



OFFICE OF THE COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

BUREAU DU COMMISSAIRE  
AUX DROITS DE L'HOMME



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 14 décembre 2005

CommDH(2005)9  
Version originale

**RAPPORT**  
**DE M. ALVARO GIL-ROBLES,**  
**COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,**  
**SUR SA VISITE EN ITALIE**  
**10 - 17 JUIN 2005**

**à l'attention du Comité des Ministres  
et de l'Assemblée Parlementaire**

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>I. REMARQUES GENERALES .....</b>	<b>5</b>
<b>II. LA JUSTICE EN ITALIE .....</b>	<b>7</b>
<b>A. Durée des procédures et arriérés d'affaires .....</b>	<b>8</b>
<b>a) Procédures adoptées pour réduire les délais de procédures .....</b>	<b>9</b>
<b>1) Juge de paix .....</b>	<b>10</b>
<b>2) Sezioni stralcio.....</b>	<b>10</b>
<b>3) Loi Pinto.....</b>	<b>11</b>
<b>b) Problèmes persistants .....</b>	<b>12</b>
<b>1) Moyens et organisation de la justice.....</b>	<b>12</b>
<b>2) Inertie des procédures .....</b>	<b>13</b>
<b>3) Prescription .....</b>	<b>13</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>14</b>
<b>B. Réformes en matière pénale.....</b>	<b>15</b>
<b>a) Réouverture de procédure pénale et jugements <i>in abstencia</i> .....</b>	<b>15</b>
<b>b) Interdiction de la torture.....</b>	<b>15</b>
<b>1) Droit actuellement applicable .....</b>	<b>16</b>
<b>2) Projets de loi concernant l'introduction du crime de torture dans le                 code pénal .....</b>	<b>17</b>
<b>III. LE SYSTEME CARCERAL .....</b>	<b>17</b>
<b>A. Situation générale.....</b>	<b>17</b>
<b>B. Santé en prison .....</b>	<b>18</b>
<b>C. Activités offertes aux prisonniers .....</b>	<b>19</b>
<b>D. Nouveau-nés et jeunes enfants dans les prisons .....</b>	<b>20</b>
<b>E. Détenus soumis aux dispositions de l'article 41 bis de la loi pénitentiaire .....</b>	<b>21</b>
<b>a) Procédures de placement et de recours.....</b>	<b>22</b>
<b>b) Traitement des détenus.....</b>	<b>22</b>
<b>c) Isolement diurne.....</b>	<b>23</b>
<b>d) Terme du « régime 41 bis » .....</b>	<b>24</b>
<b>IV. JUSTICE JUVENILE.....</b>	<b>25</b>
<b>A. Justice juvénile .....</b>	<b>25</b>
<b>B. Prisons pour mineurs.....</b>	<b>25</b>
<b>V. LE SYSTEME PSYCHIATRIQUE .....</b>	<b>26</b>
<b>A. Système psychiatrique ordinaire .....</b>	<b>26</b>
<b>a) La désinstitutionalisation des hôpitaux psychiatriques.....</b>	<b>27</b>
<b>b) Services psychiatriques alternatifs .....</b>	<b>28</b>
<b>c) L'internement hospitalier (TSO).....</b>	<b>28</b>

<b>B. Hôpitaux psychiatriques judiciaires (OPG) .....</b>	<b>29</b>
a) La qualité de « personne socialement dangereuse » .....	30
b) Décision du juge .....	30
c) Durée de l'internement.....	31
d) Le maintien des internés dans les OPG.....	31
<b>Conclusion.....</b>	<b>33</b>
<b>VI. IMMIGRATION ET ASILE.....</b>	<b>33</b>
<b>A. Contexte politique et juridique .....</b>	<b>33</b>
<b>B. L'arrivée des migrants en Italie.....</b>	<b>35</b>
<b>C. Droit applicable en matière d'asile et de protection subsidiaire .....</b>	<b>36</b>
<b>D. Procédure d'asile.....</b>	<b>36</b>
a) La procédure ordinaire d'asile .....	38
b) La procédure d'asile simplifiée.....	38
<b>E. Les Centres de séjour temporaire et d'assistance .....</b>	<b>40</b>
a) Gestion et fonctionnement des CPTA .....	40
b) Conditions de vie dans les CPTA.....	41
<b>F. La situation particulière sur l'île de Lampedusa .....</b>	<b>42</b>
<b>G. L'éloignement de certains étrangers .....</b>	<b>44</b>
a) Identification des étrangers éloignés .....	44
b) Pays de destination des personnes éloignées.....	45
<b>H. Procédures d'expulsion .....</b>	<b>46</b>
<b>I. Décret antiterroriste et expulsion .....</b>	<b>48</b>
<b>J. Structures offertes aux demandeurs d'asile .....</b>	<b>48</b>
<b>K. Mineurs migrants séparés .....</b>	<b>50</b>
<b>VII. ETRANGERS REGULIERS.....</b>	<b>51</b>
<b>A. Quotas annuels d'immigration .....</b>	<b>51</b>
<b>B. Droit de vote et participation des étrangers réguliers .....</b>	<b>52</b>
<b>C. Obtention et renouvellement des titres de séjour.....</b>	<b>52</b>
<b>VIII. LA COMMUNAUTE ROM.....</b>	<b>53</b>
<b>A. Accès à l'emploi.....</b>	<b>53</b>
<b>B. Conditions de vie.....</b>	<b>54</b>
a) Accès au logement .....	54
b) Accès aux soins .....	55
<b>C. Education .....</b>	<b>55</b>
<b>IX. PROTECTION DES VICTIMES DE LA TRAITE .....</b>	<b>56</b>
<b>X. LES INSTITUTIONS DE DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME.....</b>	<b>57</b>
<b>A. La question d'une institution nationale de droits de l'Homme.....</b>	<b>57</b>
<b>B. Les institutions des médiateurs.....</b>	<b>57</b>

<b>XI. AUTRES SUJETS DE PREOCCUPATIONS.....</b>	<b>58</b>
<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>59</b>
<b>Concernant le fonctionnement de la justice.....</b>	<b>59</b>
<b>Concernant la réforme du droit pénal .....</b>	<b>59</b>
<b>Concernant le système carcéral .....</b>	<b>59</b>
<b>Concernant le régime de l'article 41 bis .....</b>	<b>60</b>
<b>Concernant le système psychiatrique.....</b>	<b>60</b>
<b>Concernant les procédures et les demandeurs d'asile .....</b>	<b>60</b>
<b>Concernant le principe de non-refoulement.....</b>	<b>61</b>
<b>Concernant l'éloignement des étrangers .....</b>	<b>61</b>
<b>Concernant les étrangers en situation régulière .....</b>	<b>61</b>
<b>Concernant la communauté Rom.....</b>	<b>61</b>
<b>Concernant les institutions de droits de l'Homme.....</b>	<b>62</b>
<b>Concernant la liberté des médias.....</b>	<b>62</b>
 <b>ANNEXE :</b>	
<b>OBSERVATIONS ITALIENNES SUITE AU RAPPORT</b>	
<b>DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME, Mr. ALVARO GIL-ROBLES,</b>	
<b>SUR SA VISITE EN ITALIE .....</b>	<b>63</b>

## Introduction

*Conformément à l'article 3 e) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, j'ai accepté l'invitation du Ministre des Affaires étrangères de la République italienne, M. Gianfranco Fini, à effectuer une visite officielle du 10 au 17 juin 2005 et je me suis rendu en Italie accompagné du Directeur de mon Bureau, M. Manuel Lezertua ainsi que MM. John Dalhuisen et Julien Attuil, agents de mon Bureau. A titre liminaire, je souhaiterais remercier les autorités italiennes pour les efforts consentis et les moyens déployés en vue d'une organisation réussie de cette visite. Je tiens, également, à mentionner la Représentation permanente italienne auprès du Conseil de l'Europe et son Ambassadeur pour le soutien indispensable fourni afin d'assurer le bon déroulement de celle-ci. Enfin, je désire exprimer ma gratitude à toutes les autorités italiennes rencontrées à cette occasion pour leur grande ouverture d'esprit et leur pleine collaboration.*

*A l'occasion de cette visite, j'ai ainsi pu m'entretenir avec M. Giuseppe Pisanu, Ministre de l'Intérieur, M. Roberto Castelli, Ministre de la Justice, M. Roberto Maroni, Ministre du travail et des politiques sociales, Mme Stefania Prestigiacomo, Ministre de la parité et l'égalité des chances et Mme Margherita Boniver, Sous-secrétaire d'Etat aux affaires étrangères. J'ai également rencontré différents membres de l'ordre judiciaire en la qualité du Président de la Cour Constitutionnelle et de la Cour de Cassation, du Procureur général près de la Cour de Cassation, des procureurs et magistrats à Naples ainsi que des membres de l'ordre des avocats italien. J'ai aussi dialogué avec les Vice-présidents et des membres du Sénat et de l'Assemblée Nationale, les Préfets de Naples et de Venise, le Président et des membres du Comité interministériel des droits de l'Homme ainsi que des représentants des autorités municipales et régionales. J'ai eu des échanges de vues avec la Représentante du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (ci-après « UNHCR ») en Italie ainsi que des représentants de la société civile et des ONG nationales et locales. J'ai visité les prisons hommes et femmes de Giudecca (Venise), de Rebibbia Nuovo Complesso (Rome), le centre de séjour temporaire et d'accueil pour étrangers de Rome – Ponte Galeria, l'aéroport de Fiumicino – Rome, le centre pour étrangers de Lampedusa, les prisons pour mineurs de Nisida et de « Casal del Marmo » (Rome), le centre pour mineurs non accompagnés « Scuola di Volo », un centre de garde à vue pour mineurs, le quartier « Campo Nomadi Casilino 900 » (Rome), le centre contre la violence de Venise ainsi que deux centres d'accueil et d'hébergement de demandeurs d'asile à Rome.*

## I. REMARQUES GENERALES

1. Membre fondateur du Conseil de l'Europe, l'Italie a ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) en 1955 ainsi que ses Protocoles 1, 4, 6 et 7. Elle est également partie à la Charte sociale européenne et ses Protocoles additionnels dont celui prévoyant un système de réclamations collectives ainsi qu'à la totalité des articles de la Charte sociale européenne révisée<sup>1</sup>. Elle a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Convention de prévention contre la torture. L'Italie a souvent joué un rôle moteur dans l'amélioration des standards internationaux en matière de droits de l'Homme et a généralement été rapide pour les incorporer en droit interne.

---

<sup>1</sup>A l'exception de l'article 25 de la Charte sociale révisée qui concerne le droit des travailleurs à la protection de leur créance en cas d'insolvabilité de leur employeur et est la reprise de la directive 80/987 de l'Union européenne.

Compte tenu des récents développements à ce sujet, l'Italie pourrait considérer la possibilité de ratifier les Protocoles à la CEDH relatifs à l'élimination de toute forme de discrimination (n°12), à l'abolition absolue de la peine de mort (n°13) et à la réforme de la Cour européenne des droits de l'Homme (n° 14) ainsi que d'ouvrir aux ONG nationales la procédure de plaintes collectives de la Charte sociale européenne.

2. Le niveau généralement élevé de protection des droits de l'Homme de la législation en Italie, ne l'empêche néanmoins pas de contribuer significativement à la charge de travail de la Cour européenne des droits de l'Homme. L'Italie est le cinquième Etat en nombre de requêtes devant la Cour et le premier en terme de condamnation. De plus, elle est le pays qui a le plus d'affaires non exécutées. Si la majorité de ces affaires concerne le délai excessif de procédure, d'autres problèmes apparaissent aussi fréquemment – exécution de décisions de justice, réouverture de procédures, placement d'enfants, etc. – au sujet desquelles les autorités italiennes ont parfois été réticentes, ou simplement lentes, à changer certaines normes ou pratiques suite à des arrêts de la Cour. En effet, les trois-quarts des problèmes d'exécutions demeurent non résolus après plus de trois ans devant le Comité des Ministres. Ces délais touchent d'autres domaines de coopération entre l'Italie et certains organes du Conseil de l'Europe, tels que le Comité de prévention contre la torture ou le Comité européen des droits sociaux, et les autorités italiennes pourraient être encouragées à coopérer avec une plus grande célérité<sup>2</sup>. Dès lors, je tiens à souligner combien les autorités italiennes ont pleinement collaboré avec mon Bureau dans la préparation de cette visite et affirmer qu'aucune entrave ou restriction ne m'ont été imposées. J'ai pu librement visiter l'ensemble des lieux que je souhaitais, y compris ceux parfois qualifiés de sensibles.
3. Si, comme indiqué, l'Italie offre un haut niveau de protection en matière de droits de l'Homme et que ses efforts pour les respecter sont en conformité avec ce qu'on peut attendre d'une démocratie avancée, ma visite m'a néanmoins permis d'identifier des difficultés, certaines anciennes et d'autres relatives à des nouveaux défis. Le dysfonctionnement de la justice en Italie n'est pas nouveau, comme le reflète les nombreuses affaires arrivants devant la Cour européenne et les débats déjà anciens à l'intérieur du pays. Si cette question est devenue un fait politique et social accepté, elle n'est pas des moindres tant elle engendre des violations sérieuses et des conséquences considérables sur la jouissance d'autres droits. Des efforts tangibles doivent être entrepris pour résoudre les problèmes structurels sous-tendant la détérioration actuelle de la justice italienne. Un autre sujet de préoccupation concerne les conditions des prisons qui vieillissent plus rapidement qu'elles ne sont réhabilitées et qui sont soumises à la pression d'un nombre toujours plus important de détenus. Les conditions et les critères de détention dans les hôpitaux psychiatriques judiciaires sont aussi sujets à préoccupation.
4. Un nouveau type de problème est apparu ces dix dernières années, résultant de la pression migratoire considérable à laquelle est soumise l'Italie. Ce rapport entend examiner certains de ces défis allant de l'accès aux procédures d'asile, à l'accueil de ceux arrivants sur les côtes, aux conditions de détentions des étrangers irréguliers ou à la traite d'êtres humains qui accompagne ce phénomène. Dans tous ces domaines, l'Italie

---

<sup>2</sup> La publication des rapports de visite de 1996 et 2000 du CPT n'a été permise qu'en 2003 ; l'Italie n'a pas soumis son rapport périodique devant le Comité européen des droits sociaux dû en juin 2003.

n'est pas la seule en Europe à rencontrer ces problèmes. Elle y répond, parfois avec succès, souvent avec humanité, mais, comme ailleurs, une plus large réflexion et une meilleure attention sont nécessaires pour assurer que les droits et la dignité de ces arrivants sont respectés.

5. La protection des groupes vulnérables, tels que les enfants, les minorités ou les victimes de la traite des êtres humains est une grande réalisation à mettre au profit de l'Italie même si des améliorations demeurent indispensables notamment au profit de la communauté Rom. Enfin, mon rapport ne peut éviter de soulever les possibilités d'instituer des mécanismes nationaux non judiciaires de promotion et de protection des droits de l'Homme.

## II. LA JUSTICE EN ITALIE

6. Les difficultés de fonctionnement de la justice italienne ne sont pas nouvelles et sont connues de tous. Au cours des dernières décennies, la justice a acquis une réputation de lenteur et parfois d'inefficacité auprès de ses administrés. Beaucoup de rapports d'institutions nationales et internationales, au premier rang desquelles le Conseil de l'Europe, ont été publiés détaillant les mécanismes complexes du fonctionnement parfois labyrinthique de la justice en Italie. Je n'entends donc pas reproduire ceux-ci mais plutôt apporter une contribution à l'analyse de certaines difficultés et à leur résolution.
7. La justice est un vecteur fondamental de l'organisation sociale qui détermine la réalisation et la protection des droits des individus. Toute la population est affectée par son dysfonctionnement et si certains peuvent en retirer un intérêt ou un bénéfice, la plupart en subissent gravement les conséquences. Tout au long des procédures, les droits des individus qu'ils soient défendeurs ou plaignants sont limités, entravés jusqu'à la décision finale des tribunaux. L'ensemble de la société italienne est affecté directement ou indirectement par les méandres et l'inertie de la justice italienne.
8. Lors de ma visite, j'ai eu l'opportunité de m'entretenir avec les Présidents et Procureurs des plus hautes juridictions, des magistrats de terrain ainsi que de nombreux avocats représentant le barreau italien. J'ai également longuement conversé avec le Ministre de la Justice. Tous ont reconnu l'existence d'un problème majeur dans le système judiciaire et la nécessité d'entreprendre une grande réforme, sans pour autant montrer un enthousiasme particulier à entamer ce processus nécessairement délicat et difficile. Cette situation m'a semblé être liée à une certaine méfiance réciproque qui existe entre l'ordre judiciaire et le monde politique ; les actions des uns étant souvent interprétées comme une menace pour les autres. Mon objectif n'est pas ici, d'identifier ou de blâmer de quelconques fautifs mais bien plutôt d'insister sur la nécessité de chercher un consensus autour des améliorations à apporter au bon fonctionnement de la justice.
9. Au cours des dernières années de nombreuses réformes de l'administration de la justice ont déjà été proposées et certaines ont été adoptées. Néanmoins, elles avaient toutes comme dénominateur commun de ne tenter de résoudre qu'une partie d'un problème plus globale et parfois sans prendre en compte leurs effets induits ou leurs conséquences pratiques. Au surplus, elles n'ont pas toujours été menées à terme faute de moyens ou, parfois, de volonté.

## A. Durée des procédures et arriérés d'affaires

10. La durée excessive des procédures en Italie est, de l'avis de tous, un problème structurel persistant sur lequel les autorités italiennes ont à répondre depuis plus d'une décennie. Ainsi, la première résolution adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant l'exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme sur la durée de procédure remonte à 1992<sup>3</sup>. En l'absence d'amélioration tangible dans l'administration de la justice et compte tenu de la poursuite des condamnations de l'Italie par la Cour européenne, le Comité des Ministres a mis en place un mécanisme spécifique de suivi concernant les mesures générales requises pour résoudre le problème structurel de la durée excessive des procédures en Italie<sup>4</sup>.
11. Comme l'indique le rapport annuel du Conseil de l'Europe sur la durée excessive des procédures judiciaires en Italie, « l'efficacité des mesures déjà prises, évaluée à partir des données statistiques concernant la durée moyenne des procédures et la réduction de l'arriéré de procédures pendantes, paraît à ce jour insuffisante »<sup>5</sup>. Le rapport montre que la réduction de la durée moyenne des procédures, observée entre 1995 et 2000, a ralenti vers 2001 et s'est à présent transformée en une augmentation, en dépit des mesures multiples et complexes mises en œuvre par les autorités italiennes au cours des dernières années. En fait, aussi bien la durée moyenne des procédures judiciaires que l'arriéré d'affaires pendantes sont en augmentation, indépendamment du niveau de la juridiction, à quelques exceptions près. Pour la seule période comprise entre janvier 2001 et décembre 2004, sur les 998 des décisions et arrêts rendues par la Cour européenne à l'encontre de l'Italie, 799 concernent l'article 6 de la CEDH, en grande majorité en relation avec les délais de procédure.
12. En 2004, selon les informations fournies par Le Procureur général près la Cour de Cassation<sup>6</sup>, la durée moyenne des procédures, jusqu'à la décision d'appel, était de huit ans dans les procédures civiles et cinq ans dans les procédures pénales. Au 30 juin 2004, plus de neuf millions d'affaires étaient en attente d'un jugement : 4,7 millions devant les juridictions civiles<sup>7</sup> et près de 3,4 millions devant les instances pénales<sup>8</sup>. A ce chiffre, il faut également ajouter les 100.000 affaires pendantes devant la seule Cour de Cassation<sup>9</sup>. Selon ces chiffres, près de 30 % de la population italienne est en attente d'une décision de justice. Non seulement le délai de procédure est long mais il a même tendance à s'allonger d'années en années. A titre d'exemple, la durée moyenne des procédures devant les cours d'appel a augmenté entre 2003 et 2004 de 23% pour les affaires civiles et de 33% pour les affaires pénales.

---

<sup>3</sup> Résolution DH(92)26, 15 juin 1992, concernant l'arrêt Motta c. Italie du 19 février 1991.

<sup>4</sup> Résolution DH (97)336. La Résolution intérimaire ResDH(2000)135 a même instauré un système de rapports annuels et de plans d'actions sur les réformes de la justice civile, pénale et administrative en Italie.

<sup>5</sup> Troisième rapport annuel sur la durée excessive des procédures judiciaires en Italie, CM/Inf/DH(2004)23 révisé 24 septembre 2004, § 3.

<sup>6</sup> Egalement disponible dans son discours inaugural de l'année judiciaire, 11 janvier 2005.

<sup>7</sup> 4.396.334 devant les juridictions de première instance et 320 241 devant les juridictions de deuxième instance.

<sup>8</sup> 1.991.711 affaires devant les "procure", 1.254.003 affaires devant les juridictions de première instance et 136.955 affaires devant les juridictions de deuxième instance.

<sup>9</sup> 92.545 affaires civiles et 30.953 affaires pénales à la fin de l'année 2004.

13. Les conséquences pernicieuses de ces délais peuvent parfois être dramatiques, le déni du droit à une justice dans des délais raisonnables ayant des effets induits sur la jouissance d'autres droits et notamment des droits fondamentaux. Concernant les affaires criminelles, les conséquences sur l'accusé sont évidentes, particulièrement pour les innocents, qui doivent notamment endurer des dommages prolongés sur leur réputation. Au-delà de ces conséquences pour les accusés, la longueur des procédures dénie également le droit à la justice des victimes et plus généralement contribue à une certaine impunité affaiblissant l'Etat de droit et la sécurité publique. Nombreux sont les procureurs avec qui je me suis entretenu, qui se sont plaints que les procédures étaient trop lentes pour prévenir les récidives et que des manipulations habiles du complexe droit procédural italien permettaient à des avocats de faire interrompre les poursuites grâce à la prescription.
  
14. La longueur des procédures civiles a également des conséquences préjudiciables sur les parties. Dans le contentieux du travail, par exemple, la durée moyenne en première instance était de 698 jours en 2004, délai en progression de 14% par rapport à 2003. En appel, pour le même contentieux, 686 jours étaient nécessaires en moyenne pour obtenir une décision. Ceci est, pour tous, un délai bien trop long pour obtenir un jugement. Néanmoins, pour un étranger dont le renouvellement annuel de son permis de résidence est conditionné par la preuve d'un contrat de travail, ce délai l'empêche de contester un licenciement voire de risquer de se plaindre d'un traitement injuste. En matière de faillite, les parties doivent attendre 3.359 jours, soit près de 10 années, pour obtenir une décision de première instance<sup>10</sup> pendant lesquelles certains droits du failli sont suspendus : économiques - droit de gérer des biens ou de détenir un compte bancaire - mais aussi civils et politiques. Ces constatations s'appliquent malheureusement aussi aux litiges en matière de divorce ou d'exécution des décisions. Il est inacceptable que pour des contentieux aussi essentiels, où l'une voire les deux parties ont besoin d'une décision rapide, de tels délais soient devenus la norme. La Cour européenne a rendu plusieurs arrêts dans ce type d'affaires enjoignant l'Italie de résoudre ce problème<sup>11</sup>. Je ne peux que me joindre aux préoccupations soulevées par la Cour dans ses arrêts et inviter les autorités à prendre les mesures nécessaires pour diminuer les délais de procédure notamment dans les domaines nécessitant une célérité accrue.

**a) Procédures adoptées pour réduire les délais de procédures**

15. Afin de tenter de remédier à ces difficultés, l'Italie a entrepris différentes réformes dans l'organisation de son système judiciaire et introduit de nouveaux mécanismes pour diminuer les arriérés d'affaires, les indemniser ou simplement accélérer les procédures. Malheureusement ces mécanismes n'ont pas eu tous les effets escomptés et ont parfois reproduit voire augmenté les problèmes qu'ils devaient initialement résoudre.

---

<sup>10</sup> *Addendum au quatrième rapport annuel sur la durée excessive des procédures judiciaires en Italie pour l'année 2004*, CM/Inf/DH(2005)33, 5 juillet 2005.

<sup>11</sup> A titre d'exemple, dans l'affaire *Goffi c. Italie*, 24 mars 2005, le requérant a été en procédure de faillite de 1989 à 2002, le privant pendant 13 ans de l'usage de certains de ses biens, du respect de sa correspondance et de la possibilité de s'éloigner de son domicile.

### 1) *Juge de paix*

16. La loi n° 374 du 21 novembre 1991 donne compétence à de magistrats honoraires, les juges de paix, sur des litiges civils de faible importance. Leur compétence a été étendue en 2002 aux infractions pénales mineures mais très répandues, afin de réduire la charge de travail des juridictions pénales. Des procédures simplifiées ont été adoptées pour ces affaires pénales, avec possibilité de conciliation entre la victime et l'accusé.
17. La loi prévoyait le recrutement de 4.700 juges de paix. Au 1er janvier 2005, soit plus 13 années plus tard, l'Italie n'avait embauché que 3.818 juges de paix. Juges honoraires, se sont souvent d'anciens avocats ou les fonctionnaires de police à la retraite, qui reçoivent une formation sommaire avant leur entrée en fonction. Les autorités ayant des difficultés à atteindre le quota de juges de paix établi par la loi, elles ont eu tendance, ces dernières années, à ouvrir le recrutement à des personnes moins expérimentées et notamment de jeunes avocats. Ceci n'a pas manqué d'alerter et d'inquiéter nombre de professionnels du monde judiciaire en raison de leur manque d'expérience.
18. Leur contribution à l'administration de la justice est désormais considérée comme indispensable. En 2004, ils ont traité 48 % des affaires parvenues en première instance. Néanmoins, les juges de paix comme les autres juridictions italiennes n'échappent pas l'encombrement des procédures et à l'allongement des délais. En 2004, les juges de paix avaient accumulé plus de 600.000 affaires en attente et des délais de procédures de 414 jours dans le domaine civil et 236 jours pour les affaires pénales<sup>12</sup>. Sans remettre en cause une institution établie et utile, le renforcement de la formation initiale des juges de paix pourrait permettre d'améliorer la qualité et l'efficacité de leurs travaux. Il convient surtout que les juges de paix nécessaires au bon fonctionnement de la justice soient recrutés.

### 2) *Sezioni stralcio*

19. Sections spécifiques des tribunaux civils de première instance, ces chambres ont été instituées par la loi n° 276<sup>13</sup> afin d'épuiser les procédures pendantes devant les tribunaux civils à la date du 30 avril 1995. Chaque tribunal peut comporter une ou plusieurs *sezioni stralcio* composées d'un Président - un magistrat professionnel - et d'au moins deux juges honoraires. La loi prévoyait la nomination de 1.000 juges honoraires dont les critères d'accès à la fonction ont été étendus en 1999 faute de candidats.
20. Ce mécanisme a été mis en place afin de traiter les 640.056 affaires pendantes au 30 avril 1995 dans un délai de cinq ans. Devant terminer en décembre 2003, il a été prorogé en 2004 puis 2005, l'arriéré d'affaires n'ayant pas été épuisé. Il restait 31 décembre 2004, 76.789 affaires devant les *sezioni stralcio* d'Italie. En janvier 2005, le rapport du Procureur général près la Cour de Cassation indiquait que seules les *sezioni stralcio* de Milan et Trieste pourraient éventuellement terminer leur travail au cours de l'année.

---

<sup>12</sup> Troisième rapport annuel sur la durée excessive des procédures judiciaires en Italie pour l'année 2003, Document préparé par le Secrétariat, CM/Inf/DH(2004)23 révisé du 24 septembre 2004.

<sup>13</sup> Loi 276 du 22 juillet 1997 concernant les « Dispositions sur la définition du contentieux civil pendant : nomination de juges honoraires agrégés et institution des *sezioni stralcio* dans les tribunaux ».

Dans les autres sections, la situation reste sur une tendance positive et une réduction progressive des affaires pendantes, sauf en ce qui concerne quelques sections.<sup>14</sup>

21. Il est pour le moins surprenant que 10 ans plus tard, des affaires – toutes antérieures à juin 1995 – soient encore en attente d’une décision de première instance devant une juridiction créée dans le seul but d’accélérer le traitement des affaires. De plus, les *sezioni stralcio* utilisent des magistrats non professionnels, mais elles requièrent également la participation d’un magistrat ordinaire qui n’est pas pour autant soulager de ses attributions ou de sa charge de travail. Cette fonction supplémentaire a pour conséquence de retarder le travail ordinaire des magistrats et donc d’augmenter les délais de procédure dans les autres affaires.

### 3) *Loi Pinto*

22. La loi n° 89 de 2001 relative à la compensation équitable en cas de délai non raisonnable d’une procédure judiciaire, dit loi « Pinto », a ouvert un recours en indemnisation en cas de durée excessive de procédure. Ce mécanisme a permis la diminution du nombre des recours introduit contre l’Italie devant la Cour européenne des droits de l’Homme. En 2004, le Département Général des droits de l’Homme du Ministère de Justice a traité 3.240 cas soumis sur la base de la loi Pinto. En 2004, la Cour de Cassation a rendu plusieurs arrêts indiquant que les indemnités notamment pour les dommages moraux alloués dans les procédures « Pinto » doivent être en conformité avec la jurisprudence et les indemnités allouées par la Cour européenne<sup>15</sup>.
23. La mise en place de cette procédure a été saluée comme un progrès significatif dans le contentieux devant la Cour européenne contre l’Italie. Elle évite en effet d’encombrer la Cour européenne de requêtes qui concernent une violation structurelle, le délai excessif des procédures, et sur laquelle elle s’est prononcée à maintes reprises. Pour autant, si cette procédure permet l’indemnisation des violations subies, elle n’est ni une solution ni un aboutissement.
24. D’une part, les procédures d’indemnisation liées à la loi Pinto relèvent de la compétence des cours d’appel. Comme dans le cas des *sezioni stralcio*, cette nouvelle compétence est cumulative avec les responsabilités et attributions ordinaires des juridictions d’appel. En conséquence, les affaires « Pinto » ralentissent encore un peu le traitement des autres affaires. L’intervention des cours d’appel sans renforcement du personnel engendre donc une situation paradoxale où les juridictions vont allonger un peu plus les procédures ordinaires pour réparer les dommages subis en raison de ce même délai de procédure.
25. D’autre part et surtout, la loi Pinto ne permet que l’indemnisation des victimes sans s’attaquer à la source du problème. L’attribution d’une compensation pécuniaire n’a aucune conséquence sur les procédures ou les juridictions responsables du délai déraisonnable constaté. La loi Pinto permet uniquement de constater la violation sans s’attaquer à ses causes. Par cette méthode, l’Italie indemnise les victimes, évite certaines

---

<sup>14</sup> *Inaugurazione anno giudiziario 2005*, Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2004, Francesco Favara, Procuratore generale presso la Corte suprema di Cassazione, 11 janvier 2005.

<sup>15</sup> Arrêts nos 1338, 1339, 1340 et 1341 de la Cour de Cassation, du 27 novembre 2003 déposés au greffe le 26 janvier 2004. Ces arrêts ont été repris par la Cour européenne dans une décision sur la recevabilité, *Di Sante c. Italie*, 24 juin 2004.

condamnations devant la Cour européenne des droits de l'Homme mais continue à violer le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable. La seule réparation ne peut être admissible, il convient également de s'attaquer directement aux raisons de ce délai

### **b) Problèmes persistants**

26. Selon les explications qui m'ont été données, et les difficultés que j'ai pu observer, le problème structurel de délais excessifs trouve sa source dans deux grandes problématiques : les questions d'ordre organisationnelles et de moyens d'un côté et les mécanismes procéduraux de l'autre.

#### *1) Moyens et organisation de la justice*

27. La justice italienne manque foncièrement de moyens. Quantitativement, l'Italie consacre un budget non négligeable au fonctionnement de la justice<sup>16</sup> ; mais il n'apparaît pas suffisant pour réduire l'arriéré d'affaires accumulées. Ainsi, lors de mes entretiens avec des magistrats, ils m'ont indiqué qu'en 2004, le budget pour le papier et le toner des imprimantes était épuisé au mois de juillet, les obligeant à recourir à divers stratagèmes pour continuer à travailler correctement les 6 mois suivants. Le manque de moyens se fait d'autant plus sentir que les progrès technologiques nécessitent des investissements conséquents en matière informatique ; chose qui fait encore défaut, dans une large mesure, à l'administration de la justice.
28. L'Italie comptait en juillet 2005, 8.603 magistrats professionnels<sup>17</sup>. A ces magistrats « ordinaires », il convient d'ajouter près de 4.000 juges de paix. Ce chiffre est parfois considéré comme important, mais il faut toutefois le mettre en corrélation avec l'étendue des compétences des juges et le nombre de procédures dans lesquelles ils sont amenés à intervenir. L'idée d'attribuer un assistant juridique à chaque juge a été avancée. Elle n'a malheureusement pas été suivie d'effet. Pourtant, le recours à de tels assistants pourrait permettre d'améliorer le travail des juges et la qualité des décisions. De plus, le gain de productivité pourrait être important par rapport à l'investissement financier nécessaire et permettrait de donner une solide formation à de jeunes juristes ou avocats.
29. Selon les informations de certains des magistrats et des avocats que j'ai pu rencontrer, des cours sont maintenus dans certaines villes ou bourgades pour des considérations entrant plus dans le champ de la politique locale et du prestige que de la nécessité. Une meilleure répartition des magistrats et des tribunaux en fonction des besoins engendre sans conteste une meilleure administration de la justice. Il ne m'appartient pas de remettre en cause un état de fait ni des équilibres et des spécificités régionales ou locales souvent fragiles. Néanmoins, une analyse du découpage des circonscriptions judiciaires pourrait assurer une amélioration de la justice et ceci sans entraîner une augmentation budgétaire.

---

<sup>16</sup> Selon le rapport « système judiciaire européen 2002 » de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe, chaque habitant en Italie a contribué en 2002 à 45,98 € pour le budget des tribunaux, ce qui représente environ 0,5 % du budget national italien.

<sup>17</sup> A titre de comparaison la France comptait 7.675 magistrats en 2004 mais pour un nombre d'affaires largement inférieur.

## 2) *Inertie des procédures*

30. Les magistrats que j'ai rencontrés n'ont pas manqué d'indiquer que les procédures en droit italien étaient très respectueuses des intérêts des parties mais aussi très formalistes. Ceci engendre inmanquablement une multitude de procédures, de communications et de courriers qui empiètent sur leur temps de travail sur le fond des dossiers. Une fois encore, une assistance juridique et administrative pour les magistrats pourrait permettre d'accélérer les prises de décisions. Mais il conviendrait surtout de revoir en profondeur les mécanismes de communication entre les parties et le nombre d'intervention des juges. La simplification des procédures permettrait indubitablement une accélération des procédures et faciliterait le travail des magistrats et des avocats.
31. Le recours à l'appel et à la Cassation m'a également semblé une source de préoccupation. Non pas que le droit de chaque individu de faire appel ou de porter une requête devant la Cour de Cassation, comme le garanti la Constitution, soit en cause mais bien plutôt les abus qui en sont fait. Pour illustrer ce propos, les statistiques des affaires pendantes devant la Cour de Cassation sont illustratives du problème : au 31 décembre 2004, 92.545 affaires civiles et 30.953 affaires criminelles étaient pendante devant la juridiction suprême<sup>18</sup>. Schématiquement, on pourrait dire que la Cour de Cassation n'est plus un organe destiné à décider de la bonne application du droit mais une sorte de troisième degré de juridiction. Selon mes interlocuteurs, cette situation est liée à la culture juridictionnelle italienne, à l'importance et à la confiance que portent les citoyens envers cette Cour.

## 3) *Prescription*

32. Le décompte de la prescription des infractions me paraît être une autre source d'allongement excessif des délais de procédures pénales. Le principe de la prescription réside dans l'idée qu'après un certain temps, proportionné à la gravité de l'infraction commise, les procédures pénales doivent s'interrompre. En droit italien, les articles 157 à 161 du code pénal prévoient ce mécanisme. Lors de mes discussions avec les acteurs du monde judiciaire, j'ai été surpris d'apprendre que les possibilités d'interrompre ou de suspendre la prescription étaient limitées à un nombre très précis d'actes.
33. En effet, ces garanties sont trop facilement détournées de leurs objectifs initiaux ; les faiblesses du mécanisme de prescription permettant aux personnes incriminées bien représentées d'utiliser les moyens dilatoires pour faire durer la procédure dans le but d'obtenir l'expiration de la prescription. Ceci est d'autant plus inacceptable que les magistrats n'ont pas de moyens de s'opposer à de telles pratiques. La prescription sert à mettre un terme aux poursuites lorsque l'action publique s'est interrompue pendant un certain temps et non d'être le premier moyen de défense d'un inculpé qui souhaite échapper à une condamnation.
34. Actuellement, la prescription des plus petites contraventions est de 2 ans à partir de la réalisation de l'infraction et de 20 ans pour les crimes les plus graves<sup>19</sup>. Malgré ces durées relativement longues, le nombre d'infractions prescrites a fortement augmenté

---

<sup>18</sup> *Addendum au quatrième rapport sur la durée excessive des procédures judiciaires en Italie*, CM/Inf/DH (2005) 31, 5 juillet 2005, p.7.

<sup>19</sup> Prévu par les crimes dont la peine de réclusion est supérieure à 24 ans.

avec le temps, passant de 84.011 en 1996 à plus de 260.000 en 2003<sup>20</sup>. Il faut de surcroît noter que plus de 70% des constatations de prescription sont faites lors de l'instruction. Ces quelques données statistiques démontrent comment la procédure de la prescription est totalement viciée par le peu de possibilités de la suspendre ou de l'interrompre même une fois l'enquête ou l'instruction initiées.

35. Un projet de loi<sup>21</sup> en discussion devant le Parlement prévoit des modifications préoccupantes du mode de calcul des délais de prescription. Ce projet entend rendre le temps de la prescription égal à la peine encourue avec un minimum de 6 ans pour les délits et 4 ans pour les contraventions. Il prévoit aussi de rendre plus rigide le régime de suspension et d'interruption de la prescription. De telles modifications risqueraient de rendre les cas de prescription des infractions encore plus fréquents et de voir s'éteindre des centaines de procédures pénales en cours dans des affaires relatives à l'escroquerie, l'atteinte à la sécurité nationale, la calomnie ou la corruption si la loi venait à être adoptée. Une étude réalisée par la Cour d'appel de Bologne montre d'ailleurs que sur la catégorie des délits punis de cinq à huit années d'emprisonnement, la proportion des prescriptions passerait de 9,6 % actuellement à près de 47 % avec la mise en œuvre de la nouvelle loi<sup>22</sup>.
36. D'autre part, il m'apparaît que le mécanisme actuel de prescription nuit au respect de l'Etat de droit et à l'institution de la justice dans son ensemble. D'une part, l'usage trop fréquent de recours dilatoires ralentit considérablement le fonctionnement normal de la justice et contraint les magistrats à rendre des actes inutiles car le but de la défense serait souvent de gagner du temps.
37. Finalement, la déclaration de la prescription des infractions dans un trop grand nombre d'affaires décrédibilise la justice pénale en la montrant incapable de poursuivre et de condamner des criminels. L'une des fonctions primordiales de la justice est de protéger la société et ses membres contre toute atteinte aux règles édictées. La règle pénale porte en elle un rôle fondamental d'intimidation. Le mécanisme de prescription et l'usage qui en est fait entachent sérieusement ce caractère dissuasif. La réforme du système judiciaire italien passe donc aussi par une réforme des mécanismes de prescription avec comme double objectif d'exclure les recours dilatoires du temps de la prescription et d'assurer qu'elle ne permettra plus à des accusés clairement identifiés et contre lesquels des procédures pénales ont été ouvertes d'échapper à un jugement voire à une condamnation. A mon sens, seul le temps d'inaction des autorités publiques devrait être comptabilisé dans le calcul de la prescription.

### **Conclusion**

38. En matière de réforme de la justice, l'Italie s'est montré hésitant à adopter un projet global, pourtant seul capable de résoudre l'ensemble des difficultés. A l'inverse, des dispositions partielles sont souvent adoptées pour tenter de résoudre un aspect de cette

---

<sup>20</sup> Ministero dello 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.

<sup>21</sup> Projet de loi n°3247 tel que rédigé au 1<sup>er</sup> juillet 2005.

<sup>22</sup> Magistratura Democratica, *Risoluzione sulla legge c.d. Cirielli*, 23 février 2005.

question<sup>23</sup>. Cette réforme devrait passer par l'allégement des formalités dans les procédures pénales et civiles, le renforcement du budget alloué à la magistrature et la transformation des mécanismes d'appel. Pour autant, ces points développés ne sont que des suggestions afin d'améliorer partiellement la justice italienne. Il me paraît urgent de chercher un consensus entre magistrats, avocats, hommes politiques et société civile autour du besoin d'une réforme globale. Ce n'est qu'ensuite que l'on pourra déterminer les dispositions normatives et pratiques à modifier pour permettre la mise en place d'une justice efficace et acceptée de tous.

## **B. Réformes en matière pénale**

### **a) Réouverture de procédure pénale et jugements *in abstencia***

39. L'Italie est un des rares pays en Europe à ne pas avoir de mécanisme permettant la réouverture de procédure pénale en cas de faits nouveaux ou de décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme. L'affaire *Dorigo*<sup>24</sup> est à ce titre illustrative ; malgré un arrêt de la Cour européenne constatant une violation flagrante de l'article 6 de la Convention, le requérant n'a pu être rejugé dans un procès équitable et contradictoire.
40. Différents projets de loi ont été réalisés en Italie sur la question mais aucun n'a été adopté. Malgré le caractère très restrictif, du dernier projet de loi, il n'a jamais été adopté par le Sénat par crainte que la loi soit utilisée par des membres des organisations criminelles condamnés sur la base de témoignages de repentis. Si cette crainte est légitime, elle peut être mise en perspective avec les expériences d'autres pays européens qui montrent que de tels risques peuvent être canalisés.
41. Si l'Italie n'a toujours pas de mécanisme permettant la réouverture des procédures pénales, il faut saluer les progrès récemment entrepris en ce qui concerne les jugements *in abstencia*. Pendant très longtemps, elle a connu, selon la Cour européenne, « un problème structurel lié au dysfonctionnement de la législation et de la pratique italiennes, occasionné par l'impossibilité pour les personnes condamnées par contumace d'obtenir qu'une juridiction statue à nouveau sur le bien-fondé de l'accusation »<sup>25</sup>. Le décret-loi du 21 février 2005 a offert la possibilité à un condamné *in abstencia* de voir son procès rouvert. Je ne peux que souhaiter que la volonté de réforme démontrée dans ce changement cruciale se reflète également dans les autres projets en attente d'adoption et notamment celui relatif à la réouverture des procès pénaux.

### **b) Interdiction de la torture**

42. L'article 13 de la Constitution italienne dispose que « toute violence physique et morale sur les personnes soumises de quelque manière que ce soit à des restrictions de liberté est punie ». L'Italie a ratifié de multiples engagements internationaux en matière de protection contre la torture et notamment la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants le 29 décembre 1988.

---

<sup>23</sup> Ainsi dans le cadre de la loi sur la compétitivité adoptée le 15 mai 2005, des dispositions ont été incluses pour améliorer certains aspects de la loi sur la faillite et sur la procédure civile notamment l'autorisation d'utiliser les télécopies et les courriels au cours de la procédure.

<sup>24</sup> Arrêt *Dorigo c. Italie*, 16 novembre 2000, requête n° 46520/99.

<sup>25</sup> Arrêt *Sejdovic c. Italie*, 10 novembre 2004, requête n° 56581/00 renvoyé depuis devant la Grande Chambre la Cour.

La même année, elle a ratifié la Convention des Nations Unies contre la torture, dont l'une des dispositions impose aux Etats parties est d'introduire le délit de torture dans les législations pénales internes<sup>26</sup>. Cependant, malgré les appels répétés de la société civile et d'organisations internationales, le code pénal italien ne définit toujours pas la torture comme un crime.

### 1) *Droit actuellement applicable*

43. Si la notion de torture n'existe pas dans le code pénal ordinaire, elle a été introduite récemment dans le code pénal militaire. Ce code qui date de 1941 s'applique à « tous les corps d'expédition à l'étranger réalisant des opérations militaires », même en temps de paix. L'article 185 bis de la loi n° 6 du 31 janvier 2002<sup>27</sup> dispose qu' « un militaire, qui pour des raisons non étrangères à la guerre, commet des actes de torture ou d'autres traitements inhumains [...] à l'encontre de prisonniers de guerre, de civils ou d'autres personnes protégées [...] est punissable d'une peine de un à cinq ans de réclusion ». L'introduction d'un tel article est sans conteste un progrès mais il demeure perfectible, ne s'appliquant qu'aux militaires hors du territoire italien et pour lequel les sanctions encourues restent relativement faibles.
44. Sur le plan du droit pénal ordinaire, à défaut d'une infraction de torture, il existe un délit punissant les lésions infligées à autrui. Les articles 582 et suivants du code pénal prévoient quatre niveaux d'infractions en fonction des dommages subis par la victime<sup>28</sup>. Les peines de réclusion sont, elles aussi, fonction des lésions, de trois mois à trois ans lorsque l'acte a entraîné une interruption temporaire d'activité (*incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni*) de moins de 40 jours, de trois à sept ans pour les dommages de plus de 40 jours et de six à douze ans de prison pour les infractions les plus graves (perte d'un sens, mutilation, maladie incurable, etc).
45. Les infractions relatives aux lésions corporelles ou psychologiques connaissent néanmoins plusieurs limites. Tout d'abord, elles concernent l'ensemble des dommages causés par une autre personne, quelque soit celle-ci (inconnue, membre de la famille ou personne exerçant une autorité). Mais surtout, l'intervention du Ministère public n'est pas toujours possible. En effet, pour les infractions entraînant des dommages inférieurs à 20 jours, seule la victime peut initier des poursuites pénales. Une telle limitation de l'action du Procureur apparaît en contradiction avec la nécessité de protéger les individus et l'ordre public notamment lorsque les violences ont été commises par des personnes assermentées. Ainsi, dans les cas de violences policières où les victimes sont souvent réticentes à engager des poursuites, les lésions devront être supérieures à 20 jours pour que le Procureur puisse ouvrir une enquête *proprio motu*.

---

26 Article 4 de la Convention des Nations Unies contre la torture.

27 Transposition législative du décret-loi du 1<sup>er</sup> décembre 2001 relatif à l'opération militaire *Enduring Freedom*.

28 Lésion très légère - *lesione lievissima* -, légère - *lesione lieve* -, grave - *lesione grave* - ou gravissime - *lesione gravissima*.

## **2) Projets de loi concernant l'introduction du crime<sup>29</sup> de torture dans le code pénal**

46. Des projets de loi introduisant la torture comme une infraction ont été déposés devant la Chambre des députés à de multiples reprises, sans pour autant qu'aucun n'aboutisse à l'adoption d'une loi.
47. Depuis 2001, plusieurs propositions de loi ont été soumises à la Chambre des députés. Ces propositions ont abouti à un texte unique qui prévoyait l'introduction d'un article 613 bis dans le code pénal. La Chambre des députés a examiné le texte unifié le 22 avril 2004. A cette occasion, trois amendements ont été adoptés où le crime de torture y étant défini par le recours d'un « agent public ou un chargé d'un service public » à des moyens de « violences ou menaces réitérées ».
48. L'adoption du projet de loi avec ces amendements par la Chambre des députés<sup>30</sup> soulève un certain nombre de difficultés. La principale réside dans la nécessité d'une réitération pour caractériser l'acte de torture. Or, aucune définition internationale ne prévoit ce critère. Surtout il est contraire à l'esprit et au principe de la notion de torture. Enfin, il ne concerne que les faits de torture commis par un agent public ou assimilé et n'incrimine donc pas les tortures pouvant être perpétrées par des personnes non titulaires d'une charge publique. Depuis cette adoption, une définition plus consensuelle du crime de torture a été discutée par le Parlement mais la Chambre des députés ne peut revenir sur un texte et des amendements qu'elle a déjà adoptés en session. Le débat parlementaire se poursuit pour décider si le texte adopté pouvait et devait être modifié.
49. Certains interlocuteurs m'ont indiqué que la notion de réitération était nécessaire pour être en conformité avec la Constitution qui impose de définir précisément les infractions pénales. Mes discussions avec les différents représentants du monde judiciaire m'ont pour le moins rassuré ; la Constitution prévoit effectivement que les infractions doivent être clairement définies par la loi mais elle n'impose pas pour autant de critères spécifiques tels que la réitération. J'invite donc les autorités italiennes à introduire le plus rapidement possible le crime de torture dans le code pénal en conciliant les volontés politiques et la définition communément acceptée au niveau international.

### **III. LE SYSTEME CARCERAL**

#### **A. Situation générale**

50. Comme dans la plupart de pays européens, les prisons italiennes sont surpeuplées. Au 31 décembre 2004, 56.068 personnes – dont 2.589 femmes – étaient en prison alors que les capacités maximales des institutions pénitentiaires sont de 42.478 places. Le taux moyen d'occupation était donc de plus de 130 %. Compte tenu des dysfonctionnements et de la lenteur de la justice pénale, plus de 35% des détenus sont en attente d'une condamnation définitive. Lors de ma visite à la prison de Rebibbia Nuovo Complesso, j'ai pu constater toute l'ampleur de cette surpopulation. La prison accueillait 1.610 détenus alors que sa capacité effective est de 1.070 et sa capacité maximale tolérable de

---

<sup>29</sup> Le terme « delitto » est ici traduit comme crime, car il est utilisé en Italie pour définir les infractions les plus graves, par rapport au « reato » qui est un délit commun.

<sup>30</sup> V. *Seduta ant. N. 457*, du 27 avril 2004.

1.271 personnes. Cette surpopulation a non seulement des conséquences sur les conditions matérielles de détention mais aussi complique inévitablement l'administration efficace de la vie en prison. Différentes catégories de détenus qui devraient être séparés – prévenus et détenus, jeunes délinquants et plus anciens, les malades des autres – ne peuvent plus l'être. Le personnel et les ressources sont insuffisants et il en résulte, en Italie, comme hélas ailleurs en Europe, qu'une attention insuffisante est donnée au travail de réinsertion.

51. Une des raisons invoquées pour expliquer le manque de places dans les prisons est le peu de possibilité de mesures alternatives. A titre d'exemple, au 31 décembre 2004, le régime de semi-liberté n'est appliqué qu'à 1.642 détenus et la détention domiciliaire à environ 6.000 délinquants<sup>31</sup>. De plus, comme me l'a indiqué le Directeur de l'administration pénitentiaire, les mécanismes de travail d'intérêt général est à l'appréciation du juge ce qui en limite sa portée et il n'existe pas, en droit italien, de sursis avec mise à l'épreuve. Une réforme allant dans le sens d'une plus grande diversité des peines alternatives permettrait de diminuer de façon non négligeable le taux de surpopulation dans les prisons.
52. La surpopulation carcérale est accrue par le vieillissement des infrastructures ou parfois leur inadéquation aux contraintes modernes. Conscient de cette difficulté, le Ministre de la Justice m'a présenté un programme ambitieux de construction d'un milliard d'euros sur les quinze prochaines années. Le programme se fonde sur la vente de certaines prisons qui ne sont plus adaptés à l'univers carcéral moderne, trop chères à entretenir ou se trouvant dans des lieux privilégiés et d'investir les fonds dans la construction de nouveaux centres plus adaptés. Au total, le Ministre espère la construction de 24 nouvelles prisons. Deux sont actuellement en cours de réalisation. Ces programmes vont certainement dans le bon sens. Il est indispensable qu'ils soient pleinement mis en œuvre et qu'ils soient accompagnés d'une augmentation du personnel pénitentiaire. On m'a en effet indiqué qu'actuellement le personnel était non seulement insuffisant mais que la faiblesse de la rémunération était la cause dans une large mesure de ces vacances de poste. Assurer une proportion adéquate entre gardiens et prisonniers est essentiel à la fois pour la bonne administration de la prison et pour la sécurité et le bien-être des gardiens comme des détenus.
53. Sans en être la seule cause, ce manque de personnel contribue aux nombreux décès en prison. Entre janvier et mai 2005, 43 détenus sont décédés dont 26 cas de suicides<sup>32</sup>. Ces chiffres, s'ils ne sont pas aussi alarmants que dans d'autres pays européens, sont une source relative de préoccupation d'autant plus qu'il semble que certains faits demeurent impunis ou en cours de procédure par la justice malgré leur survenance dans les années 90. Dans de telles circonstances, la présence d'un Médiateur national pouvant recevoir des plaintes des détenus devrait être une éventualité envisagée.

## **B. Santé en prison**

54. D'un point de vue générale, les prisonniers rencontrent de grandes difficultés à accéder aux services de santé. Ainsi, les pharmacies pénitentiaires ne semblent pas être approvisionnées à la hauteur des besoins des détenus et certains détenus m'ont fait part

---

<sup>31</sup> Ministère de la justice, bulletin pénitentiaire n° 9.

<sup>32</sup> Sur l'année 2004, 94 décès ont été enregistrés en prison : 52 cas de suicide, 26 de maladies, 10 pour des « raisons incertaines », 4 par overdose, 2 meurtres.

d'importantes difficultés à rencontrer des médecins spécialistes. Ils doivent déjà attendre plusieurs jours avant de pouvoir rencontrer le médecin de la prison mais lorsqu'un médecin spécialiste, venant de l'extérieur, est nécessaire, l'attente peut se prolonger pendant plusieurs semaines. Des soins dermatologiques, dentaires ou rhumatologiques ne sont pas accessoires, à mon sens, et des contraintes financières ne doivent pas empêcher des personnes déjà privées de leur liberté de bénéficier d'un traitement ou de soins essentiels.

55. J'ai eu l'opportunité de longuement discuter la question de l'accès aux soins avec les différents directeurs de prison et les responsables de l'administration pénitentiaire rencontrés lors de ma visite. Tous m'ont indiqué leurs préoccupations quant aux difficultés d'accès aux services hospitaliers. La tendance actuelle est de confier les prisonniers malades aux hôpitaux civils pour des raisons économiques évidentes. Les hôpitaux civils étant déjà surchargés de travail, les détenus sont donc contraints d'attendre plus que de raison pour obtenir une hospitalisation surtout lorsqu'elle est programmée. Cette attente prolongée pour les pathologies non urgentes engendre un risque non négligeable d'aggravation de la maladie. En revanche, dans les cas d'hospitalisation d'urgence, tous les directeurs m'ont indiqué ne pas rencontrer de difficultés pour faire admettre un détenu malade nécessitant une intervention immédiate. Il apparaît donc nécessaire que plus de moyens soient alloués pour la santé des détenus.

### **C. Activités offertes aux prisonniers**

56. Les possibilités de travailler en prison se relèvent difficiles, selon les directeurs, en raison des contraintes normatives et budgétaires. Au cours des 14 dernières années le nombre de prisonniers travaillant a augmenté de 3.660 alors que le nombre total de détenus a lui pratiquement doublé pour atteindre 56.068<sup>33</sup>. Au 31 décembre 2004, 14.686 prisonniers disposaient d'un travail ce qui représente environ un quart de la population carcérale. Les deux tiers de ces emplois consistaient en des tâches liées à l'activité et aux fonctionnements des prisons (cuisine, ménage, entretien, etc.). Ces données corroborent la situation constatée à Rebibbia Nuovo Complesso. Au moment de ma visite, sur les 1.600 détenus, 321 travaillaient à l'intérieur de la prison pour des travaux domestiques, de confort, de maintenance et d'agriculture.
57. Dans les prisons de Venise – Giudecca que j'ai visité, la directrice a mis en place des ateliers de travail en corrélation avec les besoins du Veneto. Dans la prison des femmes, trois ateliers de travail (potager biologique, blanchisserie et fabrique de produits de bain) ont été créés en lien direct avec le tourisme, activité principale de la ville de Venise. Ce projet tout à fait notable et source de fierté non seulement pour l'administration pour les prisonnières souffre néanmoins d'offrir moins de places de travail que la demande. Afin d'y remédier partiellement, un système de rotation a été mis en place.
58. Cet exemple précis semble représentatif de la situation générale du travail dans les prisons italiennes à l'exception près qu'un système de partage du travail n'existe pas toujours. Il m'a été expliqué que les dispositions légales concernant le salaire des prisonniers rendaient difficiles de trouver et de financer des activités rentables. Compte

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

tenu de l'importance qu'à le travail sur la vie en prison et sur les possibilités de réinsertion des détenus, il serait souhaitable de trouver les moyens pour augmenter le nombre d'emplois offert soit par l'administration italienne soit grâce à des partenariats avec des entreprises privées.

59. En dehors des activités de travail, les détenus peuvent suivre des formations à vocation professionnalisantes. En 2004, près de 8.000 personnes ont suivi des formations professionnelles<sup>34</sup>. Enfin, ils peuvent suivre des cours d'alphabétisation, scolaires et universitaires. Toutefois, j'ai pu constater que toutes ces activités, comme le travail, n'occupaient qu'une partie limitée de la population carcérale faute de moyens et que les autres n'avaient pour seules activités dans la journée que le temps de promenade.
60. Il paraît que l'accroissement de la population carcérale n'a pas entraîné une augmentation concomitante des ressources allouées pour les programmes et activités. En conséquence, Les directeurs des prisons ne peuvent offrir des activités en rapport avec le nombre de détenus ce qui rend les prisons des lieux sans horizon. Une meilleure allocation des fonds combinée avec le développement des emplois offerts par des sociétés extérieures devraient être initiés afin de donner de meilleure chance de réinsertion aux détenus.

#### **D. Nouveau-nés et jeunes enfants dans les prisons**

61. Lors de ma visite dans la prison pour femmes de Venise – Giudecca, j'ai pu évaluer le régime spécial de détention pour les jeunes mères. Une dizaine d'enfants était, à ce moment, hébergée dans la prison avec leur mère. La directrice m'a expliqué que d'autres alternatives sont possibles (la prise en charge de l'enfant par des proches, structures spécifiques, etc), pour autant, les femmes qui le souhaitent peuvent garder leur enfant dans la prison jusqu'à l'âge de trois ans. La prison dispose d'une section « crèche » pour les enfants et un programme a été créé pour préparer la mère à la sortie de l'enfant et lui trouver une solution d'accueil à l'extérieur. Se sont en majorité des enfants dont la mère n'a pas toujours de parents à proximité. La présence en prison de l'enfant lui offre parfois un meilleur traitement sanitaire qu'à l'extérieur. Le personnel d'encadrement m'a, de plus, paru porter toute l'attention nécessaire à ces situations particulières.
62. Selon les statistiques du Ministère de la justice, il avait 60 enfants de moins de trois ans dans les prisons italiennes au 31 décembre 2004. Si on considère qu'au même moment 24 femmes détenues étaient enceintes, on peut en déduire que le nombre de jeunes enfants dans les prisons demeure limité. La place d'enfants en bas à âge n'est certes pas en prison mais, à mes yeux, leur présence dans un environnement adapté, comme c'était le cas à Giudecca, peut être moins traumatisante pour la mère comme pour eux qu'une séparation complète à un moment aussi important de leur existence.

---

<sup>34</sup> Ministère de la justice, bulletin pénitentiaire n° 9, statistiques en date du 31 décembre 2004.

## E. Détenus soumis aux dispositions de l'article 41 bis de la loi pénitentiaire

63. L'Italie dispose de trois « circuits » de détention. Le premier, régulier, pour les criminels ne posant pas de difficultés spécifiques. Le deuxième appelé « régime de surveillance particulière » est régime de détention appliqué à des prisonniers considérés dangereux, notamment en raison de leurs liens avec la criminalité organisée.
64. Dans le troisième circuit de détention sont assignés les représentants les plus dangereux et les plus importants de la criminalité organisée, en vertu de l'article 41 bis de la loi pénitentiaire. Ce régime vise en principe à isoler totalement ces détenus de leur milieu social d'origine. L'objectif déclaré de ce régime est d'empêcher le rétablissement et/ou le renforcement des liens entre un détenu et son groupe criminel d'origine à l'intérieur comme à l'extérieur de la prison. Selon les statistiques disponibles, même si les dispositions de l'article 41 bis sont susceptibles de s'appliquer aux organisations terroristes, tous les détenus 41 bis en 2004 étaient liés avec les différentes organisations mafieuses italiennes et principalement de *cosa nostra*, *'ndrangheta* et *camorra*<sup>35</sup>.
65. Institué en 1992, l'article 41 bis de la loi pénitentiaire autorise le Ministre de la Justice, soit d'office, soit à la demande du Ministre de l'Intérieur, à suspendre partiellement ou totalement, pour des raisons de sécurité et d'ordre public, l'application des règles pénitentiaires régissant habituellement les conditions de détention des prisonniers, lorsqu'il s'agit de personnes incarcérées pour des affaires de criminalité organisée ou certaines infractions pénales graves. Initialement prévu comme temporaire, l'article 41 bis est devenu depuis, le fondement de la détention des grands criminels mafieux. Lors de ma rencontre avec le Ministre de la Justice, j'ai été informé que le régime actuellement en vigueur arriverait à terme à la fin de l'année 2005 et qu'il appartenait ensuite aux parlementaires de décider de son renouvellement.
66. Constitué d'un nombre très limité d'établissements, ce troisième circuit accueille moins de 700 détenus et prévenus. Les « prisons 41 bis » sont soit des ailes distinctes d'une prison traditionnelle plus grande – comme c'est le cas à Rebibbia Nuovo Complesso que j'ai visité – soit un bâtiment isolé uniquement destiné à la détention de ces détenus particulier. Dans la seconde éventualité, les prisons sont dans des localités éloignées, principalement dans le Nord du pays, afin de diminuer les possibilités d'évasions ou de contacts inopinés avec l'extérieur.
67. Au fil des années, le régime de l'article 41 bis a été progressivement assoupli<sup>36</sup> suite aux décisions des juridictions internes<sup>37</sup> ou des recommandations du CPT. La Cour européenne des droits de l'Homme a aussi condamné à plusieurs reprises l'Italie, et notamment en 2004<sup>38</sup>, pour manque de protection juridique dans l'application de l'article 41 bis et non-respect des droits liés à la correspondance et aux visites. Suite à ces décisions, l'Italie a adopté la loi n° 95 de 2004 qui modifie le contrôle de la correspondance et renforce les garanties offertes aux détenus 41 bis. La loi instaure un

<sup>35</sup> Audition de Pierluigi Vigna, Procureur national antimafia devant la Commission antimafia du Sénat, mai 2004.

<sup>36</sup> Notamment un allongement du temps de promenade et la possibilité de faire de l'exercice physique.

<sup>37</sup> Décisions de la Cour constitutionnelle *sentenze n° 351/96, 349/93, 376/97 ou 342/99*.

<sup>38</sup> Voir les arrêts *Ospina Vargas c. Italie*, 14 octobre 2004, requête n° 40750/98 et *Madonia c. Italie*, 6 juillet 2004, requête n° 55927/00.

recours contre le contrôle de la correspondance, le juge devant se prononcer dans les 10 jours. Dans la pratique, il semble que le détenu peut attendre plusieurs mois avant une telle décision, celle-ci arrivant parfois après la levée de la mesure.

#### **a) Procédures de placement et de recours**

68. Le placement sous le régime de l'article 41 bis peut viser aussi bien un prévenu qu'un condamné. Il prend la forme d'un décret individuel motivé pris par le Ministre de la Justice. Il est valable pour une durée entre un et deux ans renouvelables jusqu'à la disparition des liens avec les organisations criminelles. Ce décret établit une présomption de dangerosité, liée à l'appartenance supposée à une organisation de malfaiteurs, que la bonne conduite éventuelle en détention n'est pas de nature à renverser. Le décret peut être révoqué à tout moment dès lors qu'il a été démontré que le prévenu ou le détenu n'entretient plus de lien avec la mafia ou d'autres organisations terroristes. La présomption est inversée dans ce cas de figure, le maintien des liens avec les organisations criminelles est présumé et il appartient aux détenus de prouver avec une certitude absolue que ces liens ont effectivement disparu.
69. Le décret individuel de placement sous le régime de l'article 41 bis indique le régime de détention applicable à chaque détenu. Référence y est faite aux différents articles de la loi pénitentiaire dont l'application est suspendue ou limitée<sup>39</sup>. S'agissant des garanties procédurales, il convient tout d'abord de noter que la personne concernée n'est pas informée qu'une procédure visant l'application du régime 41 bis à son encontre est ouverte. Elle n'a donc aucune possibilité de faire entendre son point de vue ou de présenter une défense avant que le décret en question soit adopté. Le décret, une fois adopté, est notifié au détenu, qui dispose d'un délai de dix jours pour introduire un recours auprès du Tribunal de Surveillance compétent.

#### **b) Traitement des détenus**

70. La détention des détenus soumis à l'article 41 bis s'opère dans des structures spécifiques ou dans des sections distinctes au sein des prisons ordinaires. Dans tous les cas, ils sont maintenus au maximum en dehors de tout contact avec d'autres personnes, détenus comme surveillants.
71. Les dispositions de la circulaire de l'Administration Pénitentiaire N° 3470/5920 du 20 février 1998 amendant le régime de détention « 41 bis » s'appliquent à l'ensemble des détenus soumis à ce régime et prescrivent les modalités de régime suivantes<sup>40</sup> :
1. une période de 4 heures par jour hors cellule dont deux heures de promenade en plein air, en petits groupes ;
  2. des activités en commun de deux heures par jour maximum, en petits groupes, dans une salle spécialement aménagée à des fins culturelles, de loisirs ou sportives, située au sein même du quartier de détention ;

---

<sup>39</sup> Ces limitations peuvent être une suspension totale ou une limitation : du droit de téléphoner, des visites de tiers, de la participation aux activités culturelles, récréatives et sportives, du travail à son propre compte ou pour le compte de tiers, des visites de la famille (en fréquence, en durée et en nombre de visiteurs), du pécule, des colis, des achats en cantine, de la promenade, une censure des courriers à l'arrivée comme au départ.

<sup>40</sup> Rapport du CPT/Inf (2000) 2, §72

3. une visite par mois – exceptionnellement deux – dans des locaux adaptés avec une vitre de séparation, d'une durée d'une heure avec un maximum de 3 personnes ; possibilité de contacts physiques avec les enfants de moins de 12 ans, pendant 10 minutes maximum à la fin des visites familiales ;
4. des rencontres non limitées en temps ni en nombre avec la défense mais se déroulant sous le contrôle de l'administration pénitentiaire<sup>41</sup> ;
5. un entretien téléphonique, une fois par mois, pour les détenus n'ayant pas de visite(s) le mois en question mais le destinataire de l'appel devant se rendre dans un établissement des forces de l'ordre ou dans un établissement pénitentiaire ;
6. la correspondance non limitée en nombre mais soumise à la censure et au contrôle de l'administration pénitentiaire à l'exception des échanges avec des membres du Parlement, des institutions européennes ou nationales compétentes en matière de justice ;
7. une réglementation stricte concernant les transfèvements ;
8. nombre de colis limité, interdiction de posséder un enregistreur à cassette, un lecteur de disques compacts ou un poste de radio à modulation de fréquence.

### c) Isolement diurne

72. Les juridictions pénales ont la possibilité de condamner un criminel à l'isolement diurne<sup>42</sup> en vertu de l'article 72 du code pénal comme mesure aggravante d'une peine de perpétuité, dans l'éventualité où le criminel commettrait plusieurs crimes punissables de la réclusion à perpétuité ou cette dernière conjuguée à des peines de détention temporaire. La décision d'isolement diurne est limitée à un maximum de 18 mois. Selon les autorités italiennes, cette circonstance aggravante a pour objectif de sanctionner un criminel ayant commis plusieurs infractions<sup>43</sup>.
73. L'isolement diurne est une décision relevant de la compétence des tribunaux qui est toujours distincte du placement en régime « 41 bis », compétence du Ministre de la Justice. Les deux régimes sont donc cumulatifs. Ces détenus, déjà soumis à des conditions difficiles de détention en raison d'une décision administrative « 41 bis » lors de leur détention préventive se voient de surcroît contraint à des limitations supplémentaires de leurs activités déjà très restreintes une fois condamné. Selon les discussions que j'ai pu avoir lors de ma visite, il apparaît que la quasi-totalité des personnes soumises au « 41 bis » font l'objet d'une décision d'isolement diurne au moment de leur condamnation en raison de la gravité des crimes commis ce qui

---

<sup>41</sup> la rencontre est systématiquement enregistrée par une caméra vidéo et les discussions peuvent l'être à la demande d'un juge d'instruction.

<sup>42</sup> La législation italienne prévoit toutefois la participation aux activités de travail.

<sup>43</sup> Réponse du Gouvernement italien au rapport du CPT relatif à sa visite effectuée en Italie 13 au 25 juin 2000, CPT/Inf (2003) 17.

provoquent parfois des troubles psychologiques irrémédiables. Compte tenu de la sévérité du régime cumulé de l'article 41 bis et de l'isolement diurne, il est indispensable qu'un suivi psychologique régulier soit assuré à l'attention de ces détenus et que le juge en charge de l'exécution de ces peines en soit dûment informé.

**d) Terme du « régime 41 bis »**

74. Selon un responsable de l'administration pénitentiaire rencontré, il n'existe que trois moyens pour un détenu de voir le régime 41 bis suspendu : la coopération avec les autorités, une décision de justice d'annulation ou le décès. Dès lors, une autre finalité de la sévérité du régime de l'article 41 bis apparaît.
75. L'article 41 bis sert bien évidemment à rompre les liens entre un « parrain » de la mafia et son organisation. La lutte que mène l'Italie contre une criminalité organisée particulièrement forte et est fondamentale afin de faire garantir et de protéger la sécurité de chacun. Dans ce contexte, un régime tel que le « 41 bis » peut se justifier mais seulement si son objectif ne dépasse pas la prévention de la perpétuation de l'influence du détenu sur les structures criminelles extérieures et donc sur la commission d'autres crimes.
76. En visitant la section 41 bis de la prison de Rebibbia, je n'ai pu m'empêcher de suspecter que ce régime n'a pas été élaboré uniquement pour couper les liens des prisonniers avec l'extérieur mais aussi pour casser sa volonté, pour encourager leur coopération (permettant la levée des restrictions) et de montrer la force de l'Etat. Ainsi, j'ai été surpris par une remarque d'un détenu qui m'a indiqué que « les lions étaient mieux traités ». Ma visite de l'espace de promenade m'a offert une explication de ces propos. Les détenus 41 bis passent seulement deux heures à l'extérieur chaque jour. Or le lieu de « promenade » consiste en des cages d'environ 10 m<sup>2</sup>, entourées de grilles – même au-dessus de leur tête – et entièrement carrelées. Chacune des 4 cellules de promenades disposait d'un cabinet de toilettes et d'un lavabo. Pendant toute la durée de leur détention dans cette prison, les détenus ne voient donc jamais une plante, un arbre ou un semblant de terre et n'ont pour seuls horizons que des cages sommaires en permanence obstruées par des barreaux.
77. A la lumière de ces éléments et des conditions de vie précitées, il est évident que ce type de traitement les incite fortement à coopérer avec la police et la justice afin d'obtenir le statut de collaborateur de justice et de sortir du régime 41 bis. Pour les autres détenus, des désordres psychologiques ont été constatés<sup>44</sup> comme l'atteste d'ailleurs la présence dans la prison de Rebibbia d'un détenu atteinte de troubles mentaux depuis qu'il est soumis au régime de l'article 41 bis. Comme je l'ai indiqué au Ministre de la justice, rendre les conditions de vie plus humaine dans les prisons 41 bis ne signifie pas pour autant faciliter les contacts avec les organisations extérieures. Ce régime se justifie par sa fonction préventive et non punitive. Une attention particulière et des efforts doivent donc être entrepris pour assurer que cette distinction soit pleinement respectée.

---

<sup>44</sup> Troubles de la sociabilité et de la communication, anxiété, dépression, paranoïa.

#### IV. JUSTICE JUVENILE

78. L'Italie dispose d'une justice juvénile spécialisée remarquable comprenant notamment des juridictions séparées pour mineurs, juges d'instruction et procureurs près les tribunaux pour mineurs ainsi qu'une section pour mineurs dans les cours d'appel. L'âge de la responsabilité pénale en Italie est de 14 ans. L'arrestation d'un enfant et sa détention préventive ne sont autorisées que pour des infractions pénales graves pour lesquelles la loi prévoit des peines de prison d'au moins de neuf ans ou d'autres crimes « graves » (viol, vol aggravé, etc.).

##### A. Justice juvénile

79. En 1998, l'Italie a institué des centres de garde à vue pour mineurs afin de les préserver d'une possible mauvaise expérience dans des commissariats de police où les locaux et le personnel ne sont pas toujours adaptés. Amenés, le plus souvent, suite à une constatation de flagrant délit, les enfants sont remis aux services de la police pénitentiaire en charge de ces centres. Ils ne peuvent y demeurer plus de quatre jours, temps au cours duquel les services de l'enfance établissent un rapport à l'attention du juge des mineurs pour présenter la situation de l'enfant. Pendant cette période, les enfants répondent à des interrogatoires de la police mais participent aussi à des activités éducatives et récréatives adaptées à leur âge. Un tel mécanisme doit être salué tant il évite aux mineurs d'être gardés dans un commissariat, lieu fondamentalement impropre à l'accueil d'une population jeune et fragile.

80. Lors de ma visite à Rome, j'ai pu visiter les installations d'un centre de garde à vue pour mineurs délinquants. Le *Centro di Prima accoglienza per minorenni* de Rome dispose d'une capacité d'accueil de 30 enfants même si en moyenne 10 enfants seulement sont présents. Au total, 1200 enfants séjournent chaque année dans le centre ce qui représente le tiers de tous les mineurs en garde en vue en Italie. Si les bâtiments sont récents, l'équipement m'a paru désuet ; la direction m'ayant d'ailleurs précisé qu'il manquait de moyens pour investir dans du mobilier plus adapté.

##### B. Prisons pour mineurs

81. Si la majorité des mineurs commettent les délits dans le Nord et le centre du pays, les centres de détention sont eux situés dans le Sud. Il existe 17 prisons pour mineurs en Italie dont seulement 4 disposent d'une section destinée aux filles. Plus de la moitié de ces mineurs sont d'origine étrangère. Lors de mes déplacements en Italie, j'ai pu visiter deux prisons pour mineurs, l'une à proximité de Naples, *Instituto penitenziario minorile di Nisida* et l'autre à Rome, *Instituto penal minorile « Casal del Marmo »*. A ce propos, je tiens à remercier les directeurs et leurs équipes respectives pour leur accueil et à saluer leur travail souvent réalisé dans des conditions difficiles.

82. Le régime de détention est assez ouvert et laisse la possibilité aux enfants de circuler dans différents espaces. A la différence des prisons pour adultes, les gardiens de l'administration pénitentiaire sont habillés en tenue civile ce qui enlève l'ambiance carcérale du lieu. Les enfants détenus ont entre 14 et 21 ans. Après leur majorité, ils peuvent demeurer dans le système carcéral pour mineurs pendant trois ans, le temps pour eux de finir leur peine ou de trouver une solution alternative avec les éducateurs et le juge d'application des peines. A défaut d'alternatives, ils doivent exécuter le restant

de leur peine dans une institution pour adultes. Le régime de détention des jeunes filles ayant des enfants en bas âge est le même que pour les prisons adultes. La mère peut rester avec son jeune enfant jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de trois ans. Selon les directeurs et comme pour les prisonnières adultes, ces situations sont relativement peu fréquentes.

83. L'Italie possède un système très développé en matière de peines alternatives pour les mineurs. En conséquence, le nombre de mineurs en détention est relativement faible – en général moins de 500 enfants –, avec une période de détention relativement courte – entre quatre et cinq mois. Toutefois, le nombre d'enfants Roms ou étrangers en détention paraît en disproportion. Des facteurs objectifs liés à la famille ou l'hébergement précaire peuvent expliquer des cas individuels, il est important d'assurer qu'aucune discrimination n'est appliquée dans la pratique et il conviendrait d'examiner avec attention ces statistiques pour en identifier les causes.
84. Dans les deux institutions visitées, de nombreux programmes existent pour éduquer, instruire et divertir les enfants. Les enseignements professionnels sont en général en lien avec la culture et les traditions de la ville ou de la région. A Nisida, un atelier permettait la réalisation de crèche en céramique alors qu'à Rome les enfants pouvaient apprendre le travail du cuir. Faute de moyens, ces activités sont souvent encadrées par des bénévoles alors que le matériel à lui était offert par des entreprises.
85. Mais j'ai surtout pu constater un manque flagrant de moyens dans l'équipement et le mobilier des différents pavillons du centre « *Casal del Marmo* ». Les murs des pavillons étaient abîmés et dégradés, les chambres n'étaient que très sommairement équipées avec de vieux lits souvent rouillés, les quelques meubles détériorés et les installations sanitaires impropres à un usage régulier. Ce manque évident de moyens contraste avec les conditions de vie très satisfaisante que j'ai pu constater à Nisida. Il conviendrait donc que les autorités italiennes fournissent des fonds suffisants aux 17 institutions pour mineurs d'Italie et permettent à chacune d'accueillir les enfants dans des conditions de vie décentes de telle façon que leur détention ne soit pas uniquement une punition mais aussi un moyen de réhabilitation.

## V. LE SYSTEME PSYCHIATRIQUE

### A. Système psychiatrique ordinaire

86. Le système psychiatrique italien est structuré sur la base de la loi n° 180 du 13 mai 1978, dite loi Basaglia, sur les « Examens et traitements sanitaires volontaires et obligatoires ». L'article 32 de la Constitution prévoit également des dispositions concernant l'accès à la santé, le respect de la dignité humaine et interdit un traitement sanitaire forcé s'il n'est pas expressément prévu par la loi<sup>45</sup>.
87. Avant l'adoption de cette loi, l'internement dans des institutions grandes, impersonnelles et souvent vétustes se faisait sur la base d'un simple certificat médical ratifié par l'autorité locale de la Sécurité publique. Dans les années soixante, un

---

<sup>45</sup> « La République protège la santé en tant que droit fondamental de l'individu et intérêt de la collectivité, et elle garantit des soins gratuits aux indigents. Nul ne peut être contraint à un traitement sanitaire déterminé si ce n'est en vertu d'une disposition de la loi. La loi ne peut en aucun cas violer les limites imposées par le respect de la personne humaine ».

mouvement de remise en cause des structures psychiatriques, dont Franco Basaglia faisait partie, a prôné avec succès l'abolition de cette loi. Cette question a, et continue d'être, largement débattue au sein de la société italienne. Au-delà du débat idéologique, la source de cette remise en cause résidait dans la volonté d'améliorer les conditions de vie des malades des hôpitaux psychiatriques. A cette époque, les soins n'étaient que très peu diversifiés et beaucoup d'hôpitaux manquaient d'humanité. Incontestablement, ce débat a ouvert la voie à la création de structures alternatives ainsi qu'à une meilleure prise en compte des patients.

88. Avec la loi n° 180, la définition de personne atteinte de troubles mentaux, se base désormais sur des critères médicaux. Le malade a acquis le droit d'être traité au lieu d'être seulement « gardé » en raison de sa dangerosité sociale. Mais surtout elle prévoyait la fermeture progressive des hôpitaux psychiatriques tant publics que privés et l'interdiction d'accueillir des nouveaux patients dans ceux-ci, tout en envisageant, dans un même temps la mise en place de structures alternatives de traitement des malades<sup>46</sup>.
89. La complète mise en œuvre de la loi n° 180 ne s'est vérifiée qu'à partir de 1994, lorsque la loi de finance n° 724 a prévu la fermeture de tous les instituts psychiatriques fonctionnant sur le territoire italien au 31 décembre 1996. A partir de 1997, un mécanisme de monitoring pour la désinstitutionalisation des hôpitaux psychiatriques et l'intégration des malades aux services alternatifs a été mis en place.

#### **a) La désinstitutionalisation des hôpitaux psychiatriques**

90. En 1997, avant la désinstitutionalisation des hôpitaux psychiatriques, il y avait encore 62 hôpitaux psychiatriques publics et 14 instituts privés pour un total de 17.078 patients (11.892 dans les structures publiques et 5.186 dans celles privées)<sup>47</sup>.
91. Depuis 1998, les Régions et les Provinces autonomes se sont vues conférer la responsabilité des questions de santé dans le cadre de la décentralisation des compétences. Elles ont, dès lors, mis en place des programmes spécifiques afin de procéder à la désinstitutionalisation des hôpitaux psychiatriques sur la base de l'insertion des patients dans des structures appropriées. Au fil du temps, ce transfert de compétences n'a pas manqué de créer une certaine disparité entre les régions en raison des moyens disponibles et de la volonté politique de chaque autorité locale.
92. Afin de procéder à la réinsertion des patients dans les structures alternatives, ceux-ci ont été divisés en deux catégories : les « patients psychiatriques » et les « patients non psychiatriques », ces derniers étant des personnes n'ayant pas de problèmes proprement psychiatriques – personnes âgées et personnes qui présentaient des problèmes de minoration psychique ou sensorielle en état d'abandon.
93. Une partie des malades a réintégré leur domicile, avec leur famille. Les autres ont été placés dans des structures ouvertes sous l'autorité des régions. Ces résidences sont de plusieurs types en fonction de la gravité des troubles. Les patients les moins malades ont accès à des résidences de réhabilitation sociale avec une assistance non permanente. Pour les malades les plus graves, des résidences thérapeutiques et de réhabilitation ont

<sup>46</sup> Assistance aux familles, centres de jour, maisons ouvertes ou semi-résidentielles.

<sup>47</sup> *Documento conclusivo (luglio 1997) dell'indagine conoscitiva sulla chiusura degli Ospedali psichiatrici*, rédigé par la Commission d'Affaires sociales de la Chambre des Députés.

été ouvertes où une surveillance est assurée en permanence. Néanmoins, la totalité de mes interlocuteurs ont reconnu que ces structures n'étaient pas suffisantes compte tenu du nombre de malades. Comme j'ai pu le constater lors de ma visite à l'hôpital psychiatrique judiciaire (*Ospedali Psichiatrici Giudiziari*, OPG) d'Averse, ce manque d'infrastructure disponible a des conséquences inacceptables sur les malades.

### **b) Services psychiatriques alternatifs**

94. La loi n° 180 confère aux régions la compétence pour organiser de nouveaux services alternatifs, mais elle ne définit pas quels services devaient être mis en place. En 1994 un projet national<sup>48</sup> institué par Décret du Président de la République a défini la typologie des structures alternatives à mettre en place sur le territoire national. Prévu initialement pour une période de deux années, le projet a été prorogé par la suite pour continuer à s'appliquer aujourd'hui.
95. Ce projet a institué le Département de Santé Mentale (DSM) en tant qu'autorité centrale de toutes les activités territoriales gérant les services alternatifs :
- les Centres de santé mentale (CSM) : centres de coordination des interventions, il en existe 1244 actifs 6 jours par semaine et 12 heures par jour. Ils accueillent et réalisent des diagnostics psychiatriques, définissent des programmes thérapeutiques et contrôlent les centres privés.
  - l'hôpital de jour : section d'assistance semi résidentielle pour traitements courts. Les hôpitaux de jour permettent d'établir des examens complets, de fournir des traitements pharmacologiques afin de réduire le recours à l'internement et en limiter la durée. Il existe également des structures ouvertes en journée ou dans certains créneaux horaires ce qui représente un ensemble de 682 centres.
  - les structures résidentielles : 1205 structures extra hospitalières, publics et privées, peuvent accueillir de manière permanente des patients.
  - les Services psychiatriques de diagnostic et de cure (SPDC) : services hospitaliers où sont réalisés des traitements psychiatriques volontaires et obligatoires dans des conditions d'internement. Avec les *Aziende ospedaliere*, il existe environ 5.000 places dans ces centres.
96. Au total, l'Italie compte environ 3.200 centres<sup>49</sup> de service pour les personnes atteintes de troubles mentaux en plus des SPDC.

### **c) L'internement hospitalier (TSO)**

97. L'article 1 de la loi Basaglia prévoit que les examens et les traitements sanitaires sont volontaires. Néanmoins, l'article 2 prévoit aussi l'éventualité où des traitements sanitaires obligatoires (TSO) peuvent être ordonnés, sous trois conditions cumulatives :
- les altérations psychiques requièrent une intervention thérapeutique urgente ;

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

<sup>49</sup> Ministère de la santé, Direzione generale del sistema informativo, Ufficio di direzione statistica, *Annuario statistico del servizio sanitario nazionale*, 2003.

- les traitements (volontaires) ne sont pas acceptés par le malade ; et
- les conditions et les circonstances ne permettent pas d'adopter des mesures sanitaires extrahospitalières.

98. Le Maire, en sa qualité d'autorité sanitaire locale, décide du placement en traitement obligatoire. Afin de prendre une décision d'internement hospitalier, il doit obtenir un avis motivé d'un médecin validé par un autre. La décision est le communiqué à un juge, qui peut empêcher le placement. Cette procédure peut paraître adaptée d'un point de vue formel. Cependant, il faut noter que la législation n'impose pas qu'au moins l'un des deux médecins soit un praticien psychiatrique. De plus, le second avis n'est qu'une validation du premier sans entretien avec le malade. Si la décision requiert l'intervention de quatre personnes différentes, elle gagnerait en transparence par le recours obligatoire à un médecin psychiatre, seule personne pleinement à même de diagnostiquer la pathologie du malade et d'apprécier dans sa globalité la nécessité d'un tel internement.
99. L'internement hospitalier ne peut excéder sept jours, sauf si le responsable du service psychiatrique formule une demande motivée au maire, autorité compétente pour autoriser une telle prolongation. Dans la pratique, le recours à un internement au-delà d'une semaine est fréquent faute de structures pouvant accueillir et soigner ces patients pendant la durée de leur crise.

## **B. Hôpitaux psychiatriques judiciaires (OPG)**

100. La loi n° 180 voulait fermer les institutions psychiatriques, elle n'a pas prévu la fermeture des hôpitaux psychiatriques judiciaires (OPG). Qualifiés d'hôpitaux, elles sont en fait des structures pénitentiaires gérées par le Département de l'Administration pénitentiaire du Ministère de Justice.
101. Lors de ma visite officielle, j'ai eu l'opportunité de visiter l'un des six hôpitaux psychiatriques judiciaires, celui d'Averse à proximité de Naples et de m'entretenir longuement avec son directeur et son équipe. Je tiens ici à les remercier pour leur patience et leur disponibilité tant cette visite m'a permis de mieux appréhender la complexité des mécanismes de protection des personnes atteintes de troubles mentaux en Italie.
102. Le bâtiment principal d'Averse est entouré de plusieurs structures, plus petites, destinées à accueillir certains groupes de patients-détenus. Ainsi les cas les plus difficiles sont hébergés à l'écart des autres internés. J'ai pu aussi visiter une section séparée et autogérée pour les malades les moins atteints. Cette partie, où la police pénitentiaire n'est pas présente, a pour objectif de recréer des conditions de vie les plus proches possibles de celles à l'extérieur. D'un point de vue général, les infrastructures m'ont paru anciennes offrant des conditions de vie à la limite de la décence à ses occupants malgré les efforts remarquables du personnel d'encadrement. L'institution manque foncièrement de moyens à la fois pour réhabiliter certaines espaces et pour remplacer le mobilier devenu vétuste comme pour assurer des activités et programmes diversifiés.
103. Malgré une capacité totale de 189 internés, l'OPG d'Averse en accueillait 230 au moment de ma visite. Cette surpopulation qui touche les 6 OPG d'Italie s'explique, selon le directeur en grande partie en raison de la prolongation des internements faute de structures adaptées à l'extérieur. Cette situation inquiétante m'a beaucoup frappée et j'ai

voulu étudier la question plus avant. Je remercie l'ensemble des mes interlocuteurs à Averse, ainsi qu'au Ministère de la Justice qui m'ont aidé à appréhender cette situation.

104. Le Code pénal italien règle, aux articles 199 à 235, les « Mesures de sécurité personnelles », dont l'une de ces mesures peut être l'internement dans un hôpital OPG des personnes « socialement dangereuses » (art. 202). Plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle<sup>50</sup> et une révision législative<sup>51</sup> ont adapté le mécanisme d'internement psychiatrique judiciaire aux droits fondamentaux des patients notamment en permettant un contrôle accru du juge. Afin de décider du placement en OPG, plusieurs critères doivent être remplis.

**a) La qualité de « personne socialement dangereuse »**

105. Les mesures de sécurité entraînant l'internement en OPG s'appliquent aux « personnes socialement dangereuses » qui ont commis une infraction. Le code pénal prévoit aussi les cas dans lesquels les personnes socialement dangereuses qui n'ont pas commis un fait délictueux peuvent faire l'objet d'une mesure de sécurité (art. 202). Selon l'article 203 de ce même code, est socialement dangereuse toute personne, bien qu'elle soit non incriminable ou non susceptible d'être puni, qui a commis l'un des faits prévus par la loi comme un délit, lorsqu'il est probable qu'elle commettra des nouveaux délits. La qualité de personne socialement dangereuse est déterminée par l'autorité judiciaire compétente sur la base d'un examen psychiatrique du malade.

**b) Décision du juge**

106. Selon l'article 205 du code pénal, les mesures de sécurité, et donc, l'internement, sont ordonnées par un juge dans la décision relative à l'infraction réalisée par le malade. Il peut aussi être ordonné par le biais d'une décision ultérieure ou à d'autres moments de la procédure criminelle.
107. Pendant l'instruction, l'autorité judiciaire compétente peut ordonner qu'un malade soit provisoirement interné dans un OPG<sup>52</sup>. Le juge révoque la mesure lorsqu'il considère que la personne n'est plus socialement dangereuse. Toutefois cette période d'exécution provisoire doit être comprise dans le calcul de la durée de la mesure de sécurité. Le juge peut également ordonner l'internement dans un OPG lorsqu'une personne soumise à une autre mesure de détention subit une maladie psychique, jusqu'à ce que la maladie cesse.
108. Le juge peut enfin ordonner l'internement, selon l'article 148 du code pénal, lorsque le condamné est atteint d'une maladie mentale avant ou pendant l'exécution d'une peine de prison, s'il considère que la maladie va jusqu'à empêcher l'exécution de la peine. La mesure d'internement est révoquée et le condamné est soumis à l'exécution de la peine lorsque les raisons qui ont déterminé la mesure ont cessé d'exister. Dans cette éventualité, la période passée dans l'OPG est intégrée dans la peine restant à accomplir.

---

<sup>50</sup> Notamment les décisions n° 139/1982 du 27 juillet 1982 et n° 253/2003 du 18 juillet 2003.

<sup>51</sup> Loi n° 663 de 1986 dite Loi Gozzini.

<sup>52</sup> Article 206 du code pénal.

**c) Durée de l'internement**

109. Comme me l'a expliqué le directeur de l'OPG d'Averse, la durée de l'internement dépend directement de la durée de la peine prévue pour l'infraction commise. Cette décision de justice répond donc plus à une nécessité de punition du fait commis que de la volonté d'apporter des soins au malade. La décision initiale d'internement, prise par le juge, peut être de deux ans, cinq ans ou dix ans.
110. En vertu de la loi n° 663 de 1986 la durée d'internement peut être revue par le juge avant son terme. Il peut ordonner la révocation de la mesure d'internement, lorsqu'il constate que l'interné a cessé d'être socialement dangereuse. Néanmoins, comme me l'ont clairement indiqué les praticiens rencontrés, il est extrêmement rare que la mesure d'internement soit révoquée avant son terme en raison du manque de places dans les structures extérieures, non judiciaires.

**d) Le maintien des internés dans les OPG**

111. Le code pénal italien et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle permettent le maintien des internés dans les OPG au-delà de la décision initiale uniquement dans l'éventualité où le juge constate que la dangerosité sociale n'a pas cessé. Selon l'article 208 du code pénal, une fois la période d'internement écoulée, le juge reprend l'examen des conditions de la personne soumise à la mesure pour déterminer si elle est encore socialement dangereuse. Si tel est le cas, le juge fixe un nouveau délai pour un examen ultérieur, en général six mois.
112. L'article 112 § 6 du décret n° 230/2000 oblige la direction des OPG à informer mensuellement les autorités judiciaires sur les conditions psychiques des internés. Dès lors, le juge est maintenu informé de l'évolution de la santé mentale de chaque interné et peut ainsi envisager de révoquer la mesure d'internement à tout moment s'il considère que le danger a cessé.
113. Selon les explications qui m'ont été données, la notion de dangerosité sociale d'un interné englobe plusieurs critères. En premier lieu, est pris en compte la dangerosité de la personne vis-à-vis d'elle-même ; ensuite sa dangerosité pour la société. Dans cette évaluation, les médecins et le juge considèrent les capacités du malade à vivre en société mais également la capacité de sa famille et plus généralement de la société à accueillir le malade.
114. Dans la pratique, la présence des internés se prolonge en général bien au-delà du délai initialement établi par le juge du fait que les services psychiatriques externes ou leurs familles sont incapables de les accueillir lors de leur mise en liberté. Après l'accomplissement de sa « peine », le malade est parfois libéré pour une période probatoire. L'absence de structures spécifiques contraint trop souvent une réintégration non souhaitable et non souhaité dans la cellule familiale et provoque le retour rapide du malade à l'OPG, sa famille ne pouvant gérer crises et démence.
115. D'une façon plus générale, même si l'interné a cessé d'être une « personne socialement dangereuse », le magistrat de surveillance est contraint de prolonger l'internement jusqu'à ce que les services extérieurs soient en mesure de garantir l'accueil de l'interné. La notion de dangerosité n'est donc pas absolue et dépend pour une large part des structures d'accueil disponibles.

116. Selon les informations fournies par le directeur, près de 40 % des internés à l'OPG d'Averse sont en période de prolongation de la mesure d'internement et 60 % d'entre eux demeurent dans cette situation par manque de solution d'accueil. Sur les 230 internés présents lors de ma visite, près de 55 devraient donc être en dehors du système pénitentiaire. Cette situation n'est pas nouvelle comme le démontre les recommandations du CPT lors de sa visite dans le même établissement en 1995<sup>53</sup> et elle semble être la principale cause de surpopulation dans les OPG. La prolongation entraîne donc des conséquences négatives non seulement sur l'interné qui n'est pas libéré et doit poursuivre sa peine mais aussi sur les co-internés qui sont contraints de résider dans des institutions surpeuplées.
117. Si les hôpitaux psychiatriques judiciaires accueillent et suivent psychologiquement les internés, il n'en demeure pas moins qu'ils sont des centres à caractère pénitentiaire géré par l'administration de la justice. Il est donc inconcevable et inacceptable, à mes yeux, que des personnes soient contraintes de demeurer dans une structure carcérale faute de places à l'extérieur.
118. La régionalisation du système de santé s'ajoute à la difficulté de trouver des solutions alternatives et de permettre aux internés d'être accueillis dans des structures extérieures. Un exemple symptomatique m'a été expliqué à Averse. Entendu qu'il n'existe que 6 OPG dans toute l'Italie, l'hôpital psychiatrique judiciaire d'Averse accueille des patients originaires d'autres régions italiennes. Or pour qu'un interné qui a passé plus de 3 années dans l'OPG puisse retourner dans sa région d'origine, il est nécessaire que son dossier soit accepté par la caisse d'assurance maladie de la région et qu'il passe au moins 6 mois sur place. Dès lors, pour réaliser un tel « transfert », des employés de l'OPG doivent se rendre directement sur place pour discuter avec l'administration locale la possibilité et les modalités de ce retour, toute ceci nécessitant beaucoup de temps et de ressources. La dissémination des OPG dans toute l'Italie et leur faible nombre provoquent souvent des difficultés voire une rupture des liens entre le malade et sa famille diminuant encore un peu plus les possibilités de retour dans ou à proximité du foyer. Compte tenu de ces difficultés on comprend d'autant plus pourquoi 40 % des internés sont en situation de prolongation de peine.
119. La qualité de personne socialement dangereuse doit aussi s'analyser à la lumière des mécanismes de protection des malades. La loi Basaglia ayant entraîné la fermeture progressive des centres d'internement civile, les personnes atteintes de troubles mentaux sévères dont la famille ne peut trouver de places disponibles dans les quelques institutions adaptées, doit inévitablement garder au sein du foyer une personne ne pouvant y vivre convenablement. Dès lors, un engrenage évident peut s'enclencher entraînant le malade vers la commission d'un acte punissable par le code pénal et se retrouvant en hôpital psychiatrique judiciaire.
120. Le manque de structures civiles pour accueillir les malades les plus graves a donc deux conséquences. Tout d'abord, des personnes qui devraient être dans ces structures civiles avec des soins plus adaptés sont internées dans des hôpitaux-prisons. Le manque de places dans les hôpitaux psychiatriques les transforme en danger pour la société, soit parce qu'ils ont commis une infraction ou uniquement en raison d'un risque de

---

<sup>53</sup> Rapport de visite du CPT en Italie 22 octobre au 6 novembre 1995, CPT/Inf (97) 12 partie 1, § 179.

dangereuse. Ensuite, ce même manque de places contraint les autorités médicales et judiciaires à les maintenir dans l'OPG, structure carcérale en l'absence de possibilités de réinsertion dans la société.

### **Conclusion**

121. Dans les dernières années, plus d'une vingtaine de projets de réforme de la loi n° 180 ont été traités par la Commission des Affaires Sociales de la Chambre des Députés, dont le principal, le projet Burani Procaccini, été rejeté en avril 2004. Même les associations spécialisées sont divisées à ce sujet. Tandis que certaines considèrent tout traitement obligatoire comme une forme de violence envers les patients - y compris le traitement pharmacologique -, d'autres prônent la réforme et relèvent la nécessité de créer des structures pour les patients les plus graves. Mon objectif n'est pas d'interférer sur un débat politique et sociétal propre à l'Italie. Néanmoins, il m'appartient de rappeler qu'il est de la responsabilité de l'Etat d'offrir aux personnes atteintes de troubles mentaux et à leurs familles des structures adaptées à leurs maladies. Certaines pathologies nécessitent une prise en charge complète et des soins constants que seuls des structures hospitalières fermées peuvent offrir. Dès lors, il faut offrir un nombre de places en hôpitaux psychiatriques en adéquation avec les besoins des malades. Dans une société aussi prospère et bienveillante que l'Italie, il est difficile d'admettre que des personnes atteintes des maladies mentales les plus graves finissent dans des structures pénitentiaires en l'absence de structures non judiciaires pour les accueillir.
122. Ayant fait part de mes impressions au Ministre de la justice et au Directeur des prisons lors de ma visite, j'ai été content d'apprendre qu'une lettre adressée au mois de juillet aux directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire les incitait à développer des protocoles avec les administrations locales et régionales afin de faciliter la réinsertion dans la société des malades internés dans les OPG. De tels efforts faciliteront et accéléreront certainement la libération de nombreux malades dont le maintien en détention est la conséquence d'obstacles d'ordre administrative. J'espère qu'ils seront la première étape vers une réflexion d'ensemble du système psychiatrique et permettront d'offrir davantage de places dans des institutions psychiatriques pouvant accueillir de façon continue (jour et nuit) les malades chroniques et de longue durée qui ne peuvent trouver de solutions de vie dans le contexte familial ou les institutions de jour.

## **VI. IMMIGRATION ET ASILE**

### **A. Contexte politique et juridique**

123. Selon les données du Ministère de l'Intérieur, au 31 décembre 2003, il y avait environ 2,2 millions d'étrangers vivant légalement en Italie, soit 4% de la population<sup>54</sup>. Les estimations parlent d'environ 500.000 irréguliers dans le pays en provenance d'Afrique, d'Europe de l'Est, du Moyen-Orient et de Chine. Pourtant, l'Italie a longtemps été une terre d'émigration et ce n'est qu'à partir des années 70, qu'elle a vu son solde migratoire s'inverser au profit de l'immigration. Cette immigration a d'abord été d'une ampleur limitée avant de connaître une augmentation exponentielle à partir des années 1990. Avec les conflits dans les Balkans et la crise politique et économique traversée par

---

<sup>54</sup> Depuis la régularisation de 2003, les 240.000 Roumains vivant régulièrement en Italie forment la première communauté étrangère, devant les Marocains.

l'Albanie, l'Italie a été confrontée à une vague de migration qui se dirigeait principalement vers les Pouilles et le Basilicate. Ces dernières années, le nombre de migrants en provenance des Balkans et surtout d'Albanie a diminué pour laisser progressivement la place aux arrivées en Sicile et dans les îles du Sud de l'Italie de bateaux en provenance de Tunisie et surtout de Libye.

124. En effet, faisant face à l'augmentation des obstacles pour entrée régulièrement en Europe, les demandeurs d'asile comme les migrants économiques ont de plus en plus recours à des chemins de traverse tracés par des trafiquants sans scrupule qui finissent, pour les plus chanceux et les résistants d'entre eux, sur les côtes du Sud de l'Europe. Des Etats comme l'Italie, Malte, L'Espagne, Chypre ou la Grèce doivent secourir et accueillir ces migrants irréguliers qui ne visaient pas spécialement ces pays, mais bien l'Europe en général. L'Union européenne commence seulement à harmoniser sa réponse face à cette pression migratoire nourrie d'instabilité politique et du déséquilibre économique mondial. A l'évidence, une meilleure coopération entre ses Etats membres est nécessaire afin de répondre efficacement et dignement à ce défi.
125. En l'absence de cette réponse coordonnée de l'UE, l'Italie a tenté, à l'instar d'autres Etats, de répondre à ce flot en renforçant sa législation en matière d'immigration. La principale innovation a été la loi n° 189 du 30 juillet 2002, appelé aussi loi Bossi-Fini, qui traite de l'ensemble des questions d'immigration : contrôle aux frontières, permis de séjour, expulsion mais aussi des règles applicables en matière d'asile.
126. Alors qu'il est évident que les pays non seulement peuvent, mais doivent contrôler efficacement les entrées sur leur territoire, il est essentiel que les mesures prises à cette fin garantissent aux arrivants un accès aux procédures d'asile et qu'ils soient traités avec dignité et humanité, de leur arrivée jusqu'à leur possible éloignement. Les migrants économiques peuvent, en effet, être en infraction avec les règles d'immigration mais ils ne doivent pas, pour cette seule raison, être considérés comme des criminels ou traités de la sorte. Alors que les trafiquants doivent certainement être poursuivis et jugés avec la plus grande fermeté, leurs victimes - ces personnes fuyant la misère, les conflits ou espérant un avenir meilleur - doivent être traitées avec respect et dignité.
127. Accorder les impératifs d'un contrôle efficace de l'immigration avec le respect des droits des migrants n'est pas une tâche aisée ; mais pas impossible, le tout dépendant évidemment des ressources allouées et de la volonté politique. L'Italie a été critiquée dans ce domaine, notamment sur les conditions de rétention et les garanties procédurales offertes aux immigrants arrivant à Lampedusa. Pour ma part, j'ai été impressionné, lors de mes rencontres avec le Ministre de l'Intérieur avant et après ma visite sur l'île, par la volonté de trouver des solutions appropriées et dignes aux problèmes humanitaires et de droits de l'Homme générés par cette situation. En effet, certaines des suggestions que j'ai pu faire lors de ces rencontres concernant la transparence des procédures à Lampedusa ont été promptement acceptées. Néanmoins des problèmes demeurent, et je vais tenter d'en faire une analyse aussi juste et impartiale que possible. Plus généralement, la loi Bossi-Fini a radicalement transformé le système de l'asile et a largement étendu le recours à la détention des migrants irréguliers à leur arrivée comme avant leur éloignement. Comprenant de nombreux éléments positifs, ces réformes soulèvent également un grand nombre de préoccupations de principe comme d'application.

## B. L'arrivée des migrants en Italie

128. Avant d'examiner le fonctionnement du système d'asile dans sa globalité, je voudrais soulever un certain nombre de questions concernant le traitement des étrangers au moment de leur entrée sur le territoire italien qui affectent directement leur possibilité d'accéder rapidement aux procédures d'asile. A l'évidence, l'accueil des étrangers dépend largement s'ils arrivent par voie maritime, aérienne ou terrestre.
129. J'ai visité les différentes installations destinées aux étrangers demandeurs d'asile comme irréguliers à l'aéroport de Rome Fiumicino. L'aéroport, qui est le point d'entrée de huit millions de personnes par an en provenance d'un pays hors de la zone Schengen, reçoit environ un millier de demandeurs d'asile chaque année. Les installations de la police pour recevoir les étrangers arrivants et en voie d'expulsion m'ont semblé tout à fait adéquates aux besoins de chacun. Depuis un an, le Ministère de l'Intérieur emploie des médiateurs culturels qui font le lien culturel et linguistique entre les forces de l'ordre et les étrangers interpellés à l'intérieur de l'aéroport. Une telle initiative a permis de faciliter les contacts et de diminuer les tensions susceptibles de surgir dans un tel contexte.
130. Cependant, c'est l'existence d'un guichet spécial à la disposition des demandeurs d'asile qui m'a le plus impressionné. En effet, parallèlement aux guichets et file d'attente de contrôle de la police des frontières, il existe une file, clairement indiquée en plusieurs langues et par des flèches, uniquement destinée aux demandeurs d'asile. Il est sous l'entière responsabilité du CIR (*Consiglio Italiano Rifugiati*), un collectif d'organisations composé d'ONG, d'associations religieuses et de syndicats. A l'arrivée du demandeur d'asile, le CIR l'aide à remplir les formalités nécessaires à son entrée sur le territoire, à sa demande d'asile et lui apportent des conseillers juridiques et pratiques sur les démarches à entreprendre. La police demeure toutefois l'autorité compétente pour décider de l'admission de l'étranger sur le territoire italien. Ce système, assurant la présence d'un contrôle indépendant ainsi que la délivrance immédiate de conseils aux demandeurs d'asile, existe dans la plupart des points d'entrée de l'Italie : l'aéroport de Milan-Malpensa, de Venise, aux points de frontières terrestres entre l'Italie et la Slovénie ainsi que dans les ports de Bari et d'Ancône. Mécanisme préexistant à la loi Bossi-Fini, cette dernière ne l'a pas modifié. Je tiens à saluer la transparence de ce système ainsi que l'accès effectif qu'il offre aux étrangers arrivants désireux d'initier une procédure d'asile.
131. La situation est quelque peu différente pour nombre des 12.000 étrangers arrivés irrégulièrement en bateau en 2004. Des arrivées aussi massives représentent pour l'Italie un défi considérable tant sur le plan administratif qu'humanitaire. Les bateaux interceptés en mer – même si le terme secouru est souvent plus adapté<sup>55</sup> – sont amenés à Lampedusa. Pour comprendre l'ampleur de ce phénomène migratoire, il convient de rappeler qu'en 2003, 163 interventions et 9.325 personnes ont été secourues en mer ; 171 interventions et 11.173 personnes sauvées en 2004 et 141 interventions et 11.194 personnes secourues du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2005. Le système en place, au

---

<sup>55</sup> Le Président de la République italienne a d'ailleurs décerné le 4 mai 2005 la médaille d'or du Mérite civil au drapeau des Forces de police engagées dans les opérations de secours en mer.

moment de ma visite sur l'île et à l'inverse d'autres points d'entrée, ne disposait pas d'une présence extérieure et indépendante garantissant l'accès à une procédure d'asile aux arrivants. A la suite de mes discussions avec le Ministre de l'Intérieur, cette situation est sur le point d'être résolue de manière satisfaisante.

132. En 2004, les autorités compétentes ont reçu 9.722 demandes d'asile dont 8.701 ont été traitées au cours de l'année<sup>56</sup>. Au total, l'Italie a reçu moins de 0,2 demandes d'asile pour 1.000 habitants. A titre de comparaison, la moyenne dans l'Union européenne à ce sujet est de 0,6 pour 1.000 habitants. Malgré les arrivées massives de migrants par la mer, on ne peut donc dire que l'Italie subit, en générale, une pression insurmontable quant au nombre de demandeurs d'asile accueillis sur son territoire.

### **C. Droit applicable en matière d'asile et de protection subsidiaire**

133. Le droit italien donne une valeur constitutionnelle au droit d'asile, l'article 10 de la Constitution dispose ainsi que « [...] le ressortissant étranger qui se voit interdire dans son pays l'exercice effectif des libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne, a droit d'asile sur le territoire de la République, dans les conditions fixées par la loi. »
134. Malgré cette disposition constitutionnelle, l'Italie est un des rares Etats du Conseil de l'Europe à n'avoir pas de loi spécifique sur l'asile. Les dispositions législatives relatives à l'asile sont actuellement incluses dans la section II de la loi n° 189 qui elle-même fait référence à de multiples reprises à des normes antérieures notamment le décret-loi n° 286 de 1998. Cet enchevêtrement normatif ajoute à la confusion et rend difficile l'appréhension globale du droit applicable. En principe, l'inclusion des dispositions d'asile dans une loi plus générale n'est pas un obstacle tant que le droit d'asile est correctement protégé. Toutefois, l'adoption d'une loi spécifique permet de mieux affirmer la particularité de l'asile par rapport aux autres questions de la migration et apporte une meilleure accessibilité et lisibilité.
135. La pleine application de la loi Bossi-Fini n'a été possible qu'après l'entrée en vigueur de tous les décrets d'application soit à partir du 21 avril 2005. Lors de ma visite en juin 2005, il m'a été indiqué à plusieurs reprises que l'impact exact ou les conséquences de la nouvelle loi ne pouvaient être totalement envisagés tant son application était récente.

### **D. Procédure d'asile**

136. A titre de liminaire, il faut rappeler la procédure qui prévalait avant la loi Bossi-Fini. Les demandes d'asile étaient traitées de manière centralisée à Rome par la Commission centrale pour les réfugiés. La loi n° 189/02 institue un mécanisme décentralisé d'attribution de l'asile par la création de Commissions territoriales (CT), devant statuer en première instance. Ces commissions sont composées d'un Préfet qui les préside, ainsi que des représentants de la police (*Questura*), des autorités locales et du UNHCR.

---

<sup>56</sup> 780 personnes ont été reconnues comme réfugiés et 2.352 autres ont obtenues une protection subsidiaire. Le taux de reconnaissance d'une protection est de 36 % dont 8,96% pour l'asile. UNHCR, briefing notes, "Italy: misleading statistics reported in the Italian media", 27 mai 2005.

Chaque représentant possède également un suppléant. Enfin un représentant du Ministère des affaires étrangères peut participer à la décision lors d'arrivées massives de demandeurs d'asile ou lorsque l'évaluation du Ministère des affaires étrangères peut permettre de mieux appréhender le dossier du demandeur.

137. En vertu du décret d'application de septembre 2004, 7 Commissions territoriales sont instituées, chacune compétente pour une grande région de l'Italie : à Milan pour le Nord-Ouest, à Gorizia pour le Nord-Est, à Rome pour le Centre de l'Italie, à Foggia pour le Sud-Est, à Crotone pour le Sud-Ouest, à Syracuse pour l'Est de la Sicile et à Trapani pour l'Ouest de la Sicile.
138. La composition des CT confère au UNHCR un droit de vote et de participation aux décisions des Commissions alors qu'elle n'avait qu'un rôle consultatif au sein de la Commission centrale pour les réfugiés. Elle permet aussi aux autorités locales responsable en matière d'accueil et d'aide de participer la prise de décision. Néanmoins certaines ONG se sont montrées inquiètes de cette présence. Elles craignent de voir apparaître, parmi les critères des commissions territoriales, une recherche d'adéquation entre le nombre de réfugiés admis et l'offre d'hébergement ou de structures d'accueil. Les discussions que j'ai pu avoir à ce sujet avec les représentants municipaux et régionaux me laissent à penser que de telles craintes ne sont pas fondées en l'état actuel des choses. La mise en place d'une pratique constante et respectueuse des droits des demandeurs d'asile permettra à mon avis de dissiper les derniers doutes. D'un point de vue global, il faut saluer les progrès apportés par la nouvelle loi qui régionalise les procédures et confère au UNHCR un rôle actif.
139. S'il est trop tôt pour analyser en détail le fonctionnement et de ces Commissions, une éventualité peut néanmoins être mentionnée. L'attribution à chaque Commission de secteurs territoriaux ajoutée à l'obligation de déposer la demande d'asile dès l'entrée sur le territoire risquent de créer un déséquilibre quant au nombre des demandes reçues par les différentes Commissions territoriales. Lorsqu'un étranger est arrêté en situation irrégulière sur le territoire italien, la *Questura* a la possibilité de l'envoyer dans un centre d'identification ; l'étranger pouvant demander l'asile à tout moment. Les centres d'identification de Crotone, Trapani et Foggia sont donc susceptibles d'apporter un nombre conséquent de demandes d'asile aux Commissions territoriales compétentes pour leur région respective. Il convient donc de prendre en compte ce déséquilibre et de conférer des moyens financiers et humains proportionnés aux besoins de chacune des commissions territoriales.
140. Les CT ont compétence pour traiter les demandes d'asile et attribuer le statut de réfugié mais aussi, le cas échéant, elles peuvent accorder une protection subsidiaire<sup>57</sup>. Concernant la reconnaissance des droits, le système normatif assimile les bénéficiaires de l'asile et ceux d'une protection humanitaire.
141. La Commission centrale pour les réfugiés, ancien organe compétent en matière d'asile, est transformée par la loi Bossi-Fini en Commission nationale pour la reconnaissance du statut de réfugié (*Commissione nazionale per il diritto di asilo*, CNDA). Ce nouvel organe est compétent pour former, coordonner et superviser les Commissions territoriales, pour recueillir des statistiques au niveau national ainsi que pour décider des

---

<sup>57</sup> Article 32, 1 – quarter – 4 de la loi n° 189/2002.

cessations et révocations du statut de réfugié. Comme les Commissions Territoriales, la CNDA est présidée par un préfet et est composée d'un représentant du Ministère de l'Intérieur, des affaires étrangères, du Conseil des ministres ainsi que du UNHCR qui bénéficie cette fois d'un rôle uniquement consultatif.

142. Avec l'entrée en vigueur de la loi Bossi-Fini, les procédures d'asile sont de deux types : ordinaire ou simplifiée. La procédure ordinaire est désormais réservée aux seuls étrangers entrés légalement sur le territoire. Elle ne doit pas dépasser un délai de 35 jours. A ses côtés, est instaurée une procédure simplifiée, à laquelle sont soumis les étrangers en situation irrégulière. Elle est plus courte, et surtout elle s'articule avec la détention automatique des demandeurs d'asile auxquels elle est appliquée.

#### **a) La procédure ordinaire d'asile**

143. La loi Bossi-Fini prévoit en détail le déroulement et les délais applicables dans la procédure ordinaire d'asile. Dans les deux jours suivant le dépôt de la demande d'asile, la *Questura* la transmet à la CT, qui doit procéder à l'audition du demandeur dans un délai de trente jours. La loi prévoit que le demandeur est mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour de trois mois, renouvelable jusqu'à l'issue de la procédure. La décision, écrite et motivée, de la commission est adoptée dans un délai de trois jours qui suivent l'audition. Lorsqu'il s'agit d'une décision de rejet, un ordre d'expulsion est pris contre le demandeur. Selon la loi, le requérant peut, par une demande motivée, solliciter auprès du préfet l'autorisation de se maintenir sur le territoire jusqu'à l'issue de la procédure de recours.

144. La décision de la Commission territoriale est susceptible d'appel devant un juge unique dans un délai quinze jours, recours non suspensif d'une décision d'éloignement du territoire national<sup>58</sup>. Le décret d'application de la loi<sup>59</sup> confère toutefois au Préfet la compétence d'autoriser l'étranger à se maintenir sur le territoire jusqu'à l'issue du recours. Pour être recevable, cette demande doit être motivée et alléguer de faits nouveaux ou de risques particuliers. La loi indique enfin que le recours peut être exercé depuis l'étranger via les services diplomatiques italiens. Une seule décision administrative relative au statut du demandeur d'asile peut suffire à entraîner son expulsion, ce qui à mon sens porte préjudice à la protection offerte. De plus, compte tenu de l'inertie et la complexité des procédures italiennes, la possibilité de recours depuis l'étranger et surtout les chances de succès paraissent fortement réduites.

145. Je tiens à ajouter une remarque, d'ordre plus général, qui concerne le délai imparti à la Commission territoriale pour rendre sa décision, dans les trois jours qui suivent l'audience. La Commission se compose de quatre voire cinq membres qui ne sont pas tous, au moins initialement, des spécialistes des problématiques de l'asile. Ce faisant, il apparaît difficile que les décisions puissent être prises dans de tels délais. Il en va de même pour les délais liés à la procédure d'asile simplifiée.

#### **b) La procédure d'asile simplifiée**

146. Elle concerne deux catégories de demandeurs : les étrangers qui ont présenté leur demande après avoir été arrêtés pour franchissement ou tentative de franchissement

---

<sup>58</sup> Article 1 ter, alinéa 6 de la loi Bossi-Fini.

<sup>59</sup> Article 17 du décret n°303/2004.

illégal de frontière ou se trouvent en situation irrégulière, et ceux qui, au moment où ils présentent leur requête, sont déjà frappés d'une mesure d'expulsion ou d'éloignement. Dans le premier cas, dès réception de sa demande, le requérant est placé dans un centre d'identification. Sa demande est transmise dans un délai de deux jours à la CT compétente. Celle-ci l'auditionne dans les quinze jours et prend sa décision dans les trois jours qui suivent l'audition. Le demandeur peut demander une révision de la décision dans les cinq jours. A ce titre, la procédure simplifiée offre donc une voie supplémentaire de recours par rapport la procédure ordinaire. Pendant la procédure de révision, le demandeur reste dans le centre d'identification. En cas de confirmation de la décision de rejet par la même Commission territoriale suppléée d'un membre de la Commission nationale, le demandeur peut introduire un recours non suspensif devant un tribunal ordinaire. Dans cette procédure, la loi autorise la rétention des demandeurs pour une période de 20 jours maximum. Si, à l'issue de ce délai, la CT n'a pas rendu de décision, le demandeur est libéré et obtient une autorisation de séjour de trois mois, renouvelable jusqu'à l'issue de la procédure. Si la décision est négative, elle est accompagnée d'un ordre d'expulsion. Dans le second cas – un étranger qui sollicite l'asile alors qu'il est sous le coup d'une mesure d'éloignement – le demandeur est placé dans un Centre de permanence temporaire et d'accueil. La procédure est ensuite la même, si ce n'est qu'il peut être maintenu jusqu'à soixante jours en détention en attente de la décision. La procédure simplifiée d'asile n'est donc pas pour une procédure expéditive. Appliqué avec les moyens et la rigueur nécessaire, la procédure simplifiée semble offrir les mêmes garanties procédurales que la procédure ordinaire.

147. La loi n° 189/2002 réaffirme que les demandeurs d'asile ne doivent, en principe, pas être détenus. Toutefois, l'article 32 de cette même loi prévoit que tout demandeur d'asile arrêté en situation irrégulière (à l'entrée, au cours de son séjour ou ayant tenté d'échapper à un contrôle à la frontière) doit être gardé dans un centre d'identification. La loi permet aussi au chef de la *Questura* de demander le placement en centre d'identification, pour un maximum de 20 jours, de tout demandeur aux fins :

- de vérifier son identité ou sa nationalité (en cas de doute ou d'absence de documents)
- de vérifier des éléments de sa demande d'asile, dans les cas où ces éléments seraient autrement perdus
- de déterminer si le demandeur d'asile est admissible sur le territoire

148. Le décret d'application de la loi précise que ces centres sont des centres fermés. Néanmoins, certains immigrants peuvent bénéficier d'un régime de « semi-liberté » entre 8h et 20h sur autorisation du directeur du centre. Des autorisations de sortie plus longues peuvent être accordées pour raisons personnelles, de santé ou familiales, ou encore pour des nécessités liées à l'examen de la demande d'asile. Si cette possibilité existe en principe, il semble qu'elle ne soit que très peu mise en œuvre. De plus, le non-respect des règles de sorties est considéré comme renonciation à la demande d'asile.

149. Différents types de centres d'accueil et de rétention pour étrangers ont été établis. La loi Bossi-Fini prévoit la création de centres d'identification destinés à retenir en détention les étrangers dont l'identité (CDI) doit être vérifiée. A leur côté, existent également les centres de séjour temporaire et d'assistance (CPTA) où les étrangers sont détenus avant leur expulsion. Il existe actuellement 3 centres d'identification à Foggia (200 places), Crotone (300 places) et Trapani (210 places). Le Gouvernement entend également en

ouvrir un CDI à Gorizia (150 places, ouverture en mai 2006), Milan (200 places prévus), Rome et Syracuse (projets restant à déterminer). En attendant l'ouverture de ces nouveaux établissements, certains centres sont utilisés à la fois comme centre de premier accueil, d'identification et CPTA ajoutant un peu plus à la confusion et mélangeant les étrangers en cours d'identification et ceux en voie d'expulsion.

150. Il est légitime pour un Etat de vouloir contrôler les flux de migrants et de s'assurer que la procédure d'asile n'est pas détournée de son but de protection des personnes persécutées. Il faut néanmoins garder à l'esprit, comme le rappelle d'ailleurs la loi Bossi-Fini, que la place d'un demandeur d'asile n'est pas dans un centre de rétention ou de manière plus générale dans un lieu où il/elle est privé(e) de sa liberté d'aller et de venir.
151. La mise en détention de demandeurs d'asile ne peut être acceptée que pour des périodes courtes et des raisons spécifiques. La loi crée une distinction entre les demandeurs entrés régulièrement qui bénéficient d'une procédure ordinaire et de leur liberté de mouvement et les autres dont le dossier est analysé en procédure simplifiée et sont maintenus dans un centre de rétention. Cette différenciation donne une « prime » à ceux dont la gestion administrative du dossier d'asile devrait être facilitée car entrés légalement sur le territoire avec un document d'identité en règle. Mais en contrepartie, elle rend le déroulement de la procédure simplifiée plus difficile pour les « irréguliers » alors même qu'il n'existe en fait aucune distinction entre ces deux types de demande d'asile.
152. Dans la pratique, très peu de demandeurs d'asile pénètrent légalement sur le territoire de surcroît en possession de documents d'identification. Si je peux comprendre la volonté de l'Italie de faciliter et réguler les procédures d'asile, il convient que les distinctions ne soient pas faites uniquement sur des questions d'ordre administratives et surtout que la détention ne soit pas la règle mais une mesure qui s'applique après une étude individuelle de chaque cas.

## **E. Les Centres de séjour temporaire et d'assistance**

### **a) Gestion et fonctionnement des CPTA**

153. Les *Centri di permanenza temporanea e assistenza* (CPTA), créés en 1998, sont destinés à maintenir sous contrôle de l'administration, c'est-à-dire en détention, les étrangers en instance d'éloignement. Les CPTA ont été établis afin de retenir les étrangers en situation irrégulière, ceux n'ayant pas le droit d'entrée ou de résider en Italie, ceux devant être expulsés ou reconduits à la frontière mais qui ne peuvent l'être immédiatement pour des raisons sanitaires, d'identification, de documentation de voyage ou en attente d'un moyen de transport.
154. L'Italie possède 15 CPTA de taille et de fonctionnement variables. Ils sont gérés par des associations caritatives, souvent de nature confessionnelle, ou par des coopératives sociales comme j'ai pu le constater à Ponte Galeria (Croix rouge) et à Lampedusa (Confraternité nationale de la Misericordia). Ces organisations sont liées par une convention avec le Ministère de l'Intérieur qui reste l'autorité de tutelle des centres.

Cette délégation dans la gestion des centres évite l'omniprésence du personnel du Ministère de l'Intérieur qui n'est présent que pour assurer la sécurité. De plus, comme j'ai pu le constater lors de mes visites à Ponte Galeria et Lampedusa, le personnel de ces centres est très dévoué et à l'écoute des étrangers.

155. Le fonctionnement des CPTA est régi par une circulaire du ministère de l'Intérieur du 30 août 2000, « *Direttiva generale in materia di Centri di Permanenza e di Assistenza ai sensi dell'art. 22, comma i) del DPR 31 agosto 1999* », qui contient une charte des droits et devoirs des migrants détenus. Cette directive n'ayant pas permis d'assurer une homogénéité dans la gestion et le fonctionnement des différents centres, le Ministère de l'Intérieur m'a indiqué qu'il avait édicté le 27 novembre 2002 des « Lignes directrices pour la gestion des CPTA ».
156. Ces normes reconnaissent un certain nombre de droits à l'égard des migrants retenus et leur garantissent des services. Ainsi ils ont le droit à pratiquer leur religion, à la confidentialité des entretiens avec leur avocat ou à s'exprimer dans leur propre langue ou dans une langue connue, si besoin avec les services d'un interprète. Ils peuvent aussi recevoir des visites de membres de leur famille, de leurs autorités diplomatiques ou des ministres du culte. Enfin, selon la circulaire du 30 août 2000, les associations gestionnaires des centres doivent fournir le gîte et le couvert, une assistance médicale, des vêtements et des produits d'hygiène aux personnes retenues ainsi qu'une carte téléphonique de 5 € et l'expédition de 10 courriers tous les 10 jours.
157. Concernant les visites d'ONG, seuls les membres des associations travaillant dans le centre sont habilités à y pénétrer. Beaucoup d'ONG et d'organisations actives en matière de droits des immigrés m'ont fait part de leur impossibilité de pénétrer dans les centres. Même si, selon l'article 32 de la loi Bossi-Fini, les représentants du UNHCR sont autorisés à ce rendre dans les CPTA en toutes circonstances, je considère primordial que des organisations responsables et indépendantes puissent accéder à de tels centres de rétention afin de garantir la transparence et la conformité des procédures de rétention et d'expulsion.

#### **b) Conditions de vie dans les CPTA**

158. Les conditions de vie dans les différents CPTA varient largement en fonction de l'infrastructure, du mode de gestion et de la population présente. J'ai visité le CPTA de Ponte Galeria, situé dans la municipalité de Rome. Au moment de ma visite, il accueillait 265 étrangers pour une capacité de 300 places. Le traitement accordé aux étrangers par la Croix Rouge italienne m'a semblé tout à fait satisfaisant. Les retenus sont hébergés dans des « petites maisons » comprenant un maximum de 8 personnes. Les allocations de place se font en fonction des origines et l'histoire de la personne. Chaque structure dispose d'une petite cour et est entourée de hautes grilles. Les portes des maisons et des grilles sont ouvertes durant la journée, ce qui permet aux retenus de circuler librement dans un espace plus grand que leur seule structure.
159. Il semble que tel ne soit pas toujours le cas. Il m'a été indiqué que des CPTA ne disposent pas toujours des structures adéquates (étrangers hébergés dans des tentes, absence d'espaces de récréation, peu d'accès à l'extérieur). Le nombre d'étrangers

détenus varie en fonction des flux migratoires et des interpellations. La surpopulation de certains CPTA est d'ailleurs fréquente ce qui a un impact négatif sur les conditions d'hygiène des personnes et des centres<sup>60</sup>.

160. En matière médicale, l'accès aux soins dans les CPTA et la prise en compte de la santé psychologique des étrangers ont été vivement critiqués car jugés largement lacunaires<sup>61</sup>. Les conditions constatées au CPTA de Ponte Galeria m'ont pourtant paru adaptées, le centre bénéficiant d'une structure médicalisée moderne et offrant les soins nécessaires aux retenus. Le suivi médical, assuré par la Croix rouge italienne, se fait de l'entrée jusqu'à la sortie du centre. Toutefois cette seule visite ne peut refléter la situation dans l'ensemble des 15 CPTA.
161. Enfin, lors de ma visite, j'ai remarqué que la construction d'un Centre d'identification dans la même enceinte que le CPTA de Ponte Galeria était en cours de préparation. Cette adjonction des deux centres répond au souhait du Ministre de l'Intérieur de construire des centres multifonctions allant de l'accueil à l'expulsion en passant par le traitement des demandes d'asile. Le traitement plus rapide des dossiers d'asile qui en résultera ne doit pas se faire au détriment d'une diminution des garanties et des protections offertes.

#### **F. La situation particulière sur l'île de Lampedusa**

162. L'île de Lampedusa est le point le plus au Sud de l'Italie, à seulement 113 Km des côtes tunisiennes. Ile de 20 Km<sup>2</sup> pour 5.500 habitants, elle est une destination privilégiée pour le tourisme estival italien. Néanmoins, depuis bientôt dix ans, elle est aussi l'une des portes d'entrée en l'Europe pour des migrants d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie transitant par l'Afrique du Nord.
163. A proximité immédiate de l'aéroport de l'île, un CPTA a été ouvert à titre provisoire en 1998 pour faire face aux arrivées des migrants venus en bateau principalement de Libye. Le centre est composé de structures préfabriquées accueillant une quinzaine de migrants chacune, la capacité maximale du centre étant de 190 personnes. Lors de ma visite, 178 hommes étaient retenus dans le centre. De par sa localisation, le centre est assez exigu et n'offre que peu d'espace libre autour des baraques d'habitation.
164. Le centre est géré par l'organisation religieuse de *Misericordia* qui emploie environ 25 personnes. Comme à Ponte Galeria, l'association s'occupe de l'hébergement, du gîte et du couvert des migrants. Les étrangers avec lesquels je me suis entretenu m'ont indiqué qu'ils étaient traités avec humanité et respect par le personnel de la *Misericordia* comme par la police qui assure la sécurité et l'ordre à l'intérieur du CPTA. Le personnel du centre et notamment son directeur m'ont indiqué leur satisfaction à réaliser ce travail malgré d'importantes difficultés lors d'arrivées massives.
165. Néanmoins, depuis ma visite à Lampedusa des allégations très inquiétantes ont été portées dans la presse quant à des actes de mauvais traitements et des brimades à l'encontre des étrangers retenus à Lampedusa. Il est indispensable que toute la lumière

---

<sup>60</sup> Rapport d'Amnesty International, *Italy : temporary stay – permanent rights*, juin 2005, EUR30/004/2005.

<sup>61</sup> Pour plus de détails voir le Rapport de Médecins sans frontières – Italie, *Rapporto sui centri de permanenza temporanea i assistenza*, janvier 2004.

soit faite et que toutes les conséquences en soient tirées à la fois sur la responsabilité individuelle que dans la prise en compte de possibles défaillances structurelles ayant permis la commission de tels actes.

166. En effet, avec l'arrivée de l'été, les bateaux affluent de plus en plus nombreux vers l'île et il est fréquent que le centre accueille d'immigrants bien au-delà de sa capacité maximum. L'année passée, le centre a accueilli jusqu'à 1.200 migrants en même temps. En cas d'afflux massif, les arrivants ne restent que peu de temps – 2 ou 3 journées environ – le temps pour l'administration d'organiser leur transfert vers d'autres centres en Sicile ou sur le continent.
167. Comme j'ai pu le constater, le centre est totalement inadapté pour accueillir une telle quantité de personnes même pour une durée limitée. En dehors des baraques, il n'existe que très peu d'espaces disponibles à l'intérieur de l'enceinte et ceux-ci ne permettent aucunement d'installer des logements même de façon ponctuelle. Je ne peux imaginer qu'elles ont pu être les conditions de promiscuité et de surpeuplement lors de ces arrivées massives. Le centre ne répond aucunement aux critères minimaux pour accueillir décemment un nombre de personnes supérieur à sa capacité maximale tant d'un point de vue de la capacité d'hébergement que pour des raisons sanitaires. D'ailleurs cette surpopulation a entraîné une altération accélérée des structures d'accueil et notamment des blocs sanitaires qui sont souvent dégradés (portes arrachées, toilettes bouchés, éviers abîmés).
168. Conscient de ces conditions inacceptables, le Ministère de l'Intérieur avait le projet de construire un autre centre sur l'île. Toutefois, en raison de l'opposition de la population locale, ce projet a été abandonné. Il existe désormais un projet de transformer une structure existante, une ancienne caserne militaire, en un nouveau centre pouvant accueillir jusqu'à 300 personnes. Les plans de ce futur centre m'ont été présentés et il m'a été indiqué que les travaux allaient prochainement débiter pour une mise en service prévue pour l'été 2006. Depuis ma visite, j'ai été informé que le Ministère de l'Intérieur avait l'intention de modifier le statut du centre de Lampedusa pour en faire un « centre de secours et de premier accueil » avec l'objectif de transférer le plus rapidement possible les arrivants vers d'autres centres préexistants ou en projet<sup>62</sup>. Je ne peux donc que saluer ces initiatives et inviter les autorités italiennes à les réaliser au plus vite. En effet, il est indispensable d'augmenter la capacité des centres d'accueil pour faire face aux arrivées massives et d'améliorer la gestion administrative, logistique et humaine de ces situations afin d'éviter que les événements passés se reproduisent.
169. Peu de temps avant ma visite<sup>63</sup>, le Ministère de l'Intérieur a ouvert un bureau dans l'enceinte du CPTA et deux policiers en charge de traiter les questions d'immigration sont désormais présents en permanence sur l'île. Précédemment, il était contraint de se déplacer d'Agrigente (ville du Sud de la Sicile située à 250 Km de Lampedusa) à chaque fois qu'une procédure administrative était initiée. En revanche, le juge de paix, qui doit théoriquement auditionner tout étranger lorsqu'une décision d'expulsion ou de reconduite à la frontière est prise à son égard, demeure toujours à Agrigente et devrait donc se rendre à Lampedusa en hélicoptère ou en bateau à chaque fois que nécessaire.

---

<sup>62</sup> A port Empédocle un centre de toile sera ouvert, à Agrigente le centre précédemment fermé sera restructuré et le centre de Caltanissetta devrait être agrandi.

<sup>63</sup> Depuis le mois de mai 2005.

## **G. L'éloignement de certains étrangers**

170. Nombreux furent ceux qui durant ma visite ont soulevés la question des circonstances dans lesquelles un certain nombre d'étrangers est renvoyé. Comme l'ont expliqué les autorités italiennes, de nombreux d'étrangers sont renvoyés dans des vols groupés rapidement après leur arrivée sur l'île vers différents pays et surtout en Libye. Ainsi, sur les 3.000 étrangers débarqués à Lampedusa entre septembre 2004 et mars 2005, 1.647 ont été renvoyés vers la Libye et 126 vers l'Egypte<sup>64</sup>.
171. Sur la base des informations qui m'ont été communiquées, les autorités italiennes éloignent vers la Libye les ressortissants libyens ainsi que des « Egyptiens ». Il m'a également été indiqué que ces reconduites à la frontière se faisaient sur la base d'une identification sommaire des arrivants. En règle générale, ce genre d'éloignement sont pratiqués très peu de temps après l'arrivée des migrants dans le centre de Lampedusa. Ces renvois sont opérés dans un contexte peu transparent en l'absence d'un contrôle externe et indépendant à la différence des autres points d'entrée en Italie
172. La loi prévoit que la police des frontières a la possibilité de refouler les étrangers qui se présentent à la frontière sans détenir les documents nécessaires à leur admission sur le territoire italien. Le même sort est réservé, à ceux qui, ayant tenté de la franchir illégalement, sont arrêtés à la frontière ou juste après. Un troisième cas de refoulement, concerne ceux qui, bien qu'ils ne remplissent pas les conditions d'entrée, ont été acceptés à titre provisoire sur le territoire pour des raisons humanitaires : c'est notamment le cas des personnes qui débarquent sur les côtes ou sont récupérées en mer et arrivant à Lampedusa. La loi précise toutefois, conformément au principe de non-refoulement de la convention de Genève, que le refoulement ne concerne pas les étrangers qui présentent une demande d'asile. Les conditions et les critères selon lesquels sont renvoyés ces étrangers sont donc déterminants afin de garantir le respect du principe de non-refoulement.

### **a) Identification des étrangers éloignés**

173. Avant le renvoi une identification sommaire est opérée par les autorités italiennes pour déterminer le pays d'origine de l'étranger. La majorité des arrivants à Lampedusa débarque sur l'île sans document d'identité soit qu'ils ont été perdus lors du voyage ou détruits par les migrants eux-mêmes, souvent sur les conseils des passeurs, pour rendre la procédure d'identification plus ardue. Une grande partie des personnes renvoyées en Libye sont, selon les autorités italiennes, des Egyptiens. Néanmoins, ils ne peuvent être éloignés vers Egypte en l'absence d'identification officielle des autorités consulaires égyptiennes en Italie. En pratique, la nationalité des étrangers est déterminée grâce à un bref entretien avec un policier et un interprète - au cours duquel ils pourraient éventuellement demander l'asile - et surtout sur la base de la langue parlée et de l'accent. A mon sens, une décision aussi lourde de conséquence que la détermination d'une nationalité et l'éloignement ne peut être prise en se basant sur un accent présumé ou sur la langue parlée.

---

<sup>64</sup> Communication du Ministre de l'Intérieur, Giuseppe Pisanu, devant le Sénat, 29 juin 2005.

174. Pour de multiples raisons, l'administration italienne n'a pas toujours recours à des interprètes professionnels lors de ces entretiens<sup>65</sup>. L'absence de professionnels assermentés ne fait que renforcer les craintes de partialité de la procédure et son absence de transparence déjà soulevées précédemment. Malgré le coût économique d'une telle mesure, il est indispensable d'assurer qu'un interprète professionnel soit présent lors de ces entretiens afin d'assurer que les dires des étrangers soient correctement interprétés.
175. Il est compréhensible qu'un Etat désire renvoyer les étrangers irréguliers qui ne sont pas des demandeurs d'asile ou qui n'entrent pas dans le champ d'une protection particulière. Néanmoins, il est impératif qu'un délai suffisant soit donné à ces personnes pour qu'elles puissent formuler une telle demande<sup>66</sup>. Les étrangers arrivent souvent dans des conditions de détresse physique et morale, affectés par un voyage périlleux et ne savent exactement où ils sont arrivés et quel va être leur devenir. En conséquence, il apparaît peu probable qu'ils puissent formuler immédiatement une demande d'asile voire laisser entendre qu'ils risquent de subir une quelconque persécution ou une violation des droits de l'Homme lors d'un entretien sommaire précédent l'éloignement.
176. Dans ce cas de figure, les éloignements s'opèrent sur la base de l'article 10 de la loi sur l'immigration et l'asile qui prévoit la possibilité, dans certaines conditions, de refouler des étrangers ayant pénétrés irrégulièrement le territoire italien. La décision de refoulement, à la différence de celle l'expulsion, ne requiert pas l'intervention d'un juge. Ainsi ces refoulements sont réalisés par l'administration sans aucun contrôle externe, en l'absence, dans le centre, d'une organisation ou autorité indépendante. Il apparaît donc que cette procédure n'est que très peu transparente et n'offre pas suffisamment de garanties aux arrivants.

#### **b) Pays de destination des personnes éloignées**

177. Il semble que l'Italie considère l'Egypte et la Libye comme des Etats sûrs vers lesquels peuvent être renvoyés des individus sans risque de violer le principe de non-refoulement ni de les exposer à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Comme je l'ai précédemment exprimé dans un avis<sup>67</sup>, même dans les pays démocratiques généralement sûrs, on peut rencontrer des situations dans lesquelles tous les individus ou tous les groupes ne sont pas en sûreté.
178. Sans faire une analyse détaillée des deux pays susmentionnés, on peut aisément admettre que leur caractère démocratique reste pour le moins perfectible. De plus, il convient de rappeler que la Libye n'a pas ratifié, ni même signé la Convention de Genève de 1951 relative à la protection des réfugiés. L'existence d'accords bilatéraux entre ces pays et l'Italie ou la mise en œuvre d'une coopération renforcée dans des domaines tels que le respect des droits de l'Homme ou la protection des demandeurs

<sup>65</sup> Certaines ONG m'ont indiqué que lors d'entretiens réalisées en mai 2005, c'est une amie égyptienne d'un fonctionnaire de la Préfecture d'Agrigento qui a servi d'interprète.

<sup>66</sup> Les principes directeurs du Conseil de l'Europe sur le retour forcé synthétisent le droit applicable en la matière. Le principe 2 sur l'adoption de la décision d'éloignement indique que la décision « ne doit être prise que si les autorités de l'Etat d'accueil ont pris en considération toutes les informations pertinentes dont elles disposent et qu'elles sont convaincues [...] que la mise en œuvre de cette décision n'exposera pas la personne [...] à un risque réel d'être exécutée ou soumise à la torture », Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 20 principes directeurs sur le retour forcé, 4 mai 2005, CM(2005)40.

<sup>67</sup> Voir l'avis du Commissaire aux droits de l'Homme sur certains aspects du projet de loi sur les étrangers du Gouvernement finlandais, CommDH(2003)13.

d'asile ne sauraient suffire à dédouaner l'Etat d'accueil d'une analyse suffisante de la situation individuelle de chaque personne reconduite à la frontière comme l'exige les principes des droits internationaux humanitaires et des droits de l'Homme.

179. Les autorités italiennes ont reconnu que le renvoi vers la Libye n'était qu'une étape et qu'il appartenait aux autorités libyennes de décider d'expulser les étrangers vers leurs pays d'origine. Néanmoins, les principes internationaux qui gouvernent la reconduite à la frontière, et notamment le principe de non-refoulement, imposent aux Etats de garantir que les personnes renvoyées ne sont pas des demandeurs d'asile potentiels. Ils requièrent également de s'assurer que l'Etat de retour n'exposera pas la personne à un risque de torture ou de mort par le biais d'un nouvel éloignement<sup>68</sup>. Dans l'éventualité où l'étranger n'a pu utilement accéder à une procédure d'asile, cette pratique constitue un refoulement indirect et laisse à un Etat non démocratique qui, de surcroît, refuse de s'engager à respecter le droit des réfugiés au niveau international de décider du sort de demandeurs d'asile potentiels ou de personnes susceptibles de subir des violations de leurs droits les plus fondamentaux.
180. Préoccupé par le risque que les autorités italiennes éloignent des demandeurs d'asile potentiels, je me suis entretenu avec le Ministre de l'Intérieur à ce sujet. Il m'a tout d'abord assuré de sa ferme volonté de voir le droit pleinement respecté mais il a admis avec moi que ce manque de transparence dans la procédure ouvre la voie aux doutes, critiques et éventuels abus. Le partenariat entre la société civile et l'administration italienne en matière de migration ayant démontré tout son intérêt – tant pour l'entrée sur le territoire avec le CIR que la gestion des CPTA –, le Ministre a donc accepté ma proposition de permettre la présence d'un bureau du UNHCR à Lampedusa dont les membres bénéficieraient d'un accès permanent au centre. Après ma visite, le Ministre m'a personnellement informé de la prise de contact entre ses services et le UNHCR ainsi que la prochaine ouverture du bureau. Le Ministre a aussi ouvert cette offre de coopération à IOM et la Croix rouge italienne et je suppose que les étapes pratiques nécessaires à la consolidation de cet accord sont désormais bien avancées. Cette initiative doit être hautement saluée car elle permettra, à n'en pas douter, de lever le voile sur les doutes pouvant exister quant aux éloignements et mieux garantir le plein respect du droit national et international.

## **H. Procédures d'expulsion**

181. Avant la loi Bossi-Fini, la majorité des décisions d'expulsion contenait une invitation à quitter le territoire dans les 15 jours. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, l'accompagnement à la frontière est devenu la règle. Dans l'éventualité où une reconduite ne peut être immédiatement exécutée, l'étranger est alors retenu dans un CPTA. Les étrangers peuvent introduire un recours devant un juge de paix contre la décision d'expulsion du Préfet. Le recours peut être introduit dans les 60 jours et le juge doit se prononcer dans les 20 jours qui suivent. Toutefois, le recours n'a pas d'effet suspensif sur la mesure d'expulsion.

---

<sup>68</sup> 20 principes directeurs sur le retour forcé, Principe 2 : « 3. Lorsque l'Etat de retour n'est pas l'Etat d'origine, la décision d'éloignement ne devrait être prise que si les autorités de l'Etat d'accueil sont convaincues, dans la mesure du raisonnable, que l'Etat de retour n'expulsera pas la personne vers un Etat tiers où elle se verrait exposée à un risque réel » de torture ou de mort, CM(2005)40.

182. Suite à une décision de la Cour constitutionnelle, un amendement a été ajouté à la loi Bossi-Fini<sup>69</sup> pour assurer un contrôle juridictionnel sur les décisions d'expulsion. Désormais, suivant la notification à l'étranger de son d'expulsion avec exécution immédiate par la *Questura*, un juge de paix est saisi dans les 48 heures et doit se prononcer dans les 48 heures suivantes sur l'opportunité de cette mesure. L'étranger est présenté au juge de paix dans le CPTA assisté d'un avocat. La décision du juge de paix est susceptible d'un recours non suspensif.
183. En cas d'impossibilité pour l'administration de procéder à l'expulsion dans le délai imparti, l'étranger est remis en liberté avec obligation de quitter de lui-même le territoire dans les 5 jours. En cas de non-respect de cet ordre, l'étranger peut se voir poursuivi pénalement avec une peine allant de six mois à quatre ans de prison accompagné d'une interdiction d'entrer sur le territoire italien allant de cinq à dix ans<sup>70</sup>. Interdit de séjour, il ne peut souvent pas retourner dans son pays pour les mêmes raisons qui ont empêchées sa non expulsion (manque de documents de voyage, absence de ressources financières). En conséquence, l'étranger qui n'a pu être expulsé devient en fait un « irrégulier régulier » en se maintenant sur le territoire italien après le délai de 5 jours. Il faut noter que les étrangers irréguliers ont accès gratuitement aux soins d'urgence.
184. Si aucune allégation ne m'a été faite concernant des violences des autorités italiennes lors d'expulsion, j'ai toutefois indiqué au Ministre de l'Intérieur que la présence d'un observateur extérieur et impartial pourrait garantir et renforcer le plein respect de la dignité humaine et la bonne réputation de l'Italie en la matière. C'est donc avec plaisir que j'ai accueilli les informations qu'il m'a transmises selon lesquelles des discussions sont en cours pour permettre aux médecins de la Croix rouge italienne d'accompagner les étrangers jusqu'à l'embarquement de l'avion lors des expulsions. En cas de recours à des vols non commerciaux pour transporter les étrangers éloignés, il conviendrait que ces mêmes médecins soient présents lors du vol.
185. Selon les informations fournies par le Ministre de l'Intérieur, l'Italie a reconduit à la frontière et éloigné du territoire 59.965 étrangers en 2004. Il faut noter que ce chiffre est en diminution par rapport aux années précédentes<sup>71</sup>. Le Ministre n'a pas manqué de rappeler que de tels retours ont un coût économique important – de l'ordre de 21 millions d'euros pour l'année 2004. A cela, il convient d'ajouter les difficultés que rencontrent les autorités italiennes, tous comme d'autres en Europe, dans la coopération consulaire. Beaucoup d'Etats refusent tout simplement de fournir des informations sur leurs ressortissants ou de coopérer dans l'octroi des documents nécessaires. Victime de sa situation géographique comme d'autres pays au Sud ou à l'Est de l'Europe, l'Italie doit assumer seule le poids financier du retour de migrant économique ayant réussi à atteindre la porte de l'Europe. Comme je n'ai jamais manqué de le rappeler<sup>72</sup>, il semble indispensable que les Etats membres de l'Union européenne partagent leurs responsabilités quant à ces migrants désireux d'accéder au territoire européen afin que leur soit garanti un accueil digne et le respect de leurs droits fondamentaux et humanitaires. De surcroît, l'Union européenne, en coopération avec les Etats concernés

---

<sup>69</sup> Décret-loi 241/2004 transposé par le Parlement en loi 271/2004.

<sup>70</sup> Article 14 alinéa 5 – ter du décret législatif n° 286/98, modifié par le décret législatif n° 241/04.

<sup>71</sup> 65.163 personnes en 2003 et surtout 88.501 en 2002.

<sup>72</sup> Voir le 4<sup>e</sup> rapport annuel du Commissaire aux droits de l'Homme, janvier - décembre 2003.

du continent africain, pourrait mettre en place une politique efficace et coordonnée offrant à ces personnes, aujourd'hui condamnées à une errance désespérée, une opportunité de rester dans leur pays d'origine avec un choix de vie suffisamment digne pour elles et pour leurs familles.

## **I. Décret antiterroriste et expulsion**

186. Peu de temps après ma visite, l'Italie a adopté une loi relative à la lutte contre le terrorisme<sup>73</sup>. Le décret permet de limiter l'accès à un avocat pendant les 24 premières heures de la garde à vue d'une personne soupçonnée d'être en lien avec des activités terroristes. Mais surtout l'article 3 permet à un préfet - et non plus à un juge - de décider de l'expulsion d'un étranger afin de prévenir un acte terroriste. De plus une telle décision administrative peut être prise uniquement sur la base d'indices ou de soupçons que cette personne menace la sécurité du pays. Enfin, le décret déroge une nouvelle fois au droit commun en ouvrant la contestation de la décision d'expulsion que devant les tribunaux administratifs. Cette procédure juridictionnelle est non suspensive. Dès son adoption, les autorités ont fait usage de cette disposition pour interpellier, interroger et expulser des étrangers présumés en lien avec des activités terroristes mais contre lesquels, on peut supposer que les éléments de preuves n'étaient pas suffisants pour initier une procédure pénale.
187. Selon les informations fournies par les autorités italiennes, ces expulsions, comme dans le cas d'expulsions ordinaires, ne peuvent s'opérer lorsqu'il existe un risque de persécution pour l'étranger. Cette garantie est en effet indispensable. Il est à mon sens tout aussi indispensable que l'appréciation de tels risques soit dûment analysée par une autorité judiciaire et non uniquement par une instance administrative représentant le Gouvernement, en l'occurrence un Préfet. Le recours judiciaire *a posteriori* et non suspensif ne peut être une garantie suffisante.
188. En matière de terrorisme, il est fondamentale que la voie privilégiée soit la poursuite pénale des terroristes et non le renvoi vers un autre pays. Cette facilité ne fait que déplacer un danger potentiel, sans pour autant le combattre efficacement. Comme je l'ai répété à de multiples reprises, la lutte contre le terrorisme ne doit pas se faire au détriment de principes tels que la démocratie et le respect des droits fondamentaux. L'adoption de procédures accélérées pour des raisons spécifiques ne peut se faire en ôtant à chacun le droit de se défendre de manière appropriée. J'invite donc les autorités italiennes à rapidement revoir cette loi afin d'assurer que les droits de la Convention européenne des droits de l'Homme et le principe de non-refoulement soient pleinement respectés.

## **J. Structures offertes aux demandeurs d'asile**

189. Le décret d'application de la loi Bossi-Fini ne précise pas les droits des demandeurs d'asile au cours de la procédure. Les précédentes règles demeurent donc applicables. Les permis de séjour accordés aux demandeurs d'asile ne leur permettent pas de travailler et sont délivrés en général trois à cinq mois après la présentation de la demande. Ce permis ouvre droit à un numéro de sécurité sociale, à une carte de séjour et à une allocation journalière de 17,56 euros pendant 45 jours, allocation accordée avec

---

<sup>73</sup> Décret-loi n°144 relatif aux mesures d'urgence pour lutter contre le terrorisme international du 27 juillet 2005 devenu loi n° 155/05 le 31 juillet 2005.

six mois de retard en moyenne<sup>74</sup>. Au lieu de percevoir l'allocation, les demandeurs peuvent être hébergés dans un centre d'accueil. Il convient toutefois de préciser que ces mesures sont destinées aux demandeurs d'asile qui ne sont pas détenus, donc principalement à ceux entrés légalement sur territoire.

190. Le programme national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (*Programma Nazionale Asilo*, PNA) a été mis en place en 2001 à l'instigation du Ministère de l'Intérieur, du UNHCR et de l'association des communes avec un cofinancement du Fonds européen pour les réfugiés. Impliquant de nombreuses ONG aux niveaux national et local, il consiste en un programme décentralisé d'hébergement dans des structures à taille humaine, souvent en appartement, accompagné d'une assistance juridique et sociale. Après trois ans de fonctionnement, le PNA a été remplacé en 2004 par un nouveau programme, le SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*), avec augmentation des fonds alloués. La loi confie désormais à l'ANCI (association des communes) le pouvoir de gérer les fonds auxquels s'ajoute le « 8/1000 », une taxe spécialement prélevée sur l'impôt sur le revenu. Au total, environ 90 communes sont concernées par le SPRAR, pour un total de 2.250 places.
191. La qualité des conditions d'accueil organisées dans le cadre du SPRAR fait apparaître de façon évidente les disparités de traitement entre les demandeurs d'asile. Car ce plan ne couvre qu'une part infime des besoins. Outre le fait que le budget alloué est insuffisant, il est réparti de façon très déséquilibrée sur le territoire italien, privilégiant certaines zones au détriment, notamment, du Sud et surtout de la Sicile qui reçoit pourtant un nombre important de demandeurs d'asile. Les carences du dispositif sont certes palliées par un grand nombre de solutions d'accueil de type caritatif ou associatif. Mais la plus grande responsabilité dans ce domaine revient aux autorités municipales et régionales responsables de l'accueil, l'aide et l'hébergement des demandeurs d'asile.
192. Lors de ma visite à Rome, j'ai ainsi pu constater les investissements réalisés par la Municipalité de Rome pour diriger ou subventionner des centres d'accueil et d'hébergement pour demandeurs d'asile. Elle investit annuellement 4,8 millions d'euros pour gérer ou financer 19 centres pouvant héberger jusqu'à 1.100 personnes. Le représentant de la municipalité m'a indiqué que Rome était dans une situation particulière en raison de l'ancienne procédure d'asile. Celle-ci était centralisée à Rome par la Commission centrale pour les réfugiés. Les personnes en cours de procédure avaient tendance à vouloir résider à proximité de la Commission et donc à Rome. La sectorialisation des procédures d'asile devraient entraîner une diminution du nombre de demandeurs vivant dans la capitale italienne. Une autre explication de cette présence importante à Rome réside dans les investissements considérables réalisés pour remplir au mieux ses attributions en matière d'hébergement. J'ai ainsi pu visiter un centre d'accueil directement géré par la ville et un autre géré par le *Jesuit Refugee Service*. Dans les deux cas, j'ai pu constater combien le personnel était à l'écoute des étrangers et comment des programmes spécifiques avaient été mis en place : programmes d'alphabétisation, d'italien ou de formation professionnelle. A chaque fois les intérêts et les objectifs des demandeurs d'asile et de leurs familles étaient pris en compte avant d'établir un projet d'intégration.

---

<sup>74</sup> Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les travailleurs migrants des Nations Unies, Mme Gabriella Rodriguez Pizzaro, concernant sa visite en Italie du 7 au 18 juin 2004, E/CN.4/2005/85/Add.3, 15 novembre 2004, p.19.

193. L'aide aux demandeurs d'asile étant la compétence des autorités locales, elle n'est donc pas similaire dans l'ensemble du pays. L'investissement dépend pour beaucoup de la volonté politique des entités locales ce qui provoque des disparités entre les régions. Il appartient donc aux autorités nationales de garantir les droits égaux aux demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire au risque de concentrer les demandeurs dans les villes les plus généreuses.

### **K. Mineurs migrants séparés**

194. Les mineurs migrants séparés sont placés sous la tutelle du Tribunal des mineurs et sont pris en charge par les administrations locales quand il est impossible qu'ils réintègrent leur foyer. Tout mineur séparé trouvé sur le territoire national doit être signalé au Comité des mineurs étrangers (CMS) qui relève de la compétence du Ministère du travail. L'Italie n'enregistre que peu de demandes d'asile de mineurs séparés pour une double raison. Tout d'abord, les pays d'origine des enfants ne sont pas affectés par des crises ou des dangers particuliers. Mais surtout, l'existence d'un mécanisme de protection spécifique pour les mineurs séparés n'oblige pas les enfants, comme dans d'autres pays, à recourir aux subterfuges de l'asile.

195. En 2004, 5.573 mineurs séparés étaient enregistrés par des municipalités en Italie, principalement des Roumains (37%), des Marocains (20%) et des Albanais (16%). Toutefois, ce chiffre ne concerne que les mineurs déclarés et n'est donc pas représentatif de la totalité des mineurs séparés. Beaucoup d'entre eux demeurent en dehors du système soit parce qu'ils ne souhaitent pas bénéficier de l'aide offerte soit parce qu'ils ne peuvent y accéder car victimes de réseaux de travail forcé ou de prostitution. Les centres d'accueil sont souvent confrontés à des cas de disparition, les enfants ne restant que peu de temps avant de s'enfuir. Il s'avère que ces situations sont souvent liées à la traite des êtres humains. C'est pourquoi, le Conseil de Turin a mis en place un centre pour protéger les enfants exploités dans lequel les enfants restent jusqu'à 60 jours et ne peuvent sortir sans être accompagné d'un éducateur. Ce mécanisme permet d'éviter les fugues, de laisser le temps d'identifier l'enfant et surtout d'établir une relation de confiance avec lui pour pouvoir ensuite décider de son avenir.

196. L'Italie reconnaît aux mineurs étrangers séparés les mêmes droits qu'aux mineurs italiens en situation d'abandon. Ils bénéficient ainsi d'une carte de séjour, d'un accès au système scolaire ou aux soins. Néanmoins, ils ne sont pas autorisés à travailler. Comme pour les demandeurs d'asile, la compétence en matière d'accueil et de protection des mineurs appartient aux autorités locales. Une fois encore, une grande disparité dans le traitement se fait jour. Si dans certaines villes, les centres spécifiques peuvent accueillir tous les enfants de la région, dans d'autres ceux-ci sont insuffisants. J'ai ainsi été informé que le manque de places obligeait certaines villes à héberger des mineurs séparés dans des centres d'accueil pour adultes.

197. Selon le décret d'application n° 303/2004, ils ne peuvent être retenus dans un centre de détention pour étrangers. Néanmoins, il m'a été fait état de cas où des mineurs étaient détenus avec des adultes dans des centres d'identification, à leur arrivée en Italie. Si le rapatriement n'est pas possible, la loi n° 189/2002 autorise l'octroi de permis d'études ou de travail ces jeunes qui atteignent leur majorité s'ils ont résidé en Italie pendant trois ans et ont suivi un projet d'intégration pendant au moins deux ans. Lors de ma visite au *Centro minori stranieri non accompagnati « Scuola di Volo »* à Rome, j'ai eu l'occasion

de discuter de la mise en œuvre de cette nouvelle disposition introduite par la loi Bossi-Fini. Tout d'abord, la majorité des mineurs séparés sont généralement âgés de plus de 15 ans quand ils entrent en Italie. Ensuite, il est fort difficile de prouver matériellement une présence continue de trois années sur le territoire italien. Si la procédure de régularisation ordinaire n'est pas acceptée à la majorité de l'enfant, il dispose néanmoins d'une autre procédure pour espérer rester en Italie en apportant la preuve d'un emploi et son intégration dans la société italienne. Même s'il pourrait être perfectionné en offrant notamment plus de centres d'accueil pour mineurs, le mécanisme de protection des mineurs séparés en Italie apparaît comme satisfaisant.

## VII. ETRANGERS REGULIERS

198. Au-delà de la politique relative aux migrations irrégulières et aux procédures d'asile, l'Italie a mis en place des procédures de migration régulière. Dès lors, depuis le début des années 90, les gouvernements italiens ont progressivement restreint les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire, tout en effectuant à intervalles réguliers des régularisations massives d'immigrés irréguliers. Entre 1986 et 1998, environ 800.000 étrangers ont été régularisés en 5 « vagues » successives (1986, 1990, 1995 et 1998). La dernière en date a eu lieu en 2003 et a permis la régularisation de 641.638 étrangers selon le Ministère de l'Intérieur. Pour obtenir cette régularisation, les étrangers devaient prouver qu'ils disposaient d'un travail depuis plus de trois mois en Italie.

### A. Quotas annuels d'immigration

199. Depuis plusieurs années, l'Italie met en place une politique de quotas annuels de travailleurs étrangers, selon les nationalités et les besoins du marché de l'emploi. En outre, elle accorde des quotas préférentiels aux pays qui collaborent dans la lutte contre le trafic illicite de migrants et qui ont signé des accords de réadmission<sup>75</sup>. Le décret du Président du Conseil pour 2004 prévoyait 79.500 places de travail dont 50.000 pour les salariés temporaires auxquels il faut ajouter l'autorisation d'entrée pour les travailleurs provenant de 8 des nouveaux Etats de l'Union européenne<sup>76</sup>. Pour faire venir un travailleur non-communautaire, un employeur doit garantir un logement décent, s'engager à payer les frais de voyage de retour et lui fournir un contrat de travail.

200. Il faut saluer la démarche positive de l'Italie dans cette politique qui offre une voie légale aux travailleurs désireux de migrer et une alternative à l'immigration clandestine. Dans la pratique, la politique des quotas pourrait avoir un effet bénéfique accrue si elle était pleinement en adéquation avec les besoins réels des employeurs. Les entrepreneurs que j'ai rencontrés dans le Veneto m'ont exprimé leur frustration quant aux méthodes utilisées pour définir les besoins nationaux, régionaux et locaux. Il semble que le nombre de permis de travail attribué ne soit pas toujours en relation avec les besoins du terrain et les entrepreneurs se retrouvent donc parfois avec des emplois non pourvus. En 2004, par exemple, ils avaient évalué leurs besoins à 6.000 travailleurs étrangers. Ils n'ont finalement obtenu l'autorisation de recruter que pour 2.300 travailleurs non

<sup>75</sup> En 2004, ces pays étaient l'Albanie, le Bangladesh, l'Egypte, le Maroc, la Moldavie, le Nigéria, le Pakistan, le Sri Lanka et la Tunisie.

<sup>76</sup> Malte et Chypre ne sont pas soumis à une restriction de la libre circulation des travailleurs.

communautaires. Une meilleure adéquation entre les quotas et le besoin réel permettrait un renforcement de la politique italienne de migration économique contrôlée ainsi qu'une diminution du travail non déclaré, fréquent dans les emplois saisonniers ou non qualifiés.

## **B. Droit de vote et participation des étrangers réguliers**

201. L'autonomie des régions italiennes a offert la possibilité aux autorités locales de conférer aux étrangers un droit de vote et de participation. Ces initiatives positives doivent être vivement soulignées tant elles permettent de faciliter l'intégration des étrangers dans la société italienne tout en leur reconnaissant une place et un rôle. La municipalité de Gênes a adopté le 27 juillet 2004 l'acte attribuant l'éligibilité et le droit de vote pour les étrangers réguliers en Italie depuis 5 ans et dans la commune depuis 2 ans. Le Conseil d'Etat, consulté par la région Emilie-Romagne sur le droit de vote aux élections locales des ressortissants non-communautaires, a exprimé un avis favorable<sup>77</sup> malgré la circulaire du Ministre de l'Intérieur donnant un avis contraire<sup>78</sup>.
202. A Rome, il existe un Conseil des étrangers composé de 4 personnalités élues qui représentent 298.000 étrangers résidant à Rome. Ces conseillers étrangers peuvent présenter des propositions de délibération, d'ordre du jour et participer aux Commissions du Conseil Municipal sans droit de vote. Comme dans d'autres villes italiennes, chacun des 19 arrondissements de la ville de Rome possède également un conseiller étranger. Lors de ma visite, j'ai pu rencontrer les représentants africains et des Amériques du Conseil des étrangers romains avec lesquels j'ai longuement discuté de la situation des étrangers réguliers en Italie. Selon mes différents interlocuteurs, outre les problèmes liés au logement, la principale difficulté pour les étrangers réguliers concerne l'obtention et le renouvellement des titres de séjour.

## **C. Obtention et renouvellement des titres de séjour**

203. Avec l'entrée en vigueur de la loi Bossi-Fini, les critères d'obtention des titres de séjour ont été renforcés. Les étrangers ayant bénéficiés de la procédure de régularisation opérée en 2002 ont obtenu des titres de séjour. Toutefois, ces titres sont renouvelables tous les ans, à la différence des titres attribués précédemment à d'autres étrangers. Concernant l'obtention d'une carte de séjour, il leur est nécessaire de démontrer une présence régulière et continue d'au moins six années sur le territoire italien, de disposer d'un contrat de travail et d'un logement décent.
204. Beaucoup d'associations comme les membres du Conseil des étrangers de Rome ont exprimé leur insatisfaction quant aux traitements des demandes d'obtention ou de renouvellement des titres de séjours. Tout d'abord, afin de déposer un dossier, il est souvent nécessaire d'attendre pendant plusieurs jours en raison du manque de personnel dans les questures pour traiter ces demandes. Ensuite, et surtout, les délais pour obtenir le nouveau titre sont souvent supérieurs à sa validité. Il faut parfois jusqu'à deux ans d'attente pour recevoir un titre de séjour dont la validité ne dépasse pas une année. Il est donc déjà périmé à la réception et le bénéficiaire doit immédiatement entreprendre la

---

<sup>77</sup> Avis 2004/8007 du Conseil d'Etat sur l'attribution du droit de vote aux élections locales des ressortissants non communautaires.

<sup>78</sup> Circulaire du Ministre de l'Intérieur (2004/4) sur l'attribution du droit de vote aux élections locales des ressortissants non communautaires.

procédure de renouvellement. De ressources plus importantes, ou simplement une meilleure efficacité, sont à l'évidence nécessaires pour éviter que des « sans-papiers réguliers » ne soient créés en raison de l'inertie administrative.

## VIII. LA COMMUNAUTE ROM

205. En 1999 la loi relative aux normes concernant la protection des minorités linguistiques et historiques a été adoptée<sup>79</sup>. Cette loi, transposition législative de l'article 6 de la Constitution italienne, prévoit la protection des minorités linguistiques historiques en Italie<sup>80</sup> et des mesures de protection dans des zones territoriales spécifiques. Les Roms ont été exclus du bénéfice de cette loi au motif que ce groupe n'est pas lié à un territoire déterminé. Il n'existe d'ailleurs aucun statut spécifique à leur attention dans la législation italienne. Mes discussions avec les autorités italiennes et les représentants de la communauté Rom ont aussi fait apparaître l'absence, beaucoup regrettée par ces derniers, d'une politique globale prenant en compte leurs problèmes.
206. Selon certaines estimations, les communautés roms en Italie se composent de 120.000 personnes principalement dans le centre et le Sud du pays. Des estimations indiquent un nombre de Roms italiens entre 60.000 et 90.000 et entre 45.000 et 70.000 Roms « étrangers » (nés hors d'Italie ou en Italie mais de parents non Italiens) principalement originaire des Balkans - ex-Yougoslavie, Bulgarie et Roumanie.
207. Comme le rappelle le rapport de l'ECRI<sup>81</sup>, les autorités italiennes ont tendance à considérer que les Roms sont des nomades qui souhaitent vivre dans des camps. Un préjugé courant les qualifie d'étrangers alors même qu'une grande partie de la communauté Rom est italienne.

### A. Accès à l'emploi

208. Lors de mes entretiens avec différents représentants de la communauté Rom, il m'a été expliqué que les difficultés rencontrées dépendaient de leur nationalité même si tous partageaient souvent les mêmes quartiers de résidence et les mêmes objectifs. Pour les Roms italiens, environ 40.000 d'entre eux sont sédentarisés alors que le reste vit de façon nomade en perpétuant les métiers traditionnels tel que l'élevage équestre ou le cirque. Ils rencontrent des problèmes dans la perpétuation de ces emplois en raison, certes, de l'évolution de la société mais aussi du manque de mise en œuvre de certaines lois. Ainsi, la loi n° 337 de 1968 sur les spectacles impose aux municipalités de réserver un emplacement spécifique pour les spectacles ambulants. Il semble néanmoins que ces espaces sont de plus en plus affectés à d'autres objets, privant les gens du spectacle de possibilité de revenus et entraînant la disparition progressive de ces métiers. Au surplus, selon mes interlocuteurs, ils se voient parfois refuser par les autorités locales l'autorisation de produire leurs spectacles sous l'accusation qu'ils entraînent une augmentation du vol et de la petite délinquance. J'invite donc les autorités italiennes à pleinement mettre en œuvre la législation relative aux spectacles et à poursuivre fermement tout acte ou propos raciste.

<sup>79</sup> loi n° 482/99 du 20 décembre 1999.

<sup>80</sup> Pour les populations parlant albanais, allemand, catalan, croate, grec, français, friulien, provençal, romanche, occitan, sarde, et slovène

<sup>81</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, deuxième rapport sur l'Italie, 23 avril 2002.

209. Les Roms non italiens sont eux confrontés à des difficultés pour obtenir des titres de séjour valides ou bénéficier d'une naturalisation. En effet, la législation applicable en la matière prévoit, entre autres, que leur octroi soit subordonné à l'obtention préalable d'un contrat de travail. Sans travail, ils ne peuvent donc pas obtenir un titre de séjour même s'ils ont vécu en Italie de manière continue pendant plusieurs décennies. Cette situation a des conséquences évidentes sur l'accès aux services de santé ou d'éducation.

## **B. Conditions de vie**

### **a) Accès au logement**

210. La communauté Rom est diverse dans ses origines, ses pratiques et ses ressources financières. Si certains vivent dans des logements traditionnels - logements sociaux ou propriétés privées -, une grande partie résident dans des « quartiers ». Il existe de deux types de quartiers Roms : autorisé ou non. A Rome, les quartiers autorisés consistent en des habitats préfabriqués alors que dans les autres villes les logements peuvent parfois être des caravanes ou des tentes. Dans les quartiers non autorisés, les Roms vivent également dans des préfabriqués, des caravanes ou des baraques rudimentaires.

211. Au cours de ma visite, je me suis rendu au *Campo Nomadi Casilino 900* à Rome, considéré comme non autorisé. Je tiens toutefois à préciser que ce statut n'empêche en rien la Municipalité de Rome de s'impliquer dans la vie de ce camp. Environ 650 personnes vivent aujourd'hui dans ce camp initialement occupé par des Roms venant de Yougoslavie à partir de 1969. Un petit nombre des Roms vivant dans ce camp ont la nationalité italienne mais la grande majorité d'entre eux sont des étrangers malgré une présence en Italie depuis plusieurs décennies pour certains. Les conditions de vie que j'ai pu constater reflètent la situation d'autres camps en Italie : accès sommaire à l'eau et à l'électricité, absence de voiries, d'éclairages, d'évacuations ou de drainage du site. Les logements sont dans des caravanes vétustes ou dans des habitations construites avec des matériaux de récupération. Dès lors, il est bien difficile de qualifier autrement ce camp que de bidonville.

212. Le représentant Rom du quartier m'a pourtant indiqué que des progrès importants avaient été réalisés récemment grâce à l'implication active de la municipalité de Rome. Ainsi depuis deux ans, un programme autogéré de surveillance et de sécurité du camp a vu le jour. Ils permettent de mieux impliquer la communauté vivant sur place tout en améliorant les relations avec les forces de police. De même un ramassage régulier des ordures est organisé, permettant de diminuer les risques de transmission de maladies et d'améliorer la salubrité du camp. La municipalité a également attribué quelques toilettes chimiques.

213. Les représentants municipaux présents dans le quartier lors de ma visite sont conscient de l'inadéquation du site et m'ont indiqué le souhait de la ville de trouver des solutions plus adaptées pour héberger dans des conditions décentes les Roms de ce camp. L'envergure de ce problème dépasse malheureusement la seule situation du *Campo Nomadi Casilino 900* de Rome et se reflète dans la plainte collective concernant l'accès au logement des Roms en Italie qui a récemment été déclarée recevable par le Comité européen des droits sociaux<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Affaire n°27/2004, *European Roma Rights Centre c. Italie*, déclarée recevable le 6 décembre 2004.

### b) Accès aux soins

214. Un centre médicalisé mobile se rend de façon régulière dans le *Campo Nomadi Casilino 900* et étant présent le jour de ma visite et j'ai eu l'opportunité de discuter avec le personnel médical. Les médecins m'ont expliqué que les conditions de vie extrêmement rudes ajoutées à la pauvreté et aux difficultés d'intégration ont des conséquences importantes sur la santé des Roms vivant dans le camp. En plus des maladies chroniques habituelles, les Roms développent de multiples affections dermatologiques et respiratoires souvent difficiles à soigner. Le suivi médical est d'autant plus difficile que leur accès aux soins dépend du centre mobile ou des urgences hospitalières. L'accès aux soins dentaires leur est plus difficile encore ce qui entraîne des dommages irréparables y compris chez les jeunes enfants par manque de soins et d'hygiène.
215. Encore une fois cette situation particulière semble révélatrice de la situation sanitaire d'une partie non négligeable de la communauté Rom en Italie. Si leurs droits sont en théorie les mêmes que les autres, l'accès direct aux soins est entravé par divers facteurs tels que l'absence de documents d'identité ou la méconnaissance du système. La pauvreté les empêche également de consulter des médecins aux moments nécessaires et l'accès à la médecine se fait trop souvent à l'hôpital, en dernier recours.

### C. Education

216. Les problèmes de transport auxquels font face les enfants roms qui vivent dans des camps éloignés des écoles, et la situation financière précaire de beaucoup de parents restreint leur accès à l'éducation. Ceci, ajouté à une certaine réticence culturelle à l'école de la part de certains parents Rom, résulte en un taux anormalement élevé d'absentéisme. Il faut toutefois souligner, comme le fait l'ECRI dans son rapport sur l'Italie<sup>83</sup>, que des efforts ont été entrepris dans ce domaine notamment grâce à la création de médiateurs culturels. Des cours de langue italienne pour adultes et des formations professionnelles ont aussi été initiés.
217. Une entrave à l'éducation, pourtant très simple, m'a particulièrement frappé. Les parents Roms m'ont fait part de leur grande difficulté quant à l'inscription de leurs enfants dans les écoles. La scolarisation des enfants jusqu'à l'âge de 13 ans ne pose pas de difficultés. En effet, jusqu'à cet âge, l'école est obligatoire pour tous les enfants et il n'est pas nécessaire de fournir des documents d'identité ou un titre de séjour pour scolariser des enfants. Au-delà de cet âge, la scolarisation est conditionnée par la fourniture d'un titre de séjour en règle. La plupart des enfants roms qui ne disposent pas de la nationalité italienne, n'ont pas non plus de titre de séjour en règle bien que nombres d'entre eux soient nés en Italie. Comme j'ai pu le constater au *Campo Nomadi Casilino 900*, l'absence d'un enregistrement formel de leur situation ou le manque d'un domicile légal reconnu par l'administration peut les empêcher d'accéder à l'éducation. Les parents ont montré leur découragement face à cette situation inextricable. Sans éducation, leurs enfants n'ont que très peu de chance de trouver un travail surtout dans la société italienne qui attache de plus en plus d'importance aux diplômes ; et sans emploi, pas d'intégration ni de possibilité d'obtenir des documents en règle. Il existe de leur part une volonté d'inciter leurs enfants à poursuivre les études, mais elle n'est pas soutenue par

---

<sup>83</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, deuxième rapport sur l'Italie, 23 avril 2002.

l'administration. Il est inconcevable, de mon point de vue, que des enfants désireux de poursuivre leur scolarité soient empêchés d'accéder à l'enseignement et au savoir pour des raisons purement administratives. Il est urgent de trouver une solution permettant aux nouvelles générations de Roms de suivre une scolarité normale.

## **IX. PROTECTION DES VICTIMES DE LA TRAITE**

218. Le fléau de la traite des êtres humains touche l'ensemble de l'Europe. Que ce soit pour la prostitution, le travail clandestin, la délinquance ou la criminalité, des réseaux de plus en plus organisés contraignent des hommes, des femmes, voire des enfants à des conditions de vie inhumaines. Il appartient dès lors à chaque Etat d'adopter une approche de prévention et de répression tout en coopérant avec ses voisins. Les efforts de l'Italie dans tous ces domaines sont particulièrement louables.
219. Le décret-loi 286/98, entrée en vigueur en 2000, et particulièrement son article 18, ont représenté une avancée considérable en ce qui concerne la protection de victimes. Cet article prévoit la délivrance d'un permis « pour protection sociale » de 6 mois renouvelable à l'attention des victimes de la traite qui collaborent avec les autorités policières ou de justice. Au 31 octobre 2003, 3.757 permis de résidence pour protection sociale avaient été délivrés. Une fois le permis obtenu, la victime peut travailler, étudier et bénéficier de l'assistance sociale et médicale via un programme de protection et d'assistance sociale. Le permis spécifique pour « protection sociale » peut être transformé en permis de travail ordinaire.
220. D'une manière plus générale, la loi reconnaît et soutient le rôle fondamental que joue les autorités locales et les ONG. Les programmes de protection et d'assistance sont développés par le secteur public comme le secteur associatif. Les institutions ouvertes aux victimes sont, de ce fait, diverses : certaines offrent une aide juridique, une protection matérielle, un hébergement plus ou moins long ou un suivi psychologique.
221. En 2003 une loi renforçant la criminalisation des actes de traite a été adoptée, privant notamment les trafiquants de certains de leurs droits afin d'éviter qu'ils poursuivent les activités depuis la prison et renforçant les peines pouvant être infligés aux membres des réseaux de traite. Elle vient aussi compléter les dispositions de la loi n° 286/98 en matière de permis de travail ou de résidence pour les victimes. Ce renforcement de la protection des victimes ajouté à l'accroissement des peines et des moyens d'enquêtes ont facilité la lutte contre la traite en Italie. Le nombre de poursuites concernant la traite est ainsi passé de 1.300 en 2002 à 2.200 en 2003.
222. Des centres d'accueil et de formation professionnelle sont désormais accessibles aux victimes de la traite. Enfin des programmes d'assistance et d'incitation au retour volontaire ont été établis. La loi établit un fonds à l'attention des victimes (pour l'aide juridictionnelle, la formation ou toute autre aide à l'intégration à destination des victimes), alimenté par l'Etat mais aussi par les confiscations des biens des trafiquants. L'Italie a de plus mis en place des programmes internationaux, en partenariat avec des ONG, pour faciliter le retour des victimes dans leur pays et notamment des mineurs séparés.

223. L'Italie dispose donc d'un arsenal législatif bien adapté pour protéger les victimes, poursuivre les membres des réseaux de traite qui dépasse en bien des domaines les exigences minimums des normes européennes. Elle réalise également un travail important en matière de prévention, organisant, en collaboration avec d'autres gouvernements et ONG, des campagnes de sensibilisation tant sur son territoire que dans les pays d'origine. Je tiens donc à saluer le travail de l'Italie en matière de lutte contre la traite qui allie répression ferme, protection des victimes et travail en amont pour stopper ce fléau.

## **X. LES INSTITUTIONS DE DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME**

### **A. La question d'une institution nationale de droits de l'Homme**

224. Depuis 1997, le Gouvernement italien a établi un Comité interministériel pour les droits de l'Homme (CIDU) au sein du Ministère des affaires étrangères. Il est composé de représentants de plusieurs Ministres ainsi que de diverses institutions publiques. Le Ministre des affaires étrangères nomme également 3 personnalités du monde des droits de l'Homme pour une durée de 3 ans. La société civile n'est pas représentée dans ce Comité même si elle est souvent consultée. Le Comité a notamment la responsabilité de réaliser un suivi de toutes les normes adoptées par les autorités italiennes en relation avec les engagements internationaux de l'Italie, superviser le respect des conventions internationales sur le territoire et maintenir le contact avec la société civile.
225. Lors de ma rencontre avec des membres du CIDU et de son Président, M. Calvetta, la possibilité d'établir une institution nationale des droits de l'Homme respectant les principes de Paris a été discutée. M. Calvetta m'a indiqué la ferme volonté du Gouvernement italien de mettre en place une telle institution en prenant pour exemple le modèle développé dans les pays francophones et en l'adaptant à la culture et aux traditions italiennes. Comme je n'ai pas manqué de lui indiquer, mon Bureau demeure à la disposition des autorités italiennes pour aider à l'élaboration d'un tel projet que j'appelle de mes vœux.

### **B. Les institutions des médiateurs**

226. Bien que l'Italie ne soit pas un état fédéral, il se trouve dans une situation similaire à l'Allemagne ou à la Suisse et ne dispose que de Médiateurs régionaux, à l'exclusion de tout Médiateur national. Des médiateurs officient dans différentes régions italiennes sans que l'intégralité du territoire ne soit couverte. Chacun d'eux dispose de compétences et de moyens variables liés à l'histoire et à la volonté des Régions mais leur rôle est fondamental tant l'Italie confère de compétences aux régionaux notamment en matière de logement ou de santé. Je suis convaincu de la grande utilité des médiateurs régionaux à protéger les administrés et plus largement à défendre les droits de l'Homme notamment en l'absence d'un médiateur au niveau national. J'appelle donc les autorités régionales à établir des médiateurs régionaux là où une telle institution n'existe pas, à procéder à leur élection le cas échéant et incite les autres à conférer les compétences et les moyens nécessaires à l'action des médiateurs existants.
227. Enfin, l'opportunité d'instituer un médiateur national en Italie est discutée depuis 20 ans. L'existence de médiateurs régionaux et d'une possible institution nationale de

droits de l'Homme ne limite en rien l'établissement d'un médiateur national. De très nombreux pays européens bénéficient du travail concomitant d'un Médiateur national, de médiateurs régionaux et le cas échéant d'une Commission des droits de l'Homme respectant les principes de Paris. Même si l'organisation étatique italienne est largement décentralisée, il n'en demeure pas moins qu'un nombre important de compétences relève toujours de l'autorité nationale. Un contrôle exercé par un Médiateur devrait permettre de faciliter les relations entre administrés et administration. De surcroît, un Médiateur indépendant et reconnu permettrait assurément de diminuer le nombre de recours introduit devant les juridictions civiles et administratives, réduisant par la même la surcharge de travail des tribunaux. Ce faisant, j'invite les autorités italiennes à évaluer la possibilité d'instituer un Médiateur national comme l'ont déjà fait 37 des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe.

## **XI. AUTRES SUJETS DE PREOCCUPATIONS**

228. Lors de ma visite, mon attention a été attirée par différentes problématiques que je n'ai pu aborder lors de mes entretiens avec les autorités. Néanmoins, je tiens à brièvement en faire état compte tenu de leur importance.
229. L'Italie, et surtout les grandes villes telles que Rome ou Milan, connaissent une crise profonde de l'accès logement. La question a été soulevée dans le rapport sous l'angle de l'accès au logement des Roms et des étrangers. Elle est pour autant plus large tant l'ensemble des résidents en Italie, qu'ils soient Italiens ou étrangers, rencontrent des obstacles à trouver des logements décentes. La spéculation immobilière, le développement rapide de certaines villes et le manque de logements sociaux engendrent l'exclusion des plus démunis des logements du parc privé. D'un autre côté, le parc de logements sociaux ne peut répondre à toutes les demandes en raison du peu d'investissements réalisés. Une réflexion d'envergure concernant l'investissement public, l'attribution d'allègements fiscaux aux propriétaires ou la relance de programme de construction devrait être envisagée pour permettre à chaque résident en Italie de pouvoir bénéficier d'un logement décent.
230. La société civile s'est dite préoccupée quant aux violences policières et aux poursuites pénales ouvertes contre celles-ci. Les manifestations de Gênes en 2001 ainsi que d'autres manifestations notamment contre la guerre en Irak en 2004 ont donné lieu à des interventions policières et au recours excessif de la violence voire l'usage d'armes à feu. Les enquêtes et les poursuites pénales sont en cours, certains procès ayant déjà eu lieu. Comme les ONG, il me paraît indispensable que la véracité des faits soit établie et que les responsables de tels actes soient traduits dans les meilleurs délais devant la justice.
231. Enfin, la question de l'indépendance des médias est un sujet sur lequel mon attention a été attirée par différentes personnalités. Il m'a surtout été fait état des lois Gasparri et Frattini. La loi dite Gasparri<sup>84</sup> transpose la limite de concentration dans chaque média à l'ensemble de ceux-ci. Les groupes de média sont désormais soumis à une limite de 20% du marché des médias et non plus à la seule télévision ou presse. La loi dite Frattini<sup>85</sup> met en place un organe administratif garantissant que les membres du Gouvernement n'utilisent pas leur pouvoir dans un intérêt personnel et interdit ceux-ci

---

<sup>84</sup> Loi n° 112/04 relative aux principes gouvernant le système de diffusion, la RAI et l'autorité chargé par le gouvernement de renforcer la législation sur la télédiffusion en Italie, adoptée le 3 mai 2004.

<sup>85</sup> Loi n° 215/04 relative à la résolution des conflits d'intérêts, adoptée le 13 juillet 2004.

d'avoir des responsabilités directes au sein d'entreprises. Quant à ces lois, je m'en remets entièrement à l'avis récemment rendu par la Commission européenne pour la démocratie par le droit – dite Commission de Venise - sur la compatibilité des lois italiennes « Gasparri » et « Frattini » avec les standards du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression et de pluralisme des médias<sup>86</sup>. Dans son avis, la Commission de Venise invite les autorités italiennes à soutenir la presse en raison de la concentration de la publicité et émet des doutes sur la capacité de la loi Gasparri à pleinement garantir le pluralisme médiatique en Italie. Sur la loi Frattini, elle considère que les critères établis dans la loi sont flous, les sanctions insuffisantes et s'interroge sur l'impact réel de cette loi sur la situation de certains membres du Gouvernement.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

232. Le Commissaire, conformément à l'article 3, paragraphes b, c et e, et à l'article 8 de la Résolution (99) 50 du Comité de Ministres, fait les recommandations suivantes aux autorités italiennes :

### Concernant le fonctionnement de la justice

1. Mettre en œuvre un programme de réforme pour diminuer les délais de procédure et l'arriéré des affaires notamment en simplifiant les procédures ;
2. Augmenter les moyens financiers et humains à la disposition de la justice spécialement en embauchant des assistants juridiques et des juges de paix ;
3. Procéder le plus rapidement possible à l'examen et au traitement des affaires encore pendantes devant les *sezioni stralcio* ;
4. Modifier le mécanisme de prescription afin d'en limiter les possibles abus ou procédures dilatoires en ne prenant en compte que le temps d'inaction des autorités publiques ;

### Concernant la réforme du droit pénal

5. Adopter une législation permettant la réouverture des procès pénaux en cas de faits nouveaux ou de décision de la Cour européenne des droits de l'Homme ;
6. Introduire dans le code pénal le crime de torture tel que défini en droit international ;

### Concernant le système carcéral

7. Prendre des mesures rapides pour diminuer la surpopulation carcérale notamment en favorisant les mesures alternatives et en augmentant la capacité des établissements pénitentiaires ;

---

<sup>86</sup> Avis 309/2004 du 13 juin 2005, CDL-AD(2005)017.

8. Recruter le personnel pénitentiaire pour combler les postes actuellement vacants et assurer que leur nombre soit en corrélation avec le nombre de détenus ;
9. Améliorer l'accès des détenus aux services de santé ;
10. Développer les activités offertes aux détenus et particulièrement les possibilités de travail ;
11. Allouer les fonds nécessaires pour le bon fonctionnement et la réhabilitation des centres pour mineurs ;

#### **Concernant le régime de l'article 41 bis**

12. Améliorer les conditions de détention pour les prisonniers soumis au régime de l'article 41 bis notamment en humanisant les lieux de vie et de promenade et en développant les activités offertes ;
13. Assurer un soutien psychiatrique suivi de ces détenus particulièrement lorsqu'une peine d'isolement diurne vient s'ajouter au régime de l'article 41 bis ;

#### **Concernant le système psychiatrique**

14. Recourir à l'avis favorable d'un médecin psychiatre avant tout internement obligatoire (TSO) ;
15. Augmenter le nombre de places offertes dans des structures et hôpitaux psychiatriques notamment à l'attention des malades chroniques et de longue durée ;
16. Garantir que le maintien des malades détenus dans les hôpitaux psychiatriques judiciaires (OPG) ne soit pas lié à un manque de places disponibles à l'extérieur ;

#### **Concernant les procédures et les demandeurs d'asile**

17. Ne recourir à la détention des demandeurs d'asile que dans des cas strictement nécessaires et après étude individuelle de chaque cas ;
18. Améliorer les conditions de détention dans les centres d'identification (CDI) et les centres de séjour temporaire et d'assistance (CPTA) ;
19. Garantir l'attribution des fonds nécessaires au fonctionnement des commissions territoriales ;
20. Etablir un deuxième degré d'instance dans le cadre de la procédure ordinaire d'asile dont la saisine soit suspensive d'éloignement ;
21. Pourvoir au respect des droits sociaux des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire et notamment en matière d'accès aux services de santé ;

22. Mettre en œuvre un programme permettant à tous les demandeurs d'asile de bénéficier d'un hébergement digne et de repas jusqu'au terme de la procédure d'asile ;

#### **Concernant le principe de non-refoulement**

23. Assurer le respect plein et entier du principe de non-refoulement lors des interceptions en mer comme lors des éloignements ;
24. Garantir un examen individuel de chaque cas ouvrant la possibilité aux étrangers arrivant en Italie de demander l'asile ;

#### **Concernant l'éloignement des étrangers**

25. Assurer que les expulsions d'étrangers considérés comme dangereux pour la sécurité nationale soient contrôlées et autorisées par une autorité judiciaire ;
26. Autoriser la présence d'un membre de la Croix rouge lors de vols non commerciaux transportant les étrangers éloignés ;

#### **Concernant la situation particulière à Lampedusa**

27. Revoir la gestion et la répartition des arrivées sur l'île de Lampedusa afin d'éviter que le nombre d'occupants dépasse la capacité maximum du centre ;
28. Dans l'attente de l'ouverture du nouveau centre, améliorer les conditions de vie dans le centre actuel notamment en rénovant les installations sanitaires ;
29. Faire toute la lumière sur les allégations portées dans la presse en octobre 2005 quant à des actes de mauvais traitements et des brimades et, le cas échéant, sanctionner les responsables ;
30. Permettre l'accès permanent du UNHCR au centre de Lampedusa afin de garantir la transparence des procédures ;

#### **Concernant les étrangers en situation régulière**

31. Faciliter les modalités et les procédures d'obtention des titres de séjour et l'accès au logement ;

#### **Concernant la communauté Rom**

32. Faciliter l'accès aux titres de séjour et, le cas échéant, à la nationalité aux membres étrangers de la communauté Rom qui résident en Italie depuis de nombreuses années ;
33. Poursuivre les programmes d'aide à l'accès au marché de l'emploi aux Roms ;

34. Mettre en œuvre, de façon prioritaire, un programme national pour offrir des conditions de vie digne aux Roms vivant dans des bidonvilles ;
35. Permettre aux enfants irréguliers, y compris roms, de poursuivre leur scolarisation après l'âge de 13 ans ;

#### **Concernant les institutions de droits de l'Homme**

36. promouvoir la mise en place d'un médiateur national et d'une institution nationale de droits de l'Homme conforme aux principes de Paris ;
37. Instituer et renforcer les compétences des médiateurs régionaux ;

#### **Concernant la liberté des médias**

38. Mettre en œuvre les Conclusions de la Commission de Venise afin de pleinement respecter les principes du Conseil de l'Europe en matière de soutien, concentration et contrôle des médias.

**ANNEXE**

**OBSERVATIONS ITALIENNES  
SUITE AU RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,  
M. ALVARO GIL-ROBLES, SUR SA VISITE EN ITALIE  
(10-17-juin 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 7<sup>th</sup> 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 13<sup>th</sup> 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 care<sup>87</sup>; District health care<sup>88</sup>; Hospital care<sup>89</sup>.

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.

---

<sup>87</sup> 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;

<sup>88</sup> **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;

<sup>89</sup> 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.

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 Interministerial 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*<sup>90</sup> (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);

---

<sup>90</sup> 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 toutes 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 doléuse à la connaissance des actes procéduriers par l'accusé.

Rémission 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 e 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 la quelle 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 demande sur requis si la Cour européenne a vérifié qui dans le procès la viol de l'article 6 de la Convention européen pour la Protection des Droits de L'Homme a eu lieu...L'Art.2 prévoit vis-à-vis les règles transitoires que "la requete de revision peut etre decise entre 180 jours de la date d'entrée en vigueur de la Loi en reference dans le cas dans lequel l'arret de la Cour européen ou la decision du Comité des Ministres a eu lieu avant de la date su-mentionnée. La révision des arrêts et des decrets\_p nales 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 demand e si le viol 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 nationaux 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 réforme 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 réforme 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 réforme 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 « Réforme 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 férié 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<sup>e</sup> 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 juge 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 approuvé 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 créiteurs 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 créiteurs 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 *Sgattoni* (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 referant 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 psychological 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 21<sup>st</sup> 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 psychotrope 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 neuro-psychiatry).

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 (Unita' 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 31<sup>st</sup> 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. su-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 régler 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 adapté 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 e de premier accueil ;
- 2° - la restructuration et la réouverture du Centre d'Agrigente ;
- 3° - l'agrandissement et la rationalisation du Centre de Caltanisseta 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 Mammì 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<sup>91[1]</sup> and 51<sup>92[2]</sup> 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

---

<sup>91[1]</sup> 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."*

<sup>92[2]</sup> 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 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*<sup>93[3]</sup> 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))<sup>94[4]</sup>.

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.

---

<sup>93[3]</sup> *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.*

<sup>94[4]</sup> *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.