire a una condanna.

¹⁸ *Addendum al quarto rapporto sull'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia*, CM/Inf/DH (2005) 31, 5 luglio 2005, p.7.

34. Attualmente, la prescrizione per le infrazioni più lievi è di 2 anni, a decorrere dall'avvenuta infrazione, e di 20 anni per i reati più gravi¹⁹. Malgrado tali tempi relativamente lunghi, il numero di infrazioni estinte per prescrizione è notevolmente aumentato con il tempo, passando da 84.011, nel 1996, a oltre 260.000 nel 2003²⁰. E' il caso di rilevare che oltre il 70% delle constatazioni della prescrizione avviene al momento dell'istruzione del processo. Questi dati statistici dimostrano come la procedura della prescrizione sia totalmente viziata dal fatto che esistono scarse possibilità di sospenderla o perfino di interromperla una volta che è stata avviata l'inchiesta o l'istruzione.
35. Un disegno di legge,²¹ in discussione al Parlamento, prevede delle modifiche piuttosto inquietanti del modo di calcolo dei tempi, ai fini della prescrizione. Il progetto prevede che i reati si possano considerare estinti dopo che è trascorso un periodo pari alla pena massima che potrebbe essere inflitta, con un minimo di 6 anni per i reati e di 4 anni per le contravvenzioni. Prevede inoltre di rendere più severo l'istituto della sospensione e dell'interruzione della prescrizione. Tali modifiche rischierebbero di rendere ancora più frequenti i casi di prescrizione delle infrazioni, e di veder estinti centinaia di procedimenti penali in corso per casi di truffa, minaccia alla sicurezza nazionale, calunnia o corruzione, se la legge dovesse essere adottata. Uno studio realizzato dalla Corte di appello di Bologna dimostra d'altronde che, per i reati punibili con una detenzione da cinque a dieci anni, la proporzione dei reati caduti in prescrizione passerebbe dall'attuale 9,6 % a circa il 47 % con l'entrata in vigore della nuova legge²².
36. D'altra parte, sono del parere che l'attuale meccanismo della prescrizione nuoccia al rispetto dello stato di diritto e all'istituzione della giustizia nel suo insieme. Non va dimenticato che un ricorso troppo frequente a manovre dilatorie rallenta notevolmente il normale funzionamento della giustizia e obbliga i magistrati a emettere atti resi poi inutili, poiché lo scopo della difesa in tal caso è spesso quello di guadagnare tempo.
37. Infine, l'estinzione per prescrizione in un numero troppo elevato di casi giudiziari discredita la giustizia penale, dimostrandola incapace di perseguire e di condannare dei criminali. Una delle funzioni precipue della giustizia è di proteggere la società e i suoi membri contro qualsiasi violazione delle norme emanate. La norma penale racchiude in sé una funzione fondamentale di minaccia di sanzione. Il meccanismo della prescrizione e l'uso che ne viene fatto viciano seriamente tale carattere dissuasivo. La riforma del sistema giudiziario italiano dipende quindi anche da una riforma dei meccanismi relativi alla prescrizione, con il duplice obiettivo di escludere i ricorsi dilatori dal computo della prescrizione e di garantire che non consentirà più ad accusati chiaramente identificati e contro i quali sono state aperte delle procedure penali di sfuggire a una sentenza, o addirittura a una condanna. A mio avviso, soltanto il tempo di inerzia delle autorità pubbliche dovrebbe essere computato ai fini della prescrizione.

¹⁹ Previsto per i reati la cui pena di reclusione supera i 24 anni

²⁰ Ministero della Giustizia, Dipartimento della Giustizia, Direzione generale della giustizia penale, *Prescrizioni di reati verificatesi nel corso dei procedimenti penali (art. 157 C.P. e seguenti)*, anni 1996-2003.

²¹ Disegno di legge n°3247 quale elaborato al 1° luglio 2005.

²² Magistratura Democratica, *Risoluzione sulla legge c.d. Cirielli*, 23 febbraio 2005.

Conclusioni

38. Nel campo della riforma della giustizia, l'Italia si è mostrata esitante ad adottare un progetto globale, che nondimeno risulta il solo in grado di risolvere l'insieme delle difficoltà. Al contrario, sono state spesso adottate delle disposizioni parziali, per tentare di risolvere un aspetto della questione²³. Per realizzare tale riforma, si dovrebbe anzitutto snellire il formalismo dei procedimenti penali e civili, aumentare il budget concesso alla magistratura e trasformare i meccanismi di appello. Tali punti costituiscono solo alcuni suggerimenti, per cercare una via d'uscita, non foss'altro parziale, ai problemi che affliggono la giustizia italiana. Mi sembra urgente ricercare un consenso tra magistrati, avvocati, politici e società civile intorno all'esigenza di una riforma globale. Dopo di che, si potranno definire le disposizioni normative e pratiche da modificare per permettere l'attuazione di una giustizia efficace e ben accetta da tutti.

B. Riforme in materia penale

a) Riapertura di un procedimento penale e sentenze in contumacia

39. L'Italia è uno dei rari paesi europei a non disporre di un meccanismo che consenta la riapertura di un processo penale in presenza di nuovi fatti o di decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il caso *Dorigo*²⁴ ne è un buon esempio; malgrado una sentenza della Corte europea, che ha constatato una violazione flagrante dell'articolo 6 della Convenzione, il ricorrente non ha potuto ottenere di essere nuovamente giudicato nell'ambito di un processo equo e secondo i principi del contraddittorio.
40. Vari progetti di legge sono stati preparati in Italia sulla questione, ma nessuno è stato adottato. Ad onta del suo carattere molto restrittivo, l'ultimo progetto di legge non è mai stato adottato dal Senato, per timore che la legge venga utilizzata da membri di organizzazioni criminali condannati sulla base delle testimonianze dei pentiti. Pur essendo legittimo, tale timore può essere ridimensionato alla luce delle esperienze di altri paesi europei, che indicano come tali rischi possano essere controllati e opportunamente incanalati ed evitati.
41. Nonostante l'assenza, in Italia, di un meccanismo che consenta la riapertura dei procedimenti penali, si devono osservare con favore i progressi ottenuti di recente per quanto concerne le sentenze in contumacia. Per moltissimo tempo, l'Italia ha vissuto, come lo afferma la Corte europea, « un problema strutturale legato alla disfunzione della legislazione e della prassi italiana, causata dall'impossibilità per le persone condannate in contumacia di ottenere che una giurisdizione si pronunci ex novo sulla fondatezza dell'accusa »²⁵. Il decreto-legge del 21 febbraio 2005 ha fornito la possibilità a un condannato in contumacia di veder riaprire il proprio processo. Non posso fare a meno di auspicare che la volontà di riforma dimostrata con questo decisivo cambiamento si rispecchi

²³ Per esempio, nel quadro della legge sulla concorrenza, adottata il 15 maggio 2005, sono state incluse delle disposizioni per migliorare certi aspetti della legge sui fallimenti e sulla procedura civile, in particolare l'autorizzazione di utilizzare le telecopie e la posta elettronica nel corso della procedura.

²⁴ Sentenza *Dorigo c. Italia*, 16 novembre 2000, ricorso n° 46520/99.

²⁵ Sentenza *Sejdovic c. Italia*, 10 novembre 2004, ricorso n° 56581/00 rinviato dinanzi alla Gran Camera della Corte.

ugualmente negli altri progetti in attesa di adozione, e in particolare in quello relativo alla riapertura dei processi penali.

b) Divieto della tortura

42. L'articolo 13 della Costituzione italiana dispone che « è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizione di libertà ». L'Italia ha ratificato molteplici strumenti internazionali in materia di protezione contro la tortura, segnatamente la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, il 29 dicembre 1988. Sempre lo stesso anno, ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, che contiene una disposizione secondo la quale viene imposto agli Stati parte di introdurre il reato di tortura nelle legislazioni penali interne²⁶. Ciononostante, e malgrado i ripetuti appelli della società civile e delle organizzazioni internazionali, il codice penale italiano non ha ancora definito il reato di tortura.

1) Diritto attualmente applicabile

43. La nozione di tortura, che non esiste nel codice penale ordinario, è stata recentemente introdotta nel codice penale militare, che risale al 1941 e si applica a “tutti i corpi di spedizione all'estero, per realizzare operazioni militari”, anche in tempo di pace. L'articolo 185 bis della legge n° 6 del 31 gennaio 2002²⁷ dispone che “salvo che il fatto costituisca più grave reato, il militare che, per cause non estranee alla guerra, compie atti di tortura o altri trattamenti inumani [...] in danno di prigionieri di guerra o di civili o di altre persone protette dalle convenzioni internazionali medesime, è punito con la reclusione militare da uno a cinque anni”. L'introduzione di tale articolo è innegabilmente un progresso, ma il testo è comunque perfettibile, poiché si applica solo ai militari al di fuori del territorio nazionale italiano e prevede sanzioni relativamente lievi.
44. Sul piano del diritto penale ordinario, in assenza del delitto di tortura, esiste un reato relativo alle lesioni inflitte ad altri. Gli articoli 582 e seguenti del codice penale prevedono quattro livelli di infrazione, in funzione dei danni subiti dalla vittima²⁸. Le pene di reclusione sono anch'esse inflitte in funzione delle lesioni, e vanno da tre mesi a tre anni, quando l'atto ha provocato un'*incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni* di meno di 40 giorni, da tre a sette anni per i danni di oltre 40 giorni di incapacità e da sei a dodici anni di carcere per le infrazioni più gravi (indebolimento permanente di un senso, mutilazione, malattia incurabile, ecc.).
45. Le infrazioni relative alle lesioni corporali o psicologiche hanno però numerosi limiti. Riguardano in primo luogo l'insieme dei danni causati da un'altra persona, chiunque essa sia (sconosciuto, membro della famiglia, o persona che esercita un'autorità). D'altra parte, va segnalato che l'intervento del Pubblico Ministero non è sempre possibile. Infatti, per le infrazioni che hanno provocato danni inferiori ai 20 giorni, solo la vittima può intentare un'azione penale. Tale limite dell'azione del Procuratore sembra in contraddizione con la necessità di tutelare gli individui e l'ordine pubblico, in particolar modo quando le violenze sono state commesse da agenti giurati. In tal modo, nei casi di violenza delle forze di polizia, nel cui contesto le vittime sono spesso reticenti ad intentare un'azione giudiziaria, le

²⁶ Articolo 4 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura.

²⁷ Recepimento del decreto-legge del 1° dicembre 2001 relativo all'operazione militare *Enduring Freedom*.

²⁸ *lesione lievissima - lesione lieve, - lesione grave - lesione gravissima.*

lesioni dovranno essere superiori a 20 giorni perché il Procuratore possa aprire un'inchiesta di ufficio e quindi, non soltanto a querela della parte offesa.

2) Disegni di legge relativi all'introduzione del delitto²⁹ di tortura nel codice penale

46. Dei progetti di legge destinati ad introdurre la tortura in quanto infrazione penale sono stati presentati alla Camera dei Deputati in più occasioni, senza giungere all'adozione di una legge.
47. Dal 2001, numerose proposte di legge sono state sottoposte alla Camera dei Deputati. Hanno portato all'adozione di un testo unico, che prevede l'introduzione dell'articolo 613 bis del codice penale. La Camera dei Deputati ha esaminato tale testo unico il 22 aprile 2004. In tale occasione, sono stati adottati tre emendamenti, nei quali il delitto di tortura viene definito come il ricorso, da parte di un « funzionario pubblico o di un funzionario incaricato di un servizio pubblico » a mezzi che comportano « violenze o minacce reiterate ».
48. L'adozione del progetto di legge così emendato da parte della Camera dei Deputati³⁰ solleva un certo numero di difficoltà, la principale delle quali risiede nella necessità che l'atto abbia un carattere ripetitivo, per essere considerato un atto di tortura. Ebbene, nessuna definizione internazionale prevede tale criterio. E' soprattutto contrario allo spirito e al principio della nozione di tortura. Infine, riguarda unicamente gli atti di tortura commessi da un funzionario pubblico o da altro personale assimilato, e non penalizza le torture che potrebbero essere inflitte da persone che non sono titolari di un incarico pubblico. Dal momento di tale adozione, è stata discussa in Parlamento una definizione maggiormente consensuale del delitto di tortura, ma la Camera dei Deputati non può ritornare su un testo e su emendamenti che ha già adottato in sessione. Il dibattito parlamentare prosegue per decidere se il testo adottato può e deve essere modificato.
49. Alcuni interlocutori mi hanno indicato che la nozione del carattere ripetitivo era necessaria per la conformità con la Costituzione, che impone di definire con precisione le infrazioni penali. Le mie discussioni con vari esponenti del mondo giudiziario mi hanno almeno rassicurato; la Costituzione prevede effettivamente che le infrazioni siano chiaramente definite per legge, ma non impone criteri specifici, quali la reiterazione dell'atto. Invito quindi le autorità italiane ad introdurre quanto prima il delitto di tortura nel codice penale, conciliando le volontà politiche e la definizione comunemente accettata a livello internazionale.

III. IL SISTEMA CARCERARIO

A. Situazione generale

50. Come avviene nella maggior parte dei paesi europei, le carceri italiane sono sovraffollate. Al 31 dicembre 2004, la popolazione detenuta comprendeva 56.068 persone – tra cui 2.589 donne –, per una capacità massima degli istituti penitenziari di 42.478 posti. Il tasso medio

²⁹ Il termine « delitto » viene utilizzato in Italia per definire le violazioni più gravi della legge, mentre il « reato » è un illecito contrario alle regole di condotta comune.

³⁰ V. *Seduta ant. N. 457*, del 27 aprile 2004.

di occupazione è quindi di oltre il 130%. Viste le disfunzioni e la lentezza della giustizia penale, oltre il 35% dei detenuti sono in attesa di giudizio definitivo. Nel corso della mia visita al carcere di Rebibbia Nuovo Complesso, ho potuto constatare l'entità di tale sovraffollamento. La prigione ospitava 1.610 detenuti, mentre la sua capacità effettiva è di 1.070, e la sua capacità massimale tollerabile è di 1.271 persone. Tale sovraffollamento, oltre ad incidere sulle condizioni materiali della detenzione, complica inevitabilmente l'efficacia dell'amministrazione carceraria. Non si è più in grado di separare varie categorie di detenuti, che dovrebbero essere sistemati in sezioni distinte– imputati e detenuti condannati, giovani delinquenti e detenuti più anziani, malati e sani. Il personale e le risorse sono insufficienti, con la conseguenza, come è avviene sfortunatamente anche in altri paesi europei, che in Italia non viene accordata un'attenzione sufficiente alle attività di reinserimento.

51. Tra le ragioni indicate per spiegare la mancanza di posti nelle carceri si devono annoverare le scarse possibilità di fornire misure alternative. Per fare un esempio, al 31 dicembre 2004, il regime di semi-libertà era concesso solo a 1.642 detenuti, e la residenza sorvegliata soltanto a circa 6.000 soggetti³¹. Inoltre, come mi è stato indicato dal Direttore dell'amministrazione penitenziaria, i meccanismi relativi al lavoro di pubblica utilità sono lasciati all'apprezzamento discrezionale del giudice, il che ne limita la portata, e non esistono, in diritto italiano, interventi di sostegno e di controllo per la sospensione condizionale della pena. Una riforma nel senso di una maggiore diversità delle pene alternative permetterebbe di diminuire in modo non trascurabile il tasso di sovraffollamento delle carceri.
52. La gravità del sovraffollamento delle carceri viene aumentata dalla vetustà delle infrastrutture o talvolta dalla loro inadeguatezza, rispetto alle esigenze moderne. Conscio di tale difficoltà, il Ministro della giustizia mi ha esposto un programma edilizio ambizioso del valore di un miliardo di euro per i prossimi quindici anni. Tale programma prevede di vendere certi istituti penitenziari, che non sono più adatti al mondo carcerario moderno, hanno costi di manutenzione troppo elevati, o che si trovano in luoghi privilegiati, per investire il ricavo nella costruzione di nuove strutture più idonee. In totale, il Ministro spera di poter costruire 24 nuove carceri. Due sono già in corso di realizzazione. Tali programmi creano certamente i presupposti per imboccare la buona strada. E' indispensabile che vengano completamente realizzati e che siano accompagnati da un aumento del personale penitenziario. Mi è stato infatti indicato che il personale attuale non solo è in numero insufficiente, ma che i posti vacanti sono in gran parte dovuti alla sua scarsa retribuzione. Garantire un'adeguata proporzione tra guardie carcerarie e prigionieri è essenziale sia per la buona amministrazione del carcere, che per la sicurezza e il benessere dei custodi e dei detenuti.
53. Tale penuria di personale non è certo l'unica causa dei numerosi decessi in carcere, ma non è in grado di evitarli. Tra gennaio e maggio 2005, sono deceduti 43 detenuti, 26 dei quali per suicidio³². Queste cifre, senza essere allarmanti come in altri paesi europei, rappresentano pur sempre un motivo di preoccupazione, tanto più che si rileva che alcuni fatti sono rimasti impuniti o che la giustizia non si è ancora pronunciata, sebbene si siano verificati negli anni '90. In tali circostanze, dovrebbe essere presa in considerazione

³¹ Ministero della giustizia, bollettino penitenziario n° 9.

³² Per il 2004, sono stati registrati 94 decessi in carcere: 52 casi di suicidio, 26 per malattia, 10 per « cause incerte », 4 per overdose, 2 assassini.

l'istituzione della figura del Mediatore nazionale, a cui i detenuti possano rivolgere le loro lagnanze.

B. La salute in prigione

54. In maniera generale, i detenuti incontrano gravi difficoltà per accedere ai servizi sanitari. Per esempio, pare che le farmacie dei penitenziari non siano approvvigionate secondo i fabbisogni dei detenuti, e alcuni di loro mi hanno segnalato serie difficoltà a consultare degli specialisti. Devono già aspettare parecchi giorni prima di poter incontrare il medico del carcere, ma quando è necessario consultare uno specialista esterno, tale attesa può prolungarsi per più settimane. Delle cure dermatologiche, dentistiche o reumatologiche non mi sembrano superflue, e le restrizioni finanziarie non devono impedire a persone già private di libertà di godere di trattamenti o di cure essenziali.
55. Ho avuto la possibilità di discutere a lungo la questione dell'accesso alle cure sanitarie con vari direttori di carcere e con responsabili dell'amministrazione penitenziaria incontrati nel corso della mia visita. Tutti hanno espresso preoccupazione per le difficoltà di accesso ai servizi ospedalieri. Si tende attualmente a ricoverare i detenuti malati negli ospedali civili, per evidenti ragioni economiche. Dal momento che gli ospedali civili sono già sovraccarichi di lavoro, i detenuti devono aspettare più del tempo ragionevole per un ricovero in ospedale, soprattutto quando è programmato. Questa attesa prolungata per patologie non urgenti aumenta notevolmente il rischio di aggravare la malattia. Nel caso invece di un ricovero di urgenza, tutti i direttori mi hanno indicato di non avere difficoltà a fare accettare in ospedale un detenuto malato, se richiede un intervento immediato. Mi sembra quindi necessario, al riguardo, che vengano stanziati mezzi più considerevoli per tutelare la salute dei detenuti.

C. Attività proposte ai detenuti

56. Le possibilità di lavoro in carcere si rivelano difficili, secondo i direttori, viste le restrizioni normative e di bilancio. Nel corso degli ultimi 14 anni, si è assistito a un aumento del numero dei detenuti che svolgono un lavoro, poiché si contano 3.660 persone in più, ma è praticamente raddoppiata la popolazione carceraria totale, che è salita a 56.068³³ persone. Al 31 dicembre 2004, 14.686 detenuti disponevano di un lavoro, pari a circa un quarto dell'intera popolazione carceraria. I due terzi di tali mansioni consistevano in compiti legati all'attività e al funzionamento delle carceri (cucina, pulizie, manutenzione, ecc.). Tali dati confermano la situazione da me constatata nel carcere di Rebibbia Nuovo Complesso. Al momento della mia visita, sui 1.600 detenuti, 321 lavoravano alle dipendenze dell'amministrazione del carcere e svolgevano lavori domestici, di miglioramento, di manutenzione ordinaria e di agricoltura.
57. Nel carcere di Venezia –la Giudecca, da me ugualmente visitato, la direttrice ha creato dei laboratori in funzione dei fabbisogni del Veneto. Nel carcere femminile, sono stati aperti tre reparti (orto biologico, lavanderia e produzione di articoli per il bagno) legati direttamente al turismo, attività principale di Venezia. Tale progetto, encomiabile e fonte di orgoglio per l'amministrazione e le detenute, presenta tuttavia l'inconveniente di offrire meno posti di quelli richiesti. Per ovviare almeno parzialmente al problema, è stato istituito un sistema di turni.

³³ *Ibidem*.

58. Questo esempio preciso sembra essere rappresentativo della situazione generale del lavoro nelle carceri italiane, salvo che non viene sempre organizzato un sistema di turni, per la condivisione del lavoro. Mi è stato spiegato che le disposizioni legali relative alla retribuzione del lavoro dei detenuti rendono difficile trovare e finanziare delle attività redditizie. Vista l'importanza rappresentata dal lavoro nella vita in carcere e per favorire le possibilità di reinserimento dei detenuti, sarebbe auspicabile trovare i mezzi per accrescere il numero di posti di lavoro, che potrebbero essere offerti sia dall'amministrazione italiana, che tramite la conclusione di convenzioni con aziende private.
59. A parte le attività lavorative, i detenuti possono seguire delle formazioni qualificanti per un mestiere. Nel 2004, oltre 8.000 persone hanno seguito una formazione professionale³⁴. Possono poi seguire dei corsi di alfabetizzazione, dei corsi scolastici e universitari. Ho tuttavia potuto constatare che, per mancanza di mezzi, tali attività occupano un numero limitato di detenuti, mentre il resto della popolazione carceraria ha, come unica attività giornaliera, la passeggiata nel cortile.
60. Mi consta che l'aumento della popolazione carceraria non sia stato seguito da un relativo potenziamento delle risorse stanziare per programmi e attività. Di conseguenza, i direttori delle carceri non sono in grado di offrire attività corrispondenti al numero di detenuti, il che rende le carceri degli spazi che non offrono orizzonti. Si dovrebbe avviare una politica mirante a un migliore stanziamento dei fondi, accompagnata da un aumento dei posti di lavoro offerti da imprese esterne, in vista di offrire ai detenuti migliori possibilità di reinserimento.

D. Neonati e bambini in tenera età conviventi in carcere con le madri

61. Nel corso della mia visita del carcere femminile di Venezia– Giudecca, ho potuto valutare il regime speciale di detenzione per giovani madri. In quel momento, conviveva con le madri, una decina di bambini. La direttrice mi ha spiegato che esistono altre alternative (il bambino viene affidato a parenti, a strutture specifiche, ecc), ma che, nonostante tutto, le donne che lo desiderano possono tenere con sé in carcere il bambino fino ai tre anni. Il carcere dispone di una sezione « nido » per bambini ed è stato creato un programma per preparare la madre al momento in cui il figlio uscirà dalla prigione e si dovrà trovare una soluzione di accoglienza all'esterno. Nella maggior parte dei casi si tratta di bambini la cui madre non ha sempre dei parenti che vivono nelle vicinanze. Il bambino in carcere usufruisce talvolta di un miglior trattamento sanitario di quello che potrebbe trovare all'esterno. Il personale dirigente mi ha dato inoltre l'impressione di accordare tutta l'attenzione necessaria a queste situazioni particolari.
62. Secondo le statistiche del Ministero della giustizia, al 31 dicembre 2004, convivevano con le madri detenute nelle carceri italiane 60 bambini di meno di tre anni. Tenendo conto che a quel momento 24 detenute erano incinte, se ne può dedurre che il numero di bambini in tenera età presenti nelle carceri resterà limitato. La prigione non è certo un luogo adatto ai bambini in tenera età, ma, a mio avviso, la loro presenza in un ambiente adeguato, come ho potuto giudicare quello della Giudecca, può essere meno traumatizzante sia per la madre, che per loro, rispetto a una completa separazione in un momento così importante della loro vita.

³⁴ Ministero della giustizia, bollettino penitenziario n° 9, statistiche in data 31 dicembre 2004.

E. Detenuti sottoposti alle disposizioni dell'articolo 41 bis dell'ordinamento penitenziario

63. L'Italia dispone di tre « circuiti » penitenziari. Il primo, quello ordinario, per i criminali che non pongono difficoltà particolari. Il secondo, chiamato « regime di sorveglianza particolare » viene applicato a detenuti considerati pericolosi, in special modo per i loro legami con la criminalità organizzata.
64. Al terzo circuito di detenzione vengono assegnati gli elementi più pericolosi e più importanti del crimine organizzato, in virtù dell'articolo 41 bis dell'ordinamento penitenziario. Scopo di tale regime è, in linea di massima, di isolare completamente tali detenuti dal loro ambiente sociale di provenienza, con l'obiettivo dichiarato di impedire che si ristabiliscano e/o si rafforzino dei contatti tra il detenuto e il suo gruppo criminale di provenienza, sia all'interno, che all'esterno del carcere. In base alle statistiche disponibili, sebbene le disposizioni dell'articolo 41 bis possano applicarsi alle organizzazioni terroristiche, tutti i detenuti del regime 41 bis nel 2004 erano legati alle varie organizzazioni mafiose italiane e in particolare a *cosa nostra*, *'ndrangheta* e *camorra*³⁵.
65. L'articolo 41 bis dell'ordinamento penitenziario, introdotto nel 1992, autorizza il Ministro della Giustizia, sia d'ufficio, sia a richiesta del Ministro dell'Interno, a sospendere parzialmente o totalmente, per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico, l'applicazione delle norme penitenziarie ordinarie, nel caso di persone incarcerate per atti di criminalità organizzata o per certi delitti gravi. Previsto inizialmente come temporaneo, l'articolo 41 bis è diventato in seguito la base della detenzione dei grandi criminali mafiosi. Nel corso del mio incontro con il Ministro della Giustizia, sono stato informato che il regime attualmente in vigore dovrebbe concludersi alla fine del 2005, e che in seguito spetta ai parlamentari decidere se debba essere rinnovato o meno.
66. Questo terzo circuito, costituito da un numero molto limitato di istituti penitenziari, ospita meno di 700 detenuti e imputati. Le « carceri 41 bis » possono essere delle sezioni distinte di un carcere tradizionale più grande, (come per esempio a Rebibbia Nuovo Complesso, che ho visitato), oppure un edificio isolato, destinato unicamente alla detenzione di questi particolari detenuti. Nel secondo caso, tali carceri si trovano in località isolate, essenzialmente nel Nord del paese, per diminuire le possibilità di evasione o di contatti inopinati con l'esterno.
67. Nel corso degli anni, il regime secondo l'articolo 41 bis è stato progressivamente mitigato³⁶ a seguito delle decisioni delle giurisdizioni interne³⁷ o delle raccomandazioni del CPT. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha inoltre condannato a più riprese l'Italia, segnatamente nel 2004³⁸, per mancata protezione giuridica nell'applicazione dell'articolo 41 bis e per mancato rispetto dei diritti di corrispondenza e di visite. A seguito di queste decisioni, l'Italia ha adottato la legge n° 95 del 2004, che modifica il controllo della corrispondenza e rafforza le garanzie offerte ai detenuti sottoposti al regime 41 bis. La legge dà la possibilità

³⁵ Audizione di Pierluigi Vigna, procuratore nazionale antimafia dinanzi alla Commissione antimafia del Senato, maggio 2004.

³⁶ In particolare allungando il tempo di passeggiata all'aria e la possibilità di fare esercizi fisici.

³⁷ Decisioni della Corte costituzionale *sentenze* n° 351/96, 349/93, 376/97 o 342/99.

³⁸ Vedi le sentenze *Ospina Vargas c. Italia*, 14 ottobre 2004, ricorso n° 40750/98 e *Madonia c. Italia*, 6 luglio 2004, ricorso n° 55927/00.

di presentare ricorso contro il controllo della corrispondenza, e il giudice deve pronunciarsi entro 10 giorni. Nella pratica, pare che il detenuto possa aspettare più mesi prima della decisione, e che talvolta essa giunga quando la misura è già stata revocata.

a) Procedure per l'assegnazione e il ricorso

68. Possono essere assegnati al regime dell'articolo 41 bis tanto gli imputati, che i condannati. L'assegnazione è sotto forma di decreto unico motivato del Ministro della Giustizia. E' valido per una durata da uno a due anni, rinnovabili, fino alla scomparsa dei legami con il mondo delle organizzazioni criminali. Il decreto stabilisce una presunzione di pericolosità, per la supposta appartenenza a un'organizzazione a delinquere, e l'eventuale buona condotta in carcere non basta ad invertire la situazione. Può essere revocato in qualsiasi momento, non appena viene dimostrata la scomparsa dei legami con la mafia o con altre organizzazioni terroristiche. Tale caso porta a capovolgere l'onere della prova, poiché si presume che vengano mantenuti i legami con le organizzazioni criminali, e spetta al detenuto dimostrare con certezza assoluta che tali legami sono effettivamente scomparsi.
69. Il decreto di assegnazione al regime dell'articolo 41 bis specifica il regime di detenzione applicabile a ogni detenuto. Contiene un riferimento ai vari articoli dell'ordinamento penitenziario la cui applicazione è sospesa o limitata³⁹. Per quanto concerne le garanzie procedurali, occorre notare anzitutto che l'interessato non è informato che è stata aperta nei suoi confronti una procedura relativa all'applicazione del regime 41 bis. Non dispone quindi di alcuna possibilità di esporre il proprio punto di vista o di presentare la propria difesa prima che venga adottato il suddetto decreto. Dopo la sua adozione, il decreto è notificato al detenuto, che dispone di dieci giorni per introdurre il ricorso presso il Tribunale di Sorveglianza competente.

b) Trattamento dei detenuti

70. La detenzione dei carcerati sottoposti al regime dell'articolo 41 bis avviene in strutture specifiche o in sezioni separate delle carceri ordinarie. In ogni modo, tali detenuti vengono mantenuti il più possibile lontani dal contatto con altre persone, sia detenute, che sorveglianti.
71. Le disposizioni della circolare dell'Amministrazione penitenziaria N° 3470/5920 del 20 febbraio 1998 che emendano il regime di detenzione « 41 bis » si applicano all'insieme dei detenuti sottoposti a tale regime e stabiliscono le seguenti modalità⁴⁰ :
1. un periodo di 4 ore al giorno fuori dalla cella, di cui due ore di passeggiata all'aperto, in piccoli gruppi;
 2. attività in comune per un massimo di due ore al giorno, in piccoli gruppi, in una sala allestita a scopi culturali, di svago o di sport, situata all'interno del quartiere di detenzione;

³⁹ Tali limitazioni possono consistere in una sospensione totale o una limitazione di certi diritti: diritto di telefonare, di ricevere visite di terzi, di partecipare ad attività culturali, di svago e sportive, di lavorare in proprio o per conto terzi, di visite dei familiari (limiti di frequenza, di durata, di numero di visitatori) , di peculio, di pacchi, di acquisti allo spaccio, di passeggiata, una censura delle lettere in arrivo o in partenza.

⁴⁰ Rapporto del CPT/Inf (2000) 2, §72

3. un unico colloquio al mese – due in casi speciali – in locali adattati, con un vetro di separazione, di un'ora, con un massimo di 3 persone; possibilità di contatti fisici con i figli di meno di 12 anni, per 10 minuti al massimo alla fine della visita dei familiari;
4. colloqui non limitati nel tempo, né nel numero con il proprio difensore, ma sotto il controllo dell'amministrazione penitenziaria⁴¹ ;
5. un colloquio telefonico, una volta al mese, per i detenuti che non ricevono visite per quel determinato mese, ma il destinatario della telefonata deve recarsi in un commissariato di polizia o in un carcere per riceverla;
6. la corrispondenza non è limitata nel numero di lettere, ma è sottoposta a censura e al controllo dell'amministrazione penitenziaria, ad eccezione degli scambi con membri del Parlamento, delle istituzioni europee o nazionali competenti in materia di giustizia;
7. una severa regolamentazione in materia di trasferimenti;
8. un numero di pacchi limitato, divieto di possedere musicassette, un lettore di dischi compatti, o una radio a modulazioni di frequenza.

c) Isolamento diurno

72. Le giurisdizioni penali hanno la possibilità di condannare un criminale all'isolamento diurno⁴² in virtù dell'articolo 72 del codice penale, in quanto misura aggiuntiva a una pena all'ergastolo, nel caso in cui il criminale abbia commesso, oltre ai reati che comportano la pena dell'ergastolo, uno o più reati punibili con pene detentive temporanee. La decisione dell'isolamento diurno è limitata a un massimo di 18 mesi. Secondo le autorità italiane, tale sanzione penale aggiuntiva intende punire un criminale che abbia commesso più delitti⁴³.
73. L'isolamento diurno è una decisione di competenza dei tribunali, ed è sempre distinta da quella dell'applicazione del regime « 41 bis », che è invece di competenza del Ministro della Giustizia. I due regimi sono quindi cumulativi. Questi detenuti, già sottoposti a severe condizioni di detenzione in virtù della decisione amministrativa « 41 bis » al momento della custodia preventiva, subiscono ulteriori limitazioni delle loro attività già molto limitate una volta condannati. Sulla base delle discussioni che ho potuto avere nel corso della mia visita, pare che quasi tutte le persone sottoposte al regime « 41 bis » siano oggetto di una decisione di isolamento diurno al momento della condanna, a causa dell'estrema gravità dei delitti commessi, il che provoca talvolta nei soggetti disturbi psicologici irrimediabili. In considerazione della severità del regime che cumula la detenzione secondo l'articolo 41 bis e l'isolamento diurno, è indispensabile che venga garantito un controllo psicologico

⁴¹ l'incontro viene sistematicamente registrato con telecamera video e le discussioni possono essere registrate su richiesta del giudice di istruzione.

⁴² La legislazione italiana prevede tuttavia la partecipazione alle attività lavorative.

⁴³ Risposta del Governo italiano al rapporto del CPT relativo alla sua visita in Italia dal 13 al 25 giugno 2000, CPT/Inf (2003) 17.

regolare per tali detenuti e che il giudice incaricato dell'esecuzione delle pene ne sia debitamente informato.

d) Sospensione del « regime 41 bis »

74. Secondo quanto esposto da un responsabile dell'amministrazione penitenziaria da me incontrato, esistono solo tre mezzi perché un detenuto si veda sospendere il regime 41 bis: la collaborazione con le autorità, una decisione giudiziaria di revoca o il decesso. Se ne deduce quindi un'altra finalità della severità del regime "41 bis".
75. L'articolo 41 bis serve evidentemente a interrompere i rapporti tra un « padrino » della mafia e la sua organizzazione. La lotta condotta dall'Italia contro una criminalità organizzata particolarmente potente è fondamentale per garantire e tutelare la sicurezza di tutti. In tale contesto, un regime quale il « 41 bis » può giustificarsi, ma unicamente se il suo obiettivo non va oltre quello di evitare il persistere dell'influenza del detenuto sulle strutture criminali esterne, e in tal modo di prevenire che vengano commessi altri crimini.
76. Nel visitare la sezione 41 bis del carcere di Rebibbia, non ho potuto fare a meno di sospettare che questo regime non sia stato unicamente elaborato per tagliare i legami dei detenuti con l'esterno, ma anche per spezzarne la volontà, per incoraggiare la loro cooperazione (che consente di revocare le restrizioni) e per mostrare la forza dello Stato. Sono stato per esempio sorpreso dall'osservazione di un detenuto, che mi ha detto che « sono trattati meglio i leoni in gabbia ». Ho compreso tale osservazione visitando lo spazio riservato alla passeggiata. I detenuti del 41 bis trascorrono solo due ore al giorno all'aria. Ebbene, il "passeggio" è costituito da due gabbie di circa 10 m², circondate da inferriate – anche al di sopra della testa – e con mattonelle sul pavimento. Ciascuna delle 4 vasche di passeggio dispone di un gabinetto e di un lavabo. Per tutta la durata della loro detenzione in questo carcere, i detenuti non vedono quindi mai una pianta, un albero o qualcosa che ricordi loro la terra, e hanno come unico orizzonte delle gabbie sempre recintate da fitti reticolati.
77. Alla luce di questi elementi e delle condizioni di vita succitate, è evidente che questo tipo di trattamento è creato per spingere il detenuto alla collaborazione con la polizia e con la giustizia, in modo da ottenere lo status di collaboratore di giustizia e la sospensione del regime 41 bis. Per certi detenuti, sono stati constatati dei disturbi psicologici⁴⁴, come lo dimostra d'altronde la presenza nel carcere di Rebibbia di un detenuto con turbe mentali da quando è sottoposto al regime dell'articolo 41 bis. Come l'ho fatto osservare al Ministro della Giustizia, rendere più umane le condizioni di vita nelle carceri 41 bis non significa per questo facilitare i contatti con le organizzazioni esterne. Tale regime si giustifica per la sua funzione preventiva, e non punitiva. Devono di conseguenza essere compiuti sforzi e si deve accordare un'attenzione particolare per garantire che venga pienamente rispettata tale distinzione.

⁴⁴ Disturbi della sociabilità e della comunicazione, ansia, depressione, paranoia.

IV. GIUSTIZIA MINORILE

78. L'Italia ha un sistema di giustizia minorile specializzata apprezzabile, in particolare grazie a giurisdizioni separate per i minorenni, giudici di istruzione e procuratori presso i tribunali per i minorenni e una sezione minorile presso le corti di appello. In Italia, i ragazzi di età inferiore ai 14 anni non sono penalmente perseguibili. L'arresto di un minore e la sua detenzione preventiva sono autorizzati unicamente per infrazioni penali gravi, per le quali la legge prevede pene di almeno nove anni di reclusione, o per altri reati "gravi" (stupro, furto aggravato, ecc.).

A. Giustizia minorile

79. Nel 1998, l'Italia ha istituito dei centri per minori in stato di fermo, onde evitare loro un'eventuale esperienza negativa nei commissariati di polizia, dove i locali e il personale non sono sempre adattati alla loro età. I ragazzi vi sono condotti nella maggior parte dei casi dopo la constatazione di flagrante delitto, e vengono affidati ai servizi della polizia penitenziaria, che gestisce tali centri. Non possono essere trattenuti per più di quattro giorni, durante i quali i servizi per l'infanzia preparano un rapporto sulla situazione del minorenne, da presentare al giudice minorile. Nel frattempo, i minori, oltre a rispondere agli interrogatori della polizia, partecipano ad attività educative e ricreative adatte alla loro età. Tale meccanismo merita un plauso, poiché evita ai minori di essere trattenuti in stato di fermo nei commissariati, luogo fondamentalmente inadatto all'accoglienza di una popolazione giovane e fragile.

80. Nel corso della mia visita a Roma, ho potuto visitare una struttura di accoglienza per giovani delinquenti. Il *Centro di Prima accoglienza per minorenni* di Roma ha una capacità di accoglienza per 30 ragazzi, anche se in media sono presenti solo circa 10 ragazzi. In totale, vi soggiornano ogni anno 1200 ragazzi, ossia un terzo di tutti i minorenni in stato di fermo in Italia. Gli edifici sono recenti, mentre il materiale mi è parso piuttosto antiquato; la direzione mi ha d'altronde spiegato che mancano i fondi per poter acquistare mobili più adattati.

B. Carceri minorili

81. La maggior parte degli atti illeciti commessi da minori si verifica nel Nord e nel centro dell'Italia, mentre i centri di detenzione si trovano al Sud. Esistono 17 carceri minorili nel paese, di cui solo 4 dispongono di una sezione femminile. Più della metà di questi minori è di origine straniera. Nel corso dei miei spostamenti in Italia, ho potuto visitare due carceri minorili, uno vicino a Napoli, *Istituto penitenziario minorile di Nisida* e l'altro a Roma, *Istituto penale minorile « Casal del Marmo »*. Colgo l'occasione per ringraziare i direttori e il loro personale per l'accoglienza e vorrei congratularmi con loro per il lavoro che svolgono in condizioni spesso difficili.

82. Il regime di detenzione è piuttosto aperto e lascia ai minori la possibilità di spostarsi all'interno della struttura. Contrariamente alle carceri per adulti, gli agenti di custodia sono vestiti in borghese, per cui il luogo perde un poco il suo carattere carcerario. I ragazzi detenuti hanno tra i 14 e i 21 anni. Quando diventano maggiorenni, possono restare nel sistema carcerario minorile ancora per tre anni, il tempo di scontare la pena o di trovare una

soluzione alternativa con gli educatori e il giudice di sorveglianza. In mancanza di alternative, devono scontare il resto della pena in un istituto penitenziario per adulti. Il regime di detenzione delle ragazze con bambini in tenera età è lo stesso di quello delle donne detenute nelle carceri per adulti. La madre può tenere con sé il bambino fino all'età di tre anni; da quanto mi hanno detto i direttori, tali situazioni, come per le detenute adulte, sono relativamente poco frequenti.

83. L'Italia dispone di un sistema molto sviluppato in materia di pene alternative per minori. Di conseguenza, il numero di minori detenuti è relativamente basso (in genere, meno di 500 ragazzi), con un periodo di detenzione piuttosto breve, tra i quattro e i cinque mesi. Pare però sproporzionata la percentuale di ragazzi Rom o stranieri detenuti. Certi singoli casi possono essere spiegati in base a fattori obiettivi, legati a determinate condizioni familiari o all'alloggio precario, ma è importante garantire che nella pratica non si verifichi alcuna discriminazione, e, d'altra parte, occorrerebbe procedere a un esame dettagliato delle statistiche, per determinare le cause di tale percentuale sproporzionata.
84. Nei due istituti da me visitati, esistono numerosi programmi per educare, istruire e divertire i minori. Gli insegnamenti professionali sono in generale legati alla cultura e alle tradizioni della città o della regione. A Nisida, un laboratorio permette di realizzare dei presepi in ceramica, mentre a Roma i minori possono imparare a lavorare il cuoio. Per mancanza di mezzi, tali attività sono spesso inquadrare da volontari, e il materiale è offerto dalle aziende.
85. Ho soprattutto potuto riscontrare una carenza manifesta di mezzi per quanto riguarda le attrezzature e il mobilio dei vari reparti del centro « Casal del Marmo ». I muri dei padiglioni erano rovinati e degradati, le camere erano allestite in modo molto sommario, con vecchi letti spesso arrugginiti, e pochi mobili deteriorati e i servizi igienici non erano adatti a un uso regolare. Questa palese mancanza di mezzi è in contrasto con le condizioni di vita molto soddisfacenti che ho potuto constatare a Nisida. Sarebbe pertanto indispensabile che le autorità italiane prevedano di stanziare fondi sufficienti per i 17 istituti penali per minorenni esistenti in Italia, per consentire a ciascuno di essi di accogliere i minori in condizioni di vita decenti, in modo che la loro detenzione non rappresenti soltanto una punizione, bensì anche un mezzo per favorire la loro riabilitazione.

V. IL SISTEMA PSICHIATRICO

A. Sistema psichiatrico ordinario

86. Il sistema psichiatrico italiano è strutturato sulla base della legge n° 180 del 13 maggio 1978, la cosiddetta legge Basaglia, relativa agli « Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori ». L'articolo 32 della Costituzione prevede ugualmente delle disposizioni sull'accesso alla salute, il rispetto della dignità umana, e contiene il divieto a un trattamento sanitario obbligato, se non per disposizione di legge⁴⁵.
87. Prima dell'adozione della suddetta legge, l'internamento avveniva sulla base di un semplice certificato medico, ratificato dall'autorità locale di pubblica sicurezza, e il soggetto poteva essere internato in grandi strutture impersonali e spesso vetuste. Negli anni sessanta, un

⁴⁵ « La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario, se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana. ».

movimento, che faceva capo a Franco Basaglia, ha rimesso in questione le strutture psichiatriche, raccomandando e ottenendo l'abolizione della legge in vigore. La questione ha sollevato vasti dibattiti, che spesso si riaccendono nella società italiana. Oltre al dibattito ideologico, questa rimessa in discussione del sistema psichiatrico era dettata dalla volontà di migliorare le condizioni di vita dei malati ospitati negli ospedali psichiatrici. All'epoca, le cure erano poco diversificate e molti ospedali mancavano di umanità. Indubbiamente, il dibattito ha aperto la via alla creazione di strutture alternative e a una migliore attenzione ai pazienti.

88. Con la legge n° 180, la definizione della persona affetta da disturbi mentali si basa ormai su criteri medici. Il malato ha acquisito il diritto di essere curato, invece di essere semplicemente « custodito » perché costituisce un pericolo sociale. La legge prevedeva soprattutto la chiusura progressiva degli ospedali psichiatrici, sia pubblici, che privati, cui veniva vietato di accogliere nuovi pazienti, pur prevedendo, nel contempo, l'istituzione di strutture alternative per la cura dei malati⁴⁶.
89. L'applicazione completa della legge n° 180 è avvenuta soltanto a partire dal 1994, quando la legge finanziaria n° 724 ha previsto la chiusura di tutti gli istituti psichiatrici ancora operanti sul territorio italiano al 31 dicembre 1996. A partire dal 1997, è stato istituito un monitoraggio della progressiva chiusura degli ospedali psichiatrici e dell'integrazione dei malati in servizi alternativi.

a) La de-istituzionalizzazione degli ospedali psichiatrici

90. Nel 1997, prima che gli ospedali psichiatrici fossero chiusi, c'erano ancora 62 ospedali psichiatrici pubblici e 14 strutture private, con un totale di 17.078 pazienti (11.892 nelle strutture pubbliche, e 5.186 in quelle private)⁴⁷.
91. Dal 1998, la responsabilità delle questioni sanitarie, nel quadro del decentramento delle competenze, è stata trasferita alle Regioni e alle Province autonome. Hanno quindi istituito dei programmi specifici, per chiudere gli ospedali psichiatrici, inserendo i pazienti in strutture appropriate. Col tempo, tale trasferimento di competenze ha inevitabilmente creato certe disparità tra le regioni, in considerazione dei mezzi disponibili e della volontà politica di ciascuna autorità locale.
92. Per procedere al reinserimento dei malati nelle strutture alternative, sono state stabilite due categorie: i « pazienti psichiatrici » e i « pazienti non psichiatrici », ovverosia soggetti che non presentano problemi psichiatrici nel vero senso della parola (anziani e persone con una minorazione psichica o sensoria e in stato di abbandono).
93. Una parte dei malati ha fatto ritorno a casa, in famiglia. Gli altri sono stati ricoverati in strutture aperte sotto l'autorità delle regioni. Sono strutture residenziali di vario tipo, in funzione della gravità dei disturbi psichici. I pazienti meno gravi hanno accesso a residenze di reintegrazione sociale, con assistenza non permanente. I malati più gravi sono invece ospitati in strutture residenziali terapeutiche e di reinserimento, dove viene garantita una sorveglianza permanente. Tuttavia, l'insieme dei miei interlocutori ha riconosciuto che tali

⁴⁶ Assistenza alle famiglie, centri diurni, case aperte o strutture semi-residenziali.

⁴⁷ *Documento conclusivo (luglio 1997) dell'indagine conoscitiva sulla chiusura degli Ospedali psichiatrici*, redatto dalla Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati.

strutture non sono sufficienti, visto il numero di malati. Come ho potuto constatarlo nel corso della mia visita all'ospedale psichiatrico giudiziario (*Ospedali Psichiatrici Giudiziari*, OPG) di Aversa, la mancanza di infrastrutture disponibili comporta conseguenze inaccettabili per i malati.

b) Servizi psichiatrici alternativi

94. La legge n° 180 conferisce alle regioni la competenza di organizzare nuovi servizi alternativi, senza definire i servizi che devono essere creati. Nel 1994, un progetto nazionale⁴⁸ istituito per Decreto del Presidente della Repubblica, ha definito la tipologia delle strutture alternative da creare sul territorio nazionale. Il progetto, inizialmente previsto per un periodo di due anni, è stato prorogato e si applica tuttora.

95. Tale progetto ha istituito il Dipartimento di Salute Mentale (DSM) in quanto autorità centrale responsabile di tutte le attività territoriali che gestiscono servizi alternativi:

- i Centri di Salute Mentale: sono centri per il coordinamento degli interventi; sono attualmente 1244 e operano 6 giorni alla settimana e 12 ore al giorno. Si tratta di centri di accoglienza, che effettuano le diagnosi psichiatriche, definiscono i programmi terapeutici e controllano i centri privati.
- Ospedali diurni: sezione di assistenza semi- residenziale per cure brevi. Day-hospitals permettono di effettuare accertamenti completi, di fornire le cure farmacologiche, per ridurre il ricorso all'internamento e limitarne la durata. Esistono ugualmente delle strutture aperte in giornata o in certi orari per un totale di 682 centri.
- Le strutture residenziali: 1205 strutture extra ospedaliere, pubbliche e private, che possono accogliere dei pazienti in modo permanente.
- I Servizi psichiatrici di diagnosi e di cura (SPDC): si tratta di servizi ospedalieri, dove vengono effettuate cure psichiatriche volontarie e obbligatorie di soggetti ricoverati. Con le Aziende ospedaliere, SPDC accolgono circa 5.000 pazienti.

96. In totale, l'Italia conta circa 3.200 centri⁴⁹ per le persone affette da disturbi mentali oltre alle SPDC.

c) L'internamento in ospedale (TSO)

97. L'articolo 1 della legge Basaglia dispone che gli accertamenti e le cure sanitarie sono volontari. L'articolo 2 prevede nondimeno l'eventualità che possano essere ordinati dei trattamenti sanitari obbligatori (TSO) se sussistono contemporaneamente tre condizioni:

- Le alterazioni psichiche richiedono un intervento terapeutico urgente;
- Le cure (volontarie) non sono accettate dal malato; e
- Le condizioni e le circostanze non consentono di adottare misure sanitarie extra ospedaliere.

⁴⁸ Progetto Obiettivo Nazionale "Tutela della Salute Mentale" 1994/1996.

⁴⁹ Ministero della salute, Direzione generale del sistema informativo, Ufficio di direzione statistica, *Annuario statistico del servizio sanitario nazionale, Anno 2003*.

98. Il Sindaco, in quanto autorità sanitaria locale, decide l'internamento perché venga effettuato un trattamento sanitario obbligatorio. Per prendere una decisione di internamento in ospedale, deve ottenere un parere motivato di un medico, convalidato da un secondo medico. La decisione viene comunicata a un giudice, che può impedire l'internamento. La procedura può sembrare adattata, da un punto di vista puramente formale, ma si deve notare che la legislazione non dispone che almeno uno dei due medici sia uno psichiatra. Inoltre, il secondo parere è unicamente una convalida del primo, senza colloquio con il malato. Questa decisione, che richiede l'intervento di quattro persone diverse, godrebbe di maggiore trasparenza se prevedesse il ricorso obbligatorio a uno psichiatra, sola persona veramente in grado di diagnosticare la patologia del malato e di valutare in modo globale la necessità dell'internamento.
99. L'internamento in ospedale non può essere superiore ai sette giorni, tranne nei casi in cui il responsabile del reparto psichiatrico ne faccia domanda al sindaco, che è l'autorità competente per autorizzare un prolungamento. Nella pratica, il ricorso a un internamento superiore a una settimana è frequente, poiché mancano le strutture in grado di ospitare e curare tali pazienti durante le loro crisi.

B. Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG)

100. La legge n° 180 voleva chiudere gli istituti psichiatrici, ma non ha previsto la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG). Vengono chiamati ospedali, ma sono in realtà delle strutture penitenziarie gestite dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia.
101. Nel corso della mia visita ufficiale, ho avuto la possibilità di visitare uno dei sei ospedali psichiatrici giudiziari, quello di Aversa, vicino a Napoli, e di avere un lungo colloquio con il suo direttore e i suoi collaboratori. Tengo a ringraziarli tutti per la loro pazienza e disponibilità, e per avermi permesso di comprendere meglio, con questa mia visita, la complessità dei meccanismi di tutela delle persone affette da disturbi mentali in Italia.
102. Il fabbricato principale di Aversa è circondato da varie strutture più piccole, destinate ad ospitare certi pazienti-detenuti. In tal modo, i casi più difficili sono ricoverati in una sezione separata dagli altri internati. Ho potuto visitare inoltre una sezione separata e autogestita per i malati meno gravi. Questa sezione, dove non è presente la polizia penitenziaria, mira a ricreare condizioni di vita il più possibile simili a quelle dell'esterno. In modo generale, le strutture mi sono parse vetuste, tali da offrire ai ricoverati condizioni di vita al limite della decenza, malgrado i considerevoli sforzi del personale dirigente. L'istituto manca veramente di mezzi necessari sia per ristrutturare certi spazi e sostituire il mobilio ormai vetusto, che per garantire attività e programmi diversificati.
103. Pur avendo una capacità totale di 189 ricoverati, l'OPG di Aversa al momento della mia visita ne accoglieva 230. Tale fenomeno di sovraffollamento, presente nei 6 OPG dell'Italia, è in gran parte dovuto, secondo il direttore, alla pratica di prolungare gli internamenti, per mancanza di strutture adattate all'esterno. Ho ritenuto allarmante tale situazione, e ho voluto studiare più a fondo la questione. Vorrei esprimere i miei più vivi ringraziamenti ai miei interlocutori ad Aversa e al Ministero della Giustizia, che mi hanno aiutato a tracciare un quadro più completo della situazione.

104. Il Codice penale italiano stabilisce, agli articoli da 199 a 235, le « Misure di sicurezza personale », una delle quali può essere l'internamento in un ospedale OPG delle persone « socialmente pericolose » (art. 202). Numerose decisioni della Corte costituzionale⁵⁰ e una revisione dell'ordinamento legislativo⁵¹ hanno adattato il meccanismo dell'internamento psichiatrico giudiziario ai diritti fondamentali dei pazienti, in particolare permettendo un maggior controllo da parte del giudice. Per decidere il ricovero in un OPG, devono essere soddisfatti più criteri.

a) La nozione di « persona socialmente pericolosa »

105. Le misure di sicurezza che determinano l'internamento in un OPG si applicano alle « persone socialmente pericolose » che hanno commesso un reato. Il codice penale prevede inoltre il caso in cui le persone socialmente pericolose, che non hanno commesso un fatto previsto dalla legge come reato possono essere oggetto di una misura di sicurezza (art. 202). In base all'articolo 203 del codice penale, è socialmente pericolosa la persona che, anche se non imputabile o non punibile, ha commesso uno dei fatti previsti dalla legge come reato, quando esiste la probabilità che commetta nuovi reati. La qualità di persona socialmente pericolosa viene determinata dall'autorità giudiziaria competente sulla base di un accertamento psichiatrico del malato.

b) Decisione del giudice

106. Conformemente all'articolo 205 del codice penale, le misure di sicurezza, e, di conseguenza, l'internamento sono ordinati da un giudice nella sua sentenza di condanna del reato commesso dal malato. Può anche intervenire una decisione ulteriore, o in altri momenti del procedimento penale.

107. Nel corso dell'istruzione, l'autorità giudiziaria competente può disporre che un malato venga provvisoriamente ricoverato in un OPG⁵². Il giudice revoca l'ordine quando ritiene che la persona non sia più socialmente pericolosa. Il tempo dell'esecuzione provvisoria deve tuttavia essere computato nella durata della misura di sicurezza. Il giudice può inoltre ordinare l'internamento in un OPG di una persona sottoposta a un'altra misura detentiva e affetta da una malattia psichica, fino alla scomparsa della malattia.

108. Il giudice può infine ordinare l'internamento ai sensi dell'articolo 148 del codice penale, quando il condannato è colpito da una malattia mentale manifestatasi anteriormente o sopravvenuta nel corso dell'esecuzione di una pena detentiva, se ritiene che l'infermità sia tale da impedire l'esecuzione della pena. Il provvedimento di internamento è revocato e il condannato deve scontare la pena quando sono venute meno le cause che hanno determinato tale provvedimento. In tal caso, il periodo trascorso nell'OPG è integrato nella pena che resta da scontare.

⁵⁰ Segnatamente le decisioni n° 139/1982 del 27 luglio 1982 e n° 253/2003 del 18 luglio 2003.

⁵¹ Legge n° 663 del 1986 "Legge Gozzini".

⁵² Articolo 206 del codice penale.

c) Durata dell'internamento

109. Come mi è stato indicato dal direttore dell'OPG di Aversa, la durata dell'internamento dipende direttamente dalla durata della pena prevista per l'infrazione commessa. Questa decisione di giustizia soddisfa quindi più una necessità di punire per il fatto commesso, che di fornire cure al malato. La decisione iniziale di internamento, presa dal giudice, può essere di due anni, di cinque o di dieci anni.
110. In virtù della legge n° 663 del 1986, la durata dell'internamento può essere riveduta dal giudice prima della sua scadenza. Egli può ordinare la revoca della misura di internamento, quando constata che l'internato non è più socialmente pericoloso. Tuttavia, come mi è stato chiaramente indicato dai medici incontrati, è estremamente raro che una misura di internamento venga revocata prima del suo termine, vista la mancanza di posti nelle strutture esterne, non giudiziarie.

d) Il mantenimento degli internati negli OPG

111. Il codice penale italiano e la giurisprudenza della Corte costituzionale permettono di mantenere gli internati negli OPG al di là della decisione iniziale unicamente qualora il giudice constati il permanere della pericolosità sociale. Ai sensi dell'articolo 208 del codice penale, decorso il periodo di internamento, il giudice riprende in esame le condizioni della persona sottoposta a tale misura, per stabilire se è ancora socialmente pericolosa. In tal caso, il giudice fissa un nuovo termine per un esame ulteriore, generalmente sei mesi dopo.
112. L'articolo 112 § 6 del decreto n° 230/2000 obbliga la direzione degli OPG a informare mensilmente le autorità giudiziarie sulle condizioni psichiche degli internati. Di conseguenza, il giudice è informato dell'evoluzione delle condizioni mentali di ogni internato e può quindi prendere in esame la possibilità di revocare il provvedimento di internamento in qualunque momento, se ritiene che sia cessato il pericolo.
113. Secondo le spiegazioni che mi sono state fornite, la nozione di pericolosità sociale di un infermo internato si basa su vari criteri. Anzitutto, si deve prendere in considerazione la pericolosità della persona verso se stessa, poi nei confronti della società. In tale valutazione, i medici e il giudice prendono in esame la capacità del malato di vivere in società, ma anche la capacità della famiglia e della società di accogliere il malato.
114. Nella pratica, l'internamento si prolunga in generale molto oltre il termine stabilito inizialmente dal giudice, poiché i servizi psichiatrici esterni o le famiglie non sono in grado di accogliere i malati una volta dimessi. Dopo aver scontato la « pena », il malato è talvolta messo in libertà per un periodo di prova. L'assenza di strutture specifiche obbliga troppo spesso a un ritorno non desiderato e non auspicabile in seno alla famiglia, con il conseguente rapido ritorno del malato presso l'OPG, dato che la famiglia non è in grado di gestire le sue crisi e la demenza.
115. In maniera più generale, anche se l'internato cessa di essere una « persona socialmente pericolosa », il magistrato di sorveglianza è obbligato di prolungarne il ricovero fino a quando non potrà essere accolto in un servizio esterno. La nozione di pericolosità non è quindi assoluta, e dipende in gran parte dalle strutture di accoglienza disponibili.

116. In base alle informazioni fornite dal direttore, circa il 40% degli internati presso l'OPG di Aversa è in periodo di prolungamento della misura di internamento e il 60% vi rimane per mancanza di soluzioni di accoglienza. Dei 230 internati al momento della mia visita, circa 55 non dovrebbero trovarsi all'interno del sistema penitenziario. La situazione non è nuova, come lo dimostrano le raccomandazioni del CPT, dopo la sua visita nello stesso istituto nel 1995⁵³ e pare essere la causa principale del sovraffollamento delle OPG. Il prolungamento incide quindi negativamente non solo sull'interessato, che non viene rimesso in libertà e deve continuare a scontare una pena, ma anche sugli altri internati, costretti a vivere in istituti sovraffollati.
117. Gli ospedali psichiatrici giudiziari, pur ospitando e seguendo psicologicamente gli internati, sono malgrado tutto dei centri penitenziari, gestiti dall'amministrazione giudiziaria. E' pertanto inconcepibile e inaccettabile, a mio avviso, che delle persone siano costrette a restare in una struttura carceraria perché mancano posti all'esterno.
118. La regionalizzazione del sistema sanitario va ad aggravare le difficoltà di trovare soluzioni alternative e di ospitare gli internati in strutture esterne. Un esempio sintomatico è quello di Aversa. Dal momento che esistono solo 6 OPG in tutta Italia, l'ospedale psichiatrico giudiziario di Aversa ospita pazienti provenienti da altre regioni italiane. Perché un internato che abbia trascorso più di 3 anni in un OPG possa tornare nella propria regione di provenienza, occorre che la sua pratica venga accettata dalla USL di tale regione, e che vi abbia risieduto per almeno 6 mesi. Per questo, per realizzare tale « trasferimento », gli impiegati dell'OPG devono recarsi direttamente sul posto per discutere con l'amministrazione locale le possibilità e le modalità di tale ritorno, il che richiede molto tempo e risorse non indifferenti. Il fatto che gli OPG siano sparsi in tutta Italia e che siano poco numerosi causa spesso delle difficoltà e perfino una interruzione dei legami tra il malato e la sua famiglia, contribuendo a diminuire ulteriormente le sue possibilità di un ritorno a casa o vicino ai suoi. Viste le difficoltà, si capisce bene perché il 40 % degli internati sia in situazione di prolungamento della pena.
119. La qualità di persona socialmente pericolosa deve anche essere analizzata alla luce dei meccanismi di tutela dei malati. Poiché la legge Basaglia ha portato alla progressiva chiusura dei centri di internamento civili, le famiglie, che non possono trovare posti disponibili nei rari istituti adattati esistenti, devono inevitabilmente tenersi a casa le persone colpite da disturbi mentali gravi, anche se non è per loro il luogo di vita adeguato. Può quindi crearsi un ingranaggio, per cui il malato è spinto a commettere atti punibili ai sensi del codice penale e a ritrovarsi in un ospedale psichiatrico giudiziario.
120. La mancanza di strutture civili per ospitare i malati più gravi ha pertanto due conseguenze. Innanzitutto, vengono internate in ospedali-prigioni delle persone che dovrebbero essere ricoverate in strutture civili, con cure più adatte. La carenza di posti negli ospedali psichiatrici le fa diventare un pericolo per la società, sia che abbiano già commesso un'infrazione, o unicamente a causa del rischio di pericolosità. Secondariamente, tale mancanza di posti obbliga le autorità mediche e giudiziarie a mantenere tali persone in un OPG, struttura carceraria, in assenza di possibilità di reinserimento nella società.

⁵³ Rapporto della visita del CPT in Italia, dal 22 ottobre al 6 novembre 1995, CPT/Inf (97) 12 parte 1, § 179.

Conclusioni

121. In questi ultimi anni, sono stati studiati dalla Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati più di venti progetti di riforma della legge n° 180, il principale dei quali, il progetto Burani Procaccini, è stato respinto nell'aprile 2004. Perfino le associazioni specializzate sono divise sull'argomento. Alcune ritengono che qualsiasi cura obbligatoria sia una forma di violenza nei confronti dei pazienti (comprese le cure farmacologiche), mentre altre sostengono la riforma e fanno notare la necessità di creare strutture per i pazienti più gravi. Non intendo interferire su un dibattito politico e specifico all'Italia e alla sua società. Nondimeno, è mio compito rammentare che lo stato ha la responsabilità di offrire alle persone affette da disturbi mentali e alle loro famiglie delle strutture adattate alle loro malattie. Alcune patologie richiedono un'assistenza completa e cure costanti, che possono essere fornite solo in strutture ospedaliere chiuse. Pertanto, occorre offrire un numero di posti letto negli ospedali psichiatrici corrispondente ai fabbisogni dei malati. In una società prospera e benevola come quella dell'Italia, è difficile ammettere che persone colpite da malattie mentali molto gravi finiscano in strutture penitenziarie, per mancanza di strutture non giudiziarie disponibili.
122. Dopo aver esposto le mie osservazioni al Ministro della Giustizia e ai Direttori delle carceri nel corso della mia visita, ho avuto il piacere di apprendere che una lettera indirizzata nel mese di luglio ai direttori regionali dell'amministrazione penitenziaria li invitava a sviluppare dei protocolli con le amministrazioni locali e regionali per favorire il reinserimento nella società dei malati internati negli OPG. Tali sforzi potranno agevolare e certamente accelereranno la liberazione di numerosi malati, mantenuti in detenzione per ostacoli di natura amministrativa. Mi auguro che saranno la prima tappa di una riflessione più globale sul sistema psichiatrico e che permetteranno di offrire un numero maggiore di posti letto negli istituti psichiatrici che possono ospitare in modo continuo (con ricovero diurno e notturno) i malati cronici di lunga durata che non possono trovare una soluzione di vita nel loro ambiente familiare o nelle strutture diurne.

VI. IMMIGRAZIONE E ASILO

A. Contesto politico e giuridico

123. Secondo i dati del Ministero dell'Interno, al 31 dicembre 2003, la popolazione straniera residente legalmente in Italia era di circa 2,2 milioni, cifra corrispondente al 4% della popolazione⁵⁴. Secondo le stime, esistono inoltre circa 500.000 clandestini nel paese, provenienti dall'Africa, dall'Europa dell'Est, dal Medio Oriente e dalla Cina. Eppure, l'Italia è stata a lungo terra di emigrazione, ed è solo a partire dagli anni '70 che si è registrato questo capovolgimento della situazione migratoria. L'immigrazione in Italia ha avuto agli inizi una portata limitata, per poi assistere a un aumento esponenziale a partire dal 1990. Dopo i conflitti nei Balcani e la crisi politica ed economica vissuta dall'Albania, l'Italia ha dovuto far fronte a ondate migratorie dirette essenzialmente verso la Puglia e la Basilicata. In questi ultimi anni, sono diminuiti i flussi migratori provenienti dai Balcani, e soprattutto dall'Albania, e sono stati progressivamente sostituiti dagli sbarchi in Sicilia e nelle isole del Sud, in provenienza da Tunisi e soprattutto dalla Libia.

⁵⁴ Dalla regolarizzazione del 2003, i 240.000 Rumeni residenti regolarmente in Italia costituiscono la comunità straniera più numerosa, seguita da quella dei Marocchini.

124. Infatti, visti gli ostacoli per l'ingresso regolare in Europa, i richiedenti asilo, come pure i migranti per ragioni economiche ricorrono sempre più spesso a rotte tortuose tracciate da trafficanti senza scrupoli, che fanno sbarcare i più fortunati e i più resistenti sulle coste dell'Europa meridionale. Stati come l'Italia, Malta, la Spagna, Cipro o la Grecia si trovano a dover soccorrere e accogliere questi immigrati irregolari che non avevano come meta particolare uno di questi paesi, bensì l'Europa in generale. L'Unione europea sta cominciando soltanto ora ad armonizzare la sua risposta di fronte a questa pressione migratoria provocata dall'instabilità politica e dallo squilibrio economico mondiale. E' chiaro che occorre una migliore cooperazione tra gli stati membri, per rispondere efficacemente e degnamente a tale sfida.
125. In assenza di una risposta coordinata dell'Ue, l'Italia ha tentato, come altri paesi, di rispondere a questa ondata di sbarchi rafforzando la propria legislazione in materia di immigrazione. L'innovazione principale è stata la legge n° 189 del 30 luglio 2002, la cosiddetta legge Bossi-Fini, che tratta l'insieme delle questioni legate all'immigrazione: controllo alle frontiere, permesso di soggiorno, espulsione, ma anche le norme applicabili in materia di asilo.
126. Pur essendo innegabile che i paesi hanno non solo il diritto, ma il dovere di controllare efficacemente gli ingressi sul loro territorio, è essenziale che le misure adottate in tal senso garantiscano ai nuovi arrivati un accesso alle procedure di asilo e un trattamento degno e umano, dal loro ingresso, fino al loro eventuale respingimento. I migranti economici possono infatti aver violato le norme sull'immigrazione, ma non per questo devono essere considerati dei criminali, o trattati come tali. Mentre è chiaro che i trafficanti debbano essere perseguiti e processati con la massima fermezza, le loro vittime, queste persone che fuggono la miseria, i conflitti o che sperano semplicemente di trovare un futuro migliore, devono essere trattate con rispetto e dignità.
127. Non è certo un compito facile conciliare gli obblighi di un controllo efficace dell'immigrazione con il rispetto dei diritti dei migranti; non è però impossibile; il tutto dipende evidentemente dalle risorse stanziare e dalla volontà politica. L'Italia è stata criticata in questo campo, soprattutto riguardo alle condizioni di trattenimento e alle garanzie procedurali offerte ai migranti che sbarcano a Lampedusa. Dal canto mio, sono stato colpito, nel corso dei miei colloqui con il Ministro dell'interno prima e dopo la mia visita sull'Isola, dalla chiara volontà di trovare soluzioni appropriate e degne ai problemi di natura umanitaria e di tutela dei diritti umani provocati da tale situazione. Infatti, alcuni suggerimenti che avevo avanzato nei miei incontri, per quanto riguarda la trasparenza delle procedure a Lampedusa sono stati prontamente accolti. I problemi permangono, nondimeno, e tenterò di analizzarli nel modo più giusto e imparziale possibile. In un contesto più generale, la legge Bossi-Fini ha trasformato radicalmente il sistema di asilo e ha largamente esteso il ricorso al trattenimento degli irregolari al loro ingresso e prima del loro respingimento. Tali riforme, pur contenendo numerosi elementi positivi, destano nondimeno un gran numero di preoccupazioni in merito al principio e alla sua applicazione.

B. L'ingresso degli immigrati in Italia

128. Prima di esaminare il funzionamento del sistema di asilo nella sua globalità, vorrei sollevare un certo numero di questioni relative al trattamento degli stranieri al momento del loro ingresso sul territorio italiano, che hanno un'incidenza diretta sulla loro possibilità di

accedere rapidamente alle procedure di asilo. E' evidente che il modo in cui sono accolti gli stranieri varia molto a seconda che giungano via mare, via terra, o per via aerea.

129. Ho visitato i vari centri per stranieri richiedenti asilo giunti illegalmente all'aeroporto di Fiumicino, a Roma. L'aeroporto, che è il punto di ingresso di otto milioni di persone all'anno, provenienti da paesi al di fuori della zona Schengen, riceve circa un migliaio di richiedenti asilo ogni anno. Il centro di polizia per l'accoglienza degli stranieri in arrivo e di quelli in via di espulsione mi è sembrato del tutto adeguato alle esigenze. Da un anno, il Ministero dell'interno utilizza dei mediatori culturali che fanno da tramite culturale e linguistico tra le forze dell'ordine e gli stranieri arrestati all'interno dell'aeroporto. Tale iniziativa ha permesso di facilitare i contatti e di diminuire le tensioni che possono sorgere in tale contesto.
130. Quanto mi ha colpito maggiormente, devo dire, è l'esistenza di uno sportello speciale a disposizione dei richiedenti asilo. Parallelamente agli sportelli e alle file di attesa per il controllo di polizia, esiste infatti uno sportello, indicato chiaramente con frecce e segnalazioni in più lingue, destinato unicamente ai richiedenti asilo. Si trova sotto la completa responsabilità del CIR (*Consiglio Italiano Rifugiati*), un collettivo di organizzazioni, formato da ONG, associazioni religiose e sindacati. Non appena il richiedente asilo si presenta, il CIR lo assiste a compilare le formalità necessarie al suo ingresso sul territorio, alla sua domanda di asilo e gli fornisce l'assistenza di consulenti giuridici e di consiglieri pratici per spiegargli tutte le pratiche da avviare. La polizia resta però l'autorità competente per decidere l'ammissione dello straniero sul territorio italiano. Tale sistema, che garantisce la presenza di un controllo indipendente e fornisce consigli immediati ai richiedenti asilo, esiste nella maggior parte dei punti di ingresso in Italia: aeroporto di Milano-Malpensa, aeroporto di Venezia, ai punti di frontiera terrestri tra l'Italia e la Slovenia e nei porti di Bari e di Ancona. Si tratta di un meccanismo che esisteva prima della legge Bossi-Fini, e che non è stato modificato. Tengo ad esprimere il mio apprezzamento per la trasparenza di tale sistema e per l'effettivo accesso che offre agli stranieri in arrivo desiderosi di avviare la procedura di asilo.
131. La situazione è alquanto diversa per molti dei 12.000 stranieri giunti irregolarmente via mare nel 2004. Arrivi così massicci rappresentano per l'Italia un'enorme sfida, sia a livello amministrativo, che umanitario. Le navi che vengono avvistate in mare – sebbene sia più adeguato, nella maggior parte dei casi, dire che sono soccorse⁵⁵ – sono condotte a Lampedusa. A fine di capire l'ampiezza di questo fenomeno migratorio, conviene ricordare che nel 2003, 163 interventi e 9325 persone sono state soccorse in mare ; 171 interventi e 11173 persone salvate nel 2004 e 141 interventi e 11194 persone soccorse dal 1° gennaio al 30 settembre 2005. Il sistema funzionante, al momento della mia visita sull'isola e al contrario di altri punti d'accesso, non disponeva di una presenza esterna indipendente che garantisse agli arrivati l'accesso ad una procedura di asilo. In seguito alle mie discussioni con il Ministro dell'Interno, questa situazione sta per essere risolta in modo soddisfacente.
132. Nel 2004, le autorità competenti hanno ricevuto 9.722 richieste di asilo, 8.701 delle quali sono state trattate nel corso dell'anno⁵⁶. In totale, l'Italia ha accolto meno di 0,2 domande di

⁵⁵ Il Presidente della Repubblica italiana ha, tra l'altro, conferito il 4 maggio 2005 la medaglia d'oro al merito civile alla bandiera delle Forze di polizia impegnate nelle operazioni di soccorso in mare.

⁵⁶ 780 persone sono state riconosciute come rifugiati e altre 2.352 hanno ottenuto una protezione sussidiaria. Il tasso di riconoscimento di tale protezione è del 36 %, di cui l' 8,96% per asilo. Fonte: UNHCR, briefing notes,

asilo per 1.000 abitanti. A titolo di confronto, la media nell'Unione europea in materia è di 0,6 per 1.000 abitanti. Malgrado questi arrivi massicci di migranti via mare, non si può quindi affermare che l'Italia subisca, in generale, una pressione insostenibile per quanto riguarda il numero di richiedenti asilo accolti sul suo territorio.

C. Diritto applicabile in materia di asilo e di protezione sussidiaria

133. Il diritto italiano riconosce un valore costituzionale al diritto d'asilo, e l'articolo 10 della Costituzione stabilisce che « [...] lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge ».
134. Malgrado tale disposizione costituzionale, l'Italia è uno dei rari Stati membri del Consiglio d'Europa a non disporre di una legge organica sull'asilo. Le disposizioni legislative relative all'asilo sono attualmente incluse nella sezione II della legge n° 189, che contiene molteplici riferimenti a norme anteriori, e in particolare al decreto-legge n° 286 del 1998. Questo intrico normativo aumenta la confusione e rende difficile la comprensione globale del diritto applicabile. Di norma, l'inclusione delle disposizioni relative all'asilo in una legge più generale non costituisce un ostacolo, fintantoché il diritto d'asilo è correttamente tutelato. Tuttavia, l'adozione di una legge specifica consente di affermare meglio la particolarità dell'asilo rispetto alle altre questioni legate all'immigrazione e conferisce all'asilo una migliore accessibilità e leggibilità.
135. La completa applicazione della legge Bossi-Fini è stata possibile solo dopo l'entrata in vigore di tutti i decreti applicativi, quindi a partire dal 21 aprile 2005. Nel corso della mia visita, nel giugno 2005, mi è stato indicato a più riprese che non potevano essere totalmente valutati l'impatto esatto o le conseguenze della nuova legge, poiché la sua applicazione era troppo recente.

D. Procedura di asilo

136. A titolo preliminare, occorre rammentare la procedura prevalentemente seguita prima della legge Bossi-Fini. Le domande di asilo erano trattate in modo centralizzato a Roma dalla Commissione centrale per i rifugiati. La legge n° 189/02 istituisce un meccanismo decentrato per la concessione del diritto di asilo, mediante l'istituzione delle Commissioni Territoriali (CT), che devono deliberare in prima istanza. Sono composte da un Prefetto, che le presiede, e da rappresentanti della Questura, delle autorità locali e dell'ACNUR. Ogni rappresentante ha un supplente. Infine, un rappresentante del Ministero degli Affari esteri può partecipare alla decisione, in caso di ingressi massicci di richiedenti asilo, o allorché la valutazione del suddetto Ministero può aiutare a esaminare meglio gli elementi della pratica del richiedente.

"Italy: misleading statistics reported in the Italian media", 27 maggio 2005.

137. In virtù del decreto applicativo del settembre 2004, sono state istituite 7 Commissioni territoriali, ciascuna competente per una grande regione italiana: a Milano per il Nordovest, a Gorizia per il Nordest, a Roma per il Centro, a Foggia per il Sudest, a Crotone per il Sudovest, a Siracusa per l'Est della Sicilia e a Trapani per l'Ovest della Sicilia.
138. La composizione delle CT conferisce all'ACNUR un diritto di voto e di partecipazione alle decisioni delle Commissioni, mentre quest'ultima disponeva unicamente di un ruolo consultivo in seno alla Commissione centrale per i rifugiati. Consente inoltre alle autorità locali responsabili in materia di accoglienza e di assistenza di partecipare al processo decisionale. Ciononostante, certe ONG hanno espresso inquietudini per tale presenza. Temono di veder apparire, tra i criteri delle commissioni territoriali, la ricerca di un incontro tra il numero di rifugiati ammessi e l'offerta di alloggio o di strutture di accoglienza. Le discussioni che ho potuto avere al riguardo con rappresentanti comunali e regionali mi portano a ritenere che allo stato attuale delle cose, tali timori non siano fondati. L'applicazione di una pratica costante e rispettosa dei diritti dei richiedenti asilo permetterà, a mio avviso, di dissipare gli ultimi dubbi. In maniera globale, si devono apprezzare i progressi derivanti dalla nuova legge che regionalizza le procedure e conferisce all'ACNUR un ruolo attivo.
139. Pur essendo prematuro analizzare in modo dettagliato il funzionamento di tali Commissioni, è possibile accennare a una eventualità. L'assegnazione a ogni Commissione di un settore territoriale, e l'obbligo di presentare la domanda di asilo fin dall'ingresso sul territorio rischiano di provocare uno squilibrio delle domande ricevute dalle varie Commissioni territoriali. Quando uno straniero è arrestato in situazione irregolare sul territorio italiano, la Questura ha la possibilità di inviarlo in un centro di identificazione; lo straniero ha la possibilità di domandare asilo in qualsiasi momento. I centri di identificazione di Crotone, Trapani e Foggia possono quindi fornire un numero importante di domande di asilo alle Commissioni territoriali competenti per le loro rispettive regioni. Bisogna quindi tenere conto di tale squilibrio e concedere mezzi finanziari e umani proporzionati alle necessità di ciascuna delle commissioni territoriali.
140. Le CT sono competenti per trattare le domande di asilo e per accordare lo status di rifugiato, ma possono anche, se del caso, accordare una protezione sussidiaria⁵⁷. Per quanto riguarda il riconoscimento dei diritti, il sistema normativo assimila i beneficiari del diritto di asilo a coloro che usufruiscono di una protezione umanitaria.
141. La Commissione centrale per i rifugiati, già organo competente in materia di asilo, è trasformata dalla legge Bossi-Fini in Commissione nazionale per il diritto di asilo (CNDA). Questo nuovo organo ha competenza per costituire, coordinare e soprintendere alle Commissioni territoriali, raccogliere le statistiche a livello nazionale e decidere la cessazione e la revoca dello status di rifugiato. Come le Commissioni Territoriali, la CNDA è presieduta da un prefetto ed è composta da un rappresentante del Ministero dell'Interno, del Ministero degli Affari esteri, del Consiglio dei ministri e dell'ACNUR, che dispone in questo caso unicamente di un ruolo consultivo.

⁵⁷ Articolo 32, 1 – quarter – 4 della legge n°189/2002.

142. Con l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini, le procedure di asilo sono di due tipi: ordinaria o semplificata. La procedura ordinaria è ormai riservata unicamente agli stranieri entrati legalmente sul territorio. Non deve superare un periodo di tre mesi. Accanto ad essa, è stata istituita una procedura semplificata, destinata agli stranieri in situazione irregolare. E' più breve, ed è soprattutto accompagnata dalla detenzione automatica dei richiedenti asilo ai quali viene applicata.

a) La procedura di asilo ordinaria

143. La legge Bossi-Fini contiene delle disposizioni dettagliate relative al trattamento e ai termini applicabili per la procedura di asilo ordinaria. Due giorni dopo la presentazione della domanda di asilo, la Questura la trasmette alla CT, che deve procedere all'audizione del richiedente entro un periodo di trenta giorni. La legge prevede che il richiedente sia in possesso di un'autorizzazione provvisoria di soggiorno di 35 giorni, rinnovabile fino alla conclusione della procedura. La decisione della commissione, per iscritto e motivata, viene adottata nei tre giorni successivi all'audizione. Se si tratta di una decisione di rifiuto, viene emanato un ordine di espulsione nei confronti del richiedente. Ai sensi della legge, il richiedente ha la facoltà, con una domanda motivata, di sollecitare presso il prefetto l'autorizzazione di restare sul territorio fino alla definizione della procedura di ricorso.

144. Nei quindici giorni successivi al rifiuto, il richiedente ha la facoltà di contestare la decisione dinanzi ad un giudice unico. Il ricorso non ha effetti sospensivi⁵⁸. Il decreto di attuazione della legge⁵⁹ conferisce tuttavia al Prefetto la competenza per autorizzare lo straniero a rimanere sul territorio fino alla conclusione del ricorso. Per essere ricevibile, questa domanda deve essere motivata e deve allegare fatti nuovi o rischi particolari. La legge indica infine che il ricorso può essere interposto dall'estero attraverso i servizi diplomatici italiani. Una sola decisione amministrativa relativa allo status di richiedente asilo può bastare per comportare l'espulsione, il che a mio avviso va a scapito della protezione offerta. Inoltre, vista l'inerzia e la complessità delle procedure italiane, la possibilità di ricorso dall'estero e soprattutto le sue probabilità di successo sembrano fortemente limitate.

145. Mi sia consentito di aggiungere un'osservazione, di ordine più generale, che riguarda i tempi assegnati alla Commissione territoriale per pronunciarsi, ossia entro i tre giorni successivi all'audizione. La Commissione è composta da quattro o anche cinque membri, che non sono tutti, almeno inizialmente, degli specialisti dei problemi in materia di asilo. Pertanto, pare difficile che le decisioni possano intervenire entro tali termini. Lo stesso vale per i tempi previsti per la procedura di asilo semplificato.

b) La procedura di asilo semplificata

146. Riguarda due categorie di richiedenti: gli stranieri che hanno presentato una domanda dopo essere stati arrestati per passaggio o tentativo di passaggio illegale della frontiera, o che si trovano in situazione irregolare, e coloro che, al momento in cui presentano la domanda, sono già oggetto di un provvedimento di espulsione o di allontanamento. Nel primo caso, non appena ricevuta la domanda, il richiedente è trattenuto in un centro di identificazione. La sua domanda è trasmessa nei due giorni successivi alla CT competente, che gli concede un'audizione entro quindici giorni e decide nei tre giorni successivi. Il richiedente ha la

⁵⁸ Articolo 1 ter, comma 6 della Legge Bossi-Fini.

⁵⁹ Articolo 17 del decreto n. 303/2004.

facoltà di domandare una revisione della decisione entro cinque giorni. A questo titolo, la procedura semplificata offre dunque una via supplementare di ricorso per rapporto alla procedura ordinaria. Nel corso della procedura di revisione, il richiedente resta ospite del centro di identificazione. Se viene confermata la decisione di rifiuto della stessa Commissione territoriale supplita da un membro della Commissione nazionale, il richiedente ha la facoltà di introdurre un ricorso non sospensivo dinanzi a un tribunale ordinario. Nell'ambito di tale procedura, la legge autorizza il trattenimento dei richiedenti per un periodo di 20 giorni al massimo. Se, al termine di tale periodo, la CT non si è pronunciata, il richiedente è liberato e ottiene un'autorizzazione di soggiorno di tre mesi, rinnovabile fino alla definizione della procedura. Quando la decisione è negativa, viene accompagnata da un ordine di espulsione. Nel secondo caso (ossia uno straniero che sollecita l'asilo essendo oggetto di provvedimento di allontanamento), viene trattenuto presso un Centro di permanenza temporanea e di assistenza. La procedura seguita è poi la stessa, tranne che può essere trattenuto per un massimo di sessanta giorni, in attesa di decisione. La procedura semplificata di asilo non costituisce quindi una procedura sbrigativa. Se applicata con i mezzi e il rigore necessari, pare offrire le stesse garanzie procedurali della procedura ordinaria.

147. La legge n° 189/2002 ribadisce che i richiedenti asilo non devono, in linea di massima, essere trattenuti. Tuttavia, l'articolo 32 della stessa legge prevede che qualsiasi richiedente asilo arrestato in situazione irregolare (al momento dell'ingresso, nel corso del soggiorno o al momento in cui ha cercato di sfuggire a un controllo alla frontiera), deve essere trattenuto presso un centro di identificazione. La legge consente inoltre al capo della Questura di richiedere il trattenimento in un centro di identificazione, per un massimo di 20 giorni, per qualsiasi richiedente asilo, al fine di:

- Verificarne l'identità o la nazionalità (in caso di dubbio o di assenza di documenti)
- Verificare gli elementi della sua richiesta di asilo, qualora tali elementi fossero altrimenti andati persi
- Stabilire se il richiedente asilo è ammissibile sul territorio.

148. Il decreto di applicazione della legge precisa che si tratta di centri chiusi. Tuttavia, certi migranti possono godere di un regime di « semi-libertà » tra le 8 e le 20, concesso dal direttore del centro. Delle autorizzazioni di uscita più lunghe possono essere accordate per motivi personali, di salute o familiari, o per esigenze legate all'esame della domanda di asilo. Pur esistendo, in linea di massima, non pare che tale possibilità sia molto applicata, nella realtà. Inoltre, il mancato rispetto delle norme relative ai permessi di uscita è considerato come una rinuncia alla domanda di asilo.

149. Sono stati istituiti vari tipi di centri di accoglienza e di permanenza per stranieri. La legge Bossi-Fini prevede la creazione di centri di identificazione, destinati a trattenere in detenzione gli stranieri la cui identità (CDI) deve essere verificata. Esistono inoltre dei centri di permanenza temporanea e di assistenza (CPTA), in cui gli stranieri sono trattenuti prima della loro espulsione. Esistono attualmente 3 centri di identificazione: a Foggia (378 posti), Crotone (300 posti) e Trapani (210 posti). Il Governo ha l'intenzione di aprire un CDI a Gorizia (150 posti, apertura prevista nel maggio 2006), Milano (200 posti previsti), Roma e Siracusa (progetti da determinare). Nell'attesa dell'apertura di

queste nuove strutture, alcuni centri vengono utilizzati sia come centro di prima accoglienza, che come centro di identificazione e CPTA, il che contribuisce a creare confusioni e a trattenere insieme gli stranieri per i quali è in corso l'identificazione e quelli oggetto di un provvedimento di espulsione.

- 150.E' legittimo per uno Stato voler controllare il flusso migratorio e verificare che la procedura di asilo non venga sviata dalla sua finalità, che è quella di proteggere delle persone perseguitate. Occorre però tenere presente, come del resto lo ricorda la legge Bossi-Fini, che il posto di un richiedente asilo non è in un centro di detenzione, o, in modo più generale, in un luogo in cui è privato della libertà di muoversi liberamente.
- 151.Il trattenimento dei richiedenti asilo è accettabile solo per brevi periodi e per ragioni specifiche. La legge istituisce una distinzione tra i richiedenti entrati regolarmente, che usufruiscono di una procedura ordinaria e della libertà di movimento, e gli altri, la cui domanda è analizzata con procedura semplificata e che vengono trattenuti in un centro. Tale differenziazione offre un « vantaggio » a coloro la cui pratica di asilo dovrebbe essere facilitata dal punto di vista amministrativo, poiché sono entrati legalmente sul territorio con un documento di identità in regola. In compenso, rende la procedura semplificata più difficile per gli « irregolari », mentre in realtà non esiste nessuna distinzione tra questi due tipi di domande di asilo.
- 152.Nella pratica, pochissimi richiedenti asilo entrano legalmente sul territorio, disponendo per di più di documenti di identificazione. Posso comprendere la volontà dell'Italia di agevolare e regolare le procedure di asilo, ma occorre che le distinzioni non avvengano unicamente su questioni di ordine amministrativo, e soprattutto che la pratica detentiva non costituisca la norma, bensì piuttosto una misura applicata dopo lo studio di ogni singolo caso.

E. I centri di permanenza temporanea e di assistenza

a) Gestione e funzionamento dei CPTA

- 153.I Centri di permanenza temporanea e di assistenza (CPTA), creati nel 1998, sono destinati a mantenere sotto il controllo dell'amministrazione, ovverosia in detenzione, gli stranieri oggetto di un provvedimento di allontanamento. I CPTA sono stati istituiti per trattenere gli stranieri in situazione irregolare, coloro che non hanno il diritto di ingresso o di soggiorno in Italia, coloro che devono essere espulsi o ricondotti alla frontiera, ma per i quali il provvedimento non può essere applicato immediatamente, per ragioni sanitarie, di identificazione, di documenti di viaggio o in attesa di un mezzo di trasporto.
- 154.L'Italia dispone di 15 CPTA, le cui dimensioni e modi di funzionamento sono variabili. Sono gestiti da associazioni caritative, spesso confessionali, o da cooperative sociali, come ho potuto constatarlo a Ponte Galeria (Croce Rossa) e a Lampedusa (Confraternita nazionale della Misericordia). Queste organizzazioni hanno concluso una convenzione con il Ministero dell'Interno, che rimane l'autorità di tutela dei centri. Questa delega nella gestione dei centri evita l'onnipresenza del personale del Ministero dell'Interno, che è incaricato unicamente di garantire la sicurezza. Inoltre, come ho potuto apprezzarlo nel corso delle mie visite a Ponte Galeria e a Lampedusa, il personale di tali centri dimostra grande spirito di dedizione e capacità di ascolto nei confronti degli stranieri.

155. Il funzionamento dei CPTA è disciplinato da una circolare del Ministero dell'Interno del 30 agosto 2000, « *Direttiva generale in materia di Centri di Permanenza e di Assistenza ai sensi dell'art. 22, comma 1) del DPR 31 agosto 1999* », che contiene una carta dei diritti e dei doveri dei migranti detenuti. Tale direttiva non ha ancora permesso di garantire un'omogeneità nella gestione e nel funzionamento dei vari centri, per cui il Ministero dell'Interno mi ha spiegato di aver emanato il 27 novembre 2002 delle « Linee guida per la gestione dei CPTA ».
156. Si tratta di norme che riconoscono un certo numero di diritti ai migranti trattenuti nei centri e garantiscono loro dei servizi. Hanno per esempio il diritto di praticare la loro religione, il diritto alla riservatezza dei colloqui con il loro avvocato, o di esprimersi nella propria lingua o in un'altra a loro nota, se necessario tramite un interprete. Possono inoltre ricevere le visite di membri della famiglia, delle autorità diplomatiche o dei ministri del culto. Infine, secondo la circolare del 30 agosto 2000, le associazioni che gestiscono i centri devono fornire il vitto e l'alloggio, un'assistenza medica, vestiti e prodotti di igiene alle persone trattenute, e una tessera telefonica di 5 €, come pure l'invio di 10 lettere ogni 10 giorni.
157. Per quanto riguarda la visita delle ONG, soltanto i membri delle associazioni che lavorano nel centro sono autorizzati ad entrarvi. Molte ONG e altre organizzazioni attive nel campo dei diritti dei migranti mi hanno informato della loro impossibilità ad avere accesso ai centri. Sebbene i rappresentanti dell'ACNUR siano autorizzati a recarsi nei CPTA in qualsiasi circostanza, in virtù dell'articolo 32 della Bossi-Fini, ritengo essenziale che delle organizzazioni responsabili e indipendenti possano accedere a tali centri in cui sono trattenuti degli stranieri, per garantire la trasparenza e la conformità delle procedure di trattenimento e di espulsione.

b) Condizioni di vita nei CPTA

158. Le condizioni di vita nei diversi CPTA variano molto in funzione dell'infrastruttura, del modo di gestione e della popolazione presente. Ho visitato il CPTA di Ponte Galeria, situato nel comune di Roma. Al momento della mia visita, ospitava 265 stranieri, per una capacità di 300 posti. Il trattamento riservato agli stranieri dalla Croce Rossa italiana mi è parso del tutto soddisfacente. I trattenuti sono alloggiati in « casette » che ospitano al massimo 8 persone. I posti vengono assegnati in funzione della provenienza e della storia della persona. Ogni struttura dispone di un piccolo cortile, circondato da alte inferriate. Le porte delle casette e dei cancelli sono aperte durante la giornata, il che consente una libera circolazione ai trattenuti in uno spazio più grande di quello della loro struttura.
159. Pare che non sia sempre il caso. Mi è stato indicato che certi CPTA non dispongono sempre di strutture adeguate (stranieri alloggiati in tende, assenza di spazi di ricreazione, poche possibilità di accesso all'esterno). Il numero di stranieri trattenuti varia a seconda dei flussi migratori e degli arresti. Il sovraffollamento di certi CPTA è d'altronde frequente, e incide negativamente sulle condizioni igieniche delle persone e dei centri⁶⁰.

⁶⁰ Rapporto d'Amnesty International, *Italy : temporary stay – permanent rights*, giugno 2005, EUR30/004/2005.

160. Sotto il profilo medico, l'accesso alle cure nei CPTA e la presa in considerazione della salute psicologica degli stranieri sono state vivamente criticate, e considerate molto carenti⁶¹. Le condizioni constatate al CPTA di Ponte Galeria mi sono invece parse adattate; il centro dispone di una struttura medica moderna e offre le cure necessarie agli stranieri trattenuti. La visita medica, garantita dalla Croce Rossa italiana, avviene all'ingresso e all'uscita dal centro. Questa mia unica visita non può tuttavia rispecchiare la situazione di tutti i 15 CPTA.
161. Infine, nel corso della mia visita, ho notato che era in preparazione la costruzione di un Centro di identificazione nello stesso complesso del CPTA di Ponte Galeria. Questa integrazione di due centri corrisponde all'auspicio formulato dal Ministro dell'Interno di costruire dei centri multifunzionali, che contengano le strutture che vanno dall'accoglienza, all'espulsione, passando dal trattamento dei richiedenti asilo. Il trattamento più rapido delle pratiche di asilo che ne deriverà non deve tuttavia avvenire a scapito delle garanzie e delle tutele offerte.

F. La situazione particolare nell'isola di Lampedusa

162. L'isola di Lampedusa è il punto più a sud dell'Italia, situata a soli 113 Km dalle coste tunisine. Con una superficie di 20 Km² per 5.500 abitanti, l'isola è una destinazione privilegiata del turismo estivo italiano. Tuttavia, ormai da quasi dieci anni, è anche diventata una delle porte di ingresso in Europa per dei migranti provenienti dall'Africa, dal Medio Oriente e dall'Asia, via l'Africa del Nord.
163. E' stato aperto nel 1998 un CPTA provvisorio, nelle immediate vicinanze dell'aeroporto, per fronteggiare gli arrivi dei migranti che giungono via mare, soprattutto dalla Libia. Il centro è costituito da strutture prefabbricate, che possono ospitare una quindicina di migranti ciascuna, e la sua capacità è di 190 persone al massimo. Al momento della mia visita, erano trattenuti 178 uomini. Vista la sua ubicazione, il centro è piuttosto esiguo, e offre poco spazio libero attorno alle baracche di abitazione.
164. Il centro è gestito dall'organizzazione religiosa *Confraternita nazionale della Misericordia*, che impiega circa 25 persone. Come a Ponte Galeria, l'associazione si occupa dell'alloggio e del vitto dei migranti. Gli stranieri con i quali ho parlato mi hanno detto di essere trattati con umanità e rispetto sia dal personale della *Misericordia*, che dalla polizia che garantisce la sicurezza e l'ordine pubblico all'interno del CPTA. Il personale del centro, e in particolare il suo direttore mi hanno indicato di essere soddisfatti del loro lavoro, malgrado le importanti difficoltà al momento di arrivi massicci.
165. Tuttavia, dopo la mia visita a Lampedusa, sono state pubblicate nella stampa delle dichiarazioni inquietanti relative a maltrattamenti e ad angherie nei confronti degli stranieri trattenuti a Lampedusa. E' indispensabile fare luce completa e trarre tutte le conseguenze sia sulle responsabilità individuali, che sulle possibili carenze strutturali suscettibili di aver permesso il verificarsi di tali episodi.

⁶¹ Per maggiori dettagli, si veda il Rapporto di Medici senza Frontiere – Italia, *Rapporto sui centri di permanenza temporanea e di assistenza*, gennaio 2004.

166. Infatti, con l'arrivo dell'estate, le navi affluiscono sempre più numerose verso l'isola, ed è frequente che il centro accolga un numero di migranti ben superiore alla sua capacità massima. L'anno scorso, il centro ha accolto fino a 1.200 migranti nello stesso tempo. In caso di afflusso massiccio, i nuovi arrivati restano poco tempo – circa due o tre giorni – il tempo necessario perché l'amministrazione possa organizzare il loro trasferimento verso altri centri della Sicilia o del continente.
167. Come ho avuto modo di constatarlo, il centro non è affatto adattato per accogliere una tale quantità di persone, anche per un breve periodo. Oltre alle baracche, esistono pochissimi spazi disponibili all'interno del recinto, e non permettono assolutamente di installare degli alloggi, nemmeno in modo provvisorio. Non posso immaginare quali debbano essere state le condizioni di promiscuità e di sovraffollamento al momento di questi arrivi massicci. Il centro non soddisfa affatto i criteri minimi necessari per accogliere in modo decente un numero di persone superiore a quello della sua capacità massima, sia dal punto di vista dell'alloggio, che per ragioni sanitarie. D'altro canto, questo sovraffollamento ha provocato un deterioramento accelerato delle strutture di accoglienza e in particolare dei servizi igienici, che spesso sono degradati (porte staccate, gabinetti intasati, lavabi rovinati).
168. Conscio di tali condizioni inaccettabili, il Ministero dell'Interno aveva predisposto di costruire un altro centro sull'isola, progetto che è stato nel frattempo abbandonato, a causa dell'opposizione della popolazione locale. Ormai si prevede di trasformare una struttura già esistente, un'ex caserma, in un nuovo centro, che potrebbe accogliere fino a 300 persone. Mi sono stati mostrati i piani di questo centro futuro, e sono stato informato che i lavori inizieranno prossimamente per una messa in servizio prevista per l'estate del 2006. Dopo la mia visita, sono stato informato che il Ministero dell'Interno intendeva modificare lo statuto del centro di Lampedusa per farne un "centro di soccorso e di prima accoglienza" con lo scopo di trasferire al più presto gli arrivati verso altri centri preesistenti o in via di progettazione⁶². Devo quindi congratularmi di questa iniziativa ed invitare le autorità italiane a realizzarle al più presto. In effetti, è indispensabile aumentare la capacità dei centri di accoglienza per fare fronte agli arrivi massicci e migliorare la gestione amministrativa, logistica e umana di queste situazioni in modo da evitare che gli eventi passati si riproducano.
169. Poco prima della mia visita⁶³, il Ministero dell'Interno ha aperto un ufficio all'interno del CPTA e sono ormai presenti in permanenza sull'isola due poliziotti incaricati di trattare le questioni di immigrazione. Precedentemente, i poliziotti dovevano arrivare da Agrigento (città del sud della Sicilia, a 250 Km da Lampedusa) ogni volta che era avviata una procedura amministrativa. Il giudice di pace, invece, che teoricamente deve ascoltare ogni straniero quando è pronunciata nei suoi confronti una decisione di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera, continua a risiedere ad Agrigento, e dovrebbe quindi recarsi a Lampedusa in elicottero o via nave ogni qualvolta si riveli necessario.

⁶² A Porto Empedocle una tensostruttura sarà presto aperta, ad Agrigento il centro precedentemente chiuso sarà ristrutturato ed il centro di Caltanissetta dovrebbe essere ampliato.

⁶³ Dal mese di maggio 2005.

G. L'allontanamento di certi stranieri respinti

170. Nel corso della mia visita, molti dei miei interlocutori hanno sollevato la questione delle circostanze nelle quali si procede all'allontanamento di un certo numero di stranieri. Come mi hanno spiegato le autorità italiane, numerosi stranieri sono rinviiati in gruppo per mezzo di voli organizzati, rapidamente dopo il loro arrivo sull'isola, verso vari paesi, e soprattutto la Libia. Per esempio, sui 3.000 stranieri sbarcati a Lampedusa tra settembre 2004 e marzo 2005, 1.647 sono stati rinviiati in Libia, e 126 in Egitto⁶⁴.
171. In base alle informazioni che mi sono state comunicate, le autorità italiane inviano verso la Libia i cittadini libici come pure degli « Egiziani ». Mi è stato inoltre spiegato che tale riaccompagnamento alla frontiera viene effettuato sulla base di un'identificazione sommaria degli arrivati. Di norma, tale genere di allontanamento viene praticato poco dopo l'arrivo dei migranti nel centro di Lampedusa. Questi allontanamenti sono effettuati in un contesto poco trasparente, senza un controllo esterno e indipendente, contrariamente a quanto avviene negli altri punti di ingresso in Italia.
172. La legge prevede che la polizia delle frontiere abbia la possibilità di respingere gli stranieri che si presentano alla frontiera senza i documenti necessari per essere ammessi sul territorio italiano. Viene riservata la stessa sorte a coloro che tentano di entrare illegalmente e sono arrestati alla frontiera o subito dopo. Un terzo caso di respingimento riguarda coloro che, pur non soddisfacendo le condizioni di ingresso, sono stati accettati a titolo provvisorio sul territorio, per ragioni umanitarie: è il caso in particolare di coloro che sbarcano sulle coste, o sono recuperati in mare e che giungono a Lampedusa. La legge precisa tuttavia, conformemente al principio di non respingimento della Convenzione di Ginevra, che il respingimento non è applicato agli stranieri che presentano una domanda di asilo. Le condizioni e i criteri secondo i quali tali stranieri sono rimpatriati sono quindi determinanti per garantire il rispetto del principio di non respingimento.

a) Identificazione degli stranieri allontanati

173. Prima del respingimento, le autorità italiane effettuano un'identificazione sommaria, per stabilire il paese di origine dello straniero. La maggior parte di coloro che sbarcano a Lampedusa sono sprovvisti dei documenti di identità, o perché li hanno persi nel corso del viaggio, o perché li hanno essi stessi distrutti, spesso consigliati dai "passatori", per rendere più complicata la procedura di identificazione. Gran parte delle persone rinviate in Libia, secondo le autorità italiane, sono degli Egiziani. Non possono però essere allontanati in Egitto, in assenza di un'identificazione ufficiale delle autorità consolari egiziane in Italia. In pratica, la nazionalità degli stranieri viene determinata sulla base di un breve colloquio con un poliziotto e un interprete, durante il corso del quale loro potrebbero eventualmente chiedere l'asilo, e soprattutto sulla base della lingua parlata e dell'accento. A mio avviso, una decisione così greve di conseguenze, poiché si tratta di determinare la nazionalità e l'allontanamento dello straniero, non può essere presa basandosi su un presunto accento o sulla lingua parlata.
174. Per svariate ragioni, l'amministrazione italiana non ricorre sempre a interpreti professionali nel corso di questi colloqui⁶⁵. L'assenza di interpreti giurati rafforza i timori sulla parzialità

⁶⁴ Comunicazione del Ministro dell'Interno, Giuseppe Pisanu, davanti al Senato, il 29 giugno 2005.

⁶⁵ Certe ONG mi hanno indicato che nel corso dei colloqui realizzati nel maggio 2005, è stata l'amica egiziana di un funzionario della Prefettura di Agrigento che ha funto da interprete.

della procedura e sulla sua assenza di trasparenza, che ho già esposto precedentemente. Malgrado il costo economico di tale misura, è indispensabile garantire che sia presente un interprete professionale a tali colloqui, per accertarsi che le affermazioni degli stranieri siano correttamente interpretate.

175. E' comprensibile che uno Stato desideri rinviare gli stranieri irregolari che non sono dei richiedenti asilo, o che non rientrano nell'ambito di una tutela particolare. E' tuttavia imperativo accordare un tempo sufficiente perché le persone possano eventualmente formulare tale domanda⁶⁶. Gli stranieri arrivano spesso in condizioni fisiche e morali pietose, prostrati dopo un viaggio pericoloso, e non sanno esattamente neppure dove sono giunti e quale sarà la loro sorte. Pare quindi poco probabile che possano formulare immediatamente una domanda di asilo, o far comprendere che rischiano di subire una persecuzione o una violazione dei diritti dell'uomo, durante un colloquio sommario prima dell'allontanamento.
176. In questo caso, gli allontanamenti si realizzano sulla base dell'articolo 10 della legge sull'immigrazione e l'asilo che prevede la possibilità, in certe condizioni, di respingere gli stranieri che siano entrati in modo irregolare nel territorio italiano. La decisione di respingere, a differenza di quella di espulsione, non richiede l'intervento di un giudice. Così, questi respingimenti sono realizzati dall'amministrazione senza alcun controllo esterno, nell'assenza, nel centro, di un'organizzazione o autorità indipendente. Sembra dunque che questa procedura sia poco trasparente e non offra garanzie sufficienti agli arrivati.

b) Paesi di destinazione delle persone allontanate

177. Pare che l'Italia consideri l'Egitto e la Libia come Stati sicuri, verso i quali possano essere respinti degli individui, senza rischio di violare il principio di non respingimento e senza esporli a trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Come l'ho già indicato in un parere⁶⁷, anche nei paesi democratici generalmente sicuri, si possono verificare delle situazioni nelle quali non tutti gli individui o non tutti i gruppi si trovano in sicurezza.
178. Senza procedere a un'analisi dettagliata dei due paesi sopraccitati, si può facilmente ammettere che il loro carattere democratico possa essere considerato per lo meno perfettibile. Bisogna poi rammentare che la Libia non ha ratificato, e non ha nemmeno firmato la Convenzione di Ginevra del 1951, relativa alla protezione dei rifugiati. L'esistenza di accordi bilaterali tra tali paesi e l'Italia, o l'attuazione di una cooperazione rafforzata in settori quali il rispetto dei diritti dell'uomo o la tutela dei richiedenti asilo, non dovrebbero bastare per esentare il paese di accoglienza dall'effettuare un'analisi sufficiente sulla situazione di ogni singola persona ricondotta alla frontiera, come lo esigono i principi del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani.

⁶⁶ I principi guida del Consiglio d'Europa sul ritorno forzato contengono la sintesi del diritto applicabile in materia. Il principio 2 relativo all'adozione della decisione di allontanamento indica che la decisione « deve essere presa unicamente se le autorità dello Stato di accoglienza hanno preso in considerazione tutte le informazioni pertinenti di cui dispongono e se sono convinte [...] che l'applicazione di tale decisione non esporrà la persona [...] a un rischio reale di essere giustiziata o sottoposta alla tortura », Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 20 principi guida sul ritorno forzato, 4 maggio 2005, CM(2005)40.

⁶⁷ Si veda il parere del Commissario per i diritti umani su certi aspetti del progetto di legge sugli stranieri del Governo finlandese, CommDH(2003)13.

179. Le autorità italiane hanno riconosciuto che il rinvio verso la Libia costituiva solo una tappa e che spettava poi alle autorità libiche decidere l'espulsione degli stranieri verso il loro paese di provenienza. I principi internazionali che disciplinano il riaccompagnamento alla frontiera, segnatamente il principio di non respingimento, impongono tuttavia agli Stati di garantire che le persone allontanate non siano dei richiedenti asilo potenziali. Obbligano inoltre ad accertarsi che lo Stato verso cui sono estradate le persone non le esporrà a un rischio di tortura o di morte, mediante un nuovo allontanamento⁶⁸. Qualora lo straniero non abbia potuto avere un accesso a una procedura di asilo, tale pratica costituisce un respingimento indiretto e consente a uno Stato non democratico, che per di più si rifiuta di impegnarsi a rispettare il diritto dei rifugiati a livello internazionale, di decidere della sorte dei richiedenti asilo potenziali, o di quella di persone che potrebbero subire violazioni dei loro diritti più fondamentali.
180. Preoccupato dal rischio che le autorità italiane allontanino dei richiedenti asilo potenziali, ne ho discusso con il Ministro dell'Interno. Mi ha innanzitutto espresso la sua ferma volontà di garantire pienamente il rispetto del diritto, ma ha convenuto con me che questa mancanza di trasparenza nella procedura dà adito a dubbi, critiche e eventuali abusi. Visto il successo del partenariato tra la società civile e l'amministrazione italiana in materia di migrazioni – sia per l'ingresso sul territorio, con il CIR, che per la gestione dei CPTA –, il Ministro ha pertanto accettato la mia proposta di permettere la presenza permanente di un ufficio dell'ACNUR a Lampedusa i cui membri beneficerebbero di un accesso permanente al centro. Dopo la mia visita, il Ministro mi ha personalmente informato che i suoi servizi hanno preso contatto con l'ACNUR e che l'ufficio sarà aperto prossimamente. Il Ministro ha esteso tale offerta di cooperazione all'IOM e alla Croce Rossa italiana e suppongo che le tappe pratiche necessarie per consolidare tale accordo siano ormai a uno stadio avanzato. Mi compiaccio vivamente di tale iniziativa, che consentirà, ne sono certo, di dissipare i dubbi che potevano sussistere in materia di allontanamento delle persone, e di garantire maggiormente il completo rispetto del diritto nazionale e internazionale.

H. Procedure di espulsione

181. Prima della legge Bossi-Fini, la maggior parte delle decisioni di espulsione conteneva un invito a lasciare il territorio entro 15 giorni. Dopo l'entrata in vigore della nuova legge, l'accompagnamento alla frontiera è diventato la norma. Nel caso in cui un riconducimento non potesse essere immediatamente attuato, lo straniero è allora trattenuto in un CPTA. Gli stranieri possono introdurre un ricorso dinanzi a un giudice di pace contro la decisione di espulsione emanata dal Prefetto. Il ricorso può essere introdotto entro 60 giorni e il giudice deve pronunciarsi nei 20 giorni seguenti. Il ricorso non ha tuttavia effetto sospensivo sulla misura di espulsione.
182. A seguito di una decisione della Corte costituzionale, è stato apportato un emendamento alla legge Bossi-Fini⁶⁹ per garantire un controllo giurisdizionale delle decisioni di espulsione. Ormai, dopo la comunicazione allo straniero della sua espulsione con esecuzione immediata da parte della Questura, un giudice di pace viene adito nelle 48 ore e

⁶⁸ 20 principi guida sul ritorno forzato, Principio 2 : « 3. Quando lo stato verso il quale viene rinviata la persona non è lo stato di provenienza, la decisione di allontanamento dovrebbe essere presa unicamente se le autorità degli stati di accoglienza sono convinte, al di là di ogni ragionevole dubbio, che lo stato verso il quale viene rinviata la persona non procederà alla sua espulsione verso uno stato terzo, dove potrebbe essere esposta a un rischio reale di tortura o di morte, CM(2005)40.

⁶⁹ Decreto-legge 241/2004 approvato dal Parlamento ed assorbito dalla legge 271/2004.

deve pronunciarsi nelle 48 ore successive sull'opportunità della misura. Lo straniero compare dinanzi al giudice di pace nel CPTA assistito da un avvocato. E' possibile presentare ricorso contro la decisione del giudice di pace, ma tale ricorso non è sospensivo.

183. In caso di impossibilità, per l'amministrazione, di procedere all'espulsione entro i termini assegnati, lo straniero è rimesso in libertà, con obbligo di lasciare il paese entro 5 giorni. In caso di mancato rispetto di tale ordine, lo straniero può essere perseguito penalmente, con pene che vanno da sei mesi a quattro anni di carcere, accompagnate dal divieto di rientro sul territorio italiano per un periodo che va da cinque a dieci anni⁷⁰. Interdetto di soggiorno, spesso non può nemmeno ritornare nel suo paese per le stesse ragioni che ne hanno impedito l'espulsione, (mancanza di documenti di viaggio, mancanza di risorse finanziarie). Di conseguenza, lo straniero che non ha potuto essere oggetto di un provvedimento di espulsione diventa di fatto un « irregolare regolare » se resta sul territorio italiano dopo il termine dei 5 giorni. Da notare che gli stranieri irregolari hanno accesso gratuito alle cure mediche di pronto soccorso.
184. Sebbene non mi sia stata riferita nessuna dichiarazione circa presunte violenze delle autorità italiane nel corso delle espulsioni, ho tuttavia indicato al Ministro dell'Interno che la presenza di un osservatore esterno e imparziale potrebbe garantire e rafforzare il pieno rispetto della dignità umana e la buona reputazione dell'Italia in materia. E' quindi con piacere che ho ricevuto le sue informazioni, in base alle quali sono in corso delle discussioni per permettere ai medici della Croce Rossa italiana di accompagnare gli stranieri fino all'imbarco sull'aereo nel corso delle espulsioni. In caso di ricorso a voli non commerciali per trasportare degli stranieri allontanati, occorrerebbe che gli stessi medici fossero presenti al momento del volo.
185. Secondo le informazioni fornite dal Ministro dell'Interno, l'Italia ha riaccompagnato alla frontiera e allontanato dal territorio 59.965 stranieri nel 2004. Si noti che la cifra è in calo rispetto agli anni precedenti⁷¹. Il Ministro ha tenuto a rammentare che tali ritorni hanno un costo economico importante – intorno ai 21 milioni di euro per il 2004. Vanno inoltre segnalate, al riguardo, le difficoltà incontrate dalle autorità italiane, come del resto da altre autorità in Europa, sul piano della mancata cooperazione da parte dei consolati. Molti Stati rifiutano semplicemente di fornire delle informazioni sui loro cittadini, o di cooperare per il rilascio dei documenti necessari. L'Italia, vittima della sua posizione geografica, come altri paesi al sud o all'est dell'Europa, deve assumersi da sola l'onere finanziario del ritorno dei migranti economici che sono riusciti a raggiungere le porte dell'Europa. Come non ho mai mancato di rammentarlo⁷², pare indispensabile che gli Stati membri dell'Unione europea condividano le loro responsabilità per quanto riguarda questi migranti desiderosi di accedere al territorio europeo, per poter garantire loro

⁷⁰ Articolo 14 comma 5 – ter del decreto legislativo n° 286/98, modificato dal decreto legislativo n° 241/04.

⁷¹ 65.163 persone nel 2003 e soprattutto 88.501 nel 2002.

⁷² Si veda il 4° rapporto annuale del Commissario per i diritti umani, gennaio-dicembre 2003.

un'accoglienza degna e il rispetto dei loro diritti fondamentali e umanitari. Inoltre, l'Unione europea, in cooperazione con gli Stati interessati del continente africano, potrebbe istituire una politica efficace e coordinata che offra a queste persone, oggi condannate a una disperata erranza, una possibilità di restare nel loro paese d'origine, con una scelta di vita sufficientemente dignitosa per loro e le loro famiglie.

I. Decreto antiterrorismo e espulsione

186. Poco dopo la mia visita, l'Italia ha adottato una legge relativa alla lotta al terrorismo⁷³. Tale decreto permette di limitare l'accesso a un avvocato nel corso delle prime 24 ore della custodia cautelare per una persona sospettata di avere legami con attività terroristiche. L'articolo 3, in particolare, consente a un prefetto – e non più a un giudice – di disporre l'espulsione di uno straniero per prevenire un atto terroristico. Inoltre, tale decisione amministrativa può essere presa unicamente sulla base di indizi o del sospetto che la persona minacci la sicurezza del paese. Il decreto, ancora in deroga al diritto comune, consente di contestare la decisione di espulsione unicamente dinanzi ai tribunali amministrativi. Questa procedura giurisdizionale non ha effetti sospensivi. Fin dalla sua adozione, le autorità hanno fatto uso di questa disposizione per arrestare, interrogare ed espellere degli stranieri sospettati di essere vincolati con delle attività terroristiche ma contro chi, si possa supporre che gli elementi di prova non erano sufficienti per iniziare una procedura penale.

187. Secondo le informazioni fornite dalle autorità italiane, queste espulsioni, come nel caso delle espulsioni ordinarie, non possono essere effettuate qualora esistesse un rischio di persecuzione per lo straniero. Questa garanzia è, in effetti, indispensabile. A mio avviso, è indispensabile che l'esame di tali rischi sia debitamente realizzato da un'autorità giudiziaria e non soltanto da un'istanza amministrativa rappresentando il Governo, nel caso di specie il Prefetto. Il ricorso giudiziario *a posteriori*, senza effetti sospensivi, non può essere una garanzia sufficiente.

188. In materia di terrorismo, è fondamentale che il sistema da privilegiare sia il perseguimento penale dei terroristi e non il rinvio verso un altro paese. Questa facilità di espulsione offerta si limita a spostare un rischio potenziale, senza per questo combatterlo efficacemente. D'altro canto, è indispensabile, in tali casi, che vengano debitamente analizzati da parte di un'autorità giudiziaria, e non unicamente di un'autorità amministrativa, i rischi che la persona subisca atti di tortura nel paese verso il quale viene rinvia. Il ricorso giudiziario *a posteriori* non può costituire una garanzia sufficiente. Come l'ho spesso ripetuto, la lotta al terrorismo non deve avvenire a scapito di principi quali la democrazia e il rispetto dei diritti fondamentali. L'adozione di procedure accelerate per ragioni specifiche non può avvenire privando una persona del diritto di difendersi in modo appropriato. Invito pertanto le autorità italiane a rivedere rapidamente questo decreto, per garantire che i diritti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il principio del rifiuto del respingimento siano pienamente rispettati.

⁷³ Decreto-legge n°144 relativo alle norme urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, 27 luglio 2005 convertito in legge n. 155/05 il 31 luglio 2005.

J. Strutture offerte ai richiedenti asilo

189. Il decreto applicativo della legge Bossi-Fini non precisa i diritti dei richiedenti asilo nel corso della procedura. Le norme precedenti restano quindi applicabili. Il permesso di soggiorno accordato ai richiedenti asilo non permette loro di lavorare e viene in genere rilasciato entro tre - cinque mesi dopo la presentazione della domanda. Tale permesso dà diritto alla previdenza sociale, a una carta di soggiorno e a un contributo giornaliero di 17,56 euro per 45 giorni, accordato in media con sei mesi di ritardo⁷⁴. Invece di percepire tale contributo, i richiedenti asilo possono essere ospitati in un centro di accoglienza. Occorre tuttavia precisare che tali misure sono destinate ai richiedenti asilo che non sono trattenuti, quindi essenzialmente a coloro che sono entrati legalmente sul territorio.
190. Il programma nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati (*Programma Nazionale Asilo*, PNA) è stato istituito nel 2001 su invito del Ministero dell'Interno, dell'ACNUR e dell'associazione dei comuni italiani, con un cofinanziamento del Fondo europeo per i rifugiati. Vi partecipano numerose ONG a livello nazionale e locale, e consiste in una rete decentrata di centri di accoglienza, che offrono un alloggio in piccole strutture, spesso in appartamenti, nonché un'assistenza legale e sociale. Dopo tre anni di funzionamento, il PNA è stato sostituito nel 2004 da un nuovo programma, il SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*), con aumento dei fondi stanziati. La legge ormai affida all'ANCI (associazione dei comuni) la gestione dei fondi, a cui va ad aggiungersi l'« 8/1000 », prelevato sull'imposta sui redditi. In totale, sono circa 90 i comuni coinvolti nel SPRAR, per 2.250 posti complessivi.
191. La qualità delle condizioni di accoglienza organizzate nel quadro del SPRAR pone in evidenza le disparità di trattamento tra i richiedenti asilo, dal momento che questo programma copre una minima parte dei bisogni. Oltre al fatto che il budget assegnato è insufficiente, viene anche suddiviso in modo molto poco equilibrato sul territorio italiano, privilegiando certe aree, a scapito in particolare del Sud e soprattutto della Sicilia, che riceve invece un numero importante di richiedenti asilo. Le carenze del dispositivo sono certo ovviate dal grande numero di soluzioni di accoglienza di tipo caritativo o associativo, nondimeno la responsabilità maggiore in materia spetta alle autorità comunali e regionali, che devono farsi carico dell'accoglienza, dell'assistenza e dell'alloggio dei richiedenti asilo.
192. Durante la mia visita a Roma, ho potuto constatare gli investimenti realizzati dal Comune per dirigere o sovvenzionare dei centri di accoglienza e di alloggio per i richiedenti asilo. Annualmente, il Comune investe 4,8 milioni di euro per gestire o finanziare 19 centri, con una capienza di 1.100 persone al massimo. Il rappresentante del Comune mi ha spiegato che Roma si trova in una situazione particolare, a causa della vecchia procedura di asilo, che all'epoca della Commissione centrale per i rifugiati era centralizzata a Roma. Le persone la cui procedura era in corso avevano tendenza a voler risiedere non lontano dalla Commissione, e quindi di preferenza a Roma. La settorizzazione delle procedure di asilo dovrebbe portare a un calo del numero di richiedenti asilo nella capitale. Un'altra spiegazione di questa numerosa presenza di richiedenti asilo a Roma è data dai notevoli investimenti realizzati dalla città per svolgere nel miglior modo possibile il ruolo che le spetta in materia di alloggio. Ho per esempio visitato un centro di accoglienza gestito

⁷⁴ Rapporto della Relatrice speciale sui lavoratori migranti delle Nazioni Unite, Gabriella Rodriguez Pizzaro, relativo alla sua visita in Italia dal 7 al 18 giugno 2004, E/CN.4/2005/85/Add.3, 15 novembre 2004, p.19.

direttamente dal comune e un altro gestito dal *Jesuit Refugee Service*. In entrambi i casi, ho potuto constatare come il personale fosse disponibile e all'ascolto degli stranieri e come fossero stati realizzati dei programmi specifici: di alfabetizzazione, di lingua italiana, o di formazione professionale. In ogni caso, prima di stabilire un progetto di integrazione, vengono presi in considerazione gli obiettivi dei richiedenti asilo e delle loro famiglie.

193. In considerazione del fatto che l'assistenza ai richiedenti asilo è di competenza degli enti locali, non è identica sull'insieme del paese. Gli investimenti dipendono molto dalla volontà politica degli enti locali, ed è questo che provoca divari tra le regioni. Spetta quindi alle autorità nazionali garantire pari diritti ai richiedenti asilo su tutto il territorio, con il rischio di concentrare le domande nelle città più generose.

K. Minori migranti non accompagnati

194. I minori migranti non accompagnati sono posti sotto la tutela del Tribunale per i minorenni e le amministrazioni locali se ne fanno carico, quando è impossibile il loro rimpatrio. Qualsiasi minore straniero non accompagnato trovato sul territorio nazionale deve essere segnalato al Comitato Minori stranieri (CMS) che dipende dal Ministero del lavoro. L'Italia registra poche domande di asilo da parte di minori separati dalla famiglia per due ragioni. In primo luogo, perché i paesi di provenienza di questi ragazzi non attraversano crisi o pericoli particolari, e soprattutto, perché l'esistenza di un meccanismo di tutela specifico per i minori non accompagnati non li obbliga, come in altri paesi, a ricorrere al sotterfugio di presentarsi come richiedenti asilo.
195. Nel 2004, i minori non accompagnati registrati presso i comuni in Italia erano 5.573, essenzialmente rumeni (37%), marocchini (20%) e albanesi (16%). La cifra riguarda però unicamente i minori dichiarati e non è rappresentativa della totalità dei minori non accompagnati. Molti di loro restano fuori dal sistema, sia perché non desiderano usufruire dell'assistenza offerta, sia perché non possono accedervi, essendo vittime di reti di lavoro forzato o di prostituzione. Nei centri di accoglienza sono frequenti i casi di scomparsa di minori, poiché alcuni vi restano solo poco tempo, e poi fuggono. E' stato provato che tali situazioni sono spesso legate alla tratta degli esseri umani. Per questo, il Consiglio municipale di Torino ha creato un centro per proteggere i ragazzi sfruttati, dove restano per un periodo massimo di 60 giorni e non possono uscire senza essere accompagnati da un educatore. Il meccanismo permette di evitare le fughe, di disporre di tempo sufficiente per identificare il ragazzo e soprattutto di instaurare con lui un rapporto di fiducia, per potere poi decidere del suo futuro.
196. L'Italia riconosce ai minori stranieri non accompagnati gli stessi diritti dei minorenni italiani in situazione di abbandono. Usufruiscono quindi di una carta di soggiorno, dell'accesso al sistema scolastico e alle cure mediche. Non sono tuttavia autorizzati a lavorare. Come per i richiedenti asilo, spetta agli enti locali la responsabilità in materia di accoglienza e di tutela dei minori. Anche in questo caso, emergono grandi disparità nei trattamenti. In certe città, infatti, i centri appropriati possono accogliere tutti i ragazzi della regione, mentre in altre le strutture sono insufficienti. Sono stato per esempio informato che l'assenza di posti obbligava certe città ad alloggiare dei minori non accompagnati in centri di accoglienza per adulti.
197. In virtù del decreto applicativo n° 303/2004, non possono essere trattenuti in un centro per stranieri. Mi sono stati tuttavia esposti dei casi in cui dei minorenni erano trattenuti con

degli adulti in centri di identificazione, al loro ingresso in Italia. Qualora il rimpatrio non sia possibile, la legge n° 189/2002 accorda il permesso di studio o di lavoro a tali giovani, quando diventano maggiorenni, se hanno risieduto in Italia per tre anni e hanno seguito un progetto di integrazione per almeno due anni. Durante la mia visita al *Centro minori stranieri non accompagnati « Scuola di Volo »* a Roma, ho potuto discutere l'attuazione di questa nuova disposizione introdotta dalla legge Bossi-Fini. Anzitutto, occorre dire che la maggior parte dei minori non accompagnati ha in genere più di 15 anni quando giunge in Italia. D'altronde, è molto difficile dimostrare materialmente una presenza continua di tre anni sul territorio italiano. Se la procedura di regolarizzazione ordinaria non viene accettata al momento in cui il ragazzo diventa maggiorenne, gli è concessa un'altra procedura, mediante la quale può sperare di restare in Italia, dimostrando che dispone di un lavoro e che è integrato nella società italiana. Pur presentando alcuni aspetti che potrebbero essere perfezionati, in particolare aumentando il numero di centri di accoglienza per minori, il sistema di tutela dei minori non accompagnati in Italia sembra soddisfacente.

VII. STRANIERI REGOLARI

198. Oltre alla politica relativa alle migrazioni irregolari e alla procedura di asilo, l'Italia ha introdotto delle procedure riguardanti la migrazione regolare. Dagli inizi degli anni '90, i governi italiani hanno progressivamente ridotto le condizioni di ingresso e di soggiorno sul territorio, procedendo ad intervalli regolari a delle regolarizzazioni massicce di immigrati irregolari. Tra il 1986 e il 1998, sono stati regolarizzati circa 800.000 stranieri, in successive cinque « ondate di regolarizzazione » (1986, 1990, 1995 e 1998). L'ultima risale al 2003 e ha permesso di regolarizzare 641.638 stranieri, secondo le cifre comunicate dal Ministero dell'Interno. Per ottenere tale regolarizzazione, gli stranieri dovevano dimostrare di disporre di un posto di lavoro di oltre tre mesi in Italia.

A. Quote annue di immigrazione

199. Da parecchi anni, l'Italia ha istituito una politica di quote annue di ingressi per i lavoratori stranieri, secondo le nazionalità e le esigenze del mercato del lavoro. Inoltre, accorda quote privilegiate ai paesi che collaborano con l'Italia nella lotta all'immigrazione clandestina e che hanno firmato degli accordi di riammissione⁷⁵. Il decreto del presidente del Consiglio prevedeva per il 2004 79.500 posti di lavoro, di cui 50.000 per lavoratori temporanei, a cui si deve aggiungere l'autorizzazione di ingresso per i lavoratori provenienti da 8 dei nuovi Stati dell'Unione europea⁷⁶. Per permettere l'arrivo di un lavoratore extra-comunitario, un datore di lavoro deve garantire un alloggio decente, impegnarsi a pagare le spese di viaggio di ritorno e fornirgli un contratto di lavoro.

200. Merita plauso l'impostazione positiva seguita dall'Italia per questa politica, che offre una via legale ai lavoratori desiderosi di migrare e un'alternativa all'immigrazione clandestina. Nella pratica, la politica delle quote potrebbe avere un effetto benefico maggiore, se corrispondesse pienamente ai reali fabbisogni dei datori di lavoro. Gli imprenditori che ho incontrato nel Veneto mi hanno espresso il loro senso di frustrazione per i metodi utilizzati per definire i bisogni nazionali, regionali e locali. Pare che il numero di permessi di lavoro accordati non coincida sempre con i bisogni reali e che gli imprenditori si ritrovino quindi

⁷⁵ Nel 2004, tali paesi erano : Albania, Bangladesh, Egitto, Marocco, Moldavia, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka e Tunisia.

⁷⁶ Malta e Cipro non sono sottoposti a restrizioni della libera circolazione dei lavoratori.

talvolta con posti di lavoro non coperti per mancanza di personale. Nel 2004, per esempio, avevano valutato le loro necessità intorno a 6.000 lavoratori stranieri. Hanno infine ottenuto l'autorizzazione di assumere solo 2.300 lavoratori extra-comunitari. Un migliore incontro tra le quote e il bisogno reale permetterebbe di rafforzare la politica italiana di migrazione economica legale controllata, oltre che di diminuire il lavoro non dichiarato, frequente nei lavori stagionali e non qualificati.

B. Diritto di voto e partecipazione degli stranieri regolari

201.L'autonomia delle regioni italiane ha offerto alle autorità locali la possibilità di accordare agli stranieri il diritto di voto e di partecipazione. Si devono sottolineare queste iniziative positive, poiché permettono di facilitare l'integrazione degli stranieri nella società italiana, riconoscendo loro l'importanza del loro posto e del ruolo che svolgono. Il comune di Genova ha adottato il 27 luglio 2004 l'atto che consente l'eleggibilità e il diritto di voto agli stranieri regolari in Italia da 5 anni e nel comune da 2 anni. Il Consiglio di Stato, consultato dalla Regione Emilia-Romagna in materia di diritto di voto alle elezioni locali per i cittadini extra-comunitari, ha espresso un parere favorevole⁷⁷ malgrado la circolare del Ministro dell'Interno, che conteneva un parere contrario⁷⁸.

202.A Roma esiste un Consiglio degli stranieri, composto da 4 personalità elette, che rappresentano 298.000 stranieri residenti a Roma. Questi consiglieri stranieri possono presentare delle proposte di delibere, di ordine del giorno, e partecipare alle Commissioni del Consiglio municipale senza diritto di voto. Come in altre città italiane, ciascuno dei 19 circondari della città di Roma dispone di un consigliere straniero. In occasione della mia visita, ho potuto incontrare il rappresentante africano e quello delle Americhe del Consiglio degli stranieri di Roma, con i quali mi sono intrattenuto a lungo sulla situazione degli stranieri regolari in Italia. Secondo i miei vari interlocutori, a parte i problemi legati all'abitazione, la difficoltà principale per gli stranieri regolari riguarda il rilascio e il rinnovo del titolo di soggiorno.

C. Rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno

203.Con l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini, i criteri di conferimento dei titoli di soggiorno sono stati rinforzati. gli stranieri che hanno beneficiato della procedura di regolarizzazione verificatasi nel 2002, hanno ottenuto dei titoli di soggiorno. Tuttavia, questi titoli devono essere rinnovati ogni anno, a differenza dei titoli rilasciati precedentemente agli stranieri. Per quanto riguarda il conferimento di una carta di soggiorno, gli stranieri devono dimostrare una presenza regolare e continua di, al meno, sei anni sul territorio italiano, di avere un contratto di lavoro e di disporre di un alloggio decente.

204.Molte associazioni, come pure i membri del Consiglio degli stranieri di Roma hanno espresso la loro insoddisfazione per il modo in cui vengono trattate le domande per il rilascio o il rinnovo dei titoli di soggiorno. Bisogna presentare la pratica, è spesso necessario aspettare parecchi giorni, vista la mancanza di personale nelle questure per trattare le domande. Dopo di che, ed è questo aspetto, soprattutto, che risulta problematico, i tempi per ottenere il rilascio del nuovo titolo sono spesso superiori alla sua validità. Ci vogliono talvolta fino a due anni di attesa per ottenere un titolo di soggiorno la cui validità è

⁷⁷ Parere 2004/8007 del Consiglio di stato sul diritto di voto amministrativo per i cittadini extra comunitari.

⁷⁸ Circolare del Ministro dell'Interno (2004/4) sul diritto di voto amministrativo per i cittadini extra comunitari.

solo di un anno. E' quindi già scaduto quando lo si riceve e il beneficiario deve immediatamente intraprendere le pratiche per il suo rinnovo. E' chiaro che sono necessarie risorse maggiori, o semplicemente una migliore efficacia, per evitare di creare dei « sans-papiers regolari » a causa dell'inerzia amministrativa.

VIII. LA COMUNITA' ROM

205. Nel 1999 è stata adottata la legge sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche. La legge, in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione italiana, prevede la tutela delle minoranze linguistiche storiche in Italia⁷⁹, oltre a certi altri provvedimenti di tutela in zone territoriali specifiche. I Rom sono stati esclusi dai vantaggi di tale legge, per il fatto che questo gruppo non è legato a un territorio determinato. Non esiste d'altronde uno status specifico per loro, nella legislazione italiana. Le mie discussioni con le autorità italiane e con i rappresentanti della comunità Rom hanno inoltre messo in luce l'assenza di una politica globale che tenga conto dei loro problemi, fatto che gli interessati deplorano moltissimo.

206. In base a certe stime, le comunità rom in Italia sono composte da circa 120.000 persone, essenzialmente nel centro e nel sud del paese. Sempre secondo le stime, ci sarebbero tra i 60.000 e i 90.000 Rom italiani e tra 45.000 e 70.000 Rom « stranieri » (nati al di fuori dall'Italia, o in Italia, ma da genitori non italiani) originari soprattutto dei Balcani - ex-Jugoslavia, Bulgaria e Romania.

207. Come lo ricorda il rapporto dell'ECRI⁸⁰, le autorità italiane hanno tendenza a considerare che i Rom siano dei nomadi che desiderano vivere negli accampamenti. Secondo un pregiudizio corrente sono considerati stranieri, mentre una grande parte della comunità Rom è italiana.

A. Accesso all'occupazione

208. Nei miei incontri con vari rappresentanti della comunità Rom, mi è stato spiegato che le difficoltà da essi incontrate dipendono dalla loro nazionalità, anche se spesso abitano gli stessi quartieri e condividono gli stessi obiettivi. Tra i Rom italiani, circa 40.000 sono sedentarizzati, e il resto ha una vita nomade, e continua a praticare i mestieri tradizionali, quali l'allevamento dei cavalli o i mestieri del circo. Hanno dei problemi per continuare a svolgere tali attività, a causa, evidentemente, dell'evoluzione della società, ma anche dell'assenza dell'applicazione di certe leggi. Per esempio, la legge n° 337 del 1968 sugli spettacoli impone ai comuni di riservare delle aree apposite per gli spettacoli viaggianti; pare invece che tali aree siano sempre più assegnate ad altri obiettivi, il che priva la gente del circo di possibilità di reddito e porta alla progressiva scomparsa di tali mestieri. Secondo i miei interlocutori, talvolta, per di più, vengono loro rifiutate dalle autorità locali le autorizzazioni di organizzare i loro spettacoli, con l'accusa che la loro presenza provoca un aumento dei furti e degli atti di piccola delinquenza. Invito quindi le autorità italiane a mettere pienamente in atto la legislazione relativa agli spettacoli e a perseguire con fermezza ogni atto o discorso razzistico.

⁷⁹ Per le popolazioni di lingua albanese, tedesca, catalana, croata, greca, francese, friulana, provenzale, romancia, occitana, sarda e slovena.

⁸⁰ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, secondo rapporto relativo all'Italia, 23 aprile 2002.

209. I Rom non italiani incontrano difficoltà per il rilascio dei titoli di soggiorno validi o per ottenere la naturalizzazione. In effetti, la legislazione applicabile in materia prevede, tra l'altro, che il suo conferimento sia subordinato al previo ottenimento di un titolo di soggiorno anche nei casi in cui hanno vissuto in Italia in modo continuo da parecchi decenni. Questa situazione ha delle conseguenze evidenti sull'accesso ai servizi di sanità e di educazione.

B. Condizioni di vita

a) Accesso all'abitazione

210. La comunità Rom presenta delle diversità a seconda delle sue origini, delle sue pratiche e delle sue risorse finanziarie. Sebbene taluni vivano in alloggi tradizionali (case popolari o di proprietà privata), una grande parte risiede in campi, i cosiddetti « quartieri ». Esistono due tipi di quartieri Rom: gli autorizzati e quelli abusivi. I quartieri autorizzati a Roma sono costituiti da abitazioni prefabbricate, mentre in altre città gli alloggi possono talvolta essere delle roulotte o delle tende. Anche nei quartieri abusivi, i Rom vivono in prefabbricati, in roulotte o in baracche rudimentali.

211. Durante la mia visita, mi sono recato al *Campo Nomadi Casilino 900* di Roma, considerato come abusivo. Tengo a precisare, tuttavia, che il fatto che sia abusivo non impedisce affatto al Comune della città di impegnarsi a cercare di migliorare la vita dell'accampamento. Circa 650 persone vivono oggi in questo campo, inizialmente occupato da Rom provenienti dalla Jugoslavia a partire dal 1969. Un piccolo numero di Rom che vivono in questo accampamento ha la nazionalità italiana, ma la maggior parte è costituita da stranieri, malgrado il fatto che alcuni siano in Italia da parecchi decenni. Le condizioni di vita da me constatate rispecchiano la situazione di altri campi in Italia: accesso sommario all'acqua e all'elettricità, assenza di nettezza urbana, di illuminazione, di evacuazione delle acque reflue o di drenaggio del sito. Le abitazioni sono delle roulotte vetuste o baracche costruite con materiale di recupero. In altri termini, non è altro che una bidonville.

212. Il rappresentante Rom del quartiere mi ha tuttavia indicato che sono stati recentemente realizzati importanti progressi, grazie all'attivo coinvolgimento del Comune di Roma. Da due anni, per esempio, è nato un programma cogestito di sorveglianza e di sicurezza dell'accampamento. Consente di coinvolgere maggiormente la comunità del luogo, migliorando le relazioni con le forze dell'ordine. Inoltre, viene organizzata una raccolta regolare delle immondizie, il che permette di diminuire i rischi di malattie e di migliorare la salubrità dell'accampamento. Il comune ha inoltre fornito alcuni gabinetti chimici.

213. I rappresentanti del Comune presenti nel quartiere al momento della mia visita sono consci dell'inadeguatezza del sito e mi hanno comunicato il desiderio della città di trovare soluzioni più adatte per ospitare in condizioni decenti i Rom che vivono nell'accampamento. L'entità del problema va sfortunatamente ben oltre la situazione del *Campo Nomadi Casilino 900* di Roma e viene rispecchiata nel ricorso collettivo relativo all'accesso all'alloggio per i Rom in Italia, recentemente dichiarato ricevibile dal Comitato europeo dei diritti sociali⁸¹.

b) Accesso alle cure

⁸¹ Caso n°27/2004, *European Roma Rights Centre c. Italia*, dichiarato ricevibile il 6 dicembre 2004.

214. Un'unità medica mobile si reca regolarmente nel *Campo Nomadi Casilino 900*; era presente il giorno della mia visita, per cui ho avuto la possibilità di parlare con il personale medico. I medici mi hanno spiegato che le condizioni di vita estremamente penose, oltre alla povertà e alle difficoltà di integrazione, hanno importanti conseguenze sulla salute dei Rom che vivono nell'accampamento. Oltre alle malattie croniche abituali, i Rom sviluppano molteplici affezioni dermatologiche e respiratorie, spesso difficili da curare. Il controllo medico è reso tanto più difficile dal fatto che il loro accesso alle cure dipende da questa unità medica mobile o dal pronto soccorso degli ospedali. L'accesso alle cure dentistiche è ancora più difficile, e causa danni irreparabili, anche per i bambini, per mancanza di cure e di igiene.
215. Questa situazione particolare sembra essere ancora una volta rivelatrice della situazione sanitaria di una parte non trascurabile della comunità Rom in Italia. Pur avendo in teoria gli stessi diritti, l'accesso diretto alle cure è ostacolato da vari fattori, quali l'assenza di documenti di identità o la scarsa conoscenza del sistema. La povertà impedisce poi di consultare un medico e troppo spesso le cure vengono prodigate all'ospedale, cui ci si rivolge come ultima risorsa.

C. Educazione

216. Il problema dei trasporti per i bambini Rom che vivono in campi situati lontano dalle scuole e la situazione finanziaria precaria di molti genitori limitano il loro accesso all'istruzione. Se si aggiunge una certa reticenza culturale nei confronti della scuola da parte di alcuni genitori Rom, si giunge a un tasso di assenteismo scolastico anormalmente elevato. Sono da sottolineare, tuttavia, come viene indicato dall'ECRI nel suo rapporto sull'Italia⁸², che sono stati compiuti sforzi in questo settore, grazie in particolare all'istituzione della figura del mediatore culturale. Sono inoltre stati avviati corsi di lingua italiana per adulti e delle formazioni professionali.
217. Sono stato particolarmente colpito da un ostacolo all'istruzione, che sarebbe invece semplice da superare. I genitori Rom mi hanno indicato le loro grandi difficoltà a iscrivere i figli a scuola. La scolarizzazione dei giovani fino ai 13 anni non pone problemi, perché la scuola è d'obbligo per tutti i ragazzi fino a tale età e non occorre fornire documenti di identità o un titolo di soggiorno per iscrivere i figli a scuola. Oltre a quell'età, la scolarizzazione avviene su presentazione di un titolo di soggiorno in regola. La maggior parte dei bambini Rom che non ha la nazionalità italiana, non ha nemmeno un titolo di soggiorno in regola, anche se molti di loro sono nati in Italia. Come ho potuto constatarlo presso il *Campo Nomadi Casilino 900*, l'assenza di una registrazione formale della loro situazione, o l'assenza di un domicilio legale riconosciuto dall'amministrazione può impedire loro di accedere all'istruzione. I genitori mi hanno mostrato di essere scoraggiati di fronte a questa situazione inestricabile. Senza istruzione, i loro figli hanno pochissime possibilità di trovare un lavoro, in particolar modo nella società italiana, che accorda un'importanza sempre maggiore ai titoli di studio; senza lavoro, non è possibile l'integrazione, né è possibile ottenere documenti in regola. Da parte loro si manifesta una volontà di spingere i figli a proseguire gli studi, ma non viene sostenuta dall'amministrazione. Non è concepibile, per me, che dei ragazzi desiderosi di proseguire gli studi non possano accedere all'insegnamento e al sapere per ragioni puramente

⁸² Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, secondo rapporto relativo all'Italia, 23 aprile 2002.

amministrative. Preme trovare una soluzione che consenta alle nuove generazioni Rom di seguire un cursus scolastico normale.

IX. PROTEZIONE DELLE VITTIME DELLA TRATTA

218. Il fenomeno della tratta di esseri umani colpisce l'insieme dell'Europa; reti sempre più organizzate obbligano uomini, donne e perfino bambini a condizioni di vita inumane, avviandoli alla prostituzione, al lavoro clandestino, alla delinquenza o alla criminalità. Spetta di conseguenza ad ogni Stato adottare un approccio di prevenzione e di repressione, in cooperazione con i paesi vicini. Gli sforzi dell'Italia in tutti questi settori sono particolarmente ammirevoli.
219. Il decreto-legge 286/98, entrato in vigore nel 2000, e segnatamente l'articolo 18, ha segnato un notevole progresso nel campo della protezione delle vittime. L'articolo prevede che venga rilasciato un permesso « per motivi di protezione sociale », della durata di 6 mesi, rinnovabile, alle vittime della tratta che collaborano con le autorità di polizia o con la giustizia. Al 31 ottobre 2003, erano stati rilasciati 3.757 permessi di residenza per motivi di protezione sociale. Ottenuto tale permesso, la vittima può lavorare, studiare, usufruire dell'assistenza medica e sociale, tramite un programma di protezione e di assistenza sociale. Il permesso specifico per « protezione sociale » si può in seguito trasformare in permesso di lavoro normale.
220. In modo più generale, la legge riconosce e sostiene il ruolo fondamentale svolto dalle autorità locali e dalle ONG. I programmi di protezione e di assistenza sono promossi dal settore pubblico e dall'associazionismo. Per questo, le istituzioni aperte alle vittime sono molteplici: alcune forniscono consulenze giuridiche, protezione materiale, alloggio di durata più o meno lunga, o un accompagnamento psicologico.
221. Nel 2003 è stata adottata una legge che rende più severa la penalizzazione degli atti legati alla tratta, privando in particolare i trafficanti di certi diritti, per evitare che proseguano le loro attività dal carcere, e rafforzando le pene che possono essere inflitte ai membri delle reti della tratta. Completa le disposizioni della legge n° 286/98 in materia di permesso di lavoro o di permesso di residenza per le vittime. Tale miglioramento del livello di protezione delle vittime, accompagnato da pene più severe e dal potenziamento dei mezzi di indagine ha facilitato la lotta alla tratta in Italia. Il numero di denunce per tratta è così passato da 1.300 nel 2002, a 2.200 nel 2003.
222. Sono ora accessibili alle vittime della tratta dei centri di accoglienza e di formazione professionale. Infine, sono stati istituiti dei programmi di assistenza e di stimolo al ritorno volontario. La legge ha istituito un fondo a favore delle vittime (per l'assistenza giuridica, la formazione, o qualunque altra assistenza per l'integrazione), alimentato dallo Stato, ma anche attraverso la confisca dei beni dei trafficanti. L'Italia ha inoltre istituito dei programmi internazionali, in partenariato con alcune ONG, per facilitare il ritorno delle vittime nel loro paese, in particolare dei minori non accompagnati.
223. L'Italia dispone quindi di tutto un corpus legislativo ben adattato per tutelare le vittime, perseguire i membri delle reti della tratta, che, per molti aspetti è superiore alle esigenze minime previste dalle norme europee. Realizza inoltre un importante lavoro in materia di prevenzione, organizzando, in collaborazione con altri governi e delle ONG, delle campagne di sensibilizzazione, sia sul territorio nazionale, che nei paesi di origine. Tengo

quindi a complimentarmi per il lavoro svolto dall'Italia per contrastare la tratta, che consiste in una ferma repressione, una protezione delle vittime e in un'opera svolta a monte per bloccare il fenomeno.

X. LE ISTITUZIONI DI DIFESA DEI DIRITTI DELL'UOMO

A. La questione di un'istituzione nazionale dei diritti dell'uomo

224. Dal 1997, il Governo italiano ha istituito un Comitato interministeriale per i diritti dell'uomo (CIDU) in seno al Ministero degli Affari esteri. E' composto da rappresentanti di vari dicasteri, e di differenti istituzioni pubbliche. Il Ministro degli Affari esteri designa ugualmente, per una durata di tre anni, 3 personalità nel campo dei diritti umani. La società civile, pur essendo spesso consultata, non è rappresentata all'interno di questo Comitato. Esso ha in particolare la responsabilità di effettuare un monitoraggio di tutte le norme adottate dalle autorità italiane in relazione agli impegni internazionali assunti dall'Italia, di verificare il rispetto delle convenzioni internazionali sul territorio, e di mantenere i contatti con la società civile.

225. Nel corso del mio colloquio con dei membri del CIDU e con il suo presidente, il Ministro plenipotenziario Giuseppe Calvetta, abbiamo discusso la possibilità di creare un'istituzione nazionale dei diritti dell'uomo nel rispetto dei principi di Parigi. L'on. Calvetta mi ha indicato la ferma volontà del Governo italiano di creare tale istituzione, prendendo come esempio il modello messo a punto nei paesi francofoni, e adattandolo alla cultura e alle tradizioni italiane. Gli ho evidentemente confermato che il mio Ufficio resta a disposizione delle autorità italiane per aiutarle nell'elaborazione di tale progetto, che mi auguro vivamente potrà concretizzarsi quanto prima.

B. L'istituto dei mediatori

226. L'Italia, pur non essendo uno Stato federale, si trova in una situazione simile a quella della Germania, o della Svizzera, e dispone unicamente di Mediatori regionali, ma non di un Mediatore nazionale. Dei mediatori operano nelle varie regioni italiane, senza però coprire l'insieme del territorio. Ciascuno di loro dispone di competenze e di mezzi variabili, legati alla storia e alla volontà delle Regioni, ma il loro ruolo è fondamentale, viste le competenze conferite dall'Italia ai poteri regionali, in particolare in materia di alloggio o di sanità. Sono convinto della grande utilità dei mediatori regionali, per tutelare gli amministrati e, in modo più generale, per difendere i diritti dell'uomo, tanto più in assenza di un mediatore a livello nazionale. Chiedo pertanto alle autorità regionali di istituire dei mediatori laddove tale istituto non esiste, di eleggerli, eventualmente, e invito vivamente le altre regioni a conferire all'azione dei mediatori esistenti le competenze e i mezzi necessari.

227. Inoltre, è in discussione da 20 anni l'opportunità di istituire la figura del mediatore nazionale in Italia. L'esistenza di mediatori regionali e di un'eventuale istituzione nazionale dei diritti dell'uomo non elimina affatto la necessità di creare un mediatore nazionale. Numerosissimi paesi europei dispongono delle attività congiunte di un Mediatore nazionale, di mediatori regionali, e talvolta di una Commissione dei diritti dell'uomo, nel rispetto dei principi di Parigi. Anche se l'organizzazione statale italiana è largamente decentrata, resta il fatto che un numero importante di competenze dipendono sempre dall'autorità nazionale. Un controllo esercitato da un Mediatore nazionale dovrebbe consentire di facilitare i

rapporti tra gli amministratori e l'amministrazione. Inoltre, un Mediatore indipendente e riconosciuto permetterebbe sicuramente di diminuire il numero dei ricorsi presentati dinanzi alle giurisdizioni civili e amministrative, e ridurrebbe in tal modo il sovraccarico di lavoro dei tribunali. Con tali riflessioni vorrei invitare le autorità italiane a prendere in esame la possibilità di istituire la figura del Mediatore nazionale, come lo hanno già fatto 37 dei 46 Stati membri del Consiglio d'Europa.

XI. ALTRI MOTIVI DI PREOCCUPAZIONE

228. Nel corso della mia visita, ho rilevato varie problematiche che non ho potuto affrontare nei miei colloqui con le autorità. Tengo perciò ad esporle succintamente, in considerazione della loro importanza.
229. L'Italia, - e in particolare le sue grandi città, come Roma o Milano -, sta attraversando una grave crisi in materia di alloggi. La questione è stata sollevata in questo rapporto, in relazione all'accesso all'alloggio per i Rom e gli stranieri. Il problema è però molto più ampio, perché l'insieme dei residenti in Italia, sia italiani, che stranieri, incontra difficoltà a trovare un alloggio decente. La speculazione immobiliare, il rapido sviluppo di certe città e la carenza di alloggi sociali portano ad escludere i più bisognosi dagli alloggi del parco immobiliare privato. D'altro canto, il parco delle case popolari non è in grado di soddisfare tutte le richieste, a causa degli scarsi investimenti realizzati. Dovrebbe essere condotta una riflessione di grande portata sull'investimento pubblico, sulla concessione di sgravi fiscali ai proprietari, o sul rilancio di programmi edilizi, al fine di permettere a ogni persona residente in Italia di poter disporre di un'abitazione decorosa.
230. La società civile ha espresso preoccupazioni circa le violenze della polizia e le azioni penali intraprese contro certe forze dell'ordine. Le manifestazioni di Genova nel 2001, ed altre manifestazioni, in particolare contro la guerra in Iraq nel 2004, hanno dato luogo a interventi della polizia e a un eccessivo ricorso alla violenza, compreso perfino l'uso di armi da fuoco. Le indagini e le azioni penali sono in corso, e si sono del resto già svolti certi processi. Insieme alle ONG, ritengo indispensabile che venga stabilita la verità dei fatti e che i responsabili di tali atti ne rispondano al più presto dinanzi alla giustizia.
231. Infine, la questione dell'indipendenza dei media è un argomento sul quale varie personalità hanno richiamato la mia attenzione. Mi sono state soprattutto esposte le leggi Gasparri e Frattini. La cosiddetta legge Gasparri⁸³ trasferisce il limite di concentrazione dei media al loro insieme. I gruppi di media sono ormai sottoposti a un limite del 20% del mercato dei media, e non più unicamente della televisione o della stampa. La legge Frattini⁸⁴ istituisce un organo amministrativo che garantisce che i membri del Governo non utilizzino il loro potere a fini personali e stabilisce il divieto di conservare responsabilità dirette in seno ad imprese. Per quanto concerne queste leggi, mi rimetto completamente al parere reso dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto – la Commissione di Venezia – sulla compatibilità delle leggi italiane « Gasparri » e « Frattini » con le norme del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione e di pluralismo dei media⁸⁵. Nel suo parere, la Commissione di Venezia invita le autorità italiane a sostenere la stampa, vista la concentrazione della pubblicità, e solleva dubbi sulla capacità della legge Gasparri di

⁸³ Legge n° 112/04 relativa ai principi che disciplinano il sistema di diffusione, la RAI e l'autorità incaricata dal Governo di rafforzare la legislazione sulla tele-diffusione in Italia, adottata il 3 maggio 2004.

⁸⁴ Legge n° 215/04 relativa alla soluzione dei conflitti di interesse, adottata il 13 luglio 2004.

⁸⁵ Parere 309/2004 del 13 giugno 2005, CDL-AD(2005)017.

garantire pienamente il pluralismo dei media in Italia. Per quanto riguarda la legge Frattini, ritiene che i criteri indicati nella legge siano troppo vaghi e le sanzioni insufficienti, e si interroga sul reale impatto di tale legge sulla situazione di certi membri del Governo.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

232. Il Commissario, conformemente all'articolo, 3, paragrafi b, c, e, nonché all'articolo 8 della Risoluzione (99) 50 del Comitato dei Ministri, presenta le seguenti raccomandazioni alle autorità italiane:

Per quanto riguarda il funzionamento della giustizia

1. Attuare un programma di riforme per ridurre i ritardi dei procedimenti giudiziari e l'arretrato dei processi, in particolare semplificando le procedure;
2. Potenziare i mezzi finanziari e umani a disposizione della giustizia, in particolar modo reclutando degli assistenti giuridici e dei giudici di pace;
3. Procedere il più rapidamente possibile all'esame e al trattamento dei processi ancora pendenti dinanzi alle sezioni stralcio ;
4. Modificare il meccanismo della prescrizione, per limitarne i possibili abusi o le procedure dilatorie, prendendo unicamente in considerazione il tempo di inerzia delle autorità pubbliche;

Per quanto riguarda la riforma del diritto penale

5. Adottare una legislazione che consenta la riapertura dei processi penali in presenza di nuovi fatti o di una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo;
6. Introdurre nel codice penale il delitto di tortura, quale definito nel diritto internazionale;

Per quanto riguarda il sistema carcerario

7. Adottare provvedimenti tempestivi per diminuire il sovraffollamento delle carceri, segnatamente grazie a misure alternative e aumentando la capacità degli istituti penitenziari;
8. Reclutare il personale penitenziario per i posti attualmente vacanti e garantire che il suo numero sia in proporzione a quello dei detenuti;
9. Migliorare l'accesso ai servizi sanitari per i detenuti;
10. Sviluppare le attività offerte ai detenuti, in particolar modo le possibilità di svolgere un lavoro;

11. Assegnare i fondi necessari per il buon funzionamento e la ristrutturazione degli istituti minorili;

Per quanto riguarda il regime di “41 bis”

12. Migliorare le condizioni di detenzione per i detenuti sottoposti al regime 41 bis, in particolar modo rendendo più umani i luoghi di vita e di passeggiata, e sviluppando le attività proposte;
13. Garantire un accompagnamento psichiatrico regolare di questi detenuti, in particolare quando il regime dell’articolo 41 bis è accompagnato da una pena di isolamento diurno;

Per quanto riguarda il sistema psichiatrico

14. Richiedere il parere di un medico psichiatra prima di qualsiasi internamento obbligatorio (TSO) ;
15. Aumentare i posti offerti nelle strutture e negli ospedali psichiatrici, in particolare per i malati cronici e di lunga durata;
16. Accertarsi che il mantenimento dei malati detenuti negli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) non sia legato alla mancanza di posti disponibili all’esterno;

Per quanto riguarda le procedure di asilo e i richiedenti asilo

17. Ricorrere al trattenimento dei richiedenti asilo soltanto nei casi strettamente necessari e dopo studio di ogni singolo caso;
18. Migliorare le condizioni di trattenimento nei centri di identificazione (CDI) e nei centri di permanenza temporanea e di assistenza (CPTA);
19. Garantire che vengano accordati i fondi necessari per il funzionamento delle commissioni territoriali;
20. Stabilire un secondo grado di giudizio nel contesto della procedura ordinaria di asilo. Questo ricorso deve avere effetti sospensivi dell’allontanamento.
21. Accertarsi che vengano rispettati i diritti sociali dei richiedenti asilo sull’insieme del territorio, e segnatamente in materia di accesso ai servizi sanitari;
22. Istituire un programma che consenta a tutti i richiedenti asilo di disporre di un alloggio decente e di vitto, fino alla definizione della procedura di asilo;

Per quanto riguarda il principio del divieto di respingimento

23. Garantire il completo e pieno rispetto del principio del divieto di respingimento al momento delle intercettazioni delle imbarcazioni in mare, come pure al momento degli allontanamenti;
24. Garantire un esame singolo di ogni caso, che apra la possibilità agli stranieri giunti in Italia di chiedere asilo;

Per quanto riguarda l'allontanamento di stranieri

25. Accertarsi che l'espulsione degli stranieri considerati pericolosi per la sicurezza nazionale sia controllata ed autorizzata da una autorità giudiziaria;
26. Autorizzare la presenza di un membro della Croce rossa nei voli non commerciali che trasportano gli stranieri allontanati;

Per quanto riguarda la situazione particolare di Lampedusa

27. Rivedere la gestione e la ripartizione degli arrivi sull'isola di Lampedusa, per evitare che il numero di occupanti superi la capacità massima del centro;
28. Nell'attesa dell'apertura del nuovo centro, migliorare le condizioni di vita nel centro attuale, rinnovando in particolare gli impianti igienici;
29. Fare luce completa sulle dichiarazioni contenute nella stampa nell'ottobre 2005 relative ad atti di maltrattamenti e di angherie, e, se del caso, punire i responsabili;
30. Permettere l'accesso permanente dell'ACNUR al centro di Lampedusa per garantire la trasparenza delle procedure;

Per quanto riguarda gli stranieri in situazione regolare

31. Facilitare le modalità e le procedure per il rilascio dei titoli di soggiorno e l'accesso ad un'abitazione;

Per quanto riguarda la comunità Rom

32. Facilitare l'accesso ai titoli di soggiorno, e, se del caso, alla nazionalità per i membri stranieri della comunità Rom residenti in Italia da numerosi anni;
33. Proseguire i programmi di assistenza per facilitare l'accesso dei Rom al mercato del lavoro;
34. Istituire, in modo prioritario, un programma nazionale finalizzato a offrire condizioni di vita dignitose ai Rom che vivono in bidonville;

35. Permettere ai ragazzi in situazione irregolare, ivi compresi i Rom, di proseguire la loro scolarità dopo i 13 anni;

Per quanto riguarda le istituzioni dei diritti dell'uomo

36. Promuovere l'istituzione della figura del mediatore nazionale e la creazione di un'istituzione nazionale dei diritti dell'uomo, conforme ai principi di Parigi;
37. Istituire i mediatori regionali e rafforzarne le competenze;

Per quanto riguarda la libertà dei media

38. Dare attuazione alle conclusioni della Commissione di Venezia, per rispettare pienamente i principi del Consiglio d'Europa in materia di sostegno, concentrazione e controllo dei media.

APPENDIX

ITALIAN CONSIDERATIONS FOLLOWING THE REPORT OF THE HUMAN RIGHTS COMMISSIONER, Mr. ALVARO GIL-ROBLES, ON HIS MISSION TO ITALY (June, 10-17 2005)

[Rome, December 2005]

PART I

GENERAL CONSIDERATIONS

1. INTRODUCTORY CONSIDERATIONS

Being aware that the domestic legislation of a State is not the only parameter for the protection of fundamental freedoms, Italy deems that the old pattern, by which the State is the only guardian of the rights of its citizens, is outdated.

The **Italian Constitution** of 1948 had already foreseen it. This envisages the protection of all rights and fundamental freedoms included in relevant international standards, such as the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, the Human Rights Universal Declaration or the International Covenant on Civil and Political Rights. The protection and promotion of rights – be it civil and political, economic, social and cultural, be it referred to freedom of expression or to the fight against racism or to the rights of the child and of women – constitute one of the fundamental pillars of both domestic and foreign Italian policies.

In our view, the basic rule, if any, which should guide modern democracies in the protection of rights is the effective implementation of the principle of non-discrimination, one of the main pillars of our constitutional code upon which the domestic legislative system is based, when referring to different categories of people, such as women, minorities and other vulnerable groups.

The Italian legal system aims at ensuring an effective framework of guarantees, to fully and extensively protect the fundamental rights of the individual. In practical terms, before affecting such rights, the Italian legal system provides individuals with a wide range of protection means. No arbitrary conduct against fundamental freedoms is allowed by the Italian legal system. Mention may be made, on a comparative note, of the Italian measures against terrorism and the ones adopted in other countries.

We believe that a legal system based on freedoms should have its own unity and inner coherence so that it can be evaluated as a whole. By isolating single elements, placing them under a magnifying lense, this can cause the loss of the whole picture or, even worse, break down the inner balance of the system. We also believe that a legal system aimed at ensuring the highest level of guarantees requires that the related proceedings must emphasize the content of such rights instead of diluting the impact of its most significant aspects. We, thus, give priority to a system devoted to the protection of freedoms.

As to the system of guarantees, the Italian Constitutional system of procedural guarantees, including the right to defence, is an example, but not the only one. They are expressed *inter alia* by the so-called “principle of the double level of adjudication ” which takes place, at the domestic level, through a system of appeals, characterised by three possible levels of trial. Each stage constitutes a further level of judgement, controlling the previous one before the superior judge. Such a system can produce some inconvenience: the proceedings go too long. The system of appeals and the three possible levels of trial, while offering the most extensive range of guarantees, delay the conclusion of the controversy. This is an old and long-debated issue of difficult solution that we are facing, given the difficulty to harmonise conflicting needs, such as the high level of guarantees, on one hand, and, on the other, the rapidity of the proceedings.

These considerations refer also to other aspects concerning the right to freedom that, in our view, must prevail on the rationality or the rigidity of the procedures. The latter should be instrumental to the protection of freedom and not be considered separately. We should think about those countries where the death penalty is still in force: many executions are taking place following insufficient (or too rigid) procedural guarantees.

An additional consideration refers to the “rationale” behind the Italian legislation on fundamental rights. When an Italian legal provision apparently seems to affect the basic individual needs expectations, in reality we are facing a “modus procedendi” aimed at protecting fundamental rights, such as the right to life, safety, personal freedom and security. This is somehow a method of “damage containing”; by which a higher requirement is protected while other simply legitimate requirements of the individual are temporarily compressed. Two examples, even though many others could be made.

The “security rooms” - where people are placed as soon as they are arrested - have been criticized as structures of punitive nature. In fact, such rooms are furnished and structured in a way so as to prevent the persons under arrest from hurting themselves or attempting suicide. It is in fact well known that persons arrested for the first time, because of the trauma they undergo, are exposed to some kind of self-injuring attitude while, on the contrary, persons that have gone through a trial and have been convicted, are already used to the idea of being deprived of freedom. Through the security rooms, such as those the Police and Carabinieri forces in Italy are endowed with, suicides of persons just detained for the first time have almost disappeared: they probably sleep badly or find the environment less comfortable, but surely they have not got any pretext to attempt to their own safety!

We are perfectly aware of the fact that “nobody is perfect” and that some legal institutions in the Italian system, as well as in other Western countries, can be improved. We intend to move towards this direction, with only one limit: any future initiative should aim at enlarging the sphere of human freedoms and rights rather than reducing it. This means that in some situations it will be unfortunately necessary to make some choice.

2. Concerning the Italian justice system

Turning to other issues, the observations of international organisations, including the Council of Europe, on the measures to be adopted in Italy in order to improve the efficiency of the justice system have been the subject of an in-depth examination by the Italian Government.

With regard to the principle of “due process of law”, this has been implemented, at the constitutional level, by Act no. 2/1999 which entered into force on 7th January 2000 and integrated by five new sections Art.111 of the Constitution. Such amendments were inspired by the principle of “due process of law” stemming from the common law system and aiming at enhancing the accusatory model within our legislative system. The principles thus emanating are as follows: the procedural system is regulated only by statute (“due process of law”); impartiality of judges; taking evidence after hearing both parties to the proceedings and derogations admissible thereto when the defendant provides his/her consent, when it is impossible to take evidence by hearing both parties, or when there is evidence of illicit conduct; “equality of arms” between the prosecution and the defence; the reasonable duration of the process (in this regard, we recall the so-called Pinto Law to deflate the backlog of complaints filed before the Strasbourg Court); the right to be promptly informed.

Within this framework, the principle according to which the penal sanction must be considered as a last resort has been reiterated, *inter alia*, with a view to reducing the number of the so-called “mere querelles”. This issue has been attentively tackled by decriminalisation legislation adopted over the last 25 years, since the entry into force of Act no. 689/81 (for further details, please read below Appendix no. 1).

The excessive duration of judicial proceedings in Italy are a matter of concern, which is taken into consideration by every level of the system. This is a matter of concern for the negative impact both on Italy position at the international level and on the foreign investments to be brought in our Country. Such problems, particularly in the civil sector, do not facilitate the economic sector and thus affects the “competitiveness”. Therefore, the utmost attention is paid to how to remedy to this plague that entails financial consequences affecting especially the State’s budget, including the financial consequences stemming from the application of Act no. 89/2001 (the so-called Pinto Act).

Therefore, a brief judgment is not a just and fair judgment, as well as a long judgement is not unfair for itself. Moreover the length of a procedure is often directly connected to the level of judicial guarantees. All the advanced democratic systems are facing in a more or less serious way the phenomenon of the length of the process.

In Italy among the structural causes of such phenomenon it is useful to draw the attention on the principle, as established in the Italian Constitution, of “the obligatory nature of the penal action”. Such principle, beyond every appraisal of merit, is an objective deterrent to the reduction of the number of penal proceedings. The decriminalisation process does not produce all the effects we wish, especially if we consider, on one hand, that the penal sanction stems from international instruments, on the other the situation which Italy faces vis-à-vis the fight against new and long-standing organised criminal organisations, including terrorism network.

In the civil proceedings field, the structural cause of the delays stems *inter alia* from the low costs to file a complaint before justice of peace: until December 2004, such proceeding was free while now it costs approximately 30.00 euros. As a matter of fact, the amount of suits for jurisdictional protection is constantly increasing. This trend represents one of the most relevant factors when assessing the judicial situation, within the framework of which we have to recall the backlog of past years. In this regard we talk about “a judicial debt”.

Despite the increase in judicial settlements (+ 115% in 2004, with an average length of 44 and 45 days, for the controversies between enterprises and between enterprises and consumers, respectively), a natural inclination of Italy to resolve disputes before a judge determines a development of the means to deflate the process that is not in line with the planned purposes. Nevertheless, positive circumstances drive Italy to continue along this way, particularly in setting aside prejudices and promoting settlement proceedings, in addition to the increase in the allocation of funds for the Italian justice system.

By taking into account the relevant data, including those concerning the high cost of the justice system, the initiatives adopted and those under implementation, it seems feasible the reduction of the length of judicial proceeding in the coming years, without completely changing its timeframe/the duration or the relevant patterns, particularly in the medium term

(see Appendix n.1, also for specific information provided by the Italian Ministry of Justice in addition to that one already submitted)

3. Concerning the reform of criminal law

With regard to the well-known problem of the lack of the insertion and formal definition of the crime of torture in the Italian Criminal Code, does it mean that in Italy torture is tolerated? The absence of such crime from the Criminal Code does not mean in any case that in Italy torture exists. Torture does not exist because this is a practice far from our mentality and because some sections of the Criminal Code severely punish such behaviours, even though the term "torture" is not included in the Code itself. Moreover, we are considering the possibility, in relation to the adjustment of our legal system to the Statute of the International Criminal Court, to insert the crime of torture in our system, through a wider and comprehensive definition than that of the relevant international Conventions. However, the substance will not change, with or without the word "torture" in the Criminal Code. Art.32 of Bill no. 6050 (2005), as introduced before the Senate by Hon. Pianetta, envisages inter alia that: "Anybody who harms an individual under his/her control or custody with serious pains and sorrows, physical and psychological, is punished with detention penalty of up to ten years ..."

In this context, a step forward was made in early 2002 by the introduction of the crime of torture in the Military Penal Code in Time of War (Art. 185 bis of the aforementioned Code). Such provision may be applied to all "the task forces members abroad participating in military armed interventions", including interventions "in time of peace". Art. 185 bis of the cited Code provides that "the forces personnel that, on grounds pertaining to war, commit acts of torture or other inhuman treatment...harming prisoners of war or civilians or other protected persons... is convicted to detention penalty of up to five years".

4. Concerning the penitentiary system

The **Prison population** strongly increased over the last decades: in 1980 the average number of inmates present was about 30.000, while in the year 2004 it was beyond 56.000, and in the current year it did not drop under 59.000, out of a capacity of 43.000 places.

As for the actual accommodation possibilities for prison population, despite the interventions carried out in the penitentiary structures in order to adapt them to the rules of the new enforcement Regulations of the penitentiary Act, the conditions of increasing overcrowding make it difficult to ensure the necessary detention spaces. Some prisons are currently under renovation in order to adapt them to the standards provided for by the above-mentioned new Regulations; at the completion of those works, almost 3000 more places will be available for prisoners (100 of which are available from November 2005). Along these lines, a programme to build twelve new prisons is ongoing (Rieti, Marsala, Savona, Rovigo, Sassari, Cagliari, Tempio Pausania, Forlì, Oristano, Trento, Varese and Pordenone). All those projects are inspired by new criteria included in the new Penitentiary Regulations, which provide for modern and comfortable cells, equipped with toilets and shower, a small kitchen and wall sockets for TV, radio and computer.

In every wing, adequate common spaces will accommodate the whole of treatment activities: education, spare time, religion, sport and work. Classrooms are provided to enable prisoners to carry on their education path. There will be one library and spaces for treatment activities. Special classrooms for theoretical lessons and workshops for practical exercise are provided for vocational training courses. Suitable handicraft workshops with very modern equipments

will be at working prisoners' disposal. Indoor spaces (recreation rooms, theatre-cinema halls) for leisure activities are foreseen, as well as open spaces for outdoor exercise. A gymnasium and a football field will enable sport activities. Different religious worships will be practised in different rooms.

On June 2005, 24.899 subjects were assigned to the Probation Service, 2.710 were in semi-liberty, and 10.661 subjects were in home detention, for a total amount of 38.370 persons serving their sentences in the community.

With reference to the issue of the poor access of non-nationals to measures alternative to detention, it must be noted that the Supervisory Court, body of the ordinary Magistracy, orders the relevant provisions, which is independent and autonomous from the Penitentiary Administration.

However, most of foreign non-EU prisoners are illegal. This means that they do not have a residence permit to stay in Italy. This situation prevents the Supervisory Magistracy from granting them measures alternative to detention, since those prisoners do not fulfil one or more requirements provided for by the law (for instance, a permanent address or a permanent job). It is not therefore possible to make any comparison between the number of foreign prisoners and the number of non-nationals living in our Country, since the latter are legal immigrants (whose percentage among the prison population is very small), whereas most foreign prisoners are illegal; there are no definite data as for illegal non-nationals in liberty.

The high number of illegal immigrants in our Country also affects the number of non-nationals in Italian prisons. Indeed, the clandestine immigrant has precarious economic conditions, lives a poor affective life, is socially excluded: these conditions, together with very poor schooling level, lead them to have deviant behaviours and to be easily involved in organised crime activities, performing tasks of low-cost unskilled "labour". As a consequence, the non-national involved in criminal activities is easily arrested and is held in prison, pending trial, because s/he has neither permanent address, nor identity papers, nor means of subsistence. As a matter of fact, these subjects, due to their condition of clandestine offenders live in prison, as this is the only possible place to stay for them until the end of their trial.

The law provides that the foreign prisoner is informed, in a language that can be understood by him, of the penitentiary rules, of his/her rights and duties and of the possibility to be assisted by an interpreter. They are also entitled to contact their consular authority in order to inform it of their status of detention and to request assistance.

5. Concerning the enforcement of Article 41 bis

The special detention regime provided for by Art. 41-b of the Penitentiary Act (introduced in 1992 and amended in 2003) is a prevention measure, aimed at interrupting the contacts between the imprisoned boss of a criminal, terrorist or mafia organization and the members of such criminal organization, who are at liberty and operating outside prison.

That special regime aims at preventing such person from keeping contacts, even though imprisoned, with his/her criminal group operating outside prison, receiving news and information and giving orders, through direct and indirect occasions for contacts with the outside world. Therefore, it is not a worsening of the penalty, but it is just a measure to prevent the commission of further crimes through the orders given by the person imprisoned.

The obligations and prohibitions contained in the Decree by the Minister of Justice applying the 41-b regime entails a drastic reduction of communication means with the outside world; a lower number of visiting hours with relatives (one hour per month, according to such modalities to prevent the possibility of confidential communications, due to the presence of a glass division); visits with persons different from relatives and cohabitants are forbidden; detention in a single cell and limitation of daily outdoor stay – maximum four hours (two hours to be spent in sociality rooms in groups composed of no more than five persons); the limitation of the number of parcels receivable from the outside (up to two parcels for month). With the exception of the above-mentioned limitations, prisoners under the 41-b regime have access to any opportunity provided for by the Penitentiary Act.

The decree by the Minister of Justice applying the 41-b regime **is valid for six months**. After that period, the decree can be extended for a further six month-term, provided that there is evidence that the conditions which justified it (top position of the person imprisoned and criminal organization operating outside) still exist.

Complaints against the decree of enforcement and extension of the special 41-b regime may be lodged by the prisoner to the Supervisory Court, body of the ordinary magistracy. The Supervisory Court weighs the legitimacy of both the whole provision and the single obligations and prescriptions included in the provision itself. The Supervisory Court has the power to annul the whole provision or some obligations and restrictions provided by it, which are considered useless for the aim pursued.

The health-care service for prisoners under the 41-b regime is not different from common prisoners' health-care, since they can have recourse to any mean available to the Penitentiary Administration and, where such means prove to be inadequate, they can have access to health-care in outside care centres.

At 13th October 2005, 582 prisoners are subjected to the 41-b special regime; 575 of them are men and 7 of them are women. Non-nationals are just 4.

6. Concerning the psychiatric system

In light of Article 32 of the Italian Constitution, all people in the Italian territory access to health care services. The essential levels of health-care – LEA are based, in accordance with the relevant 2001 Presidential Decree, on the following principles/features: to be necessary, appropriate, homogeneous. All citizens are entitled to receive health-care services included in the “essential level” at no cost in terms of access or against payment of a small share for services that are not fully covered by the national Health System. Health care system is based upon the following pattern: Collective health care⁸⁶; District health care⁸⁷; Hospital care⁸⁸.

⁸⁶ Collective health care in life and working environment includes (all prevention activities addressed to the population and to individuals): Protection from the effects of pollution and industrial accident risks; Veterinary public health; Food hygiene control; Prophylaxis for transmissible diseases; Vaccinations; Early Diagnosis programs; Forensic Medicine;

⁸⁷ **District health care** includes (health and social care services distributed throughout the country): Primary care; Pharmaceutical assistance; Local emergency; Specialist day hospital service; Services for the disabled and prostheses; Home care services for the elderly, chronically ill people; Mental health care services; Semi-residential and residential structures for the elderly, disabled, terminal patients, drugs addicted people, and alcoholics, HIV positive persons; Hydro thermal treatments;

⁸⁸ Hospital care includes: First aid and emergency response; Ordinary hospitalisation; Day Hospital and day surgery; Long term hospital stays; Rehabilitation hospital; Home-based services provided by hospital staff; Blood and transfusion services; Tissue for grafts and transplants.

By adopting Act no. 180/78, Italy closed up the psychiatric hospitals which have been replaced by the so-called National Health Service (Servizio Sanitario Nazionale) established by Act no. 883/78. Italian authorities have thus opted out for intervention measures, well-accepted also by WHO, which envisaged the establishment of Mental Health Departments (Dipartimenti di Salute Mentale) throughout the country, to which local facilities, hospitals and so-called residential and semi-residential facilities are linked.

Against this background, we acknowledge that some episodes concerning the lack of adequate assistance have occurred. Such events did not depend on the lack of facilities but on some organisational shortage: All relevant facilities are in line with the standards laid down by Law, despite some shortage of personnel. In this regard, it is worth recalling that a clear picture of the care services can be taken only by considering different key indicators, namely the so-called facilities indicators (their adequacy to standards), the process-indicators (activity carried out by stakeholders on the basis of scientific evidence), and the outcome indicators (what happens to the patients).

As to the treatment for mentally ill people who complete their stay in the so-called judicial psychiatric hospitals, it is worth emphasizing that their release process may be postponed due to the difficulties to find out rehabilitation solutions, particularly for those with serious problems. Such difficulties do not stem from the lack of facilities, rather from the clear need of an adequate response to be provided, once these people are released (most of these people have committed household criminal behaviour). To better tackle such situation, a joint working group between the Justice Ministry and the Health Ministry is currently working towards the implementation of ad hoc cooperation protocols between the Judicial Psychiatric Hospitals and the Mental Health Departments.

Within this framework, we would like to recall that the so-called Compulsory Health Treatment (Trattamento Sanitario Obbligatorio – **TSO**) is a measure restricting personal freedom and is to be adopted only upon decision of the Public Health Administration (despite the lack of consent of the patient). Such measure can be taken for the protection of the individual's health and of population's. Therefore this is a measure to be adopted **only under exceptional circumstances**. Moreover, this is proposed exclusively by a physician who ascertains the health conditions of the patient and must be issued **only upon a Mayor's decision** as representative of the Public Health Administration. Such process takes place on a double track: on one hand, the Mayor's measure must mention the place and the facility hosting the patient, on the other, relevant stakeholders will assist the patient in order to get his/her consent. Furthermore, it is worth recalling that such treatment, on one hand, is decided by physicians, aware of their responsibilities, on the other, psychiatrists are involved in the cited process. Along these lines, provided that the treatment under reference must be limited to the rehabilitation of the patient, its duration cannot be set in advance, apart from the obligation over physicians to promptly inform the Mayor and the probate justice about the course of the care intervention (as set forth by the current, relevant legislation).

The right to health-care, acknowledged by the Italian Constitution, is fully assured to the entire prison population, without any distinction between Italian prisoners and non-national prisoners.

The first duty of the Penitentiary Administration is to provide prison population with an adequate health-care service, equal to the health-care provided to free people.

In every prison, there is at least one physician, employed by the Penitentiary Administration, helped by indentured medical doctors and nurses, whose number varies according to the

number of prisoners. The most required specialist health-care services are provided through agreements with specialist medical doctors, and are paid by the Penitentiary Administration. If the required specialist care is not provided in the prison, scheduled specialist examinations at local hospitals are carried out; moreover, prisoners can also be hospitalised at the Clinic centres of the Penitentiary Administration.

7. Concerning the asylum-seekers

8. Concerning the principle of non refoulement

9. Concerning the expulsion of illegal immigrants

10. Concerning the so-called “Lampedusa case”

The serious dimension of the phenomenon of the flow of foreigners irregularly entering our Country is an ever-growing concern. It is therefore with this in mind that Italy is engaged in the implementation of a comprehensive legislation on asylum, as requested by the High Commissioner for Refugees and by the main NGOs. In doing so, we must naturally take into account the aims of the EU, especially following the political integration process provided by the Amsterdam Treaty vis-à-vis the right to freedom of movement and asylum.

Facing problems such as asylum or illegal immigration, the respect for the fundamental rights of men, women and children is the primary criterion guiding our action. The countering of illegal immigration is not in fact marked by mere repressive intentions, instead, above all, it tries to avoid further suffering and violations against these people. Illegal immigration is the first circle in Dante’s Hell as a consequence of trafficking in human beings, trade of organs, exploitation of prostitution, illegal work developing into new forms of slavery.

For geographical reasons, Italy is one of the most exposed main points of transit and destination of such immigration flows and, as such, one of the leading countries in countering such phenomenon. Therefore through a series of initiatives - promoted both at the national and international levels - Italy wants to be in the front-line in the action for prevention, fight and suppression of such despicable phenomenon.

Without reiterating what was just mentioned, when dealing with non refoulement-related issues, including the expulsion of illegal immigrants and particularly the so-called Lampedusa case, the respect for the fundamental rights of men, women and children is the primary criterion guiding our action.

The second criterion could be the transparency. In August 2005, the Italian Government presented a proposal to involve **UNHCR, IOM and the Italian Red Cross** in the rescue activities, as well as in the repatriation procedures towards North Africa, in particular Libya, of illegal immigrants landed on Lampedusa Island. By this proposal, Italy aims at establishing on the above Island focal points of the cited Organisations.

A specific legislation entered into force in April 2005. This envisages the establishment of seven territorial commissions for the recognition of the refugee status, simplification of the relevant procedures and the creation of a Centre for the identification of asylum seekers. Such initiatives have been adopted in order to reinforce and improve practical measures, ensuring adequate health care, legal aid, interpreters and cultural mediators to immigrants.

11. Concerning the fight against terrorism

The world is no longer the same after the 11 September, no one doubts it. Even though the risks of generalised conflicts are remote, people seem to have lost their sense of security also due to a certain atmosphere of uncertainty that marks our era.

Terrorism – but a similar argument can also be used for other relevant phenomena such as organised crime at the national or transnational levels, or for the trafficking in human beings or the submission of persons to new forms of slavery – represents a threat against all liberal and tolerant societies.

One of the basic elements for a firm, strong and clear response to terrorism, is beyond doubts, our capacity to adjust our Western legal systems to the particularly treacherous and evasive nature of the new global terrorism. Prevention and suppression must promptly go hand in hand according to a new judicial approach but fully respecting our constitutional values.

To fight the enemies of freedoms we cannot in fact alter the law in force unduly limiting the freedom of citizens. If we did so, we would be conceding our opponents a real victory. There cannot be a barter between security and freedom, but just mutual support in order to guarantee one of the fundamental freedoms of the great tradition of European democracy: freedom from fear.

The challenges of international terrorism and other similar phenomena, such as organised crime, unfortunately deeply affect Italy that has not resorted to any exceptional measures. Italy hopes that it will not be the case: Italy did not ask for it during the 70's – 80's in its fight against domestic terrorism, nor during the 90's following unusual attacks against the State by Mafia. Therefore Italy hopes not to have to do it in the future. We believe that this is a merit of our country in an era when many countries belonging to all the regions of the world adopted exceptional measures suspending freedom and guarantees.

The situation that we just described and the initiative adopted over the last three years confirm the constant engagement of the Italian Government, aiming at ensuring the effective respect of human rights, through a progressive action taking into account the evolution of the social situation.

Law Decree no 144/05 concerning the fight against terrorism was converted into legislation by Act no.155/05 which was adopted by the largest majority of Parliamentarians, amounting to approx. 95%. This measure strictly reflects the cited general principles of respect for freedoms, warrants, and transparency. Within this framework, the expulsion measure is always based upon findings and clear evidence proving the charges over the foreign citizen, including evidence as « a danger for the national security ». As to para. 188 of the relevant Report, it is worth stressing that no accelerated procedure has been envisaged nor adopted. In this regard, it is also worth stressing that relevant measures are adopted upon the findings of serious guilty which allow the Minister of Interior to act with aim of protecting the national security and the public order: The judicial protection is always secured vis-à-vis such decision.

Last, it is important to recall that the cited decision, which is included in the legal systems of most European countries as a basic, preventive measure for the protection of the national security, is an administrative measure and not an alternative to the judicial actions.

12. Concerning the legal immigrants in Italy

The Italian Legislative framework and the government policies are based on **the principle of integration of foreign citizens in the national-social context and on the recognition of**

their full right of access to housing, medical assistance and education. All workers – Italian and foreigners – have equal rights and equal social benefits. The Bossi-Fini Law (Act no.189/2002) on the regulation of the migrant flows introduces a new system allowing the foreign citizens to be admitted in Italy for working reasons only if they have a regular working contract and a housing. Their integration in the working field ensures also social integration. Therefore we can affirm that **in our country there is no intolerance towards foreign workers. There are about three millions men and women, legally residing in the country.**

Recently Italy has concluded bilateral agreements for cooperation in the field of regular immigration with France, Switzerland, Portugal and Malta. We hope to get the same agreements also with the countries of the region of Maghreb. A monitoring system has also been created, called INTI (Integration of Inter-county Nationals) for a better control of the integration of foreigners.

Finally, in this framework, a significant initiative is the recent legislation of “adjustment of the State legislation to the Constitutional Act n.3/ 2001, (Act n. 131/2003)” giving local government bodies **the possibility of implementing specific forms of civic participation within the framework of their competencies.** On the basis of this legislation, even though the right to vote is not extended to foreigners, neither at the central nor at the local level, some municipalities, first of all the Municipality of Rome, introduced specific legislation providing for the establishment of “Municipal Counsellors”, elected representatives of non- EU citizens.

13. Concerning the Roma community

The Italian Roma community cannot be considered as a group which is practically segregated from the rest of the population, since the Italian legislation provides for specific measures in their favour, including **enrolment in the registry office, free movement, work licenses and education.** In practical terms, Italian legislation does not provide for any distinction among citizens on the grounds of their own ethnic, linguistic or religious origin.

With regard to the circumstance that no stay permits are released for Roma people, mention shall be made of the necessary conditions for their release, which do not differ from the rules set out for aliens, apart from the country or ethnic, linguistic or religious group of origin. The basic principle is the evidence of the regular entry the territory, to have a regular work contract, or to have come for study and health reasons, or family reunification with a family member who is regularly resident in Italy. Moreover, domestic legislation provides for the possibility of challenging each decision regarding the release of stay permits, as well as the subsequent expulsion measures.

Employers have been the main actors of recent regularization procedures, which did not provide for any distinction among aliens. As to the issue of **employment**, Ministry of Labour and Social Policies concluded “Programme Agreements” with different Regions, with the main purpose of starting experimental projects and innovative methods to facilitate the integration of Non-EC immigrants, including the Roma community, who regularly stays in our country. In particular, some funds have been allocated for projects to be implemented at the relevant information desks concerning the access of aliens to territorial services. Funds were allocated for the implementation of the project entitled “Initiatives against Social Exclusion and for women’s empowerment”. This consists of activities of reception, accompany, and cultural mediation, labs in Italian language, a legal service, workshops and vocational training and work orientation services.

With regard to **the improvement of living conditions** of the Roma community, as laid down in Title V, Chapter III and IV of the Consolidation Act on Immigration, this competence is of Local Bodies. In this regard, local institutions are still proceeding with the adoption of all pertinent interventions, in particular those ones on the situation of the campsites. Within this framework, as good practice, mention shall be made of the initiative agreed upon between the Prefecture of Naples and the relevant local bodies, aiming at setting up small camps: this is a positive trend which proves to be more functional and more bearable from the point of view of the housing arrangement. Similar initiatives are going to be implemented in Milan and in Rovereto. It must be pointed out the situation of “Casilino 900 camp” which is not an authorised camp, and the outstanding efforts made by the Municipality of Rome to carry out rearrangement works of this area. The “Casilino 900 camp case” does not reflect all the integration initiatives, promoted by the Local Institutions, in tandem with the civil society (and positively started in several camps where the relevant structure and organization seem to meet the needs of the several communities).

Within the framework of the “Permanent Conference”, as set up in the Territorial Government’s Office - Prefecture of Rome, several initiatives and projects have been planned, that have to be defined with the relevant Bodies and Agencies, and focus on integration measures for the Roma community who live in several camp-sites of the capital.

As to the issues regarding the Roma children **access to education**, it has to be outlined that Roma students have the right and the duty to fulfil their scholastic obligation as all other students, according to the Italian legislation which does not discriminate between Italian and foreign students, legal or illegal ones. It is worth stressing that with the Legislative Decree adopted on March 2005 the scholastic obligation has been extended to all the youth of 18 years old. However, even though the school institutions are willing to take care of them, this population actually shows a scarce inclination towards integration (including the school community) and, consequently, the inborn tendency to refuse the regular attendance at school in the places, in which they settle temporarily. In order to promote a relevant attendance at school, the Ministry of Education has allocated specific financial resources for the schools affected by high percentage of immigrants, including Roma students, in order to implement educational activities aiming at favouring their effective integration. Moreover, by means of cooperation measures with relevant Bodies, representatives of Associations, civil society at large, and schools organise all those extra-curricula activities with the aim at enhancing the attendance of Roma students. The Ministry of Education gives periodical instructions in order to finalise the use of the allocated funds. From data collected by the same Ministry, in the school years 2003-2004, a high number of Roma students attended school nation-wide, as follows: 1456 in the kindergartens; 5175 in the primary school; 2591 in the middle school; 84 in the secondary school.

The basic legislation on the protection of minorities, approved in the framework of the fundamental linguistic unity expressed by the Italian language has been adopted aiming at protecting the language and the culture of Albanian, Catalan, German, Greek, Slovenian and Croatian populations, as well as those ones of French –Provencal, Friulan, Ladino, Occitan, Sardinian – speaking communities. In practical terms, while enforcing Art.6 of the Constitution which stipulates, “the Republic protects linguistic minorities by means of ad hoc legislation”, **an organic legislation for the protection of historical linguistic minorities has**

been adopted with the aim of fully implementing the general principles established by the European and the International Organisations to which Italy is a member.

During the debate at the Parliamentary level, the situation of Roma people was excluded from the cited legislation because of the opportunity of proposing and approving an ad hoc Act, in line with the specific aspects of this minority, if compared to the protection provided for the so-called “historical ethno-linguistic minorities”. **In fact the basic criteria for the label of “linguistic minority” depends on the stability and the duration of the settlement in a delimited area of the country, which is not the case for Roma people.** The formulation of an appropriate legislative measure would enable to equalize the status of half of the approx.150.000 Roma people resident in Italy to that of the Italian citizens. As regards the remaining Roma people communities - characterized in all cases by nomadism, they already enjoy the right to freedom of movement and circulation, if composed from citizens of the European Union, while they are under rules regulating the stay of foreigners, if composed from no EU citizens.

In brief, those Roma people who do not have Italian citizenship face some difficulties when applying for the release of stay permit or for their *naturalisation*. That is why the relevant legislation includes the release of a working contract among conditions and pre-requisites. Therefore, some difficulties are due to getting a job. They may also entail some difficulties as to the access to health-care services and to education. In practical terms, in order to obtain a stay permit, it is necessary to get a job. Thus, when Roma people face difficulties when applying for the release of a stay permit, this is not a matter of discrimination but of lack of a basic condition, as envisaged by Law.

14. Concerning the establishment of a National Commission on Human Rights (NHRC)

Within its activities, the Interministerial Committee for Human Rights, working with the Ministry of Foreign Affairs, has drawn up a study on the feasibility of a draft legislation aimed at establishing the National Commission for the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the Italian Legal System, in compliance with the UN Resolution 48/134 of 20 December 1993.

The National Commission for the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, would have the duty to promote respect for and observance of human rights and fundamental freedoms in Italy, as established by the UN Covenants, the Council of Europe and the European Union, as well as protected by our Constitution.

The Commission would be tasked with protecting all the rights and the fundamental freedoms – right to life and personal integrity, right to dignity and fair treatment, right not to be discriminated; economic, social and cultural rights, individual, civil and political freedoms, as well as new aspects of rights deriving from social, scientific and technical progress – as established by the International Covenants and endorsed by Italy.

As regards the subjects to be protected, the Commission would be responsible for the entire population on the national territory, with particular attention to vulnerable categories such as national and religious ethnic minorities; women and minors, the elderly and differently-abled person, detainees, asylum seekers, refugees and immigrants, homosexuals.

Nevertheless, in order to avoid competence overlaps and waste of resources, the Commission would work in connection with the bodies still existing and working on the national territory

with similar objectives, such as the National Observatory for Infancy and Childhood set up with Act no. 451/97, in compliance with the specific UN Covenant; the National Commission for Gender Equality set up with Act no. 164/90 of 20 June 1990 in accordance with Art.3 of the Italian Constitution; the National Office Against Discriminations set up with Legislative Decree of 9 July 2003 in accordance with Directive 2000/43/CE for equal treatment apart from race or ethnic origins; the Interministerial Committee for Human Rights, which has been working since 1978 at the Ministry of Foreign Affairs. Once established, the Commission will set close relations with the cited bodies and cooperate with them.

The Commission will play an important role in the mediation and institutional reporting between Agencies, Committees, European and UN Commissions or other international institutions, whether existing or under creation, including the future European Agency for Human Rights, as well as similar institutions operating in other Countries.

In compliance with the relevant UN Resolution, the Commission would enjoy operative and financial autonomy and will be independent from Government's judgements and assessments. Although autonomous, the Commission should submit to the Government, on an advisory basis, opinions, proposals and recommendations.

The structure of the new institution, aiming at guaranteeing exchange of information between the State and civil society in the field of human rights, as well as guaranteeing pluralism in opinions and beliefs, should be composed of: a Collegial body teamed up of five appointees chosen among representatives of the cultural, academic and institutional sectors; a Council on human rights, vested with competence to advice the Commission and represent civil society, composed of no more than sixty appointees; a Secretariat General and a Commission Office, that should play an infrastructure role and tasked with the conduct of activities, the administration, and the support to the Commission's activities.

As above-mentioned, worthy of mention is the work carried out, to date, by the Inter-ministerial Committee on Human Rights (CIDU). Established within the Ministry of the Foreign Affairs (MFA), by Ministerial Decree, on 15 February 1978. CIDU is composed of representatives from the main Italian Ministries, responsible in human rights field.

CIDU monitors the compliance of international standards nation-wide and is also tasked with the drafting of Italy's reports relating to international human rights standards adopted under the umbrella of the United Nations and the Council of Europe's.

Also worthy of mention is the recent monitoring process initiated by CIDU – to assess at the domestic level the state of the implementation of Recommendations and Observations put forward by relevant, international machinery. By this activity, CIDU aims at assessing recommendations and, where necessary, at determining the corrective measures to be adopted. This is the very first time that such a process is carried out by Italian authorities, in a structured way.

15. Concerning the right to freedom of media. The aim of **Act no.112/2004** is to achieve a comprehensive reform of the provisions governing the broadcasting system, by taking into account the considerations in this regard made by the President of the Republic in his message to the Chamber of Deputies on 23 July 2002, in which he underscored the need for a system-level law inspired by the Constitutional value of pluralism in communications media, by the new division of legislative competencies following the reform of Article 117 of the

Constitution, by the development of competition with due respect for the new EU legislation in this area, and by the technological innovations driven by the advent of digital technology.

The reform starts with the process of convergence among communications media (radio and television broadcasting, publishing, Internet), promoting the formation of an integrated communications system.

The possibility of using TV sets for interactive services and the opportunity for integrating editorial content in the press with video programmes open up new prospects for the development of the market. In this wider multimedia context the division of the communications market into limited segments, each with an anti-competitive ceiling on audience share, no longer appears to be compatible with the strong impetus exerted by new technologies, which is encouraging companies to seek cross-fertilisation and synergies. The new limit of 20% needs to be applied to the integrated communications system, thereby fostering the growth of all the companies concerned without involving any risk for the weakest, with a view to achieving the responsible and balanced development of competition. It is in this vein that the provision preventing the owners of more than one national TV network to acquire stakes in newspaper publishing companies until 31 December 2010 should be interpreted.

The principles regarding the protection of competition remain firm, however, and in particular the ban on attaining a dominant position in each component market of the integrated communications system. The 20% limit on the transmission of programmes by any one content provider remains unchanged. Cross-ownership arrangements between the television and publishing sectors provide an opportunity for the development of companies and, indeed, the entire sector. Another pillar of the law is the great boost it provides to the digital system.

The law answers to the necessity to bring the rules governing RAI-Radiotelevisione S.p.A. (the State Broadcasting Company) into line with the Additional Protocol to the Treaty of Amsterdam and the Communication on the subject of state aid and to provide for the gradual privatisation of RAI. It envisages the privatisation of the corporation along the lines of the tried and tested public company framework, with a broad shareholder base. The privatisation process is entrusted to the Interministerial Committee for Economic Planning (CIPE), which within four months of the date of completion of the merger of RAI and RAI Holding – that took place on 17 November 2004- should establish the timetable, stages and the percentage to be divested.

The administration and management of the company is entrusted to a nine-member Board of Directors who, until such time as 10% of the capital of RAI has been divested, will be selected as follows: seven will be elected by the Parliamentary Supervisory Committee on a one person, one vote basis, and two, including the Chairman, will be appointed by the Minister for Economic Affairs and Finance. The Chairman must obtain the approval of two-thirds of the Supervisory Committee. The privatisation will allow private shareholders to choose one or more members of the Board of Directors and therefore it will facilitate depoliticising RAI. A key feature of the law is the introduction of a requirement for the separation of accounts, as required by the Additional Protocol to the Treaty of Amsterdam. This will ensure transparency in the use of public funds and advertising revenues by the public service licensee.

As far as the governance of RAI is concerned, we believe that the privatisation of the corporation, enabling directors appointed by the private shareholders to serve on the Board,

and the new procedures for electing Directors to ensure that the opposition parties are properly represented, with an impartial chairman elected with a two-thirds majority vote in favour on Parliamentary Oversight Commission, has certainly helped to gradually distance RAI from politics, which is a long-standing phenomenon and something that is certainly not encouraged by the present government (further information in Appendix 4).

Act no. 215/2004 (**the s. c. “Legge Frattini”**) does not deal solely with the mass media and information sector, but covers all possible conflicts of interest between government responsibilities and professional and business activities in general. Because of its particular nature, the mass media and information sector is the subject matter of a number of specific provisions in that law (see in particular article 7). These particular provisions do not replace the general rules governing any type of company, but are additional to them. The combined provisions of articles 1, 2 and 3 of this law set out its general scope.

Article 1 states that the Prime Minister, Ministers, Secretaries of State and Extraordinary Government Commissioners are all "*holders of government office*" (and are therefore the parties to which this law applies). Article 1, c. 1 also imposes, on the holders of government office, obligation to devote themselves exclusively "*to promoting the public interests*", and prohibits them from "*taking actions and participating in collegial decisions when they are exposed to a conflict of interest*".

With specific regard to the issue of alleged media concentration and ownership, this could not simply be singled out by the law as a reason of incompatibility with a government position because such provision would have been in contrast with articles 42 and 51 of the Italian Constitution which protect the fundamental right of individuals to hold private property and the freedom to be elected to public offices. Furthermore the prohibition of ownership to this effect would have led to a “Forced Sale”, determining an irreversible situation upon expiry of public office, which would also contravene to the same articles of the Constitution.

The law limits ownership by providing for the suspension of its management rights during the public mandate. Act no. 215/2004 details the rules for the resolution of conflict of interest. In its clause 2 relating to incompatibility with holding a government position, 'property' could not be singled out because such provision would have been in contrast with clauses 42 and 51 of the Italian Constitution which protects the fundamental right of individuals to hold private property and freedom to be elected to public offices. Furthermore the provision of 'property' amongst 'incompatibilities' would have lead as a consequence of “Forced Sale” of a company or taking part in the shareholding, to an irretrievable situation at the expiration of public office in contravention of the said clauses of the Constitution. Contrary to other provisions of incompatibility (such as the practice of professional activities), which legally provide for a right of quiescence and which will be restored at the expiration of the '*munus publicum*' (see below Appendix n.4).

PART II - APPENDICES

Appendix 1

LE SYSTEME DE LA JUSTICE/THE JUSTICE SYSTEM

a) Système de la Justice en Italie

A travers la Loi n. 80 du 14 mai 2005, convertissant, avec des modifications, le Décret-Loi n. 35 du 14 mars 2005 (Journal Officiel n. 111 du 14-5-2005 – Supplément ordinaire n. 92), le législateur italien a décidé le Plan d'action pour le développement économique, social et territorial afin de réaliser un projet articulé d'interventions et de mesures visant une inversion positive de tendance dans le système judiciaire, notamment pour ce qui est de **la durée des procès** civils.

i. Justice civile. Les effets des modifications normatives dont il est question vont permettre, au cours du prochain quinquennat, de créer les conditions pour une opération complexe de rationalisation de la procédure civile. Il en découlera la réduction de la durée moyenne des procédures civiles et la limitation de la longueur excessive des délais procéduriers.

Il faut mentionner aussi les nouvelles normes concernant l'arbitrage (délégation du Parlement au Gouvernement à effectuer d'ici novembre 2005), moyennant l'encouragement de cette forme particulière de résolution extrajudiciaire des différends, vont permettre aux parties ayant choisi cette voie de ne devoir pas recourir à la justice civile. Par conséquent, il y aura un effet de réduction du nombre des procédures judiciaires.

Les nouvelles normes concernant le *giudizio di cognizione ordinario*⁸⁹ (entrant en vigueur le 1 janvier 2006, donc pour les affaires saisies après le 1 janvier même, en conformité avec l'art. 8 de la Loi n. 80 du 14 mai 2005 convertissant le Décret-Loi n. 35 du 14 mars 2005) vont aboutir à une réduction des phases procéduriers, par le biais d'une gestion plus rationnelle des audiences de la part du juge. Cela signifie que ce dernier pourra jouir d'un plus grand pouvoir d'ordonner la déchéance des parties au cas où celles-ci présenteraient des demandes tardives de défense et d'instruction. En l'espèce :

- On est prévu l'emploi des technologies de l'information (*internet* et courrier électronique) dans les communications et les significations relatives aux procédures et, dans la procédure d'exécution, afin de donner plus de publicité aux ventes coactives de biens meubles enregistrés et de biens immeubles;
- Sous peine de déchéance, le défendeur a l'obligation d'indiquer sa ligne intégrale de défense dès la présentation du mémoire de réponse, en simplifiant ainsi l'organisation temporelle des audiences;
- Toujours sous peine de déchéance, les parties ont la possibilité de présenter les documents et d'indiquer des nouveaux moyens de preuve dans un délai péremptoire de trente jours, que le juge octroie au cours de l'audience de première comparution;
- Il est prévu de pouvoir utiliser une expertise technique préventive afin de régler le différend, lorsqu'il s'agit de vérifier et d'établir les créances découlant d'inexécutions ou d'infractions non prévues par le contrat (contrats ou blessures dues à un accident de la route);

⁸⁹ Activité juridictionnelle de cognition : activité effectuée par le juge pour vérifier un droit controversé dans le cadre d'une procédure qui se termine par une mesure [N.d.T.].

- Il est prévu des nouvelles règles pour les procédures d'urgence et conservatoires (entrant en vigueur le 11 septembre 2005). En effet, elles ne seront plus composées forcément de la double phase préventive de la conservation et de la phase suivante du fond – cette dernière ne devenant que facultative. Par conséquent, il ne sera plus possible, dans l'avenir, de traîner les différends simplement pour les prolonger. En effet, il a été établi le principe général d'après lequel les mesures d'urgences aux termes de l'art. 700 du c.p.c. et les mesures conservatoires ne requièrent pas la phase suivante du fond afin de continuer à produire effet.

La procédure d'exécution (entrant en vigueur le 11 septembre 2005) sera accélérée d'une façon considérable. En effet, il est prévu que le juge sera aidé par quatre professionnels pouvant résoudre des phases du différends (telles que la vente du bien exproprié et le partage du produit) qui ne sont pas tout à fait juridictionnelles et qui à présent alourdissent le travail de l'autorité judiciaire compétente. Notamment, afin d'accélérer les opérations de vente des biens saisis et les actes suivants, les catégories de professionnels auxquels le juge peut déléguer certaines opérations ainsi que la composition du plan de répartition ont été élargies: non plus seulement les notaires, mais également les avocats, les conseils fiscaux et les experts comptables.

En dernier lieu, la rationalisation du procès de cassation (à effectuer entre six mois à partir de l'entrée en vigueur de la Loi n. 80 du 14 mai 2005) va décharger la Cour Suprême de travail. Cette rationalisation prévoit l'introduction de l'irrecevabilité d'un grief ne formulant pas clairement une question de droit, ainsi que la limitation du droit de recours immédiat pour ce qui est de décisions concernant des questions incidentes par rapport au jugement principal.

De plus, il a été prévu que la Cour de Cassation, lorsqu'elle ne se réunit pas en assemblée plénière, est liée au respect du précédent juridictionnel, ayant été déjà prononcé par la même Cour en assemblée plénière. Cela évite une autre décision différente sur une question ayant déjà été résolue.

Statistiques civiles. Une analyse de la situation par rapport à toutes les matières concernées indique que les bureaux des **juges de paix** ont un nombre moyen de dossiers en suspens substantiellement constant (206 jours pour l'année 2001; 233 pour l'année 2002; 215 pour l'année 2003 et 223 pour l'année 2004) face à une augmentation des affaires en entrée, ce qui démontre une capacité de règlement des affaires satisfaisante.

En ce qui concerne les Tribunaux (premier degré), si l'on prend en considération toute les matières, on constate une diminution tant du nombre final des affaires pendantes que du nombre moyen des dossiers en suspens; on est passé de 601 jours pour l'année 2001 à 494 jours pour l'année 2004. Ces données comprennent également celles concernant les **sezioni stralcio**.

On enregistre la même situation en ce qui concerne le deuxième degré près le Tribunal (de 1375 jours pour l'année 2001 à 779 jours pour l'année 2004).

En ce qui concerne les Cours d'Appel, on constate une augmentation du nombre moyen des dossiers en suspens, qui passe de 653 jours pour l'année 2001 à 835 jours pour l'année 2004 ; cette situation s'accompagne toutefois d'une considérable augmentation du nombre d'affaires réglées surtout pour l'année 2004, ce qui confirme l'efficacité de l'intervention visant à augmenter le personnel destiné à ces juridictions.

En ce qui concerne les sezioni stralcio (sections judiciaires provisoires), le nombre des affaires réglées on a été maintenu constant ; on peut donc prévoir qu'avant la fin du premier semestre 2006, toutes les affaires encore pendantes seront définies.

ii. Justice pénale. En matière pénale le Décret-loi du 23.11.2001, et ses intégrations successives, a créé la Commission «Nordio», qui a conclu la partie générale du code pénal. Le Décret-loi du 29 juillet 2004, et ses intégrations successives, a créé **la Commission pour la modification du code de procédure pénale**, qui a conclu dans ces derniers jours ses travaux. En ce qui concerne le code de procédure pénale, le principal objectif poursuivi était l'assouplissement des formalités afin de rendre les temps de déroulement du procès plus rapide.

Afin d'atteindre cet objectif on a tracé une séparation nette entre les procès contre les prévenus en liberté et les procès contre des personnes arrêtées en flagrance. Dans ce deuxième cas on a prévu la procédure immédiate (*rito direttissimo*) de façon obligatoire.

En dehors des cas de flagrance, les enquêtes préliminaires doivent avoir une durée appropriée, mais leur prolongation peut être octroyée seulement par une requête motivée, qui spécifie les enquêtes encore à mener, et seulement pour le temps strictement nécessaire à les accomplir.

Aussi dans la révision des normes sur les mesures de précaution on a visé à la réduction des temps, tant en prévoyant que la mesure de détention préventive sera appliquée par le juge à l'issue d'une audience en chambre du conseil pendant laquelle on procède à l'audition de l'intéressé et on administre les moyens de preuve essentiels pour la décision, que car on a réduit les délais de détention préventive. Tout cela pourra produire une ultérieure accélération des temps de règlement du procès, d'une part parce que la personne mise en examen pourra à ce moment-là demander d'être jugée immédiatement, et de l'autre parce que l'échéance des délais de détention préventive invitera à la réduction des temps de déroulement de l'instance ou de la phase, mais aussi à éviter les pauses dans le passage d'une phase à l'autre et d'une instance à l'autre, qui à présent occupent des espaces temporels insoutenables. A ce propos il faut souligner que la liste des causes de suspension des délais de la détention préventive a été réduite de façon draconienne.

En vue d'une accélération on a encore prévu, aussi pour le classement aux archives, que le faible importance du fait, en raison de son caractère occasionnel et des blessures de moindre importance du bien juridique lésé, pourra entraîner la clôture de la procédure.

Encore, les débats ont été ainsi structurés: une audience préliminaire, pour sa réglementation anticipée, et un calendrier d'audiences pour l'administration des moyens de preuve.

Le système des recours a été entièrement modifié, en prévoyant que l'appel sera le remède admis seulement pour le prévenu condamné qui veut obtenir un nouveau examen du fond de sa condamnation. Le pourvoi en cassation a été structuré d'une façon telle à le rendre, d'une façon effective et exclusive, un control de légitimité d'un jugement rendu par un juge.

Les significations des cas de nullités et d'incompétence ont été revues afin d'éviter que les vices des actes puissent être gérés, seulement afin d'obtenir une prolongation de manière instrumentale. Le même esprit a animé les travaux de la Commission qui avait comme objet le code pénal. Le pivot de la réforme est l'introduction du principe de la nature offensive de l'infraction, pour lequel la seule violation formelle de la norme n'implique pas la punibilité faute de blessure effective ou mise en danger du bien protégé. D'un point de vue pratique, on verra une accélération des règlements des procès pour insignifiance du fait, tandis que la Commission a poursuivi une série d'objectifs connexe, savoir:

a) l'élimination de la contravention comme infraction;

b) la révision des différents cas d'espèce de contravention – contenu soit dans le code soit dans la législation spéciale – afin d'élever au rang de délit les rares hypothèses d'infraction qui méritent d'être gardées, et convertir les autres en «infractions administratives» ;

c) l'élimination de plusieurs cas d'espèce de délit, qui représentent des conduites peu dangereuses pour la société.

A ce propos il faut souligner que la partie spéciale du code est presque accomplie, et sera présentée à bref. On pourra donc remarquer les nouveautés dirigées à une simplification de divers cas d'infraction.

Une autre innovation est la discipline des «circonstances» qui impliquera l'élimination du pouvoir discrétionnaire du juge dans leur évaluation. Par conséquent il est prévisible qu'on aura une réduction des appels qui se basent à présent sur une évaluation erronée des circonstances et sur le manque de reconnaissance des «atténuants génériques», que le projet Nordio a éliminé.

La liste des peines devienne plus spécifique, et on prévoit la conversion de la peine privative de la liberté en peines alternatives, de prescription, d'interdiction ou d'annulation, directement appliquées par le juge de fond, avec un remarquable effet de déflation pour le juge de l'exécution et une épargne de ressources qu'on peut destiner à l'accélération des procès.

Substantiellement la ligne stratégique suivie jusqu'ici, qui donne de bons résultats, s'articule sur deux points principaux: **la multiplication des énergies professionnelles avec l'attribution de la compétence pour beaucoup d'offenses au Juge de paix ou au seul Juge**, comme la politique pour favoriser les rites alternatifs, par lesquels on décide essentiellement sur la documentation à disposition, sans débat. Une telle stratégie peut donner certainement des résultats dans un moyen ou long terme. Il faut se référer à la soi-disant **Loi « Cirielli »** approuvé récemment par le Parlement qui, en réduisant les temps de la **prescription** pour ceux qui ne sont pas condamnés, vise également à réduire la période des procédures convenables. Ceci traite, cependant, les sujets sensibles parce qu'on ne devrait pas oublier le fait que la dimension de la justice, avec laquelle chaque réforme devrait se confronter, est indiquée par trois facteurs - **temps, coûts et exactitude** – sans oublier de toute façon que les dimensions du temps, des coûts et de l'exactitude n'existent pas individuellement mais sont corrélés parmi eux-mêmes. Ce qui signifie que le temps est seulement un des facteurs à considérer et que si un juge excessivement lent n'est pas un juge efficace, une justice récapitulative n'est pas efficace non plus. De toute façon, la durée exorbitante des procédures n'est pas exclusivement raccordable aux lois insatisfaisantes ou imparfaites ou aux garanties de forme, mais également à une organisation judiciaire qui ne répond pas aux critères de gestion. Quelques exceptions excellentes sont une preuve de cela, et sont constituées par les secteurs départementaux judiciaires qui se caractérisent pour leur efficacité et productivité, grâce également à l'exécution des protocoles des 'best practices', à la réalisation des procédures, à l'établissement des tables de négociation avec les avocats qui constituent les contre-parties essentielles dont on ne pourrait pas tenir compte, pour une meilleure organisation de l'ordre judiciaire.

On peut citer comme laboratoires d'efficacité judiciaire certain secteurs départementales (tel que la Cour de Turin avec le "Programme de Strasbourg". Même le Conseil supérieur des magistrats, le jour après le constitutionnaliser du principe de la durée raisonnable des procès (1999), intervenue avec deux discussions respectivement adoptées le 15.9.1999 et le 7.6.2000 avec lesquels on a voulu stimuler les directeurs des bureaux juridiques et les magistrats pour se rendre conscients en mettant en application une organisation différente du travail juridique, puisqu'il pourrait être consenti par les moyens et les structures disponibles. En ce qui concerne l'évolution de la jurisprudence italienne, au sujet de l'interprétation des normes domestiques, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne, on devrait noter la tendance ce qui s'établit rapidement dans les chambres de justice, selon laquelle le juge

domestique à une obligation d'interpréter, rechercher et appliquer - parmi plusieurs interprétations possibles d'une norme nationale - que ce qui est plus compatible avec la Convention et avec l'interprétation donnée par la Cour. Un tel fonctionnement a pu également être un tasseau dans le mosaïque complexe de l'adaptation de temps de la justice italienne aux normes européennes.

Il est dans ce secteur qu'on pourrait insérer dans une manière expérimentale une collaboration avec la mission italienne au Conseil de l'Europe, qui pourrait périodiquement indiquer les paramètres temporels des procédures considérées par la Cour européenne compatibles avec la Convention. De telles indications pourraient constituer l'objectif sur lequel pour appliquer une méthode de travail, une nouvelle organisation de la structure judiciaire, et une gestion plus raisonnable du personnel.

Statistiques pénales. Les données confirment le bon train des règlements d'affaires de la part des **Tribunaux monocratiques**, qui a partiellement compensé l'augmentation du nombre des affaires soumises à leur examen, due au meilleur fonctionnement des Offices du Procureur, qui ont réduit le temps des règlements. En ce qui concerne les **Tribunaux en tant qu'organes collégiaux**, il faut relever une réduction du temps moyen pendant lequel les causes restent en suspens, qui passe de 656 jours (2001) à 621 jours (2004). Les données relatives aux Cours d'Appel montrent une augmentation du temps moyen pendant lequel les causes restent en suspens, mais avec une réduction par rapport aux données fournies en avril (relevé du 3/3/2005) dérivant des nouveaux bureaux fonctionnant (797 à 650).

Les **Juges de Paix** connaissent une augmentation totale, due au fait que leur compétence en matière pénale date du 1/1/2002 et que par conséquent ce n'est qu'au cours des années suivantes que ces Juges sont parvenus à fonctionner à plein régime; en tout cas la donnée sur le temps moyen pendant lequel les causes restent en suspens révèle une durée qui n'est pas considérable pour l'année 2004 (temps moyen en 2004 = 228 jours).

En outre, en ce qui concerne plus expressément le **temps moyen moyen** (point 117), on met en évidence une réduction du temps moyen pour 2004 (de 385 à 372 jours), due à de nouveaux bureaux fonctionnant. Pour les Tribunaux collégiaux aussi la réduction par rapport à l'année 2003 a augmenté (de 706 à 621 au lieu de 634, donnée fournie en avril 2005). En ce qui concerne l'augmentation des causes en suspens devant les Juges de Paix nous nous reportons à ce qui est dit ci-dessus. Le temps moyen ne comprend pas le laps de temps qui s'écoule dans le passage d'un bureau à un bureau supérieur. Ce laps de temps dépend souvent du comportement des avocats et peut varier de six mois à un an.

iii. Reforme du système judiciaire et ressources humaines. Avant de décrire les lignes directrices de la réforme du système judiciaire, en cours d'approbation devant le **Parlement**, il faut rappeler que la Loi n. 48/01, et son décret de mise en œuvre DM 23.1.2003, est opérationnelle depuis longtemps. Cette loi a augmenté de 158 unités les ressources humaines des Cours d'appel, compte tenu de leur situation de carence. Mais revenons au projet de Loi de réforme du Système judiciaire, il, par des interventions sur l'ensemble des lois qui à présent régissent la carrière des magistrats, a le but d'améliorer le professionnalisme des juges et l'efficacité du système judiciaire par : une sélection d'entrée en magistrature plus sévère, en exigeant – à côté de la formation universitaire – diverses expériences professionnelles dans le milieu juridique; l'introduction d'un mécanisme méritocratique – par le biais de concours de caractère pratique – de progression dans la carrière qui privilège la capacité des magistrats plus que la simple ancienneté de service; la prévision de une école de la magistrature, indépendant du ministère de la justice et du Conseil

Supérieur de la Magistrature, comme garantie de la professionnalité des magistrats; le caractère temporaire des fonctions de direction, qui valorise la formation d'instruments professionnels d'organisation de la direction. En respectant pleinement le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire, la réforme tend à améliorer la qualité de la justice, par des nouvelles méthodes de travail et d'évaluation des magistrats, ainsi qu'élever les standards des structures de l'organisation judiciaire et donc améliorer, souhaitablement, les temps de règlement des litiges en réduisant les appels pour application incorrecte du droit.

iv. Sommes destinées à la Justice. En 2004 on a consacré environ **786 millions euros**, dont 137 pour indemnités aux magistrats honoraires et environ 649 millions pour les autres frais de justice. A ces chiffres il faut ajouter les émoluments aux magistrats ordinaires et aux employés administratifs, pour un montant de 2.599.451.613 euros pour un total de 51.272 employés, dont seulement 1.654 préposés au Ministère de la Justice. L'aide juridictionnelle, en matière civile depuis le 1.7.2003 jusqu'au 31.12.2004 a coûté à l'Etat 4.200.053, 08 € et en matière pénale, seulement pour 2004, 61.953.238 euros pour les 71.523 personnes admises. Seulement par rapport à l'an 2004 pour la Loi Pinto on a communiqué au ministère de la Justice, (compétent seulement pour les retards devant le juge ordinaire) 1886 « décrets » de condamnation pour un montant de € 11.439.244,68, tandis que pour 2005 il résulte déjà (au 14/6/05) la communication de 421 « décrets » de condamnation pour € 3.391.633,21.

Dans ce contexte-là, il faut considérer le montant vis-à-vis l'application de la Loi Pinto dans la période 2001-2005: (accueil total des affaires intentées sur la base de la Loi Pinto) Année 2001, sur 1292 affaires, n.759 accueillis avec un montant correspondant à euros 3.185.345,55; Année 2002, sur 4586 affaires, n. 1645 accueillis avec un montant d'euros 13.164.130,33; Année 2003, sur 2372 affaires, n.1645 accueillis d'euros 7.288.867,85; Année 2004, sur 2931 affaires, n.1979 accueillis avec un montant correspondant à 11.948.659,55 euros; Année 2005 (jusqu'au 19/10/2005), sur 1540 affaires, n.1222 accueillis avec un montant correspondant à euros 9.022.853,73. Total des affaires accueillis dans la période entre 2001-2005, n.8282, avec un montant correspondant à euros 44.609.857,01.

v. Mesures générales prises en exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme

Durée raisonnable des procédures judiciaires

Par ses Arrêts no. 1338, 1339, 1340 et 1341 du 26.01.04, la Cour de Cassation (Grande Chambre) a substantivement conformé sa jurisprudence à celle-ci de la Cour européenne, notamment résultant de l'arrêt *Scordino* du 27.03.03.

Par l'Arrêt n. 3396/05 la Cour de Cassation confirme la jurisprudence *Scordino* aussi pur les personnes morales.

Expropriation indirecte

Par le Décret de l'8 juin 2001, no. 327 (art. 43) l'Etat italien a prévu, dans une mesure législative, cet institut, jusqu'à ce décret d'origine jurisprudentielle.

L'arrêt du 29.04.05 du Conseil d'Etat a précisé que, même dans le cas de transformation irréversible du bien dans la structure publique d'espèce, le requérant garde toujours son droit à la restitution du sol dans sa condition originaire, sauf que l'Administration émet une décision d'acquisition du sol au patrimoine publique conformément au dit art. 43. Dans ce cas seul, le recourrant ne peut demander qu'une compensation monétaire.

Procès pénal par contumace

Décret-loi du février 2005 portant sur la modification de l'art. 175 du code de procédure pénale en matière de réouverture de certains délais procéduriers au bénéfice de l'accusé absent.

Arrêt *Soldati* de la Cour de Cassation no. 48738/2005 qui met à la charge du Ministère Public l'épreuve de la soustraction douloureuse à la connaissance des actes procéduriers par l'accusé.

Rémision du propriétaire dans la disponibilité de l'immeuble loué

En ce qui concerne la compensation pour l'indisponibilité de l'immeuble due à la longueur de la procédure d'expulsion du locataire, le propriétaire peut utiliser le remède *Pinto* et les remèdes générales de la compensation civile à la suite des actes illégitimes fautifs, prévus par l'art. 2043 du code civil, même à l'encontre des omissions de l'Autorité Publique (Arrêt no. 500/1999 de la Cour de Cassation et Loi no. 205/2000).

En plus, dès l'entrée en vigueur de la Loi no. 431/98 sur les locations urbaines, le propriétaire peut demander, comme compensation pour l'occupation légitime prolongée de l'immeuble par le locataire, une augmentation automatique du loyer du 20%, à laquelle s'ajoute, en cas d'occupation ultérieure *sine titulo*, une compensation, pour le dommage ultérieur, après l'art. 1591 du code civil (dans l'affaire *Provvedi* la Cour de Strasbourg a reconnu ce dernier comme un remède efficace dans l'esprit de la Convention).

Mesures communes à toute typologie de recours (en particulier sur la réouverture des procès pénaux à la suite des Arrêts définitifs de la Cour)

En ce qui concerne la recommandation **en matière de réouverture de procédures pénales à la suite d'un jugement de la Cour européenne**, il faut souligner que dans l'attente de l'approbation d'une loi spécifique par le Parlement (approbation prévue dans les prochains mois) **les juges italiens ont pris le chemin de se conformer aux arrêts de la Cour Européenne, par le biais de l'utilisation de la procédure d'exécution prévue par les art. 666 et 670 du Code de Procédure Pénale, afin de rouvrir les procédures pénales et de se conformer de cette façon aux indications de la Cour européenne (il ressort que cela s'est avéré dans certains cas parmi lesquels le cas *Dorigo*).**

Projet de Loi n. 2441, présenté par M. Pepe qui est à l'examen du Parlement et intitulé « Modifications du Code de Procédure Pénal concernant la révision suite aux arrêts de la Cour européen aux Droits de l'Homme. L'article 1 prévoit l'introduction de l'art.630 bis c.p.p. "Hors des cas prévus dans l'article 630, la révision des arrêts et des décrets pénaux de condamnation peut être demandée sur requis si la Cour européenne a vérifié que dans le procès la violation de l'article 6 de la Convention européenne pour la Protection des Droits de l'Homme a eu lieu...L'Art.2 prévoit vis-à-vis les règles transitoires que "la requête de révision peut être décidée entre 180 jours de la date d'entrée en vigueur de la Loi en référence dans le cas dans lequel l'arrêt de la Cour européen ou la décision du Comité des Ministres a eu lieu avant de la date sus-mentionnée. La révision des arrêts et des décrets pénaux de condamnation pour un des crimes envisagés à l'article 51, paragraphe 3-bis et 3-quater du Code de procédure pénale, ne peut pas être demandée si la violation des dispositions de l'art. 6 de la Convention a eu lieu avant de la date d'entrée en vigueur de la Loi en référence.

Séminaire annuel de formation, tenu auprès du Conseil Supérieur de la Magistrature, pour la sensibilisation des magistrats italiens à la jurisprudence de la Cour.

Projet de Loi présentée par M. Azzolini portant sur une procédure centralisée d'exécution des arrêts de la Cour par la Présidence du Conseil des Ministres, accompagnée par une relation annuelle au Parlement.

Projet de Décret portant sur l'insertion des Arrêts de la Cour dans le Casier judiciaire national (voire le Schéma de Décret Présidentiel concernant: "Règlement pour l'inclusion dans le casier judiciaire national des arrêts de la Cour européen aux Droits de l'Homme" qui envisage: Art.1 les arrêts définitifs de la Cour européen sur l'Italie concernant les mesures judiciaires et administratives définitifs des autorités nationales déjà inscrites, seront inscrites dans le casier judiciaire central suite à la préexistante inscription auxquels ils se referont, sur demande du Département aux Affaires de Justice auprès du Ministère de la Justice.

Faillite

Décret-loi 14 mars 2005 qui contient, parmi les autres, mesures pour l'accélération de la procédure de la faillite.

Project de décret délégué, en cour d'examen au Sénat, visant à éliminer les incapacités et restrictions à l'encontre du failli.

Arrêt de la Cour de Cassation du 09.09.05, concernant l'affaire *Sgattoni*, par le quel la Cour a confirmé l'efficacité du remède interne de la Loi Pinto abstraction faite de la date de dépôt du recours interne ou de celui présenté à la Cour de Strasbourg.

Sur note plus generale, **dans le cadre de la reforme des procédures de faillite**, on demande qu'il soit intégré ce qui suit, comme communiqué par le Service Législatif du Ministère de la Justice : « L'art.1, alinéas 5 et 6 de la loi 14 mai 2005, N.80, donne au Gouvernement le pouvoir de mettre en place une reforme structurelle des procédures de faillite qui font l'objet du décret royal du 16 mars 1942, n.267. Il s'agit d'une loi par laquelle le Parlement délègue au Gouvernement la tache d'introduire de nouvelles dispositions : elle sera appelée « loi de délégation » par la suite.

En donnant ce pouvoir, le législateur voulait s'aligner aux autres pays membres de l'Union européenne et introduire ainsi une nouvelle discipline concernant la procédure de faillite, capable de simplifier celle suivie jusqu'à présent et capable également de gérer de manière plus simple et rapide la continuation de l'activité de l'entreprise ainsi que la protection des créanciers.

Cet objectif a été atteint grâce à l'action conjointe de normes à l'application immédiate et notamment d'une part celles contenues dans l'art.2, alinéas 1, 2 et 2bis du décret-loi du 14 mars 2005 n. 35, converti en loi n. 80/2005, qui ont directement modifié certaines dispositions de la loi de faillite, notamment l'art.67 qui règle l'action de révocation des faillites prévue par la loi et les art. 160, 161, 163, 167, 180 et 181 en matière de concordat avant la déclaration de faillite. Ces normes ont aussi introduit l'art. 182bis qui règle les compromis extra-judiciaire en matière de créances. D'autre part, le Gouvernement a aussi défini les critères et les principes qui règlent la mise en place de cette reforme structurelle des procédures, contenue dans l'art. 1, alinéas 5 et 6 de la loi de conversion susmentionnée.

Le 23 septembre 2005, le Conseil des Ministres, sur proposition conjointe du Ministre de la Justice et du Ministre des Economies et des Finances, a approuvé le projet de décret législatif « Reforme structurelle de la législation en matière de procédures de faillite et d'autres

semblables » ; un projet qui est actuellement à l'examen des compétentes Commissions du Parlement pour approbation.

Les objectifs qui inspirent les critères et les principes de cette réforme touchent à plusieurs, importants aspects et notamment, pour ce qui est intéressant d'observer ici, la sphère subjective d'extension de la procédure de faillite, une plus grande rapidité dans les procédures qui sont appliquées aux litiges dans la même matière (art. 1 alinéa 6, lettre a) n.1), le changement quant aux conséquences personnelles de la faillite (art.1, alinéa 6 lettre a) n.4), la réduction du délai de prescription fixé pour l'action révocatoire des actes frauduleux commis par le failli (art.1, alinéa 6 lettre a) n. 6) le changement dans la procédure suivie pour établir le passif, dans le but d'accélérer les temps et la simplification des termes de présentation des demandes (art. 1 alinéa 6, lettre a) n.9); la mise en place, de la part du syndic, d'un projet concernant les paiements des créanciers par le biais de la liquidation de l'actif (art.1, alinéa 6 lettre a) n. 10), la modification de la répartition de l'actif, avec une réduction de la longueur de la procédure et une simplification des modalités requises (art.1, alinéa 6 lettre a) n. 11), le changement dans la discipline qui règle le concordat après la déclaration de la faillite, par une réduction de la longueur de la procédure et par une éventuelle division des créanciers par catégorie (art.1, alinéa 6 lettre a) n. 12). L'introduction de la notion de « Esdebitazione » (procédure par laquelle le failli lui même pouvant jouir de ce bénéfice aura la possibilité d'effacer ses dettes non payées après la clôture de la procédure de faillite) (art.1, alinéa 6 lettre a) n. 13) et, pour finir, l'abrogation de la procédure sommaire et de l'administration contrôlée.

En ce qui concerne les objectifs poursuivis par les critères et les lignes de conduite de la réforme, nous avons d'une part celui ouvertement déclaré de réduire la longueur des procédures et de simplifier les différentes étapes de la procédure de faillite (la constatation du passif, la liquidation de l'actif, la répartition de l'actif, le concordat après la déclaration de faillite, la clôture de la procédure de faillite, etc.) ainsi que de régler les litiges naissant de la faillite même et, d'autre part, celui d'éliminer tout caractère de sanction de la procédure de faillite et d'introduire, selon des conditions bien précises, la notion de « esdebitazione » pour les personnes physiques.

La réforme des procédures, en cours d'approbation, est inspirée par ces objectifs, à tel point qu'elle élargit la procédure de la chambre du conseil à toutes les procédures naissant et découlant de la procédure de faillites, car elle constitue un modèle de procédure « neutre » capable d'assurer la rapidité et la non dispersion de la procédure, tout en préservant les principes du contradictoire entre les parties et de l'égalité des armes. Ceci dit, voilà les normes qui vont, plus directement, contribuer à la réalisation des objectifs indiqués jusqu'à la :

Art. 9bis. Faillite déclarée par un tribunal non compétent

Afin de réduire les délais et afin d'éviter toute interruption dans la procédure, il est prévu qu'au moment du jugement en appel selon l'art.18 de la loi de faillite, la Cour d'Appel, au lieu d'annuler le jugement de faillite prononcé par le Tribunal non compétent (comme il est le cas à présent) ordonne par décret la transmission immédiate de tous les actes au Tribunal compétent pour qu'il se charge de poursuivre la procédure de faillite, à moins que celui-ci, dans les vingt jours qui suivent la réception des actes, demande le règlement de compétence, conformément à l'art. 45 du Code de procédure civile.

Art. 9ter Conflit positif de compétence

Règle le principe selon lequel, lorsque la faillite a été déclarée par plusieurs tribunaux, la procédure est poursuivie par le tribunal compétent qui s'est prononcé le premier.

Art. 15 Instruction qui précède la déclaration de faillite

En ce qui concerne l'instruction qui précède la déclaration de faillite, on garde la procédure de chambre du conseil mais on introduit des délais plus brefs pour la convocation des parties et pour instruire la défense ; des délais qui peuvent devenir encore plus courts pour des raisons d'urgence bien précises.

Art.16 Déclaration de faillite

Etant donné que dans la procédure le délai fixé dans l'alinéa n. 5) de l'art.16 de la loi de faillite pour l'examen du passif n'est presque jamais respecté, le nouvel alinéa n. 4) introduit justement un délai de rigueur de cent quatre-vingt jours à partir de la date de déclaration de faillite.

De même, afin d'éviter une recrudescence des demandes d'admission présentées hors délai, et dont la conséquence serait un retard dans la phase de vérification des crédits, le nouvel alinéa 5) introduit également un délai de rigueur au-delà duquel les demandes d'admission présentées sont considérées hors délai (voir aussi art. 93, alinéa n.1 et art. 101 alinéa n.1 de la loi sur les faillites).

Art. 18 Appel

Bien que l'on n'élimine pas le double degré de juridiction dans la procédure de faillite, on a supprimé le passage où il y a opposition au jugement qui déclare la faillite : il s'agit d'une phase de premier degré qui a lieu devant le tribunal même qui a émis le jugement.

On pourra donc s'opposer au jugement en question directement en appel dans le délai ordinaire de trente jours. Le jugement en appel, bien que prévoyant le contradictoire, résulte simplifié par la mise en place d'une seule audience à l'issue de laquelle la Cour prononce l'arrêt.

Art. 24 Compétence du tribunal de faillite

La nouvelle norme à l'examen, pour des raisons de simplification et accélération de la procédure, établit que, sauf dispositions contraires, dans le cas de litiges causés par une faillite, il faut appliquer les normes sur les procédures en Chambre du Conseil, comme prévu par les art. de 737 à 742 du code de procédure civile.

Art. 25 Pouvoir du juge délégué

L'alinéa n. 5) introduit le délai de quinze jours dans lequel le juge délégué doit avoir pris des mesures concernant les plaintes présentées contre les actes du syndic et du comité des créanciers.

Art. 26 Plainte à l'encontre des décrets émis par le juge délégué et par le tribunal

Cet article constitue, d'un point de vue de la procédure, l'un des piliers de la structure législative car il introduit le modèle des procédures dans la Chambre du conseil. Le but de ce modèle est celui de régler, de façon plus rapide et simple, la plupart des litiges qui naissent au cours des procédures de déclaration de faillites.

Le dernier alinéa fixe à trente jours – à partir de la date d'audience à laquelle les parties ont été convoquées - le délai dans lequel le collège peut confirmer, modifier ou annuler par arrêté motivé le jugement qui fait l'objet de la plainte.

Art. 36 Plainte contre les actes du syndic et du comité des créanciers.

Le recours contre l'arrêté motivé du juge délégué qui a statué sur les plaintes présentées à l'encontre des actes du syndic et du comité des créanciers doit être examiné par le Tribunal en chambre du conseil dans un délai de trente jours par un arrêté motivé à l'encontre duquel aucun recours n'est possible.

Art. 36bis Délais du procès

Toujours dans le but d'accélérer les procédures de faillite, il a été prévu que les délais fixés par les art. 26 et 36, ne soient pas suspendus pendant la période fériée de 45 jours en été.

Art. 41 Rôle du comité des créanciers

Afin d'éviter des longues périodes d'interruption dans la procédure, il est établi que même les décisions du comité des créanciers doivent être adoptées dans un délai maximum de quinze jours à partir du jour de présentation de la demande au président.

Art. 48 Courrier envoyé au failli.

Dans le cadre de cette réforme qui prévoit aussi un changement en matière de conséquences personnelles du failli afin d'éliminer tout aspect de sanction lié à la faillite, la discipline qui règle la gestion du courrier au failli a été modifiée, tout en gardant les limitations à la liberté étroitement liées aux exigences imposées par la procédure. En effet, le failli, ainsi que le représentant légal de la société ou de l'organisme objet de la procédure de faillite, seront à l'avenir dans l'obligation de remettre directement au syndic tout le courrier qui leur est adressé, y compris celui électronique, alors que maintenant le courrier mentionné, lié à la procédure de faillite, est livré au syndic directement par le biais du bureau de poste ou d'autres bureaux analogues.

Art. 49 Les obligations du failli

Même en ce qui concerne les obligations du failli et conformément aux critères de cette loi qui limitaient la liberté de résidence seulement à des nécessités étroitement liées à la procédure de faillite, des règles plus souples ont été introduites remplaçant cette obligation de résidence du failli par l'obligation de communiquer aux autorités chargées de la procédure tout changement de domicile de l'entrepreneur de la société ou des gérants de la société faillie. Il a été aussi prévu, toujours dans ce même but de souplesse, que dans le cas de légitime empêchement ou pour toute autre raison motivée, le juge délégué puisse autoriser les sujets concernés à se faire représenter devant les autorités chargées de la procédure par un mandataire.

Art. 50 Registre public des faillis

Afin de mettre en place cette loi qui prévoit l'élimination des sanctions personnelles dans une procédure de faillite et afin de se coordonner avec les nouveautés introduites par les concepts de réhabilitation et « esdebitazione », l'article qui prévoyait un registre public des faillis ainsi que la procédure de réhabilitation ont été tous les deux abrogés.

Art. 69 bis Expiration du délai de l'action de révocation.

Dans le but de réduire les délais pour déposer l'action de révocation dont la discipline a déjà fait l'objet de la récente rédaction de dispositions contenues dans le décret-loi n. 35/05, converti en loi n. 80 de 2005 - et tenant compte du critère de la loi de délégation qui nécessitait d'une réduction des délais pour la proposition de l'action, le nouvel article 69-bis a été inséré dans la loi de faillite. Il prévoit que les actions de révocation peuvent être acceptées

seulement dans les trois ans qui suivent la déclaration de faillite et dans les cinq ans qui suivent les actes frauduleux. Une telle disposition aura, entre autres, pour effet d'empêcher que les actions révocatoires soient exercées plusieurs années après la déclaration de faillite, avec des répercussions négatives sur la durée des procédures de faillite.

Pour se conformer aux directives de la loi de délégation en matière d'accélération et simplification des demandes des créanciers l'art. 1, alinéa 6, lettre a) n. 9, prévoit entre autre que l'audience pour la vérification de l'état du passif doit être effectuée dans un délai de rigueur de 120 jours à partir du dépôt de la déclaration de faillite (art. 16, deuxième alinéa, n.4) et que les demandes d'admission au passif doivent être présentées au plus tard avant le délai de rigueur de 30 jours avant l'audience fixée pour l'examen de l'état passif, faute leur inadmissibilité ou le traitement de ces dernières de la même façon que les demandes hors délai (disposition combinée des articles 16, 2^e alinéa, n. 5), 93, premier alinéa et 101, premier alinéa). Toujours afin d'éviter de possibles répercussions négatives sur la durée des procédures de faillite, même en ce qui concerne les demandes hors délai, il a été introduit le délai final de douze mois à partir de l'approbation de l'état des créances. A l'expiration de ce délai et tant que l'actif n'aura pas entièrement été réparti, les demandes hors délai seront admises seulement à condition que le requérant démontre que le retard ne lui est pas imputable (art. 101).

Toujours pour assurer la rapidité de la procédure de faillite à la fin de l'examen des demandes des créanciers, le jugé délégué est censé approuver l'état passif tout de suite et non plus dans le délai de 15 jours comme prévu par l'art. 96 abrogé.

Un des moments clefs de la réforme du procès de vérification du passif concerne la matière des recours pour attaquer l'état passif, les trois différentes procédures à cognition pleine (opposition à l'état passif, révocation et appel à l'encontre des crédits admis) ont été remplacées par une seule procédure plus rapide en chambre du conseil qui, dans un délai raisonnable et sans formalités inutiles, garantit néanmoins aux parties la défense et le contradictoire, et se termine par un décret qui ne peut pas faire l'objet d'une demande en appel mais seulement d'un pourvoi en cassation.

En outre, en l'absence de contestations de la part du syndic ou d'autres créanciers, le tribunal peut accepter une requête (même de façon provisoire) par décret prononcé au cours de l'audience de comparution des parties. En revanche, en présence de contestations, ou quand le tribunal se prononce de façon provisoire, ce dernier dispose de façon définitive par décret motivé dans un délai de vingt jours à partir de l'audience.

D'une importance particulière sont aussi les modifications apportées à la procédure en ce qui concerne l'examen des déclarations de créance hors délais. Dans ce cas aussi, la procédure plus complexe de pleine juridiction a été même remplacée par une procédure identique à celle prévue pour l'examen de l'état passif, qui assure une rapidité maximale, tout en garantissant le contradictoire et le droit de défense des créanciers.

En outre, toujours dans le but d'accélérer la procédure de faillite ainsi que d'accorder aux créanciers les bénéfices fiscaux normalement liés à la présentation de la demande d'admission au passif, il a été introduit – aux termes du nouvel article 102 – la possibilité pour le Tribunal, sur la base d'une requête motivée du syndic et après consultation du comité des créanciers et du failli, de décréter de ne pas procéder à l'établissement du passif, s'il résulte qu'il n'y a aucune perspective de réaliser un actif à redistribuer aux créanciers, à l'exception des frais de procédure et des crédits pré-deductibles.

Egalement significatives sont les nouveautés en fonction de la simplification et de l'accélération des procédures relatives à la phase de liquidation et de la distribution des biens. Les nouvelles dispositions en la matière s'inspirent aux critères d'efficacité et de simplification opérationnelle, à travers l'adoption de nouveaux choix aussi sur le plan de l'individuation de plus opportunes obligations procédurales, caractérisées par la simplicité et la rapidité. Dans telle perspective, une des nouveautés principales réside dans le fait que, dans la mesure du possible, l'activité de liquidation des dettes devra être menée non plus avec différentes opérations, non coordonnées, occasionnelles et qui ne rentrent pas dans une stratégie unitaire, mais dans le cadre d'un programme de liquidation rationnelle, établie par le syndic et approuvée par le juge délégué, après approbation du comité des créanciers. Le programme doit être préparé par le syndic dans un délai de 60 jours après la rédaction de l'inventaire, dès que les nécessaires éléments d'évaluation sur l'importance, la qualité et la valeur de marché des biens inclus dans les actifs auront été rendus disponibles (article 104-ter). La possibilité de permettre la réalisation du programme avant même la publication du décret exécutif d'état passif (contrairement à ce qui se produit dans le régime actuel), se pose de manière cohérente sur la même ligne avec l'exigence de favoriser la rapidité de la procédure. Pour les mêmes finalités de simplicité et de rapidité, il a été aussi prévu que l'approbation du programme de liquidation remplace les autorisations qui seraient nécessaires pour l'adoption de chacun des actes prévus dans le même programme.

Pour ce qui concerne aussi la vente des biens immeubles et des entreprises qui comprennent des immeubles, ont été prévues des normes qui visent à réaliser l'objectif d'obtenir le maximum possible selon des modèles de rapidité, flexibilité et transparence, totalement détachés des schémas procéduraux rigides prévus pour les exécutions individuelles et, par conséquent, non plus ancrés aux distinctions anachroniques basées sur la nature mobilière ou immobilière des biens : le syndic réalise les ventes et les autres actes de liquidation à travers des procédures compétitives, même avec l'aide de professionnels (article 107). Les nouveaux schémas procéduraux mirent essentiellement dans deux directions : celle de rendre la procédure moins formelle et, parallèlement, d'élargir de manière significative les formes de publicité. Dans une telle optique, une nouveauté significative consiste dans la possibilité d'utiliser le système « d'offres privées » même pour la vente d'immeubles, s'il est considéré comme plus avantageux..

Pour ce qui concerne l'approbation du projet de répartition, il faut signaler la prévision, inspirée aux exigences déjà rappelées plusieurs fois, selon laquelle le recours contre le projet de répartition est traité en chambre du conseil dans les formes prévues par l'article 26 (article 110). D'ailleurs, même en cas de recours, le juge délégué déclare exécutif le projet de répartition, après avoir mis en réserve les sommes correspondantes aux crédits qui font l'objet de contestation.

La même procédure en chambre du conseil aux termes de l'article 26 est prévue dans le cas de contestations sur la reddition des comptes présentée par le syndic.

Art.118 Clôture de la faillite

Il apparaît d'intérêt remarquable, dans le but de réaliser une économie de procédure et de réduire la durée des procédures de faillite, la prévision selon laquelle cette procédure peut être immédiatement clôturée en cas d'insuffisance de l'actif dans le cas où, déjà avec la relation du syndic selon l'art.33 (à présenter dans un délai d'un mois à partir de la date de déclaration de

faillite) ou avec des rapports successifs récapitulatifs, il a été constaté que sa continuation ne permet pas de satisfaire, même pas en partie, les créanciers, ceux pré-deductibles et les frais de procédure.

La réclamation en Chambre du Conseil, contre le décret qui déclare la clôture ou en rejette la demande, est admise en vertu de l'article 26 (art. 119).

Réhabilitation civile

En harmonie avec l'abolition du registre public des faillis la procédure de réhabilitation civile (articles 142, 145 loi régissant la faillite) a été supprimée.

***Esdebitazione* (nouveaux articles 142, 143 et 144).**

Pour la première fois est introduit dans le système italien l'institution de la *esdebitazione* en faveur du failli en tant que personne physique pour les dettes restantes à l'égard des créanciers non satisfaits mis en concurrence. L'accès au bénéfice est soumis à l'existence de conditions précises et à l'inexistence de certaines circonstances d'empêchement.

Pour obtenir la *esdebitazione*, le failli doit avoir coopéré avec les organes de la procédure de faillite ou concordataire, il ne doit pas avoir retardé ou contribué à retarder le déroulement de la procédure, il ne doit pas avoir violé l'obligation de remise au syndic de la correspondance relative aux rapports d'*esdebitazione* dans la procédure, il ne doit pas avoir bénéficié d'autres procédures de *esdebitazione* dans les dix années qui précèdent la demande, il ne doit pas avoir distrait l'actif ou exposé un passif inexistant, il ne doit pas avoir causé ou aggravé la situation économique, ni avoir fait recours de façon abusive au crédit. En outre, ce dernier ne doit pas avoir été condamné, par jugement devenu *res judicata*, pour banqueroute frauduleuse ou pour des crimes contre l'économie publique, l'industrie et le commerce ou encore pour d'autres crimes liés à la gestion de la société, à moins qu'il ait obtenu la réhabilitation. Le deuxième alinéa du nouvel article 142 de la Loi sur les Faillites précise que l'*esdebitazione* ne peut pas être accordée dans l'hypothèse où les créanciers en concurrence n'ont pas été au moins en partie satisfaits.

Le troisième alinéa du nouvel article 142 L. F. précise par contre que l'*esdebitazione* ne peut pas concerner les dettes dérivant d'obligations alimentaires, les dettes pour les dommages et intérêts découlant de faits illicites non contractuels, ainsi que ceux qui dérivent de l'application de sanctions pénales et administratives.

Art. 151 Schéma décret législatif

Toujours en matière de limitations personnelles à l'égard du failli, la disposition mentionnée efface les conséquences de caractère punitif contenues dans des normes qui ne font pas partie de la loi de faillite qui, bien que basées sur une longue tradition historique, sont désormais privées de fondement substantiel et dont l'unique fonction est celle d'attribuer à la faillite un caractère punitif.

En premier lieu, l'incapacité pour le failli d'exercer le droit de vote (électorat actif) pendant les cinq années suivant la faillite est supprimée (art. 2 alinéa 1, D.P.R. 20 mars 1967, n. 223) ; cette suppression engendre aussi la disparition d'autres limitations personnelles (surtout en matière d'exercice des professions intellectuelles) liées à l'absence de la pleine jouissance des droits civils.

La limitation imposée au failli en ce qui concerne la discipline de l'activité de consultant pour la circulation des moyens de transport, contenue dans l'alinéa e) de l'article 3 de la Loi du 8 août 1991, n. 264 est expressément abrogée. Par ces dernières dispositions, le système législatif italien s'est conformé à la jurisprudence européenne.

Dans ce cadre-là, vis-à-vis l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, il faut mentionner la décision *Sgattori* (non citée dans le rapport), où la Cour a reconnu le caractère d'efficacité du recours préalable (Loi Pinto) appliqué aux procédures de faillite. Dans cette optique de conformité aux arrêts de la Cour Européenne, il faut mentionner aussi l'art. 151 qui abolit tout de suite les restrictions personnelles découlant de la faillite.

vi. En ce qui concerne **les données statistiques mentionnées** dans le rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme, la note, ci jointe, n. 2005/DS du 2/12/2005 de la Direction Générale de Statistique du Ministère de la Justice a examiné la méthode avec laquelle ces données statistiques ont été utilisées, afin d'évaluer l'état de la justice italienne et notamment la situation de la longueur des procédures judiciaires en Italie. Dans cette note il est affirmé, en résumé, que les données statistiques ont été tirées de trois différents aperçus, envoyés par la sous-mentionnée Direction Générale de Statistique, lors de trois différentes occasions, c'est-à-dire : A) à l'occasion du troisième rapport sur les progrès de l'activité juridictionnelle, relative à la période jusqu'à 2003; B) à l'occasion d'une réunion du Comité des Ministres d'avril 05 (données envoyées en mars 05, relatives à la période jusqu'à 2004 et mises à jour jusqu'à mars 2005); C) à l'occasion d'une réunion du Comité des Ministres en juin 2005 (données envoyées en juin 2005 et toujours relatives à la période jusqu'à 2004, mais mises à jours à la lumière de nouvelles données transmises par des bureaux judiciaires qui, à l'époque, n'avaient pas répondu aux demandes de renseignements). Il faut ajouter que ces données sont citées de manière incohérente (voir page 8 point 12, page 9 point 14, page 10 points 18-20), parce que l'on n'a pas utilisé, comme point de repère, une seule source mais, de façon confuse, les trois sources au même temps, de sorte que les différents paragraphes du rapport, en se référant chacun aux données d'une source différente et non homogène (en modifiant l'année de référence, le valeur absolue ou celle de pourcentage etc.), semblent offrir un résultat finale pas fiable, justement à cause de ce manque de coordination ainsi que d'homogénéité entre les données statistiques de départ. En définitive, les données statistiques disponibles ne résultent pas encadrées selon les méthodes traditionnelles (qui supposent l'homogénéité des données d'analyse), ce qui fait que les propositions d'interprétation, développées sur cette base, en résultent faussées.

The Introduction of the crime of torture

1) As to the introduction of the **crime of torture**, Italy complies with all the obligations that stem from the signature of the relevant Convention. The Italian legal system provides sanctions for all conducts that can be considered to fall within the definition of torture as set forth in Article 1 of the Convention Against Torture, and that this sanction is ensured through the system of incriminating facts and aggravating circumstances. While other systems provide only a single provision, the Italian system considers the concept of torture within a wide range of conducts.

At the chronological level, it should be mentioned that under the current legislature (XIV) several bills concerning the introduction of the crime of torture have been under consideration by Parliament. The bills were signed by Members of Parliament of opposed political sides.

Over 100 Members of Parliament, including both Members of the Chamber of Deputies and Senators, joined in the campaign “We cannot stand torture” launched by the Italian Section of Amnesty International: an initiative widely shared by all political parties and supported by 266 local bodies and more than 30,000 citizens. A Member of Parliament out of nine signed one of the bills: this may be seen as a sign that the time is ripe for the introduction in the legislation of the crime of torture as defined in international law.

Despite this common concern, mention should be made of the interruption of the procedure to enact the bill in Parliament subsequent to the adoption by the Chamber of Deputies, on April 22, 2004, of an amendment providing for a limited definition of the crime of torture.

By recalling Bills no. A.C. 1483; A.C. 1518; A.C. 1948, as translated into the Consolidated Text–Bill no. 4990 (entitled “Introduction of Articles 613-bis and 613-ter of the Penal Code concerning Torture”), the crime of torture is committed by “anyone who inflicts a physical or psychical torture on an individual, subjecting him or her to inhuman treatment or grave sufferings”.

In this context, however, a step forward was made in early 2002 with the introduction of the crime of torture in the Military Penal Code in Time of War (Art. 185 bis of the aforementioned Code). It is worth reiterating that such provision may be applied to all “the task forces abroad for military armed interventions”, including “in time of peace”. Therefore, Art. 185 bis of the aforementioned Penal Code provides that “the forces personnel that, on grounds pertaining to war, commit acts of torture or other inhuman treatment...harming prisoners of war or civilians or other protected persons..., is convicted detention penalty of up to 5 years”.

In brief, although the crime of torture has not been formally introduced in the Penal Code, it should be noted that a relevant legislative framework, prohibiting its perpetration, is in force.

It is also worth mentioning that by Act no. 74/05, entitled “Voluntary granting of a contribution to the Fund of the United Nations for the Victims of Torture”, a voluntary annual national contribution amounting to 120.000,00 Euros for the 2004-2008 period has been recently allocated.

The judicial proceedings concerning the Naples Global Forum and the Genoa G-8 events

2) With specific regard to the judicial proceedings relating to the Naples Global Forum and the Genoa G-8 events:

Following the request put forward by the public prosecutor of the Naples Tribunal, the magistrate for the pre-trial examination (GUP) decided on July 13, 2004 to commit for trial two police senior officers and 29, policemen and police officers, due to events occurred in the Naples police station “Virgilio”.

As to the events occurred during the March 2001 Global Forum held in Naples, the trial on indictment before the Naples Court is underway and concerns the following offences: participation in abuse of power (arts. 110, 323 p.c.), unlawful search of person and personal inspection (art. 609 p.c.), violence (art. 10 p.c), kidnapping (art. 605 p.c), damage and bodily injuries (arts.582 e 585 p.c.). However, it is worth mentioning that the magistrate for the pre-trial examination (GUP) issued judgment for the dismissal of charge for some of the above-mentioned criminal charges. In compliance with relevant legislation, the Naples public prosecutor immediately started due investigations.

As to the events occurred in Genoa, the so-called “Genoa events”, the judicial proceedings refer and concern three different episodes:

1. As to the events occurred in the police station in Bolzaneto, the trial has started on 12 October 2005. The Genoa public prosecutor has therefore requested the committal for trial of members of the following forces: police, army, penitentiary police and health care providers, who have been charged of crimes as follows: battery (art. 581 p.c.); bodily injury (art. 582 p.c.); abuse of power against demonstrators under arrest (art. 608 p.c.); violence (art. 610 p.c.); abuse (art. 594 p.c.); assault (art. 612 p.c.); forgery (art. 479 p.c.); omission of medical report (365 p.c.), abetting (370 p.c.). All these crimes have been aggravated by taking into account the weak position of the victims, the violation of duties and the abuse of power, in addition to the futile and vile motivation (art. 61, nn 1,5,9 p.c.) and the misconduct of officer (art. 323 p.c.);
2. As to the events occurred at the Genoa police headquarters, the pre-trial stage was recently concluded, and the trial has started on 17 November;
3. As to the events at primary school “Diaz”, the pre-trial stage was also concluded, and the trial has started on 14 October 2005.

b) The Penitentiary System/Le système carcéral

The principle of “the rehabilitation/correctional function of the penalty”, as laid down by Art. 27 of the Italian Constitution, triggered the introduction into the Italian legal system of the so-called “alternative measures to detention”. While facilitating the re-socialisation of the convicted, these measures are effective means to tackle the problem of **overcrowded prisons**.

The Italian penitentiary Administration is committed to making all possible efforts in order to increase the quality of prison life (considering the single prisoner as a point of reference, and using at best the limited available resources), as well as in order to take all the measures useful to find any other instrument able to increase the current resources.

The problem of prison overcrowding is the constant concern of the Italian Penitentiary Administration. This is daily working in order to lessen the seriousness of that situation in every prison, by adopting provisions which tend, while keeping into account prisoners’ lawful expectations and health conditions and while complying with the current norms, to uniformly distribute prison population in the detention spaces available.

The Penitentiary Administration daily action goes along with a constant planning of projects able to normalize, within a longer term, the current situation and to re-establish the necessary separation of the various categories of prisoners.

The deflationary effect of the measures alternative to detention is unfortunately a datum less meaningful than it should be in absolute terms, since there is a large number of alien national prisoners (about 32% of prison population) who do not possess the requirements necessary to be granted those measures either because they do not have a steady point of reference in the community, or because of their status of clandestinity, which prevents them to stay in Italy. For this reason, within the framework of the international cooperation, bilateral agreements additional to the Strasbourg Convention of 21st March 1983 were signed, aiming at allowing the execution of prison sentences in the State of citizenship of the alien national. It is anyway

difficult to enforce such provisions, since many prisoners, without identity papers, do not indicate the Country they are from.

The Penitentiary Administration is however more and more active, through the cooperation with local bodies, with civil society, in identifying and activating those channels which make the granting of penitentiary benefits easier also for that category of prisoners.

The Penitentiary Administration commitment is strong also in order to constantly monitor the assignment of the staff throughout the Country, by transferring staff with the purpose of a better use of them in order to face critical situations in different prisons. These transfers of staff are necessary in order to re-activate the detention wings which were closed for rehabilitation works; such works were necessary in order to make these structures fit to the standards provided for by the Penitentiary Act, and in order to increase the available places.

Such efforts go along with the commitment by the Management of the Penitentiary Administration in order to get more financial resources for the penitentiary system; such resources, though constant in absolute terms, have gradually reduced in the last years due to the high increase of prison population.

Access of prisoners to health services

Despite the progressive reduction of financial resources (per person), the Penitentiary Administration is still strongly engaged in ensuring the continuity of health services, by providing a high standard of medical services in each prison (according to a coefficient identified on the basis of the ratio prisoners present/prison capacity).

In each prison there is a health service meeting the requirements of prophylaxis and care of the prisoners. During the last years, the organisation and the functioning of some structures of the health service have been carried out and improved, and namely:

- the psychiatric service, through the establishment of a specific unit in almost all the prisons, also through agreements with the Mental Health Department of Local Health Services;
- first-level care units for prisoners afflicted with HIV (“Marassi”, Genoa; “Opera”, Milan; “Rebibbia”, Rome; “Secondigliano”, Naples) or suffering from symptomatic forms of medium seriousness; intermediate level units for care subsequent to the phase of maximum seriousness (Massa, Modena, Pisa);
- units for disabled prisoners, structured in two levels of care, are currently under construction.

Upon admission to prison, a first general medical examination is always carried out, in order to ascertain possible physical or psychological illnesses of the subject; periodical and frequent medical checks are then carried out, but, upon request of the person concerned, the physician must carry out a medical examination, even every day. S/He must immediately report the presence of illness requiring particular research and specialist care. Moreover, prisoners are always allowed to ask to be seen by a physician of their own choice, or to undergo surgery or therapeutic treatments at their own expenses in prison infirmaries or in prison hospitals.

In order to facilitate the prisoners access to local health services, special healthcare units for prisoners were established in public hospitals; two new units have been recently opened: one in Rome at the “Sandro Pertini” hospital and one in Milan at the “San Paolo” hospital. A further unit is going to be opened at the Bel Colle hospital in Viterbo.

Special care is paid to mothers in prison. Indeed, particular health-care services are provided for pregnant women and puerperae. A specialist medical service of obstetrics and gynaecology is provided in prisons for women and in all the prisons with special wings for women. A special paediatric care service is ensured to children under the age of three living

in prisons with their mothers (as to **the psychiatric assistance**, please read below Appendix n.2)

Work opportunities

The rate of working prisoners, as of 31 December 2004, amounted to 25,1% of the prison population. A significant rate of prisoners is engaged in the so-called inner manufactures, that is managed by the Penitentiary Administration, that is in domestic services of maintenance – some of them on a full time basis, some of them on a part time basis. In the field of external manufactures, the call centres activity is enjoying particular success.

As far as vocational courses are concerned, 15% of the prison population chooses courses having computer science as subject, as it offers an important contact point between the detention condition and the working world.

By the entry into force of Act no. 193 of 22 June 2000 (*Legge Smuraglia*), the possibility to obtain tax advantages has been given to the companies which employ prisoners; and in that direction, the Penitentiary Administration does its best to promote the presence of the entrepreneurial world inside prison, in order to increase the employment possibilities of the prisoners.

As regards what has been underlined in the last part of **Para 53** of the Report, it is to be noted that the Penitentiary Administration has recently established permanent relationships with the “Ombudsman of the persons deprived of their personal freedom”, set up by some Regions and also by other Local Bodies, aiming at the improvement of livelihood conditions inside penal institutions and, above all, at the raising of the quality of prison life.

The 41-b regime

Prisoners under the so-called 41-b regime are allowed the same possibilities of accessing healthcare services, treatment and study opportunities as well as of having interviews with treatment professionals, as any other prisoner. They are also allowed to maintain periodical family relationships.

The Penitentiary Administration is strongly committed to improving life conditions within the detention wings accommodating that category of prisoners; those wings necessarily must comply with very high security standards.

The Penitentiary Administration is aware of the negative effects on psyche which detention characterised by such strong limitations may imply, and has therefore increased the healthcare service, also of psychiatric nature, for those prisoners: indeed, beside being visited by the medical staff on duty in the prisons, they can now be visited also by a specialist doctor of their own choice upon their request.

A psychological support is not excluded for the cases to whom the punishment of day isolation is applied; that punishment is not a mere modality of life nor of prison discipline, but it is a real penal sanction inflicted by the conviction judgement, and the Penitentiary Administration must enforce it “*from the beginning of the penal execution of the sentence*”. But the enforcement of the day isolation does not exclude the possibility for the prisoner to participate in working activities, to start a study course as a private student, to take part in religious ceremonies and to have interviews with treatment professionals. The accommodation in an individual cell is provided, within normal detention wings. With the

aim at improving the detention facilities for the prisoners under the so-called 41-b regime, the Penitentiary Administration is concretely and currently committed to carrying out building measures.

Following an attentive and methodological analysis of each case and further to a prudent exercise of the discretionary power of the Penitentiary Administration in proposing to the Minister of Justice the enforcement of the art. 41-b, a slight but meaningful decrease of the cases of the regime extension is occurring: **over the last three years, the number of prisoners under that regime decreased from 659 to the present 587.**

Concerning the juvenile justice

The Human Rights Commissioner, Mr. A. Gil-Robles assesses positively in his report the Italian juvenile justice system as to the measures adopted, the implementation of alternative measures and the professionalism of personnel.

During his mission, Mr. Gil-Robles visited some juvenile centres: the First Aid Centre in Rome, the Roma Juvenile Detention Centre - Casal del Marmo, and the Juvenile Detention Institute in Nisida-Naples.

By taking into account all relevant remarks put forward by Mr. Gil-Robles focussing on shortage vis-à-vis furnitures and equipments at the relevant facilities, the Italian authorities have undertaken, since a week later his mission, the necessary process to allocate resources for the restructure works. In August 2005, an ad hoc process to find out the company in charge with providing the necessary services has started. The furniture have been brought and partly placed. The last stage will be devoted to refresh the painting of the indoor walls.

On a more specific note , as to some paras of Mr. Gil-Robles Report, we would like to stress, as follows:

Para. 79: First Aid Centres hosting youngsters under arrest, are under the direction of the juvenile justice Administration that involve penitentiary police personnel. Nevertheless, such Centres are managed by civilians from social and educational fields. Therefore, Law does not envisage such Centres as detention Centres. In accordance with DPR no. 44/88 and Legislative Decree no. 272/89 these Centres aim at preventing that juveniles be brought to detention centres prior to justice' relevant decisions, including for instance the confirmation of the arrest measure.

Those youngsters who are hosted in the cited centres are provided with psychological and medical care services. They can resort and have at their own disposal a justice for juvenile affairs, and cannot be subjected to police examination.

Para. 81: The presence of girls detainees is residual, that is why the ad hoc branches for girls detainees are a few throughout the country. According to the current relevant legislation, including that one devoted to mothers detainees, it is worth mentioning that authorities tend to adopt alternative measures or those measures replacing the detention ones for girls and mothers detainees.

Para 84: As to the programmes and activities arranged in the detention Centres which were visited by Mr. Gil-Robles in Rome and in Nisida, these activities are financed with

resources from the Justice Ministry, some others are put in place with the resources allocated by the Municipalities and Provinces concerned, in line with Title V, part II of the Italian Basic Law and with Act no. 328/2000, devoted to “the integrated system of social services for the juvenile detention centres”.

The involvement of civil society is envisaged by the Penitentiary legislation that facilitates the contribution, the social participation and cooperation – particularly for the juvenile sector- of individuals, associations, bodies and other relevant stakeholders, especially in the rehabilitation process.

Appendix 2

PSYCHIATRIC SYSTEM

The health care system to assist mentally ill people in Italy: progress to date and current situation

1. Legal Framework

The psychiatric reform, implemented by Act no. 180/78 and better expounded by the sanitary reform Act no. 833/78 set out, at the legal level, the different approach when tackling the mental illness, following the scientific research's outcome in the field of both the psychodynamic and psychobiology and by putting in place a more oriented and defined action the supply of psychotropic drugs.

The relevant reform legislation pursued three main goals:

- 1)Decriminalizing the mental disease, until that time under responsibility of the public prosecutor Office;
- 2)Promoting the social rehabilitation while reducing the time of hospitalisation;
- 3)Recommending assistance model more extended throughout the country, to be easy to be acceded to and based upon both multi-disciplinary interaction between different professional stakeholders and integrated interventions.

Such objectives have been reinforced by two programmes entitled “Projects towards Goals for the Protection of Mental Health” which took place between 1994 and 1998. By these two projects four key-areas have been highlighted in order to improve the psychiatric sector:

- a)The construction of a services network to supply an integrated intervention vis-à-vis the rehabilitation and the management of the acute stage and states of crisis of patients;
- b)The development of the work management at the departmental level by providing the services network with technical and managerial responsibility to guaranteeing the integrated and continuative functioning of the cited services;
- c)The extension of the professional competencies of the relevant staff in order to face all psychiatric pathologies, with particular regard to the most serious ones, through diversified interventions that include the participation of a higher number of persons, including relatives;
- d)The effective replacement of the psychiatric hospital with the implementation of programs for the new accommodation of patients.

The intervention strategy put forward has been the basis for the implementation framework devoted to the organic reorganization of the services for the psychiatric care service.

Its most significant elements are as follows:

- 1) The establishment of the Mental Health Department (Dipartimento di Salute Mentale – DSM) as a coordination body in charge of guaranteeing the unity and the integration of the psychiatric services in a certain given area of the country;
- 2) The determination of the typology of the organizational components of the DSM (territorial structures, hospital services, structures for activity in a semi-residential regime and structures for activity in a residential regime) and the definition of relevant standard, in relation to the population;
- 3) The determination of the DSM responsibilities and of every organizational component;
- 4) The establishment of synergies with other “neighbouring services” (basic health care programmes, scholastic medicine, medical guard, social advisory bureaux, infancy neuropsychiatry).

When planning the activities devoted to contrast the spread of mental diseases, the mental health-care services, must give priority, over a three-year term, to prevention, care and rehabilitation measures for serious mentally ill people without setting aside the request for intervention of less affected people by such diseases. Such priority is taken by considering the necessity to avoid that such diseases can harm the autonomy and the enjoyment of the citizenship-related rights with the high risk of endurance and social marginalisation. In order to realise such interventions, the most effective measures are as follows:

- The implementation by relevant services of working practices aimed at taking part actively and directly in the territory (schools, workplaces, etc), in collaboration with civil society and health care providers at large;
- The elaboration of personalized therapeutic-rehabilitating plans, with a specific timeframe and assessment process;
- The involvement in the cited plans of other health-care services, of the generalists and of the other social services and of the other resources of the territory, especially as regards working activities, the livelihood, and the so-called relationship assets (the establishment and fostering of affective and social relations);
- The application of the most effective therapeutic strategies in light of the Medicine Based on Tests of Effectiveness criteria (Evidence Based Medicines);
- The involvement of the families in the formulation and in the implementation of the therapeutic plan;
- The start-up of specific programs of recovery for patients who do not follow or leave the service in order to reduce the rate of suicides among patients;
- The support to the establishment and the working of self-help groups between relatives and patients and social cooperatives, especially those devoted to access to the labour market;

- The implementation of awareness raising campaigns of serious mental diseases to be addressed to population, with the aim of reducing prejudices and of facilitating solidarity, which would increase the possibility of addressing serious mentally ill patients to the mental health-care services.

The mapping exercise of specific objectives to be pursued by the Mental Health Departments is based upon clear indications on both the organizational model and the quality of the aid processes, in particular on the following elements:

- Guidelines and professional consent procedures for a good clinical practice, as to the intervention modalities;
- An assessment process for the Continuous Improvement of Quality (CIQ): organizational quality, professional quality, perceived quality by customers, as well as by relatives;
- The correct documentation of activities and performances carried out in favour of every single patient within the departmental information system to which to address the medical report concerning every patient.

Sanitary and social integration

The issue of the complexity of needs and the relating complexity of responses is widely considered in the latest reform law, Legislative Decree no.229/1999, when tackling the issue of social and sanitary integration. Article 3-quater contains the first organic and systematic definition of the *district*, as operating branch of the Local Health Unit (Unità Sanitaria Locale).

The district has the responsibility to guarantee accessibility, continuity and timeliness of the health care service, by elaborating programs of activities that involve all the operating structures of the USL. The district realizes the integration between sanitary services and social services: health service integrated plans assure a unitary answer to those needs of health for which it is necessary a sanitary protection as well as a social protection. Beside the function of producer of performances in the primary attendance, through organized structures at the departmental level, in which the generalists and the paediatrists are involved, the district assumes a management role for the coordination and integration of the activities to be carried out by both services and the departments of USL, between the later and the municipality social services in order to respond to the health care needs of the population, at the local level.

2. The Mental Health Departments

The establishment of the Departments of Mental Health has been formalised by all Regions and the Autonomous Provinces. The Departments are 211.

The data refer to:

- the inner public structures at the departments of mental health (mental health centre, peripheral outpatients' departments, diurnal centres, residential structures, territorial and hospitals day hospital, services of diagnosis and cure);
- the university psychiatric clinics linked to the national health-care service;
- the private mental health care services, the technical management of which is carried out by the Mental Health Departments (the type of relating relevant structures include the following ones: diurnal centres, residential structures, territorial and hospitals day hospital, nursing home);

- the private structures linked to the National Health Care Service that are autonomous as to both the administrative management and the technical direction (the typology of relating structures may include: diurnal centres, residential structures, territorial and hospitals day hospital, nursing home);
- the personnel of the Departments of Mental Health;
- the seconded staff personnel working at both the public structures of the DSM and the private structures, under the technical direction of the DSM.

Guiding standards

Staff: 1 operator every 1500 inhabitants.

- Mental Health Centres: one structure every 150.000 inhabitants working 12 hours per day, 6 days per week;
- Diurnal Centres: one structure every 150,000 inhabitants with a timetable of opening at least 8 hours per day for six days per week;
- As to facilities at the hospitals level (day hospital and Psychiatric Services of Diagnosis and Care), the standard is 1 place every 10,000 inhabitants;
- As to facilities at the residential structures, the standard is 1 place every 10,000 inhabitants, that can be doubled for those health Units in which psychiatric hospitals were included, and the closing of which has led to the establishment of ad hoc residences. Another standard regards the maximum number of places for each structure, amounting to twenty places per each structure.

➤ Structures

➤ **Mental Health Centres and medical centres**

➤ **Mental Health Centres**

There are 707 MHC with a population rate amounting to 1,83. This is nearly the double if compared to the standard; however the rates in all Regions exceed the cited one.

➤ Rescue Structures

➤ Psychiatric Services of Diagnosis and Cure

The national amount is of 321, with 3.997 (accommodation/beds).

e) D.H.Centres

There are 154 DHC, of which 147 are public with 356 places, and 7 are private with 19 places.

f) University Private Clinics

There are 8 UPC with 162 places.

g) Private Health Care Centres

There are 56 PHCC with 3.975 places.

h) Public relevant places (accommodation)

The total number (sum of the p.l. of the SPDC, the DH and the university clinics) is 5,295, to which corresponds a value of the proportion/rate population/beds of 0,92, a bit less than the standard.

Seconded private relevant facilities

To the 3,975 places of the above-mentioned private health care centres, 19 places at the private DH Centres must be added for a total of 3.994.

Totale places (accommodation/beds)

The national total is 9.289 places. The distribution in terms of percentage between public and private places is, at the domestic level, of 57.0% vis-à-vis the public sector, and 43.0% vis-à-vis the private one.

Diurnal Centres

There are 612 DC, with a balanced proportion vis-à-vis the population. The rate is 1,59, more than the relevant standard.

Distribution for type of management

The majority of the diurnal centres is under public management; in detail it is as follows:

520 DC are public (85% of the total);

35 DC are private but under technical management of DSM (5.7% of the total);

57 DC are private with autonomous technical management (9.3% of the total).

Residential Structures

They amount to 1,552, for a total of 17.101 residential places (accommodation/beds).

The national rate in terms of accommodation/population is 2,96, more than the standard. The average should be placed at 1 place every 10,000 inhabitants. This rate can reach 2 every 10,000 inhabitants in the Regions concerned to the process of closing down of the former psychiatric hospitals. Such process has been carried out in all Regions, except for Valle d'Aosta, Molise and the Autonomous Provinces of Bolzano.

Distribution of the number of structures for type of assistance and management

The percentage distribution of accommodation/beds/places is increasingly higher than that one of structures. There are 17.101 places which are divided as follows:

Public S.R. 912 (58.8% of the total);

Private S.R. under technical management of DSM amounting to 255 (16.4% of the total);

Private S.R. with autonomous technical management amounting to 385 (24.8% of the total).

Staff

The staff at the Mental Health Departments have been divided into two categories: the former includes all the professional figures envisaged by the so-called Objective Project entitled "Tutela salute mentale 1998-2000", which consider the relationship/rate between MHD staff/population; the later, instead, refers to a wide range of other professional figures, that also work within the framework of the MHD activities, and are reported under the item "other professionals". The total is of 34.446 operators, of which 30,711 relating to the former category, and 3,735 to the later category. There has been an increase in the staff personnel of approximately 4000 units since 1998, when the total number of the relevant workers amounted to 30.442.

Seconded and Long-Term Professional (professional figures from the "Objective Project")

The detailed analysis of 30.711 relevant workers at the MHD supplies the following information:

The several professional figures are distributed as follows (number and percentage on the total):

Doctors	5.561 (18,1%) ;
Psychologists	1.850 (6,0%) ;
Sociologists	120 (0,4 %) ;
Therapetists of the psychiatric rehabilitation	171 (0,6%);

Educators	2,095 (6.8%);
Social workers	1,551 (5.1%);
Nurses	14,760 (48.1%);
Technical Operators	(OTA) 2,698 (8.8%);
Auxiliary personnel	1,300 (4.2%);
Administration Units	605 (2.0%).

The national rate MHD workers/population, calculated on the basis of the professional figures from the Objective Project (30,711), equals to 0,80 MHD operators every 1,500 inhabitants. Even though such rate is still lower than the standard envisaged in the so-called "P.O.N. (Programma Operativo Nazionale - that is equal to 1 operator every 1,500 inhabitants)", such value is increased if compared to the previous survey dating back to March 31st 1998, when it was 0,75.

Other Staff

In order to represent this category of staff, defined with the term "other", this has been grouped under five categories: 1) generic and psychiatric nurses; 2) sanitary assistants; 3) technical personnel; 4) workers from social cooperatives; 5) entertainers and art, cultural sector workers. It has been, however, necessary to insert a sixth grouping in order to represent a numerous ensemble of other figures, which are not homogenous. Such group has been defined under the term "other figures". The total of the staff "other" is thus of 3.735 units, distributed under the six groupings as follows (number and percentage):

generic and psychiatric nurses	1.496(40,1%);
sanitary assistants	85(2,3%);
technical workers	99(2,7%);
social cooperative workers	846(22,7%);
cultural/social sector workers	125 (3,3%);
other figures	1.084(29%).

Psychiatric assistance within the framework of the Penitentiary system services.

The Italian Penitentiary Administration, being aware of the fundamental contribution offered by the psychiatric science and of the necessity of a suitable support for persons deprived of their personal freedom, has recently improved the relevant service by putting the specialists of this field in the position to establish and manage a therapeutic relationship with the patient, in order to constantly monitor the condition of the prisoner's psychic trouble. Such specialized branch has been extended to any penal institution.

The Penitentiary Administration is greatly engaged in involving the local health service in the management of the prisoner suffering from psychiatric pathologies in order to support his/her future reintegration into family and society at the time of release.

Finally, attention is constantly paid to the Judicial Psychiatric Hospitals, with the effort of improving the welfare standards as well as the typologies of intervention.

As to the key issue/circumstance of "danger to society", which is the foundation for the application of the relevant detention security measure, namely the access to the judicial psychiatric hospital, this is exclusively evaluated by the Magistracy without any intervention by the Penitentiary Administration.

Appendix 3

Foreigners/Etrangers

Immigration et asile

La **Loi 189/2002 distingue nettement entre les requêtes** d'asile qui impliquent que les requérants sont envoyés auprès des Centres d'Identification (CD) ou de Séjour Temporaire (CPTA), et les requêtes qui n'impliquent pas ce type de procédure. Selon le type de séjour de l'étranger, il y a une différente procédure pour l'examen de la requête : la procédure simplifiée (pour les requérants qui rentrent dans la catégorie de l'art.1 bis, para.2) et la procédure ordinaire (pour les requérants asile qui n'ont pas problème d'identification. Toutefois, la même procédure ordinaire ne doit pas se dérouler qu'en 35 jours (para. 2, art.1 quater), là où la procédure simplifiée se déroule en 20 jours.

Pour l'assistance aux requérants asile et aux réfugiés, la législation italienne (Loi Martelli) prévoyait la seule distribution d'un **contribut économique**, correspondant à euros 17,56 par jour pour 45 jours, en laissant que les services de bienfaisance et assistance publique établis par les mairies adoptent les mesures additionnelles, à parité de conditions avec les citoyens italiens nécessitant d'aide.

A partir du 2001, eu regard à l'harmonisation de la discipline communautaire concernant l'accueil des requérants asile, le Ministère de l'Intérieur, en collaboration avec l'Association Nationale des Mairies italiennes (ANCI) et avec la Délégation italienne auprès de l'UNHCR a établi un système local, coordonné d'accueil (qui s'appelait programme national sur l'asile) qui a été apprécié aussi à niveau de l'UE. Tel système a trouvé dans la Loi 189/2002 son spécifique réglementation et représente avec les structures gouvernementales des Centres d'Identification l'instrument national à travers lequel on a accueilli la Directive européenne CE/9/2003 sur les conditions minimales d'accueil pour les requérants asile.

Dépenses pour les requérants asile: année 2002, euros 6.596.758, pour 8350 personnes; année 2003, euros 9.153.201.00, pour 11586 personnes; année 2004, euros 5.534,381.00, pour 7.500 personnes.

Dépenses pour le système de protection des requérants asile et les réfugiés: Année 2002, euros 7.486.015.00, pour 2193 personnes; année 2003, euros 8.956.521.00, pour 2013 personnes; année 2004, euros 9.783.041, pour 2476 personnes.

Programme d'Assistance pour les Réfugiés. Jusqu'au 2003, une contribution a été donnée, en collaboration avec l'ACNUR. Cette activité était directe soit à l'assistance soit à l'intégration du réfugié dans la société locale. Les ressources destinées pour telles mesures ont été: année 2002, euros 1.458.802, pour 1118 personnes; année 2003, euros 2.798.021, pour 2.796 personnes.

Pour mettre en place la Directive 2003/9/CE, **l'article 11 du Décret Législatif 30 mai 2005 n.140 a prévu que si la décision sur la demande d'asile n'a pas été adoptée en 6 mois de la introduction de la demande et le retard ne dépend pas du requérant, il/elle pourra travailler jusqu'à la fin de la procédure de reconnaissance de l'asile.** On souligne que l'article 15 du Décret Lgs. sus-mentionné envisage l'entrée en vigueur du Décret même, en 90 jours suivants son publication sur la Gazette Ufficiale du 21 juillet 2005 (entrée en vigueur le 20 octobre 2005).

Le décret du Ministère de l'Intérieur du 14 juillet 2003 visant les dispositions en matière de lutte contre l'immigration illégale se situe dans un système réglementaire – en vigueur au niveau national et international – fondé sur le secours des immigrés interceptés en mer et destiné à rendre efficaces les opérations des unités navales nationales (faisant partie de différents corps) ainsi qu'à faciliter la collaboration internationale.

Dans les eaux territoriales, ainsi que dans la zone contiguë et en pleine mer, un bateau en service de police qui repère un navire destiné ou impliqué dans le transport illicite de migrants, peut, sous certaines conditions, procéder à l'inspection de ce navire et "la confisquer en l'accompagnant jusqu'à un port de l'Etat". Des modalités d'intervention différentes peuvent être prévues dans le cadre de la collaboration avec d'autres Etats et conformément au droit international en vigueur. **Il ne s'agit donc pas d'une formule prévoyant la simple interdiction navale ou le renvoi au port d'origine, comme indiqué dans le Rapport, mais plutôt d'un système visant à rendre plus efficace la collaboration dans le secours et la correcte gestion des flux migratoires via mer, au niveau national et international.**

Concernant "l'identification **des étrangers refoulés**" il faut noter ce qui suit : malgré la forte pression migratoire illégale organisée dans les détails par les bandes criminelles et les situations de crise grave pour l'ordre public et la sécurité, l'action sur le plan administratif à l'égard des immigrés a toujours respecté scrupuleusement la loi ainsi que considéré attentivement toute situation juridique individuelle. Toutes les personnes qui ont débarquées de façon illégale à Lampedusa ont été identifiées et ont eu la possibilité de demander l'asile politique et faire connaître des situations éventuelles de persécution personnelle dans les lieux d'origine ou de provenance. Les membres de la même famille sont restés unis et ont été transférés, au plus tôt, dans des Centres appropriés et équipés. Les mineurs ont été tout de suite transférés et confiés aux soins des collectivités locales pour les mesures de tutelle et d'assistance prévues. **Tout ceux qui ont manifesté l'intention de demander l'asile politique ont été transférés en grand nombre près les Centres nationaux destinés à l'accueil des réfugiés.** Nombre d'entre eux, à travers des actions violentes et organisées dans le détail, sont échappés de ces structures avant même d'avoir terminé les procédures. **Tous les immigrés clandestins refoulés en Libye ou en Egypte ont été accueillis par les Pays d'origine et n'ont pas subi de mauvais traitements.**

Il est donc opportun de souligner les références réglementaires applicables et préciser les pratiques judiciaires et administratives adoptées en la matière. **Le Texte Unique sur l'Immigration et la Condition de l'Etranger statue une discipline très variée au sujet de refoulement (art. 10) par rapport à celle prévue en matière d'expulsion (art.13).** A part la différenciation quant aux prémisses de facto qui sont à la base des mesures respectives (tentative ou rapidité de l'entrée illégale dans le territoire national quant au premier cas et la présence réelle dans le deuxième), le refoulement est une mesure moins afflictive par rapport à l'expulsion: l'immigré refoulé peut entrer régulièrement en Italie par la suite (bien qu'il

puisse satisfaire les conditions), alors que la personne expulsée ne jouit pas de cette possibilité pendant une période de dix ans à partir de l'exécution de cette mesure. Dans ce cadre,

l'expulsion nécessite de validation de la part du Juge de paix (art. 13, alinéa 5-bis), alors que l'exécution du refoulement ne prévoit aucune intervention de la part de l'Autorité judiciaire. Les deux mesures peuvent être supportées par l'adoption d'une mesure de rétention dans un centre de rétention temporaire et d'assistance (art. 14).

Faisant référence **à la situation de Lampedusa**, toutes les mesures sont dues aux arrivées illégales. Donc, une fois le secours effectué et à l'exception des cas pour lesquels est prévue l'adoption de mesures de protection vis-à-vis des immigrés – par exemple sur la base de risques éventuels de persécution dans les lieux d'origine et de provenance - la formule d'éloignement applicable aux étrangers en situation irrégulière est celle du refoulement aux termes de l'art. 10 du Texte Unique.

Dans ce contexte-là, il faut souligner que la considération que la Libye n'a pas signé la Convention de Genève sur le statut de réfugié, n'influence pas en soi les formes de protection à l'égard des étrangers, étant donné que le principe de "non refoulement", ainsi que les autres normes fondamentales sur les droits de l'homme sont accueillies dans le texte de la Convention sur l'Organisation de l'Unité Africaine que ce pays a signée. D'ailleurs, la Libye a eu en 2002 la Présidence de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. En outre, il faut noter un développement positif des relations entre la Libye et l'UNHCR. Cette dernière prévoit en effet de conclure un mémorandum d'entente avec le gouvernement libyque pour réglementer des formes de collaboration plus incisives en matière de protection de réfugiés.

Concernant la **"situation particulière sur l'île de Lampedusa"**, il faut tout d'abord noter que nous avons décidé de transformer le Centre dans un "Centre de secours et de premier accueil". Dans cette façon, la configuration juridique du Centre sera adaptée à la fonction qu'il a assumé au fil du temps sous l'impulsion de la toujours croissante vague migratoire. Dans ce cadre, le système de transfert des immigrés clandestins sera renforcé afin de respecter toujours une capacité de 300 places au maximum. En outre, l'accueil pourra être amélioré ; partant la convention avec la "Misericordia" sera renouvelée.

Parmi les autres initiatives destinées à l'amélioration des conditions d'accueil des immigrés, nous avons décidé d'acquérir un terrain attenant à la structure de Lampedusa afin de bâtir de nouveaux services hygiéniques, et nous avons localisé une autre zone où installer, dans les cas d'urgence, un village de toile destiné aux étrangers se trouvant dans l'attente d'un nouveau placement.

Parallèlement à ces interventions d'urgence, la construction du nouveau centre sera entamée en utilisant la zone occupée maintenant par une caserne de l'Armée. Cette dernière solution, après avoir surmonté les dernières difficultés, a été finalement acceptée par la communauté locale. Notre but est de la mettre en place avant l'été prochain. En outre, **nous avons décidé de développer la capacité d'accueil en Sicile** par le biais de ces trois initiatives reliées entre elles :

- 1° - la construction à Port Empédocle d'une tensostructure pour les activités de secours et de premier accueil ;
- 2° - la restructuration et la réouverture du Centre d'Agrigente ;
- 3° - l'agrandissement et la rationalisation du Centre de Caltanissetta qui deviendra une moderne structure plurifonctionnelle pour le contrôle de l'immigration clandestine.

Concernant la possibilité pour **les organisations internationales** d'accéder dans les CPTA, il faut remarquer que celles-ci **peuvent être autorisées, chaque fois, à accéder aux Centres, après vérification préalable de la condition de sécurité à l'intérieur des centres**, afin de garantir l'intégrité des visiteurs mêmes.

Concernant l'implication directe dans la gestion des CPTA d'Organisations telles que **l'UNHCR, l'IOM et la Croix Rouge**, il faut remarquer que, en acceptant totalement les suggestions du Commissaire, M. Gil-Robles, le Ministre de l'Intérieur a envoyé à ces trois organisations une proposition de collaboration pour la gestion des flux migratoires sur l'île de Lampedusa. **Une table de travail permanente et continue avec ces Organisations**, mis en place auprès du Ministère de l'Intérieur, est en train de définir un modèle pilote qui sera expérimenté à Lampedusa et exporté ensuite dans d'autres réalités territoriales. En outre, le Ministère de l'Intérieur avec l'UNHCR, l'IOM et la Croix Rouge Italienne a présenté un projet – dans le cadre du programme communautaire ARGO 2005 – pour la gestion des flux migratoires en situation d'urgence dans l'île de Lampedusa. D'autres projets seront définis pour la gestion des mineurs non accompagnés.

Suite à **l'article publié par l'hebdomadaire «L'Espresso» sur le Centre de Lampedusa**, il faut souligner que d'une part on n'est pas surpris de constater que dans des cas de grave urgence et surpeuplement des situations difficiles et des manquements se vérifient. Il est bien connu, en effet, qu'à cause de la fréquence des débarquements très massifs d'immigrés clandestins, organisés expressément suivant des modalités spécifiques par des bandes criminelles qui gèrent les trafics en Libye et dans les Pays d'origines des flux, le Centre de rétention temporaire de Lampedusa fonctionne toujours plus souvent en situations extrêmes. Lorsqu'il arrive que dans une période de 24-48 heures le nombre de personnes hébergées dépasse parfois cinq fois la capacité maximale de réception, c'est-à-dire 186 unités, le Centre devient un endroit où les personnes ne peuvent trouver qu'un abri de fortune et ne garantit aucunement les niveaux standard d'hygiène, de sûreté et de gestion. D'autre part, au contraire, nous sommes fort surpris par la façon de décrire le comportement de certaines unités des forces de l'ordre, si l'on considère que l'approche traditionnelle de tous les représentants des forces de l'ordre à l'occasion des débarquements d'immigrés clandestins vise toujours à privilégier les activités de secours et d'accueil. Lors de l'important afflux d'immigrés clandestins arrivés sur les plages des Pouilles entre 1998 et 2001, l'engagement des Forces de Police dans l'assistance des immigrés a fait l'objet de nombre d'éloges publics. En se référant tout spécifiquement aux opérations de secours ayant eu lieu à Lampedusa, le 4 mai 2005, le Président de la République a accordé une Médaille d'Or du Mérite Civil au drapeau des Forces de Police engagées sur place. La non identification du journaliste Fabrizio Gatti à l'intérieur du Centre – la prise des empreintes digitales a permis l'identification de la personne qui avait été enregistrée quelques années au paravant lorsqu'elle avait fait semblant d'être un ressortissant roumain et s'était infiltrée illégalement dans un autre centre de rétention – démontre la situation d'urgence dans laquelle se trouvait le personnel de Police chargé des vérifications. Cette situation a empêché en effet d'effectuer les approfondissements nécessaires grâce auxquels la personne aurait été identifiée. Dans ce cas spécifique, la volonté de rendre plus acceptables les conditions des nombreux immigrés présents l'a emporté sur la nécessité de maintenir un système de contrôle de haut niveau. Après la publication de l'article en question, deux enquêtes ont été entamées – l'une judiciaire et l'autre administrative. Ces enquêtes serviront à mettre en lumière tous les épisodes décrits. Certains de ces faits font partie du domaine pénale et concernent la sphère des responsabilités

individuelles. S'ils seront confirmés dans le cadre judiciaire, ils seront poursuivis avec la plus grande rigueur.

Pour ce qui est du **Décret de Loi n°144 du 27 juillet 2005, devenu la Loi n° 155 du 31 juillet 2005**, et notamment pour ce qui est de la considération contenue dans le Rapport, de privilégier la poursuite pénale des terroristes, il est à remarquer que la mesure d'expulsion est une mesure administrative et est adoptée à l'égard d'un étranger considéré comme dangereux pour la sécurité nationale et pour lequel n'existe pas d'éléments suffisants pour entamer une procédure judiciaire. Cette mesure est adoptée après un examen détaillé cas par cas seulement lorsque des informations de police et d'intelligence démontrent la dangerosité de la personne. Autrement, l'application de la mesure pénale est le système préférable. Il faut noter que la mesure d'expulsion des personnes soupçonnées d'être terroristes est présente dans les législations de tous les principaux pays européens.

Cette typologie de mesure d'expulsion aussi est soumise aux dispositions générales en matière, établies par la législation italienne en vigueur, selon lesquelles les expulsions ne peuvent pas être adoptées si l'étranger, dans le Pays de destination, risque la persécution pour des raisons de race, de sexe, de langue, de nationalité, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles ou sociales, ou risque d'être renvoyé vers un autre Etat où il n'est pas protégé des persécutions.

Un aspect supplémentaire de la protection de la personne est déterminé par la possibilité d'accès à l'asile politique. Si le statut de réfugié est reconnu, la mesure d'expulsion est nulle.

b) Entry and stay of foreign citizens

The process of regularization that was carried out between 2002 and 2003 can be considered as a measure fostering integration and enhancing the tools to combat illegal immigration and exploitation. About 640,000 non-EU migrant workers illegally residing in Italy have regularized their status. The decision to regularize these immigrants originated, on one hand, from the need to eliminate all the pockets or irregularity so that the new Law, entered into force on September 2002, has been fully enforced; on the other one, the regularization created the preconditions for a real process of integration. It has been one of the largest processes of regularization ever carried out in Europe, to be compared only with the relevant process recently concluded in Spain.

The regularization increased of about 50% the foreign population legally residing in Italy and produces significant changes in the breakdown of the main foreign communities with Romanians ranking first (followed by people from Albania, Morocco, Ukraine, China, Philippines, Poland, Tunisia, Senegal and Peru) and with a general increase of the "European" components of the foreign population residing in Italy, to the detriment of some traditionally predominant nationalities, as the Moroccans.

The sectors of the labour market expressing the main need for foreign manpower, the issue of integration into the labour market of second generations migrants, the potential of migrant entrepreneurship, the necessity to implement skills upgrading measures addressing migrants in order to avoid unemployment: these are only some of the issues at stake emerging from the 2002 regularization, elements to be taken into consideration in order to elaborate for management of the migratory phenomenon both at local and central level.

About process of entry for work reasons, Italy has concluded bilateral agreements on labour migration with countries of origin of the main inflows. Negotiations are currently under way with a number of countries, like - among the others - Romania, Egypt, Morocco and Tunisia. We consider this kind of bilateral agreements an effective way of managing migration and a strengthening one to legal channels of entry for work reasons.

Our agreements aim at providing for the preconditions for this process of entry. In particular they provide for: the exchange of information between the competent administration concerning manpower availability, on the side of the country of origin, and the needs of the labour market as well as the professional profiles required in the country of destination, on the other; the visibility given on the Italian labour market to a list of nationals of the country of origin willing to migrate in Italy for work reasons; the development of cooperation with authorities of the country of origin concerning the pre-selection phase aimed, for example, to adjusting the databases of candidate migrants in compliance with Italian standards in order to facilitate the consultation by Italian entrepreneurs; the guarantee to foreign workers of equal rights and protection with the nationals of the host country. Furthermore, bilateral agreements can provide for language courses, vocational training courses and civic orientation programmes to be held in the country of origin. According to our Immigration Law, as amended in 2002, these training and education programmes have to be approved by the Italian Ministry of Labour and Social Affairs and are implemented in the country of origin by a number of different actors and organisations. These programmes can aim either at training workers to be placed in the Italian labour market or to develop productive and entrepreneurial activities in the country of origin.

Most importantly foreign workers who have attended these programmes acquire a preferential title to enter Italy for work reason within the annual quota system: preferential quotas are granted to counties that signed with Italy bilateral agreements, both readmission agreements and cooperation agreements in the field of labour migration.

The names of foreign workers who have attended training programmes abroad will be inserted in lists divided on the basis of the country of origin and containing all the characteristics of the workers. These lists will be made available, through our provincial bodies, to Italian employers. The annual decree will grant the foreign workers comprised in these lists with a specific quota for entries for work reason. Furthermore the decree itself can provide that, in case of fulfilment of this specific quota, further entries of trained workers can be authorised on the basis of actual needs of the market. We tested this mechanism of training programmes held abroad with pilot projects in Tunisia, Sri Lanka and Moldavia, the last ones implemented with IOM technical assistance. We also believe that this mechanism can represent an effective tool for the management of migration as it promotes a better management of labour demand and supply, a more qualified immigration and an easier integration in the country of destination.

Italian integration policies are implemented in a context of wide access to different services for immigrants. In particular legal immigrants, who reside in Italy for at least one year, benefit from different social integration and social assistance measures at the same conditions as for Italian citizens.

Concerning housing policies, Regions in collaboration with Municipalities and Third Sector Organisation, provide first reception centres for newcomers. Immigrants, who legally reside and work for at least two years in Italy, have access to public social housing and to intermediary services implemented by Social Boards established at local level to facilitate the matching of housing demand and supply.

Within the framework of the Community Action Programme for the Fight Against Discrimination, the Ministry of Labour and Social Policies, received resources to finance a project which is now being implemented. It focuses on the problem of Immigrant access to housing. A monitoring activity identified which best practices implemented at the Italian Local level can constitute efficient solution for the problem of immigrant's access to housing and can therefore diffused also at a European level. At the same time, innovative policies implemented in other European member states can constitute examples for Italian policy makers. The results of this monitoring analysis, held on the Italian territory, will be presented in a Seminar "Promoting best practices for Immigrants' access to housing", with the main objective of identifying discrimination related issues as to the immigrants' access to housing and of exchanging among different stakeholders innovative policies and successful models of immigrants integration processes when acceding to housing.

Appendix 4

THE RIGHT TO FREEDOM OF MEDIA

Comments made by the representatives of the Italian Ministry of Communications regarding the “Draft Opinion” (No. 309/2004) of the Venice Commission on Act no. 112/04 On The Reform Of The Radio and Television Broadcasting System

I have examined the new draft opinion of the Venice Commission on the compatibility of the “Gasparri Act” with the Council of Europe's standards in the field of freedom of expression and pluralism and the media, and further to my comments submitted on 23 March 2005, I am making these additional submissions.

The first point is that there still remains the ambiguity judgment in paragraph 79 regarding the 20% of the programmes that each national broadcaster may air.

In this connection, I can do no more than reiterate the arguments already put to the Commission.

We have to bear in mind that pluralism is protected by setting *ex ante* restrictions, while competition is protected through *ex post* measures. Furthermore, whereas competition law prohibits the abuse of a dominant position and agreements, acquisitions and mergers that are detrimental to competition, protecting pluralism entails the need to prevent the establishment of a dominant position to the detriment of pluralism.

It is within this framework and to this end that articles 14 and 15, and the transitional provisions of article 25(8) have to be read, quite clearly setting down the following restrictions:

The restriction preventing the same supplier of programme contents being the holder of permits to broadcast more than 20% of the television or radio programmes using terrestrial digital technology (s. 15(1)).

This restriction will come into force after “switch-off”, that is to say, after the final switchover from the analogue to the terrestrial digital system (by the date provided by the law no. 66/2001 of 31.12.2006).

The restriction preventing a national television broadcaster (using analogue technology) which is also supplier of programme contents broadcast with terrestrial digital technology from airing more than 20% of the television programmes, calculated on the basis of all the programmes transmitted using analogue and digital technology combined.

The digital broadcasts must cover at least 50% of the population in order to be included in this calculation, and must not be simultaneous repeats of programmes previously broadcast using analogue technology.

This restriction applies (following the report of the Communications Regulatory Authority under Law No. 43/2004, on the terrestrial digital television programme offering) during the “switch-over” period, which is to say the period when analogue and terrestrial digital broadcasting technologies are used simultaneously, beginning on 31 December 2003 and ending on 31 December 2006.

It should also be understood that the 20% threshold, identified as being the ideal upper limit for guaranteeing pluralism, was chosen as a result of the comparison which was made by the Constitutional Court in judgment no. 420 of 1994 with the parallel legislation governing publishing (article 3(a) of law no. 67 of 25 February 1985, according to which, a dominant position is created when a publisher of daily newspapers has a circulation in any one calendar year in excess of 20% of the total circulation of all daily newspapers.

In addition to the 20% programme threshold, article 15 of law no. 112 provides a second *ex ante* threshold as the upper income limit of 20% of the aggregate revenues of the “Integrated Communications System” (SIC) applicable to companies operating in the media as a whole.

The Integrated Communications System (SIC) comprises all the main media business sectors, and may be considered to be the result of the multimedia convergence process in which apparently heterogeneous media (radio, television, newspapers, the Internet, cinema) are gradually drawing closer together and becoming integrated.

This convergence and successful marketing linking heterogeneous media products (for example the sale of CDs or books jointly with newspapers) requires the legislator to consider the position of a company working in the communications industry within an economic system that comprises all the main media. Moreover, precedents to the SIC existed in earlier legislation (article 15(5) of law no. 223/90, and article 2(1) of law no. 249/97) prohibiting the constitution of a dominant position in the fields of audio and television communications, multimedia, and publishing, including electronic publishing. The SIC is simply the outcome of the developments in older sectors governed by earlier legislation, necessarily bound up with the innovation brought about by technologies that have subsequently become current.

It is useful to point out once again that in addition to the *ex ante* thresholds examined above, law no. 12 places the further threshold for guaranteeing pluralism by prohibiting the constitution of a dominant position on any individual market comprising the integrated communications system (article 14 and article 15(2), first indent). This means that a company operating in the communications industry is not only required to comply with the 20% upper limit on the SIC revenues, and in the case of radio or television broadcasting companies, the 20% upper limit on programmes, but is also prohibited from creating a dominant position on any individual market as these are identified by the Communications Regulatory Authority. It is the responsibility of the Communications Regulatory Authority to identify these markets, and to do so by applying the principles set out in articles 15 and 16 of the European Parliament and the European Council directive 2002/21/EC of 7 March 2002 (the framework directive), considering not only revenues but also levels of competition within the system, entry barriers, the economic efficiency of the company concerned, the audiences for the radio and television programmes, and the quantities of published products, and cinematographic or audio recording works.

I cannot agree with the opinion that audiences are ignored in law no. 112 and that the 22% ceiling on SIC revenues does not take individual markets into consideration. On the contrary, the SIC ceiling is in addition to, and further strengthens the restriction on acquiring a dominant position on individual markets, which are also appraised in terms of their audiences. Furthermore, the opinion does not take into account the important fact that it was precisely on the basis of the provisions of law no. 112 that AGCOM issued resolution no. 136/05/CONS at the end of the procedure to ascertain whether or not a dominant position existed, even if not actually classified as dominant, to justify action to be taken by the Authority to protect pluralism, in the form of seven pro-competition measures adopted against Italy's two largest operators in the television industry, RAI and RTI.

These remedies mainly consisted of requiring the two leading operators to invest in the complete changeover to terrestrial digital broadcasting, while at the same time earmarking 40% of the frequency bands to independent programme content suppliers. This facilitates a low-cost market entry by new operators, because of the abatement of the infrastructure investment costs.

The Authority also set lower advertising ceilings and imposed greater transparency in the sale of advertisements, and requested the general radio and television franchisee to submit an editorial plan to create a new general interest programme.

These are obviously measures designed to foster pluralism, which has been made possible precisely thanks to the entry into force of law no. 112, demonstrating the effectiveness of the new law in moving towards the abolition of the so-called "RAI/Mediaset duopoly".

THE GENERAL RADIO/TELEVISION PUBLIC BROADCASTING SERVICE

Contrary to the statements made in paragraph 149, the reform introduced by law no. 112 has actually given greater independence and organisational autonomy to the public radio and television broadcasting service franchisee than it had in the past. For the law has now placed RAI (which was previously classified as a "Company of national interest" and therefore governed by special laws) on an equal footing with all other joint stock companies, also in terms of their organisation and management (article 20(1)). The new RAI Articles of Association adopted following the merger of RAI and RAI-Holding, which initiated the privatisation of the franchisee company, make provision for the main statutory innovations in this regard.

To further distance the RAI franchisee from government policies, law no. 112 did away with the previous statutory provisions that gave the government the sole responsibility for deciding on the substance of the service contracts concluded with the franchisee, and for overseeing compliance with its obligations, and has given the Regulatory Authority, acting jointly with the Minister of Communications, the power to lay down guidelines regarding the substance of any further obligations in addition to those laid down by the law, monitoring compliance, and imposing penalties in the event of non-compliance.

Law no. 112 has therefore strengthened the tasks of Agcom while at the same time weakening those of the government.

As for the governance of RAI, the system used for appointing the members of the Board of Directors strengthens the powers of the Parliamentary Oversight and Policy Committee by empowering the Ministry of the Economy, as the shareholder, to appoint only one of the Directors, while the Chairman - whose appointment must be approved by the Oversight Committee with a two thirds majority - acts as guarantor.

It is therefore not the case, as paragraph 168 would have it, that the Ministry of the Economy controls the Board of Directors. The Ministry of the Economy is the shareholder (whose equity interest in RAI will be reduced as a result of privatisation) but its influence is exercised over one single director (out of 9).

The remarks made in paragraph 175, regarding a certain control exercised by the Prime Minister over three public channels, in addition to his own three channels, continues to be unacceptable and is in sharp contrast to the technical and legal, but not the political, basis of the opinion which the Commission was asked to provide. The Commission's own statements

in that opinion regarding the powers of the Oversight Committee, the Communications Regulatory Authority, the procedures for appointing the Board of Directors, and the imminent entry of new private shareholders into the corporation, totally belie even the slightest suggestion of any such control over the public television service.

Even talk about a monopoly of the Italian television industry – which has 14 national free-to-air television channels and 650 local television stations – is anachronistic and fails to reflect a situation in which the number of different opinions, which is already high, is bound to increase still further with the development of terrestrial digital broadcasting.

* * * *

Bearing all this in mind, the conclusions of the opinion cannot be accepted, for the following reasons:

- the startup of terrestrial digital broadcasting as a result of law no. 112 has increased the number of channels by between fourfold and sixfold, and has consequently increased the television offering and enhanced pluralism;
- the 20% programme and revenue thresholds in the SIC is additional to the ban on a dominant position on individual markets, which are identified by the Communications Regulatory Authority using criteria laid down by European law, and taking into account other elements such as audiences;
- the SIC takes account of the convergence of the media, adjusting the criterion that already existed in Italian law (the Mammi Act and the Maccanico Act) to keep pace with technological and market developments; no one company can ever acquire a dominant position on any one market. The whole purpose of the SIC is to enable companies, particularly press publishers, to accede to the television market while at the same time, under skewed statutory provisions in their favour, it places a limit on television companies which are prohibited, until 2011, from acquiring equity interests in newspaper publishing companies, and on companies with revenues in excess of 40% from the telecommunications market, by prohibiting them from exceeding 10% of the aggregate SIC revenues;
- as far as RAI is concerned, the role given to the Oversight Committee emphasises the detachment of the public television service from government, giving more room to the opposition;
- the provisions governing the broadcasting of public notices by the franchisee Corporation at the request of the Prime Minister's Office – Publishing Department (and not by the Prime Minister himself) – are related to the duties of the Prime Minister's office to issue public notices of social relevance, in its capacity as a government department, and refer to the function of the Prime Minister and not his/her person (being in office temporarily, it being the case that is governed by a democratic system);
- as for the question of government control over the franchisee corporation, a distinction has to be drawn between the Ministry of the Economy's shareholding, which is at the moment virtually total, but is going to be reduced as a result of privatisation, and the power to influence the governance of the company, which is limited to the right of the Minister of the Economy to appoint one of the nine members of the Board of Directors, it is the case that the Prime Minister has no kind of control over the public channels, and does not therefore interfere in any way with the work of the franchisee Corporation.

**Comments made by the representatives of the Italian Ministry of
Communications regarding the "Draft Opinion" (No. 309/2004) of the Venice
Commission on Act no. 215/04 Regarding Conflict of Interest**

Under resolution no. 1387/04 (*"Monopolisation of the electronic media and possible abuse of power in ITALY"*) the Parliamentary Assembly of the Council of Europe expressed the fear that in Italy pluralism of information was not *de facto* or *de jure* guaranteed. Article 13 of that Resolution required a request for an opinion be put to the so-called "Venice Commission" (a technical/legal organ of the Council of Europe) regarding the compatibility of the Gasparri and Frattini laws with Council of Europe standards regarding freedom of expression and pluralism in the media.

With specific regard to law no. 215/2004 dealing with conflicts of interest, this is stated both in paragraph 3 of the Parliamentary Assembly Resolution 1387 (2004) and in paragraph V of the Draft Opinion of the Venice Commission. In both instances, the aforementioned law is considered as part of an analysis of freedom of expression and the pluralism of the media in Italy.

In March last year, a number of considerations were submitted regarding the *preliminary draft opinion* on the compatibility of law 215 with Council of Europe standards. Despite this, however, the "*draft opinion*" on the agenda for the 10-11 June Venice Commission meeting reiterated most of those comments.

I believe we should note, first of all, that law no. 215/2004 does not deal solely with the mass media and information sector, but covers all possible conflicts of interest between government responsibilities and professional and business activities in general. Because of its particular nature, the mass media and information sector is the subject matter of a number of specific provisions in that law (see in particular article 7). These particular provisions do not replace the general rules governing any type of company, but are additional to them.

Before addressing the substance of the comments in the Venice Commission report, it may be useful to briefly introduce the question by explaining the scope of law 215, in order to prevent any later misunderstandings regarding its interpretation.

The combined provisions of articles 1, 2 and 3 of the law set out its scope.

Article 1 states that the Prime Minister, Ministers, Secretaries of State and Extraordinary Government Commissioners are all "government post-holders" (and are therefore the parties to which this law applies). Article 1(1) also imposes on government post-holders the obligation to devote themselves exclusively "to dealing with public interests", and prohibits them from "performing any acts and taking part in any collective decisions in conflict of interest situations".

Article 2 lists all the activities that are incompatible with holding a government post. The choice between incompatibility and ineligibility to stand for election has to do with the different purposes of these two institutions in the Italian legal system, as unanimously acknowledged in constitutional legal literature.

More particularly, the purpose of ineligibility to stand for election is designed to guarantee the regularity of the electoral process, placing restrictions on the fundamental right of all citizens to stand for election, whereas the purpose of incompatibility, which is more appropriate for the particular situations to which law 215 applies, is to guarantee that the

elected representatives perform their responsibilities properly when they are in personal situations which could, in theory, jeopardise that proper performance.

The causes for ineligibility to stand for election do not therefore stem from any personal situations linked to the *status* of the candidate, but from circumstances that might influence the electoral process such that it would not be considered a genuine demonstration of the will of the electorate.

Art. 3 defines the concept of "conflict of interest" with reference to two different and alternative situations (as evidenced from the use of the disjunctive conjunction "or"):

- a) the existence of one of the situations of incompatibility listed in article 2;
- b) the objective consequences of the action by public office-holders on their property or that of their spouses or relations to the second degree.

The regulation conflict of interest is completed by detailing the powers, functions and procedures of the independent administrative Authorities responsible for oversight, prevention and imposing penalties to combat such cases, together with the applicable penalties. For companies in general, this responsibility lies with the Competition Authority which was instituted by law no. 287/1990 (article 6); for companies in the printed press and media sector, the responsibility lies not only with the Competition Authority but also with the Communications Regulatory Authority instituted by law no. 249/1997.

In this connection, it is worth recalling that in the Italian legal system, the independent administrative Authorities (otherwise defined as "highly impartial Administrations") have been created in recent years as new administrative entities, without any political ties likely to condition their work. These new authorities are characterised by their independence of political parties, because they are not the expression or the instrument of a political majority or of minority groups, and above all of government, for it is an essential organisational requirement that they have no organisational relations whatsoever with the Executive.

Moreover, these Authorities are characterised by their neutrality with regard to the parties with conflicting interests to be resolved and third parties, and are therefore *iudicanti* in any conflict in which the main players to be regulated confront one another. Hence their status as arbiters or, in some sectors, as economic judges, not politically conditioned by any preferences in terms of regulating interests, all of which are placed on the same plane, including public interests, to ensure strict compliance with the law.

These Authorities have wide-ranging powers to conduct investigations and impose penalties in accordance with current legislation. They can also act at their own initiative, guaranteeing the principle of *audi alteram partem* and the rules of administrative transparency. Their powers do not exclude the powers of the courts or of any other authorities with regard to criminal, civil, administrative or disciplinary offences, and indeed they are required to report any cases of criminal offences to the judicial authorities.

Moving on to address the substance of the Resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the "draft opinion" of the Venice Commission, both texts emphasise the alleged ineffectiveness of law 215 to resolve real situations of conflict of interest on the basis of serious considerations, in the light of compatibility with European standards and the case law of the European Court of Human Rights, and call for the following clarifications.

The first point in the report considers that the description of cases of conflict of interest in law 215 is excessively specific and peculiar in comparison with the general definition of "conflict of interest" given in article 13 of Recommendation (2000) 10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe (containing "A Code of Conduct for Public Officials"). According to this definition "*Conflict of interest arises from a situation in which the public official has a*

private interest which is such as to influence, or appear to influence, the impartial and objective performance of his or her official duties" and the concept of private interest includes "any advantage to himself or herself, to his or her family, close relatives, friends and persons or organisations with whom he or she has or has had business or political relations".

But the notion of conflict of interest adopted by this law contains all the elements in this definition:

- a) Article 3 defines both "prior and potential conflict", referring to the cases of incompatibility given in article 2, and "conflict in a specific case" (an act or the omission to perform a due act having a specific effect on the property of a government office-holder or a member of his or her family);
- b) Article 3 specifies and concretely spells out the concept of "*private interest*";
- c) it considers all the cases of acts or conduct whether individual or collective, referring to a government post-holder, and even including the case of merely "*formulating a proposal*";
- d) the act which creates a conflict of interest is not only the one performed by the government post-holder, but also the act not performed which should have been performed, thereby excluding decisions taken in situations of conflict due solely to inertia;
- e) the case of the advantage obtained (as well as the obligation of "*disclosure*" referred to in article 5) has also been extended to include the spouse, relatives up to the second degree, and any companies which the individual owns;
- f) the law also considers cases of "*top-down conflict*" (relating to cases in which the government post-holder reserves favourable treatment to a company belonging to him or her, or to their relatives) and cases of "*bottom-up conflict*", (when the company working in the communications sector belonging to the government post-holder acts in violation of laws 223/1990, 247/1999, the Law instituting the Communications Regulatory Authority, and law no. 28/2000, the *par condicio* law, giving special support to the government post-holder).

The second point raised in the Report stems from the idea that law 215 does not include the "*ownership as such*" of a company among cases of incompatibility or cases of conflict of interest. This is partly inaccurate, because the whole approach of the law considers the "ownership" of the company from various points of view:

S There exists "conflict of interest" pursuant to article 3 of the law even when "*the act or the omission has a specific and preferential effect on the property of the post-holder, his or her spouse or relatives to the second degree, or any companies controlled by them*". This situation is therefore wholly independent of any situations of incompatibility referred to in *

article 2, considering that the consequences of the act performed for the purposes of identifying a conflict of interest are of relevance both *in se* and from the point of view of the benefits accruing to the property of the government office-holder or his or her spouse;

S Article 5 requires the government office-holder, his or her spouse and even relatives up to the second degree, to declare their assets and shareholdings, including those held up to three months prior to taking up the office ("*disclosure*");

S pursuant to article 6(3) the Competition Authority (responsible for conflicts in respect of every type of entrepreneurial activity) monitors the entrepreneurial activities of the government post-holder (declared pursuant to article 5), and whenever an act is identified which, pursuant to article 3, might constitute a concrete case of conflict of interest (in other words, an act with a specific and preferential effect on the property of the post-holder or that of his or her relatives) it conducts the necessary examination, imposes a penalty on the company, and submits a report to Parliament against the post-holder (*political censure*);

S under article 7, the Communications Regulatory Authority performs the same monitoring activity specifically in the mass media industries, imposing fines on companies, even in cases where they provide privileged support to the government office-holder;

S the fines imposed on companies, by definition, strike at the owner of the company and not the manager, because they have an effect on the assets, which relate directly to the proprietorship.

On the basis of these considerations, the criticism in the draft opinion regarding the failure to include "ownership" among the cases of conflict of interest would appear to be groundless, because – on the contrary – ownership is one of the autonomous elements of relevance to the notion of conflict of interest, and is the object of penalties which directly affect it.

It is true that no provision is made for the "*ownership as such*" of a company as one of the cases of incompatibility under article 2 (relating to the identification of cases of incompatibility with taking up government office); but, as we have already pointed out, this would not have been possible because it would have been in conflict with articles 42^{90[1]} and 51^{91[2]} of the Italian

Constitution, which protects the right of ownership and free access to elected posts in government as fundamental rights of the individual person.

Furthermore, the inclusion of "*ownership as such*" among cases of incompatibility would have required the company or shareholding to be "*coercively sold*"; this effect would create a permanent and irreversible *de jure* situation which could not be reversed after relinquishing the government post. In this case, too, it would have been a blatant violation of the articles of the Italian Constitution already mentioned.

This would have been quite different from all the other cases of incompatibility (such as the exercise of a profession) which provide for *de jure* situation to be suspended temporarily and then "revived" juridically upon leaving public office.

This comparison reveals that a rigid and categorical differentiation of treatment between possible cases of incompatibility linked to company ownership and the other cases could, if unjustified, constitute a violation of article 3 of the Italian Constitution and of the other precepts mentioned above.

Any proprietor who is coerced into disposing of his property permanently forfeits access to it; whereas other temporary situations of incompatibility (linked to professions or paid employment) temporarily suspend the grounds for incompatibility, which can subsequently be made good.

It is all too obvious that coercively depriving a proprietor of a company, with all its know-how, history, goodwill, etc, can never be compensated merely by money, however much that may be.

We believe that despite the real difficulty of the subject-matter and the sensitivity of the interests at stake, law 215 has succeeded in remaining compliant with the principles of the Italian Constitution.

First and foremost, as already indicated, it is compliant with the principle enshrined in article 3 of the Constitution, because any "*owner as such*" who would be forced to sell, would have

^{90[1]} Article 42 of the Constitution; *Property may be public or private. Economic goods may belong to the State, to public bodies, or to private persons.*

Private ownership is recognised and guaranteed by laws which determine the manner by which it may be acquired and enjoyed, and limitation on it, in order to ensure its social function and make it accessible to all.

Private property, in cases provided by law, and subject to payment of compensation, may be expropriated for reasons of public interest.

The law shall establish the rules and limits of legitimate and testamentary succession, and the rights of the State over inherited property."

^{91[2]} Article 51 of the Constitution. *"All citizens of either sex shall be eligible for public office and for elective positions on conditions of equality, according to the rules established by law. The Republic issues specific measures to foster gender equality. The law may recognise Italians who do not belong to the Republic as having equivalent status to citizens for the purposes of their admission to public and elective office.*

Any person elected to public office shall be entitled to the time necessary for the performance of those duties and to retain their employment.

to reconstruct the property *ex novo* on ceasing the hold government office, unlike what happens in virtually all the other cases of incompatibility.

Moreover, it also safeguards the constitutional rights to engage freely in business enterprise – which cannot be considered a kind of "*shameful label*" - as a condition to be removed in order to accede to public office, and to protect private property, which can only be expropriated on the grounds of general public interest.

The mandatory disposal of a company in this way would be in contrast with constitutional principles, because the sale would not be performed under free market conditions, but would place the vendor in a state of total weakness compared with the buyer, skewing the conditions of parity which are safeguarded by the Constitution and guaranteed by the free market..

Our Constitution acknowledges expropriation as a lawful instrument for the purposes of the pursuing the general public interest, but it is something that cannot in any way be invoked in this case, because expropriation presupposes that the asset will be put to public use in the general interest, and does not include the transfer of private property from one party to another.

More specifically, where article 42 of the Constitution provides limits on private property, it refers to only two ways in which the authority of the State may interfere with the status of the proprietor: one is expropriation, as already indicated, for which the equitable indemnity must be paid, but it is important above all to note that it has nothing at all to do with the either the transfer of the property belonging to a private individual to another private individual, or with placing the property on the market for public sale. The second way in which the State may interfere with private property is by regulating its use: all property may be used subject to the restrictions laid down by statute.

In conclusion, it would be utterly and totally unconstitutional to impose an obligation to sell property, or to put the property under statutory Administration.

The extremely serious damage caused to the proprietor would distort the market by almost totally eliminating the vendor's negotiating strength, obliging the vendors to accept a valuable consideration which would be below the true value of the assets. Furthermore, this would be tantamount to punishing not a conflict of interest, or the act through which the conflict is brought into being, but the suspicion or the possible eventuality of a conflict occurring.

These are the reasons why the law 215 addresses the only safe case from the point of view of the law, consistently with the principles enshrined in the Italian Constitution: it regulates asset use, but does not remove the right to asset use.

This, moreover, would appear to be the approach taken in all the other European legal systems that govern this matter (for example Austrian, German, English and Spanish law). There is not one case in any of these systems, apart from the rules restricting property use, in which the suspicion of a conflict, rather than acts committed in a state of conflict of interest, is punished by enforcing the sale of the property.

During the framing of law 215 consideration was also given to case of transferring property to a trustee, and to the case of the *blind trust*.

The first case was deemed not to be effective, because the trustee company (which is well-known in the Italian legal system) has to be created transparently, because it acts in the name and on the behalf of the party which at all events retains ownership of the assets placed in trust: it did not therefore seem to be the appropriate solution.

Since the *blind trust*^{92/31} is a typical creation of *common law* it cannot be adopted into the Italian system because there is no specific legislation governing it, and the Convention signed in The Hague on 10 July 1985, which was ratified by the enactment of law no. 364/1989, merely requires cross-border recognition of the *trust*.

Furthermore, the *blind trust* only refers to movable assets or assets that can be easily converted into movable property. It is not possible to "*blindly manage*" a specific company. Moreover, it would not be effective either, because the management of an economically powerful company

would also be obvious to the proprietor, even in the case of a *blind trust*, such that the proprietor could easily find out about its contingent conditions and structure.

Neither was it possible to envisage selling property and then breaking it up and selling it in an indeterminate and indeterminable number of minority equity interests, on which to impose the *blind trust*. Quite apart, for the moment, from the consideration of the massive economic damage that this operation would cause to the owner of the property, the Italian Constitution would not permit this process of splitting up the ownership of assets.

Another point raised in the *draft opinion* focuses on the considerable increase in the workload which the monitoring of situations of conflict of interest would place on the Authorities under Law 215. Put very succinctly, the powers vested in the Authorities are powers that are already being institutionally exercised in the fields for which they are competent. We should like to reiterate here the fact that these Authorities act as "umpires" and in some cases as "economic judges" over the areas for which they have oversight. In order to ensure that they are best able to perform their functions, article 19 of law 215 makes provision for the personnel of both the Competition Authority and the Communications Regulatory Authority to be increased.

One further comment raised in the report refers to the alleged ineffectiveness of the penalties adopted.

In this connection we would reiterate that law 215 provides that in the cases of top-down conflict and in the cases of bottom-up conflict, fines (article 6(8), article 7(3)) can be imposed on companies and administrative penalties can be imposed on the government post-holder (article 6(1)) and on the companies (article 7(1) and (34))^{93/41}.

In addition to these penalties, the government post-holder can also be subject to political sanctions, resulting from the obligation on the part of the independent Authorities to submit their report to the Speakers of both Houses of Parliament.

From this it follows that the fact that if government post-holders have acted in pursuit of their personal interests rather than the national interest, this is bound to become public knowledge. This sanction is extremely important, because it is obvious that transparency in the performance of official government duties and the publicising of such offences are the best possible way to prevent and combat the pursuit of private interests in the course of performing public duties.

^{92/31} In a trust, property is temporarily assigned to the trustee, albeit subject to the performance of a number of management obligations and the requirement to return the property (international law speaks of "property segregation"), while guaranteeing that the owner of the property has a neutral relationship to their property.

⁹³ ⁴¹ The fine and administrative penalties imposed on media companies are given in Law no. 223 of 1990 (governing the public and private radio and television broadcasting services), law no. 249 of 1997 (instituting the Authority and the telecommunications and radio and television broadcasting systems) and Law no. 28 of 2000 (the so-called 'par condicio' law). These three laws lay down the main general provisions governing radio and television broadcasting, the overall structure and organisation of the media industry and media policy through the mass media. Each law places a number of different obligations and prohibitions on companies trading in this sector, and penalties for violations against them, giving the Communications Regulatory Authority specific regulatory and oversight powers over the industry and the authority to investigate violations and issue penalties.

Furthermore, the importance of the political penalty emerges clearly from a reading of the "*Explanatory Memorandum*" to Recommendation (2000)¹⁰ containing the code of conduct for public officials, which emphasises the fact that this particular code does not apply to holders of elective office who, unlike public officials, are accountable to their Parliament and their electorate.

In conclusion, we believe that we have exhaustively demonstrated that law 215 is consistent with the European standards laid down in the code of conduct for public officials which, as the "*draft opinion*" della Venice Commission itself states, also apply *mutatis mutandis* to government post-holders.