Garante Nazionale
dei diritti
delle persone
detenute o private
della libertà personale

Relazione al Parlamento 2018

Mauro Palma *(Presidente)*
Daniela de Robert *(Componente)*
Emilia Rossi *(Componente)*

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale

Relazione al Parlamento 2018

Credits

La stesura della Relazione è stata curata collettivamente dalle diverse Unità operative dell'Ufficio del Garante nazionale, con il coordinamento del Collegio.
In particolare, la redazione dei paragrafi e la predisposizione dei dati sono state realizzate da: Alessandro Albano, Elena Adamoli, Luca Aquila, Massimiliano Bagaglini, Paola Barbaro, Daniela Bonfirraro, Laura D'Antonio, Raffaele De Filippo, Daniela de Robert, Antonella Dionisi, Salvatore Fachile, Gaspare Giglio, Luca Imperatore, Fabrizio Leonardi, Gilda Losito, Davide Lucia, Antonio Marchesi, Antonio Martucci, Gianni Massaro, Mauro Palma, Dario Pasquini, Emilia Rossi, Claudia Sisti, Giovanni Suriano, Armando Vincenti.
Si ringraziano le Istituzioni dello Stato, centrali e locali, che contribuiscono con continuità a fornire dati al Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
Le illustrazioni dei capitoli di questo libro sono state realizzate da Lucangelo Bracci, Ludovica Cefalo, Giulia Gardelli, Martina Gentile, Elisa Lipizzi, Martina Manna, Francesca Murgia, Enton Nazeraj, Giacomo Scoppola, Daniele Setola della *Scuola di illustrazione Officina B5.* coordinati da Lorenzo Terranera.

Il progetto grafico e la sua realizzazione sono dello Studio Marabotto

Stampa:
Tiburtini srl - Roma

Indice

Introduzione 5

Nel corso di un anno 7
1. Un anno sotto la lente dei diritti 2. Un anno di attese 3. L'istituzione in cammino 4. Il reato di tortura: la sfida per la sua applicazione 5. La costruzione condivisa di una riforma 6. Un'Europa non più solidale.

Parole 41
7. Pena 8. Confine 9. Cura 10. *Accountability* 11. Prevenzione.

Mappe 65
(l'indice completo delle mappe, delle tabelle e dei grafici è a pag. 378)

Orizzonti 133
12. Verso nuove attenzioni 13. Verso gli obblighi positivi 14. Verso un modello costituzionale ritrovato 15. Verso i luoghi di segregazione informale 16. Verso una *Authority* 17. Verso una impostazione progettuale.

Libertà e salute 151
18. Disabilità e inclusione 19. Il Garante nazionale e la disabilità 20. Il rischio di privazione della libertà degli anziani 21. Le visite di monitoraggio 22. I dati sulle *social care home* 23. L'ampiezza del monitoraggio e la mappa delle strutture 24. L'analisi dei trattamenti sanitari obbligatori 25. Il registro del Tso e la notifica al Garante 26. La contenzione.

Penalità e libertà 173
27. La penalità osservata 28. Le vulnerabilità 29. La detenzione femminile 30. Ancora bambini detenuti 31. Le specialità 32. Superare le aree riservate 33. L'ostatività, fattore di insicurezza 34. Il diritto al lavoro 35. I reparti di medicina protetta 36. Il doppio binario 37. Le Rems 38. Fisico e psichico 39. Cosa vuol dire tutelare la salute 40. Comunità e privazione della libertà 41. In attesa di un ordinamento penitenziario minorile 42. Reclami al Garante 43. Obbligo di risposta tempestiva.

Migrazione e libertà 225
44. Trattenuti, ristretti, rinviati 45. Detenere amministrativamente 46. Le regole necessarie 47. *Hotspot*, ancora limbo giuridico 48. Un disciplina per gli *hotspot* 49. Luoghi informali di segregazione_50. L'età presunta dei minori 51. Riforme europee *in progress* 52. I rimpatri forzati 53. I respingimenti differiti 54. Il sistema di monitoraggio come progetto europeo.

Sicurezza e libertà 249
55. Le Camere di sicurezza 56. Ancora porte girevoli 57. Formare trattenere dignitosamente 58. *Taser* anche in Italia?

Reti 261
59. Garanti regionali, loro legislazioni e differenze 60. La costruzione di reti 61. Il sistema multilivello 62. Garantire i diritti dei disabili 63. Una norma primaria per il Meccanismo nazionale di prevenzione 64. Le richieste in attesa 65. I Garanti regionali.

Le pubblicazioni del Garante 311
Norme e normalità Lo Stato non uccide.

Norme e adempimenti del Garante nazionale 317

Sigle e acronimi

Apt	*Association pour la prévention de la torture*
Ars	Agenzia regionale di sanità
Ats	Agenzia di tutela della salute
Cahdph	*Ad hoc committee on the rights of persons with disabilities*
Cara	Centro di accoglienza per richiedenti asilo
Cas	Centro di accoglienza straordinaria
Cda	Centro di accoglienza
Ceas	Sistema europeo comune di asilo
Cedu	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
Cerc	*Centre for governmentality and disability studies*
Cie	Centro di identificazione ed espulsione
Cisis	Centro inter-regionale per i sistemi informativi, geografici e statistici
Cnf	Consiglio nazionale forense
Corte Edu	Corte europea dei diritti umani
Cpr	Centro di permanenza per i rimpatri
Cpsa	Centro di primo soccorso e accoglienza
Cra	Casa residenziale per anziani
Cpt	Comitato per la prevenzione della tortura
Crpd	Comitato per i diritti delle persone con disabilità
DeMon Base	*European detention monitoring knowledge base*
Dpr	Decreto del Presidente della Repubblica
Dsm	Dipartimento di salute mentale
Easo	*European asylum support office*
Epr	*European prison rules*
Fami	Fondo asilo migrazione e integrazione
Fra	*Agency for fundamental rights*
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
Gom	Gruppo operativo mobile
Icam	Istituto a custodia attenuata per detenute madri
Inmp	Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e il contrasto delle malattie della Povertà
Ipm	Istituto penale per minorenni
Lgbti	Lesbiche, gay, bisessuali, transessuali, intersex
Miur	Ministero dell'università e della ricerca
Mou	*Memorandum of understanding*
Msna	Minore straniero non accompagnato
Npm	*National preventive mechanism*
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Oim	Organizzazione internazionale per le migrazioni
Omc	Organizzazione mondiale del commercio
Oms	Organizzazione mondiale della sanità
Ong	Organizzazione non governativa
Onu	Organizzazione delle Nazioni unite
Opcat	*Optional protocol to the convention against torture*
Opg	Ospedale psichiatrico giudiziario
Ptri	Percorso terapeutico riabilitativo individuale
Ra	Residenza assistenziale
Rems	Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza
Rsa	Residenza sanitaria assistenziale
Sai	Servizio di assistenza intensificata
Smop	Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg
Sop	*Standard operating procedure*
Spdc	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura
Sprar	Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati
Spt	Sottocomitato per la prevenzione della tortura
Ssn	Servizio sanitario nazionale
Ssr	Servizio sanitario regionale
Sso	Servizi di superamento degli Opg
Tfue	Trattato di funzionamento dell'Unione europea
Tso	Trattamento sanitario obbligatorio
Uepe	Ufficio di esecuzione penale esterna
Unhcr	*United Nation high commissioner for refugees*
Uosp	Unità operativa di sanità penitenziaria
Uuoo	Unità operative

Certamente il 2017 può essere considerato il primo anno di consolidamento dell'attività del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Infatti, la centralità assegnata nell'anno precedente all'avvio della interlocuzione istituzionale della nuova autorità di garanzia, alla individuazione del personale e relativa assegnazione, nonché alla definizione di regole interne e metodo di lavoro, l'anno che questa Relazione considera è stato caratterizzato dalla effettiva attività nelle diverse aree in cui si realizza la privazione della libertà personale nelle sue variegate forme.
Sono aree diverse che richiedono strumenti differenziati di analisi e di intervento perché eterogenei sono i problemi che ciascuna di esse pone. Tutti uniti però dal 'filo' della privazione della libertà personale da parte dell'autorità pubblica, sia che essa si realizzi in virtù di un atto di legge che la consente o la impone, sia che invece sia il risultato di una situazione di fatto che determina in concreto l'impossibilità della persona di agire con libertà di movimento e di determinazione del proprio essere in un luogo. Questo filo che unisce l'esercizio della forza legittima da parte dell'istituzione pubblica volto a privare una persona del suo bene principale, quale è la libertà, finisce con il connotare soggetti con storie e vissuti diversi con la stessa caratteristica di vulnerabilità *rispetto all'esercizio dei propri diritti e alla possibilità di renderli effettivi pur nei limiti che la situazione contingente determina.*

Le aree di privazione della libertà personale spaziano, quindi, da quella di ambito penale a quella di tipo amministrativo, a quella in ragione sanitaria fino a quella che si determina in situazioni in cui alla persona non è riconosciuta autonomia decisionale e l'istituzione assume il compito di determinare la sua quotidianità.

Sono, quindi, sostanzialmente quattro le aree su cui il Garante nazionale ha operato nel suo secondo anno di attività. La prima è certamente la più evidente anche nella propria denominazione: riguarda la detenzione penale, sia degli adulti che dei minori, la privazione della libertà nelle comunità chiuse ove una persona è ristretta in virtù di un provvedimento appunto di natura penale e, quindi, abbraccia una grande varietà di situazioni soprattutto per quanto riguarda la giustizia minorile. Questa area, che include anche la giustizia penale militare, è forse la più presidiata attraverso il potere di vigilanza della magistratura, l'attività di molteplici attori istituzionali, quali i membri del Parlamento e i Garanti territoriali dei detenuti, nonché l'attività di un mondo associativo attento e presente.

La seconda area, connessa sostanzialmente alla precedente, ma certamente non esauribile in essa, riguarda la possibilità di fermo e di privazione della libertà di persone, anche se per brevi periodi, da parte delle Forze di Polizia ai fini identificativi, investigativi o perché colte in flagranza di reato: oltre,quindi, alla più consueta attività della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, coinvolge anche l'attività delle Polizie locali, inclusa quella condotta dalla Polizia municipale, soprattutto nelle grandi città.

Ampia è l'area della privazione della libertà nel contesto del fenomeno dell'immigrazione irregolare o illegale: innanzitutto riguarda i Centri di permanenza per il rimpatrio, istituiti nel 2017 (decreto legge

17 febbraio 2017 n. 13 convertito in legge 13 aprile 2017 n. 46, in particolare l'articolo 19) per superare progressivamente i precedenti Centri di identificazione ed espulsione; riguarda poi gli hotspot*, dove la privazione della libertà precedente il foto segnalamento prosegue spesso* de facto *pur non circondata dalle garanzie che connotano una privazione della libertà* de iure*; riguarda le strutture aeroportuali o portuali per le persone non ammesse nel territorio nazionale e, infine, i voli di rimpatrio forzato. Il Garante nazionale è stato infatti designato come organo di monitoraggio di tali rimpatri (ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della Direttiva europea 115/2008/CE), così superando la procedura d'infrazione che era stata aperta nei confronti del nostro Paese per l'inadempienza nel non aver designato proprio tale organo.*

L'area sanitaria, del tutto quindi estranea a qualsiasi ragione penale o amministrativa, costituisce la quarta area di privazione della libertà che il Garante nazionale è chiamato a considerare come propria competenza nei suoi obblighi di vigilanza e di esercizio dei poteri affidatigli dalla legge. Certamente riguarda i trattamenti sanitari obbligatori (Tso) che già nella definizione implicano la privazione della libertà, ma riguarda anche le residenze per disabili o anziani ove, in alcune circostanze può determinarsi una situazione de facto *d'impossibilità di esercizio diretto dei propri poteri e della propria autodeterminazione. A questo compito il Garante nazionale è stato chiamato più recentemente a seguito di raccomandazioni formulate dal Comitato Onu sui diritti delle persone con disabilità (paragrafo 33 della Risposta italiana del 14 giugno 2016 al Comitato).*

Queste aree, già incluse nelle previsioni della legge istitutiva del Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale (decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146 convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10), sono state ri-definite dalla designazione del Garante stesso, con compiti di coordinamento dei Garanti territoriali, quale "Meccanismo nazionale di prevenzione" previsto dal Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat) ratificato dall'Italia (legge 9 novembre 2012 n. 195). Il Protocollo definisce poteri e obblighi del Meccanismo nazionale di prevenzione e costituisce così l'area di intervento del Garante nazionale.

Questa designazione definisce la connotazione internazionale del Garante nazionale, chiamato a tessere relazioni, collaborazioni e comuni analisi con gli organismi analoghi che operano nei Paesi parti del Protocollo e altresì il suo compito nella costruzione di una rete collaborativa con i Garanti territoriali che soddisfino i pre-requisiti che le Nazioni unite richiedono per essere attori della propria funzione di prevenzione e tutela dei diritti. Da qui la forte attività svolta nel secondo anno di vita del Garante con il risultato di un ampio riconoscimento in sede internazionale della realtà costruita nel nostro Paese, presa a esempio di piena rispondenza ai requisiti internazionali e di efficacia dell'azione preventiva.

Certamente, tuttavia, l'introduzione di un organismo di vigilanza e monitoraggio non è di per sé sufficiente alla prevenzione di possibili situazioni di non rispetto della dignità della persona, né alla effettività della tutela dei diritti di chi, privato della libertà, è affidato alla responsabilità dello Stato. Occorre sempre far crescere la cultura dei diritti, in primo luogo in chi in tali Istituzioni opera e, parallelamente, nella società esterna che affida a essi un compito di delega non semplice. Da qui la vasta azione di formazione che il Garante nazionale ha sviluppato in quest'anno, sia autonomamente che in collaborazione con le Amministrazioni interessate. La formazione con la Scuola della Magistratura, la Polizia di Stato, la Direzione generale della formazione dell'Amministrazione penitenziaria, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, ha trovato uno sviluppo anche nelle continue collaborazioni con le Università italiane e straniere – in particolare in riferimento a Master di II livello – e con Istituzioni e Associazioni internazionali, la cui azione è particolarmente rivolta alle vulnerabilità sociali e all'effettività dei diritti per tutti. All'interno delle reti messe in campo dal Consiglio d'Europa per lo sviluppo di meccanismi nazionali di prevenzione nei Paesi che hanno ratificato l'Opcat, il Garante nazionale è stato, infatti, coinvolto come esperienza positiva di metodo di lavoro in grado di formare realtà nascenti.

Nel corso di un anno

Nel corso di un anno

2017

Marzo

6 **Lettera del Garante nazionale al sindaco di Ventimiglia.** Richiesta di chiarimenti sullo stop alla distribuzione di cibo e all'erogazione di acqua ai migranti.

8-10 **Discussione a Ginevra del VI Rapporto periodico sui diritti civili e politici.** Il Garante nazionale, in quanto National preventive mechanism (Npm), discute con il Comitato dei diritti umani dell'Onu il Rapporto periodico dell'Italia.

15 **Elezioni politiche nei Paesi Bassi.** Vittoria dei liberali. La destra populista di Geert Wilders si ferma al 13,1%. Crollo dei laburisti.

21 **Relazione del Garante nazionale al Parlamento.** Il Garante presenta nella Sala della Regina della Camera dei Deputati la prima Relazione al Parlamento, alla presenza della Presidente Laura Boldrini.
Nel pomeriggio si svolge la riunione di coordinamento dei Garanti Regionali.

22 **Firma della Convenzione di sovvenzione fra il Garante nazionale e il Ministero dell'interno** nell'ambito del progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" del programma Fondo asilo migrazione e integrazione (Fami).

Terrore a Londra. Attentato sul Ponte di Westminster: quattro le vittime. Ucciso anche un poliziotto.

23-31 **Visita regionale in Campania.** Monitorati sei Istituti penitenziari (tre maschili, un femminile e due per minori), due Centri di prima accoglienza per minori (Cpa) e una Comunità terapeutica per tossicodipendenti. Il Garante nazionale monitora inoltre tre Reparti di medicina protetta a Napoli e a Salerno, due Rems e alcune camere di sicurezza di Polizia di Stato, Carabinieri e Polizia locale.

25 **Celebrazione a Roma dei 60 anni dei Trattati di Roma.** Tutti i Paesi della Unione europea, escluso il Regno Unito, riuniti in Campidoglio firmano una dichiarazione per il rilancio del progetto europeo.

27 **Il Garante nazionale incontra il sindaco di Napoli Luigi de Magistris.**

29 **Si avvia formalmente il processo della Brexit.** La premier inglese Theresa May notifica al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk l'attivazione dell'articolo 50 del Trattato Ue che regola l'iter d'uscita dall'Unione di uno Stato membro.

30 **Esautorato il Parlamento in Venezuela.** Il Tribunale supremo di giustizia del Venezuela ha assunto tutte le funzioni dell'Assemblea nazionale, il Parlamento unicamerale che era controllato dall'opposizione, conferendo di fatto tutti i poteri legislativi al Presidente Nicolás Maduro.

Aprile

3 **Bomba nella metropolitana di San Pietroburgo.** Morte 15 persone. L'attentato rivendicato da un gruppo terroristico del Caucaso, affiliato ad al-Qaeda.

4-5 **Il Garante nazionale a Strasburgo per la conferenza di lancio della Rete europea Npm.**

5 **Comunicazione di inizio attività del progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati"** nell'ambito del programma Fami.

6 **Risarcimento per un gruppo di vittime di Bolzaneto.** L'Italia patteggia un risarcimento con sei vittime della violenza nella caserma di Bolzaneto al G8 di Genova del 2001.

7 **Attentato terroristico in Svezia.** A Stoccolma un camion travolge i passanti di una via del centro: cinque i morti.

8 **Si chiude l'era del terrorismo basco.** L'Eta (*Euskadi Ta Askatasuna*) consegna alla Polizia francese l'elenco di dodici suoi arsenali nascosti.

11 **Denuncia sulla persecuzione delle persone Lgbti in Cecenia.** Tre uomini sarebbero stati uccisi perché sospettati di essere omosessuali. Oltre cento avrebbero subito torture e maltrattamenti.

12 **Il Garante nazionale incontra a Roma il Capo dell'Unità C1** "*Irregular Migration and Return Policy*" della Direzione generale migrazione e affari interni dell'Unione europea.

Convertito in legge il decreto Minniti-Orlando del 17 febbraio. Il decreto su "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché misure per il contrasto dell'immigrazione illegale" diventa legge.

13 **Il Garante nazionale monitora un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.**

Russia condannata dalla Corte di Strasburgo per violazione dell'articolo 2 della Convenzione europea per i diritti umani. Secondo la Corte ci fu negligenza nel prevenire la strage di Beslan (Ossezia del Nord) del 2004 in cui morirono 334 persone, tra cui 186 bambini.

Nel corso di un anno

2017

15 **Un'autobomba ad Aleppo provoca la morte di 126 civili.** L'ordigno ha colpito degli sfollati sciiti che aspettavano di essere trasferiti dopo un accordo fra truppe governative e ribelli.

16 **Il Presidente turco Recep Tayyip Erdoğan vince il referendum sul presidenzialismo.** Critiche degli osservatori dell'Osce (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) sulla regolarità delle operazioni di voto.

19 **La Corte di Cassazione annulla l'assoluzione dei cinque medici accusati dell'omicidio di Stefano Cucchi.**

23 **Visita *ad hoc* all'Istituto di San Vittore di Milano.** In particolare, il Garante monitora il Reparto di osservazione neuro-psichiatrica (Conp).

24 **Visita tematica alle sezioni a regime speciale ex articolo 41bis o.p. dell'Istituto di Opera (Milano).** Il Garante ha visitato sia la sezione che la parte del Servizio di assistenza intensificata (Sai) dedicata ai detenuti in tale regime speciale.

Liberato Gabriele Del Grande. Il regista e blogger era stato fermato al confine con la Siria dove stava facendo alcune interviste e trattenuto in un Centro di detenzione amministrativa in Turchia dal 9 aprile.

25 **Il Garante nazionale incontra il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e i Direttori generali del Dipartimento** per presentare il suo mandato e esplorare delle forme di cooperazione.

25-26 **Visita del Garante nazionale ad alcuni *hotspot* insieme all'Associazione Ombudsman del Mediterraneo.** Una delegazione dell'Aom ha effettuato un monitoraggio degli *hotspot* di Ponte Galeria (RM) e di Trapani insieme al Garante, per il quale si trattava di visite di *follow-up.*

27 **Organizzazioni non governative (Ong) sospettate di complicità con gli scafisti.** Il Procuratore di Catania accusa alcune Ong che operano nel Mediterraneo in supporto ai migranti in acque internazionali di non chiari contatti con gli scafisti.

29 **Il Garante nazionale incontra il ministro della giustizia Andrea Orlando** per discutere le questioni relative all'avvio delle attività del Garante nazionale.

Maggio

5 **Visita tematica alla sezione a regime speciale ex articolo 41-bis o.p. dell'Istituto penitenziario de L'Aquila.** Il Garante prosegue il giro di visite alle sezioni a regime speciale.

7 **Emmanuel Macron eletto presidente della Repubblica francese.** Battuta al ballottaggio Marine Le Pen.

9 **Moon Jae-in eletto presidente della Corea del Sud.**

10 **Annuncio alla Commissione difesa del Senato:** Ong che si occupano del salvataggio dei profughi in naufragio nel Mediterraneo sono indagate per favoreggiamento dell'immigrazione.

15-16 **Visita ufficiale del Garante nazionale in Albania.** Incontro con il Presidente della Repubblica dell'Albania Ilir Meta, il ministro della giustizia, Petrit Vasili, il Capo dell'Npm dell'Albania e l'Ombudsman nazionale.

17 **Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Nigeria.**

Un ventenne italo-tunisino accoltella due militari e un agente alla Stazione centrale di Milano.

18 **Firmato il Protocollo di intesa** tra il Garante nazionale e l'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (Inmp).

19 **Iran al voto.** Hassan Rouhani confermato Presidente della Repubblica islamica dell'Iran.

20 **Visita *ad hoc* all'Istituto "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria.** La visita è mirata a monitorare l'Unità di osservazione psichiatrica.

22 **Strage alla Manchester Arena durante un concerto:** 22 morti e 500 feriti. L'attentato rivendicato dall'Isis.

24 **Visita tematica all'Istituto de L'Aquila.** La delegazione prosegue la visita iniziata il 5 maggio alle sezioni a regime speciale ex articolo 41 bis o.p..

Nel corso di un anno

2017

25 **Visita *ad hoc* all'Istituto "Lorusso e Cutugno" di Torino.** La visita è finalizzata al monitoraggio dell'Unità di osservazione psichiatrica "Sestante".

30-1 **Il Garante nazionale a Strasburgo** per le consultazioni degli Npm sulla "Bozza delle regole europee sulla detenzione amministrativa dei migranti", organizzate dal Consiglio d'Europa.

31 **Il Garante nazionale interviene come relatore alla "Conferenza sui problemi dell'esecuzione penale in Italia"**, organizzata dal Vice Presidente della Camera dei deputati Luigi di Maio.

Giugno

3 **Strage vicino al London Bridge:** auto sulla folla, otto le vittime. Un'auto si lancia sulla folla travolgendo i passanti.

Panico in Piazza San Carlo a Torino. Lo scoppio di due petardi durante la finale della Champions League provoca una fuga di massa con un morto e oltre mille feriti.

6 **Il Garante nazionale incontra la delegazione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt).** Il Comitato ha voluto sentire il Garante prima di iniziare la sua visita ai Centri italiani per migranti.

7 **Attentato Isis in Iran.** L'attacco al Parlamento e al Mausoleo dell'Ayatollah Khomeini provoca 18 morti.

8 **Visita *ad hoc* alla sezione G9 dell'Istituto "Raffaele Cinotti" di Roma** (Rebibbia Nuovo complesso).

Elezioni politiche nel Regno Unito: i conservatori non raggiungono la maggioranza.

10 **Visita tematica alla sezione a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. della Casa circondariale di Novara.** Prosegue il giro alle sezioni a regime speciale.

12-13 **Una delegazione del Garante nazionale viene udita a Ginevra dal Sottocomitato alle Nazioni unite per la Prevenzione della tortura**, e altri trattamenti o pene crudeli, inumani e degradanti (Spt) del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat).
Incontro, sempre a Ginevra, con i vertici dell'Associazione per la prevenzione della tortura (Apt).

14 **Incontro di Coordinamento dei Garanti regionali** per discutere le linee guida d'intervento e preparare il lancio della rete Npm.

Procedura d'infrazione dell'Ue contro Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca. La decisione dovuta all'indisponibilità dei due Paesi a partecipare al programma di *relocation* dei richiedenti asilo.

18 **Elezioni politiche in Francia.** Il Partito *En Marche* del presidente Emmanuel Macron conquista la maggioranza assoluta all'Assemblea nazionale.

16 **Muore l'ex cancelliere Helmut Kohl, padre della riunificazione tedesca.** Fu l'artefice della riunificazione tedesca dopo la caduta del Muro di Berlino e il collasso della Repubblica democratica tedesca.

20 **Ergastoli per la strage di Brescia.** La Cassazione conferma le condanne per i due terroristi neofascisti Carlo Maria Maggi e Maurizio Tramonte per la strage di Piazza della Loggia.

23 **Visita al Centro di primissima accoglienza (Cpsa) per minori non accompagnati e bambini bisognosi "Villa Spada" a Roma.**

Muore il giurista Stefano Rodotà, alfiere dei diritti civili. È stato il primo Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali.

Approvata la legge delega. Il Parlamento approva in via definitiva la legge n. 103/2017 "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario". Si apre il periodo per l'esercizio della delega.

Luglio

2-7 **Meeting di formazione del pool di monitor Frontex.** Il Garante nazionale partecipa a Lisbona all'incontro formativo di Frontex (Agenzia europea della Guardia di frontiera e costiera) *"Forced-Return Monitoring Training"*.

3-7 **Visita regionale in Abruzzo.** Monitorati due Istituti di pena per adulti uomini, due Reparti di medicina protetta e una Rems.

5 **A Bologna incontro con i Garanti regionali.** Il Garante nazionale partecipa alla formazione dei Garanti territoriali per illustrare le reti del progetto Fami e del sistema Npm in ambito Opcat da esso coordinate.

In Italia il reato di tortura è legge. Con 198 sì, 35 no e 104 astenuti la Camera approva in via definitiva il disegno di legge che introduce il reato di tortura nell'ordinamento italiano.

Nel corso di un anno

2017

10 **Rinviati a giudizio cinque carabinieri** accusati di essere coinvolti nella morte di Stefano Cucchi.

11 **Inaugurazione della "Casa di Leda" di Roma per detenute madri.** La prima Casa protetta per ospitare le madri detenute con i loro figli apre i battenti.

13 **Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.**

Muore il Premio Nobel per la Pace Liu Xiaobo. Il dissidente cinese, critico letterario e scrittore impegnato nella difesa dei diritti umani era in prigione dal 2009 con sentenza definitiva nell'anno successivo, proprio quello del conferimento del premio.

14 **Promulgata la legge sul reato di tortura.** Con la firma del Presidente della Repubblica è promulgata la legge n. 110/2017 che introduce all'articolo 613-bis il reato di tortura nel codice penale. Partono le polemiche sulla sua applicabilità effettiva.

16 **Proteste di piazza in Polonia contro la riforma della giustizia.** Critiche anche dall'Unione europea per le limitazioni all'autonomia della magistratura.

20 **Mafia capitale.** Il tribunale non riconosce l'associazione mafiosa e gli imputati sono condannati per associazione per delinquere, oltre che per i reati specifici.

27 **Il Parlamento tunisino approva una legge contro la violenza sulle donne.** Abrogato l'articolo che prevedeva il "perdono" per lo stupratore di una minorenne in caso di matrimonio riparatore.

28 **Supporto alla Guardia costiera libica.** Il Governo vara la missione di supporto alla guardia costiera libica nel contrasto al traffico di esseri umani. Il Parlamento darà il suo via libera ad agosto.

31 **Pubblicato l'avviso pubblico per la selezione di esperti prevista dal progetto Fami** "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati".

Assemblea costituente in Venezuela. Il Venezuela elegge l'Assemblea costituente voluta dal presidente Nicolás Maduro e internazionalmente contrastata: anche l'Italia non la riconosce. L'indomani arrestati i leader dell'opposizione.

Codice di condotta per le Ong. Il Ministero dell'interno. Il Ministero propone un codice di condotta per le Ong che si occupano del salvataggio dei profughi nel Mediterraneo. Il codice è approvato, in successive tappe, da Moas (*Migrant offshore aid station*), *Save the children, Proactive open arms e Sos Méditerranée.*

Agosto

14 **L'Ambasciatore italiano torna al Cairo.** L'Ambasciatore Maurizio Massari era stato richiamato a Roma ad aprile in seguito al caso Giulio Regeni.

17 **Muore Adriana Tocco.** Per molti anni Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Campania, era tra le fondatrici del Cidi, il Centro iniziativa democratica insegnanti.

Attacco terroristico in Spagna. Un furgone si lancia addosso alla folla sulla Rambla a Barcellona travolgendo i passanti: 15 morti, fra cui 3 italiani. Un altro attacco a Cambrils fa una vittima.

21 **Terremoto a Ischia.** Una scossa di magnitudo 4 ha colpito l'isola e la costa flegrea. Danni soprattutto a Casamicciola. Due le vittime e decine i feriti; una famiglia tratta in salvo dall'abitazione crollata.

24 **Sgombero di un palazzo crollato nel centro di Roma.** Scontri tra Polizia e occupanti, inclusi richiedenti asilo in un palazzo a due passi dalla sede del Consiglio superiore della magistratura. Non chiaro l'impegno del Comune per trovare loro una decorosa sistemazione.

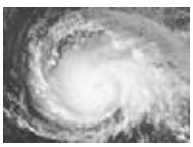
28-30 **A Ginevra discussione su migrazioni e rischio di tortura.** Una delegazione del Garante nazionale partecipa alla consultazione di esperti dello *"Special Rapporteur"* sulla tortura delle Nazioni unite su "La tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti e l'immigrazione".

Settembre

6 **Respinto il ricorso contro la *relocation*.** La Corte di giustizia europea respinge il ricorso contro il piano dell'Unione di ricollocamento obbligatorio dei richiedenti asilo, presentato da Slovacchia e Ungheria, entrambe appartenenti al cosiddetto "Gruppo di Visegrád".

7 **Avvio del secondo interpello per la selezione del personale del Garante nazionale.** Verranno selezionate sei ulteriori unità operative dell'ufficio.

8 **Terremoto in Messico.** Un potente sisma di magnitudo 8,2 coinvolge la costa sud-occidentale del Paese e viene avvertita anche nella capitale. 370 le vittime. Uno dei terremoti più potenti mai registrati nel Paese.



10 **L'uragano Irma spazza la Florida e i Caraibi.** Potente perturbazione atlantica, da molti definita come la più grave degli ultimi dieci anni provoca 134 morti.

Nel corso di un anno

2017

12 **Incontro a Strasburgo con il nuovo Ambasciatore.** Il Garante incontra il Rappresentante permanente italiano presso il Consiglio d'Europa, Marco Marsili e il co-agente del governo italiano presso la Corte europea dei diritti dell'uomo per considerare i casi pendenti presso la Corte che attengono alla funzione del Garante nazionale.

15 **Commemorazione di Adriana Tocco** a Napoli alla presenza del Presidente emerito Giorgio Napolitano.

19 **Celebrazione del bicentenario della Polizia penitenziaria.** Nell'ambito delle celebrazioni per i 200 anni del Corpo di Polizia penitenziaria, viene svolta la cerimonia di consegna delle medaglie alle Terme di Caracalla a Roma alla presenza del Presidente della Repubblica.

24 **Elezioni politiche in Germania.** Vittoria dell'alleanza Cdu-Csu di Angela Merkel che ottiene il quarto mandato consecutivo da cancelliere. Per la prima volta entra in Parlamento il partito populista di estrema destra *Alternative für Deutschland*. I risultati elettorali, con la caduta dei due partiti della Grande coalizione, rendono difficile la formazione del nuovo governo.

25 **Referendum per l'indipendenza del Kurdistan in Iraq.** Vittoria schiacciante dei sì. Per il primo ministro iracheno è «una decisione unilaterale che va contro la Costituzione e la pace sociale». Il Presidente turco Erdoğan schiera le truppe al confine.

25-6 **Visita regionale in Lombardia.** Monitorati sei Istituti di pena, una Rems, due reparti ospedalieri di medicina protetta, una struttura residenziale per persone disabili e alcune camere di sicurezza delle diverse Forze di polizia.

26-28 **Il Garante nazionale a Rabat** per la "Riunione regionale dei Meccanismi nazionali di prevenzione dell'Africa del Nord" organizzata dall'Associazione per la prevenzione della tortura (Apt).

29 **Visita *ad hoc* all'Istituto penale di Bologna.** Incontro con il personale dell'Istituto. Visitata una camera di sicurezza della Polizia di Stato.

30 **Scade il programma europeo di ricollocamento obbligatorio.** L'obiettivo prefissato, che prevedeva il ricollocamento di 160.000 richiedenti asilo entro settembre 2017 ridotto poi a 98.225 a seguito dell'Accordo del 2016 tra Unione europea e Turchia, non è stato raggiunto.

30-1 **Visita tematica alla sezione a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. dell'Istituto di Opera (Milano).** Il Garante continua il monitoraggio di tutte le sezioni a regime speciale.

Ottobre

1 Referendum sull'indipendenza in Catalogna. Per il Governo di Madrid il referendum è illegale. La *Policia nacional* e la *Guardia civil* intervengono per fermare il voto per l'indipendenza e sequestrare le urne: centinaia i feriti.

2-4 Incontro internazionale degli Npm a Vienna. Il Garante nazionale partecipa al seminario organizzato dal Consiglio d'Europa su "Condizioni detentive - standard nazionali e internazionali e prassi. Co-creare una panoramica comparativa degli aspetti chiave".

5 XVIII Agorà Penitenziaria del Simpse (Società italiana di medicina e sanità penitenziaria). Il Garante nazionale partecipa al convegno sul tema "Salute in carcere e Lea 2017: punto di svolta".

6 Premio Nobel per la Pace all'organizzazione no profit Ican, *International campaign to abolish nuclear weapons*. Nella sua motivazione, il comitato che assegna il premio rimarca che l'Ican, coalizione che raccoglie 486 associazioni di 101 paesi, ha conferito «nell'ultimo anno una nuova direzione e un nuovo vigore agli sforzi per raggiungere un mondo senza armi nucleari».

12 Il ministro dell'interno Marco Minniti vieta la 'marcia su Roma' del movimento neofascista Forza nuova. Secondo il ministro dell'interno, la manifestazione annunciata per il 28 ottobre «richiama in modo palese l'atto di nascita del regime fascista e la Marcia su Roma. È evidente che una manifestazione così si porrebbe in chiaro contrasto con l'ordinamento giuridico, con la legge Scelba e quella Mancino».

14 Strage in Somalia. A Mogadiscio un camion pieno di esplosivo salta in aria vicino al Ministero degli esteri e a un hotel; una seconda esplosione, nel quartiere di Wadajir. Oltre 300 i morti. È l'attentato più grave nella storia del Paese.

15 Elezioni politiche in Austria. Vittoria del 31enne cristiano-democratico Sebastian Kurz, che si appresta a diventare il più giovane cancelliere del mondo.

17-19 Incontro degli *ombudsmen* del Mediterraneo. Il Garante partecipa come relatore alla sessione di formazione dei collaboratori degli ombudsmen membri dell'Aom (*Association des ombudsman de la Méditerranée*).

21 Il Governo di Mariano Rajoy commissaria il Governo autonomo catalano. A seguito della dichiarazione unilaterale di indipendenza votata dal Parlamento catalano, il premier spagnolo Mariano Rajoy destituisce il presidente catalano Carlos Pudgemont e i membri del governo e scioglie il Parlamento.

22 Il Giappone alle elezioni politiche: maggioranza assoluta al partito liberaldemocratico di Shinzo Abe. Dalle elezioni anticipate per la Camera Bassa, il primo ministro Shinzo Abe esce politicamente rafforzato, dopo che la coalizione che lo sostiene formata dal partito liberaldemocratico Jimintō e dall'alleato partito centrista Kōmeitōha mantenuto una grande maggioranza parlamentare.

Nel corso di un anno

2017

23-25 **Seminario sul monitoraggio dei rimpatri forzati.** Primo Seminario di formazione del Garante nazionale previsto nel progetto Fami "Realizzazione di un sistema di monitoraggio sui rimpatri forzati" e Seminario di formazione interno all'Ufficio del Garante.

26 **Tre condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia.** L'Italia è condannata, con due distinte sentenze, per le violenze, qualificate come tortura, commesse nella caserma di Bolzaneto in occasione del G8 di Genova del 2001 e per quelle commesse da parte di agenti della Polizia penitenziaria nel carcere di Asti nel 2004, anch'esse qualificate come tortura.

27 **Il Parlamento catalano proclama l'indipendenza.** Il Presidente della *Generalitat catalana* Carles Puigdemont viene destituito dal Governo centrale di Madrid in base all'articolo 155 della Costituzione spagnola.

Novembre

2 **Parere del Garante nazionale sul primo decreto di riforma penitenziaria.** Inviato al ministro della giustizia il parere Garante nazionale sul primo schema di decreto legislativo attuativo della legge 23 giugno 2017 n.103, ricevuto il 27 ottobre.

3 **Approvata la nuova legge elettorale.** La legge 165/2017, nota come "rosatellum" dal nome del deputato relatore Ettore Rosato, è promulgata.

3-4 **Visita tematica alla sezione a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. di Sassari.**

5-10 **Visita regionale in Sardegna.** Monitorati quattro Istituti penitenziari, un Istituto per minori, una Rems e alcune camere di sicurezza di Polizia e Carabinieri. Particolare attenzione è riservata alle sezioni di Alta sicurezza per le persone accusate o condannate per reati di terrorismo (As2).

6 **Tragedia nel Mediterraneo.** Cinquanta naufraghi muoiono nel corso di un intervento della Guardia costiera libica che si contrappone all'azione di recupero in mare della Ong tedesca *Sea watch*.

8 **Visita di *follow up* all'Istituto penitenziario di Oristano-Massama.**

Federico Cafiero De Raho, già Procuratore di Reggio Calabria, è il nuovo Procuratore nazionale antimafia.

13-16 **Audizione riservata del Garante con il Cat (Comitato Onu antitortura).** A Ginevra il Garante nazionale viene audito sullo stato di attuazione in Italia della Convenzione contro la tortura delle Nazioni unite e sullo sviluppo della rete Npm in Italia.

16 **Una luce per la riforma del regolamento di Dublino.** Il Parlamento europeo vota a larga maggioranza il mandato negoziale che autorizza l'iter di riforma del regolamento di Dublino III.

17-18 **Il Garante partecipa alle celebrazioni per il decennale del *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* a Parigi**, meccanismo di prevenzione analogo al Garante stesso e attualmente presieduto da Adeline Hazan, dopo l'avvio per molti anni di Jean-Marie Delarue.

17 **A 87 anni muore, nel reparto detentivo dell'Ospedale di Parma, Totò Riina.**

22 **Secondo parere del Garante nazionale inviato al ministro della giustizia.** Questo parere riguarda gli schemi di decreto legislativo in materia di giustizia riparativa e ordinamento penale minorile, anch'essi relativi alla delega della legge 103/2017 per la riforma dell'ordinamento penitenziario.

Ergastolo per l'ex generale Ratko Mladić. La condanna in relazione al massacro di Srebrenica (11 luglio 1995) emessa dal Tribunale penale internazionale per la ex lugoslavia.

22-23 **Il Garante nazionale incontra a Roma il Npm Observatory.** Nell'ambito europeo una nuova rete si è costituita quale supporto ai meccanismi nazionali di prevenzione previsti dall'Opcat: si tratta di *Npm Observatory* con cui il Garante nazionale ha avuto un incontro a Roma per ipotizzare forme di collaborazione.

24 **Attentato all'uscita della moschea a Bir al-Abed** (villaggio vicino a Arish) nella penisola del Sinai in Egitto: circa 300 i morti.

26-27 **Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Tunisia**, inclusa la fase di pre-ritorno al Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) di Bari, recentemente riaperto.

28 **Incontro con i Garanti regionali.** A Roma si tiene un incontro di coordinamento del Garante nazionale con i Garanti regionali e quelli territoriali delle Regioni prive di proprio Garante delle persone private della libertà.

Nel corso di un anno

2017

Dicembre

1 **Parere del Garante nazionale sul terzo decreto.** Inviato al ministro della Giustizia il parere sullo schema di decreto legislativo in materia di misure alternative alla detenzione in carcere, in attuazione della legge delega n.103/2017 sulla riforma dell'ordinamento penitenziario.

6 **Gerusalemme capitale d'Israele per gli Usa.** Donald Trump annuncia ufficialmente il riconoscimento di Gerusalemme come capitale d'Israele e il conseguente trasferimento dell'ambasciata statunitense da Tel Aviv.

9 **Visita *ad hoc* alla Casa circondariale femminile "Germana Stefanini" di Roma-Rebibbia** per un incontro le detenute in regime As2.

11 **Primo *workshop* Fami. Incontro-laboratorio di formazione sulla tutela dei diritti delle persone soggette a rimpatrio forzato**, con la partecipazione dei Garanti regionali che hanno aderito al progetto Fami e interventi dei rappresentanti del Dipartimento di pubblica sicurezza e del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

Termina la predisposizione di pareri sulla riforma penitenziaria. Consegnato al ministro della giustizia l'ultimo parere del Garante nazionale sui testi di attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario dettata dalla legge delega n.103/2017, relativi alle misure di sicurezza e all'ordinamento penitenziario minorile.

12 **Riunione con l'Spt a Ginevra.** Nell'ambito del compito di coordinamento e supervisione affidato all'Spt dall'Opcat, si svolge un incontro di valutazione congiunta circa le caratteristiche di efficienza e indipendenza del meccanismo di prevenzione italiano.

15 **Divisioni al Consiglio europeo.** L'Unione si divide sul tema delle *relocation* dei migranti in occasione del Consiglio europeo a Bruxelles.

17 **I "Visegrád" deferiti alla Corte di giustizia.** La Commissione Ue deferisce Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca alla Corte di giustizia per inadempienza nelle *relocation*.

18 **Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.**

21 **Relazione sui migranti al Parlamento.** La "Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate" presenta la propria relazione al Parlamento: molte critiche sulla gestione dei privati nel sistema di accoglienza.

22 **Visita tematica alla sezione a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. dell'Istituto di Parma.**

Approvato il primo schema del decreto sulla riforma penitenziaria. Il Consiglio dei ministri approva e invia alle Commissioni giustizia di Camera e Senato il primo schema di decreto legislativo di attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario.

Approvata in Italia la legge sul biotestamento. La legge n. 219/2017 sulle disposizioni anticipate di trattamento (cosiddetto "biotestamento") è promulgata.

2018

Gennaio 2018

11-14 **Prosegue la visita a tutte le sezioni a regime speciale.** Visita alle sezioni a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. degli Istituti di Terni, Spoleto e Ascoli Piceno.

15 **Seminario di formazione sui minori stranieri non accompagnati.** Viene approfondita, in particolare, la legge 7 aprile 2017 n. 47 in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, cosiddetta "legge Zampa". Al seminario partecipa il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

17 **Seminario di formazione sui testi di riforma dell'ordinamento penitenziario in via di approvazione.**

18-19 **Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Nigeria**, incluse le fasi di pre-ritorno e pre-partenza al Cpr di Bari.

19 **Monitorato il pre-ritorno di un rimpatriando del Marocco al Cpr di Roma-Ponte Galeria.**

Liliana Segre nominata senatrice a vita dal Presidente della Repubblica. Vittima delle leggi razziali e della Shoah, sopravvisse al campo di concentramento Auschwitz-Birkenau.

20 **Visita al Reparto di medicina protetta dell'Ospedale di Belcolle a Viterbo.** La visita è rientrata nel quadro dell'accertamento delle strutture in grado di ospitare detenuti con particolari patologie.

Attentato a Kabul. Un attacco rivendicato dai talebani all'Intercontinental Hotel, spesso frequentato da esponenti governativi, provoca 40 vittime. Lo stesso albergo era stato oggetto di un attentato nel 2011.

22 **Monitoraggio della fase di pre-partenza a Palermo di un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.**

Nel corso di un anno

2018

22-24 **Seminario di formazione a Palermo.** Realizzato nell'ambito del progetto Fami e organizzato con l'ufficio del Garante regionale delle persone private della libertà della Sicilia, tratta modalità e regole per il monitoraggio dei rimpatri forzati.

23 **Visita di *follow up* all'*hotspot* di Lampedusa.** A un anno dalla prima visita, il Garante torna a monitorare la struttura.

24 **Conferenza stampa del Garante nazionale sulla visita all'*hotspot* di Lampedusa.** A seguito della visita, a Palermo, il Garante illustra alla stampa le condizioni materiali riscontrate nella struttura visitata, formalmente catalogata come *hotspot.*

Incontro con la "Clinica legale dei diritti umani" dell'Università di Palermo. Nell'ambito degli incontri con le realtà della società civili, il Garante ha avviato un primo contatto con la "Clinica legale", in vista di ulteriori possibili collaborazioni.

25 **Monitoraggio pre-partenza A Palermo.** Il Garante regionale effettua, insieme al Garante nazionale, un monitoraggio della fase di pre-partenza di un volo di rimpatrio forzato verso la Tunisia all'aeroporto di Palermo.

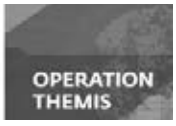
28 **Autobomba in un'affollata strada di Kabul:** più di 100 vittime. Secondo stime Onu, in Afghanistan nei primi sei mesi del 2017 sono stati uccisi 1662 civili.

29 **Presentazione di "Norme e normalità".** Con la partecipazione del ministro della giustizia Andrea Orlando, viene presentata all'Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani la prima raccolta delle Raccomandazioni fatte dal Garante nazionale nell'ambito dell'esecuzione penale in carcere per adulti.

Incontro di Coordinamento dei Garanti regionali e dei Garanti territoriali delle Regioni che sono prive di tale figura.

31 **Seminario sulla disabilità.** All'Istituto di Studi filosofici di Napoli, il Garante nazionale discute con le Università coinvolte i criteri di monitoraggio delle strutture residenziali chiuse per persone con disabilità e anziani.

Febbraio



1 **Frontex lancia l'operazione Themis, che sostituisce Triton.** La nuova iniziativa ha l'obiettivo di assistere le autorità italiane nel controllo del Mediterraneo e continuerà a includere le componenti di ricerca e soccorso.

Progetto nazionale su Architettura e carcere al Politecnico di Milano. Il Garante nazionale partecipa alla presentazione del Rapporto intermedio del progetto "L'architettura del carcere da spazio di detenzione a luogo di relazione".

2 **Visita *ad hoc* all'Istituto San Vittore di Milano.** La visita ha riguardato alcuni casi segnalati nella sezione femminile.

4 **Attentato a Macerata.** Un militante neofascista italiano ferisce sei cittadini stranieri di origine africana, forse come azione razzista di vendetta a seguito di un omicidio di una giovane di cui è accusato un cittadino nigeriano.

5 **Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.**

12 **Conferenza stampa del Garante nazionale.** Presentato il piano di monitoraggio delle strutture residenziali chiuse per persone con disabilità o anziane e la mappatura delle strutture stesse.

13 **Visita alle sezioni a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. dell'Istituto "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia (Nuovo Complesso).** Si concludono le visite tematiche ai reparti a regime speciale operative al momento.

15 **Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.**

16 **Sei ergastoli aggravati a giornalisti turchi.** Condannati per presunte attività eversive consistenti nell'aver sostenuto la rete di Fethullah Gülen, ritenuto dalle autorità connesso al tentato colpo di Stato del 15 luglio 2017.

19-22 **Visita tematica in Puglia e Basilicata.** Nel corso del monitoraggio sono state effettuate delle visite di *follow-up* al Cpr di Brindisi e all'*hotspot* di Taranto e sono stati visitati il Cpr di Bari e quello nuovo di Palazzo San Gervasio (Potenza) nonché alcune camere di sicurezza di Polizia municipale, Polizia di Stato e Carabinieri.

21 **Visita *ad hoc* all'Istituto penitenziario di Potenza.** Si è trattato di una visita generale all'Istituto.

27 **Visita *ad hoc* all'Istituto penale minorile "Cesare Beccaria" di Milano.**

28 **Visita del Garante in Piemonte.** Effettuata una visita di *follow-up* al reparto "Sestante" e un monitoraggio alla sezione cosiddetta "filtro" dell'Istituto "Lorusso e Cutugno" di Torino, con incontri con i responsabili amministrativi e sanitari.

Seminario di formazione per il monitoraggio dei rimpatri forzati, realizzato nell'ambito del progetto Fami, con l'ufficio del Garante regionale delle persone private della libertà del Piemonte.

Nel corso di un anno

2018

Marzo

1 **Visita di *follow-up* al Cpr di Torino.**

Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.

Monitorata la fase di pre-ritorno al Cpr di Torino di due rimpatri forzati con voli commerciali verso il Marocco e la Colombia.

2 **Visita al Reparto di medicina protetta dell'Ospedale "Le Molinette" di Torino.** La visita è rientrata nel quadro dell'accertamento delle strutture in grado di ospitare detenuti con particolari patologie.

4 **Elezioni politiche in Italia.** Si vota per il rinnovo del Parlamento e, in Lazio e Lombardia, per le elezioni regionali.

5-9 **Formazione a Praga organizzata da Frontex.** Un rappresentante del Garante nazionale a Praga per il secondo appuntamento di formazione del pool di monitor di Frontex per i rimpatri forzati (*"Forced-Return Monitoring Training"*).

5 **Visita di *follow-up* alle sezioni a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. dell'Istituto de L'Aquila.**

6 **Visita ad hoc al Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) dell'ospedale di Colleferro.** Prima visita alle strutture per il ricovero di pazienti in trattamento sanitario obbligatorio (Tso).

9 **La nuova legge sulla tortura e la sua applicazione.** Il Garante partecipa al convegno organizzato dall'Associazione "Franco Bricola" e dall'Università degli studi di Ferrara sui profili di applicazione della nuova fattispecie incriminatrice relativa al reato di tortura.

10 **Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Ferrara.** La visita è motivata anche da richieste formulate dal Garante locale e dal Garante regionale.

Visita a una persona detenuta presso il Campus biomedico di Roma. Il Garante ha verificato le condizioni di detenzione di un detenuto specifico.

12-14 **Dibattito a Strasburgo sulle sentenze della Corte Edu.** Il Garante nazionale partecipa a Strasburgo al dibattito tematico promosso dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, per illustrare le azioni messe in atto dall'Italia a seguito della condanna dell'Italia per il sovraffollamento carcerario.

12-13 ***Monitoring Homes for the Elderly.*** Il Garante nazionale partecipa a Treviri all'incontro internazionale presso la *Academy of European Law*, co-organizzato dal Consiglio d'Europa per definire standard di condizioni materiali e complessive delle strutture residenziali per anziani.

15-16 ***Lgbti in custody.*** Il Garante nazionale partecipa al meeting "*Lgbti in custody*" organizzato a Ginevra dall'Apt per definire una guida al monitoraggio delle condizioni delle persone Lgbti private della libertà.

18 **Vladimir Putin rieletto Presidente della Federazione russa.** Confermato il suo quarto mandato con oltre il 76% dei voti.

24 **Maria Elisabetta Alberti Casellati e Roberto Fico eletti** rispettivamente Presidente del Senato e della Camera dei deputati.

"March for Our Lives" **negli Usa.** Centinaia di migliaia di persone da Washington fino a Londra e Tokyo hanno sfilato alla Marcia per le nostre vite guidati dagli studenti per protestare contro la vendita delle armi.

27-28 **Progetto "DeMon Base".** Il Garante nazionale partecipa a Vienna all'incontro del Forum Npm sul "Progetto pilota per la costruzione di un contenitore europeo di conoscenza sul monitoraggio in ambito penale".

28 **Visita *ad hoc* al Spdc del Policlinico Umberto I di Roma.** Seconda vista del Garante nazionale nell'ambito del monitoraggio dei Tso.

29 **Il presidente egiziano Abd al-Fatt Al Sisi rieletto** con il 97% dei voti. Crollo dell'affluenza ferma al 40%.

31 **A Bardonecchia irruzione di agenti della Polizia francese in un locale delle Ferrovie dello Stato in uso a una Ong.** L'intervento, fortemente criticato dalle autorità italiane e oggetto di disputa diplomatica, viene giustificato da parte francese con la necessità di prelievo di urine di un migrante a fini investigativi.

Nel corso di un anno

2018

Aprile

5 **Incontro con la "Clinica rifugiati" di Torino.** Partecipazione del Garante nazionale alla presentazione della rinnovata Convenzione tra *International University College*, Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" e Garante delle persone private della libertà di Torino.

7 **Bombardamento a Duma.** Azione nella città siriana roccaforte dell'Isis, con bombardamenti che determinano numerose vittime e, secondo più fonti, intossicazioni da uso di armi chimiche. La riprovazione internazionale verso il supposto impiego di tali armi preconizza nuovi conflitti.

9 **Incontro del Garante nazionale con il nuovo Comandante generale dei Carabinieri Roberto Nistri.**

12 **"Elogio della Costituzione".** Organizzato in collaborazione con il Centro studi per la scuola pubblica (Cesp) e l'Università Roma Tre, incontro con i detenuti dell'Istituto "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia per i settanta anni della Costituzione repubblicana.

Monitoraggio di un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.

14 **Bombardamento congiunto nel corso della notte di Stati uniti, Francia e Regno unito ad alcuni stabilimenti siriani**, individuati, secondo quanto riportato dai governi coinvolti, come arsenali di armi chimiche, presumibilmente utilizzate nel bombardamento a Duma.

21 **Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Rovigo.** La visita è sollecitata anche dalle organizzazioni sindacali del personale.

26-27 **Discussioni a Mosca presso l'Università Mgimo.** Il Garante nazionale partecipa al tavolo di discussione organizzato all'Università statale di Mosca per le relazioni internazionali sull'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo relative alle condizioni detentive.

1. Un anno sotto la lente dei diritti

Se a volgersi all'indietro verso l'anno passato è lo sguardo di chi è privato della libertà, alcuni lampi rendono difficile una visione complessiva che faccia intravedere prospettive convincenti. Lo sguardo di chi non è libero è, infatti, fortemente condizionato dalla situazione al contorno, da ciò che avviene in contesti apparentemente irrelati alla propria situazione materiale di limite nel proprio movimento, nelle proprie relazioni e nell'autodeterminazione, ma che di fatto diviene elemento costitutivo del senso comune che plasma logica, disegno e condizioni della privazione della libertà.

I lampi della paura, dell'insicurezza, della difficoltà del vivere quotidiano determinano un senso comune che induce risposte scarsamente articolate, centrate sulla difesa da possibili aggressori. Così la rappresentazione individuale della complessità sociale non è più interessata alle motivazioni e alla cura delle ferite del proprio corpo collettivo, per rifugiarsi in una logica binaria in cui tale complessità si restringe al dualismo vittima-aggressore, senza riconoscere che ogni difficoltà o conflittualità ci interroga, parla anche di noi, anche quella espressa dalla commissione di un reato o dalla conduzione di una vita non iscrivibile nell'usuale concetto di normalità.

Sono i lampi che giungono anche dalle turbolenze che affliggono il pianeta: in primo luogo le guerre di cui diviene anche difficile disegnare una mappa che abbracci i luoghi del loro svolgersi nel 2017 e tantomeno ricordare la durata del loro protrarsi, ma anche la precarietà individuale rispetto agli attacchi di un terrorismo internazionale che ha rotto ogni schema del luogo sicuro perché agisce nei luoghi della formale tranquillità; così come i persistenti e aggravati disquilibri economici che portano la ricchezza del pianeta nelle mani di un sempre più ristretto numero di persone e le condizioni ambientali e climatiche che spesso di tali disquilibri sono cause e al contempo effetti. Turbolenze, lampi che pongono interrogativi circa l'effettività della tutela dei diritti fondamentali di ciascuna persona, qualunque sia il suo status soggettivo o la sua contingente situazione.

Il testo del primo articolo della Dichiarazione universale dei diritti umani ha continuato così a essere messo duramente alla prova nell'anno trascorso: «Tutti gli uomini nascono liberi e uguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza». Parole impegnative già nel tempo in cui venivano solennemente scritte, nello spirito del definitivo superamento delle tragedie che avevano caratterizzato la prima metà del secolo scorso, ma che appaiono ancora più difficili da rendere effettive nel presente. Oggi, forse, non potrebbero essere dette o scritte, senza che il pensiero corra alla Siria, allo Yemen, alla Libia e agli altri teatri bellici; senza che esse interroghino prepotentemente la stessa Europa, nei suoi nuovi e molteplici muri e nell'implicita incapacità di coesione che emerge dalla chiusura di alcuni Paesi alla possibile collocazione nel loro territorio di migranti che giungono alle sponde dei loro partner costieri. Un aspetto, questo, che ha dimostrato la volatilità degli stessi accordi definiti e sottoscritti all'interno dell'Unione europea e che rende lenta e quasi meramente teorica la cosiddetta *relocation* di persone richiedenti asilo: la capacità – o volontà – di prendere sul serio i diritti enunciati viene così messa concretamente in discussione.

Il testo del primo articolo della Dichiarazione universale dei diritti umani ha continuato così a essere messo duramente alla prova nell'anno trascorso: «Tutti gli uomini nascono liberi e uguali in dignità e diritti».

Nel corso di un anno

«Prendere sul serio i diritti» è una espressione ripresa da una grande figura del nostro Paese che ha speso la propria vita per l'effettività dei diritti e che ci ha lasciato nel corso del 2017: Stefano Rodotà, che ben conosceva il percorso che ha portato all'istituzione del Garante nazionale e ne ha seguito l'avvio con il suo sguardo acuto e speranzoso. Le sue analisi e la sua intransigenza nel vedere i diritti come sistema costitutivo della democrazia sono l'asse di lavoro a cui questa nuova Istituzione cerca ogni giorno di rapportarsi.

«Prendere sul serio i diritti» è una espressione ripresa da una grande figura del nostro Paese che ha speso la propria vita per l'effettività dei diritti e che ci ha lasciato nel corso del 2017: Stefano Rodotà, che ben conosceva il percorso che ha portato all'istituzione del Garante nazionale e ne ha seguito l'avvio con il suo sguardo acuto e speranzoso. Le sue analisi e la sua intransigenza nel vedere i diritti come sistema costitutivo della democrazia sono l'asse di lavoro a cui questa nuova Istituzione cerca ogni giorno di rapportarsi, così come cerca di cogliere quella capacità di leggere le radici delle conflittualità e i tessuti che, unendo, possono risolverle, proprio dello scrittore Petrag Matvejevic, anch'egli deceduto nell'anno trascorso. Ricordare queste figure e, insieme a esse, le analisi di Zygmunt Bauman, filosofo interprete del presente, non vuol significare guardare al passato – a tre grandi che hanno concluso la propria vita nel 2017 – bensì capire come esse siano riferimento e guida nell'azione di chi deve tenere insieme tre fattori diversi: la tutela dei diritti delle persone che, seppure per motivi diversi, hanno minore voce nel teatro del presente, la necessità di costruzione di coesione e di accettazione delle diversità, la capacità di lettura del mutamento soggettivo e sociale che rende spesso inapplicabili antiche categorie di analisi.

Ma, l'anno trascorso può anche essere letto attraverso segnali di apertura e speranza. In primo luogo l'estensione delle reti di connessione proprio attorno al tema della tutela delle vulnerabilità: la rete dei Paesi che ha ratificato il Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat) si è estesa e copre ormai (1 aprile 2018) ben 87 Paesi – oltre ad altri 13 che hanno firmato il Protocollo e sono nel percorso di ratifica – con un'estensione significativa nell'America latina, in vaste regioni dell'Africa centrale e in qualche Paese dell'estremo Oriente, oltre alla quasi totalità del territorio europeo. L'azione di vigilanza, monitoraggio e soprattutto presenza visibile degli Organismi nazionali che tali Paesi stanno istituendo riguarda tutte le diverse forme di privazione della libertà, con una nuova e specifica attenzione all'area di coloro che per disabilità, anzianità o altri fattori di vulnerabilità vivono in strutture che non consentono di fatto la loro libera possibilità di autodeterminazione.

Inoltre, anche l'area classica a cui va il pensiero quando si tratta di assenza di libertà – la detenzione penale – tende complessivamente a diminuire in molti Paesi europei: riferendoci all'ultimo quinquennio, solo l'ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, Repubblica Ceca, Serbia, Slovacchia e Turchia hanno avuto un aumento di detenuti superiore al 10% – tra questi, la Turchia ha visto un aumento del 103% soprattutto negli ultimi due anni – mentre molti altri hanno visto un andamento opposto di pari dimensione, in particolare Lettonia, Olanda, Romania, Svezia, Ucraina. L'Italia è passata da un tasso di detenzione (numero di detenuti ogni mille abitanti) di 1,11 a 0,99: una diminuzione lieve ma importante, che riporta il tasso di detenzione attorno a quel valore 1, considerato come valore medio nei Paesi dell'Europa occidentale, con la notevole posizione della Germania che ha come valore 0,77.

Valori numerici che, pur in un contesto di preoccupazione che ha caratterizzato l'anno trascorso inducono a uno sguardo più positivo, anche perché correlati a una complessiva diminuzione dei reati. Valori numerici che tuttavia non attenuano la percezione di insicurezza che sembra prevalere nella quotidianità sociale e che non va sottovalutata: garantire diritti vuol dire, infatti, garantire anche la sicurezza e costruire strutture perché essa sia anche percepita.

2. Un anno di attese

La parola che meglio riassume il comune sentire delle diverse aree di intervento del Garante nazionale nell'anno trascorso è *attesa*. Da prospettive diverse e per motivi diversi, i soggetti accomunati dalla privazione della propria libertà personale hanno *atteso* un segnale, un mutamento, così esprimendo dubbi, incertezze, ma al contempo speranza. La speranza è stata certamente di non veder risolvere questo sentimento di sospensione, in un *En attendant Godot* – che per Samuel Becket indicava l'ineluttabilità di una condizione – bensì di poterlo leggere come una effettiva premessa al cambiamento.

L'*attesa* del mondo della disabilità è stata centrata nella fiducia in una Istituzione nuova, il Garante nazionale, che ha assunto l'impegno di monitorare il variegato mondo delle strutture per persone vulnerabili e di indirizzare un occhio esterno verso luoghi capillarmente sparsi nel territorio del Paese e a volte poco trasparenti. Sono luoghi in cui accudimento e controllo si confondono frequentemente e si riflettono sulla quotidianità di persone non in grado di affermare autonomamente il rispetto dei propri diritti, spesso prive di persone vicine in grado di sostenerle.

Le strutture residenziali per disabili e, analogamente, quelle per anziani sono certamente note alla rete degli affetti di chi vi è ospitato e al mondo del volontariato; ma lo sono molto meno alle Istituzioni, forse proprio per la supposta residualità del ruolo sociale delle persone che vi risiedono; le quali vi entrano spesso volontariamente, ma nel tempo rischiano, per una serie di imprevedibili fattori, di divenire di fatto private della libertà. Per questo il Comitato incaricato del controllo del rispetto della Convenzione delle Nazioni unite sui loro diritti (ratificata dall'Italia il 3 marzo 2009) ha più volte sollecitato gli Stati a prevedere un organismo nazionale indipendente che ne monitori regole e prassi e intervenga, laddove occorra, per tutelare le persone ospitate. L'Italia, come già detto, ha affidato tale compito al Garante nazionale e questa indicazione ha suscitato grande *attesa* all'interno del mondo che ruota attorno a esse.

L'*attesa* del mondo della detenzione è nota e riguarda gli esiti di un lungo percorso, partito inizialmente con il fiato corto dell'emergenza perché stretto dalla necessità di risolvere quelle carenze strutturali che la Corte di Strasburgo aveva evidenziato con una propria sentenza "pilota" nel 2013. Il superamento della più stringente emergenza ha poi aperto la possibilità della riprogettazione e il percorso ha preso la direzione della correzione di una rotta troppo spesso deviata rispetto al solco disegnato dalla Costituzione per le pene e la loro esecuzione. Da qui, gli *Stati generali dell'esecuzione penale*, indetti dal ministro della giustizia Andrea Orlando, e che, diversamente dalle usuali prassi delle Commissioni di studio, hanno coinvolto nella discussione sul ruolo delle pene e sulle modalità della loro esecuzione una platea ampia composta da chi a esse dedica analisi e studio, attenzione critica, o anche parte del proprio tempo su base volontaria nonché a protagonisti del mondo culturale anche di ambiti apparentemente distanti da esse, oltre che agli operatori del settore. Una consultazione larga che proprio per questo ha ampliato l'*attesa*. Questa si è concretizzata nella previsione di alcuni decreti per tradurre tali premesse in norme in grado di trasformare la quotidianità detentiva nel solco della maggiore

Gli *Stati generali dell'esecuzione penale*, indetti dal ministro della giustizia Andrea Orlando, diversamente dalle usuali prassi delle Commissioni di studio, hanno coinvolto nella discussione sul ruolo delle pene e sulle modalità della loro esecuzione una platea ampia composta da chi a esse dedica analisi e studio, attenzione critica, o anche parte del proprio tempo su base volontaria nonché a protagonisti del mondo culturale anche di ambiti apparentemente distanti da esse, oltre che agli operatori del settore.

responsabilizzazione delle persone ristrette e nel loro graduale accompagnamento verso un positivo ritorno all'esterno. L'*attesa* per l'emanazione di questi decreti ha accompagnato tutto l'anno e anche i giorni della stesura di questa Relazione.

L'*attesa* di un diverso approccio alla intrinseca complessità della presenza di migranti irregolari, per passare da emergenza a sistema, è partita sin dai primi mesi del 2017, quando per decreto si è stabilito che le vecchie impostazioni dei Centri per l'identificazione e l'espulsione sarebbero state definitivamente superate e quel residuo di privazione della libertà riservato a chi doveva essere forzatamente rimpatriato sarebbe stato accolto in strutture regionali, di tipo radicalmente diverso, di minore capienza e presumibilmente maggiore attenzione alle esigenze delle persone ristrette. Non solo, ma strutture da non poter mai essere assimilate al carcere, sia come disegno che come logica, anche perché destinate ad accogliere persone che nulla hanno da espiare, o perché ristrette in base a uno *status* di irregolarità e non in base a un reato commesso, o perché hanno ormai eseguito la pena loro irrogata. Questa *attesa* ancora perdura e non si vedono i segni tangibili del cambiamento promesso. Eppure, poiché la persona che attende ha sempre un nucleo di speranza, anche il Garante nazionale mantiene questo nocciolo forte di fiducia in ciò che norme e Istituzioni promettono.

Ma, proprio attorno al tema dei flussi migratori un'ulteriore *attesa* ha attraversato l'anno trascorso e richiede di essere soddisfatta. Riguarda la determinazione a non vedere più correlata la minore incidenza dell'immigrazione irregolare nel Paese con una maggiore sofferenza nei Paesi di partenza: *attesa* fremente perché ogni giorno è meno tollerabile la contraddizione che ci pongono coloro che giungono nel nostro Paese dopo una drammatica esperienza in Centri di detenzione in Paesi di transito, che sfuggono allo stesso censimento delle autorità locali. Non siamo più in grado di attendere, senza che il sollievo percepito da molti per il ridursi del numero di sbarchi si trasformi inesorabilmente in senso di colpa di tutti per ciò che sappiamo accadere al di là della sponda del *Mare nostrum*.

Un'ultima *attesa* riguarda la capacità del nostro sistema-Paese di utilizzare al meglio il nuovo strumento dato dalla legge sulla introduzione del reato di tortura nel codice penale, per rimuovere ogni rischio di impunità rispetto a comportamenti che, quantunque ristretti a una esigua minoranza, rischiano a volte di gettare un'ombra complessiva su quella stragrande maggioranza che opera con dedizione, correttezza e professionalità. Molti dibattiti hanno accompagnato la faticosa formulazione del testo che da quest'anno delinea nel codice la fattispecie penale denominata "tortura": la semplicità si perde nella ricerca del compromesso politico e i testi spesso non riflettono quella limpidezza che si vorrebbe rispetto alla definizione e alla sanzione di atti così spregevoli quali quelli di infliggere o permettere la tortura. Per questo la sfida e, quindi, l'*attesa* è che nel concreto si dia prova dell'effettività della fattispecie introdotta attraverso il ricorso a essa, qualora malauguratamente si verifichino episodi di grave e intenzionale maltrattamento fisico o psichico di una persona privata della libertà.

Un'ultima *attesa* riguarda la capacità del nostro sistema-Paese di utilizzare al meglio il nuovo strumento dato dalla legge sulla introduzione del reato di tortura nel codice penale, per rimuovere ogni rischio di impunità rispetto a comportamenti che, quantunque ristretti a una esigua minoranza, rischiano a volte di gettare un'ombra complessiva su quella stragrande maggioranza che opera con dedizione, correttezza e professionalità.

Sono *attese* diverse. Tutte però dettate da situazioni in evoluzione: il 2017 non è stato un anno di inerzia. Tutt'altro, è stato un anno di apertura di interrogativi, di avvio di percorsi, seppure a volte contraddittori, che ora richiedono concretezza attuativa. Di tali aperture il Garante nazionale deve saper cogliere i segni di mutamento e farli evolvere in positivo: analizzare le connotazioni

dell'anno trascorso relativamente alle peculiarità delle aree di tutela dei diritti dei soggetti privati della libertà e riportarle al nuovo Parlamento vuole avere proprio la funzione di indicare la necessità di azioni che diano risposte concrete a tutte queste *attese*.

Da parte sua, il Garante deve saper rispondere alle domande che proprio tali *attese* pongono. Deve saper parlare con il linguaggio dei diritti a soggetti che hanno caratteristiche, vissuti e situazioni contingenti molto diversi tra loro: dai disabili, ai detenuti, ai migranti ristretti, alle persone fermate, a coloro che si trovano momentaneamente sottoposte a trattamenti sanitari contro la propria volontà. Il linguaggio dei diritti, non enunciati, ma agiti e fatti vivere, è il linguaggio che accomuna tutte queste aree e deve essere fatto vivere come tale, comprensibile e primario per soggetti che pur hanno esperienze molto diverse. Il Garante nazionale deve essere compreso da tutti proprio perché il suo linguaggio è appunto quello dei diritti. Una immagine tratta dalla narrazione della Pentecoste negli *Atti degli Apostoli* può essere utile: riporta lo stupore degli astanti che, pur di lingue diverse, si ritrovavano a capire ciò che gli Apostoli dicevano, perché ognuno lo sentiva nella propria lingua. Da un versante laico e istituzionale, il linguaggio dei diritti del Garante nazionale, che pur si rivolge a situazioni e soggetti strutturalmente differenti, dovrebbe avere una simile caratteristica: l'essere percepito come un linguaggio a tutti comprensibile, diverso a seconda delle attese proprie del destinatario, ma strutturalmente unificante. In grado di trasformare le *attese* del 2017 in pratiche nel nuovo anno.

Il linguaggio dei diritti, non enunciati, ma agiti e fatti vivere, è il linguaggio che accomuna tutte queste aree e deve essere fatto vivere come tale, comprensibile e primario per soggetti che pur hanno esperienze molto diverse. Il Garante nazionale deve essere compreso da tutti proprio perché il suo linguaggio è appunto quello dei diritti.

3. L'istituzione in cammino

Il secondo anno di vita del Garante nazionale ha visto comunque il riconoscimento progressivo del giovane organismo presso le Istituzioni dello Stato, non solo per il suo compito di osservazione, monitoraggio e vigilanza, ma anche quale interlocutore necessario, quando non indispensabile, nelle sedi legislative e giudiziarie, nell'attività delle Amministrazioni, nella gestione dell'esecuzione penale, nei luoghi di formazione culturale e professionale.

L'attività di vigilanza sui luoghi di privazione della libertà personale, sia essa *de iure* o *de facto*, ha determinato e accresciuto la consapevolezza generale riguardo alla consistenza dei doveri e dei poteri di cui è investito il Garante nazionale e alla prospettiva di collaborazione fattiva con le Amministrazioni e le Autorità dello Stato che connota la sua attività.

A partire dal consolidamento del dialogo con i rispettivi Dipartimenti del Ministero della giustizia e del Ministero dell'interno, nonché con la Guardia di finanza e il Comando generale dei Carabinieri, la figura e le funzioni del Garante nazionale sono state riconosciute come parte integrante

Nel corso di un anno

dell'assetto istituzionale: il sistema complessivo di privazione della libertà si basa proprio sulla capacità di predisporre un "occhio" esterno, ma cooperativo, che individui le criticità e possa fornire raccomandazioni indipendenti volte a favorirne il superamento, così allineando il sistema stesso ai parametri internazionalmente riconosciuti come basilari nella tutela delle persone.

Specifica rilevanza ha assunto, inoltre, nel corso dell'anno, il rapporto con gli organi giudiziari: meritano segnalazione, a questo proposito, l'interlocuzione sviluppata con la magistratura di sorveglianza e la risposta resa da tutte le Procure della Repubblica all'iniziativa di intervento attivo, come parte del processo, nelle indagini sui casi di suicidio in carcere, assunta dal Garante a partire dal 2017. Con la prima è in corso il consolidamento della collaborazione reciproca, anche attraverso iniziative comuni volte peraltro a segnalare, talora, un difetto di conoscenza della nuova Autorità di garanzia. La discussione di questa stessa Relazione con i magistrati di sorveglianza dei 26 distretti è un passo importante in tale direzione. Su un altro versante, il Garante nazionale ha registrato positivamente il riscontro delle Procure alle richieste di informazioni sull'andamento e l'esito delle indagini sui casi di suicidio in carcere, che, oltre a consentire la partecipazione attiva nel procedimento, ha evidenziato la consapevolezza del ruolo del Garante nazionale come soggetto portatore dello specifico interesse che discende dal dovere di tutela dei diritti delle persone detenute assegnato dalla legge. Dal canto suo, del resto il Garante aveva già provveduto a inserire nel proprio Codice di autoregolamentazione l'«obbligo di trasmettere tempestivamente all'Autorità giudiziaria competente le notizie di reato ai danni delle persone detenute o private della libertà personale di cui venga a conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali»[1].

La continua collaborazione con il Ministero dell'interno non ha soltanto riguardato lo scambio di opinioni relativo ai temi di prevenzione di qualsiasi violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani. Ha riguardato, infatti, anche le modalità di alloggiamento nelle sedi di restrizione o privazione della libertà, la tutela dei diritti delle persone ristrette e, in particolare l'ampia tematica riguardante coloro che irregolarmente presenti nel territorio nazionale sono doverosamente soggetti a identificazione e in diversi modi collocati in base al loro possibile futuro. Da qui, la continua vigilanza sui Centri permanenti per il rimpatrio (Cpr) nonché la sistematica informazione sui voli di rimpatrio forzato che ha messo il Garante nell'autonoma posizione di poter decidere non annunciati monitoraggi. Particolare attenzione è stata dedicata alla configurazione giuridica degli *hotspot* anche in occasione di specifici momenti di discussione – uno tra gli altri organizzato dal Consiglio superiore della Magistratura – che ha visto la partecipazione, tra gli altri, del Garante nazionale e del Sottosegretario all'interno. In tale contesto il dialogo stabilito con le diverse Prefetture dei capoluoghi visitati è stato utile al Garante anche al fine di direzionare le proprie analisi.

Particolare attenzione è stata dedicata alla configurazione giuridica degli *hotspot* anche in occasione di specifici momenti di discussione – uno tra gli altri organizzato dal Consiglio superiore della Magistratura – che ha visto la partecipazione, tra gli altri, del Garante nazionale e del Sottosegretario all'interno. In tale contesto il dialogo stabilito con le diverse Prefetture dei capoluoghi visitati è stato utile al Garante anche al fine di direzionare le proprie analisi.

1. Articolo 4 comma 1 lettera e) del Codice di autoregolamentazione del Garante nazionale (delibera 31 maggio 2016 e successive revisioni).

Come già annunciato, l'estensione dell'impegno del Garante nazionale all'area della tutela della salute ha visto nell'anno passato un impulso non più soltanto di analisi teorica, ma di avvio di visite specifiche a diverse istituzioni che ricadono sotto le diverse competenze regionali. Questo avvio, di cui è anche testimonianza la rilevanza data a quest'area nella presente Relazione, è uno degli elementi all'origine della riaffermata necessità di una configurazione multi-disciplinare dell'Autorità di garanzia.

Tale esigenza è stata recepita da Parlamento e Governo nel corso del 2017 e tradotta nel passaggio da una configurazione più strettamente centrata attorno all'area della giustizia a un'altra policentrica in cui coesistono diverse competenze e differenti approcci al comune tema che lega le forme della privazione della libertà pur in ambiti apparentemente distanti.

Con la legge 27 dicembre 2017 n. 205, l'Ufficio del Garante nazionale è composto da personale provenienze dal Ministero della giustizia, da quello dell'interno nonché dagli Enti del Servizio sanitario nazionale. La strutturazione dell'Ufficio è definita attraverso un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in fase di finale definizione al momento di chiusura di questa Relazione.

Lo specifico patrimonio di conoscenza e la prospettiva ideale del Garante hanno trovato riconoscimento nella necessità avvertita dai diversi soggetti impegnati sui temi della libertà dell'individuo di fare parte integrante della conoscenza comune: ne è stata segno evidente la partecipazione intensificata a corsi di formazione professionale, anche di grado superiore come quello della Scuola superiore della Polizia di Stato, della Scuola superiore dell'esecuzione penale "Piersanti Mattarella", della Scuola superiore della Magistratura, e a occasioni qualificate di dibattito scientifico, sociale e politico.

Lo specifico patrimonio di conoscenza e la prospettiva ideale del Garante hanno trovato riconoscimento nella necessità avvertita dai diversi soggetti impegnati sui temi della libertà dell'individuo di fare parte integrante della conoscenza comune: ne è stata segno evidente la partecipazione intensificata a corsi di formazione professionale, anche di grado superiore come quello della Scuola superiore della Polizia di Stato, della Scuola superiore dell'esecuzione penale "Piersanti Mattarella", della Scuola superiore della Magistratura, e a occasioni qualificate di dibattito scientifico, sociale e politico.

In questo quadro, di promozione culturale e di collaborazione istituzionale, si sono iscritti anche tre Protocolli d'intesa: quello per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità, sottoscritto il 1° giugno 2017 *L'altro diritto* (Adir) con il *Center for Governmentality and Disability Studies 'Robert Castel'*, quello con l'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e il contrasto alle malattie della Povertà (Inmp), firmato il 20 giugno 2017 e quello siglato il 30 novembre 2017 con il Consiglio nazionale forense (Cnf); nonché la partecipazione ai tavoli del Protocollo d'intesa tra Garante per l'infanzia e l'adolescenza, il Ministero della giustizia e l'Associazione *Bambinisenzasbarre* e quello tra Miur e il Ministero della giustizia sulla istruzione in carcere.

Non è mancata, infine, nell'anno trascorso, la valorizzazione dell'intervento del Garante in sede legislativa: come si vedrà meglio in seguito, il potere/dovere di formulare proposte e osservazioni in ordine a progetti di legge inerenti le materie di propria competenza, stabilito dall'articolo 19 lettera c) del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani e degradanti, siglato a New York il 18 dicembre 2002 e ratificato in Italia con la legge 9 novembre 2012 n. 195, è stato efficacemente esercitato nell'elaborazione dei decreti attuativi del comma 85 dell'articolo 1 della legge delega 23 giugno 2017 n. 103 in materia di riforma dell'ordinamento penitenziario, nonché nella stesura dell'articolo 19 del decreto legge del 17 febbraio 2017 n. 13, convertito in legge 13 aprile 2017 n. 46.

4. Il reato di tortura: la sfida per la sua applicazione

A quasi trent'anni di distanza dall'approvazione della legge 3 novembre 1988 n. 498 – di ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 – la Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva la legge 14 luglio 2017 n. 110 che, introducendo nel codice penale gli articoli 613-bis e 613-ter, pone fine alla mancata previsione nel nostro ordinamento di una fattispecie specifica di tortura.

A quasi trent'anni di distanza dall'approvazione della legge 3 novembre 1988 n. 498 – di ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 – la Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva la legge 14 luglio 2017 n. 110 che, introducendo nel codice penale gli articoli 613-bis e 613-ter, pone fine alla mancata previsione nel nostro ordinamento di una fattispecie specifica di tortura. L'approvazione della legge n. 110 costituisce, quantomeno per ora, l'epilogo di un dibattito politico-parlamentare particolarmente lungo: la prima proposta di legge finalizzata a introdurre nell'ordinamento il reato di tortura risale, infatti, al 1989, nel corso della decima Legislatura. Un dibattito peraltro caratterizzato da contrasti insanabili sulla definizione della fattispecie di cui veniva proposta l'introduzione, che hanno impedito fino a tempi recenti il raggiungimento di un accordo in merito.

Nella prospettiva dell'adempimento degli obblighi internazionali del nostro Paese, la nuova legge si propone di soddisfare due esigenze. In primo luogo, essa vuole adempiere all'obbligo di cui all'articolo 4 della Convenzione contro la tortura in base al quale «Ogni Stato parte assicura che tutti gli atti di tortura costituiscano reato ai sensi della propria legge penale». Secondo l'interpretazione attualmente più accreditata, non è sufficiente, per rispettare tale obbligo, la mera "copertura" dei fatti costituenti tortura, così come definiti dall'articolo 1 della stessa Convenzione, attraverso un insieme di fattispecie di reato generiche. Occorre una previsione separata e una definizione autonoma di un reato specifico. Il Comitato contro la tortura, e altri organi di controllo del sistema delle Nazioni unite, hanno ripetutamente criticato il nostro Paese per l'assenza di un siffatto reato, invitandolo a colmare questa lacuna.

La nuova legge si propone inoltre – e questa è la seconda esigenza – quale mezzo per adempiere agli obblighi discendenti dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani («Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti»). Questo, secondo la Corte europea dei diritti umani, comporta non soltanto l'obbligo di astenersi da atti di tortura ma anche quello di avviare, in presenza di denunce circostanziate di tortura, un'indagine efficace («*effective*») tale solo se idonea all'accertamento dei fatti, all'identificazione dei responsabili e alla loro adeguata punizione. Nei confronti dell'Italia sono state accertate negli ultimi anni diverse violazioni, sia dell'aspetto "sostanziale" sia di quello "procedurale" dell'articolo 3[2]. Merita di essere segnalato

2. Si vedano le sentenze nei casi *Cestaro contro Italia* (2015), *Bartesaghi, Gallo e altri contro Italia* (2017), *Azzolina e altri contro Italia (2017)*, *Blair e altri contro Italia* (2017), e *Cirino e Renne contro Italia* (2017).

come, oltre alla Corte europea dei diritti umani, anche il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) si sia occupato degli ostacoli normativi alla adeguata sanzione degli atti di tortura in Italia: al termine della visita effettuata nella primavera del 2016, ha infatti espresso «la preoccupazione che dopo oltre 20 anni di discussione in Parlamento il codice penale italiano ancora non abbia una previsione specifica che penalizza il crimine di tortura»[3].

In base al nuovo articolo 613-bis c.p., «Chiunque con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni, se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona».

«Chiunque con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni, se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona».

Questa formulazione è stata criticata da più parti sia per la scarsa linearità e chiarezza, sia per alcuni aspetti specifici. Fra questi ultimi figurano talune espressioni («violenze e minacce gravi», al plurale, unitamente a «più condotte») dalle quali si desumerebbe la necessità di una reiterazione del comportamento perché si possa commettere il reato di tortura. Così come l'espressione «verificabile trauma psichico», si tradurrebbe in un'interpretazione restrittiva dell'ipotesi della tortura psichica. Sussistono peraltro opinioni alquanto diverse in ordine all'effettivo significato da attribuire a queste e ad altre formulazioni contenute nella norma. È da segnalare come la definizione del reato di tortura contenuta nella nuova legge sia stata criticata piuttosto severamente anche dal Comitato delle Nazioni unite contro la tortura, che ha esaminato nel mese di novembre 2017 il quinto e sesto Rapporto periodico sull'Italia. Quest'ultimo ha, da una parte, ritenuto la definizione «significativamente più ristretta di quella contenuta nella Convenzione» [s'intende la Convenzione contro la tortura del 1984], dall'altro ha valutato negativamente l'assenza di talune specificazioni relative all'autore e allo scopo della tortura. Il dibattito scientifico intorno alla definizione contenute nell'articolo 613-bis è peraltro ancora assai vivace e continua a registrare posizioni diverse in ordine ai vari aspetti.

La necessità di punire in modo adeguato i fatti di tortura pone, oltre alla questione della definizione della fattispecie, anche quello dei termini di prescrizione. Anche se la Convenzione contro la tortura non contiene norme a riguardo (e, in particolare, non prevede alcun obbligo specifico di rendere il reato di tortura imprescrittibile) e la Corte europea dei diritti umani si è limitata a chiarire che il regime della prescrizione per fatti di tortura deve essere «compatibile» con la Convenzione, gli organi internazionali di garanzia sono sempre più orientati verso la previsione di termini di prescrizione particolarmente lunghi, tali da escludere la possibile impunità in virtù del trascorrere del tempo. La legge n. 110/2017, invece, non introduce alcuna deroga rispetto ai termini di prescrizione ordinari – non essendo stata, tra l'altro, confermata la previsione, presente fino a poco prima della conclusione dell'*iter* parlamentare, di un raddoppio dei termini di prescrizione.

3. Si veda CPT/inf (2017)23.

Si segnala, infine, come la legge contenga norme finalizzate, oltre che alla punizione, anche alla prevenzione della tortura.

Si segnala, infine, come la legge contenga norme finalizzate, oltre che alla punizione, anche alla prevenzione della tortura.

Si segnala, infine, come la legge contenga norme finalizzate, oltre che alla punizione, anche alla prevenzione della tortura. L'articolo 2 stabilisce che sia aggiunto all'articolo 191 del codice di procedura penale una norma in base alla quale «Le dichiarazioni o le informazioni ottenute mediante il delitto di tortura non sono comunque utilizzabili, salvo che contro le persone accusate di tale delitto e al solo fine di provarne la responsabilità penale». L'articolo 3, invece, prevede l'inserimento nel Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286) un articolo 1-bis secondo il quale «Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani».

In conclusione, anche se la definizione della nuova fattispecie non appare del tutto allineata a quella accolta in sede internazionale ed europe, e presenta limiti piuttosto evidenti, sembra probabile che l'entrata in vigore della nuova disciplina in materia di tortura possa costituire un passo avanti nella prospettiva della sua adeguata punizione. Compito dell'attenzione democratica è a che tale fattispecie sia effettivamente utilizzata dagli organi inquirenti nei casi che ne presentino gli elementi di fatto.

Se non altro, non sarà più inevitabile ricorrere, a fronte di fatti rientranti indiscutibilmente nella definizione internazionale di tortura, a incriminazioni per reati non specifici, con la conseguenza di punire quest'ultima in maniera assai lieve o di non punirla affatto. La fine del silenzio del codice penale italiano sulla tortura, un concetto a lungo rimosso dalla nostra cultura politica e giuridica, può rappresentare altresì un elemento di rafforzamento della protezione dei diritti umani in Italia.

5. La costruzione condivisa di una riforma

Il lungo e articolato lavoro di riforma iniziato con gli *Stati Generali dell'esecuzione penale* nel 2015, indirizzato a costruire un nuovo modello dell'esecuzione della pena, riportandone il valore e l'effettività in assetto con il dettato della Costituzione, ha avuto traduzione nella legge delega 23 giugno 2017 n. 103 in materia di *Modifiche al codice penale, di procedura penale e all'ordinamento penitenziario* che, al comma 85 dell'articolo 1, ha fissato i principi e i criteri direttivi dei decreti legislativi da adottare, recependo i punti essenziali e qualificanti dei 18 tavoli tematici degli Stati generali.

L'iniziativa legislativa di riforma è stata evidentemente improntata al metodo della condivisione e della riflessione tra i soggetti della comunità giuridica, del mondo politico e della società civile con l'obiettivo di produrre non soltanto la riscrittura di alcuni aspetti del sistema penitenziario in sintonia con la Costituzione, ma anche una maturazione culturale nel Paese intorno al concetto della pena e al suo valore. Soprattutto alla sua efficacia in relazione alla finalità di ricomporre la lesione sociale determinata con il reato, attraverso la responsabilizzazione dell'autore.

A questo processo ha partecipato attivamente il Garante nazionale, dalle prime battute fino a quelle che hanno condotto, per una strada faticosa, articolata e a tratti piuttosto accidentata, all'approvazione del nucleo fondamentale del disegno di riforma.

Va rilevato del resto che anche l'elaborazione degli schemi di decreti legislativi è stata frutto di un lavoro corale a cui hanno partecipato giuristi ed esperti riuniti nelle tre Commissioni di studio, suddivise per materie, appositamente istituite dal Ministero della giustizia a luglio del 2017. Alle Commissioni, i cui lavori sono stati seguiti anche dal Capo di Gabinetto, dall'Ufficio legislativo e dai Dipartimenti del Ministero, è stato assegnato il termine del 31 dicembre 2017 per la consegna degli schemi che sarebbero stati inviati al Consiglio dei ministri per l'ulteriore corso del perfezionamento legislativo.

Prima del passaggio all'organo di governo delegato ad adottare i decreti, gli schemi sono stati trasmessi al Garante nazionale per la formulazione del parere relativo, secondo quanto peraltro previsto dall'Opcat per i meccanismi nazionali di prevenzione. Si è trattato di un lavoro che ha impegnato il Collegio del Garante dal mese di ottobre 2017 fino all'11 dicembre 2017, data in cui si è completata la trasmissione dei pareri al Ministro della giustizia: in termini stretti rispetto alla consegna dei singoli decreti, dettati sia dall'approssimarsi della scadenza del Parlamento e del Governo in carica che, prevedibilmente, avrebbe rallentato il completamento dell'iter legislativo, sia dal limite di un anno per l'esercizio della legge delega, fissato dal comma 83 del suo articolo 1.
Buona parte delle osservazioni espresse dal Garante nazionale sono state recepite nel testo finale inviato alle Commissioni Giustizia della Camera e del Senato per il parere previsto, diventando, pertanto, parte integrante di un disegno di riforma ampiamente condiviso e reso oggetto di approfondita riflessione che, nel momento in cui si appronta questa Relazione, si spera non vada perso.

6. Una Europa non più solidale

Il fenomeno migratorio rappresenta, senza dubbio, una delle principali sfide all'Europa. Una sfida che negli ultimi anni ha provocato una divisione all'interno dell'Unione. Dopo l'ondata del 2015 con centinaia di migliaia di persone in fuga dalla Siria e dirette in Europa sulla via dei Balcani, dopo i muri alzati per fermare il loro ingresso, dopo la fine di *Mare nostrum,* dopo l'impegno dell'Europa a sostenere i Paesi di frontiera come Italia e Grecia, il 2017 e i primi mesi del 2018 sono stati segnati infatti da quello che da qualcuno è stato visto come fallimento della "sfida morale" dell'Unione europea.

Al centro di questo stallo sono il piano di ricollocamento (*relocation*) dei richiedenti asilo provenienti da Grecia e Italia e la riforma della *Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità europee*, comunemente conosciuta come Convenzione di Dublino III.

Nel corso di un anno

Il primo, il piano che prevedeva il ricollocamento di 160.000 richiedenti asilo entro settembre 2017 ridotto poi a 98.225 a seguito dell'Accordo del 18 marzo 2016 tra Unione europea e Turchia, non è riuscito a centrare l'obiettivo. I richiedenti asilo provenienti da Grecia e Italia che nel mese di marzo 2018 avevano concluso l'iter del ricollocamento erano 33.866[4]. La redistribuzione dei richiedenti asilo ricollocabili nei diversi Paesi dell'Unione scritta sulla carta è stata realizzata dunque solo in parte e con il contributo ridotto degli Stati. Al 21 marzo 2018 i migranti effettivamente ricollocati dall'Italia erano 12.043, di cui 10.726 adulti, 1124 minori accompagnati e 193 non accompagnati, mentre altri 612 erano in corso di trasferimento. Ventuno i Paesi di destinazione: nell'ordine, Germania (4.911), Svezia (1.407), Paesi Bassi (969), Svizzera (920), Norvegia (816), Finlandia (779), Francia (555), Belgio (469), Portogallo (355), Lussemburgo (249), Spagna (234), Slovenia (81), Malta (67), Cipro (47), Romania (45), Austria (39), Lettonia (34), Lituania (29), Croazia (21), Bulgaria (10) e Estonia (6)[5].

Per completare i dati, riportiamo che le richieste inviate ma in attesa di approvazione da parte dello Stato ospitante erano 254, sempre alla fine di marzo 2018, mentre quelle registrate e in corso di procedura 13.679; i casi registrati con esiti diversi erano 770 (219 ricongiungimenti familiari in altri Stati membri in base a Dublino III, 38 rifiuti da parte di altri Stati membri, 513 rinunce al programma di *relocation).*

I Paesi del gruppo di Visegrád (Polonia, Ungheria, repubblica Ceca e Slovacchia) hanno mantenuto la loro parola e non quella dell'Unione: Polonia e Ungheria non hanno accolto alcun richiedente asilo, la Repubblica Ceca ne ha accolti solo 12 provenienti dalla Grecia e la Slovacchia 16 anch'essi provenienti dalla Grecia. Si è mantenuta bassa anche l'Austria, che in un primo tempo aveva annunciato la disapplicazione del piano, con 39 ricollocamenti provenienti dall'Italia e nessuno dalla Grecia.

I Paesi del gruppo di Visegrád (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) hanno mantenuto la loro parola e non quella dell'Unione: Polonia e Ungheria non hanno accolto alcun richiedente asilo, la Repubblica Ceca ne ha accolti solo 12 provenienti dalla Grecia e la Slovacchia 16 anch'essi provenienti dalla Grecia. Si è mantenuta bassa anche l'Austria, che in un primo tempo aveva annunciato la disapplicazione del piano, con 39 ricollocamenti provenienti dall'Italia e nessuno dalla Grecia.

L'Europa che aveva avuto il suo impulso dall'abbattimento di un muro che la divideva e lo aveva assunto a elemento simbolico della propria unificazione, ha così rialzato nell'ultimo decennio molti muri interni ed esterni. Il contrasto al piano di ricollocamento era iniziato fin da subito, con l'opposizione dei Paesi del gruppo di Visegrád. Slovacchia e Ungheria avevano poi presentato alla Corte europea di giustizia un ricorso contro il meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria, ricorso poi respinto il 6 settembre 2017 con la conferma della validità dello schema della *relocation*. Sono così arrivate le conseguenti procedure di infrazione contro Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca per i mancati ricollocamenti, ma tale apertura di procedura viene considerata dai tre Paesi un ricatto.

4. Dati della Commissione europea aggiornati al 19 marzo 2018.

5. Dati del Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, aggiornati al 21 marzo 2018.

Non sono però solo i quattro del gruppo di Visegrád a mettere seriamente in crisi la coesione europea di fronte alle migrazioni. A luglio, alle richieste di aiuto dell'Italia, Francia e Spagna avevano risposto esprimendo solidarietà, ma chiudendo i loro porti di Barcellona e Marsiglia per gli sbarchi umanitari, mentre l'Austria aveva annunciato di inviare l'esercito a presidiare la frontiera al Brennero per fermare il flusso dei migranti irregolari dall'Italia. Il vincolo di solidarietà tra i Paesi dell'Unione, definito all'articolo 80 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (Tfue)[6], si è rivelato sempre più debole.

A luglio, alle richieste di aiuto dell'Italia, Francia e Spagna avevano risposto esprimendo solidarietà, ma chiudendo i loro porti di Barcellona e Marsiglia per gli sbarchi umanitari, mentre l'Austria aveva annunciato di inviare l'esercito a presidiare la frontiera al Brennero per fermare il flusso dei migranti irregolari dall'Italia. Il vincolo di solidarietà tra i Paesi dell'Unione, definito all'articolo 80 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE), si è rivelato sempre più debole.

Ad andare in senso contrario sono Germania, Svezia, Finlandia, Svizzera e le stesse Francia e Spagna che avevano chiuso i porti. Infatti, questi Paesi hanno accolto complessivamente 33.866 richiedenti asilo provenienti da Italia e Grecia. Da segnalare anche l'Irlanda (con 888 *relocation* dalla Grecia), il cui presidente Michael D. Higgins a febbraio si è offerto di superare la quota fissata dando accoglienza ad altri richiedenti asilo sbarcati sul territorio italiano.

In questo contesto, la discussione sull'Accordo di Dublino, che finisce per penalizzare i Paesi di frontiera, rischia di restare impantanata. Nel frattempo, è stata invece sbloccata la seconda *tranche* di tre dei sei miliardi garantiti alla Turchia per l'accoglienza dei tre milioni di migranti, in applicazione dell'accordo del 18 marzo 2016 di cui a tutt'oggi si ha notizia solo attraverso comunicati stampa. Con il paradosso che i cittadini turchi che arrivano in uno Stato dell'Unione potrebbero ricevere protezione, mentre i siriani potrebbero essere rimpatriati in Turchia, Paese di primo asilo: sicuro, quindi, per i siriani arrivati in Turchia, ma non per taluni turchi.

Ma l'ultimo anno è stato anche segnato da altri episodi. Proprio nei giorni della precedente Relazione al Parlamento, la Procura di Catania aveva annunciato l'apertura di un'analisi conoscitiva sulle attività delle Ong che svolgono attività di ricerca e soccorso nel tratto di mare tra Italia e Libia, a pochi giorni peraltro dalla presentazione del Rapporto *Risk Analysis for 2107* di Frontex, in cui si ipotizzavano contatti tra le attività di soccorso in mare delle Ong e i trafficanti di esseri umani. Ne conseguirà, nell'estate del 2017, la definizione da parte del Ministero dell'interno di un *Codice di condotta per le Organizzazioni non governative impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare* che sarà firmato da *Save the children*, Moas, *Proactiv open arms*, *SOS Méditerranée*. Non lo firmeranno alcune, anche rilevanti, quali *Medici senza frontiere* e *Sea-Watch*.

Nei primi mesi di quest'anno, altre azioni di ben diverso tenore saranno messe in campo in Europa. Il Governo ungherese presieduto da Viktor Orbán, presenta in febbraio un pacchetto di leggi al Parlamento per prevedere pene severe per le organizzazioni civili che aiutano i migranti e sanzioni anche per gli aiuti umanitari. Il piano battezzato "Stop Soros!" è diretto contro le Ong che forniscono

6. *Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE), articolo 80*: «Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario».

assistenza ai migranti. A marzo, la cronaca riporta il respingimento francese di una donna nigeriana incinta e in gravi condizioni che aveva attraversato illegalmente il confine con l'Italia dove morirà, mentre una guida alpina francese che aveva soccorso un'altra donna migrante incinta all'ottavo mese rischia un'incriminazione che prevede fino a cinque anni di carcere. E nei mesi più recenti l'"incursione" della Polizia francese nel territorio italiano, nel caso della stazione di Bardonecchia, rischia di inasprire gli stessi rapporti tra i due Paesi.

In Italia si registrano nell'anno gli effetti del Memorandum d'intesa (Mou), firmato il 2 febbraio 2017, con il Governo di riconciliazione nazionale di Tripoli guidato da Fayez Al Serraji per il «contrasto all'immigrazione illegale». Un testo controverso, almeno per quanto riguarda l'opinione dell'allora Commissario europeo per i diritti umani, Nils Muižnieks, che in una sua lettera ha chiesto «quali salvaguardie l'Italia abbia messo in atto per garantire che le persone eventualmente intercettate o salvate da navi italiane in acque libiche, non siano esposte al rischio di essere vittime di trattamenti e pene inumane e degradanti e alla tortura» una volta riportate in Libia. La richiesta è arrivata a seguito di un video mandato in onda dalla Cnn che mostrava un'asta di migranti ridotti in schiavitù in Libia. Nella sua risposta, l'Italia ha sottolineato il duplice obiettivo dell'azione italiana: prevenire i viaggi della speranza che mettono a rischio la vita dei migranti e garantire il rispetto degli standard internazionali di accoglienza in Libia mediante il rafforzamento della presenza in Libia degli organismi dell'Onu, l'Unhcr e l'Oim.

L'Italia, dal canto suo ha intanto varato due leggi nell'ambito della questione migranti, oggetto di considerazione e analisi in vari capitoli di questa Relazione. La prima, sui minori stranieri non accompagnati[7] (Msna) che, oltre a definire una procedura unica di identificazione del minore, ribadisce sia il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei Msna, sia la presunzione della minore età nei casi dubbi. La seconda, il cosiddetto decreto Minniti-Orlando, che oltre ad affrontare la materia relativa ai Centri per i rimpatri, ha previsto la riduzione di un grado di giudizio nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Anche questo aspetto è stato oggetto di discordanti pareri nel dibattito giuridico e nell'ampia area di coloro che si occupano di sostegno umanitario.

7. Legge 7 aprile 2017 n.47, "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

Parole

Parole

Prima di entrare nel merito delle attività del Garante nazionale nel corso del suo secondo anno di vita e delle prospettive di lavoro dei prossimi mesi, le pagine che seguono vogliono offrire una riflessione su alcuni concetti che sono al centro della vita stessa di questa Istituzione.
Sono state quindi scelte cinque parole, una per ognuno degli ambiti del mandato e l'ultima legata alla sua più generale mission*. Esse sono:* pena*, per la massima espressione del diritto/dovere di uno Stato che consiste nel reagire alla commissione di un reato;* confini*, per i limiti che si frappongono alla volontà e alla necessità di muoversi nel territorio del mondo da parte di innumerevoli persone;* cura*, per il doppio significato del prendersi carico di un soggetto vulnerabile e del proporre ristoro a chi ha la propria fragilità nel corpo o nella psiche;* accountability*, per la necessità di rispondere sempre del proprio agire che deve connotare chiunque ricopra una funzione pubblica e, ancor più, coloro che hanno in custodia persone private della libertà. Infine,* prevenzione*, quale approccio specifico dell'Autorità di garanzia, teso a impedire anticipatamente e in modo sistemico le violazioni dei diritti, piuttosto che intervenire una volta che esse si siano prodotte.*
Per questo è stato richiesto il contributo di donne e uomini di cultura che – alla luce della loro esperienza e delle loro riflessioni – hanno accettato di confrontarsi con i temi che queste parole evocano e che rappresentano delle sfide per la tutela dei diritti delle persone private della libertà.

7. Pena

Card. Gianfranco Ravasi

Ogni parola è spesso un compendio cifrato di significati e di valori che l'etimologia cerca di sciogliere. Così il vocabolo «pena» sboccia dal greco *poinè* dal duplice rimando: era il «prezzo» che si doveva pagare per compensare un delitto, ma era anche il segno del «riscatto»; evocava il «castigo» ma anche il «premio» della liberazione da un male. Sono già qui raccolti i due volti che la pena dovrebbe manifestare: espiazione e redenzione, punizione e riabilitazione. Su queste due coordinate si è molto riflettuto, ma non sempre operato.

A essere privilegiato è stato, infatti, il primo versante, quello afflittivo, fino al punto di farlo diventare esclusivo. È un po' in questa luce che, per stare sempre al mondo greco, un grande tragico come Eschilo userà *poinè* solo nel senso di «vendetta»; anzi, la personificherà in una dea implacabile. È ancora lungo questa traiettoria che la stimmata negativa che il condannato reca in sé – soprattutto se è una figura secondaria e marginale – non si cancellerà mai nell'opinione comune e nel giudizio sociale. Egli non potrà mai pienamente entrare nel consesso degli incensurati, a prescindere dalla sua «conversione» ed espiazione e della sua qualità morale, che alla fine può essere persino superiore rispetto alla gente cosiddetta «perbene».

Ora, l'aspetto «punitivo» della pena di per sé è legittimo e necessario perché attiene a una delle virtù cardinali, la giustizia. Se si va oltre la brutalità della formulazione semitica, la legge biblica del taglione esprime la compensazione tipica della giustizia distributiva: «Occhio per occhio, dente per dente, mano per mano, piede per piede, bruciatura per bruciatura, ferita per ferita, livido per livido» (*Esodo* 20,24-25). Importante è la conservazione della proporzionalità, cosa non sempre rispettata, sia con la deriva verso il lassismo incarnato da normative che non danno la certezza del diritto e dell'espiazione giusta della pena, sia all'opposto con la caduta nella reazione vendicativa che può espletarsi anche nella brutalità dello stato di carcerazione o nella sottile trama delle umiliazioni destinate a ledere la dignità della persona.

In pratica, se il «taglione» – dal latino *talis culpa, talis poena* – ha in sé un profilo di giustizia, l'applicazione non è facilmente deducibile nella concretezza delle situazioni che si vengono a creare. Si può persino sconfinare insensibilmente verso l'altro orizzonte, a cui già si accennava, quello della vendetta che, nella sua forma più radicale e fin isterica, incarnata – sempre per stare a quel «grande codice» della nostra cultura occidentale che è la Bibbia – nell'urlo di Lamek, discendente di Caino: «Uccido un uomo per una mia scalfittura e un ragazzo per un mio livido. Caino fu vendicato sette volte, Lamek settantasette» (*Genesi* 4,23-24).

Gianfranco Ravasi

Esperto biblista ed ebraista, nel 2010 è stato creato Cardinale. Per molti anni Prefetto della Biblioteca-Pinacoteca Ambrosiana di Milano, è attualmente Presidente del Pontificio Consiglio della Cultura e della Pontificia Commissione di Archeologia Sacra. È autore di numerosi libri e collabora con diversi giornali.

Parole

Rimane, comunque, il dovere di ribadire la necessità etica e sociale della giustizia e di una corretta espiazione della colpa, secondo la prima accezione della matrice greca di «pena». È l'essere dalla parte di Abele, cioè della vittima; è riconoscere che bene e male sono categorie morali basilari da rispettare; è comprendere la scia di dolore che il crimine lascia dietro di sé in altre persone.

Rimane, comunque, il dovere di ribadire la necessità etica e sociale della giustizia e di una corretta espiazione della colpa, secondo la prima accezione della matrice greca di «pena». È l'essere dalla parte di Abele, cioè della vittima; è riconoscere che bene e male sono categorie morali basilari da rispettare; è comprendere la scia di dolore che il crimine lascia dietro di sé in altre persone. Esse non saranno, certo, risarcite per la perdita subita nei casi di gravi crimini, ma avranno un sostegno umano nella certezza della pena. Ribadito questo primo aspetto della punizione, sia pure con tutte le precisazioni che abbiamo evocato e che in sede di amministrazione della giustizia devono essere codificate e applicate, dobbiamo volgere l'attenzione anche all'altro volto della pena, ugualmente necessario.

Come dicevamo, *poinè*-pena è anche riscatto, redenzione, catarsi, ed è per questo che non si può incasellare tale realtà solo nella categoria «giustizia». La pena deve coinvolgere anche la dimensione della *paideia*, dell'«educazione» che trasforma, ri-crea e rigenera una situazione degenerata. E per far questo l'elemento fondante è il rispetto costante della dignità della persona che nella carcerazione è già ridimensionata strutturalmente con la privazione di una delle qualità specifiche della creatura umana, cioè la libertà. Si tratta di un profilo antropologico quasi «metafisico» oltre che etico che purtroppo non sempre viene osservato nel sistema penitenziario. È suggestivo che nel celebre racconto biblico di Caino, il famoso «segno» che gli viene imposto da Dio è per affermare che anche il criminale è sottoposto a una giurisdizione ulteriore trascendente, quella appunto della custodia suprema della persona. È in questa prospettiva che si deve considerare sempre illegittima la pena di morte.

L'aspetto di correzione formativa, che può essere attuata nei vari programmi concreti di rieducazione nello stato di detenzione, ha come meta la rinascita della persona, come già si legge in un passo significativo del profeta Ezechiele che mette in bocca a Dio queste parole: «Forse che io ho piacere della morte del malvagio o non piuttosto che desista dalla sua condotta e viva? ... Io non godo della morte di chi muore. Convertitevi e vivrete» (18, 23.32). In questa luce è indispensabile il connubio tra giustizia e carità, due virtù entrambe da introdurre e celebrare senza reciproche prevaricazioni.

Famosa è, al riguardo, l'affermazione di chi aveva sperimentato sulla sua pelle la brutalità di un sistema giudiziario e penale crudele come quello zarista, cioè Dostoevskij: «Non conoscono la pietà, conoscono solo la giustizia: per questo sono ingiusti». Una dichiarazione rielaborata da un altro scrittore, il francese François Mauriac nel suo romanzo *Il caso Favre-Bulle* (1931): «Quello che è più orrendo al mondo è la giustizia separata dalla carità». A questo proposito bisogna riconoscere che nella storia della civiltà giuridica si sono sempre riconosciuti alcuni istituti – naturalmente dosati in forme diverse – come le attenuanti, le amnistie, i condoni, gli indulti, le grazie e, nella cultura più recente, le pene alternative. Di quest'ultima fattispecie un corollario è la possibilità, purtroppo non sempre facilmente concretizzata, di un'attività lavorativa o didattica o artistica anche all'interno dell'orizzonte carcerario.

La nostra riflessione sulla pena, sviluppata secondo i due volti della giustizia-punizione e della *paideia* rieducativa, può risultare scontata e persino ovvia. Essa, infatti, è condotta sulla soglia di una *Relazione* che, con ben più alta competenza riesce a cogliere i crocevia concreti, le positività e le criticità di un piccolo ma fondamentale mondo com'è quello carcerario nella planimetria della società. Nelson

Mandela, che di questa realtà ben s'intendeva, invitava a misurare il livello qualitativo di una nazione non sulle eccellenze, bensì sullo stato delle sue carceri. E su questo tema è coinvolto e partecipe lo stesso messaggio costante di papa Francesco, centrato sul primato della misericordia.

Mi sia concesso di concludere con una nota autobiografica. Dal 1989 al 2007 come Prefetto della Biblioteca-Pinacoteca Ambrosiana ho custodito, oltre al *Codice Atlantico* di Leonardo da Vinci, opere d'arte e migliaia di codici manoscritti letterari, storici, teologici, artistici, giuridici. Alle mie spalle, nella cosiddetta «Sala del Prefetto», cioè nello studio ufficiale, si levava la libreria di Cesare Beccaria che, oltre a vari volumi, conservava molti vari suoi testi autografi. Tra questi campeggiava il manoscritto originale, tormentato a livello di stesura, dell'opera che lo ha reso celebre, *Dei delitti e delle pene* (1764). Vorrei, perciò, lasciare a lui la parola per alcune note finali rispettivamente sul fine e sulla certezza delle pene, sulla pena di morte e sulla prevenzione.

«Il fine delle pene non è di tormentare e affliggere un essere sensibile, né di disfare un delitto già commesso... Il fine dunque non è altro che d'impedire il reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini e di rimuovere gli altri a farne uguali... Uno dei più gran freni dei delitti non è la crudeltà delle pene, ma l'infallibilità di esse... La certezza di un castigo, benché moderato, farà sempre una maggior impressione che non il timore di un altro più terribile, unito con la speranza dell'impunità» (c. XXVII, «Dolcezza delle pene»).

«Parmi un assurdo che le leggi che sono l'espressione della pubblica volontà, che detestano e puniscono l'omicidio, ne commettano uno esse medesime e, per allontanare i cittadini dall'assassinio, ordinino un pubblico assassinio» (c. XXVIII, «Della pena di morte»).

«È meglio prevenire i delitti che punirgli» (c. XLI, «Come si prevengono i delitti»).

«Il fine delle pene non è di tormentare e affliggere un essere sensibile, né di disfare un delitto già commesso... Il fine dunque non è altro che d'impedire il reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini e di rimuovere gli altri a farne uguali... Uno dei più gran freni dei delitti non è la crudeltà delle pene, ma l'infallibilità di esse... La certezza di un castigo, benché moderato, farà sempre una maggior impressione che non il timore di un altro più terribile, unito con la speranza dell'impunità» (c. XXVII, «Dolcezza delle pene»).

Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene* (1764)

8. Confine

Monique Chemillier-Gendreau

Mentre il mondo contemporaneo è teso verso la mutua apertura delle società attraverso il commercio, il turismo, l'interconnessione, i media, e le frontiere tra Stati diventano sempre più facili da superare e talvolta anche invisibili, rimane un punto di chiusura cieca e di tentativo di controllo statale: quello delle migrazioni. Relativamente a queste, ovunque nel mondo, le frontiere si rafforzano fino a trasformarsi anche in fili spinati e muri. Quando questi controlli arrivano fino al punto di respingere in mare delle fragili imbarcazioni destinate a naufragio certo, i diritti umani fondamentali, come quello alla vita, sono violati. Ciò va analizzato nel contesto di tre logiche: la logica del diritto internazionale, quella dell'economia di mercato e la logica politica dello Stato.

La logica del diritto internazionale. Tra il XII e il XV secolo in Europa, con la nascita degli Stati sovrani, la frontiera diviene una linea di separazione tra due poteri. A quel tempo i Principi si affrancano dalla tutela dell'Imperatore e del Papa, ma entrano in rivalità con gli altri Principi che rivendicano la stessa sovranità. La frontiera diventa essenziale quale linea di separazione di tale sovranità. È controllata militarmente e ciò è necessario in quanto la divisione tra Stati non è fondata sul principio di giustizia, ma è solo il risultato delle guerre nate dall'avidità degli uni sui territori degli altri. Al di qua della frontiera, ogni Stato decide del controllo che impone alla popolazione che rientra nella sua competenza. Del resto, la sovranità, così come è concepita alle origini, è intesa come un potere incondizionato.

Fino alla metà del XX secolo, la logica del diritto internazionale sostiene le pretese dello Stato sovrano. Si concepisce la frontiera come una linea di separazione: ognuno è padrone a casa propria. La guerra inizia da un attraversamento ostile della frontiera e quest'ultima serve a proteggere sia il potere, sia la produzione nazionale dei dazi doganieri. Essa non si pone come ostacolo per gli individui se non quando la ragione di Stato deve far fronte all'arrivo di persone indesiderabili. Non è un ostacolo all'emigrazione, tanto che l'Europa produce forti movimenti migratori dovuti alla miseria e alle crisi economiche. I flussi si dirigono in quel periodo verso terre ritenute, per la mancata conoscenza delle società che le abitano, vergini. È così che gli irlandesi popolano gli Stati Uniti, gli italiani l'Argentina e l'Uruguay o i portoghesi il Brasile. Le migrazioni provenienti dall'Africa sono invece conseguenza della tratta e non sono dirette verso l'Europa, ma verso le colonie americane dove rappresentano la fonte della mano d'opera necessaria per rendere produttive le piantagioni o le miniere.

Fino alla fine del XIX secolo, il diritto internazionale non dice nulla sulle migrazioni, ed è solo a poco a poco con le legislazioni nazionali prima e con le norme del diritto internazionale poi, sviluppatesi lungo il corso del XIX secolo, che la schiavitù si trova a essere abolita e la tratta vietata. Ma le migrazioni dell'Europa verso le colonie d'Africa se sono colonie per il popolamento

Monique Chemillier-Gendreau

Professore emerito di diritto pubblico e scienze politiche all'Università di Parigi VII-Diderot. Esercita alla Corte internazionale di giustizia delle Nazioni unite all'Aia. È presidente onoraria dell'Associazione francese dei giuristi.

– come per l'Algeria, l'Africa del Sud o le colonie portoghesi – non sono vietate, così come non lo è il colonialismo stesso.

Le cose cambiano dopo che l'Europa ha vissuto due guerre mondiali nella prima metà del XX secolo e dopo che ha preso il via il movimento di emancipazione delle colonie, di cui gli europei si erano dotati in tutto il mondo.

A questo punto si apre un'altra fase del diritto internazionale con la Carta delle Nazioni unite e il riconoscimento universale dei diritti dell'uomo. Tra tali diritti, anche quello affermato dall'articolo 12 paragrafo 2 della *Convenzione internazionale sui diritti civili e politici:* «Ogni persona è libera di lasciare ogni Paese, compreso il proprio». Tuttavia, se il diritto internazionale afferma i diritti e le libertà a vantaggio degli individui che gli Stati sono tenuti a rispettare relativamente alle persone che si trovano sul loro territorio, questi diritti possono entrare in contrasto con la sovranità degli stessi Stati assegnata altrove. Tale contraddizione spiega l'assenza di dispositivi applicativi dei diritti umani che consentano di imporre agli Stati il loro rispetto in caso di violazione. Per fare ciò occorrerebbe che le Istituzioni internazionali attualmente esistenti, fossero completate da una Corte mondiale dei diritti dell'uomo le cui decisioni s'impongano agli Stati. Ciò significherebbe uno snaturamento della sovranità per assicurare la sottomissione effettiva degli Stati alle norme del diritto internazionale.

Ma il concetto di sovranità conosce un'impennata di forza con le spinte nazionaliste presenti ovunque nel mondo e ciò ostacola il necessario progresso del diritto internazionale e delle protezioni individuali. La sorte degli individui dipende dunque dalla buona volontà di ogni Stato. Di conseguenza, se i diritti sono una realtà per le popolazioni dei Paesi sviluppati, in particolare Europa e America, non consentono in nessun modo di proteggere le persone che affrontano l'avventura della migrazione. Questa incongruenza tra la percezione del mondo quale "casa comune" degli esseri umani e la violenza del respingimento dei migranti mette in luce le ambiguità del *confine* nella situazione internazionale odierna. Emerge allora come la sua funzione sia selezionare diversamente a seconda delle categorie di popolazione. Per tutti gli Stati, il confine è usato come strumento di suddivisione delle persone. La stigmatizzazione dei migranti si concentra su coloro che vengono da alcuni Paesi in guerra o colpiti da una povertà estrema, ma il criterio non è esattamente quello della nazionalità: è piuttosto quello dell'interesse dello Stato che accoglie.

Ma il concetto di sovranità conosce un'impennata di forza con le spinte nazionaliste presenti ovunque nel mondo e ciò ostacola il necessario progresso del diritto internazionale e delle protezioni individuali. La sorte degli individui dipende dunque dalla buona volontà di ogni Stato. Di conseguenza, se i diritti sono una realtà per le popolazioni dei Paesi sviluppati, in particolare Europa e America, non consentono in nessun modo di proteggere le persone che affrontano l'avventura della migrazione. Questa incongruenza tra la percezione del mondo quale "casa comune" degli esseri umani e la violenza del respingimento dei migranti mette in luce le ambiguità del confine nella situazione internazionale odierna.

La logica dell'economia di mercato. Tale fenomeno è fortemente condizionato dagli imperativi economici del contesto del capitalismo contemporaneo e dell'economia di mercato. Tutti i Paesi sviluppati favoriscono la partenza dei loro cittadini, gli "espatriati", che lasciano il territorio per vivere e lavorare in altri Paesi per un arricchimento vicendevole. E le regole dell'Omc[1] favoriscono la circolazione dei lavoratori "qualificati". Per esempio, nel caso della Francia

1. Organizzazione mondiale del commercio.

Oggi, tra i migranti del Medioriente, coloro che hanno una qualifica di tipo informatico sono accolti in tutti i Paesi europei. La frontiera è quindi utilizzata in una prospettiva molto mirata. Contribuisce a cancellare in realtà la distinzione degli individui sulla base della loro nazionalità di provenienza, per dividere il mondo tra coloro che possono circolare liberamente e coloro che sono da scartare, i paria del mondo contemporaneo.

ci sono praticamente tanti francesi che lavorano all'estero quanti stranieri venuti a lavorare in Francia. Sembra che nel caso italiano, il numero di espatriati sia all'incirca lo stesso (cinque milioni) di quello degli immigrati regolari. Ma gli stessi Stati sono impegnati a rinviare verso i loro Paesi di origine o verso il primo Paese di accoglienza coloro che considerano indesiderabili. Quando la Francia aveva un grande bisogno di mano d'opera poco qualificata per fare funzionare la sua industria di automobili, cercava i migranti nelle montagne del Maghreb. Oggi, tra i migranti del Medioriente, coloro che hanno una qualifica di tipo informatico sono accolti in tutti i Paesi europei. La frontiera è quindi utilizzata in una prospettiva molto mirata. Contribuisce a cancellare in realtà la distinzione degli individui sulla base della loro nazionalità di provenienza, per dividere il mondo tra coloro che possono circolare liberamente e coloro che sono da scartare, i paria del mondo contemporaneo.

La logica politica dello Stato. Va detto inoltre che la logica economica è disturbata dalla logica politica. Quest'ultima può andare contro gli interessi puramente economici degli Stati. Ed è ciò che spiega la distorsione della funzione della frontiera. Per la maggior parte dei problemi, è divenuta una semplice linea di separazione delle competenze in un mondo aperto. Resta invece una linea di chiusura e di chiusura militarizzata (come si può vedere dallo sviluppo di Frontex) per quanto riguarda le migrazioni.

Gli studi mostrano in particolare che anche in periodi di forte disoccupazione, i lavoratori migranti non entrano in concorrenza con quelli del Paese in cui si trovano, ma si allineano su lavori abbandonati dai cittadini del paese stesso. Nonostante tutti questi elementi, i migranti appaiono come un pericolo da cui bisogna difendersi e si teme che le popolazioni dei Paesi più poveri e ad alta crescita demografica o in guerra vengano a "invadere" le terre sicure. Ciò si mescola in molte società a un razzismo che è spesso un "razzismo di Stato".

Per questo non serve dimostrare che le Nazioni forti sono quelle aperte che assorbono in buone condizioni importanti flussi migratori. È evidente ed è confermato da numerosi Rapporti delle Nazioni unite e dell'Ocse[2] che la situazione demografica di molti Paesi sviluppati giustifica qualche preoccupazione sulle possibilità di assicurare nel futuro pensioni al livello attuale[3]. Nessuno studio accreditato indica che l'apporto dei migranti rappresenti un pericolo per l'economia. Gli studi mostrano in particolare che anche in periodi di forte disoccupazione, i lavoratori migranti non entrano in concorrenza con quelli del Paese in cui si trovano, ma si allineano su lavori abbandonati dai cittadini del Paese stesso. Nonostante tutti questi elementi, i migranti appaiono come un pericolo da cui bisogna difendersi e si teme che le popolazioni dei Paesi più poveri e ad alta crescita demografica o in guerra vengano a "invadere" le terre sicure. Ciò si mescola in molte società a un razzismo che è spesso un "razzismo di Stato". Un nodo drammatico è rappresentato, infatti, dall'assenza di coraggio dei dirigenti: nessuno rischia sostenendo politicamente che i migranti non sono pericolosi, che nessuna "invasione" è in corso, che al contrario l'accoglienza è un valore umano che non bisogna mai perdere di vista, che l'asilo è un dovere

2. Organizzazione per la comunicazione e lo sviluppo economico.

3. Vedi Ocse (Ocde), Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail https://www.oecd-ilibrary.org/fr/social-issues-migration-health/gerer-les-migrations-economiques-pour-mieux-repondre-aux-besoins-du-marche-du-travail_9789264217027-fr

che non ci si può rifiutare di assicurare perché il rischio reale è che le società si disumanizzino. Tutti, a torto, pensano che si possano combattere i partiti estremisti attraverso politiche di repressione da loro sostenute. Ma si tratta solo «di una miserevole manovra per racimolare dei voti» (Jacques Derrida)[4]. Questo è l'errore nel quale si stanno infilando i Paesi sviluppati.

Se non si può togliere agli Stati il loro potere di controllare coloro che desiderano entrare nel loro territorio, questo controllo dovrebbe esercitarsi unicamente relativamente alla verifica del rischio sanitario e del rischio del terrorismo.

Se non si può togliere agli Stati il loro potere di controllare coloro che desiderano entrare nel loro territorio, questo controllo dovrebbe esercitarsi unicamente relativamente alla verifica del rischio sanitario e del rischio del terrorismo.

Riaffermare le virtù positive dell'accoglienza dei migranti, per coloro che sono accolti come per chi li accoglie, è l'imperativo politico di oggi, per contrastare l'aria pesante che soffia sulla società mondiale, per fare in modo che le frontiere non siano più «delle figure minacciose di ostracismo, espulsione, esilio, persecuzione» (Jacques Derrida).

4. Jacques Derrida, «*Quand j'ai entendu l'expression "délit d'hospitalité"*», Plein Droit, Revue du GISTI (Groupe d'information de te soutien aux immigrés), n° 34, 1996.

9. Cura

Sandro Spinsanti

Senza cura non c'è vita. Lo affermava con forza, con il linguaggio del mito, lo scrittore latino Igino, presentando nelle sue *Fabulae* la figura della dea Cura. A lei viene attribuito il ruolo di sovraintendere all'intero arco della vita dell'uomo. La morte scioglierà il composto di materia e forma, ma «finché l'uomo vive lo possieda Cura»: è la sentenza di Urano, chiamato a risolvere la disputa tra Giove, che ha dato il soffio vitale, e la Terra, che ha offerto la materia, su a chi appartenga quell'essere che Cura ha plasmato dal fango. Dall'inizio alla fine, l'uomo è affidato a Cura. Dal pannolino al pannolone.

Ma soprattutto senza cura la vita non ha qualità umana. I racconti leggendari su bambini allevati da lupi, sopravissuti ma resi inabili a essere inseriti nel consorzio umano, illustrano la necessità della relazione come elemento costitutivo della cura. Non diversamente dalle scimmie sottoposte ai discussi esperimenti di Harry Harlow sull'attaccamento – costrette a scegliere tra strutture materne che nutrono e altre che forniscono calore e conforto – la sola soddisfazione dei bisogni corporei non è sufficiente. La cura fornisce un contesto di relazioni. Senza appartenenza e senza un tessuto di rapporti non c'è salute, nel senso più ampio e inclusivo. La cura si duplica con il prendersi cura, che è un atteggiamento di fondo, più che un insieme di competenze che si traducono in abilità professionali.

Sandro Spinsanti

Fondatore e direttore dell'Istituto *Giano per le Medical Humanities e il Management in sanità* e delle riviste di Medical Humanities *L'Arco di Giano* e *Janus. Medicina: cultura, culture.* Ha insegnato bioetica all'Università di Firenze ed etica medica nella Facoltà di medicina dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Roma. È stato componente del Comitato nazionale per la bioetica. È autore di numerosi saggi sui temi dell'etica nella medicina.

Alla cura che nasce all'interno della famiglia e trae nutrimento dalla *pietas* si affianca necessariamente quella che esercitano i professionisti della cura. È quella che sopravviene quando una qualche forma di patologia – fisica, psichica o di relazioni sociali – ci deporta fuori dal regno della salute. La situazione è stata efficacemente descritta da Susan Sontag[5]: «La malattia è il lato notturno della vita, una cittadinanza più onerosa. Tutti quelli che nascono hanno una doppia cittadinanza, nel regno dello star bene e in quello dello star male. Preferiremmo tutti servirci solo del passaporto buono, ma prima o poi ognuno viene costretto, almeno per un certo periodo, a riconoscersi cittadino di quell'altro paese».

A questo punto la cura in senso preventivo cede il posto a quella che si presenta come terapia. Senza rinunciare all'aspirazione di avere qualcuno che si prenda cura di noi quando siamo cacciati oltre il sicuro confine del benessere e dell'autosufficienza, prevale l'attesa di professionisti che sappiano fornire cure competenti ed efficaci. È il sottile gioco tra il prendersi cura (in inglese, *to care*)

5. Susan Sontag, *La malattia come metafora*, tr. it. Einaudi 1979.

e il curare (in inglese, *to cure*). Quando il curare diventa la figura, il prendersi cura recede sullo sfondo, anche se rimane pur sempre un valore abbinato alle pratiche di cura.

Perché erogare cure sanitarie? E *come*? Alla prima questione, quella delle motivazioni, possiamo dare risposte diverse. Sia di natura etico-religiosa («Scendeva un uomo da Gerusalemme verso Gerico [...] Va' e comportati allo stesso modo»: *Luca*, 10, 29 – 37), sia di natura etico-civile. La nostra concezione dello Stato sociale non accetta che qualcuno non riceva le cure di cui ha bisogno perché non ha le risorse economiche per procurarsele. Nonostante le correzioni di rotta che il nostro Servizio sanitario nazionale ha subito nei 40 anni decorsi dalla sua costituzione, il principio fondamentale resta immutato. Equivale a una promessa e a un impegno: nessuno sarà lasciato solo a fronteggiare gli assalti del male; le cure faranno fronte allo stato di necessità di ogni cittadino. Le cure sanitarie hanno un valore che eccede quello della compravendita di beni in regime di mercato.

La nostra concezione dello Stato sociale non accetta che qualcuno non riceva le cure di cui ha bisogno perché non ha le risorse economiche per procurarsele. Nonostante le correzioni di rotta che il nostro Servizio sanitario nazionale ha subito nei 40 anni decorsi dalla sua costituzione, il principio fondamentale resta immutato. Equivale a una promessa e a un impegno: nessuno sarà lasciato solo a fronteggiare gli assalti del male; le cure faranno fronte allo stato di necessità di ogni cittadino. Le cure sanitarie hanno un valore che eccede quello della compravendita di beni in regime di mercato.

Il contesto della cura incide profondamente sul *come*. Ovviamente le possibilità di cura dipendono dalla disponibilità di risorse terapeutiche. Nell'ambito della sanità pubblica dobbiamo confrontarci con gli investimenti e i bilanci. E con le regole sociali che esplicitano quali cure sono garantite, in quanto previste entro i livelli essenziali di assistenza. Ma soprattutto il *come* delle cure dipende dalla relazione che si instaura tra chi le eroga e chi le riceve.

Nel contesto familiare, l'appartenenza determina una dedizione incondizionata; ma chi non fa parte del cerchio degli affetti rimane tagliato fuori. Ciò che si è disposti a fare per i propri familiari non ha riscontro con le cure rivolte agli estranei. Nell'ambito delle cure erogate in nome della *pietas*, oltre alla parzialità che privilegia gli intimi, osserviamo una variabilità che è il riflesso della disposizione morale delle persone. Alcuni sono pronti alla più generosa dedizione, fino a sacrifici inauditi per assistere in qualità di *caregiver* i propri cari non più autosufficienti; altri invece si chiudono in una insensibile noncuranza.

Il romanziere italiano Antonio Manzini ha descritto la diversità dei comportamenti attraverso la voce di Mirta, una badante rumena che a Roma si prende cura di un'anziana signora non più autosufficiente. Le fa scrivere al figlio lasciato a casa: «Qui in Italia ognuno vive per i fatti suoi. Hanno tutto, ma sorridono poco e non gli viene da essere felici. Per questo la signora Olivia mi fa una tenerezza enorme. La lasciano qui, con me, un'estranea che viene da lontano. E quando se ne andrà, forse avrà solo i miei occhi accanto. Quelli di una sconosciuta che le sta vicino solo per il mensile». Un giorno il figlio dell'assistita annuncia alla badante che il suo lavoro è finito: servono soldi e la famiglia ha deciso di vendere la casa. E la vecchia signora? La risposta tagliente del figlio è che per lei ci sarà la Casa di riposo, dove avrà il vantaggio di disporre di medici e infermieri[6].

6. Antonio Manzini, *Orfani bianchi*, Chiarelettere 2016.

Anche la misura delle cure richieste varia da persona a persona: alcuni esigono per sé stessi un'assistenza totale, incurante delle legittime esigenze dei propri cari; mentre altri non accetterebbero mai che il prolungamento della propria vita avvenga al prezzo dell'esistenza di qualcuno che si dedichi a loro senza misura.

In generale, la categoria antropologica che qualifica le cure familiari è quella del dono (che, dopo essere stato ricevuto, genera un senso di obbligo e richiede il contro-dono). Diverso è ciò che avviene nel foro sociale, quando la cura è esercitata con modalità professionale. In questo contesto vigono regole quasi contro intuitive, perché vengono sospese le categorie che normalmente applichiamo nella vita sociale. A cominciare dalle diadi amico/nemico, familiare/estraneo, noi/loro. L'etica professionale dei medici, condensata nel loro codice deontologico, è esplicita al riguardo: le cure vanno rivolte a chi ne ha bisogno, indipendentemente dal grado di affinità e indipendentemente dalle preferenze personali del curante.

In generale, la categoria antropologica che qualifica le cure familiari è quella del dono (che, dopo essere stato ricevuto, genera un senso di obbligo e richiede il contro-dono). Diverso è ciò che avviene nel foro sociale, quando la cura è esercitata con modalità professionale. In questo contesto vigono regole quasi contro intuitive, perché vengono sospese le categorie che normalmente applichiamo nella vita sociale. A cominciare dalle diadi amico/nemico, familiare/estraneo, noi/loro. L'etica professionale dei medici, condensata nel loro codice deontologico, è esplicita al riguardo: le cure vanno rivolte a chi ne ha bisogno, indipendentemente dal grado di affinità e indipendentemente dalle preferenze personali del curante. Un episodio storico può illustrare l'assunto. Riguarda un momento cruciale nella vita del dott. Pasquale Marconi[7] che nel dopoguerra fu eletto deputato e che l'abitudine a calzare sempre sobriamente dei sandali, l'aveva fatto conoscere come il "medico scalzo". Durante il periodo della Resistenza fu portato davanti a un tribunale per favoreggiamento dei partigiani, avendo prestato delle cure ad alcuni di essi feriti in combattimento. Al giudice che gli contestava il reato rispose: «Signor giudice, lei sa che io sono un medico; nella persona che viene a chiedere la mia assistenza io vedo solo il malato e non mi curo di sapere se è un fascista, un tedesco, un partigiano. Sappia che agirò sempre così, perché questo mi impone la mia coscienza»[8]. L'abbraccio con cui il giudice dichiarò assolto l'imputato sanciva in quel caso il riconoscimento sociale di un'etica "altra", rispetto alle regole abitualmente in vigore.

Sulla stessa linea possiamo collocare la vicenda che riguarda la presa di posizione dei medici italiani rispetto al decreto sicurezza (2009), in cui si intendeva inserire un emendamento che avrebbe indotto i medici a denunciare gli immigrati irregolari che si fossero rivolti alle strutture sanitarie pubbliche. Oltre a una vasta mobilitazione dei medici (con l'iniziativa "Noi non segnaliamo *day*"), la Federazione nazionale degli ordini prese ufficialmente posizione per bocca del presidente in una audizione presso le Commissioni Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei deputati. La misura è stata dichiarata contraria alla *mission* del medico, che è chiamato ad accogliere e curare tutti indistintamente, senza discriminazioni di sorta. L'emendamento è stato ritirato.

Non sono soltanto i principi di uguaglianza, libertà e solidarietà, garantiti dalla Costituzione, che dan-

7. Pasquale Marconi (Vetto d'Enza (Reggio Emilia), 1898 – 1972). Deputato nelle prime tre Legislature repubblicane.

8. Teresa Muratore, *Il medico scalzo*, Aliberti, 2012.

no forma all'operato del professionista della cura. In sintonia con lo spirito dei Codici deontologici, i curanti sono esortati a mettere tra parentesi la biografia e la stessa qualità morale delle persone che ricevono le cure. Quando la deontologia entra nel territorio della cura, richiede comportamenti che si discostano da ciò che abitualmente regola la vita sociale. Il peggior criminale ha diritto allo stesso trattamento di un benefattore della società. La "personalizzazione" delle cure resta un ideale etico e comportamentale valido per tutto l'ambito terapeutico. Ma convive dialetticamente con un atteggiamento che potremmo chiamare di "riduzionismo biografico": il profilo morale della persona curata – che può suscitare le più diverse reazioni, dall'adesione al rifiuto, dall'ammirazione al disgusto – non deve pregiudicare la quantità e la qualità delle cure che fossero richieste.

Da questo punto di vista possiamo affermare che le cure sanitarie che vengono erogate proprio nelle strutture in cui la società isola i cittadini che hanno avuto comportamenti devianti e antisociali acquistano un particolare significato. La quantità e la qualità delle cure in carcere diventano la cartina al tornasole della "salute etica" della società stessa.

Il peggior criminale ha diritto allo stesso trattamento di un benefattore della società. La "personalizzazione" delle cure resta un ideale etico e comportamentale valido per tutto l'ambito terapeutico. Ma convive dialetticamente con un atteggiamento che potremmo chiamare di "riduzionismo biografico": il profilo morale della persona curata – che può suscitare le più diverse reazioni, dall'adesione al rifiuto, dall'ammirazione al disgusto – non deve pregiudicare la quantità e la qualità delle cure che fossero richieste.

10. *Accountability*

Flavia Lattanzi

Come appare evidente dal Rapporto inviato al Parlamento nel marzo 2017, il Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale *è chiamato a svolgere un'attività di garanzia non solo dei diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione, ma anche dei diritti riconosciuti a livello dell'ordinamento internazionale, al quale peraltro le disposizioni costituzionali in materia di diritti individuali sono del tutto conformi*. È così che il Garante nazionale, anche se opera strettamente a livello dell'ordinamento interno, si situa «in un solco di più ampio respiro che coinvolge la comunità internazionale»[9]. Esso è stato infatti essenzialmente creato in attuazione di impegni internazionali assunti dall'Italia con la ratifica di Accordi internazionali in materia di diritti della persona umana, in particolare della Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e i trattamenti o pene crudeli, disumani o degradanti, che impone agli Stati la prevenzione e la criminalizzazione di tali comportamenti, nonché del relativo Protocollo opzionale.

È noto che l'Italia si è finalmente dotata, il 14 luglio 2017, dopo ben quasi trenta anni dalla ratifica di detta Convenzione, del reato di tortura, anche se secondo una nozione che non corrisponde del tutto a quella internazionale. Il suddetto Protocollo opzionale, entrato in vigore per l'Italia il 3 maggio 2013, ha previsto per gli Stati Parte l'obbligo di istituire un *National Preventive Mechanism* (Npm) che «abbia libero accesso a luoghi, persone e documentazione al fine di tenere sotto costante osservazione e monitoraggio i luoghi di privazione della libertà, per individuare i loro elementi di disfunzione e di crisi e rimuoverne le cause ancor prima che la situazione evolva negativamente»[10]. L'attuazione di tale obbligo ha portato alla creazione del Garante nazionale che infatti è qualificato quale Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene, crudeli, inumani o degradanti.

Flavia Lattanzi

Giurista e professore di diritto internazionale è stata giudice del Tribunale penale internazionale per l'ex Iugoslavia e del Tribunale penale internazionale per il Ruanda. Autrice di numerosi testi di diritto internazionale con particolare in riferimento allo Statuto della Corte penale internazionale.

Si tratta quindi essenzialmente di una figura destinata, nel lungo periodo e nella misura in cui operi con efficacia, a permettere che lo Stato italiano, che è responsabile (*accountable*) sul piano internazionale di quanto faccia o non faccia sul piano interno, sia in grado finalmente di dar conto ai meccanismi di controllo operanti sul piano internazionale dell'effettivo rispetto dei diritti di tutte le persone detenute o private della libertà personale – o soggette a restrizioni della libertà, secondo la formula dell'articolo 13 della Costituzione –, che

9. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Rapporto 2017, p. 21.

10. Idem, pp. 21-22.

si trovino sotto la sua giurisdizione, senza che si arrivi allo stadio della violazione di tali diritti, di cui l'Italia debba rispondere a livello internazionale (*responsibility*). A tale stadio si è invece arrivati più volte, in particolare davanti a un meccanismo giudiziario internazionale/regionale e cioè davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, con conseguenze non solo nefaste per le vittime, ma spiacevoli dal punto di vista della credibilità internazionale e interna del nostro Stato, per non parlare del costo finanziario per le riparazioni giustamente dovute a tali vittime.

Il termine *accountability* si traduce spesso in italiano con quello di "responsabilità". Ma il fatto che il termine "responsabilità" si renda in inglese anche con due ulteriori termini – *responsibility* e *liability* – può comportare qualche confusione. Di qui la necessità di determinare ai nostri fini il significato del termine *accountability* e la sua distinzione rispetto a quelli di *responsibility* e *liability*.

Il termine *accountability* si traduce spesso in italiano con quello di "responsabilità". Ma il fatto che il termine "responsabilità" si renda in inglese anche con due ulteriori termini – *responsibility e liability* – può comportare qualche confusione. Di qui la necessità di determinare ai nostri fini il significato del termine *accountability* e la sua distinzione rispetto a quelli di *responsibility* e *liability.*

L'*accountability* è l'obbligo di dar conto ininterrottamente a qualcuno del proprio agire e, se si è mal agito, l'obbligo di risponderne *ex post* sul piano personale. Esso esprime bene la relazione fra l'agente e il superiore – nel senso lato del termine – e l'istituzione per la quale egli agisce. Il termine *accountability* assume quindi un duplice significato – l'uno dinamico e neutro rispetto al come si agisce e alla relazione con il "superiore" e l'altro statico e negativo come conseguenza dell'aver agito in modo scorretto o illecito, in un rapporto con le regole applicabili. Nei due significati è anche insita la nozione di trasparenza, perché è solo questa che permette di dar conto e di rispondere del proprio operato, tanto che spesso è lo stesso termine trasparenza che si rende in inglese con il termine *accountability*. Merita ancora rilevare che per indicare la conseguenza negativa dell'aver mal agito si utilizza, per la responsabilità di carattere civile degli individui, il termine di *liability*, cui si ricorre anche per indicare una responsabilità degli Stati a livello internazionale per danni da fatto lecito, mentre per la responsabilità degli Stati e degli individui per violazione di norme internazionali si usa il termine *responsibility*[11].

In una riflessione sull'*accountability* nelle sue diverse accezioni e nel contesto dell'attività del Garante nazionale merita allora puntualizzazione anche il termine *responsibility* perché funzionale proprio all'*accountability*. Il termine *responsibility*, come del resto il corrispondente termine italiano "responsabilità", oltre ad avere una connotazione negativa, già sottolineata soprattutto rispetto a una responsabilità a livello dell'ordinamento internazionale, assume anche una connotazione positiva relativa al prima dell'agire. Secondo tale connotazione, per quanto riguarda in particolare il presente contesto, esso esprime l'esigenza di agire con la consapevolezza dei compiti istituzionali cui si è assegnati e, quindi, con il senso di responsabilità che richiedono lo svolgimento di una funzione nell'interesse pubblico e a volte anche l'esercizio a tal fine di un'autorità nei confronti di individui. Esso connota dunque una relazione personale dell'agente con la propria funzione, uno stato d'animo dell'agente rispetto alla funzione da svolgere. Ma per connotare in inglese questa relazione personale dell'agente

11. *International responsibility of States* e *international criminal responsibility*.

con la propria funzione si ricorre spesso anche al termine *accountability*. È in questa accezione ampia che quest'ultimo termine viene qui utilizzato.

Potrebbe quindi concludersi su questi aspetti terminologici che quanto più l'agente o più in generale l'operatore incaricato di esercitare un controllo su persone private – o sottoposte a restrizioni – della libertà è *accountable*, cioè consapevole dei compiti assegnatigli e convinto di doverli espletare nel migliore dei modi, tanto meno gli peserà il dover dar conto del proprio agire e ancor meno egli rischierà di dover rispondere del proprio operare. È anche vero che la previsione di meccanismi di *accountability* contribuisce a sviluppare il senso di responsabilità nell'agente e previene tanto una responsabilità personale come conseguenza della violazione delle norme applicabili, quanto quella dello Stato sul piano internazionale.

Come, infatti, si è incisivamente affermato nella sentenza del Tribunale di Norimberga, davanti al quale gli agenti dello Stato nazista sono stati chiamati a rispondere sul piano penale dei loro gravissimi misfatti, «*I Crimini contro il diritto internazionale vengono commessi da uomini, non da entità astratte; e, solo se si puniscono gli individui che commettono tali crimini, sarà possibile dare efficacia alle disposizioni del diritto internazionale*». È questa una verità incontestabile anche per un contesto più ampio, e non solo quello della responsabilità penale per crimini di rilevanza internazionale.

Come, infatti, si è incisivamente affermato nella sentenza del Tribunale di Norimberga, davanti al quale gli agenti dello Stato nazista sono stati chiamati a rispondere sul piano penale dei loro gravissimi misfatti, «*Crimes against international law are committed by men, not by abstract entities, and only by punishing individuals who commit such crimes can the provisions of international law be enforced*»[12]. È questa una verità incontestabile anche per un contesto più ampio, e non solo quello della responsabilità penale per crimini di rilevanza internazionale. Nel quadro del presente Rapporto, quanto è stato affermato a Norimberga comporta che l'*accountability* dello Stato sul piano internazionale è anzitutto una *accountability* dei suoi agenti a livello dell'ordinamento statale – quale obbligo di agire con senso di responsabilità e trasparenza e di dar conto del proprio agire – e che la *responsibility* dello Stato per la violazione dei diritti delle persone sottoposte a restrizioni della libertà è anzitutto una *accountability* dei suoi agenti – nel senso del rispondere eventualmente del proprio operato sul piano della responsabilità personale, anche penale, sempre a livello dell'ordinamento interno. E infatti, i meccanismi internazionali possono occuparsi di eventuali violazioni di diritti fondamentali solo previo esaurimento dei ricorsi interni.

Merita quindi riflettere proprio sulla saldatura fra l'*accountability* dei pubblici agenti – o degli operatori privati che svolgano servizi di pubblico interesse – rispetto a Istituzioni dello Stato italiano e l'*accountability* dell'Italia rispetto ai *treaty bodies* creati da Accordi internazionali in materia di diritti della persona umana, *accountability* che è disciplinata da tali Accordi proprio per evitare che si arrivi allo stadio della responsabilità internazionale dello Stato.

Al fine di una maggiore consapevolezza di tutti, ma soprattutto di chi è chiamato a esercitare controllo e autorità su detenuti e altre persone private della libertà, sarebbe altamente auspicabile un corso pre-

12. «I Crimini contro il diritto internazionale vengono commessi da uomini, non da entità astratte; e, solo se si puniscono gli individui che commettono tali crimini, sarà possibile dare efficacia alle disposizioni del diritto internazionale».

paratorio prima dell'accesso a tali funzioni istituzionali, che rendesse i nostri agenti, ai diversi livelli di responsabilità e nelle diverse aree di competenza del Garante nazionale, consapevoli della grande responsabilità che essi si assumono non solo ai fini della piena realizzazione dell'articolo 2 della Costituzione nei confronti di qualsiasi individuo e dell'articolo 13 nei confronti di persone sottoposte a restrizione della libertà, ma anche nella prevenzione di violazioni del diritto internazionale di cui lo Stato sarebbe chiamato a rispondere, come perfino nel perseguimento della pace e sicurezza internazionale attraverso il rispetto anche a opera dello Stato italiano dei diritti fondamentali della persona umana come tale.

Un aspetto particolare meriterebbe grande attenzione nella formazione dei nostri agenti: il fatto che la comunità umana nell'interesse della quale gli agenti pubblici agiscono nel quadro dell'ordinamento italiano non è soltanto la comunità dei "cittadini" italiani: non solo perché l'articolo 2 della Costituzione garantisce, come già detto, i diritti fondamentali alla persona umana in quanto tale, ma anche perché sul piano internazionale la persona umana è protetta dagli abusi di potere per il solo fatto che si trovi sotto la giurisdizione dello Stato, e quindi sotto il controllo dei suoi agenti, a prescindere dalla sua specifica posizione personale. Per dirla in termini più semplici, lo Stato italiano deve dar conto ininterrotto del proprio operato – la qualificazione di *periodico* che accompagna ogni Rapporto connota bene la continuità e dinamicità della relazione fra lo Stato e il singolo Comitato – ai vari Comitati di controllo del rispetto delle norme internazionali in materia di diritti dell'individuo come tale, a prescindere dalla sua specifica posizione personale.

Ma lo Stato italiano risponde anche in termini *responsibility* "negativa" davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, come davanti al Comitato creato con il Patto sui diritti civili e politici e il Protocollo aggiuntivo, delle violazioni subite da qualunque individuo si trovi privato della libertà sotto la sua giurisdizione. Lo Stato italiano risponde cioè in eguale misura – per commissione od omissione – delle violazioni subite, sotto la sua giurisdizione, da un cittadino italiano, un cittadino straniero o un apolide, a opera di un suo agente, quindi anche di quelle subite da un migrante, sia esso "regolare" o "clandestino".

Ma lo Stato italiano risponde anche in termini responsibility "negativa" davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, come davanti al Comitato creato con il Patto sui diritti civili e politici e il Protocollo aggiuntivo, delle violazioni subite da qualunque individuo si trovi privato della libertà sotto la sua giurisdizione.

Merita inoltre sottolineare che gli Accordi internazionali che si occupano della protezione di persone vulnerabili, e che sono evocati nel più volte menzionato Rapporto del 2017 perché direttamente rilevanti per il ruolo che il Garante nazionale è chiamato a svolgere, pongono come norma di copertura e rafforzamento dei diritti sostanziali ivi garantiti anche il divieto di discriminazione per razza, etnia, nazionalità, religione, genere. Spesso, la violazione dei diritti fondamentali dei detenuti e delle persone private della libertà personale si accompagna alla violazione di tale divieto, anzi spesso i diritti sostanziali, come quelli a non subire tortura né trattamenti disumani o degradanti, vengono violati proprio in ragione di un *animus* discriminatorio nei confronti di coloro che si avvertono come "diversi", nel senso lato del termine.

Misure particolari a questo fine dovrebbero essere prese proprio per la formazione del personale che possa trovarsi a gestire privazioni della libertà, al fine di svilupparne il senso di responsabilità nei confronti di chiunque venga a trovarsi sotto il loro controllo, che si tratti di persone diversamente abili sul piano fisico o psichico, di persone che usino stupefacenti, di omosessuali, di immigrati soprattutto extra-europei o altre categorie vulnerabili. Non può trascurarsi in questo contesto che l'Italia

è tenuta a rispettare, oltre alla menzionata norma degli Accordi sui diritti umani, anche una specifica Convenzione internazionale, quella cosiddetta contro la "discriminazione razziale", adottata nel 1965 e ratificata nel 1976[13], con riferimento particolare al trattamento degli individui più vulnerabili, come gli stranieri o apolidi. Va puntualizzato che tale Convenzione, sebbene non vieti la discriminazione secondo tutte le ragioni evocate in quegli Accordi, non si occupa solo di "discriminazione razziale": all'articolo 1 essa stabilisce che tale espressione «sta ad indicare ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...][14]». Specifico rilievo ai fini di una più profonda e diffusa costruzione culturale della società italiana al rispetto dell'individuo come tale a prescindere dalle sua specifica situazione personale assume l'articolo 7 di tale Convenzione, che impegna gli Stati contraenti «ad adottare immediate ed efficaci misure, in particolare nei campi dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione, per lottare contro i pregiudizi che portano alla discriminazione razziale e a favorire la comprensione, la tolleranza e l'amicizia tra le Nazioni e i gruppi razziali ed etnici, nonché a promuovere gli scopi e i principi dello Statuto delle Nazioni unite, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Dichiarazione delle Nazioni unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale e della presente Convenzione»[15].

Occorre, quindi, sensibilizzare coloro che operano in ambiti privativi della libertà personale al rigido rispetto del principio di non discriminazione anche nel ricorso alle parole, non potendosi trascurare che le parole hanno una grande forza, positiva o negativa che sia, e che parole di discriminazione – o naturalmente di istigazione o incoraggiamento alla discriminazione – possono, soprattutto in circostanze di sempre più diffuso nazionalismo, assumere maggiore forza distruttiva delle armi.

Occorre, quindi, sensibilizzare coloro che operano in ambiti privativi della libertà personale al rigido rispetto del principio di non discriminazione anche nel ricorso alle parole, non potendosi trascurare che le parole hanno una grande forza, positiva o negativa che sia, e che parole di discriminazione – o naturalmente di istigazione o incoraggiamento alla discriminazione – possono, soprattutto in circostanze di sempre più diffuso nazionalismo, assumere maggiore forza distruttiva delle armi. Del resto, dai discorsi che spesso si ascoltano in televisione o si leggono sulla stampa o vengono diffusi tramite *web* sembra che pochi siano consapevoli del fatto che l'Italia, proprio in attuazione della suddetta Convenzione contro la "discriminazione razziale" (articolo 4), ha introdotto nel codice penale, nel 1993, il reato tanto di "Discriminazione, odio o violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi", quanto di incitamento a tali condotte.

Perché gli agenti pubblici possano esercitare le loro funzioni nella piena consapevolezza delle proprie responsabilità anche rispetto alla comunità internazionale, è necessario che siffatta consapevolezza venga anzitutto acquisita da chi sta al vertice delle diverse Amministrazioni, a livello statale e regionale, così

13. *Convenzione internazionale contro ogni forma di discriminazione razziale* (21 dicembre 1965, entrata in vigore il 4 gennaio 1969, ratifica italiana del 5 gennaio 1976).

14. Potrebbe ben sostenersi la stessa nozione estesa di razza per la norma dell'articolo 2 della nostra Costituzione.

15. Sempre alla luce di detta Convenzione, sarebbe anche opportuno che le funzioni del Garante nazionale fossero integrate con una potere di vigilanza e controllo sul rispetto dell'obbligo di "non-discriminazione razziale".

come dei livelli più bassi della struttura organizzativa dello Stato italiano. Nel diritto internazionale lo Stato appare infatti nella sua unità e non già nelle sue partizioni amministrative. Su questo aspetto merita rilievo il fatto che le nostre Forze armate hanno gradualmente acquisito una siffatta consapevolezza, grazie anche all'opera svolta in questo campo dalla Croce Rossa italiana. Le Forze armate hanno infatti diffuso in modo piuttosto capillare – verticalmente e orizzontalmente – la normativa in materia di Diritto internazionale umanitario (Diu), che comprende anche quella in materia di diritti umani. La consapevolezza acquisita dalle Forze armate in questo campo ha anche permesso all'Italia di adeguare il codice militare di guerra, molti anni prima dell'adozione nel luglio del 2017 della legge contro la tortura, alla normativa internazionale che qualifica gli atti di tortura come crimini di guerra se commessi in tempo di conflitto armato, internazionale o interno (articolo 185-bis del Codice penale militare di guerra). Ritengo che le Forze di Polizia e tutti quelli che siano coinvolti nell'esercizio di funzioni pubbliche o più in generale nell'interesse della comunità, dovrebbero prendere a modello questa attività di diffusione delle responsabilità e degli obblighi di ogni agente, dal livello più alto a quello più basso, come a livello orizzontale per tutto il territorio nazionale e fra tutte le categorie di agenti che si trovino a gestire restrizioni della libertà personale.

Tale diffusione capillare a tutti i livelli dell'Amministrazione dello Stato italiano dovrebbe avere a oggetto tanto i dettati della Costituzione italiana in materia di garanzia dei diritti fondamentali di qualsiasi individuo come tale (articolo 2) e delle persone private della libertà personale (articolo 13), quanto gli obblighi internazionali che l'Italia è tenuta a rispettare in questo campo sia sul piano sostanziale, sia su quello delle procedure davanti ai *accountability treaty bodies* e dei meccanismi di accertamento delle violazioni. Sarebbe altresì necessaria una diffusione capillare dei Rapporti periodici che l'Italia presenta agli organismi internazionali in materia di diritti umani.

Particolare rilievo assumerebbe poi la diffusione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, in ragione dell'efficacia vincolante di tali sentenze per gli Stati. Sarebbe necessaria la diffusione non solo delle sentenze di condanna dell'Italia per atti di tortura emanate prima della legge del 14 luglio 2017, ma anche quelle di condanna per atti di trattamento disumano o degradante – reati tuttora ignoti al nostro codice penale –, così come quelle condanna di altri Stati per violazione dei diritti fondamentali. Ciò proprio a fini di prevenzione di violazioni future. Ugualmente importante sarebbe la diffusione delle informazioni sulle riparazioni di carattere finanziario che l'Italia è stata giustamente condannata a pagare alle vittime delle violazioni accertate, riparazioni che gravano su ogni individuo che paghi le tasse in Italia.

Ciò permetterebbe certamente una presa di coscienza delle responsabilità che ogni pubblico agente o operatore nell'interesse della comunità si assume nello svolgere una funzione per conto dello Stato e nel solo interesse della comunità governata e di cui lo Stato italiano deve dar conto e risponde sul piano del diritto internazionale.

11. Prevenzione

Intervista a **Mark Thomson**

Quali sono gli elementi fondamentali dell'approccio preventivo?

Affinché si possa prevenire una crisi economica o umanitaria, una malattia, il crimine o la violazione dei diritti umani, abbiamo bisogno di comprendere innanzitutto quali sono le possibili cause di tali minacce, la probabilità del loro accadere, dove e quando. Solo dopo avere fatto questo tipo di valutazione del rischio saremo in grado di proporre azioni adeguate che dovrebbero eludere tali pericoli.
Pertanto, quando si tenta di prevenire la tortura o altri maltrattamenti, si dovrebbero avviare una revisione e un'analisi complessive del funzionamento sia dei sistemi di privazione della libertà sia del quadro normativo all'interno del quale essi agiscono. Questo approccio sistemico richiede *in primis* un esame e un'osservazione rigorosi dei luoghi di privazione della libertà personale, e contestualmente una revisione rispettivamente della politica d'intervento governativa e dell'adeguatezza e applicazione della corrispondente normativa. Solo allora, si potranno fare delle raccomandazioni consapevoli capaci di cambiare le politiche, le leggi e le prassi e capaci di creare condizioni ambientali più sicure dove la dignità e i diritti umani delle persone private della libertà personale siano protetti e rispettati.

Qual è la differenza con un approccio reattivo?

Un approccio reattivo è un tentativo di stabilire le cause di una crisi allo scopo di punire il colpevole e negoziare una soluzione al conflitto. Nel caso della tortura e del maltrattamento, sono considerati tali l'esame dei fatti che possono condurre a accuse sostenute contro le parti colpevoli. Mentre è apprezzabile la finalità della legge di protezione dei diritti della persona, nella pratica la consueta retroazione dell'applicazione di tale principio porta solitamente con sé tensioni e ostacoli nell'acquisizione delle prove e nell'esercizio dell'azione penale; tensioni e ostacoli che possono essere superati solo con forte determinazione e grandi risorse. Inoltre, poiché l'attenzione dell'approccio reattivo è sul singolo (i diritti della vittima e i reati dell'esecutore) e non sulle politiche e sulle procedure, le cause alla base degli abusi non vengono analizzate in modo tale che si possa prevenire altri possibili abusi.
L'approccio preventivo è profondamente diverso quanto a scopo e metodologia. È basato sull'osservazione e sul coinvolgimento con la potenziale vittima e il potenziale esecutore, per comprenderne gli errori e le ingiustizie e proporre soluzioni per correggerli. Tutto ciò richiede un contatto iniziale con gli attori coinvolti e, quindi, visite ai luoghi di privazione della libertà anche quando non ci siano evidenti criticità.
In breve, l'approccio reattivo è più orientato alla sanzione mentre quello preventivo va verso l'adozione di una soluzione.

Mark Thomson

Segretario generale dell'*Association pour la prévention de la torture* (Apt) dal 2001. Ha contribuito alla definizione di diversi strumenti per la tutela dei diritti umani, come la *Dichiarazione delle Nazioni unite sui difensori dei diritti dell'uomo* e il *Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.*

Come si possono trovare soluzioni per un ambito operativo che agisce dietro le porte chiuse?

Negli ultimi quarant'anni, uno dei successi più importanti dell'approccio preventivo è stato quello di esortare le Autorità governative a passare da un paradigma operativo opaco a un altro improntato alla *accountability* e alla trasparenza. Non solo assicurare una miglior tutela delle persone e il rispetto dei loro diritti, ma anche far sì che i sistemi penitenziari e di esercizio di giustizia operino più efficacemente e nel pieno rispetto dello stato di diritto.
Innanzitutto quando si vuole formulare una qualsiasi proposta significativa di riforma delle politiche o di modifica delle prassi adottate nel trattamento delle persone private della libertà personale, devono essere tenute in particolare considerazione le opinioni e le esperienze di chi opera in queste aree: degli agenti di Polizia, degli infermieri specializzati nella cura della malattia mentale, del personale che lavora all'immigrazione, degli operatori nelle carceri, dei pubblici ministeri e dei giudici. Esse devono diventare parte della soluzione. Tutto ciò richiede allora la costruzione di un rapporto di affidabilità e fiducia che chi agisce in termini preventivi può essere in grado di realizzare, mentre è improbabile che possa riuscire a costruirlo chi agisce nell'ambito della reattività.
Tuttavia, affinché le raccomandazioni offrano una possibilità di migliorare una situazione anche i punti di vista e le esperienze di tali persone e di quelle che sono loro vicine (famigliari e avvocati) devono essere ascoltati e raccolti in maniera confidenziale, per evitare il rischio di rappresaglie. In questo modo, le raccomandazioni possono agire sul trattamento delle persone private della libertà personale, migliorandolo. Gli esperti della prevenzione devono avvalorare tutte le informazioni disponibili per assicurarne validità e affidabilità.

Tuttavia, affinché le raccomandazioni offrano una possibilità di migliorare una situazione anche i punti di vista e le esperienze di tali persone e di quelle che sono loro vicine (famigliari e avvocati) devono essere ascoltati e raccolti in maniera confidenziale, per evitare il rischio di rappresaglie. In questo modo, le raccomandazioni possono agire sul trattamento delle persone private della libertà personale, migliorandolo.

Chi ha il mandato legittimo ad aver accesso alle informazioni e ai luoghi di privazione della libertà?

Grazie al Trattato delle Nazioni unite, il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti (Opcat), che 100 Stati in tutto il mondo hanno ratificato o firmato, esiste ora un sistema internazionale, in base al quale gli Stati Parti sono obbligati a permettere l'accesso di esperti indipendenti a tutti i luoghi dove le persone possano essere private della libertà personale. Nei paesi membri del Consiglio d'Europa, tale sistema è complementare al lavoro di un organo internazionale, il Comitato per la prevenzione della tortura (Cpt). L'Opcat indica chiaramente che tutti questi esperti indipendenti possono avere accesso a tutte le informazioni relative alle condizioni e al trattamento delle persone private della libertà personale e che la consultazione deve essere riservata. All'interno del sistema Opcat, l'accesso più regolare è quello degli esperti del Meccanismo nazionale di prevenzione (Npm) e qualche volta degli esperti internazionali del Sottocomitato per la prevenzione della tortura (Spt). Essi possono condurre visite annunciate e non annunciate ai luoghi di privazione della libertà personale. In poche parole, gli esperti hanno il mandato di esaminare il trattamento e le condizioni delle persone ristrette, fare raccomandazioni per il loro miglioramento e formulare proposte per modificare la normativa di riferimento.

Quale impatto ha l'Opcat?

Grazie alle raccomandazioni degli Npm e di Spt, alcuni luoghi di privazione della libertà sono stati chiusi (per esempio in Paraguay), le prassi degli Ospedali psichiatrici – laddove esistenti – o comunque dei trattamenti sanitari obbligatori sono state rivedute (per esempio in Francia e in Nuova Zelanda), il trattamento delle persone con disabilità è stato migliorato (per esempio in Georgia), quello degli adolescenti detenuti è stato migliorato (per esempio in Uruguay), così come quello dei rifugiati e dei migranti irregolari (nel Regno Unito e in Croazia). Inoltre, i giudici sono stati più coinvolti nella prevenzione degli abusi delle Forze di Polizia (per esempio in Brasile), la salute in carcere è migliorata (per esempio in Mali), i rimpatri forzati operati dalla Polizia sono diventati più sicuri e rispettosi nei confronti dei rimpatriandi (per esempio in Svizzera) e sono migliorate la prevenzione del suicidio in carcere e la detenzione nelle stazioni di Polizia (per esempio in Norvegia).
In ogni caso, è probabile che l'impatto più importante dell'Opcat sia stato quello di trasformare il dibattito sulla privazione della libertà, rendendolo più aperto al pubblico, più consapevole, più costruttivo e più orientato ai diritti umani e alle sue soluzioni. Ha così assunto un ruolo essenziale nella complessiva prevenzione nella direzione di coinvolgere un'ampia varietà di operatori e decisori nei processi di trasformazione delle leggi, delle politiche e delle prassi.

C'è posto per la società civile in questo cambio di agenda?

La società civile gioca diversi ruoli importanti nella prevenzione della tortura. Può aiutare a identificare dove e quando si manifestino i rischi più elevati di tortura e di altri maltrattamenti e quali essi siano. In alcuni Paesi, essi possono essere riconducibili a disfunzioni nei sistemi di giustizia, oppure alle tecniche degli interrogatori o essere particolarmente elevati per coloro che si trovano in situazione di vulnerabilità dovuta al genere, alla razza, all'orientamento sessuale, alla nazionalità e così via.

La società civile gioca diversi ruoli importanti nella prevenzione della tortura. Può aiutare a identificare dove e quando si manifestino i rischi più elevati di tortura e di altri maltrattamenti e quali essi siano. In alcuni Paesi, essi possono essere riconducibili a disfunzioni nei sistemi di giustizia, oppure alle tecniche degli interrogatori o essere particolarmente elevati per coloro che si trovano in situazione di vulnerabilità dovuta al genere, alla razza, all'orientamento sessuale, alla nazionalità e così via.
Inoltre, la società civile può sostenere gli Npm e Spt con la sua *expertise*, per esempio nelle questioni legali, nei problemi di natura medica e relativamente alle problematiche specifiche che riguardano le vulnerabilità di gruppi come le persone Lgbti, i migranti, le minoranze etniche. In alcuni Paesi (come la Slovenia), la società civile ha fatto parte delle delegazioni degli Npm durante le loro visite, e ha contribuito in modo coeso alla metodologia dell'organismo di prevenzione.
Infine, il cambiamento spesso richiede tempo perché deve guadagnare un consenso politico tale da poter contare su un accordo circa le misure e gli stanziamenti. Le raccomandazioni degli Npm e di Spt possono essere trasformate dalla società civile in un cambiamento reale (si pensi a quanto è accaduto in Messico riguardo alla legge contro la tortura) e in un rafforzamento della propria azione (come è accaduto agli Npm in Kirghizistan, Senegal, Honduras e Messico).

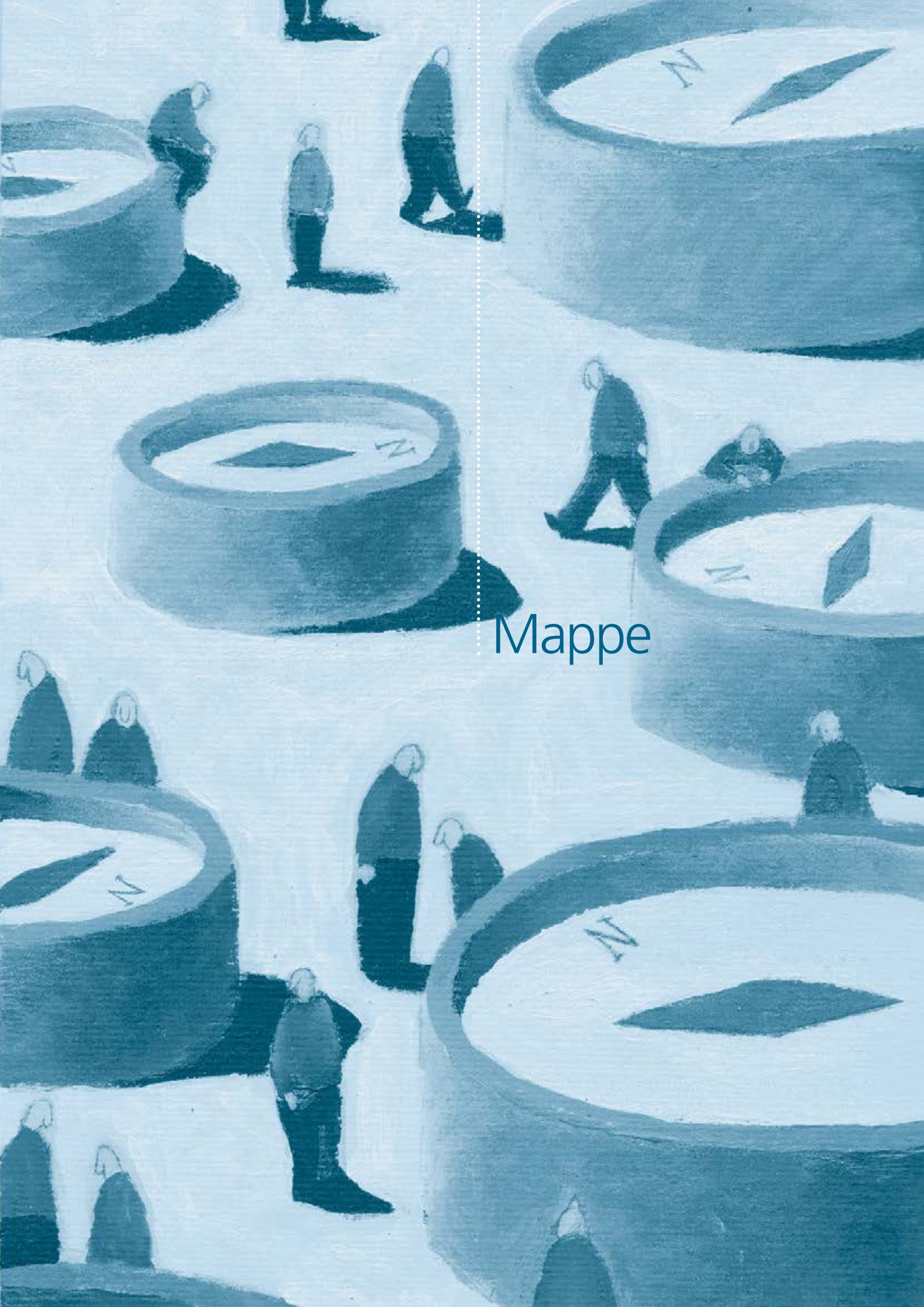
Quali sono i principali ostacoli al cambiamento?

I Meccanismi nazionali di prevenzione hanno dimostrato che possono fare raccomandazioni volte a migliorare il trattamento e le condizioni di un'ampia gamma di persone private della libertà personale, ma per farlo devono essere dotati di sufficienti risorse e di personale di provata competenza ed esperienza, capace d'intraprendere un'analisi complessiva e fare delle solide raccomandazioni. La resistenza al cambiamento di alcuni Governi può essere, infatti, superata dimostrando i vantaggi delle riforme e la volontà politica può essere così orientata dall'opinione pubblica e da mezzi di comunicazione cooperativi.

Negli anni a venire, dove potremo osservare il progresso più rilevante nell'ambito della prevenzione?

Le due aree in cui possiamo aspettarci miglioramenti nei prossimi anni possono essere individuate, innanzitutto, nella maggiore comprensione delle specifiche vulnerabilità riscontrabili nell'ampia varietà di persone private della libertà personale. Le raccomandazioni finalizzate a prevenire abusi nei loro confronti devono evolvere al fine di migliorare in concreto la tutela dei loro diritti.
Una seconda area è quella dell'applicazione nella protezione delle persone private della libertà personale delle tutele legali e procedurali elementari, come l'accesso alla difesa e alla salute. La ricerca ha mostrato che queste tutele hanno un impatto reale sulla prevenzione della tortura e di altri maltrattamenti e, pertanto, gli organismi di prevenzione devono monitorare con continuità la loro applicazione. Inoltre, esperti di Polizia ed esperti della prevenzione stanno attualmente lavorando insieme per redigere delle *Linee guida* sulle tecniche di colloquio investigativo al fine di escludere quelle che fanno ricorso a misure coercitive e che possono essere fonte di maltrattamento e tortura. Questo è un perfetto esempio di come l'analisi sistemica del concetto di prevenzione possa produrre una cambiamento migliorativo che si riflette sulla relazione stessa fra Stato e Società.

La ricerca ha mostrato che queste tutele hanno un impatto reale sulla prevenzione della tortura e di altri maltrattamenti e, pertanto, gli organismi di prevenzione devono monitorare con continuità la loro applicazione. Inoltre, esperti di Polizia ed esperti della prevenzione stanno attualmente lavorando insieme per redigere delle *Linee guida* sulle tecniche di colloquio investigativo al fine di escludere quelle che fanno ricorso a misure coercitive e che possono essere fonte di maltrattamento e tortura.



Mappe

Mappa 1.1 - Mappa delle visite (marzo 2017 - aprile 2018)

legenda

- VISITE TEMATICHE
- VISITE AD HOC
- VISITE REGIONALI
- VISITE DI FOLLOW-UP

PIEMONTE

5 visite tematiche
- Casa Circondariale, Novara
- Centro di permanenza per il rimpatrio, Torino

visite *ad hoc*
- Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" (Reparto di osservazione psichiatrica "Il Sestante"), Torino
- Reparto di medicina protetta c/o ospedale "Le Molinette", Torino

visite di *follow-up*
- Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" (Reparto di osservazione psichiatrica "Il Sestante"), Torino

UMBRIA

2 visite tematiche
- Casa Circondariale (Sezione 41Bis), Terni
- Casa di Reclusione (Sezione 41Bis), Spoleto

LAZIO

8 visite tematiche
- Centro di permanenza per il rimpatrio, Ponte Galeria (Roma)
- Casa Circondariale Rebibbia "Nuovo Complesso" (Sezione 41Bis), Roma

visite *ad hoc*
- Casa Circondariale Rebibbia "Nuovo Complesso", Roma
- Casa Circondariale Femminile "Rebibbia", Roma
- Reparto di medicina protetta c/o ospedale "Belcolle", Viterbo
- Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) - Monitoraggio Tso, Colleferro (Roma)
- Campus biomedico, Roma
- Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) - Monitoraggio Tso "Policlinico Umberto I", Roma

SARDEGNA

11 visite regionali
- Casa Circondariale (Sezione 41Bis), Sassari
- Casa Circondariale, Cagliari
- Casa Circondariale, Nuoro
- Casa di Reclusione, Oristano
- Istituto Penale per Minorenni "Quartucciu", Cagliari
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Cagliari
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Nuoro
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Nuoro
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Sassari
- Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), Capoterra (Cagliari)

visite di *follow-up*
- Casa di Reclusione, Oristano

CAMPANIA

18 visite regionali
- Casa Circondariale "Poggioreale", Napoli
- Casa Circondariale "Secondigliano", Napoli
- Casa Circondariale Femminile, Pozzuoli
- Casa Circondariale, Salerno
- Centro di prima accoglienza, Napoli
- Centro di prima accoglienza, Salerno
- Comunità terapeutico riabilitativa "La Pagliuzza", Salerno
- Istituto Penale per Minorenni, Airola (Benevento)
- Istituto Penale per Minorenni, Nisida (Napoli)
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Polizia municipale, Napoli
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Napoli
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Salerno
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia per la custodia di minori c/o Tribunale, Napoli
- Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), Calvi Risorta (Caserta)
- Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), San Nicola Baronia (AVellino)
- Reparto di medicina protetta c/o ospedale "Antonio Cardarelli", Napoli
- Reparto di medicina protetta c/o ospedale "Domenico Cotugno", Napoli
- Reparto di medicina protetta c/o ospedale universitario "San Giovanni di Dio-Ruggi d'Aragona", Salerno

LOMBARDIA

22 visite tematiche
- Casa di Reclusione "Opera" (Sezione 41Bis), Milano x 2

visite *ad hoc*
- Casa Circondariale "San Vittore", Milano
- Istituto Penale per Minorenni "Beccaria", Milano

visite regionali
- Centro di osservazione neuro psichiatrica (Conp) c/o Casa Circondariale "San Vittore", Milano
- Casa Circondariale, Pavia
- Casa Circondariale, Vigevano
- Casa Circondariale, Voghera
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Comando provinciale della Guardia di Finanza, Pavia
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Pavia
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Abbiategrasso (Milano)
- Casa Circondariale, Brescia
- Casa Circondariale, Como
- Casa Circondariale, Monza
- Fondazione istituto ospedaliero (Unità per i disabili), Sospiro (Cremona)
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Como
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Cantù (Varese)
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Como
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Monza
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Tribunale, Como
- Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), Castiglione delle Stiviere (Mantova)
- Reparto di medicina protetta c/o ospedale "San Paolo", Milano
- Reparto di medicina protetta presso "ASST Spedali civili", Brescia

VENETO

2 visite *ad hoc*
- Casa Circondariale, Vicenza
- Casa Circondariale, Rovigo

EMILIA-ROMAGNA

2 visite tematiche
- Casa di Reclusione (Sezione 41Bis), Parma

visite *ad hoc*
- Casa Circondariale "Costantino Satta", Ferrara

MARCHE

1 visite tematiche
- Casa Circondariale (Sezione 41Bis), Ascoli Piceno

ABRUZZO

7 visite tematiche
- Casa Circondariale (Sezione 41Bis), L'Aquila x 2

visite regionali
- Casa Circondariale, Teramo
- Casa di Reclusione, Sulmona
- Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), Barete (L'Aquila)
- Reparto di medicina protetta c/o ospedale, L'Aquila

visite di *follow-up*
- Casa Circondariale (Sezione 41Bis), L'Aquila

PUGLIA

7 visite tematiche
- Centro di permanenza per il rimpatrio, Brindisi
- Hotspot , Taranto
- Centro di permanenza per il rimpatrio, Bari

visite *ad hoc*
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Polizia municipale, Brindisi
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Brindisi
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura,Taranto
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Taranto

BASILICATA

2 visite tematiche
- Centro di permanenza per il rimpatrio "Palazzo San Gervasio", Potenza

visite *ad hoc*
- Casa Circondariale, Potenza

SICILIA

2 visite tematiche
- Hotspot , Milo (Trapani)
- Hotspot , Lampedusa

CALABRIA

1 visite *ad hoc*
- Casa Circondariale "G. Panzera" (Unità di osservazione psichiatrica), Reggio Calabria

Tabella 1.1 – Visite tematiche effettuate sul territorio nazionale (marzo 2017 – aprile 2018)

Regione	Struttura	Data visita
Lombardia	Casa di Reclusione "Opera" (Sezione 41Bis), Milano	24/04/2017
Lazio	Centro di permanenza per il rimpatrio, Ponte Galeria (Roma)	25/04/2017
Sicilia	*Hotspot* , Milo (Trapani)	26/04/2017
Abruzzo	Casa Circondariale (Sezione 41Bis), L'Aquila	05/05/2017
Abruzzo	Casa Circondariale (Sezione 41Bis), L'Aquila	24/05/2017
Piemonte	Casa Circondariale, Novara	10/06/2017
Lombardia	Casa di Reclusione "Opera" (Sezione 41Bis), Milano	30/09-01/10/2017
Emilia-Romagna	Casa di Reclusione (Sezione 41Bis), Parma	22/12/2017
Umbria	Casa Circondariale (Sezione 41Bis), Terni	12/01/2018
Marche	Casa Circondariale (Sezione 41Bis), Ascoli Piceno	13/01/2018
Umbria	Casa di Reclusione (Sezione 41Bis), Spoleto	14/01/2018
Sicilia	*Hotspot* , Lampedusa	23/01/2018
Lazio	Casa Circondariale Rebibbia "Nuovo Complesso" (Sezione 41Bis), Roma	13/02/2018
Puglia	Centro di permanenza per il rimpatrio, Brindisi	19/02/2018
Puglia	*Hotspot* , Taranto	20/02/2018
Basilicata	Centro di permanenza per il rimpatrio "Palazzo San Gervasio", Potenza	21/02/2018
Puglia	Centro di permanenza per il rimpatrio, Bari	22/02/2018
Piemonte	Centro di permanenza per il rimpatrio, Torino	01/03/2018

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.2 – Visite ad hoc effettuate sul territorio nazionale (marzo 2017 – aprile 2018)

Regione	Struttura	Data visita
Lombardia	Casa Circondariale "San Vittore", Milano	02/02/2017
Calabria	Casa Circondariale “G. Panzera” (Unità di osservazione psichiatrica), Reggio Calabria	20/05/2017
Piemonte	Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" (Reparto di osservazione psichiatrica "Il Sestante"), Torino	25/05/2017
Lazio	Casa Circondariale Rebibbia "Nuovo Complesso", Roma	08/06/2017
Lazio	Casa Circondariale Femminile "Rebibbia", Roma	09/12/2017
Lazio	Reparto di medicina protetta c/o ospedale "Belcolle", Viterbo	20/01/2018
Veneto	Casa Circondariale, Vicenza	03/02/2018
Puglia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Polizia municipale, Brindisi	19/02/2018
Puglia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Brindisi	19/02/2018
Puglia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura,Taranto	20/02/2018
Puglia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Taranto	20/02/2018
Basilicata	Casa Circondariale, Potenza	21/02/2018
Lombardia	Istituto Penale per Minorenni "Beccaria", Milano	27/02/2018
Piemonte	Reparto di medicina protetta c/o ospedale “Le Molinette”, Torino	02/03/2018
Lazio	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) - Monitoraggio Tso, Colleferro (Roma)	06/03/2018
Lazio	Campus biomedico, Roma	10/03/2018
Emilia-Romagna	Casa Circondariale "Costantino Satta", Ferrara	10/03/2018
Lazio	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) - Monitoraggio Tso "Policlinico Umberto I", Roma	28/03/2018
Veneto	Casa Circondariale, Rovigo	21/04/2018

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.3 – Visite regionali effettuate sul territorio nazionale (marzo 2017 – aprile 2018)

Regione	Struttura	Data visita
Lombardia	Centro di osservazione neuro psichiatrica (Conp) c/o Casa Circondariale "San Vittore", Milano	23/04/2017
Campania	Casa Circondariale "Poggioreale", Napoli	23-31/03/2017
Campania	Casa Circondariale "Secondigliano", Napoli	23-31/03/2017
Campania	Casa Circondariale Femminile, Pozzuoli	23-31/03/2017
Campania	Casa Circondariale, Salerno	23-31/03/2017
Campania	Centro di prima accoglienza, Napoli	23-31/03/2017
Campania	Centro di prima accoglienza, Salerno	23-31/03/2017
Campania	Comunità terapeutico riabilitativa “La Pagliuzza”, Salerno	23-31/03/2017
Campania	Istituto Penale per Minorenni, Airola (Benevento)	23-31/03/2017
Campania	Istituto Penale per Minorenni, Nisida (Napoli)	23-31/03/2017
Campania	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Polizia municipale, Napoli	23-31/03/2017
Campania	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Napoli	23-31/03/2017
Campania	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Salerno	23-31/03/2017
Campania	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia per la custodia di minori c/o Tribunale, Napoli	23-31/03/2017
Campania	Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), Calvi Risorta (Caserta)	23-31/03/2017
Campania	Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), San Nicola Baronia (AVellino)	23-31/03/2017
Campania	Reparto di medicina protetta c/o ospedale “Antonio Cardarelli”, Napoli	23-31/03/2017
Campania	Reparto di medicina protetta c/o ospedale “Domenico Cotugno”, Napoli	23-31/03/2017
Campania	Reparto di medicina protetta c/o ospedale universitario “San Giovanni di Dio-Ruggi d’Aragona”, Salerno	23-31/03/2017
Abruzzo	Casa Circondariale, Teramo	03-07/07/2017
Abruzzo	Casa di Reclusione, Sulmona	03-07/07/2017
Abruzzo	Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), Barete (L'Aquila)	03-07/07/2017
Abruzzo	Reparto di medicina protetta c/o ospedale, L’Aquila	03-07/07/2017
Lombardia	Casa Circondariale, Pavia	25-29/09/2017
Lombardia	Casa Circondariale, Vigevano	25-29/09/2017
Lombardia	Casa Circondariale, Voghera	25-29/09/2017
Lombardia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Comando provinciale della Guardia di Finanza, Pavia	25-29/09/2017
Lombardia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Pavia	25-29/09/2017
Lombardia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Abbiategrasso (Milano)	25-29/09/2017
Lombardia	Casa Circondariale, Brescia	02-06/10/2017
Lombardia	Casa Circondariale, Como	02-06/10/2017
Lombardia	Casa Circondariale, Monza	02-06/10/2017

segue

Regione	Struttura	Data visita
Lombardia	Fondazione istituto ospedaliero (Unità per i disabili), Sospiro (Cremona)	02-06/10/2017
Lombardia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Como	02-06/10/2017
Lombardia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Cantù (Varese)	02-06/10/2017
Lombardia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Como	02-06/10/2017
Lombardia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Monza	02-06/10/2017
Lombardia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Tribunale, Como	02-06/10/2017
Lombardia	Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), Castiglione delle Stiviere (Mantova)	02-06/10/2017
Lombardia	Reparto di medicina protetta c/o ospedale "San Paolo", Milano	02-06/10/2017
Lombardia	Reparto di medicina protetta presso "ASST Spedali civili", Brescia	02-06/10/2017
Sardegna	Casa Circondariale (Sezione 41Bis), Sassari	03-10/11/2017
Sardegna	Casa Circondariale, Cagliari	03-10/11/2017
Sardegna	Casa Circondariale, Nuoro	03-10/11/2017
Sardegna	Casa di Reclusione, Oristano	03-10/11/2017
Sardegna	Istituto Penale per Minorenni "Quartucciu", Cagliari	03-10/11/2017
Sardegna	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Cagliari	03-10/11/2017
Sardegna	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o Questura, Nuoro	03-10/11/2017
Sardegna	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Nuoro	03-10/11/2017
Sardegna	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia c/o stazione Carabinieri, Sassari	03-10/11/2017
Sardegna	Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), Capoterra (Cagliari)	03-10/11/2017

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.4 – Visite di follow-up effettuate sul territorio nazionale (marzo 2017 – aprile 2018)

Regione	Struttura	Data visita
Sardegna	Casa di Reclusione, Oristano	03-10/11/2017
Piemonte	Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" (Reparto di osservazione psichiatrica "Il Sestante"), Torino	02/03/2018
Abruzzo	Casa Circondariale (Sezione 41Bis), L'Aquila	05/03/2018

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Mappa 1.2 - Mappa dei monitoraggi di rimpatrio (marzo 2017 - aprile 2018)

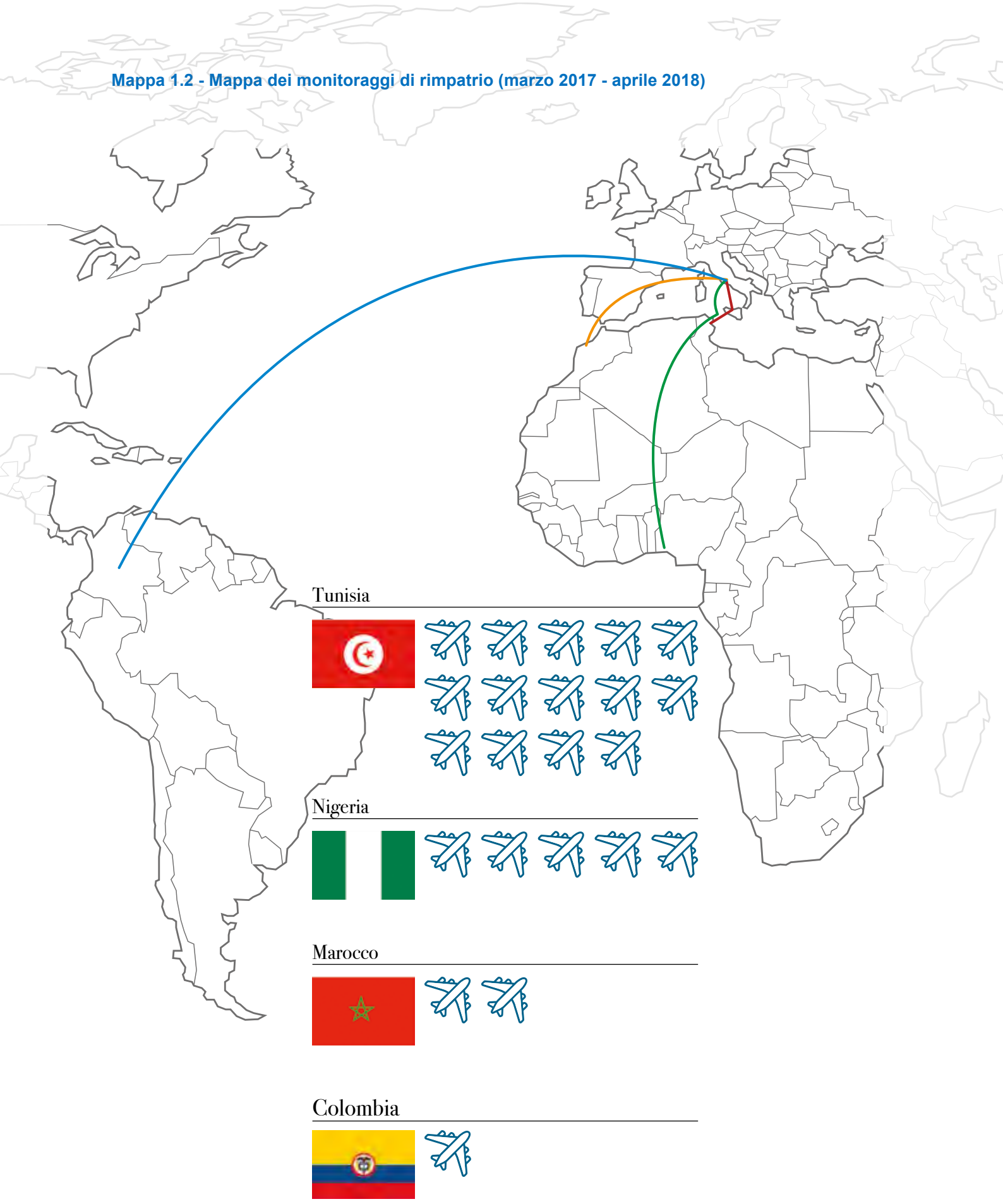


Tabella 1.5 - Attività di monitoraggio dei rimpatri forzati (marzo 2017 - aprile 2018)

Paese di rimpatrio	Attività	Data
Tunisia	Volo charter Roma - Palermo - Hammamet	13/04/2017
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Roma	16/05/2017
Nigeria	Volo charter Roma - Lampedusa - Palermo - Lagos	17-18/05/2017
Tunisia	Volo charter Roma - Palermo - Hammamet	13/07/2017
Tunisia	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Bari e trasferimento all'aeroporto di Roma	26/11/2017
Tunisia	Volo charter Roma - Palermo - Hammamet	27/11/2017
Tunisia	Volo charter Roma - Lampedusa - Palermo - Hammamet	18/12/2017
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Bari	18/01/2018
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno e pre-partenza presso il Cpr di Roma	19/01/2018
Nigeria	Volo charter Roma - Lagos	19/01/2018
Marocco	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Roma	19/01/2018
Tunisia	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Palermo	22/01/2018
Tunisia	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Palermo	25/01/2018
Tunisia	Volo charter Roma - Palermo - Hammamet	05/02/2018
Tunisia	Volo charter Roma - Lampedusa - Palermo - Hammamet	15/02/2018
Tunisia	Volo charter Roma - Palermo - Hammamet	22/02/2018
Marocco	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Torino	01/03/2018
Tunisia	Volo charter Roma - Palermo - Hammamet	01/03/2018
Colombia	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Torino	01/03/2018
Tunisia	Volo charter Roma - Palermo - Hammamet	15/03/2018
Tunisia	Volo charter Roma - Palermo - Hammamet	12/04/2018
Tunisia	Volo charter Roma - Palermo - Hammamet	23/04/2018

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Mappa 1.3 - Mappa degli eventi nazionali e internazionali (marzo 2017 - aprile 2018)

Nazionali

Calabria

- Il GN incontra il Presidente del Consiglio regionale della Calabria Nicola Irto
- Incontro con il Direttore del Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università della Calabria Prof. Francesco Raniolo
- Incontro con l'Associazione italiana dei Giovani Avvocati

Campania

- Incontro con il sindaco di Napoli Luigi de Magistris
- Incontra con il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Napoli Adriana Pangia
- Incontro con il dirigente sanitario della regione Campania Giuseppe Nese
- Conferenza Children of Prisoners Europe (Cope)
- Conferenza "La salute mentale nelle carceri campane: fotografia bianco e nero"
- Seminario sulla disabilità - Istituto di Studi filosofici di Napoli

Emilia-Romagna

- Incontro con il Gruppo di coordinamento dei Garanti regionali
- Incontro con i garanti della regione Emilia-Romagna
- Convegno nazionale SEAC
- Conferenza "Carcere e questione femminile: normativa, criticità e proposte. Un progetto per Bologna"
- Convegno italiano su "Regioni e diritti fondamentali. Il ruolo degli organi di garanzia nella protezione delle libertà individuali"

Cerimonia di inaugurazione della
- Biblioteca Massimo Pavarini presso l'istituto "Dozza" di Bologna
- Presentazione del volume n.1-2/2017 delal rivista scientifica Studi sulla Questione Criminale
- Conferenza "Donne e carcere. Normativa e prassi a confronto"
- Convegno "Nulla è cambiato? Riflessioni sulla tortura" - Associazione "Franco Bricola" e Università degli studi di Ferrara

Lazio

- Incontro con il Direttore generale del Provveditorato regionale del Lazio, Abruzzo e Molise Cinzia Calandrino
- Il GN incontra l'Ispettore generale dei cappellani carcerari italiani don Raffaele Grimaldi
- Incontro con il Segretario generale del Consiglio dei Ministri Paolo Aquilanti
- Incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Santi Consolo e i Direttori generali del Dipartimento
- Incontro con il Ministro della giustizia Andrea Orlando
- Conferenza sui problemi dell'esecuzione penale in Italia
- Coordinamento dei Garanti regionali
- Incontro con il Capo del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità Gemma Tuccillo
- Coordinamento dei Garanti regionali
- Coordinamento dei Garanti regionali
- Incontro congiunto con il presidente della "Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome" Franco Iacop
- Incontro il Comandante generale dei Carabinieri Roberto Nistri
- Incontro con il prof. Bruno Rotta Almeida dell'Università di Barcellona e dell'Universidade Federal de Pelotas (Brasile)
- Incontro con il Capo Unità C.1 "Irregular Migration and Policy" della - Direzione generale migrazione e affari interni dell'Unione europea
- Incontro con i rappresentanti della Commissione sulle libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo
- Incontro con il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR)
- Incontro con il Comitato Internazionale della Croce Rossa (ICRC)
- Incontro con una delegazione del Centro di Criminologia dell'Università di Oxford
- Incontro con i rappresentanti delle ambasciate di Danimarca, Svezia, Finlandia e Norvegia
- Incontro con l'Associazione Carta di Roma
- Incontro con la delegazione del CPT. Il Comitato ha voluto sentire il Garante prima di iniziare la sua visita ai Centri italiani per migranti
- Incontro con varie organizzazioni della società civile organizzata
- Incontro con il PNUD-Tunisie
- Incontro con l'Unione Sindacale Giornalisti RAI
- Incontro con NPM Observator
- Incontro con il Defence for Children International Onlus – Italia
- Bicentenario della Polizia Penitenziaria
- Incontro con gli studenti del I Liceo Scientifico "Mamiani"
- Conferenza "Reato e pena fra custodia e trattamento"
- Open Day dell'Università Roma3 all'istituto di Rebibbia NC di Roma
- Conferenza "Consenso - Disabilità: riconoscere la segregazione" - Associazione FISH
- Reading musicale "Storie di bambini sui confini d'Europa"
- Conferenza "Dal CIE al CPR: la nuova legge 46/2017"
- Convegno "Salute in carcere e LEA 2017: punto di svolta"
- Conferenza "L'Italia per l'equità nella salute" - INMP
- Conferenza su "Università in carcere"
- Conferenza Programmatica della Lidu Onlus
- Tavolo esperti "Protocollo sulla disabilità" e incontro plenario con i componenti aggregati del Protocollo
- Tavolo di esperti per elaborare bozza principi detenzione amministrativa
- Presentazione della prima raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017 Norme e Normalità - Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti
- Convegno "Uomini e macchine, Protezione dati per un'etica del digitale"
- Convegno "Scorte per i rimpatri. L'attitudine che misura la sicurezza" - Polizia di Stato
- Conferenza stampa sul piano di monitoraggio delle strutture residenziali chiuse per persone con disabilità o anziane e la mappatura delle strutture stesse
- Convegno "Dieci anni dalla Riforma. Il Patto per la salute e l'evoluzione della medicina penitenziaria e della sanità in carcere"
- Tavola rotonda "La salute mentale degli adolescenti"
- Giornata di studio "Elogio della Costituzione"

Lombardia

- Il GN incontra i rappresentanti del Dipartimento di architettura del Politecnico di Milano per presentare il suo mandato e esplorare delle forme di cooperazione.
- Incontro con il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Milano Giovanna Di Rosa
- Incontro con il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Brescia Monica Lazzaroni
- Seminario "Detenuti e altro" - Università di Milano I
- Convegno "Detenuti e il loro diritto a dimenticare"
- Presentazione del Rapporto intermedio del progetto "L'architettura del carcere da spazio di detenzione a luogo di relazione"

Piemonte

- Convegno "Diritti dei detenuti: il ruolo del Garante"
- Incontro con "Clinica rifugiati" di Torino

Puglia

- Incontro con il Direttore generale del Provveditorato regionale della Puglia Carmelo Cantone
- Convegno " Non per mania lamentatrice. Il pensiero di Gramsci detenuto: storia ed attualità a ottant'anni dalla scomparsa"
- Seminario "La riforma del Carcere appesa a un filo"

Sardegna

- Incontro con il Direttore generale del Provveditorato regionale della Sardegna Maurizio Veneziano
- Incontro con il Presidente del Consiglio regionale della Sardegna Gianfranco Ganau
- Incontro con la Presidente del Tribunale di sorveglianza di Sassari Ida Soro

Sicilia

- Incontro con il vice sindaco della città di Lampedusa Maria Dell'Imperio e l'Assessore alla sanità del comune di Lampedusa Alfonso Rizzo
- Incontro con esponenti del FORUM LAMPEDUSA SOLIDALE

Conferenza stampa sulle condizioni dell'hotspot di Lampedusa

- Incontro con la "Clinica legale dei diritti umani" dell'Università di Palermo
- Seminario nazionale della Rete CESP sull'istruzione in carcere
- Conferenza stampa del Garante nazionale sulla visita all'hotspot di Lampedusa

Toscana

- Incontro "Le condizioni di detenzione nella regione Toscana"

Umbria

- Seminario nazionale della Rete CESP sull'educazione in carcere
- Incontro con il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Perugia
- Presentazione della prima raccolta "Norme e Normalità - Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti" - Dipartimento di Giurisprudenza, Clinica legale penitenziaria dell'Università di Perugia

Veneto

- Conferenza "Migrazioni, sicurezza e protezione dei diritti umani"
- Incontro con la Presidente del Tribunale di sorveglianza de L'Aquila Laura Longo

Internazionali

Albania

- Incontro con il Presidente della Repubblica dell'Albania Ilir Meta, il Ministro della giustizia Petrit Vasili e il Capo dell'NPM dell'Albania e l'Ombudsman nazionale

Austria

- Seminario "Condizioni detentive - standard nazionali e internazionali e prassi. Co-creare una panoramica comparativa degli aspetti chiave"
- Incontro di lancio del progetto "DeMon Base"

Francia

- Incontro con Christos Giakomoupoulos, Direttore generale dei Diritti Umani e dello Stato di diritto, Jeroen Schokkenbroek, Segretario generale del CPT, e Stephanos Stavros, Capo unità della Rappresentanza Speciale sull'immigrazione e i rifugiati del Consiglio d'Europa
- Incontro Rappresentante permanente italiano presso il Consiglio d'Europa, Marco Marsili
- Partecipazione al decennale del Contrôleur général des lieux de privation de liberté
- Incontro con Christos Giakoumopoulos, Direttore generale dei Diritti umani e dello Stato di diritto del Consiglio d'Europa e Markus Jaeger della Direzione generale dei diritti umani e dello stato di diritto
- Partecipazione al dibattito a Strasburgo sulle sentenze della Corte EDU
- Incontro internazionale con NPM Observatory
- Consultation meeting con NPM Observatory
- Conferenza di lancio della Rete europea NPM
- Consultazioni degli NPM sulla "Bozza delle regole europee sulla detenzione amministrativa dei migranti"
- Incontro internazionale "LGBTI in custody"

Germania

- Incontro internazionale "Monitoring Homes for the Elderly"

Russia

- Partecipazione al tavolo di discussione presso l'Università MGIMO

Svizzera

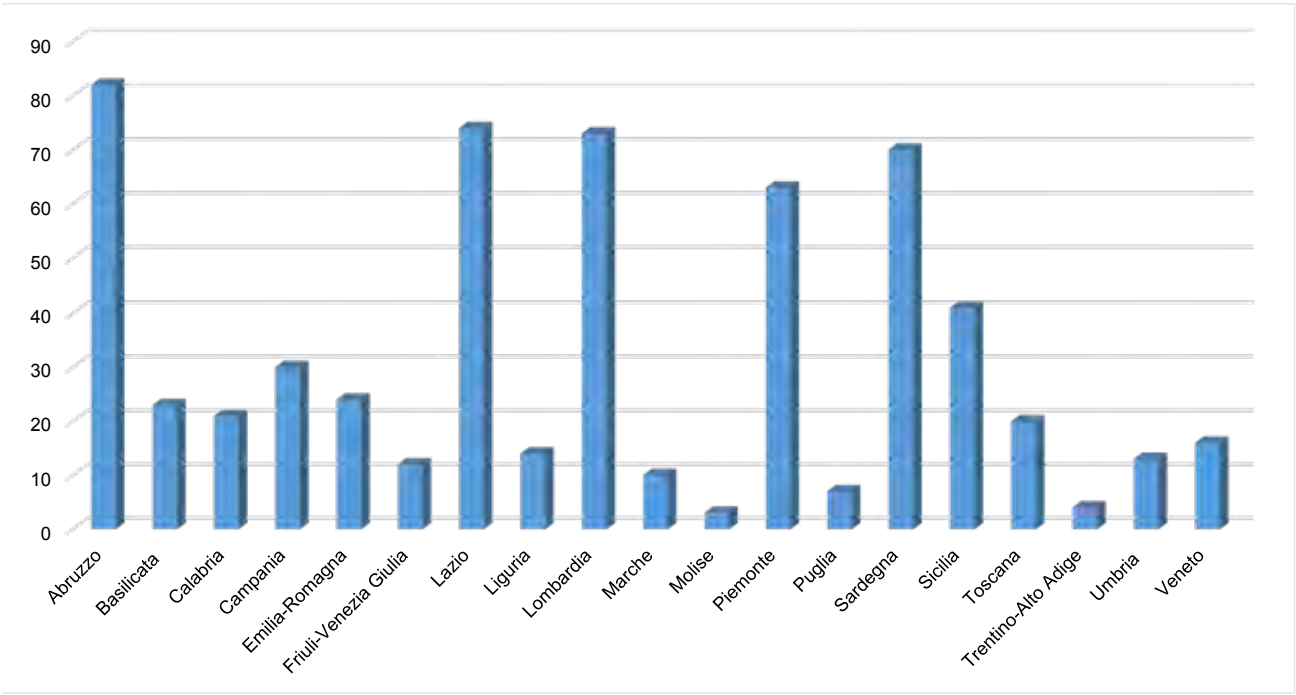
- Discussione del VI Rapporto periodico sui diritti civili e politici
- Audizione riservata presso SPT del Protocollo facoltativo OPCAT
- Discussione su migrazioni e rischio di tortura con gli esperti del "Special Rapporteur" delle NU
- Audizione riservata con il CAT (Comitato ONU antitortura)
- Riunione con SPT
- Incontro con i vertici dell'Associazione per la Prevenzione della Tortura (APT)

Tabella 1.6 - Reclami ex art. 35 o.p. dal 01/01/2017 al 31/03/2018 per Regione di detenzione

Regione di detenzione	Numero di reclami ex art. 35 o.p.
Abruzzo	82
Basilicata	23
Calabria	21
Campania	30
Emilia-Romagna	24
Friuli-Venezia Giulia	12
Lazio	74
Liguria	14
Lombardia	73
Marche	10
Molise	3
Piemonte	63
Puglia	7
Sardegna	70
Sicilia	41
Toscana	20
Trentino-Alto Adige	4
Umbria	13
Veneto	16
Totale	**600**

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 1.1 - Reclami ex art. 35 o.p. dal 01/01/2017 al 31/03/2018 per Regione di detenzione



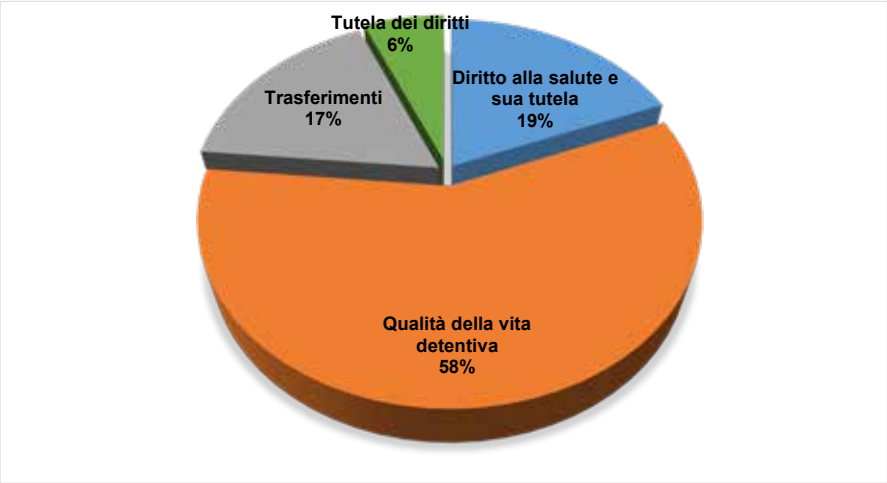
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.7 - Reclami ex art. 35 o.p. dal 01/01/2017 al 31/03/2018 per Aree di criticità

Area di criticità	Numero di reclami ex art. 35 o.p.
Diritto alla salute e sua tutela	113
Qualità della vita detentiva	346
Trasferimenti	103
Tutela dei diritti	38
Totale	**600**

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 1.2 - Reclami ex art. 35 o.p. dal 01/01/2017 al 31/03/2018 per Aree di criticità



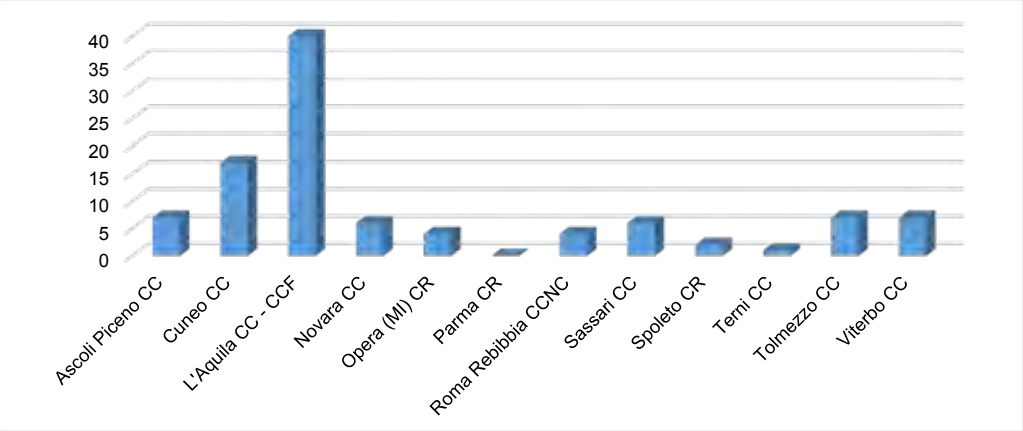
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.8 - Reclami ex art. 35 o.p. dal 01/01/2017 al 31/03/2018 per I.P. regime speciale 41 bis

Istituti Penitenziari	Numero di reclami ex art. 35 o.p.
Ascoli Piceno CC	7
Cuneo CC	17
L'Aquila CC - CCF	40
Novara CC	6
Opera (MI) CR	4
Parma CR	0
Roma Rebibbia CCNC	4
Sassari CC	6
Spoleto CR	2
Terni CC	1
Tolmezzo CC	7
Viterbo CC	7
Totale	**101**

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 1.3 - Reclami ex art. 35 o.p. dal 01/01/2017 al 31/03/2018 per I.P. regime speciale 41 bis



Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 2.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)

Denominazione	Città	Regione
Casa Di Cura San Michele - Bra	Bra (CN)	Piemonte
Anton Martin	S.Maurizio Canavese (TO)	Piemonte
Castiglione	Castiglione Delle Stiviere (MN)	Lombardia
Pergine Valsugana	Pergine Valsugana (TN)	Trentino Alto Adige
Nogara	Nogara (VR)	Veneto
Aurisina	Aurisina (TS)	Friuli Venezia Giulia
Udine	Udine (UD)	Friuli Venezia Giulia
Maniago	Maniago (PN)	Friuli Venezia Giulia
Genova - Pra'	Genova (GE)	Liguria
Bologna	Bologna (BO)	Emilia Romagna
Casale di Mezzani	Mezzani (PR)	Emilia Romagna
Volterra - Padiglione Morel	Volterra (PI)	Toscana
Casa Gemelle	Monte Grimano Terme (PU)	Marche
Pontecorvo	Pontecorvo (FR)	Lazio
Ceccano	Ceccano (FR)	Lazio
Subiaco - Castore	Subiaco (RM)	Lazio
Palombara - Merope	Palombara Sabina (RM)	Lazio
Palombara - Minerva	Palombara Sabina (RM)	Lazio
Barete	Barete (AQ)	Abruzzo
Mondragone	Mondragone (CE)	Campania
Calvi Risorta	Calvi Risorta (CE)	Campania
San Nicola Baronia	San Nicola Baronia (AV)	Campania
Vairano Patenora	Vairano Patenora (CE)	Campania
Spinazzola	Spinazzola (BT)	Puglia
Carovigno	Carovigno (BR)	Puglia
Pisticci	Pisticci (MT)	Basilicata
Santa Sofia D'epiro	Santa Sofia D'epiro (CS)	Calabria
Caltagirone	Caltagirone (CT)	Sicilia
Naso	Naso (ME)	Sicilia
Capoterra	Capoterra (CA)	Sardegna

Fonte: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop)

Mappa 2.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)

Fonte: Sistema informativo per il Monitoraggio del superamento degli OPG (SMOP)

Tabella 2.2 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per fascia d'età e sesso - Anno 2018

Regione	Fascia d'età												Tot.
	18-25		26-35		36-45		46-55		56-65		> 65		
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	
Abruzzo	2	0	2	1	7	1	5	0	0	1	1	0	**20**
Basilicata	0	0	3	0	4	0	4	1	1	0	0	0	**13**
Campania	2	0	9	0	20	1	14	0	4	0	0	1	**51**
Emilia Romagna	3	0	1	0	7	1	2	1	2	0	0	0	**17**
Lazio	4	0	10	2	22	1	12	1	4	1	1	0	**58**
Liguria	2	0	7	0	2	0	3	0	0	1	1	0	**16**
Lombardia	8	1	47	6	26	8	29	1	9	0	3	1	**139**
Marche	1	1	4	0	3	1	3	0	6	0	0	0	**19**
Piemonte	2	0	10	0	7	0	9	0	1	0	2	0	**31**
Puglia	1	1	7	0	8	1	6	2	3	0	1	0	**30**
Sardegna	2	0	3	0	4	0	3	0	3	0	0	0	**15**
Sicilia	0	0	4	0	2	0	8	0	3	0	2	0	**19**
Toscana	3	0	7	0	3	0	6	0	2	0	0	0	**21**
Trentino Alto Adige	3	0	0	0	4	0	1	0	2	0	0	0	**10**
Veneto	5	0	5	0	8	2	13	1	3	2	0	0	**39**
Totali	**38**	**3**	**119**	**9**	**127**	**16**	**118**	**7**	**43**	**5**	**11**	**2**	**498**

Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop) *; Rilevazione del Garante nazionale **

Tabella 2.3 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per posizione giuridica e sesso - Anni 2016-2018

Regione	2016				2017				2018			
	Provvisori		Definitivi		Provvisori		Definitivi		Provvisori		Definitivi	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Abruzzo	--	--	--	--	2	1	6	1	12	2	5	1
Basilicata	12	3	6	1	6	2	7	0	7	1	5	0
Calabria	--	--	--	--	4	0	2	0	--	--	--	--
Campania	19	2	23	1	27	2	36	0	29	1	20	1
Emilia-Romagna	7	1	12	2	7	1	14	1	7	1	8	1
Lazio	23	4	33	7	30	7	37	2	19	3	34	2
Liguria	--	--	--	--	--	--	--	--	1	0	14	1
Lombardia	26	11	116	25	19	5	93	12	37	6	85	11
Marche	4	0	10	1	6	1	10	2	4	0	13	2
Piemonte	5	0	13	0	10	0	26	2	12	0	19	0
Puglia	2	0	5	0	15	1	19	1	16	4	10	0
Sardegna	4	0	11	1	0	0	16	0	3	0	12	0
Sicilia	11	0	10	0	13	0	6	0	11	0	8	0
Toscana	1	0	6	0	2	1	15	0	7	0	14	0
Trentino	4	0	4	1	3	0	6	1	2	0	8	0
Veneto	--	--	--	--	10	1	20	4	16	1	18	4
Totali	**139**		**288**		**176**		**339**		**202**		**296**	

Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop) *; Rilevazione del Garante nazionale **

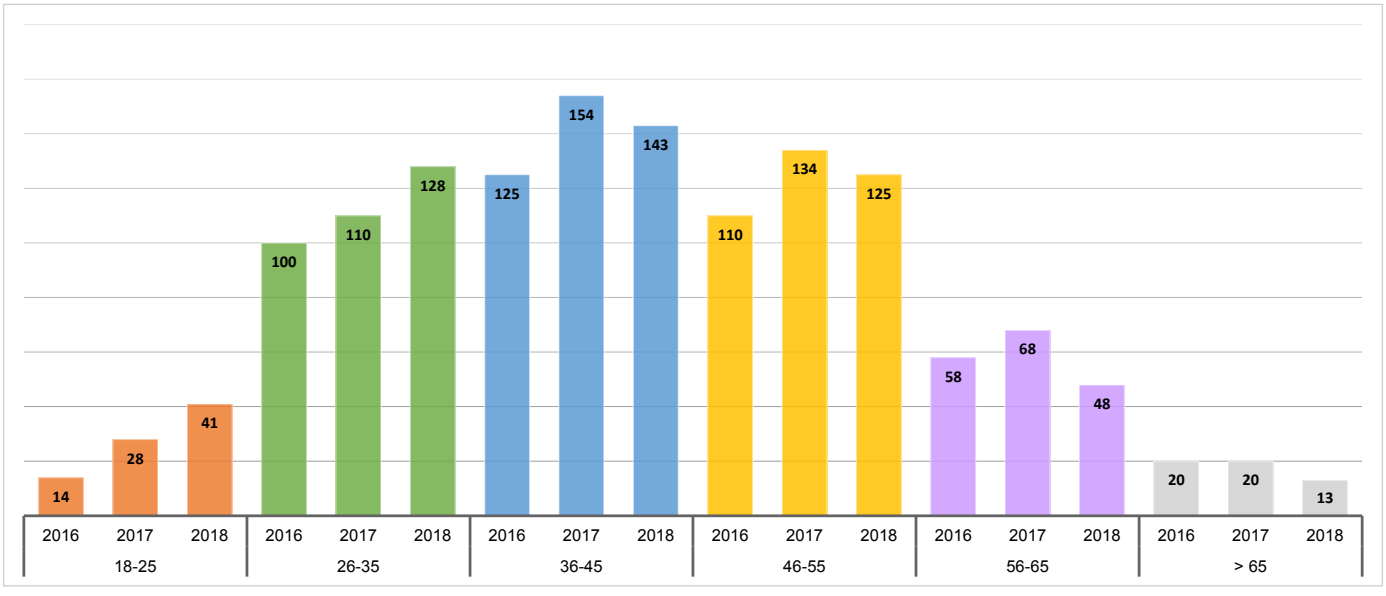
* Dati relativi alle Rems aperte alla data di rilevazione per le regioni che hanno aderito allo Smop e che hanno aggiornato l'inserimento nel sistema
** Dati relativi alle Rems che hanno comunicato direttamente i propri dati

Tabella 2.4 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per fascia d'età - Anni 2016-2018

Regione	Fascia d'età																	
	18-25			26-35			36-45			46-55			56-65			> 65		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Abruzzo	--	1	2	--	2	3	--	3	8	--	2	5	--	1	1	--	1	1
Basilicata	1	0	0	4	3	3	7	4	4	6	5	5	4	3	1	0	0	0
Calabria	--	1	--	--	2	--	--	1	--	--	2	--	--	0	--	--	0	--
Campania	1	1	2	12	11	9	12	22	21	14	21	14	6	9	4	0	1	1
Emilia Romagna	2	3	3	6	2	1	6	6	8	4	7	3	3	5	2	1	0	0
Lazio	0	2	4	13	13	12	19	24	23	26	22	13	7	11	5	2	3	1
Liguria	--	--	2	--	--	7	--	--	2	--	--	3	--	--	1	--	--	1
Lombardia	8	8	9	47	40	53	48	42	34	37	23	30	26	10	9	12	6	4
Marche	0	2	2	3	5	4	5	2	4	4	4	3	3	5	6	0	1	0
Piemonte	0	0	2	6	14	10	5	6	7	4	10	9	1	4	1	2	4	2
Puglia	0	1	2	1	5	7	4	13	9	1	8	8	1	8	3	0	1	1
Sardegna	1	1	2	3	4	3	5	6	4	5	4	3	2	1	3	0	0	0
Sicilia	0	0	0	3	3	4	5	4	2	7	6	8	3	4	3	3	2	2
Toscana	0	1	3	1	3	7	4	5	3	1	6	6	1	3	2	0	0	0
Trentino Alto Adige	1	0	3	1	1	0	5	7	4	1	1	1	1	1	2	0	0	0
Veneto	--	7	5	--	2	5	--	9	10	--	13	14	--	3	5	--	1	0
Totali	**14**	**28**	**41**	**100**	**110**	**128**	**125**	**154**	**143**	**110**	**134**	**125**	**58**	**68**	**48**	**20**	**20**	**13**

Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop); Rilevazione del Garante nazionale

Grafico 2.1 - Distribuzione nazionale ospiti presenti nelle Rems per fascia d'età - Anni 2016-2018



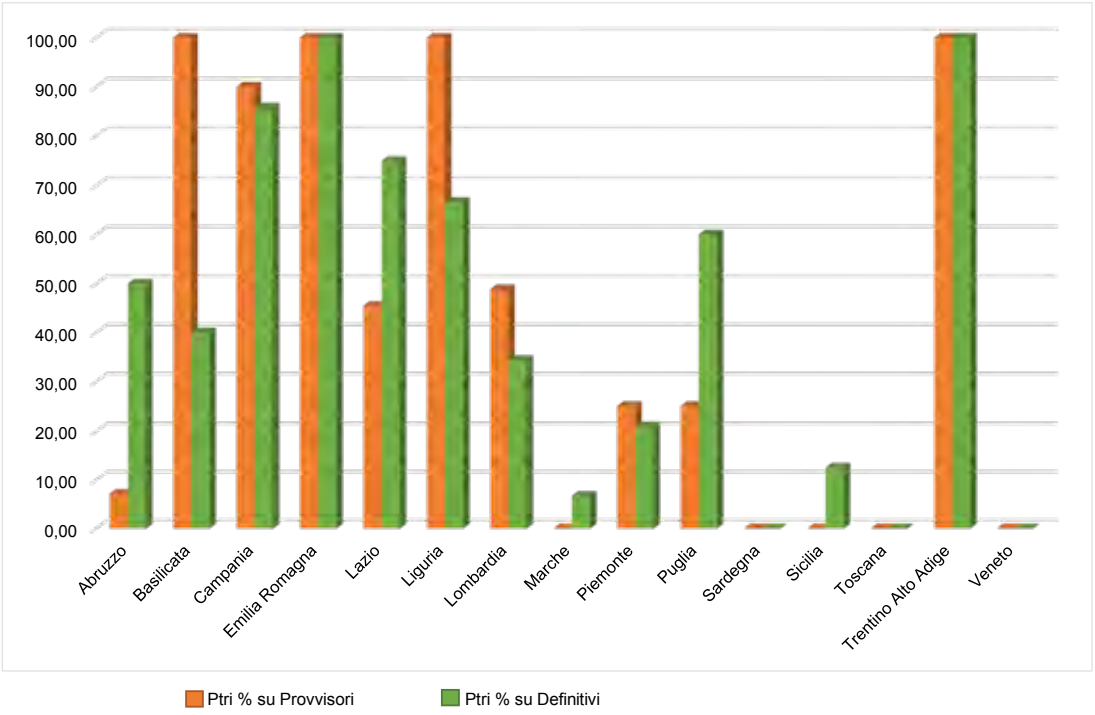
Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop); Rilevazione del Garante nazionale

Tabella 2.5 - Posizione giuridica e presenza Progetto Terapeutico Riabilitativo Individuale (Ptri) Anno 2018

Regione	Provvisori	Ptri n.	Ptri %	Definitivi	Ptri n.	Ptri %
Abruzzo	14	1	7,14	6	3	50,00
Basilicata	8	8	100,00	5	2	40,00
Campania	30	27	90,00	21	18	85,71
Emilia Romagna	8	8	100,00	9	9	100,00
Lazio	22	10	45,45	36	27	75,00
Liguria	1	1	100,00	15	10	66,67
Lombardia	43	21	48,84	96	33	34,38
Marche	4	0	0,00	15	1	6,67
Piemonte	12	3	25,00	19	4	21,05
Puglia	20	5	25,00	10	6	60,00
Sardegna	3	0	0,00	12	0	0,00
Sicilia	11	0	0,00	8	1	12,50
Toscana	7	0	0,00	14	0	0,00
Trentino Alto Adige	2	2	100,00	8	8	100,00
Veneto	17	0	0,00	22	0	0,00
Totali	**202**	**86**	**42,57**	**296**	**122**	**41,22**

Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop); Rilevazione del Garante nazionale

Grafico 2.2 - Posizione giuridica e presenza Progetto Terapeutico Riabilitativo Individuale (Ptri) Anno 2018



Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop); Rilevazione del Garante nazionale

Tabella 2.6 - Persone con provvedimenti di applicazione della misura di sicurezza detentiva * - in via provvisoria ed in via definitiva - in attesa di ricovero in Rems al 26/03/2018

Regione di residenza		Persone in attesa
Abruzzo	in attesa di ricovero presso la Rems di Barete (AQ)	10
Basilicata	in attesa di ricovero presso la Rems di Tinchi - Pisticci (MT)	2
Calabria	in attesa di ricovero presso la Rems di Santa Sofia d'Epiro (CS)	57
Campania	In attesa di ricovero presso le Rems di Mondragone (CE), San Nicola Baronia (AV), Calvi Risorta (CE) e Vairano Patenora (CE)	59
Emilia Romagna	In attesa di ricovero presso le Rems di "Casa degli Svizzeri" Bologna e "Casale di Mezzani" Parma	24
Friuli Venezia Giulia	In attesa di ricovero presso le Rems di Aurisina (TS), Maniago (PN) e Udine	0
Lazio	in attesa di ricovero presso le Rems di Pontecorvo (FR), Ceccano (FR), Palombara Sabina (RM) e Subiaco (RM)	63
Liguria	In attesa di ricovero presso la Rems di Genova Pra' - Villa Caterina	15
Lombardia	In attesa di ricovero presso la Rems di Sistema Polimodulare Rems provvisorie di Castiglione delle Stiviere (MN)	18
Marche	in attesa di ricovero presso la Rems di Montegrimano Terme (PU)	3
Molise	in attesa di ricovero presso la Rems di Barete (AQ)	1
Piemonte	In attesa di ricovero presso le Rems di San Maurizio Canavese (TO) e San Michele Brà (CN)	16
Puglia	in attesa di ricovero presso le Rems di Spinazzola (BT) e Carovigno (BR)	29
Sardegna	in attesa di ricovero presso la Rems di Capoterra (CA)	5
Sicilia	in attesa di ricovero presso le Rems di Naso (ME) e Caltagirone (CT)	96
Toscana	in attesa di ricovero presso la Rems di Padiglione Morel - Ospedale di Volterra (PI)	29
Trentino Allto Adige	In attesa di ricovero presso la Rems di Aurisina (TS), Maniago (PN) e Udine	3
Umbria	In attesa di ricovero presso la Rems di Padiglione Morel - Ospedale di Volterra (PI)	5
Veneto	In attesa di ricovero presso la Rems di Nogara (VR)	6
Totale		**441**

*Provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria di applicazione della misura di sicurezza detentiva – in via definitiva e in via provvisoria - del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione in casa di cura e custodia con ricovero in Rems, e in attesa di ricovero presso le strutture territorialmente competenti per indisponibilità di posto letto.

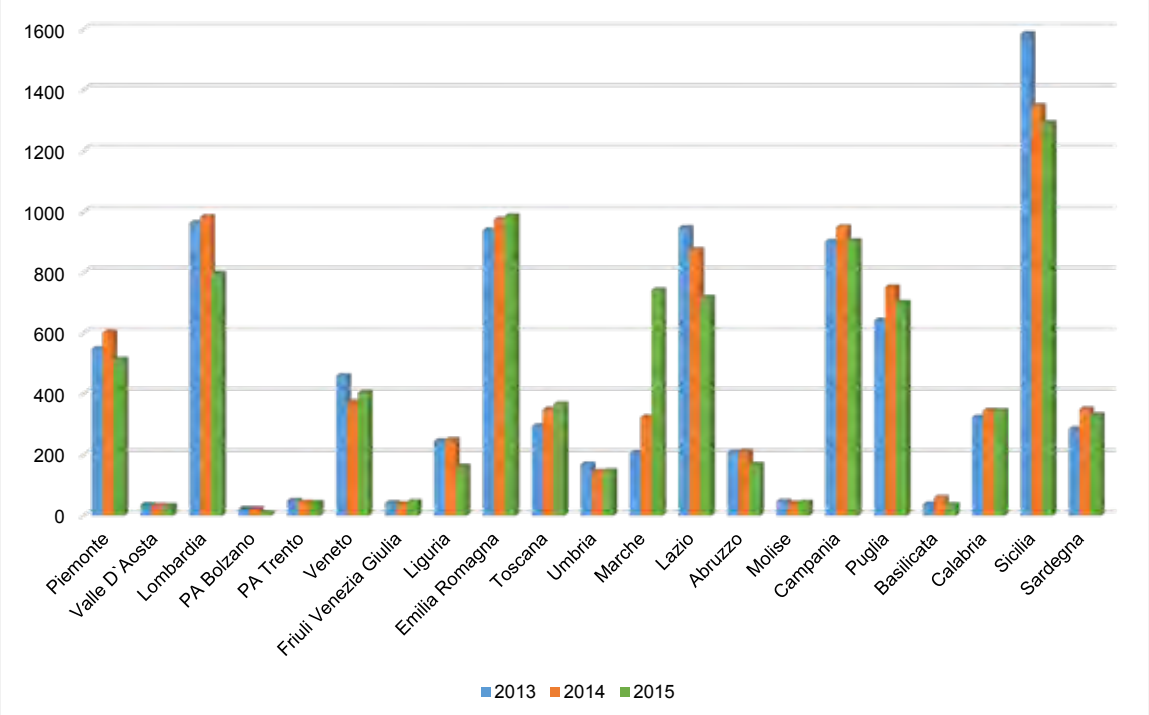
Fonte: DAP – Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento - Ufficio VI

Tabella 2.7 - Distribuzione regionale dei trattamenti sanitari obbligatori (Tso) - Anni 2013-2015

Regione	2013	2014	2015
Piemonte	547	602	512
Valle D`Aosta	35	33	32
Lombardia	963	983	797
PA Bolzano	22	22	9
PA Trento	49	43	42
Veneto	458	372	403
Friuli Venezia Giulia	41	38	45
Liguria	246	250	162
Emilia Romagna	939	975	986
Toscana	295	350	368
Umbria	169	145	147
Marche	208	325	741
Lazio	947	874	717
Abruzzo	210	212	168
Molise	46	40	43
Campania	902	949	903
Puglia	641	751	700
Basilicata	37	59	35
Calabria	324	346	345
Sicilia	1.585	1.347	1.290
Sardegna	286	351	332
Italia	**8.950**	**9.067**	**8.777**

Fonte: Nsis - Scheda di dimissione ospedaliera (Sdo)

Grafico 2.3 - Distribuzione regionale dei trattamenti sanitari obbligatori (Tso) - Anni 2013-2015

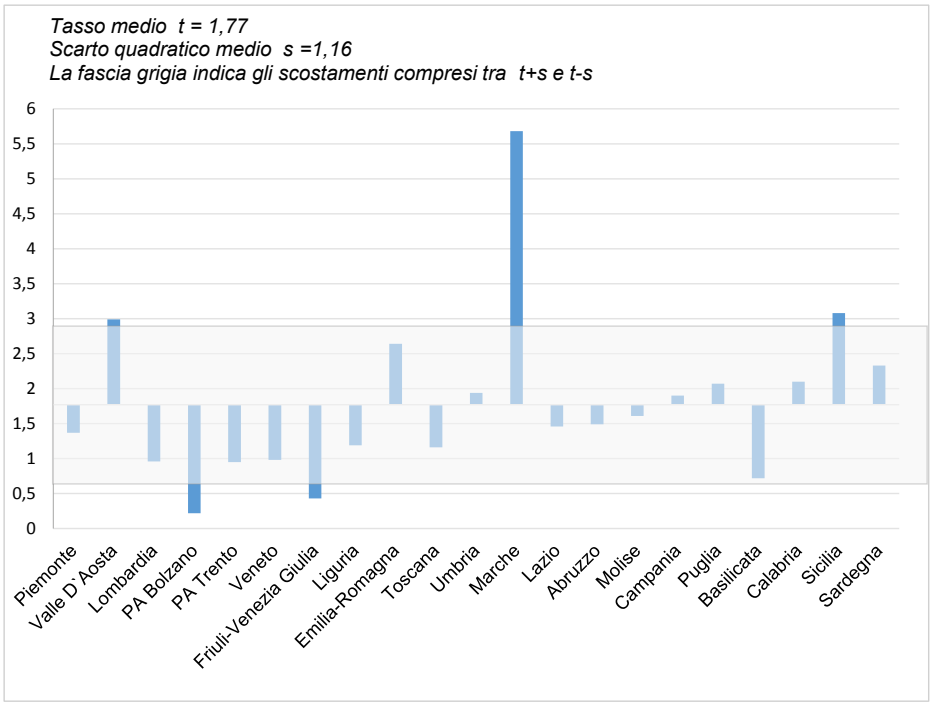


Fonte: Nsis - Scheda di dimissione ospedaliera (Sdo)

Tabella 2.8 - Trattamenti sanitari obbligatori (Tso) - tassi per 10.000 abitanti - Anno 2015

Regione	Tasso
Piemonte	1,37
Valle D`Aosta	2,99
Lombardia	0,96
PA Bolzano	0,22
PA Trento	0,95
Veneto	0,98
Friuli Venezia Giulia	0,43
Liguria	1,19
Emilia Romagna	2,64
Toscana	1,16
Umbria	1,94
Marche	5,68
Lazio	1,46
Abruzzo	1,49
Molise	1,61
Campania	1,9
Puglia	2,07
Basilicata	0,72
Calabria	2,1
Sicilia	3,08
Sardegna	2,33
Italia	**1,73**

Grafico 2.4 - Tasso medio e relativi scostamenti



Fonte: Nsis - Scheda di dimissione ospedaliera (Sdo)

Tabella 2.9 - Dimissioni di pazienti in Tso per Regione - Anni 2014-2016

Regione	2014	2015	2016
Piemonte	617	517	538
Valle d'Aosta	35	32	31
Liguria	253	162	145
Lombardia	988	808	831
PA Bolzano	24	10	20
PA Trento	42	42	43
Veneto	370	405	376
Friuli-Venezia Giulia	38	45	46
Emilia-Romagna	984	989	999
Toscana	352	373	291
Umbria	145	146	179
Marche	325	740	254
Lazio	876	719	616
Abruzzo	212	172	158
Molise	40	44	19
Campania	950	902	753
Puglia	755	697	742
Basilicata	58	35	26
Calabria	352	347	389
Sicilia	1336	1298	1202
Sardegna	350	332	337
Italia	**9102**	**8815**	**7995**

Fonte: Istat

Esempi di geolocalizzazione

Mappa 2.2 - Strutture residenziali per anziani Roma - Dettaglio

- R.S.A. Salus
- Policlinico Italia
- RSA Santa Chiara
- RSA Villa Lucia
- CASTELLO DELLA QUIETE
- Clinica Villa Mendicini
- RSA Appia Felice
- Opera MADONNA DEL DIVINO AMORE Seconda s.r.l.
- RSA San Michele Arcangelo
- RSA Villa Tuscolana
- RSA Residenza Magnolia
- RSA Longoni
- Neurological Centre of Latium
- Villa Maria Immacolata
- Villa Armonia Nuova
- RSA Casa di cura Corviale
- RSA Villa Giulia
- RSA Villa delle Magnolie
- RSA Parco delle Rose
- RSA Arcobaleno (Villa Giuseppina)

Fonte: Anagrafe del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

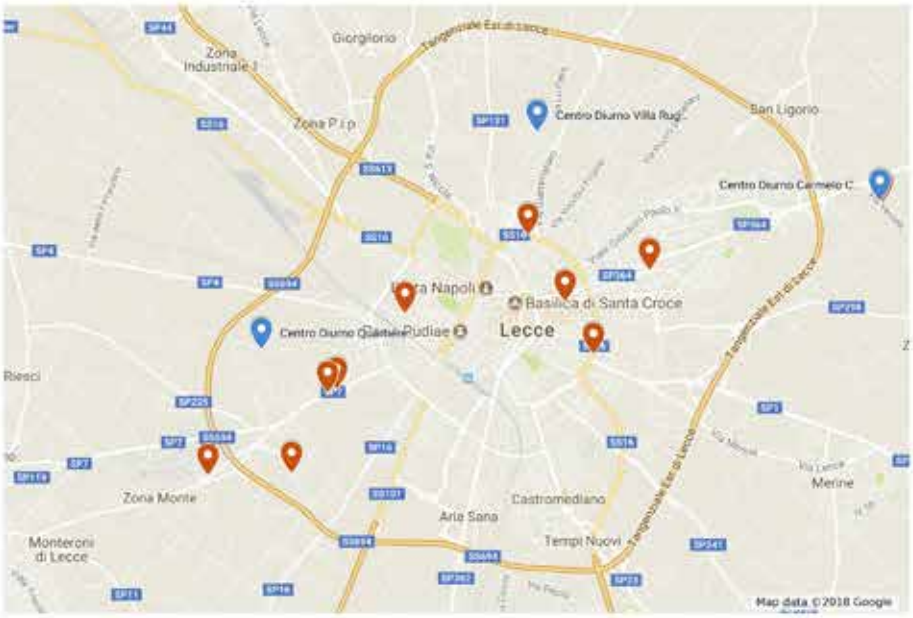
Mappa 2.3 - Strutture semiresidenziali e residenziali per anziani Lecce - Dettaglio

Semiresidenziali

- Centro Diurno Carmelo Chirico
- Centro Diurno Quartiere Rudiae
- Centro Diurno Villa Rugiada

Residenziali

- Villa Iris
- Buon Pastore
- Comunità Alloggio Madre Maria
- Nonna Vally - Gruppo Appartamento
- RESIDENZA SOCIO-SANITARIA ASSISTENZIALE RSSSA Marangi Crispino
- Casa di Riposo Sacro Cuore
- RESIDENZA SOCIO-SANITARIA ASSISTENZIALE RSSSA "Sacro Cuore"



Fonte: Anagrafe del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Mappa 2.4 - Servizi psichiatrici per minori nord ovest - Dettaglio

STRUTTURA RESIDENZIALE TERAPEUTICO RIABILITATIVA TUTELA ADOLESCENZA

CENTRO RESIDENZIALE TERAPEUTICO PER ADOLESCENTI RAGGIO DI SOLE

COMUNITA' TERAPEUTICA PER ADOLESCENTI PICCOLA STELLA

COMUNITA' PSICHIATRICA PER MINORI VILLA NIVIA

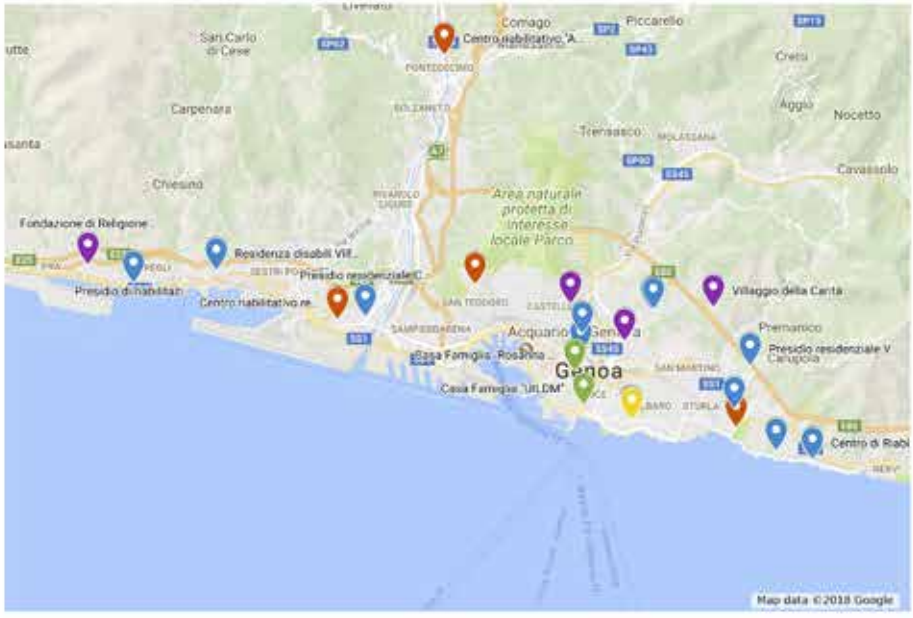
CENTRO TERAPEUTICO RESIDENZIALE PER ADOLESCENTI MARCO POLO

STRUTTURA RESIDENZIALE PER MINORI LO SCARABOCCHIO

COMUNITA' TERAPEUTICA PER MINORI I DELFINI

Fonte: Anagrafe del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Mappa 2.5 - Strutture semiresidenziali e residenziali per anziani Genova - Dettaglio



Associazione L'Incontro

Casa del Santo Bambino Onlus Soc. Cooperativa

Casa di Domani

Casa Famiglia "Rosanna Benzi"

Casa Famiglia "UILDM"

Centro di Riabilitazione S.r.l.

Centro diurno Iona

Centro residenziale riabilitativo Germana Costa (RSA)

Centro riabilitativo "Arcobaleno"

Centro riabilitativo residenziale e diurno "La Magnolia"

Centro riabilitativo residenziale e diurno Nucci Novi Ceppellini

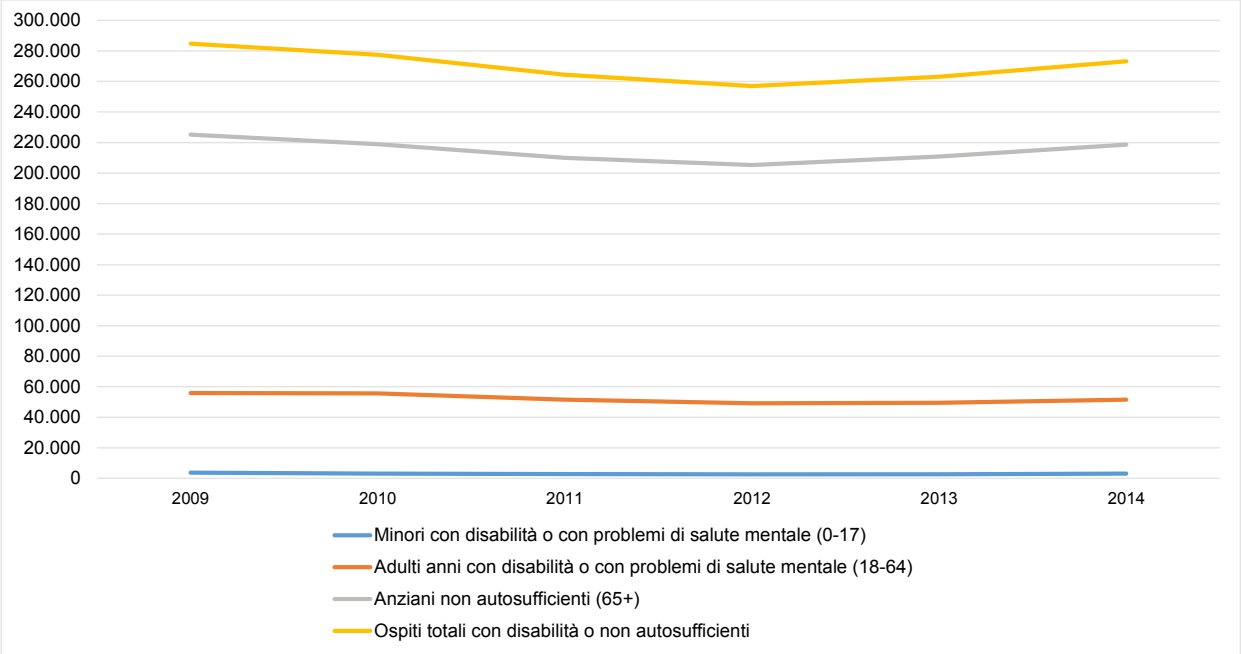
Fonte: Anagrafe del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 2.10 - Ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per fascia di età (valori assoluti) - Anni 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Minori con disabilità o con problemi di salute mentale (0-17)	3.718	3.028	2.842	2.593	2.658	3.147
Adulti anni con disabilità o con problemi di salute mentale (18-64)	55.875	55.662	51.591	49.159	49.536	51.593
Anziani non autosufficienti (65+)	225.182	218.851	209.945	205.258	210.854	218.576
Ospiti totali con disabilità o non autosufficienti	**284.775**	**277.541**	**264.378**	**257.010**	**263.048**	**273.316**

Fonte: Istat

Grafico 2.5 - Ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per fascia di età (valori assoluti) - Anni 2009-2014



Fonte: Istat

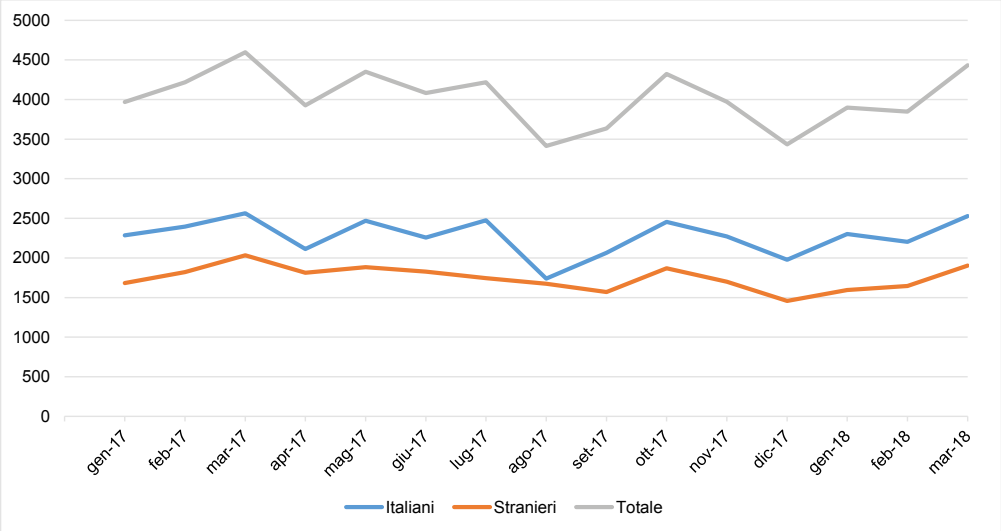
Tabella 3.1 - Ingressi dalla libertà negli Istituti penitenziari italiani, mese e cittadinanza

Mese		Totale ingressi			di cui con permanenza fino a 3 gg.		
		Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Gennaio	**2017**	2.286	1.682	**3.968**	166	248	**414**
Febbraio	**2017**	2.397	1.822	**4.219**	191	322	**513**
Marzo	**2017**	2.564	2.033	**4.597**	236	354	**590**
Aprile	**2017**	2.113	1.814	**3.927**	173	334	**507**
Maggio	**2017**	2.468	1.884	**4.352**	200	317	**517**
Giugno	**2017**	2.256	1.826	**4.082**	206	303	**509**
Luglio	**2017**	2.475	1.744	**4.219**	218	331	**549**
Agosto	**2017**	1.739	1.675	**3.414**	184	290	**474**
Settembre	**2017**	2.066	1.569	**3.635**	189	241	**430**
Ottobre	**2017**	2.454	1.870	**4.324**	196	275	**471**
Novembre	**2017**	2.271	1.701	**3.972**	189	272	**461**
Dicembre	**2017**	1.978	1457	**3.435**	148	209	**357**
Gennaio	**2018**	2.302	1.596	**3.898**	162	232	**394**
Febbraio	**2018**	2.203	1.645	**3.848**	196	280	**476**
Marzo	**2018**	2.530	1.903	**4.433**	201	313	**514**

Nota: i dati sui flussi vengono consolidati solo a fine anno, pertanto potrebbero esserci dei piccoli scostamenti rispetto a precedenti elaborazioni relative all'anno in corso.

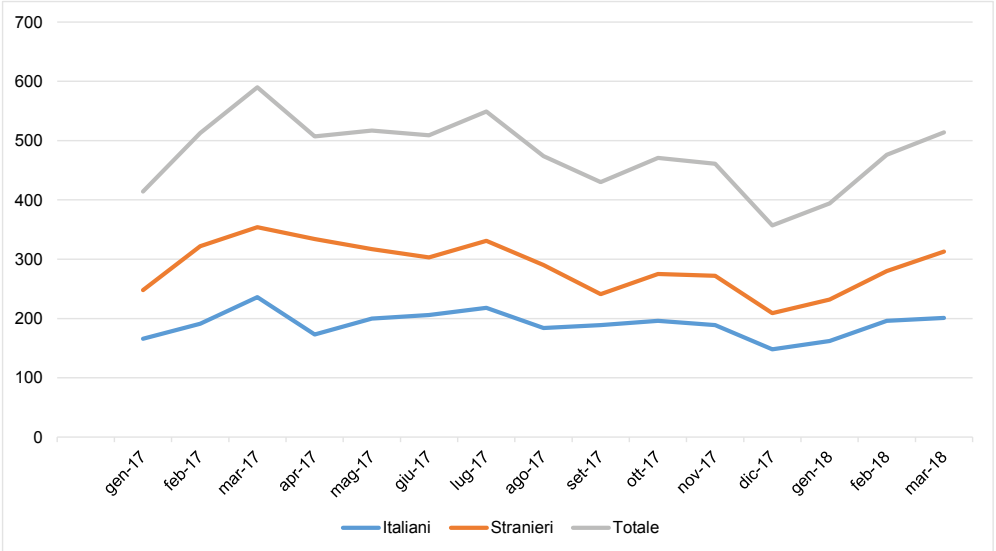
Fonte: DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

Grafico 3.1 - Ingressi dalla libertà negli Istituti penitenziari italiani, distinti per mese e cittadinanza



Fonte: DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

Grafico 3.2 - Ingressi dalla libertà negli Istituti penitenziari italiani, distinti per mese e cittadinanza con permanenza fino a 3 gg.



Fonte: DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

Tabella 3.2 - Detenuti presenti secondo la posizione giuridica (serie storica mensile)

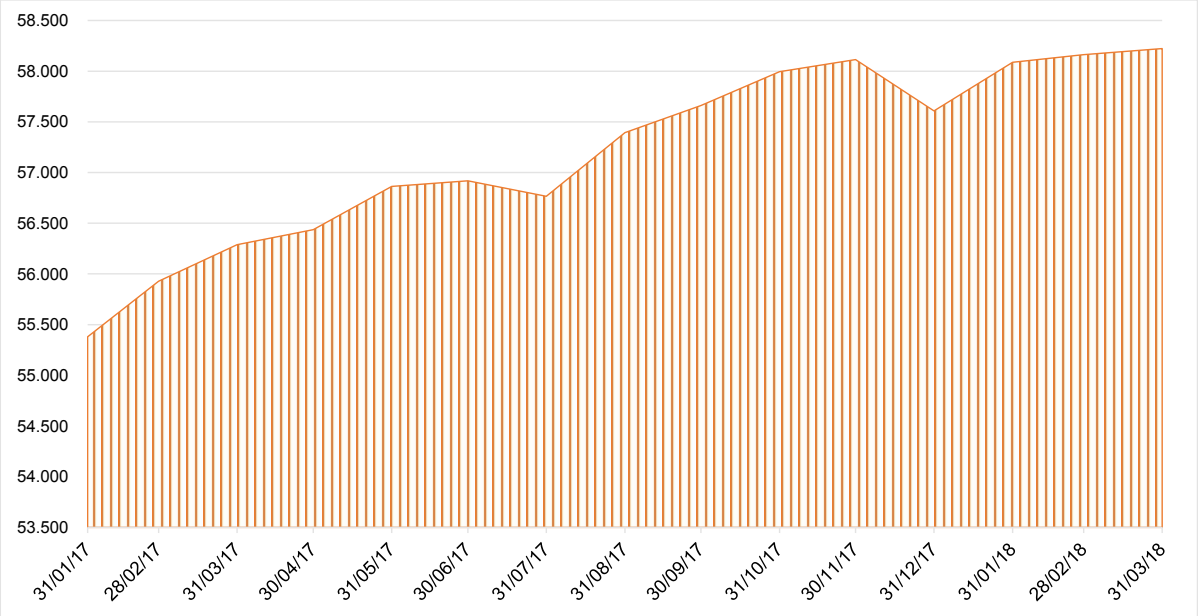
Mese	Attesa 1° giudizio	Appellanti	Ricorrenti	Misti senza definitivo (*)	Definitivi	Internati	Da impostare (**)	Tot. Detenuti presenti
31/01/2017	9.729	4.684	3.570	1.331	35.706	301	60	**55.381**
28/02/2017	9.831	4.633	3.632	1.318	36.136	300	79	**55.929**
31/03/2017	9.749	4.690	3.645	1.306	36.516	294	89	**56.289**
30/04/2017	9.760	4.754	3.669	1.311	36.585	298	59	**56.436**
31/05/2017	9.721	4.790	3.704	1.324	36.952	289	83	**56.863**
30/06/2017	9.614	4.877	3.781	1.329	36.946	283	89	**56.919**
31/07/2017	9.261	4.903	3.829	1.315	37.092	293	73	**56.766**
31/08/2017	10.119	4.924	3729	1.300	36.975	305	41	**57.393**
30/09/2017	10.247	5.191	3.758	1.297	36.795	306	67	**57.661**
31/10/2017	10.249	5.258	3.732	1.275	37.113	304	63	**57.994**
30/11/2017	10.074	5.230	3.747	1.262	37.441	307	54	**58.115**
31/12/2017	9.634	5.235	3.743	1.203	37.451	304	38	**57.608**
31/01/2018	9.778	5.178	3.765	1.276	37.724	313	53	**58.087**
28/02/2018	9.626	5.172	3.724	1.277	37.991	304	69	**58.163**
31/03/2018	9.712	5.185	3.693	1.286	38.003	292	52	**58.223**

(*): detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo stato giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva (ad es. appellante+ricorrente, in attesa di 1° giudizio+appellante, ecc…)

(**) : situazione transitoria. E' infatti relativa a quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari

Fonte: DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

Grafico 3.3 - Detenuti presenti (serie storica mensile)



Fonte: DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

Tabella 3.3 - Ingressi negli Istituti penali per minorenni - Anno 2017

Motivo di ingresso	Totale
Per custodia cautelare	
Dalla libertà	149
Da CPA	243
Da comunità, per trasformazione di misura	34
Da comunità per nuovo procedimento	9
Da comunità, per aggravamento	321
Da istituto penale per adulti	9
Per esecuzione di pena	
Dalla libertà	187
Da comunità	8
Per revoca o sospensione misura alternativa	63
Per revoca libertà controllata	1
Dagli arresti domiciliari (adulti)	2
Da istituto penale per adulti	31
Totale	**1.057**

Tabella 3.4 - Detenuti presenti negli Istituti penali per minorenni

Mese	Detenuti presenti
31/01/2017	452
28/02/2017	436
31/03/2017	463
30/04/2017	463
31/05/2017	495
30/06/2017	478
31/07/2017	460
31/08/2017	477
30/09/2017	454
31/10/2017	448
30/11/2017	462
31/12/2017	425
31/01/2018	447
28/02/2018	455
31/03/2018	480

Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità - Ufficio I del Capo Dipartimento - Sezione Statistica

Tabella 3.5 - Ingressi nei Centri di prima accoglienza - Anno 2017

Motivo di ingresso	Totale
Accompagnamento	13
Arresto	1.181
Fermo	78
Ingresso (in area assistita) attesa collocamento in comunità	3
Totale	**1.275**

Tabella 3.6 - Ingressi mensili nei Centri di prima accoglienza

Mese		N. ingressi
Gennaio	2017	108
Febbraio	2017	102
Marzo	2017	113
Aprile	2017	127
Maggio	2017	124
Giugno	2017	100
Luglio	2017	95
Agosto	2017	108
Settembre	2017	85
Ottobre	2017	119
Novembre	2017	110
Dicembre	2017	84
Gennaio	2018	109
Febbraio	2018	98
Marzo	2018	103

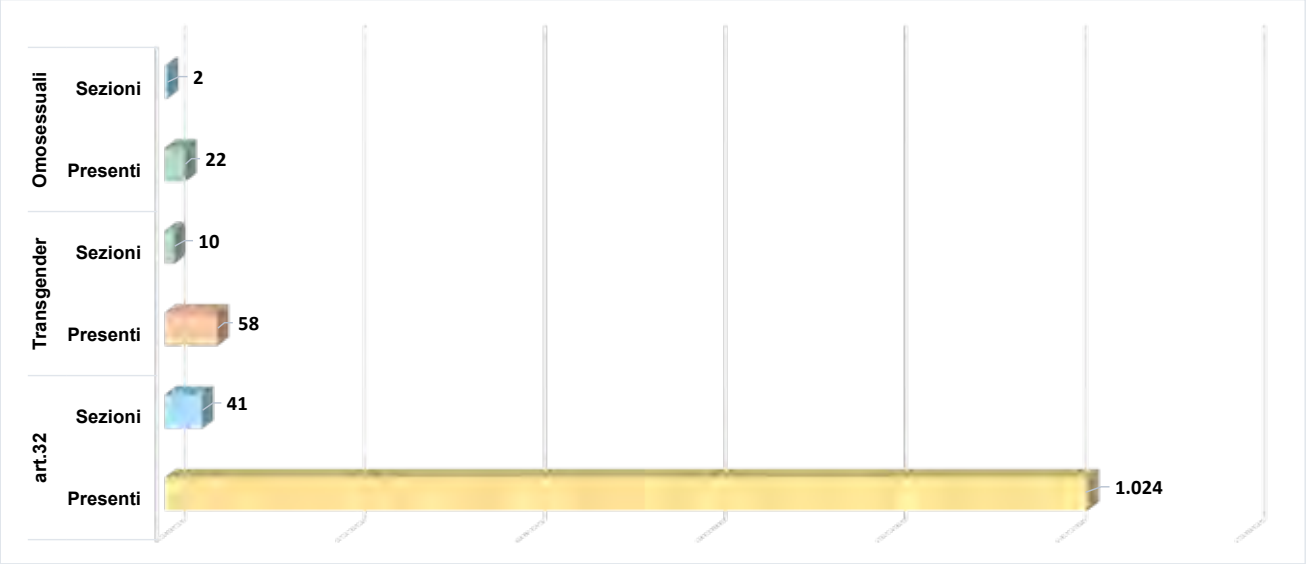
Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità - Ufficio I del Capo Dipartimento - Sezione Statistica

Tabella 3.7 - Sezioni e presenti Protetti

Provveditorati regionali	art. 32 (d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230) * Numero sezioni		Presenti		Transgender		Omosessuali **	
	Femminile	Maschile	Femminile	Maschile	Numero sezioni	Presenti	Numero sezioni	Presenti
Piemonte - Liguria- Val d'Aosta	--	7	--	159	1	6	1	8
Lombardia	1	11	1	374	1	11	--	--
Emilia Romagna - Marche	--	2	--	32	2	3	--	--
Veneto -Friuli V.G. - Trentino A.A.	--	2	--	24	2	9	--	--
Toscana - Umbria	1	5	3	279	1	10	--	--
Lazio - Abruzzo - Molise	--	2	--	34	1	14	--	--
Campania	--	6	--	65	2	5	1	14
Calabria	--	--	--	--	--	--	--	--
Puglia - Basilicata	--	--	--	--	--	--	--	--
Sicilia	1	3	12	41	--	--	--	--
Sardegna	--	--	--	--	--	--	--	--
Totali	**3**	**38**	**16**	**1.008**	**10**	**58**	**2**	**22**

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.4 - Sezioni e presenti Protetti



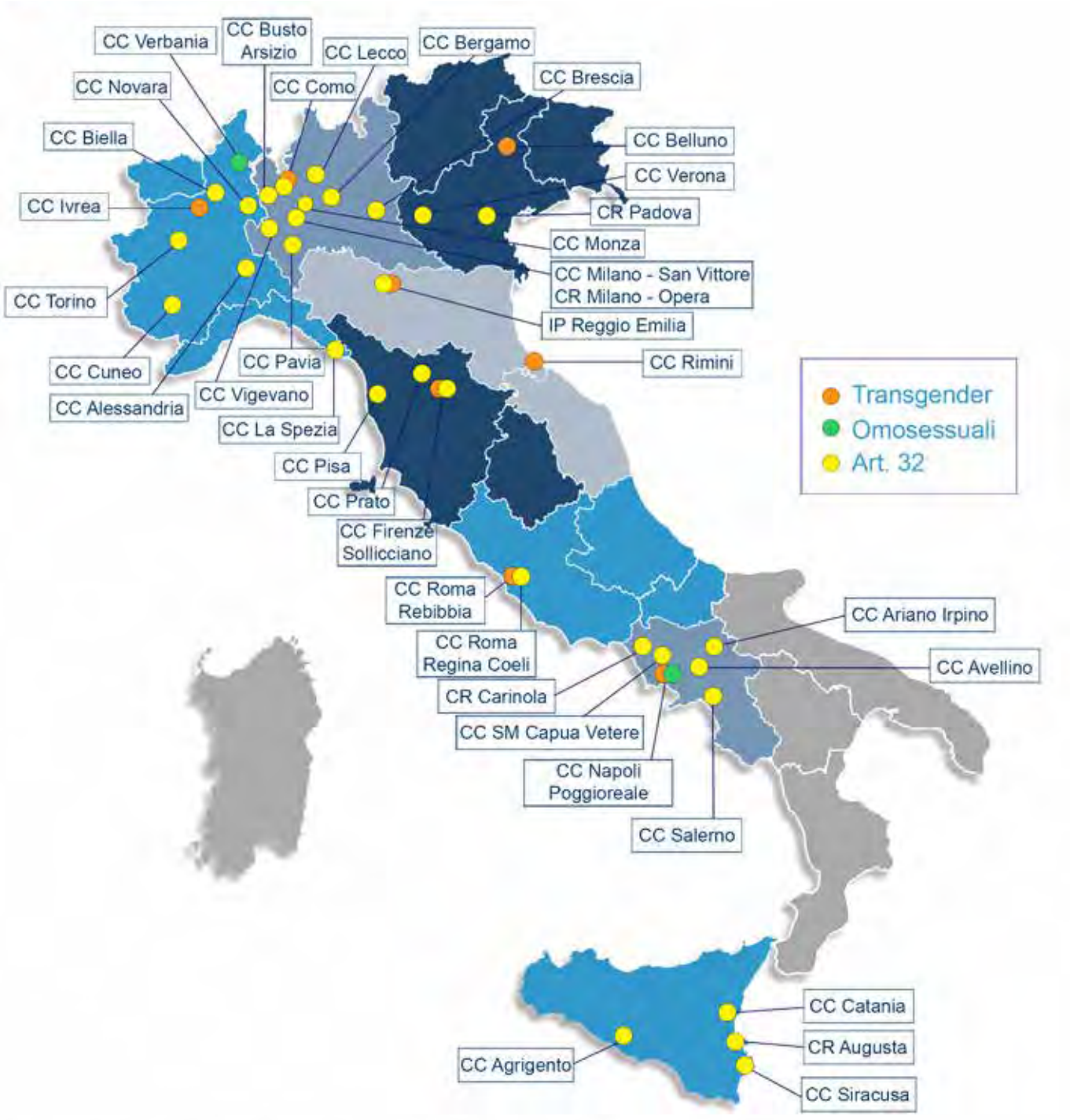
Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

*Articolo 32 d.p.r 30 giugno 2000 n. 230:

1. *I detenuti e gli internati, che abbiano un comportamento che richiede particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni, sono assegnati ad appositi istituti o sezioni dove sia più agevole adottare le suddette cautele.*
2. *La permanenza dei motivi cautelari viene verificata semestralmente.*
3. *Si cura, inoltre, la collocazione più idonea di quei detenuti ed internati per i quali si possono temere aggressioni o sopraffazioni da parte dei compagni. Sono anche utilizzate apposite sezioni a tal fine, ma la assegnazione presso le stesse deve essere frequentemente riesaminata nei confronti delle singole persone per verificare il permanere delle ragioni della separazione delle stesse dalla comunità.*

** Il Garante Nazionale auspica che le sezioni vengano rinominate diversamente senza fare riferimento all'orientamento sessuale della persona.

Mappa 3.1 - Sezioni Protetti



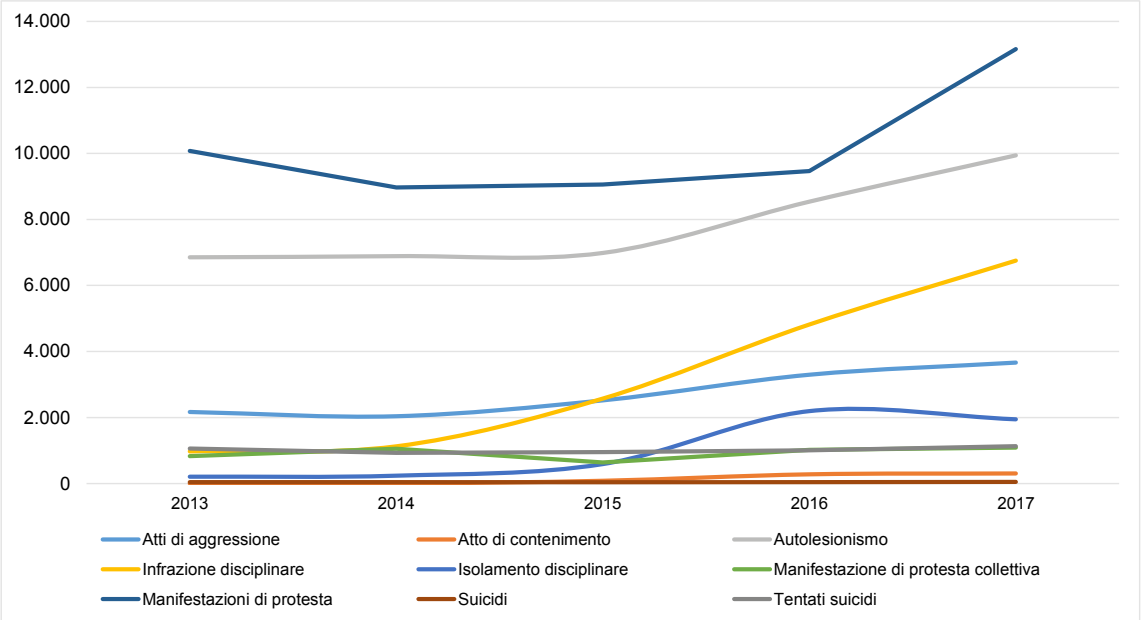
Fonte: DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

Tabella 3.8 - Eventi critici Adulti - Anni 2013-2017

Eventi critici	2013	2014	2015	2016	2017
Atti di aggressione	2.168	2.039	2.520	3.296	3.664
Atto di contenimento	0	0	84	279	305
Autolesionismo	6.854	6.889	6.986	8.539	9.942
Infrazione disciplinare	974	1.127	2.574	4.817	6.754
Isolamento disciplinare	207	238	590	2.194	1.946
Manifestazione di protesta collettiva	833	1.057	639	1.022	1.089
Manifestazioni di protesta	10.077	8.970	9.057	9.467	13.161
Suicidi	42	43	39	40	50
Tentati suicidi	1.062	930	955	1.008	1.132

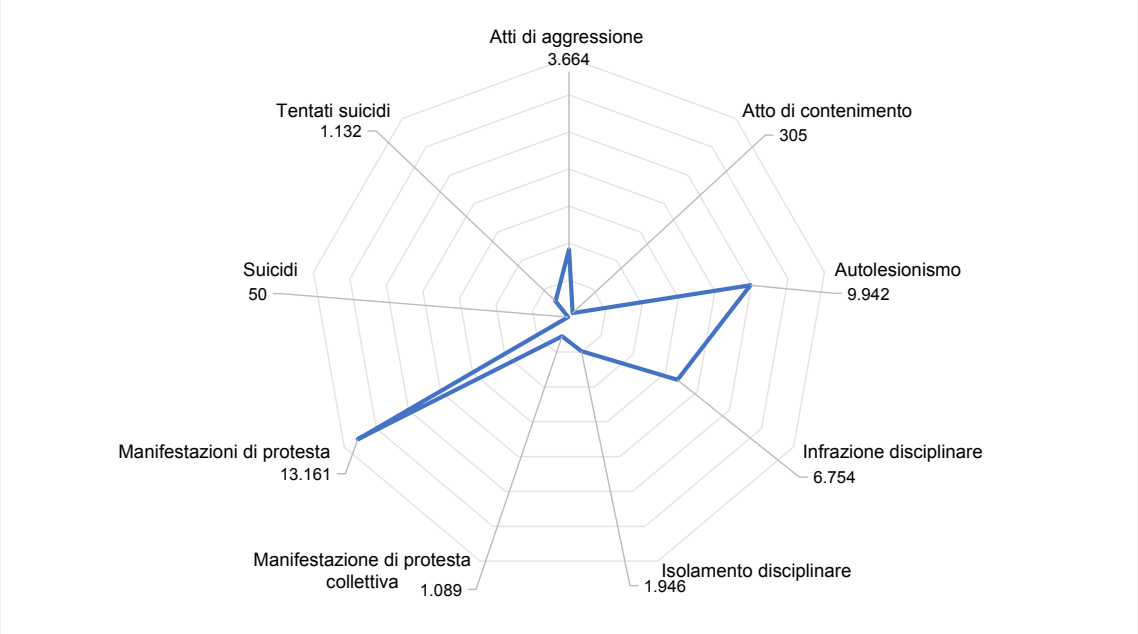
Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Grafico 3.5 - Eventi critici Adulti - Anni 2013-2017



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Grafico 3.6 - Eventi critici Adulti - Anno 2017



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Tabella 3.9 - Eventi critici Minori - Anno 2017

Istituto Penitenziario Minorile (Ipm)	Numero eventi	Autori
IPM di Acireale	16	11
IPM di Airola	5	5
IPM di Bari	17	10
IPM di Bologna	25	18
IPM di Caltanissetta	0	0
IPM di Catania	15	15
IPM di Catanzaro	16	11
IPM di Milano	21	16
IPM di Nisida	11	9
IPM di Palermo	11	8
IPM di Pontremoli	3	3
IPM di Potenza	2	2
IPM di Quartucciu	15	10
IPM di Roma	67	38
IPM di Torino	16	12
IPM di Treviso	25	13

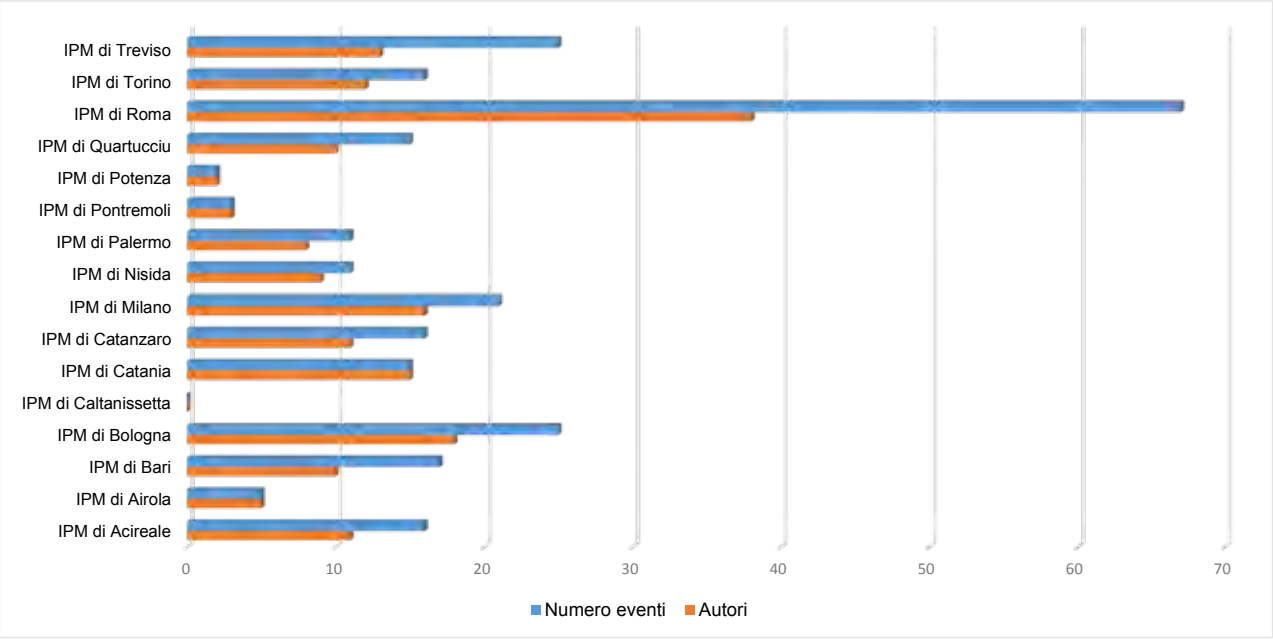
Fonte: Sistema Informativo dei Servizi Minorili (Sism)

Tabella 3.10 - Tipologia eventi critici Minori - Anno 2017

Tipologia evento	Numero eventi
Tentativo di suicidio	29
Autolesionismo	97
Azione violenta	122
Evasione/ Allontanamento	22

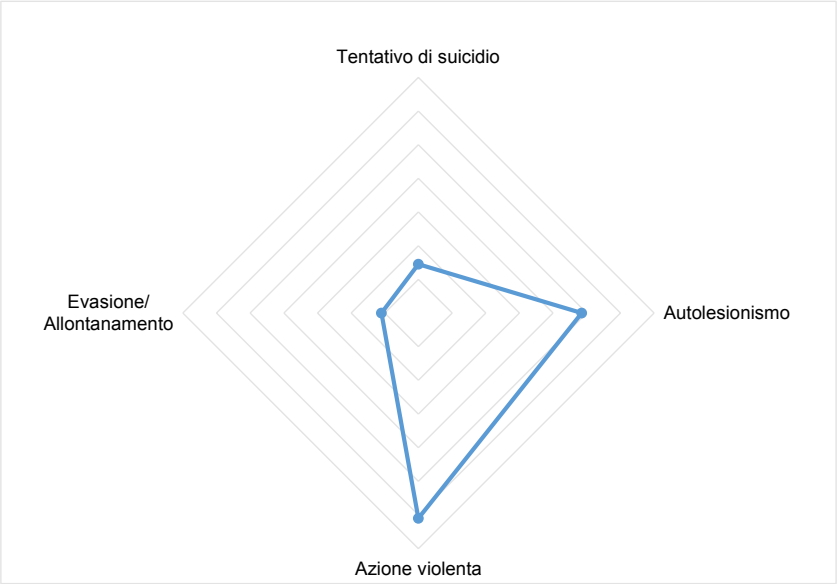
Fonte: Sistema Informativo dei Servizi Minorili (Sism)

Grafico 3.7 - Eventi critici Minori - Anno 2017



Fonte: Sistema Informativo dei Servizi Minorili (Sism)

Grafico 3.8 - Tipologia eventi critici Minori - Anno 2017



Fonte: Sistema Informativo dei Servizi Minorili (Sism)

Tabella 3.11 - Sezioni e presenti Articolazione Salute Mentale

Provveditorati regionali	Articolazione Salute Mentale				Disabili in Articolazione Salute Mentale			
	Numero sezione		Presenti		Numero sezione		Presenti	
	Femminile	Maschile	Femminile	Maschile	Femminile	Maschile	Femminile	Maschile
Piemonte - Liguria- Val d'Aosta)	1	2	2	8	--	1	--	--
Lombardia	--	2	--	10	--	--	--	--
Emilia Romagna - Marche	1	3	3	54	--	1	--	--
Veneto -Friuli V.G. - Trentino A.A.	--	2	--	5	--	--	--	--
Toscana - Umbria	1	3	--	6	--	1	--	--
Lazio - Abruzzo - Molise	1	7	1	12	--	1	--	--
Campania	1	5	6	46	--	1	--	2
Calabria	--	2	--	3	--	1	--	--
Puglia - Basilicata	--	2	--	10	--	1	--	--
Scilia	1	2	8	62	--	1	--	--
Sardegna	--	--	--	--	--	1	--	3
Totali	**6**	**30**	**20**	**216**	**--**	**9**	**--**	**5**

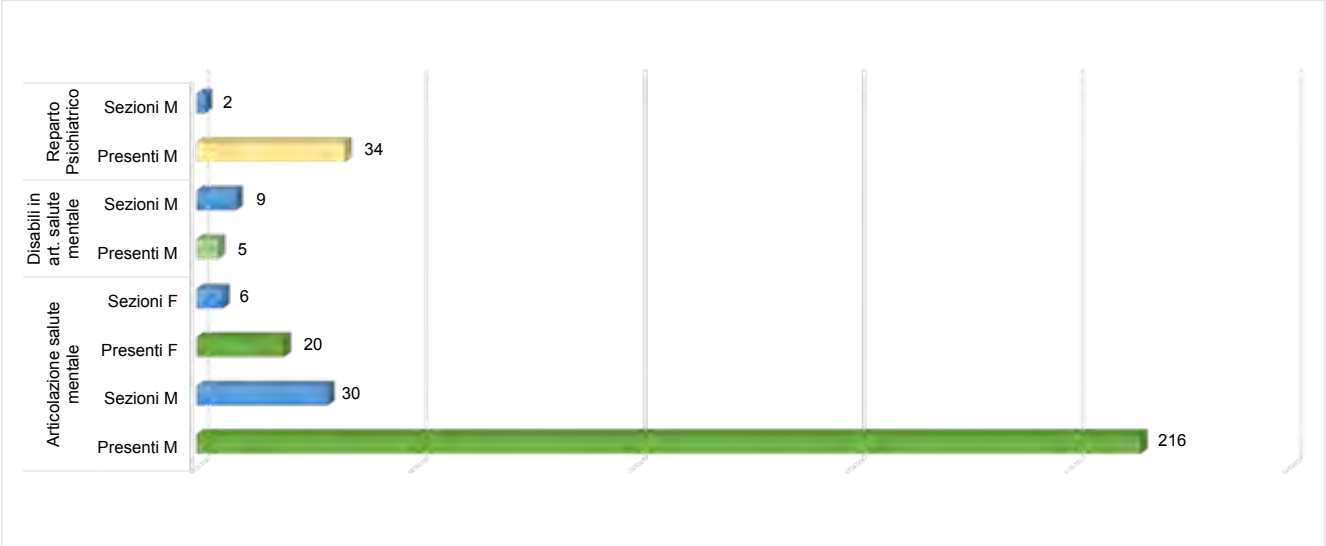
Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Tabella 3.12 - Sezioni e presenti Reparto Psichiatrico

Provveditorati regionali	Reparto Psichiatrico			
	Numero sezione		Presenti	
	Femminile	Maschile	Femminile	Maschile
Piemonte - Liguria- Val d'Aosta	--	1	--	21
Lombardia	--	1	--	13
Emilia Romagna - Marche	--	--	--	--
Veneto -Friuli V.G. - Trentino A.A.	--	--	--	--
Toscana - Umbria	--	--	--	--
Lazio - Abruzzo - Molise	--	--	--	--
Campania	--	--	--	--
Calabria	--	--	--	--
Puglia - Basilicata	--	--	--	--
Scilia	--	--	--	--
Sardegna	--	--	--	--
Totali	**--**	**2**	**--**	**34**

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Grafico 3.9 - Sezioni e presenti Articolazione Salute Mentale e Reparto Psichiatrico



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Mappa 3.2 - Sezioni e presenti Articolazione Salute Mentale e Reparto Psichiatrico

Fonte: DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

Tabella 3.13 - Sezioni e presenti Hiv

Provveditorati regionali	Numero sezioni		Presenti	
	Femminile *	Maschile	Femminile *	Maschile
Piemonte - Liguria- Val d'Aosta	--	2	--	31
Lombardia	--	--	--	--
Emilia Romagna - Marche	--	1	--	8
Veneto -Friuli V.G. - Trentino A.A.	--	--	--	--
Toscana - Umbria	--	--	--	--
Lazio - Abruzzo - Molise	--	1	--	15
Campania	--	2	--	14
Calabria	--	--	--	--
Puglia - Basilicata	--	--	--	--
Scilia	--	--	--	--
Sardegna	--	--	--	--
Totale detenuti presenti in sezioni	**--**	**6**	**--**	**68**

* In Italia non sono presenti Sezioni femminili Hiv

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

Mappa 3.3 - Sezioni e presenti Hiv

Fonte: DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

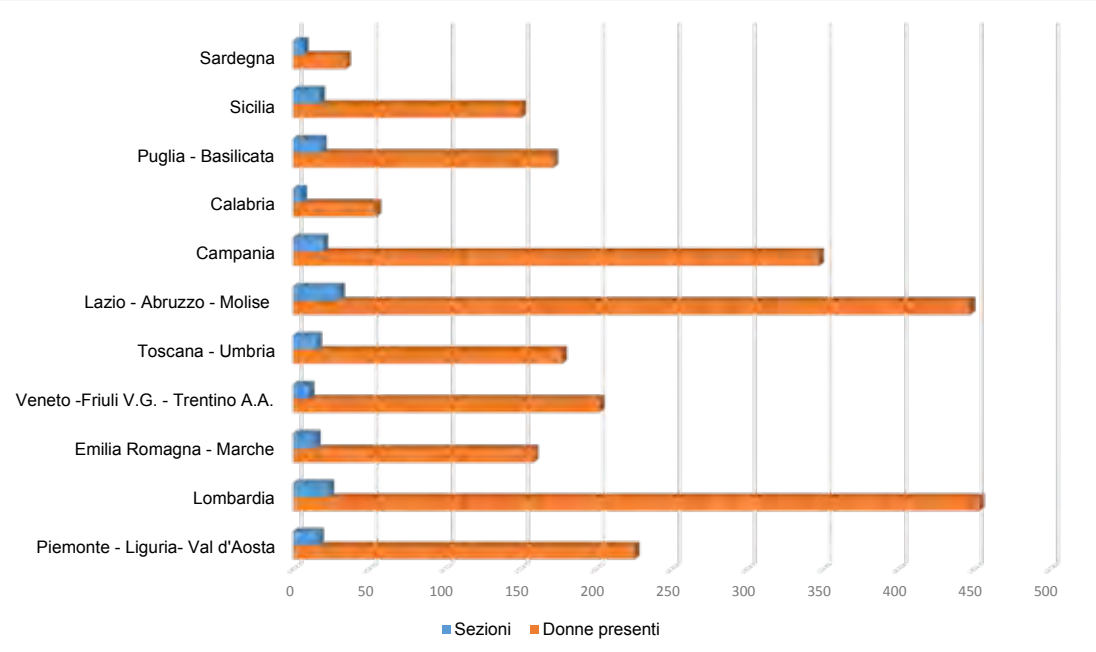
Tabella 3.14 - Sezioni femminili e detenute presenti (rilevazione al 09/04/2018)

Provveditorati regionali	Sezioni	Donne presenti
Piemonte - Liguria- Val d'Aosta	17	226
Lombardia	24	454
Emilia Romagna - Marche	15	159
Veneto -Friuli V.G. - Trentino A.A.	11	203
Toscana - Umbria	16	178
Lazio - Abruzzo - Molise	31	448
Campania	20	348
Calabria	6	55
Puglia - Basilicata	19	172
Sicilia	18	151
Sardegna	7	35
Totale Sezioni e detenuti presenti	**184 ***	**2.429**

* Il numero delle sezioni comprende i quattro Istituti femminili, gli Icam e le sezioni femminili all'interno di Istituti maschili

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Grafico 3.10 - Sezioni femminili e detenute presenti (rilevazione al 09/04/2018)



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Tabella 3.15 - Detenute madri con prole presenti in Istituti

Istituto di detenzione	Italiane		Straniere		Totale	
	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito
Castrovillari - "Rosa Sisca"- Casa circondariale	1	2	0	0	**1**	**2**
Bologna - "Rocco D'Amato" - Casa circondariale	1	1	0	0	**1**	**1**
Roma "Germana Stefanini" Rebibbia - Casa circondariale femminile	4	5	11	12	**15**	**17**
Foggia - Casa circondariale	1	1	0	0	**1**	**1**
Lecce - Casa circondariale	0	0	1	1	**1**	**1**
Milano - Bollate - II Casa di reclusione	0	0	1	1	**1**	**1**
Messina - Casa circondariale	1	1	1	1	**2**	**2**
Perugia - Nuovo complesso penitenziario "Capanne" Casa circondariale	3	3	1	1	**4**	**4**
Totale detenute presenti	**11**	**13**	**15**	**16**	**26**	**29**

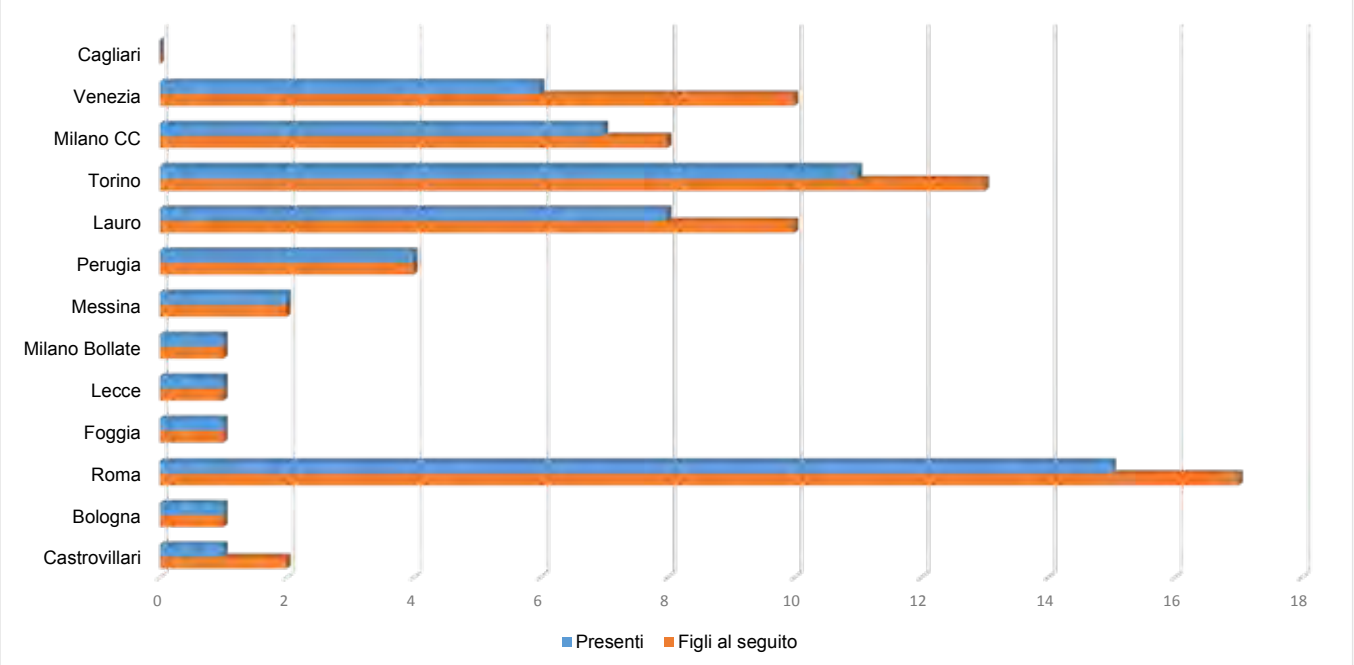
Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

Tabella 3.16 - Detenute madri con prole presenti negli Istituti Custodia Attenuata Madri (Icam)

Istituto di detenzione	Italiane		Straniere		Totale	
	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito
Lauro - Istituto Custodia Attenuata Madri	6	7	2	3	**8**	**10**
Torino "G.Lorusso L.Cutugno" - Casa circondariale	5	6	6	7	**11**	**13**
Milano - "F. Di Cataldo" - Casa circondariale femminile	2	2	5	6	**7**	**8**
Venezia - "Giudecca" - Casa reclusione femminile	3	6	3	4	**6**	**10**
Cagliari - "Ettore Scalas" - Casa circondariale femminile	0	0	0	0	**0**	**0**
Totale detenute presenti	**16**	**21**	**16**	**20**	**32**	**41**

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

Grafico 3.11 - Detenute madri con prole presenti in Istituti e Icam



Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

Il Comune di Roma, in accordo con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha destinato una struttura all'accoglienza delle detenute madri con i lori figli.
Si tratta della prima Casa famiglia protetta per detenute madri, una struttura prevista dalla legge 62 del 21 aprile 2011 per evitare il dramma dei bambini sotto i sei anni detenuti in carcere con le loro mamme.
La Casa “Leda Colombini” ospita 6 donne con 6 figli al seguito.

Mappa 3.4 - Detenute madri con prole presenti in Istituti e Icam

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

Tabella 3.17 - Sezioni e presenti disabili e disabili Sai

Provveditorati regionali	Sezioni Disabili				Sezioni Disabili (Disabili Sai)			
	Numero sezioni		Presenti		Numero sezioni		Presenti	
	Femminile	Maschile	Femminile	Maschile	Femminile	Maschile	Femminile	Maschile
Piemonte - Liguria- Val d'Aosta	--	9	--	23	--	1	--	6
Lombardia	--	7	--	32	--	1	--	4
Emilia Romagna - Marche	--	9	--	27	--	0	--	0
Veneto -Friuli V.G. - Trentino A.A.	1	8	2	9	--	0	--	0
Toscana - Umbria	--	8	--	24	--	0	--	0
Lazio - Abruzzo - Molise	--	8	--	23	--	0	--	0
Campania	1	13	1	39	--	2	--	14
Calabria	--	6	--	13	--	1	--	4
Puglia - Basilicata	--	8	--	10	--	1	--	1
Scilia	3	14	5	36	--	1	--	5
Sardegna	2	12	--	33	--	1	--	0
Totali	**7**	**102**	**8**	**269**	**--**	**8**	**--**	**34**

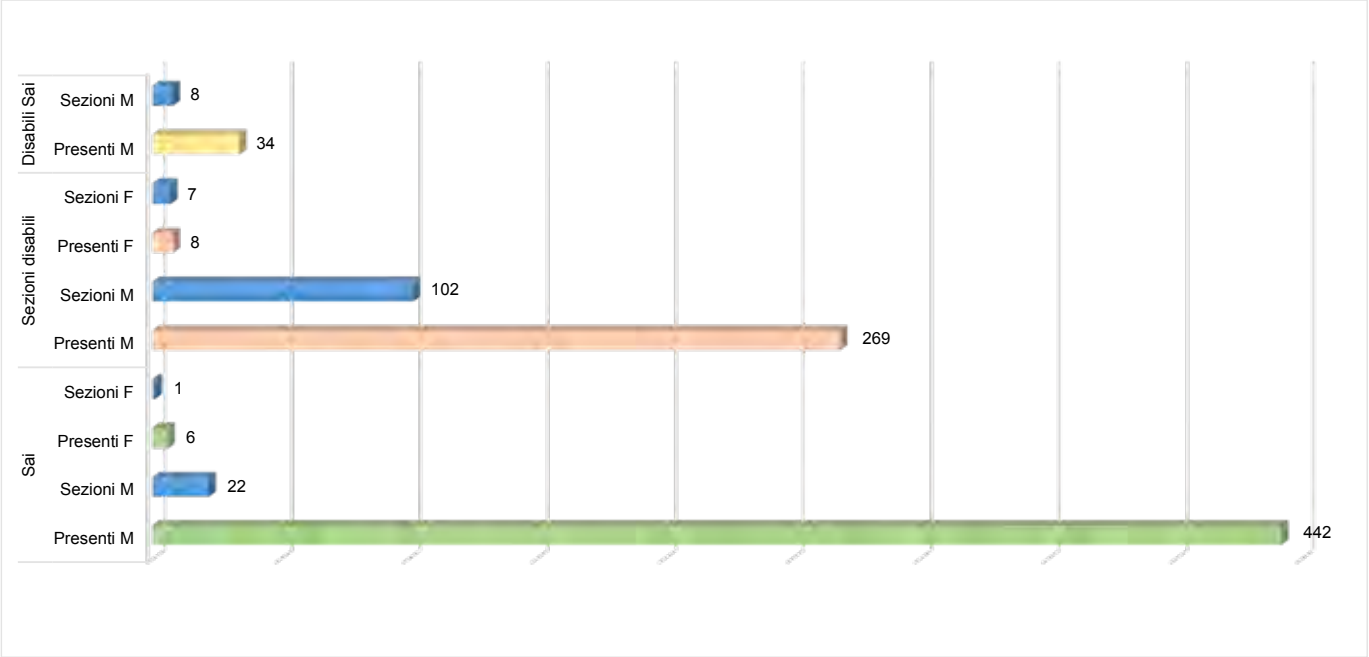
Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Tabella 3.18 - Sezioni e presenti Sai

Provveditorati regionali	Sai			
	Numero sezioni		presenti	
	Femminile	Maschile	Femminile	Maschile
Piemonte - Liguria- Val d'Aosta	--	2	--	30
Lombardia	--	5	--	167
Emilia Romagna - Marche	--	3	--	32
Veneto -Friuli V.G. - Trentino A.A.	--	--	--	0
Toscana - Umbria	1	1	6	16
Lazio - Abruzzo - Molise	--	2	--	35
Campania	--	4	--	115
Calabria	--	1	--	--
Puglia - Basilicata	--	1	--	4
Scilia	--	1	--	21
Sardegna	--	2	--	22
Totali	**1**	**22**	**6**	**442**

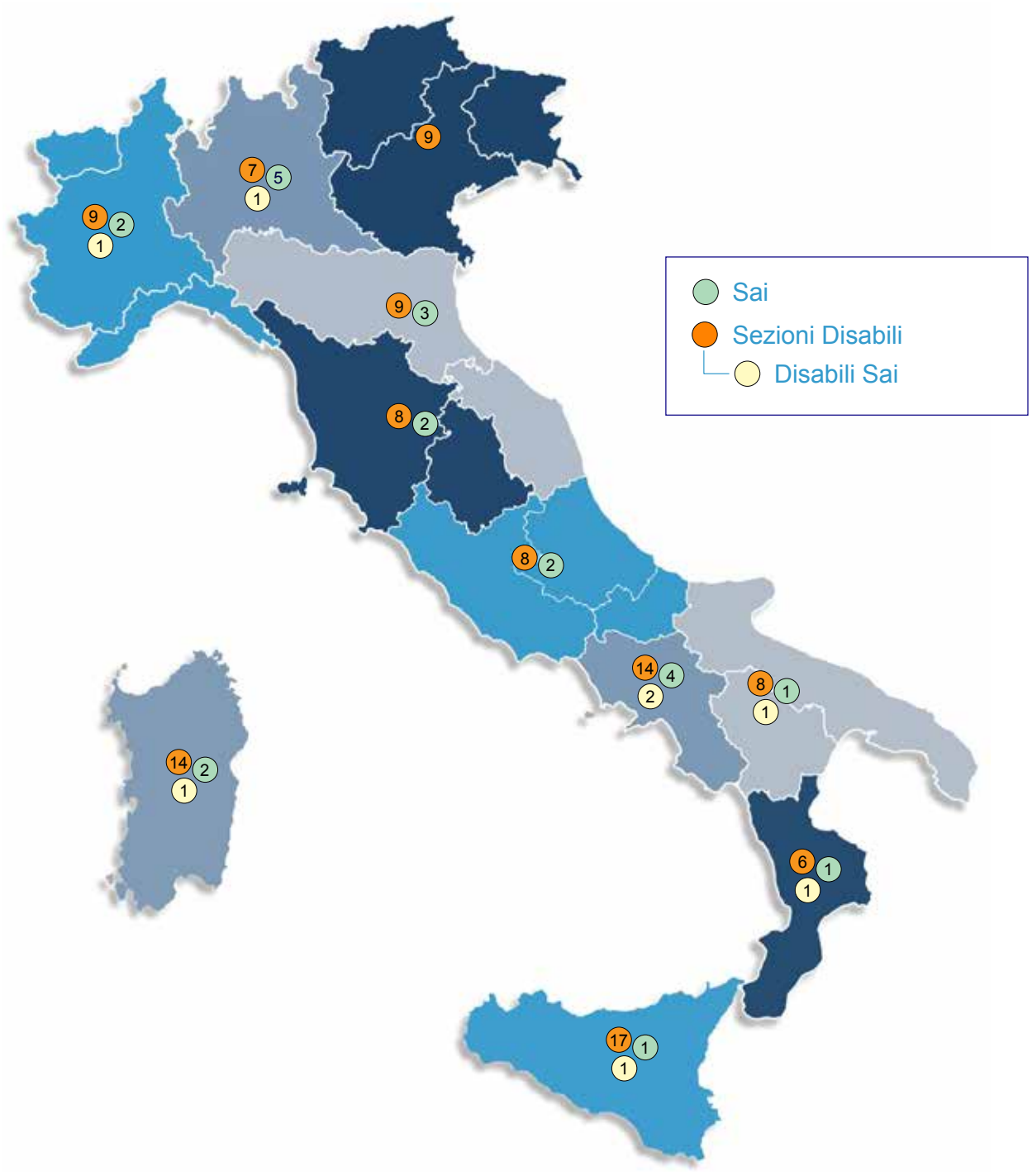
Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Grafico 3.12 - Sezioni e presenti disabili e Sai



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica
Elaborazione a cura del Garante Nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Mappa 3.5 - Sezioni e presenti disabili e Sai



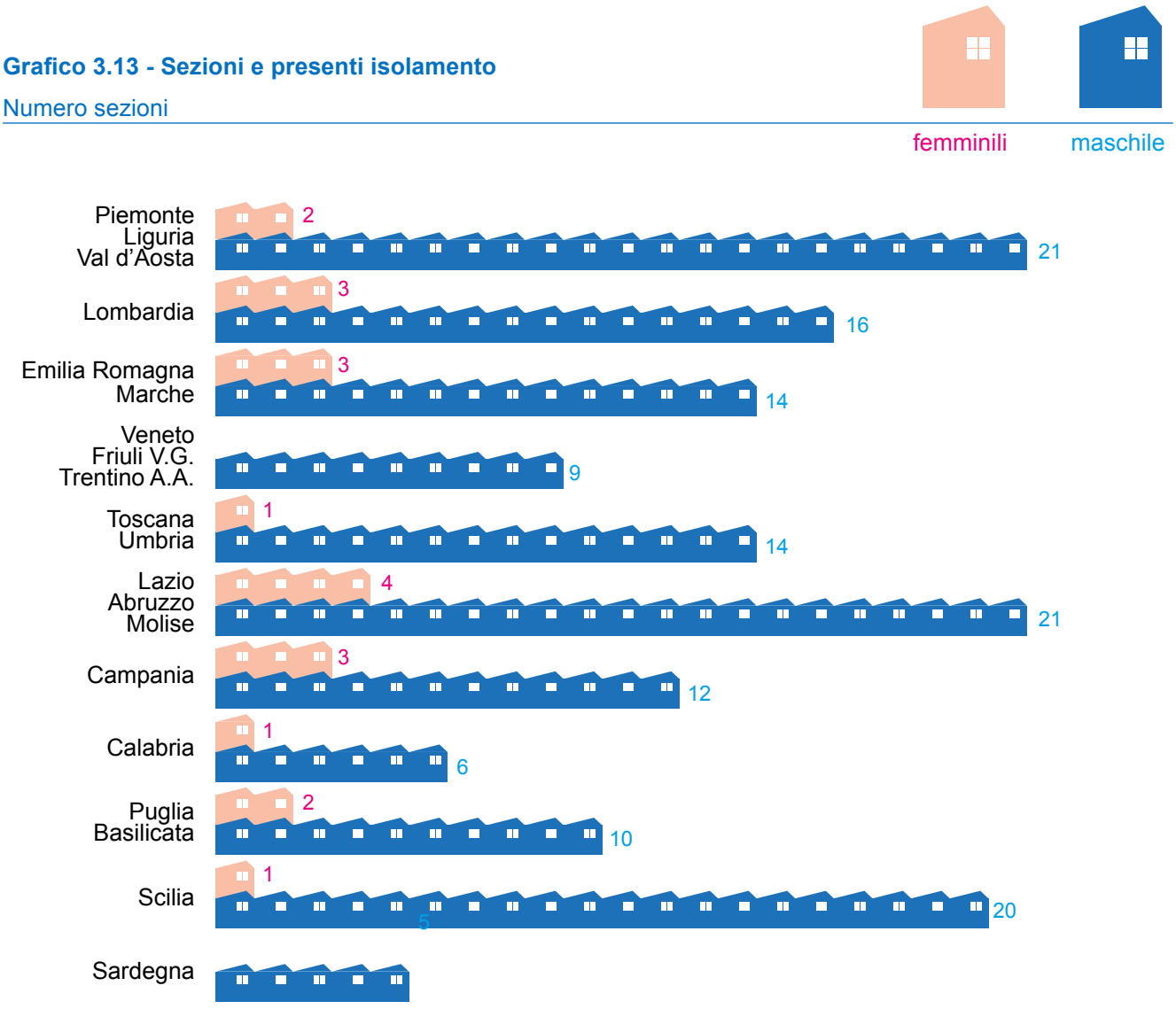
Fonte: DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale - Sezione Statistica

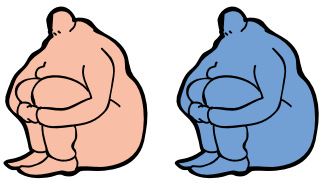
Tabella 3.19 - Sezioni e presenti isolamento

Provveditorati regionali	Numero sezioni		Presenti	
	Femminile	Maschile	Femminile	Maschile
Piemonte - Liguria- Val d'Aosta	2	21	--	42
Lombardia	3	16	2	34
Emilia Romagna - Marche	3	14	--	34
Veneto -Friuli V.G. - Trentino A.A.	--	9	--	19
Toscana - Umbria	1	14	--	22
Lazio - Abruzzo - Molise	4	21	2	47
Campania	3	12	--	57
Calabria	1	6	--	14
Puglia - Basilicata	2	10	--	12
Scilia	1	20	--	29
Sardegna	--	5	--	7
Totale detenuti presenti in sezioni	**20**	**148**	**4**	**317**

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria Generale Sezione Statistica

Grafico 3.13 - Sezioni e presenti isolamento





femminili maschile

Numero presenti isolamento

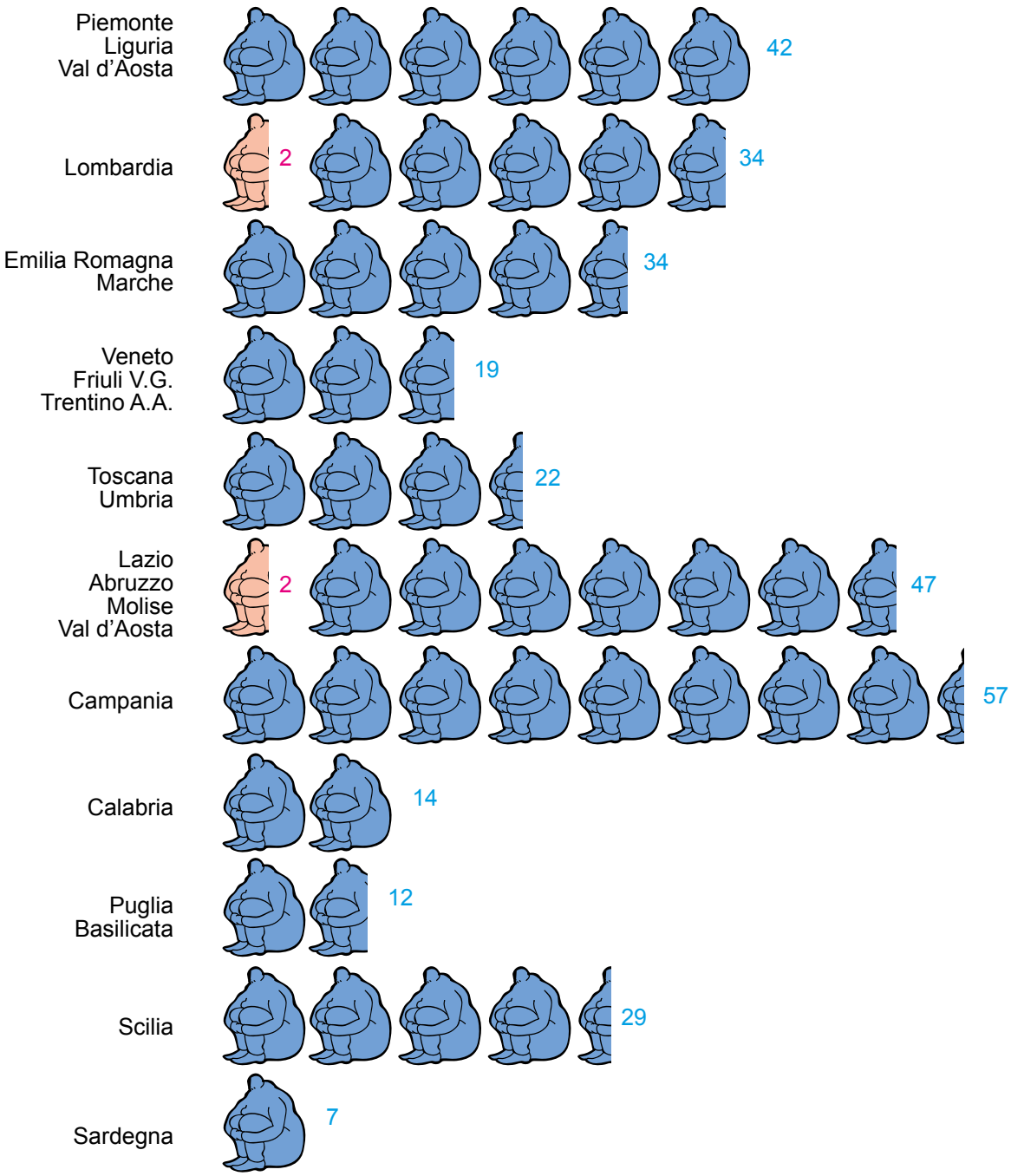


Tabella 4.1 - Ingressi migranti in *hotspot* suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2017

Nazionalità	Uomini	Donne	Minori	Totale
Tunisia	4905	125	468	5498
Nigeria	3320	1438	356	5114
Guinea	2576	134	537	3247
Costa D'Avorio	1985	409	459	2853
Sudan	2660	23	137	2820
Bangladesh	2404	2	404	2810
Marocco	1811	218	140	2169
Senegal	1811	24	228	2063
Gambia	1404	38	401	1843
Mali	1492	40	219	1751
Eritrea	856	264	310	1430
Pakistan	1095	13	45	1153
Camerun	652	252	83	987
Ghana	814	47	88	949
Somalia	325	134	295	754
Siria	300	133	307	740
Egitto	455	5	30	490
Iraq	299	59	117	475
Libia	369	25	70	464
Algeria	382	11	9	402
Afghanistan	363	3	11	377
Sierra Leone	278	29	37	344
Etiopia	229	41	39	309
Ciad	202	2	28	232
Burkina Faso	160	8	21	189
Isole Comore	119	35	28	182
Togo	133	14	10	157
Niger	120	1	14	135
Palestina	60	15	28	103
Liberia	78	5	7	90
Iran	84	3	2	89
Congo	48	14	5	67
Benin	38	4	5	47
Nepal	30	0	2	32
India	29	1	0	30
Guinea Bissau	22	0	5	27
Repubblica Centrafricana	11	3	8	22
Turchia	19	0	0	19
Mauritania	15	0	1	16
Yemen	13	1	2	16
Sconosciuta	10	1	0	11
Sri Lanka	5	1	0	6
Kenya	0	3	0	3
Mauritius	3	0	0	3
Birmania	2	0	0	2
Capo Verde	2	0	0	2
El Salvador	2	0	0	2
Gabon	2	0	0	2
Kosovo	2	0	0	2
Kuwait	2	0	0	2
Africa del Sud-Ovest*	1	0	0	1
Angola	1	0	0	1
Apolide	1	0	0	1
Brasile	1	0	0	1
Totale complessivo	**32000**	**3578**	**4956**	**40534**

* Territorio corrispondente all'odierna Namibia (Garante nazionale)
Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Tabella 4.2 - Ingressi migranti in *hotspot* suddivisi per struttura e tipologia ospiti - Anno 2017

Hotspot	Totale	Uomini	Donne	Minori	di cui	Minori accompagnati	Minori non accompagnati
Lampedusa	8940	7319	658	963		263	700
Messina *	1315	963	138	214		91	123
Pozzallo	12010	8635	1357	2018		495	1523
Taranto	9022	7956	517	549		224	325
Trapani	9247	7127	908	1212		366	846
Totale	**40534**	**32000**	**3578**	**4956**		**1439**	**3517**

* L'*hotspot* di Messina è attivo dal 30/09/2017

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

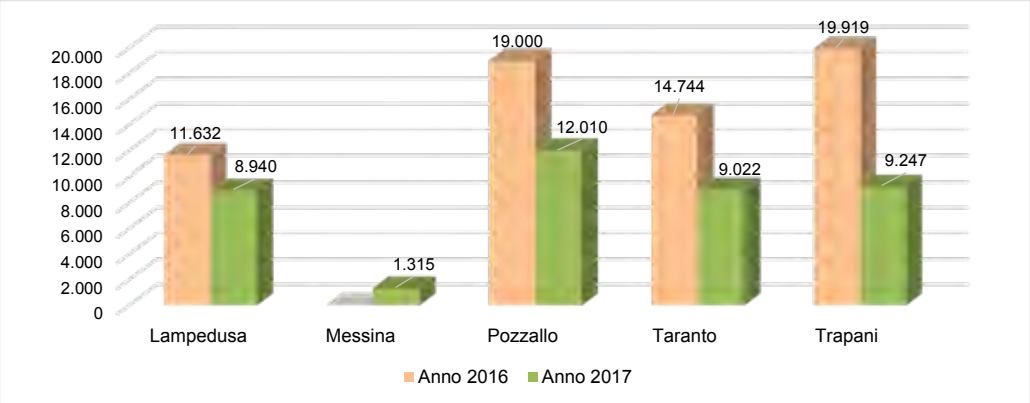
Tabella 4.3 - Andamento ingressi migranti in *hotspot* - Anni 2016 e 2017

Hotspot	Data di Attivazione	Anno 2016	Anno 2017
Lampedusa	28/09/2015	11.632	8.940
Messina	30/09/2017	*	1.315
Pozzallo	19/01/2016	19.000	12.010
Taranto	28/02/2016	14.744	9.022
Trapani	22/12/2015	19.919	9.247
Totale		**65.295**	**40.534**

* L'*hotspot* di Messina nell'anno 2016 non era attivo

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Grafico 4.1 - Andamento ingressi migranti in *hotspot* - Anni 2016 e 2017



Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Tabella 4.4 - *Hotspot* permanenza media adulti in giorni - Anno 2017*

Hotspot	Giorni
Lampedusa	10,5
Messina	3
Pozzallo	2
Taranto	5,5
Trapani	6,1

Nota: Va precisato che nel corso dell'attività di monitoraggio realizzata, sia durante le visite alle strutture che nelle operazioni di rimpatrio forzato, sono stati rilevati tempi di permanenza al di sopra del dato riferito come media dal Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Tabella 4.5 - Numero persone sbarcate per nazionalità dichiarata - Anno 2017

Nazionalità	Rilevati	Uomini	Donne	Minori	di cui	Minori Accompagnati	Minori non Accompagnati
Nigeria	18.158	11.417	5.425	1.316		88	1.228
Guinea	9.701	7.387	353	1.961		57	1.904
Costa d'Avorio	9.507	6.314	1.423	1.770		124	1.646
Bangladesh	9.009	7.639	28	1.342		30	1.312
Mali	7.118	5.871	209	1.038		45	993
Eritrea	7.052	4.265	1.374	1.413		194	1.219
Sudan	6.221	5.579	96	546		41	505
Tunisia	6.151	5.455	135	561		17	544
Marocco	6.003	5.024	555	424		99	325
Senegal	6.000	5.172	61	767		14	753
Gambia	5.808	4.249	122	1.437		20	1.417
Ghana	3.909	3.389	184	336		10	326
Pakistan	3.138	2.820	57	261		11	250
Somalia	2.870	1.265	604	1.001		37	964
Camerun	2.584	1.698	669	217		29	188
Siria	2.357	958	439	960		392	568
Algeria	2.310	2.187	70	53		7	46
Iraq	1.742	853	317	572		183	389
Libia	1.234	895	92	247		31	216
Sierra Leone	1.165	861	100	204		13	191
Egitto	988	892	17	79		7	72
Etiopia	752	502	167	83		5	78
Burkina Faso	655	555	26	74		0	74
Togo	614	504	55	55		12	43
Comore	589	358	223	8		0	8
Ciad	477	395	15	67		0	67
Iran	463	311	54	98		17	81
Niger	432	370	12	50		0	50
Liberia	327	265	25	37		10	27
Palestina	271	159	39	73		15	58
Guinea Bissau	247	203	13	31		0	31
Guinea Equatoriale	244	174	10	60		1	59
Congo	219	127	50	42		19	23
Benin	211	158	18	35		1	34
Afghanistan	187	73	45	69		14	55
Sconosciuta	145	134	11	0		0	0
Nepal	89	86	1	2		0	2
Yemen	70	59	1	10		0	10
Ucraina	59	58	1	0		0	0
Centrafrica	48	29	6	13		0	13
Sri Lanka	46	42	2	2		0	2
Mauritania	39	37	0	2		0	2
India	35	33	2	0		0	0
Sud Sudan	25	18	2	5		0	5
Russia	19	19	0	0		0	0
Turchia	10	9	1	0		0	0
Kenya	10	4	5	1		0	1
Giordania	10	1	1	8		8	0
Kuwait	9	4	1	4		4	0
Bielorussia	6	6	0	0		0	0
SudAfrica	5	4	1	0		0	0
Namibia	5	1	1	3		3	0
Myanmar	4	4	0	0		0	0
Libano	4	2	2	0		0	0
Mauritius	3	3	0	0		0	0
Gabon	3	3	0	0		0	0
Birmania	3	3	0	0		0	0
Angola	3	3	0	0		0	0
Azerbaigian	2	2	0	0		0	0
Zimbabwe	1	1	0	0		0	0
Lituania	1	1	0	0		0	0
Dominicana	1	1	0	0		0	0
Burundi	1	0	1	0		0	0
Totale	**119.369**	**88.911**	**13.121**	**17.337**		**1.558**	**15.779**

Fonte: Ministero dell'Interno - Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere

Tabella 4.6 - Regolamento Dublino - procedure di attribuzione di competenza avviate nei confronti dell'Italia - Anno 2017

Paese Richiedente	Richieste di competenza ricevute dall'Italia	Ingressi in forza di procedure di competenza avviate nei confronti dell'Italia*
Austria	3408	1304
Belgio	818	289
Bulgaria	9	2
Croazia	6	1
Danimarca	348	90
Estonia	1	--
Finlandia	130	44
Francia	7469	844
Germania	9972	1880
Grecia	173	7
Irlanda	80	--
Islanda	74	10
Lettonia	2	2
Liechtenstein	6	3
Lituania	1	--
Lussemburgo	188	35
Malta	104	--
Norvegia	161	44
Paesi Bassi	2621	272
Polonia	10	8
Portogallo	37	7
Regno Unito	2509	53
Repubblica Ceca	49	21
Repubblica Slovacca	2	1
Romania	4	2
Slovenia	42	5
Spagna	1	--
Svezia	1165	179
Svizzera	4258	838
Ungheria	6	3
Totale	**33654**	**5944**

* Trattasi di ingressi riferibili a procedure avviate anche in annualità precedenti al 2017
Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Tabella 4.7 - Regolamento Dublino - procedure di attribuzione di competenza avviate dall'Italia - Anno 2017

Paese Richiesto	Richieste di competenza inviate dall'Italia	Trasferimenti in forza di procedure di competenza avviate dall'Italia
Austria	267	5
Belgio	55	4
Bulgaria	88	1
Cipro	2	--
Croazia	31	--
Danimarca	35	--
Finlandia	64	1
Francia	213	5
Germania	812	63
Grecia	13	--
Irlanda	4	2
Lettonia	2	--
Lituania	9	--
Lussemburgo	1	--
Malta	2	--
Norvegia	58	4
Paesi Bassi	27	--
Polonia	23	2
Portogallo	4	--
Regno Unito	25	5
Repubblica Ceca	9	--
Repubblica Slovacca	4	1
Romania	26	--
Slovenia	14	--
Spagna	16	2
Svezia	112	8
Svizzera	35	2
Ungheria	100	--
Totale	**2051**	**105**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Tabella 4.8 - Transiti nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2017

Nazionalità	Donne	Uomini	Totale	Nazionalità	Donne	Uomini	Totale
Afghanistan	3	8	11	Libia	2	40	42
Albania	21	93	114	Macedonia	2	1	3
Albania	--	4	4	Malesia	--	1	1
Algeria	5	127	132	Mali	--	6	6
Arabia Saudita	--	2	2	Marocco	64	320	384
Argentina	1	--	1	Martinica	--	1	1
Bahamas	--	1	1	Mauritania	--	1	1
Bangladesh	--	10	10	Mauritius	1	2	3
Benin	--	2	2	Messico	1	1	2
Bielorussia	3	--	3	Moldavia	12	4	16
Bolivia	2	2	4	Mongolia	2	--	2
Bosnia-Erzegovina	13	8	21	Montenegro	4	1	5
Brasile	10	3	13	Nicaragua	--	1	1
Bulgaria	1	1	2	Nigeria	306	296	602
Burkina Faso	--	2	2	Paesi Bassi	--	1	1
Burundi	1	1	2	Pakistan	--	28	28
Camerun	--	1	1	Palestina	--	7	7
Capo Verde	1	--	1	Panama	1	1	2
Ciad	1	--	1	Paraguay	--	2	2
Cile	--	11	11	Perù	7	9	16
Cina	90	9	99	Polonia	1	4	5
Colombia	13	10	23	Repubblica del Congo	1	1	2
Corea del Sud	1	--	1	Repubblica Dominicana	11	7	18
Costa d'Avorio	3	41	44	Romania	33	67	100
Costa Rica	1	--	1	Senegal	3	81	84
Cuba	13	3	16	Serbia	8	11	19
Dominica	1	--	1	Serbia Montenegro	1	1	2
Ecuador	3	8	11	Sierra Leone	--	1	1
Egitto	--	132	132	Siria	1	6	7
El Salvador	6	5	11	Slovacchia	2	--	2
Etiopia	2	6	8	Somalia	5	1	6
Federazione Russa	6	5	11	Spagna	--	1	1
Filippine	4	3	7	Sri Lanka	4	5	9
Francia	--	2	2	Stati Uniti d'America	2	1	3
Gabon	--	5	5	Sudan	1	6	7
Gambia	--	37	37	Tailandia	1	--	1
Georgia	13	28	41	Tanzania	2	--	2
Ghana	3	6	9	Togo	1	1	2
Guatemala	--	1	1	Trinidad e Tobago	--	1	1
Guinea	--	5	5	Tunisia	12	1766	1778
Guinea-Bissau	--	1	1	Turchia	--	1	1
Honduras	1	--	1	Ucraina	42	13	55
India	--	9	9	Uganda	--	1	1
Iran	3	3	6	Uruguay	1	--	1
Iraq	1	3	4	Venezuela	4	--	4
Kenya	2	1	3	Yemen	--	14	14
Kosovo	3	6	9				
TOTALE					**769**	**3318**	**4087**

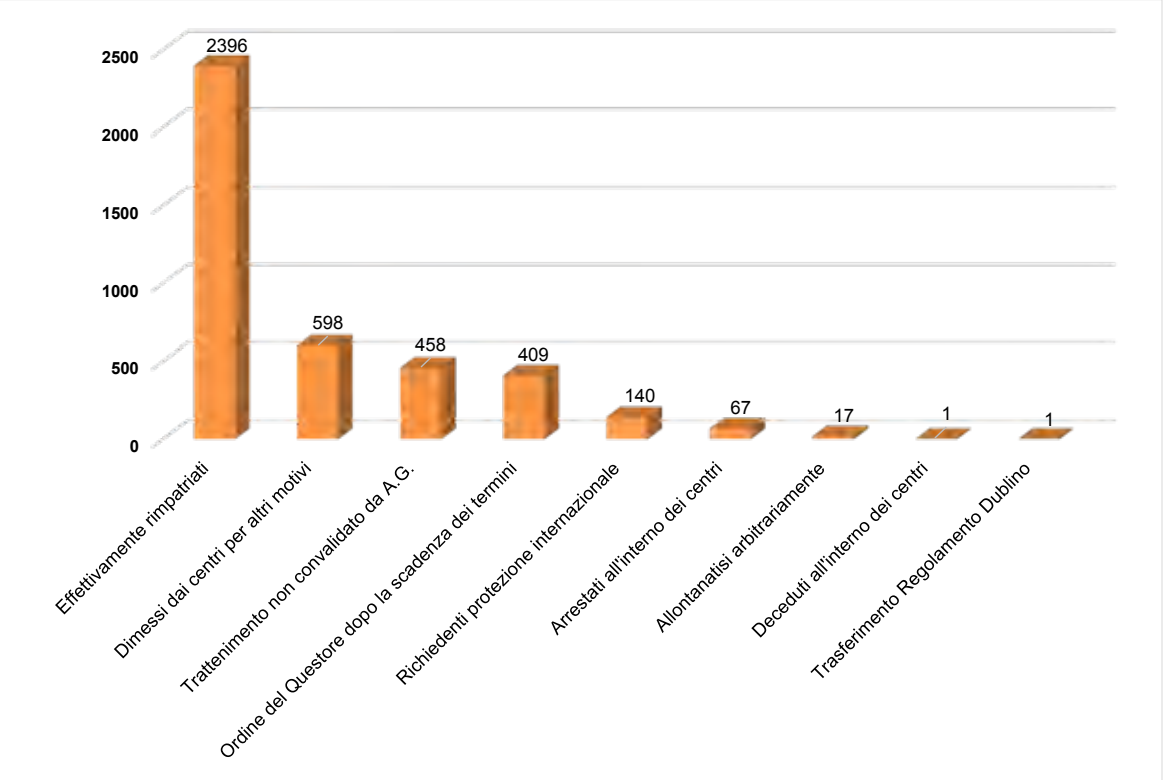
Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Tabella 4.9 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) – Anno 2017

Motivo di uscita	Totale
Effettivamente rimpatriati	2396
Dimessi dai centri per altri motivi	598
Trattenimento non convalidato da A.G.	458
Ordine del Questore dopo la scadenza dei termini	409
Richiedenti protezione internazionale	140
Arrestati all'interno dei centri	67
Allontanatisi arbitrariamente	17
Deceduti all'interno dei centri	1
Trasferimento Regolamento Dublino	1
Totale	**4087**

Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Grafico 4.2 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) – Anno 2017



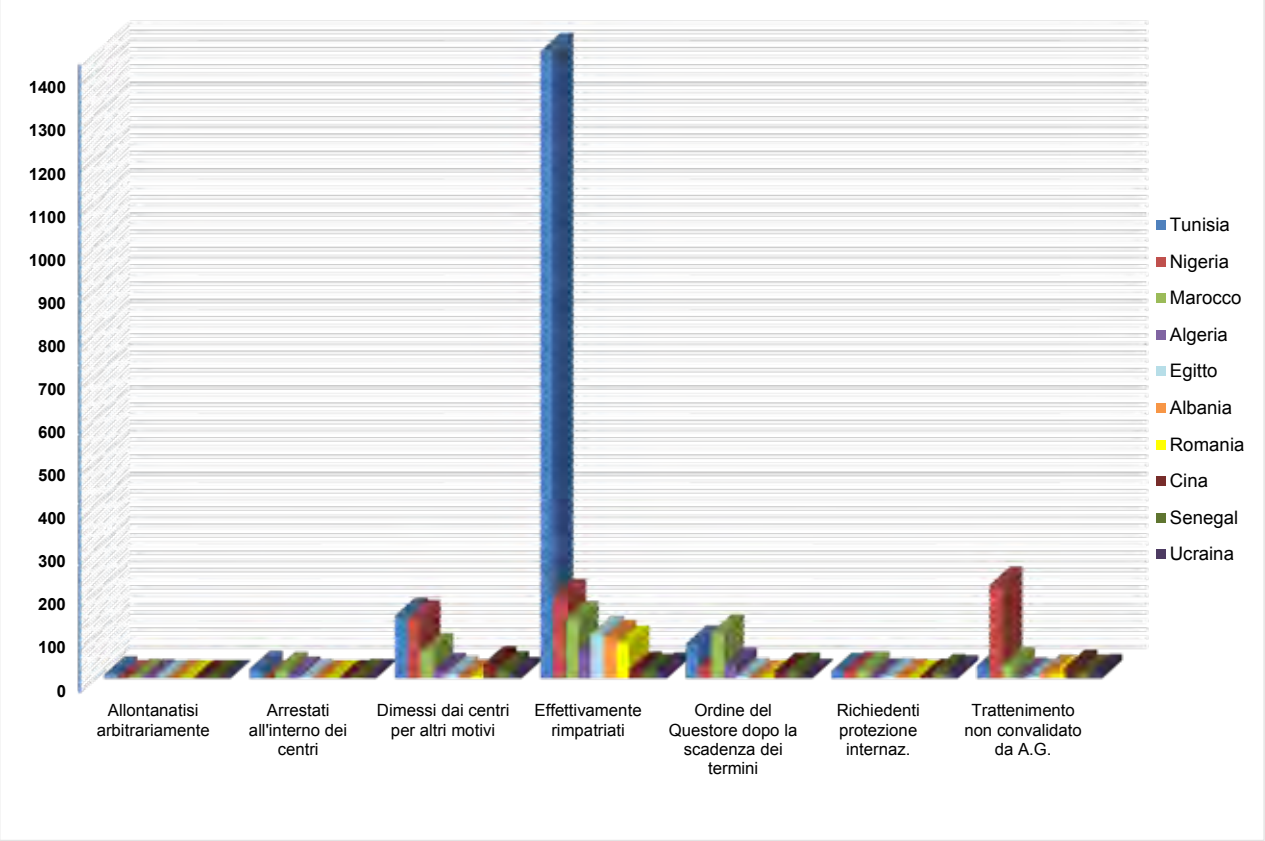
Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Tabella 4.10 - Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) - Anno 2017

Nazionalità	Allontanatisi arbitrariamente	Arrestati all'interno dei centri	Dimessi dai centri per altri motivi	Effettivamente rimpatriati	Ordine del Questore dopo la scadenza dei termini	Richiedenti protezione internaz.	Trattenimento non convalidato da A.G.	Totali
Tunisia	9	22	148	1471	82	17	29	1778
Nigeria	--	--	142	192	28	20	220	602
Marocco	3	19	64	139	108	20	31	384
Algeria	2	8	17	65	30	4	6	132
Egitto	--	3	10	105	5	5	4	132
Albania	1	--	2	95	--	3	13	114
Romania	--	--	4	82	1	1	12	100
Cina	--	--	34	20	17	3	25	99
Senegal	--	3	21	15	18	14	13	84
Ucraina	--	2	7	18	3	11	14	55

Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Grafico 4.3 - Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) - Anno 2017



Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Tabella 4.11 - Numero complessivo delle persone rimpatriate divise per paese di destinazione - Anno 2017

Nazionalità	Rimpatriati	Nazionalità	Rimpatriati
Tunisia	2237	Cuba	4
Albania	1334	Guinea	4
Marocco	868	Uruguay	4
Egitto	442	Venezuela	4
Nigeria	314	Argentina	3
Ucraina	126	Azerbaigian	3
Moldavia	116	Dominica	3
Senegal	88	Montenegro	3
Georgia	87	Stati Uniti d'America	3
Algeria	77	Bielorussia	2
Perù	77	Camerun	2
Cina	73	Costa Rica	2
Serbia	63	Libia	2
Cile	54	Mali	2
Colombia	53	Mauritania	2
Brasile	50	Messico	2
Bangladesh	46	Sudan	2
Ecuador	44	Afghanistan	1
Pakistan	42	Arabia Saudita	1
India	37	Armenia	1
Repubblica del Kosovo	32	Benin	1
Bosnia Erzegovina	24	Etiopia	1
El Salvador	22	Guatemala	1
Filippine	18	Honduras	1
Gambia	18	Israele	1
Ghana	18	Kazakistan	1
Turchia	17	Kenya	1
Repubblica Dominicana	16	Kirghizistan	1
Sri Lanka	12	Libano	1
Federazione Russa	9	Malesia	1
Macedonia	9	Mauritius	1
Iran	7	Nicaragua	1
Bolivia	5	Panama	1
Paraguay	5	Singapore	1
Burkina Faso	4	Sudafrica	1
Costa d'Avorio	4	Vietnam	1
TOTALE			**6514**

* Compresi cittadini stranieri ottemperanti alla partenza volontaria e all'ordine del Questore
Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Tabella 4.12 - Andamento rimpatri in base alla modalità di esecuzione - Anni 2015 -2016-2017

Anno	Senza scorta internazionale	Con scorta internazionale	Totali
2015	2655	2850	5505
2016	2918	2899	5817
2017	2870	3644	6514

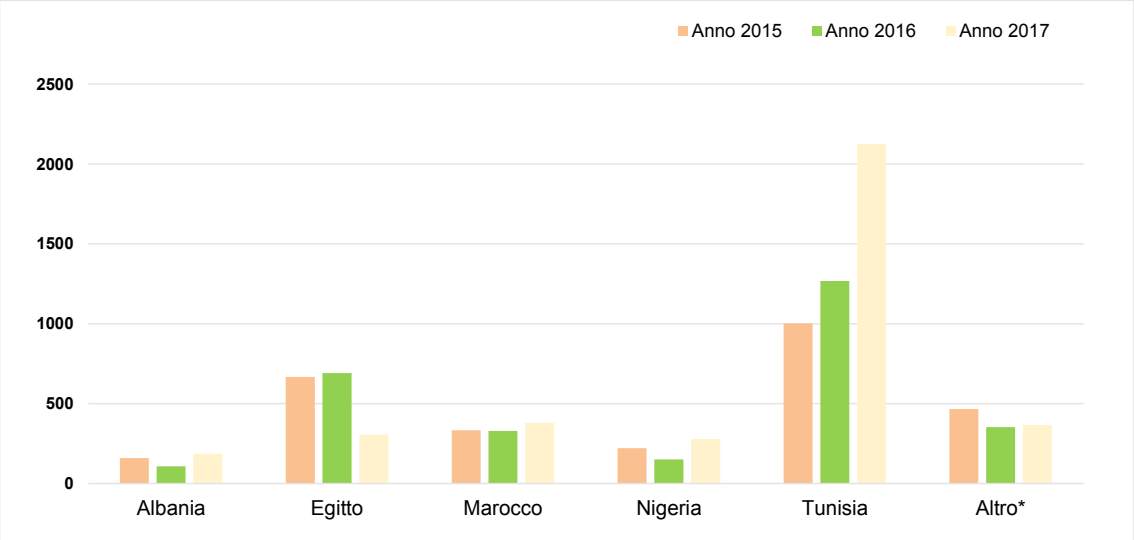
Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Tabella 4.13 - Andamento rimpatri con scorta internazionale - Prime cinque nazioni - Anni 2015-2016-2017

Nazionalità	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
Albania	160	107	186
Egitto	667	691	307
Marocco	334	329	380
Nigeria	221	151	279
Tunisia	1002	1268	2125
Altro*	466	353	367
TOTALE	**2850**	**2899**	**3644**

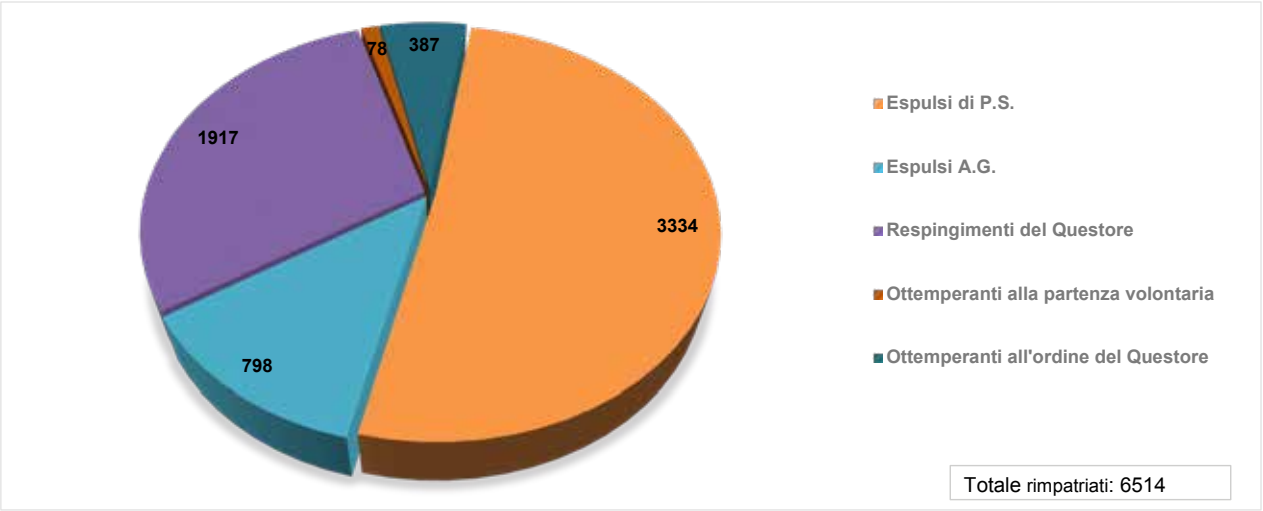
* Altre nazionalità al di sotto di 150 persone rimpatriate per anno.
Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Grafico 4.4 - Andamento rimpatri con scorta internazionale - Prime cinque nazioni - Anni 2015-2016-2017



Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Grafico 4.5 - Numero complessivo delle persone rimpatriate - Anno 2017



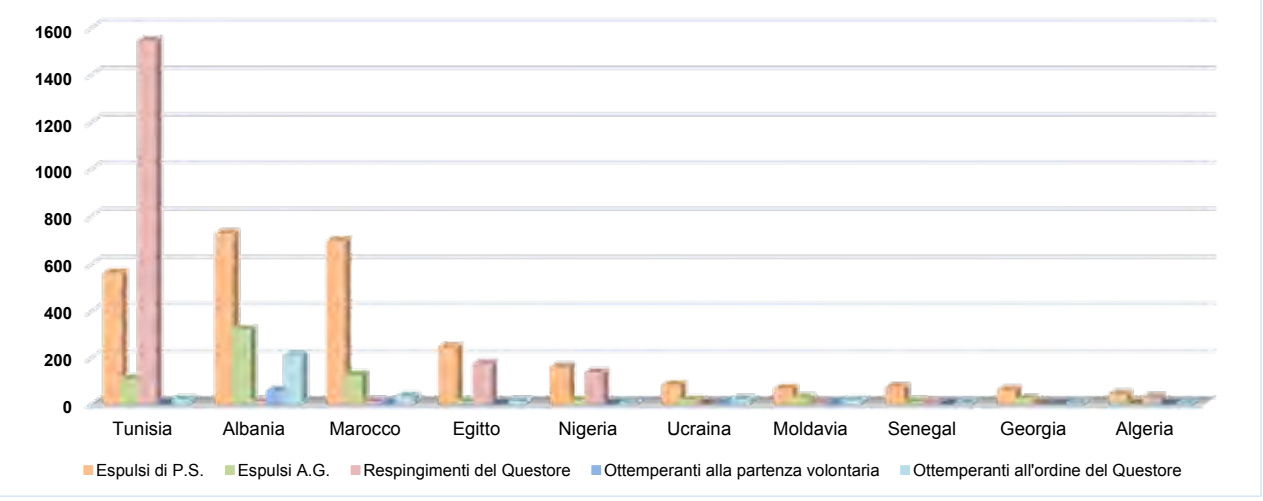
Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Tabella 4.14 - Prime dieci nazioni - Numero complessivo delle persone rimpatriate - Anno 2017

Nazionalità	Espulsi di P.S.	Espulsi A.G.	Respingimenti del Questore	Ottemperanti alla partenza volontaria	Ottemperanti all'ordine del Questore	Totale
Tunisia	562	109	1546	1	19	2237
Albania	730	322	11	57	214	1334
Marocco	699	125	9	2	33	868
Egitto	247	12	174	--	9	442
Nigeria	160	16	135	--	3	314
Ucraina	82	17	1	5	21	126
Moldavia	66	28	2	4	16	116
Senegal	72	8	4	--	4	88
Georgia	61	22	--	1	3	87
Algeria	44	1	30	--	2	77
TOTALE	**2723**	**660**	**1912**	**70**	**324**	**5689**

Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Grafico 4.6 - Prime dieci nazioni - Numero complessivo delle persone rimpatriate - Anno 2017



Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Tabella 4.15 - Numero complessivo delle persone rimpatriate per provincia - Anno 2017

Provincia	Espulsi di P.S.	Espulsi A.G.	Respingimenti del Questore	Ottemperanti alla partenza volontaria	Ottemperanti all'ordine del Questore	Totale
Agrigento	--	--	313	--	--	313
Alessandria	3	22	--	--	3	28
Ancona	28	17	--	1	2	48
Aosta	4	24	--	1	4	33
Arezzo	3	--	--	2	--	5
Ascoli Piceno	2	1	1	--	2	6
Asti	3	--	--	1	--	4
Avellino	5	2	1	--	1	9
Bari	21	9	4	--	3	37
Belluno	2	7	--	--	--	9
Bergamo	106	34	--	--	11	151
Biella	9	12	--	--	--	21
Bologna	32	3	--	2	7	44
Bolzano	4	11	--		3	18
Brescia	205	15	--	8	18	246
Brindisi	99	1	3	--	5	108
Cagliari	1	2	--	--	3	6
Caltanissetta	340	8	1193	--	1	1542
Campobasso	--	3	--	--	--	3
Caserta	18	1	--	--	3	22
Catania	7	--	--	2	7	16
Catanzaro	1	--	--	1	--	2
Chieti	1	--	--	--	2	3
Como	22	11	--	--	2	35
Cosenza	26	6	--	--	4	36
Cremona	31	19	2	--	3	55
Crotone	3	3	--	--	2	8
Cuneo	8	30	--	1	1	40
Ferrara	11	2	--	--	6	19
Firenze	14	16	--	5	4	39
Foggia	12	2	2	--	--	16
Forlì	16	5	1	--	1	23
Frosinone	2	5	--	--	--	7
Genova	3	37	--	1	9	50
Gorizia	1	--	--	--	1	2
Grosseto	3	2	--	--	3	8
Imperia	44	9	1	--	2	56
Isernia	2	1	--	--	--	3
L'Aquila	1	2	--	--	--	3
La Spezia	15	10	--	1	1	27
Latina	4	--	--	--	1	5
Lecce	6	3	--	2	8	19
Lecco	5	3	--	2	--	10
Livorno	7	6	--	1	3	17
Lodi	2	--	--	--	2	4
Lucca	8	1	2	--	4	15
Macerata	7	1	--	--	2	10
Mantova	15	7	--	1	2	25
Massa Carrara	3	5	--	--	1	9
Messina	--	--	--	--	1	1
Milano	899	61	--	3	42	1005
Modena	15	27	--	3	1	46
Napoli	55	1	--	--	--	56
Novara	18	15	--	--	1	34
Nuoro	3	2		--	1	6
Oristano	1		--	--	--	1
Padova	10	10	--	2	5	27
Palermo	9	2	3	2	2	18
Parma	24	4	1	1	--	30
Pavia	2	12	--	--	2	16
Perugia	47	23	1	5	13	89
Pesaro e Urbino	13	5	--	1	--	19
Pescara	3	--	--	--	1	4
Piacenza	23	12	1	1	5	42
Pistoia	3	1	--	3	1	8
Pordenone	6	4	1	--	4	15
Potenza	2	--	--	--	4	6
Prato	19	17	--	--	3	39

segue

Provincia	Espulsi di P.S.	Espulsi A.G.	Respingimenti del Questore	Ottemperanti alla partenza volontaria	Ottemperanti all'ordine del Questore	Totale
Ragusa	6	--	92	1	12	111
Ravenna	16	4	--	--	4	24
Reggio Calabria	--	1	--	--	--	1
Reggio Emilia	27	13	--	3	4	47
Rieti	--	7	--	--	--	7
Rimini	10	3	--	3	3	19
Roma	187	19	--	2	24	232
Rovigo	5	8	--	--	2	15
Salerno	1	1	--	--	5	7
Sassari	17	6	--	--	2	25
Savona	5	1	1	--	3	10
Siena	15	3	--	--	3	21
Siracusa	1	1	2	--	--	4
Sondrio	2	2	--	--	1	5
Taranto	24	--	3	--	3	30
Teramo	1	3	--	2	2	8
Terni	6	2	--	--	3	11
Torino	542	29	2	2	21	596
Trapani	4	4	271	--	2	281
Trento	16	4	--	3	1	24
Treviso	15	11	1	1	13	41
Trieste	9	7	--	--	4	20
Udine	7	9	--	2	6	24
Varese	40	37	--	--	10	87
Venezia	9	11	--	2	21	43
Verbano Cusio Ossola	1	3	--	1	5	10
Vercelli	10	10	--	--	1	21
Verona	4	7	--	--	5	16
Vibo Valentia	--	--	11	--	--	11
Vicenza	16	17	4	1	2	40
Viterbo	21	21	--	2	2	46
Totale	**3334**	**798**	**1917**	**78**	**387**	**6514**

Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Tabella 4.16 - Voli charter di rimpatrio - Anno 2017

Nazionalità	Numero voli*	Numero persone rimpatriate
Egitto	7	199
Nigeria	7	226
Pakistan	1	5
Tunisia	64	1916
Totale	**79**	**2346**

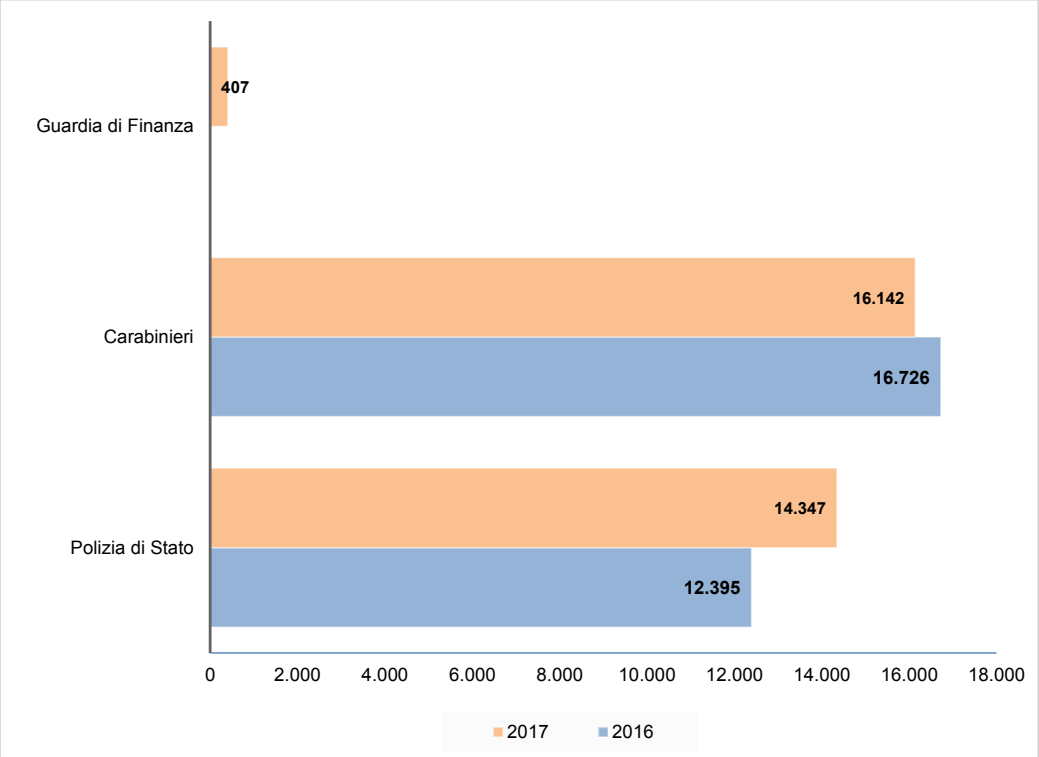
* Incluse operazioni congiunte di rimpatrio alle quali l'Italia ha aderito in qualità di stato membro partecipante
Fonte: Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere

Tabella 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017

	Transiti	
	2016	2017
Polizia di Stato	12.395	14.347
Carabinieri	16.726	16142*
Guardia di Finanza	n.d.	407*

* Dati dal 01/01/2017 al 31/01/2018
Fonte: nostra elaborazione su dati Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza

Grafico 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017



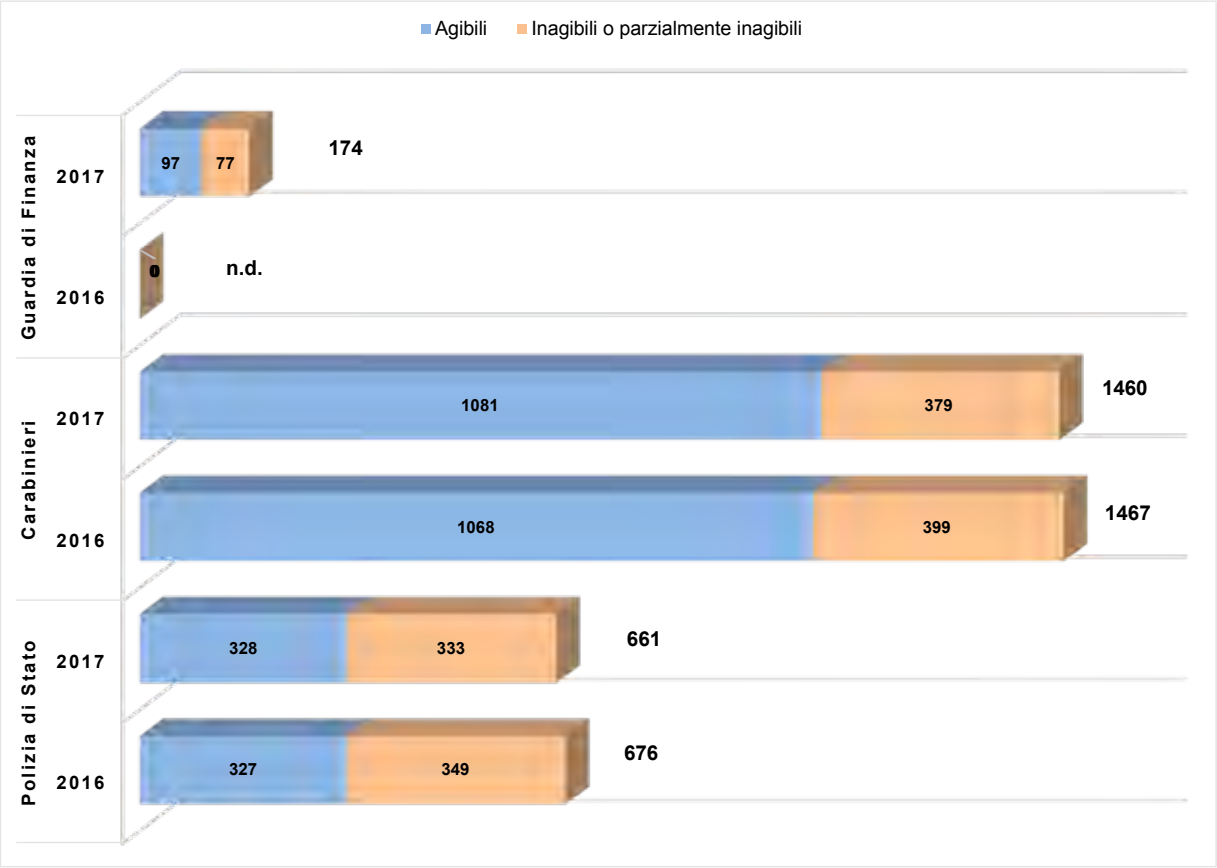
Fonte: nostra elaborazione su dati Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza

Tabella 5.2 – Camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017

	Totale camere		Agibili		Inagibili*	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Polizia di Stato	676	661	327	328	349	333
Carabinieri	1.467	1460	1068	1081	399	379
Guardia di Finanza	n.d.	174	n.d.	97	n.d.	77

* Polizia di Stato: Inagibili o parzialmente inagibili
Fonte: nostra elaborazione su dati Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza

Grafico 5.2 – Camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017



Fonte: nostra elaborazione su dati Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza

Tabella 5.3 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Polizia di stato - Anni 2016-2017

Regione	Camere agibili		Camere inagibili o parzialmente inagibili		Persone transitate	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Abruzzo	12	13	7	5	111	207
Basilicata	0	0	7	5	0	0
Calabria	5	7	18	16	32	35
Campania	18	17	62	61	625	838
Emilia Romagna	41	39	6	7	2.633	2.696
Friuli Venezia Giulia	6	6	9	9	7	46
Lazio	44	42	44	45	1.838	2.330
Liguria	15	14	2	3	339	403
Lombardia	44	51	33	24	3.357	4.129
Marche	11	11	8	8	123	94
Molise	3	3	2	2	8	8
Piemonte	15	15	10	10	935	1097
Puglia	8	1	41	42	0	20
Sardegna	14	14	18	18	139	136
Sicilia	36	36	31	31	513	465
Toscana	22	25	17	14	813	728
Trentino Alto Adige	2	2	13	13	55	82
Umbria	10	10	4	4	146	147
Valle d'Aosta	0	1	3	2	2	14
Veneto	21	21	14	14	719	872
Totale	**327**	**328**	**349**	**333**	**12.395**	**14.347**

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Segreteria del Dipartimento - Ufficio Analisi, Programmi e Documentazione

Tabella 5.4 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Carabinieri - Anni 2016-2017

Regione	Camere agibili		Camere inagibili		Persone transitate	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017*
Abruzzo	38	38	5	5	145	115
Basilicata	10	10	2	2	22	8
Calabria	38	37	23	21	328	210
Campania	122	122	49	49	1.523	1453
Emilia Romagna	77	78	33	32	1.025	1.530
Friuli Venezia Giulia	16	15	12	13	99	75
Lazio	108	106	72	69	5.270	4.076
Liguria	35	35	8	8	753	858
Lombardia	142	139	23	25	3.111	3.133
Marche	22	19	8	11	173	150
Molise	10	10	4	4	35	23
Piemonte	66	70	13	7	892	993
Puglia	50	74	33	8	55	56
Sardegna	41	41	30	30	283	292
Sicilia	129	129	43	42	804	665
Toscana	61	57	11	21	920	1053
Trentino Alto Adige	16	14	20	22	57	79
Umbria	15	14	7	8	148	148
Valle d'Aosta	4	4	0	0	6	6
Veneto	68	69	3	2	1.077	1.219
Totale	**1.068**	**1.081**	**399**	**379**	**16.726**	**16.142**

* Dati dal 01/01/2017 al 31/01/2018
Fonte: Ministero della Difesa-Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri II° Reparto - SM-Ufficio Operazioni

Tabella 5.5 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Guardia di Finanza - Anni 2016-2017

Regione	Camere agibili		Camere inagibili		Persone transitate	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017*
Abruzzo	n.d.	5	n.d.	1	n.d.	2
Basilicata	n.d.	0	n.d.	0	n.d.	0
Calabria	n.d.	5	n.d.	8	n.d.	0
Campania	n.d.	3	n.d.	7	n.d.	3
Emilia Romagna	n.d.	8	n.d.	3	n.d.	16
Friuli Venezia Giulia	n.d.	4	n.d.	7	n.d.	1
Lazio	n.d.	10	n.d.	7	n.d.	265
Liguria	n.d.	1	n.d.	0	n.d.	0
Lombardia	n.d.	12	n.d.	6	n.d.	5
Marche	n.d.	3	n.d.	1	n.d.	0
Molise	n.d.	2	n.d.	0	n.d.	0
Piemonte	n.d.	7	n.d.	6	n.d.	0
Puglia	n.d.	8	n.d.	6	n.d.	0
Sardegna	n.d.	4	n.d.	1	n.d.	3
Sicilia	n.d.	11	n.d.	7	n.d.	40
Toscana	n.d.	5	n.d.	9	n.d.	2
Trentino Alto Adige	n.d.	0	n.d.	0	n.d.	0
Umbria	n.d.	3	n.d.	0	n.d.	18
Valle d'Aosta	n.d.	0	n.d.	6	n.d.	0
Veneto	n.d.	6	n.d.	2	n.d.	52
Totale	**n.d.**	**97**	**n.d.**	**77**	**n.d.**	**407**

* Dati dal 01/01/2017 al 31/01/2018
Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza - III° Reparto Operazioni - Uff. Tutela Economia e Sicurezza - Sez. Sicurezza Pubblica e S.A.G.F.

Tabella 5.6 – Visite alle Camere di sicurezza - Anni 2016-2017

Visite	2016	2017
Polizia di Stato	7	7
Carabinieri	8	8
Guardia di Finanza	0	1
Tribunali	1	2
Polizia locale	0	2
Totale	**16**	**20**

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 6.1 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)

Stati Parte Cat					Firmatari
Afghanistan	Colombia	Honduras	Marocco	Seychelles	Angola
Albania	Congo	Islanda	Mozambico	Sierra Leone	Bahamas
Algeria	Corea del Sud	Indonesia	Namibia	Siria	Brunei
Andorra	Costa Rica	Iraq	Nauru	Slovacchia	Gambia
Antigua e Barbuda	Costa d'Avorio	Irlanda	Nepal	Slovenia	Haiti
Arabia Saudita	Croazia	Isole Comore	Nuova Zelanda	Somalia	India
Argentina	Cuba	Isole Marshall	Nicaragua	Spagna	Palau
Armenia	Danimarca	Israele	Niger	Sri Lanka	Sudan
Australia	Ecuador	Italia	Nigeria	Stati Uniti d'America	
Austria	Egitto	Kazakistan	Norvegia	Stato della Palestina	
Azerbaigian	El Salvador	Kenya	Paesi Bassi	Sudafrica	
Bahrein	Emirati Arabi Uniti	Kirghizistan	Pakistan	Sudan del Sud	
Bangladesh	Eritrea	Kuwait	Panama	Svezia	
Bielorussia	Estonia	Laos	Paraguay	Svizzera	
Belgio	Etiopia	Lettonia	Perù	Swaziland	
Belize	Federazione Russa	Libano	Polonia	Tagikistan	
Benin	Figi	Lesoto	Portogallo	Thailandia	
Bolivia	Filippine	Liberia	Qatar	Timor Est	
Bosnia ed Erzegovina	Finlandia	Libia	Regno Unito e Irlanda del Nord	Tunisia	
Botswana	Francia	Liechtenstein	Repubblica Ceca	Turchia	
Brasile	Gabon	Lituania	Repubblica Centrafricana	Turkmenistan	
Brunei	Georgia	Lussemburgo	Repubblica Democratica del Congo	Ucraina	
Bulgaria	Germania	Madagascar	Repubblica di Macedonia	Uganda	
Burkina Faso	Ghana	Malawi	Repubblica di Moldavia	Ungheria	
Burundi	Gibuti	Maldive	Repubblica Dominicana	Uruguay	
Capo Verde	Giappone	Mali	Romania	Uzbekistan	
Cambogia	Giordania	Malta	Ruanda	Vanuatu	
Camerun	Grecia	Mauritania	San Marino	Venezuela	
Canada	Guatemala	Mauritius	Santa Sede	Vietnam	
Ciad	Guinea	Messico	San Vincenzo e Grenadine	Yemen	
Cile	Guinea-Bissau	Monaco	São Tomé e Príncipe	Zambia	
Cina	Guinea Equatoriale	Mongolia	Senegal		
Cipro	Guyana	Montenegro	Serbia		

Adottata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre 1984
Entrata in vigore il 26 giugno 1987
L'Italia ha ratificato la Cat il 12 gennaio 1989.

Meccanismi di controllo: Comitato contro la tortura. La Convenzione contro la tortura prevede l'istituzione del Comitato contro la tortura, composto da 10 esperti indipendenti incaricati di monitorare l'implementazione della Convenzione da parte degli Stati Parte. Questi ultimi hanno l'obbligo di presentare al Comitato dei rapporti periodici sul modo in cui vengono garantiti, a livello nazionale, i diritti sanciti nella Convenzione.

193 *sono gli Stati membri delle Nazioni Unite per una popolazione totale di 7.586.275.811**

163 *sono gli Stati che hanno firmato e ratificato la Cat, per una popolazione totale di 5.854.356.136 (77,17% del totale Stati Onu)***
26 *sono gli Stati che non hanno ratificato la Cat, per una popolazione totale di 295.458.170 (3,89% del totale Stati Onu)****
8 *sono gli Stati che stanno valutando se ratificare la Cat, per una popolazione totale di 1.436.461.505 (18,94% del totale Stati Onu)*

** In questo totale sono inclusi gli abitanti delle Isole Cook, del Niue, della Santa Sede e dello Stato della Palestina*
*** In questo totale sono inclusi la Santa Sede e lo Stato della Palestina*
**** In questo totale sono inclusi il Niue e le Isole Cook*

Tutti i dati sulla popolazione sono aggiornati all'8 aprile 2018 www.worldometers.info/world-population/population-by-country/

Mappa 6.1 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)

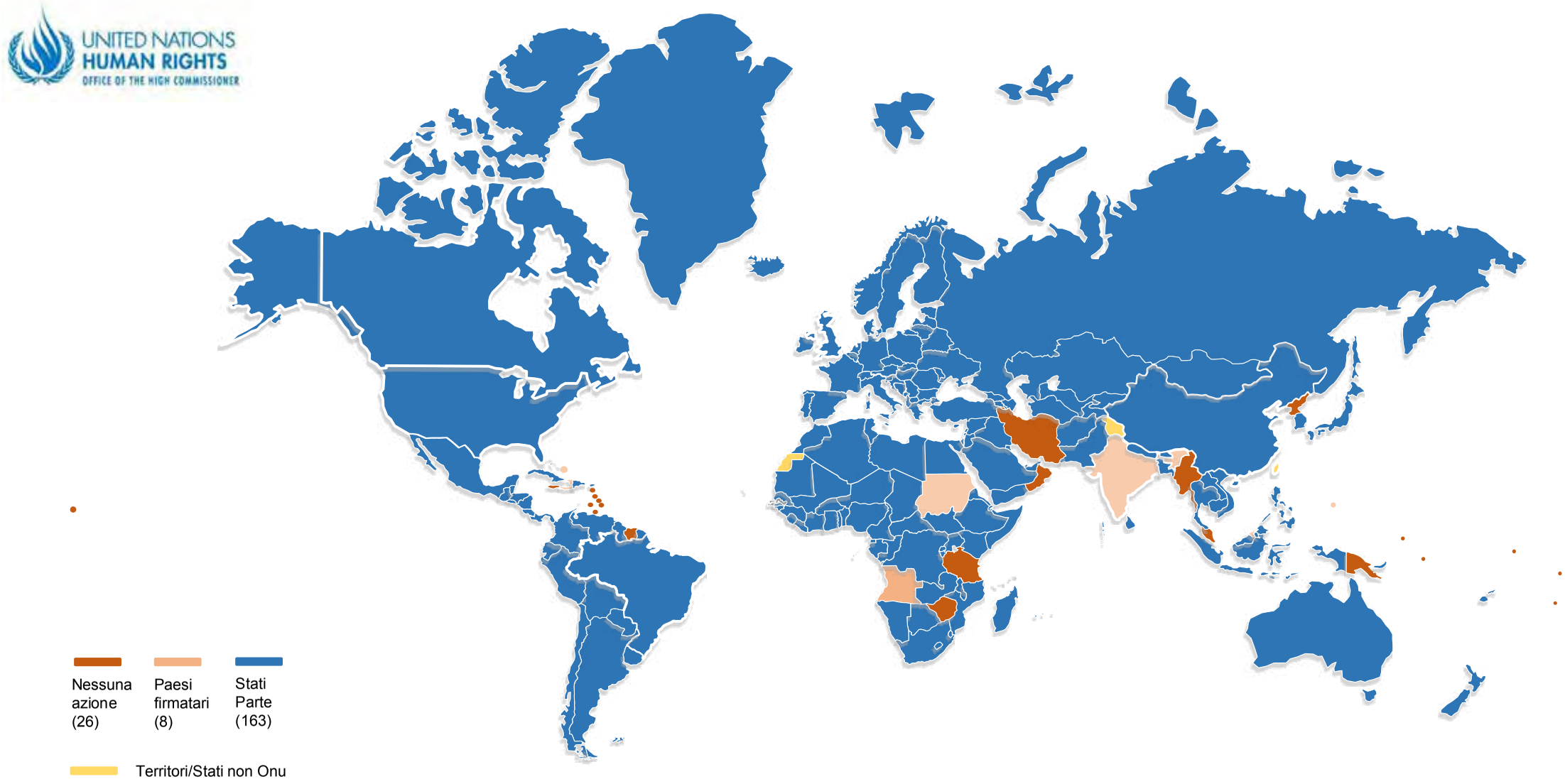


Tabella 6.2 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat)

Stati Parte Opcat e Meccanismi nazionali di prevenzione						Firmatari
Albania*	Capo Verde	Grecia*	Marocco*	Panama*	Spagna*	Angola
Argentina*	Cile*	Guatemala*	Mauritania	Paraguay*	Sri Lanka	Belgio
Armenia*	Cipro*	Honduras*	Mauritius*	Perù*	Stato della Palestina	Camerun
Australia	Costa Rica*	Italia*	Messico*	Polonia*	Sudan del Sud	Ciad
Austria*	Croazia*	Kazakistan*	Moldavia*	Portogallo*	Svezia*	Guinea-Bissau
Azerbaigian*	Danimarca*	Kirghizistan*	Mongolia	Regno Unito*	Svizzera*	Guinea Equatoriale
Belize*	Ecuador*	Libano*	Montenegro*	Repubblica Ceca*	Togo*	Irlanda
Benin*	Estonia*	Liberia	Mozambico*	Repubblica Centrafricana	Tunisia*	Islanda
Bolivia*	Filippine	Liechtenstein*	Nauru	RD del Congo	Turchia*	Rep. del Congo
Bosnia ed Erzegovina	Finlandia*	Lituania*	Nicaragua*	Repubblica di Macedonia*	Ucraina*	Sierra Leone
Brasile*	Francia*	Lussemburgo*	Niger	Romania*	Ungheria*	Sudafrica
Bulgaria*	Gabon	Madagascar	Nigeria*	Ruanda	Uruguay*	Timor Est
Burkina Faso*	Georgia*	Maldive*	Norvegia*	Senegal*		Venezuela
Burundi	Germania*	Mali*	Nuova Zelanda*	Serbia*		Zambia
Cambogia*	Ghana	Malta*	Paesi Bassi*	Slovenia*		

** Gli Stati Parte dell'Opcat che hanno designato il proprio Npm. Fonte: www.ohchr.org. Dati aggiornati all'8 aprile 2018.*

Il Protocollo opzionale alla convenzione, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 18 dicembre 2002 e entrato in vigore a livello internazionale il 22 giugno 2006, prevede l'istituzione di un **Sottocomitato sulla prevenzione della tortura (Spt)** e di organismi nazionali indipendenti, i **Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)**, con il compito di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti attraverso un sistema di visite regolari nei luoghi in cui le persone sono private della libertà. L'Italia ha proceduto alla ratifica del Protocollo opzionale con L. 195/2012, e è entrato in vigore il 3 maggio 2013.

L'**Npm** è un sistema nazionale indipendente di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale, realizzato in ottemperanza alla ratifica dell'Opcat, che lo prevede all'art. 3. Il Garante nazionale è il Meccanismo nazionale di prevenzione italiano e, fra l'altro, ha il compito di promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali e con la società civile, nonché di coordinare il sistema Npm. Vigila affinché l'esecuzione delle misure privative della libertà personale avvenga in conformità alle leggi e ai principi stabiliti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti. Ha accesso, senza alcuna restrizione, ai luoghi di privazione della libertà personale, alle persone ivi trattenute e ai documenti.

193** sono gli Stati membri delle Nazioni unite per una popolazione totale di 7.586.255.985

***93** sono gli Stati che non hanno firmato l'Opcat,*
per una popolazione totale di 5.407.880.418 (71,29% del totale Stati Onu)
***87** sono gli Stati che hanno firmato e ratificato l'Opcat,*
*per una popolazione totale di 1.954.780.274** (25,77% del totale Stati Onu)*
***14** sono gli Stati che hanno firmato l'Opcat e stanno valutando se ratificarlo,*
per una popolazione totale di 223.162.481 (2,94 % del totale Stati ONU)

***20** sono gli Stati che hanno ratificato l'Opcat, ma non hanno designato il proprio Npm,*
per una popolazione totale di 377.351.911 (19,30 % del totale Stati Onu che hanno ratificato l'Opcat)
***67** sono gli Stati che hanno designato il proprio Npm,*
per una popolazione totale di 1.577.428.363 (80,70 % del totale Stati Onu che hanno ratificato l'Opcat)

***In questo totale è incluso lo Stato della Palestina che ha ratificato l'Opcat.*

I dati sulla popolazione sono aggiornati all'8 aprile 2018 www.worldometers.info/world-population/population-by-country/

Mappa 6.2 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat) e Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)

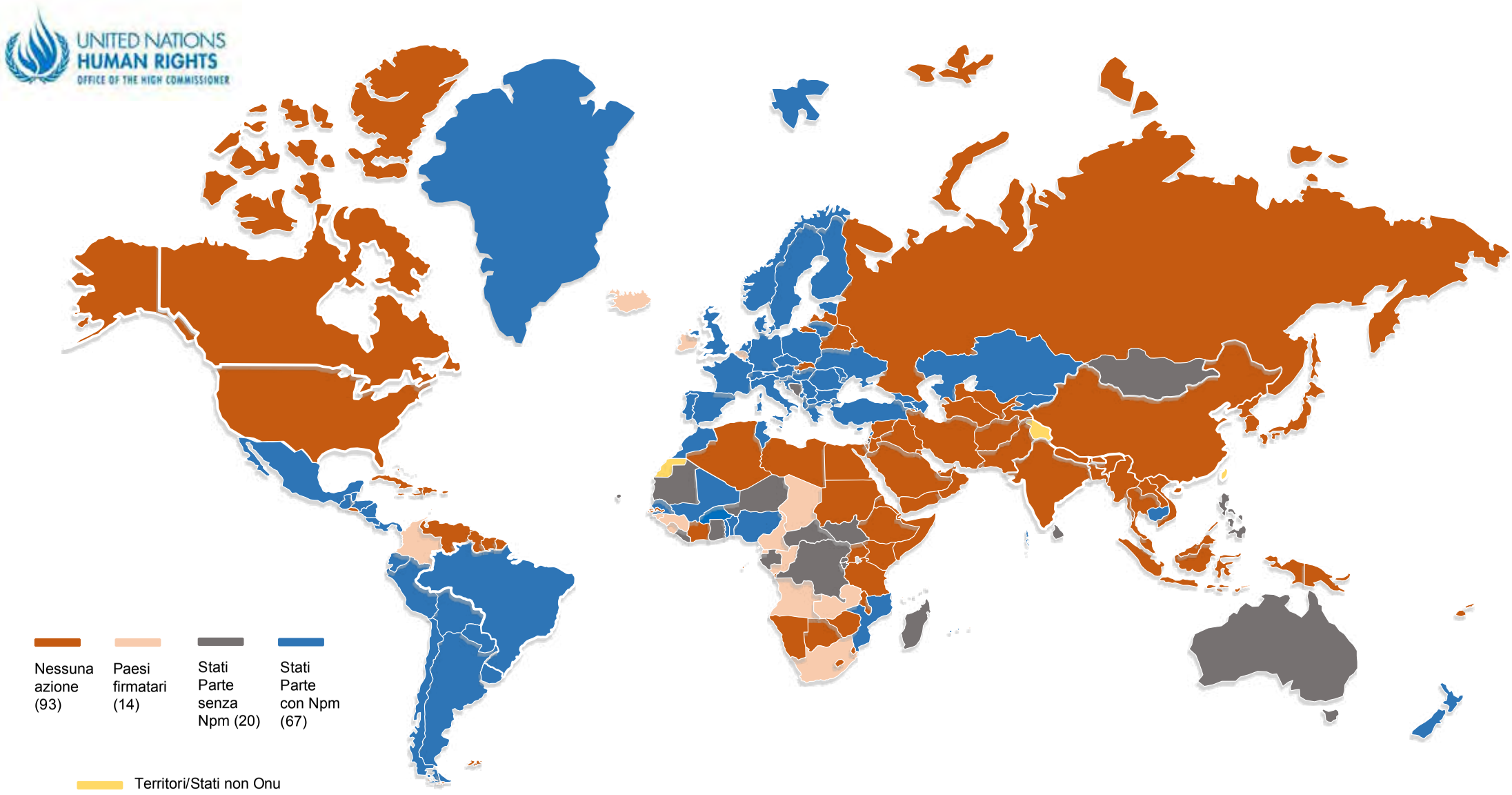
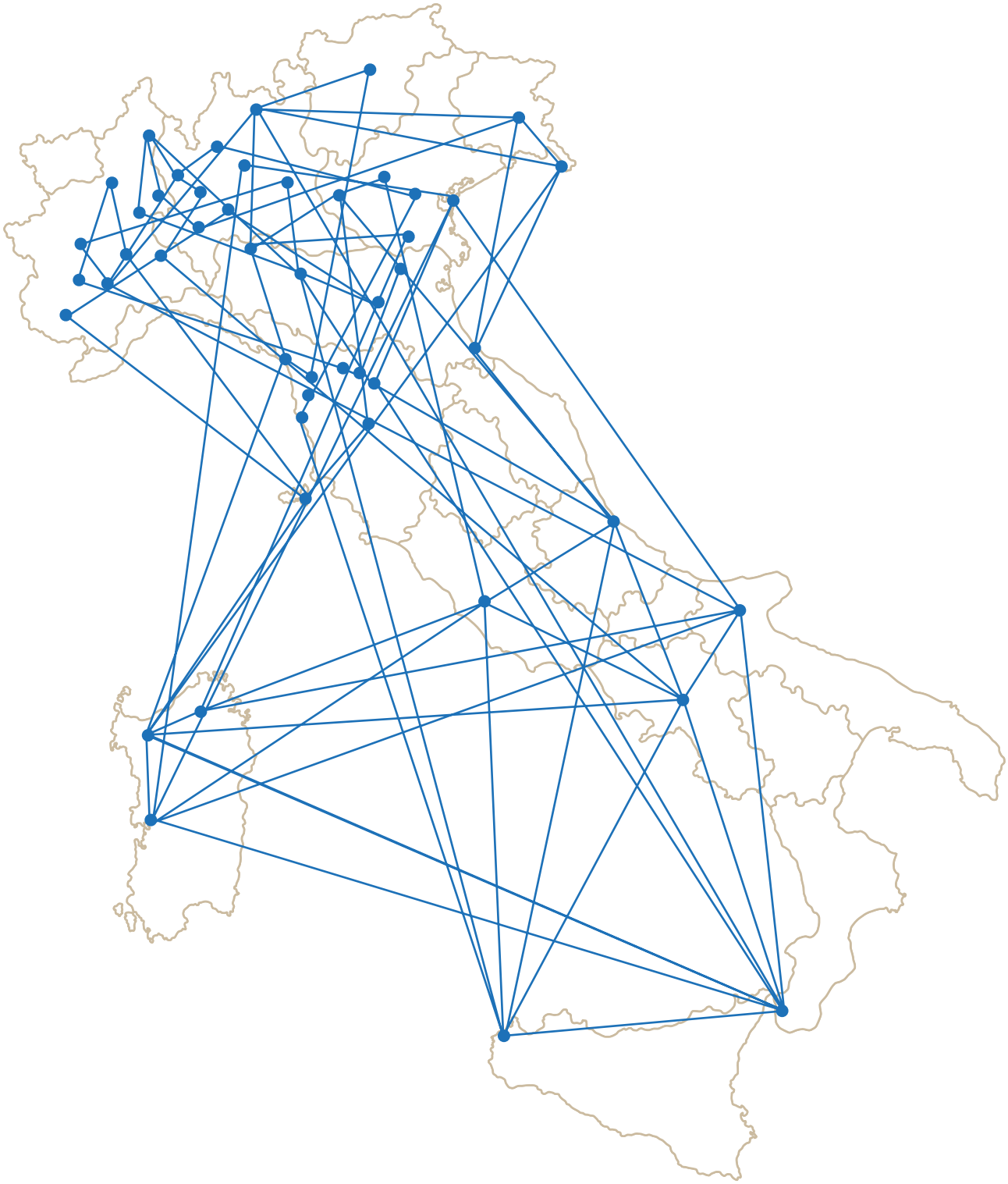


Tabella 6.3 - La rete dei Garanti locali

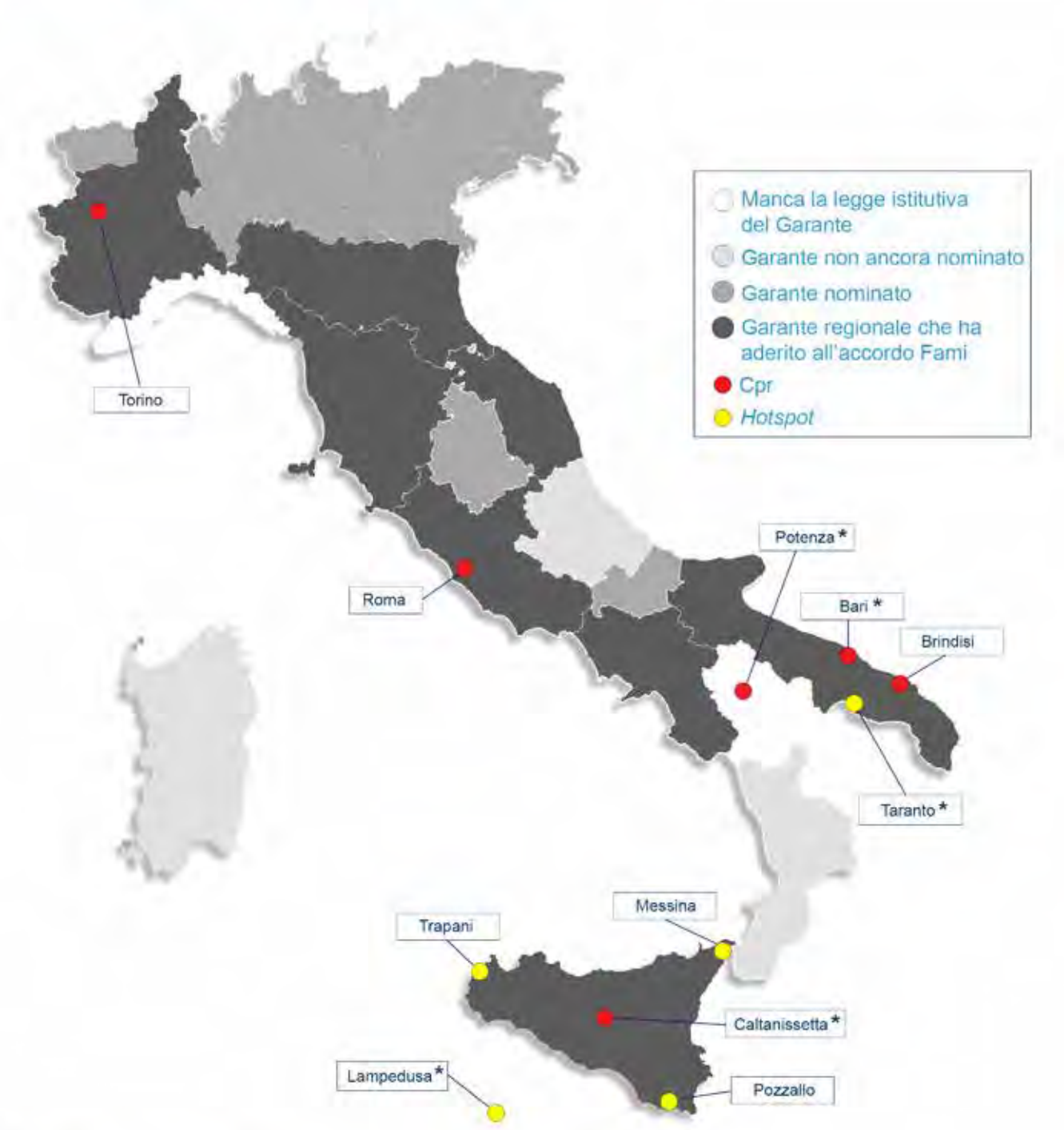
Regione	Categoria	Città	Garante	
Abruzzo	Garante comunale	Pescara	Fabio	Nieddu
Calabria	Garante comunale	Reggio Calabria	Agostino	Siviglia
Campania	Garante provinciale	Avellino	Carlo	Mele
Emilia-Romagna	Garante comunale	Ferrara	Stefania	Carnevale
Emilia-Romagna	Garante comunale	Piacenza	Alberto	Gromi
Emilia-Romagna	Garante comunale	Parma	Roberto	Cavalieri
Emilia-Romagna	Garante comunale	Bologna	Antonio	Ianniello
Emilia-Romagna	Garante comunale	Rimini	Ilaria	Pruccoli
Friuli-Venezia Giulia	Garante comunale	Trieste	Elisabetta	Burla
Friuli-Venezia Giulia	Garante comunale	Udine	Maurizio	Battistutta
Lazio	Garante comunale	Roma	Gabriella	Stramaccioni
Lombardia	Garante provinciale	Milano	Fabrizia	Berneschi
Lombardia	Garante provinciale	Lodi	Paolo	Muzzi
Lombardia	Garante provinciale	Pavia	Vanna	Jahier
Lombardia	Garante comunale	Lecco	Alessandra	Gaetani
Lombardia	Garante comunale	Sondrio	Francesco	Racchetti
Lombardia	Garante comunale	Milano	Alessandra	Naldi
Lombardia	Garante comunale	Brescia	Luisa	Ravagnani
Lombardia	Garante comunale	Busto Arsizio	Matteo Luigi	Tosi
Lombardia	Garante comunale	Bergamo	Paola	Bianchi Cassina
Piemonte	Garante comunale	Alba	Alessandro	Prandi
Piemonte	Garante comunale	Alessandria	Davide	Petrini
Piemonte	Garante comunale	Asti	Anna	Cellamaro
Piemonte	Garante comunale	Cuneo	Mario	Tretola
Piemonte	Garante comunale	Fossano	Rosanna	Degiovanni
Piemonte	Garante comunale	Vercelli	Roswitha	Flaibani
Piemonte	Garante comunale	Novara	Dino	Campiotti
Piemonte	Garante comunale	Saluzzo	Bruna	Chiotti
Piemonte	Garante comunale	Ivrea	Armando	Michelizza
Piemonte	Garante comunale	Verbania	Silvia	Magistrini
Piemonte	Garante comunale	Biella	Sonia	Caronni
Piemonte	Garante comunale	Torino	Monica Cristina	Gallo
Puglia	Garante comunale	San Severo	Maria Rosa	Lacerenza
Sardegna	Garante comunale	Oristano	Paolo	Mocci
Sardegna	Garante comunale	Sassari	Mario	Dossoni
Sardegna	Garante comunale	Tempio Pausania	Edvige	Baldino
Sicilia	Garante provinciale	Trapani	Lillo	Fiorello
Toscana	Garante provinciale	Massa Carrara	Umberto	Moise
Toscana	Garante comunale	San Gimignano	Emilio	Santoro
Toscana	Garante comunale	Pistoia	Antonio	Sammartino
Toscana	Garante comunale	Firenze	Eros	Cruccolini
Toscana	Garante comunale	Pisa	Alberto	Di Martino
Toscana	Garante comunale	Livorno	Giovanni	De Peppo
Toscana	Garante comunale	Prato	Ione	Toccafondi
Toscana	Garante comunale	Porto Azzurro	Nunzio	Marotti
Toscana	Garante comunale	Lucca	Angela	Pisano
Trentino-Alto Adige	Garante comunale	Bolzano	Franca	Berti
Veneto	Garante provinciale	Padova	Gianfranco	Parolin
Veneto	Garante comunale	Venezia	Sergio	Steffenoni
Veneto	Garante comunale	Verona	Margherita	Forestan
Veneto	Garante comunale	Rovigo	Giulia Luisa	Bellinello
Veneto	Garante comunale	Vicenza	Rosario	Vigneri

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Mappa 6.3 - La rete dei Garanti locali



Mappa 6.4 - Garanti regionali e rete Fami



*
Bari: aperto dal 13 novembre 2017
Potenza: aperto dall'11 gennaio 2018
Caltanissetta: chiuso dal 10 dicembre 2017
Lampedusa: operativo con capienza ridotta a 96 posti da marzo 2018
Taranto: temporaneamente chiuso per manutenzione dal 19 marzo 2018 per due mesi

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 7.1 - Formazione nazionale e internazionale

Argomento	Ente promotore	Sede
Giornata di studio e formazione sul monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà (ambiti penale e salute) e tutela dei diritti umani	Garante nazionale	Scuola superiore di Polizia di Stato - Roma
Seminario di formazione sui temi di riforma dell'Ordinamento penitenziario in via di approvazione (legge delega sulla riforma penitenziaria)	Garante nazionale	Sede
Protocollo "Calliope"	Garante nazionale	Sede

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 7.2 - Formazione erogata

Argomento	Ente promotore	Sede
Giornata di formazione sul mandato del Garante nazionale e la tutela dei diritti dell'uomo	Provveditorato Amministrazione penitenziaria Puglia	Trani (BAT)
33° Corso di formazione dirigenti della Polizia di Stato. "Organizzazione e compiti dell'Ufficio del Garante nazionale"	Scuola superiore di Polizia di Stato	Roma
Forced-Return Monitoring Training	Frontex	Lisbona
Giornata di formazione sulla tutela dei diritti umani e ambito di intervento del Garante nazionale	Scuola superiore della Magistratura	Scandicci (FI)
Summer School di Alta Formazione sulla Privazione della Libertà e sui Diritti Fondamentali	Università degli studi di Torino/ Associazione Antigone Onlus	Saluzzo (CN)
Giornate di formazione nell'ambito della *Réunion régionale des Mnp d'Afrique du Nord. "Le suivi immédiat d'une visite: rapports et recommandations. L'expérience italienne"; "La méthodologie des entretiens avec les personnels et les détenus Mnp Italie"*	*Association pour la prévention de la torture (Apt)*	Rabat
Training session of collaborators of the ombudsmen members of the Aom. "The protection of migrants accessing the national territory: the Italian National Preventive Mechanism's interventions"	*Association des ombudsmans de la Méditerranée (Aom)*	Casablanca

Tabella 7.3 - Consulenti progetto Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati - Fami 2014 - 2020

Consulenti Fami	Attività professionale	Tipo di collaborazione
Laura D'Antonio	Libera professionista	Attività di rendicontazione e monitoraggio
Dario Pasquini	Giornalista pubblicista	Esperto in comunicazione
Salvatore Fachile	Avvocato	Formazione e consulenza sul diritto dell'immigrazione e dell'asilo
Michele Gorga	Avvocato	Consulenza su appalti e contratti pubblici
Agatino Lipara	Revisore legale	Revisore contabile
Antonio Marchesi	Professore Ordinario	Formazione e consulenza su tutela internazionale dei diritti umani

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 7.4 - Esperti per visite

Consulenti Visite	Ruolo	Tipo di collaborazione
Gianfranco Palma	Psichiatra	Visita comunità terapeutica
Marco Sarchiapone	Psichiatra	Visita reparto psichiatrico Istituto di pena
Paolo Carlotto	Isp. Sup Polizia di Stato	Visite locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia
Maria Grazia Marinangeli	Psichiatra	Visita a Rems
Michele Miravalle	Ricercatore Universitario	Visita a Istituti di pena

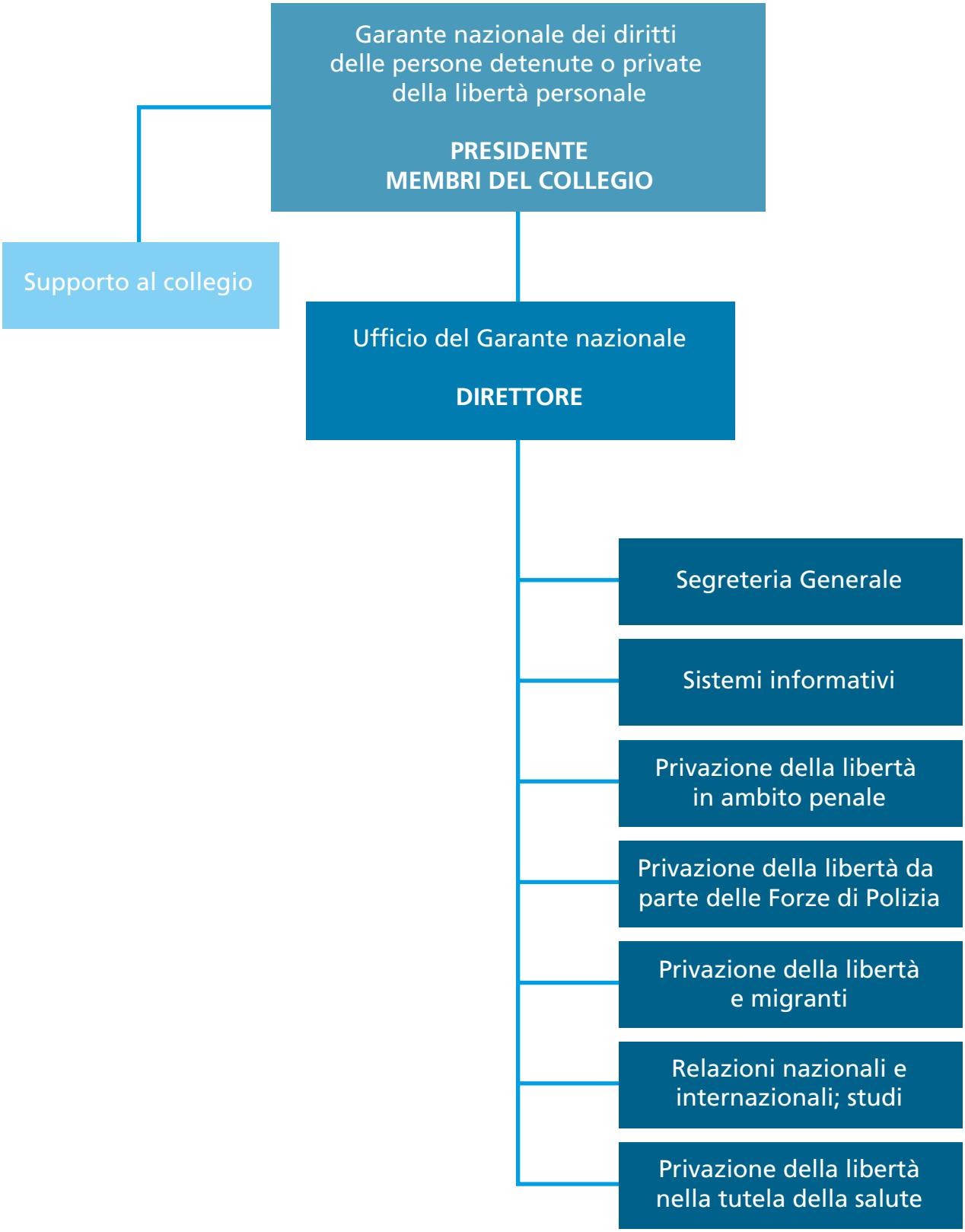
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 7.5 - Ripartizione delle spese - Anno 2017

Voce di spesa	Importo
Indennità netta componenti Ufficio Garante	100.176,00
Ritenuta d'acconto su compensi	24.931,84
Pubblicazioni	19.335,63
Spese varie	2.392,16
Missioni	50.786,00
Tot. spese	**197.621,63**

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 7.1 - Organigramma dell'Ufficio



Orizzonti

Orizzonti

Il Garante nazionale è un'istituzione in continua evoluzione e l'ampio mandato assegnato dal legislatore richiede un riesame e una ridefinizione costanti degli obiettivi a breve e medio termine, nell'ambito del mandato a esso assegnato.

La privazione della libertà, contrariamente a quanto possa sembrare, è una realtà molto ampia e variegata e le competenze da mettere in campo sono quindi molteplici, così come le conoscenze da acquisire e aggiornare. Ma è anche dal lavoro sul campo, dalle visite effettuate dal Garante, dai rapporti con i diversi attori, nonché dall'evolversi delle situazioni sociali, politiche e istituzionali e dalla loro lettura e analisi che emergono nuovi orizzonti che interpellano il Garante stesso e ne indicano strade da percorrere.

È quindi in questa ottica di apertura di nuovi orizzonti e di nuove sfide che si articola il capitolo che segue, indicando appunto linee di azione che il Garante intende aprire o sviluppare: l'inedito, per il nostro Paese, approccio al mondo della disabilità per garantire che non sia considerata di per sé come un fattore giustificativo di qualsiasi forma di limitazione della libertà; il monitoraggio dell'attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario; la conoscenza e le visite ai luoghi di "segregazione spontanea" dei migranti; la costruzione di reti nazionali e internazionali; ma anche la crescita dell'Autorità di garanzia verso una dimensione sempre più efficace.

12. Verso nuove attenzioni

Se da principio l'attività del Garante nazionale era volta anche a compiere i passi necessari per costruire la nuova Istituzione, sia sotto il profilo amministrativo che sotto quello organizzativo, adesso lo sguardo, la riflessione e l'azione del Garante stesso puntano più decisamente verso nuove e diverse linee di sviluppo tracciate a partire dal lavoro fin qui svolto, in particolare dalle visite ai luoghi di privazione della libertà, ma anche dal mutare dei contesti a livello nazionale e internazionale.

La prima linea di sviluppo prende il via dalla maturata consapevolezza dell'estensione del concetto di privazione o limitazione della libertà a situazioni non codificate ed estremamente variegate. Da qui il potenziamento dell'area di intervento che interessa il campo della tutela della salute, coinvolgendo anche un'attività di ricerca di profili critici rimasti finora inesplorati.

La seconda nasce dal confronto con il fenomeno della migrazione, diventato dominante nel dibattito pubblico e nell'attenzione dei cittadini, con le sue ricadute sul piano legislativo e sociale che porta il Garante a un'evoluzione del campo di intervento: da quello, consolidato e in costante crescita, del monitoraggio dei rimpatri forzati e dei centri di trattenimento o di prima accoglienza dei migranti, a quello focalizzato sui luoghi in cui la restrizione della libertà si verifica al di fuori di legittimazioni normative e, quindi, si presenta meno rivestita di garanzie e di tutele.

La terza linea di evoluzione, infine, interessa l'ambito penale e investe la riaffermazione del modo di interpretare l'esecuzione penale secondo le previsioni del progetto di riforma dell'ordinamento penitenziario, ancora in attesa di definitiva adozione nel momento della stesura di questa Relazione.

Sul primo fronte, quello attinente l'area della salute, si prospetta centrale il tema della connessione tra privazione della libertà e disabilità: dalla mappatura delle strutture per persone con disabilità presenti sul territorio nazionale, realizzata dal Garante nazionale nell'ultimo anno, prende avvio un'attività di monitoraggio tesa a verificare, sempre nell'ottica della tutela dei diritti delle persone, le condizioni di vita e di assistenza al loro interno, a prevenire forme improprie di contrazione della libertà, possibili abusi o trattamenti inumani o degradanti. Centrale, in tale contesto, il tema dell'uso della contenzione, sia essa fisica, chimica o ambientale.

Sul primo fronte, quello attinente l'area della salute, si prospetta centrale il tema della connessione tra privazione della libertà e disabilità: dalla mappatura delle strutture per persone con disabilità presenti sul territorio nazionale, realizzata dal Garante nazionale nell'ultimo anno, prende avvio un'attività di monitoraggio tesa a verificare, sempre nell'ottica della tutela dei diritti delle persone, le condizioni di vita e di assistenza al loro interno, a prevenire forme improprie di contrazione della libertà, possibili abusi o trattamenti inumani o degradanti.

Accanto a questo settore, si colloca quello del monitoraggio delle residenze per persone anziane non autosufficienti: un'altra tipologia di luoghi in cui istituzionalizzazione e segregazione si possono generare come condizione *de facto* successivamente a un ingresso volontario nella struttura stessa, quale conseguenza della perdita della capacità di autodeterminazione o dei riferimenti familiari di sostegno, assumendo connotati di esposizione al rischio di violazioni dell'integrità dei diritti della persona. È questa un'area di operatività dell'azione del Garante del tutto innovativa nell'esperienza nazionale, analizzata recentemente anche nell'ambito del progetto congiunto dell'Unione europea e del

Orizzonti

Consiglio d'Europa sull'istituzione del Forum degli Npm europei[1], che apre certamente nuovi e ampi scenari di indirizzo della funzione istituzionale di garanzia dei diritti che compongono il complesso concetto della libertà personale.

Sulla seconda linea di sviluppo incidono innanzitutto gli impegni dal ribaditi nel decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 in materia di protezione internazionale e contrasto all'immigrazione irregolare, in connessione peraltro con quanto previsto dalla legge 7 aprile 2017 n. 47 in materia di misure di protezione di minori stranieri non accompagnati.

L'implemento dell'attività di monitoraggio dei Centri di trattenimento dei migranti si incentra sulla previsione normativa dell'apertura dei Cpr a copertura di tutto il territorio nazionale, con uno sguardo teso anche a verificare la loro stessa progettazione affinché rispondano effettivamente alle caratteristiche previste dalla normativa, in netta discontinuità con i Cie.

L'implemento dell'attività di monitoraggio dei Centri di trattenimento dei migranti si incentra sulla previsione normativa dell'apertura dei Cpr a copertura di tutto il territorio nazionale, con uno sguardo teso anche a verificare la loro stessa progettazione affinché rispondano effettivamente alle caratteristiche previste dalla normativa, in netta discontinuità con i Cie.

Ma alla vigilanza sui luoghi in cui la libertà è limitata, in tutto o in parte, in forza di atti dell'autorità pubblica, si affianca, in prospettiva, quella sui luoghi in cui la permanenza degli stranieri è al tempo stesso spontanea e forzata, utilizzati come basi di passaggio per attraversare frontiere precluse: in costante aumento, di forte impatto sociale sui territori in cui si collocano, sono realtà che non possono essere ignorate per le possibili violazioni dei diritti che le condizioni di questi luoghi determinano.

L'area di azione che riguarda l'ambito penale, infine, si orienta nel contesto del modello di esecuzione della pena riaffermato, nell'ottica di una piena rispondenza costituzionale, dalla più recente giurisprudenza delle superiori Corti italiane e dalle linee di riforma dell'ordinamento penitenziario contenute nell'insieme dei decreti attuativi della legge delega n. 103/2017. Il prodotto culturale, prima ancora che normativo, che è venuto dal laboratorio degli *Stati Generali sull'esecuzione penale* e che è confluito, in buona parte, nella legge delega, indica come ormai imprescindibili alcuni parametri della pena: la responsabilizzazione del condannato, l'arricchimento delle opportunità di reinserimento sociale, il potenziamento dell'offerta educativa in carcere, la modulazione della vita penitenziaria nei termini più vicini a quella esterna, l'assicurazione di una assistenza sanitaria adeguata alle specifiche esigenze della popolazione detenuta. Tutti parametri che saranno oggetto di attenzione focalizzata nel progresso dell'azione di vigilanza del Garante nazionale.
Infine, un'ulteriore linea di sviluppo riguarda la prospettiva di crescita istituzionale dell'Autorità di garanzia, secondo tre direttrici. In primo luogo, il Garante nazionale auspica che il proprio ruolo di Npm assegnato in forza di una lettera diplomatica, trovi un ancor più saldo radicamento in una norma primaria che ne definisca la funzione di meccanismo di prevenzione nel contesto internazionale. Tale funzione del Garante – che è stata portata avanti in stretto contatto con gli organismi sovrannazionali di riferimento (Spt, Cat, in ambito Onu), stabilendo relazioni con le Istituzioni omologhe di altri Paesi – assegna, infatti, all'Italia un ruolo nuovo a livello internazionale nel quadro della tutela dei diritti

1. Meeting internazionale sul monitoraggio delle residenze per anziani, Treviri 12-13 marzo 2018.

delle persone private della libertà che sarebbe importante trovasse riconoscimento in una legge.

In secondo luogo, sempre nello stesso contesto , in accordo con il Spt, con cui il Garante nazionale ha avuto incontri a Ginevra sul tema, è in corso la costruzione di un rete diffusa sul territorio nazionale e composta dai Garanti regionali. Tale rete richiede, tuttavia, un importante lavoro di adeguamento delle diverse Istituzioni regionali ai criteri, ai presupposti e alla metodologia di lavoro stabiliti dalla protocollo Opcat. Lavoro su cui il Garante nazionale e, in particolare, alcuni Garanti regionali già sono da tempo impegnati.

Infine, la nuova strutturazione dell'Ufficio stabilita dall'articolo 476 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 con il riferimento organizzativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, anziché al solo Ministero della giustizia, e l'ingresso nella composizione del personale di professionalità provenienti anche dal Ministero dell'interno e dagli Enti del Servizio sanitario nazionale, costituisce un ulteriore sviluppo nel processo di costruzione di una Autorità di garanzia adeguata alla complessità e all'ampiezza del mandato di cui è investita. Un approccio multidisciplinare strutturato va, infatti, proprio nella direzione di una maggiore capacità di lettura dei fenomeni in atto e, quindi, di una maggiore efficacia a livello di prevenzione.

13. Verso gli obblighi positivi

Come è noto, il divieto inderogabile di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti, enunciato dall'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia delle libertà fondamentali e dei diritti dell'uomo, non ha soltanto una dimensione in negativo, consistente nel proibire specifici comportamenti. Ha anche una dimensione in positivo verso tre diverse direzioni: *prevenire* tali comportamenti, *sanzionarli* qualora si siano verificati e *compensare* le vittime che li hanno subiti.

Come è noto, il divieto inderogabile di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti, enunciato dall'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia delle libertà fondamentali e dei diritti dell'uomo, non ha soltanto una dimensione in negativo, consistente nel proibire specifici comportamenti.

Le prime due di queste dimensioni positive sono strettamente connesse perché l'indagine efficace di ogni indizio di maltrattamento e la sanzione adeguata dei responsabili costituiscono una essenziale forma di prevenzione rispetto a comportamenti analoghi che possano essere compiuti. Non va dimenticato, infatti, che quando tali azioni sono messe in atto da un appartenente a un soggetto collettivo che agisce in nome dello Stato, la mancanza d'indagine, un'indagine che non risponda a parametri di accuratezza e indipendenza e soprattutto l'assenza di punizione dell'autore, acquistano valore di esempio di come un sistema reagisca a tali comportamenti e così inducono di fatto una percezione di impunità, di errata tutela corporativa e di tolleranza di quanto compiuto. L'assenza di adeguata reazione finisce così con assumere un valore formativo negativo, ben più incisivo delle affermazioni di principio sulla tutela dei diritti delle persone private della

libertà che ormai caratterizzano tutti i percorsi di formazione degli operatori delle Forze di Polizia.

Sia il Cpt, sia il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa hanno da tempo sollevato il tema dell'impunità come centrale nella lotta contro tortura e maltrattamenti e hanno redatto *Linee guida* per prevenire un'impunità di fatto data da indagini ostacolate o condotte in modo non indipendente, da lunghezza di procedimenti tali da portare alla prescrizione, da mancanza di provvedimenti amministrativi che agiscano agli esiti di processi e che incidano sui ruoli assegnati ai pubblici ufficiali che, ai diversi livelli, sono stati autori di tali reati, o li hanno permessi o tollerati, non reagendo conseguentemente a quanto a essi riportato.

La Corte di Strasburgo, oltre ad aver elencato in alcune sue sentenze parametri perché un'indagine possa dirsi «efficace» (*effective*), ha più volte sanzionato gli Stati per violazione «procedurale» dell'articolo 3 della Convenzione, chiarendo che, al di là del poter stabilire se o meno vi fosse stata una violazione «sostanziale», gli obblighi inerenti a tale inderogabile articolo erano stati violati o perché l'indagine era stata condotta in modalità tali da non portare all'identificazione dei responsabili, spesso per ostacoli frapposti dai loro stessi Corpi di appartenenza, o perché non ne erano conseguite sanzioni effettive sul piano penale o amministrativo.

Dal canto suo la Corte di Strasburgo, oltre ad aver elencato in alcune sue sentenze parametri perché un'indagine possa dirsi «efficace» (*effective*), ha più volte sanzionato gli Stati per violazione «procedurale» dell'articolo 3 della Convenzione, chiarendo che, al di là del poter stabilire se o meno vi fosse stata una violazione «sostanziale», gli obblighi inerenti a tale inderogabile articolo erano stati violati o perché l'indagine era stata condotta in modalità tali da non portare all'identificazione dei responsabili, spesso per ostacoli frapposti dai loro stessi Corpi di appartenenza, o perché non ne erano conseguite sanzioni effettive sul piano penale o amministrativo.

Nell'ultimo anno alcune sentenze per violazione del divieto assoluto di tortura o trattamenti o pene inumani o degradanti hanno riguardato l'Italia. Certamente si tratta di casi del passato, giunti soltanto ora alla definizione conclusiva del giudice europeo, sperabilmente superati dall'introduzione del reato di tortura e dall'avvio di una nuova cultura all'interno delle nostre Forze di Polizia. Tuttavia, resta la gravità del fatto che la nostra Costituzione esplicitamente afferma, al terzo comma dell'articolo 13, che «è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà»: unico caso in cui la Carta fondamentale esplicita un reato e la necessità della corrispondente punizione, così rafforzando ed estendendo quanto affermato dal terzo comma del successivo articolo 27 che si apre con l'affermazione «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità».

Proprio per il ruolo di prevenzione che costituisce l'asse della sua missione, Il Garante nazionale sottolinea la gravità delle sentenze nei confronti del nostro Paese per violazione di tali imperativi. In ciò concordando con quanto più volte affermato dal Cpt sia già nel 2009 in occasione dell'assise celebrativa dei suoi venti anni di attività, sia nel suoi Rapporti, anche riguardanti l'Italia: da ultimo in seguito alla visita nel 2016 («*The Cpt recommends that the Italian authorities deliver to custodial staff the clear message that physical ill-treatment, excessive use of force and verbal abuse of inmates are not acceptable and will be dealt with accordingly*». *CPT/Inf (2017)23, par. 31*).

Nella sentenza emessa il 26 ottobre 2017 circa i maltrattamenti inflitti a due detenuti nella Casa circondariale di Asti nel 2004, la Corte di Strasburgo ha stabilito che l'Italia ha violato quanto previsto dall'articolo 3 della Convenzione, sia sul piano sostanziale che sul piano procedurale: i maltrattamenti inflitti sono stati infatti valutati – del resto in sintonia con quanto affermato dal giudice nazionale di

primo grado – tali da rientrare nella definizione di «tortura»; la possibilità di perseguirli adeguatamente è stata resa impossibile dall'inesistenza fino a pochi mesi fa di una specifica fattispecie nel codice per tale reato e di una corrispondente adeguata sanzione. Inoltre, la sanzione disciplinare inflitta agli autori è divenuta ineffettiva per una serie di motivi procedurali. Il Garante nazionale raccomanda che si ponga termine a tale persistente situazione d'impunità, pur individuando modalità di sanzione che evitino di aggiungere dolore a una situazione già densa di sofferenza e di vergogna per il Paese.

Alla stessa data con due ulteriori sentenze la Corte ha sanzionato l'Italia per violazione sostanziale e procedurale dell'articolo 3, relativamente al trattamento inflitto alle persone trattenute nella struttura di Bolzaneto (Genova) nel 2001 in occasione degli eventi del G8. La descrizione dei maltrattamenti è stata giudicata dalla Corte inconfutabile e tale da configurare chiaramente la «tortura». Di nuovo, la Corte ha sottolineato l'assenza allora di una fattispecie incriminatrice specifica nel codice penale e il ricorso a fattispecie più deboli, soggette a rapida prescrizione. Da qui la violazione in sostanza e in procedura a cui – sottolinea la Corte – si è aggiunta l'inesistenza di sanzioni disciplinari nei confronti delle persone responsabili, ai diversi livelli, e il non averli esonerati dal servizio durante il periodo dell'indagine penale.

Con due ulteriori sentenze la Corte ha sanzionato l'Italia per violazione sostanziale e procedurale dell'articolo 3, relativamente al trattamento inflitto alle persone trattenute nella struttura di Bolzaneto (Genova) nel 2001 in occasione degli eventi del G8. La descrizione dei maltrattamenti è stata giudicata dalla Corte inconfutabile e tale da configurare chiaramente la «tortura».

In entrambi i casi la Corte ha sottolineato che, durante le indagini, alle persone presuntivamente responsabili di maltrattamenti non è stata applicata alcuna forma cautelativa di sospensione, che al contrario hanno continuato le loro progressioni di carriera e soprattutto le loro funzioni anche di diretto contatto con persone private della libertà. Gli avanzamenti anche di persone coinvolte in tentativi di ostacolo alle indagini rendono ancora più problematica una situazione che con forza deve essere relegata alle culture del passato.

Questi casi rapidamente accennati e ben noti all'opinione pubblica italiana rendono evidente, infatti, la necessità di una cultura diversa che eviti non solo l'impunità effettiva, ma anche la possibile percezione di scarsa o nessuna volontà di collaborare alle indagini, come in alcune sentenze è stato purtroppo segnalato dai giudici, o di non collaborare all'identificazione dei responsabili; nonché l'impunità sul piano disciplinare. Quest'ultima emerge quando la procedura disciplinare, interrotta a seguito dell'apertura dell'indagine penale, non viene riattivata alla conclusione di quest'ultima, a volte semplicemente a seguito di prescrizione.

Nel citare questi rischi – tutti dettati da situazioni esistite e certificabili – il Garante nazionale intende soltanto richiedere a tutti a cominciare da sé stesso di raddoppiare il proprio sforzo perché divengano assolutamente chiari e leggibili la non sopportabilità di casi di maltrattamenti di persone private della libertà e, come tali, affidate all'autorità pubblica, e l'impegno attivo a indagare efficacemente ogni notizia di possibile violenza su tali persone, perseguendo penalmente e disciplinarmente i responsabili. Solo questo atteggiamento ben percepito da tutti coloro che operano in questi delicati e difficili settori può determinare la base su cui costruire un intervento di credibile prevenzione.

14. Verso un modello costituzionale ritrovato

La riforma penitenziaria di cui quest'anno molto si è andato discutendo, con posizioni a volte eccessivamente schierate, ha radici culturali e giuridiche profonde.

La riforma penitenziaria di cui quest'anno molto si è andato discutendo, con posizioni a volte eccessivamente schierate, ha radici culturali e giuridiche profonde. Queste posano, innanzitutto, sugli obblighi a cui la Corte di Strasburgo ha richiamato l'Italia, nel tempo, dalla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del 2009 fino a quella "pilota" *Torreggiani e altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013[2]: obblighi che imponevano al nostro Paese non soltanto di superare il problema del sovraffollamento degli Istituti penitenziari, ma anche di rimodulare l'esecuzione della pena in carcere in termini congruenti a tutti i parametri che integrano l'osservanza dell'articolo 3 della Convenzione, nonché di prevedere forme di rimedi interni, preventivo e compensativo. La risposta conforme alle prescrizioni della Corte è stata trovata dal Governo italiano nella elaborazione del *Piano d'azione* richiesto nella sentenza di condanna, ovvero di un programma di interventi strutturali ad ampio raggio che andassero a incidere sulle connotazioni di vita detentiva, e sul sistema normativo in termini tali da diminuire i flussi d'ingresso in carcere e potenziare l'esecuzione penale esterna[3]. Il Consiglio d'Europa ha riconosciuto il lavoro fatto dal Paese per rispondere adeguatamente a tali richieste e ha conseguentemente chiuso il caso l'8 marzo 2016[4]. Certamente la chiusura del caso non indicava la fine delle criticità nel nostro sistema, a iniziare da quella relativa al persistente, seppur fortemente diminuito, sovraffollamento. Da qui la necessità di sviluppare un'ampia discussione e di prevedere interventi normativi volti a ritrovare la pienezza della *ratio* costituzionale della funzione delle pene nel nostro ordinamento.

I criteri di riforma dell'ordinamento penitenziario dettati dal comma 85 dell'articolo 1 della legge di delega 103/2017 costituiscono l'adempimento di tale percorso, sulla base dei lavori di tre apposite Commissioni, costituite con decreto del Ministro della giustizia il 19 luglio 2017, che hanno prodotto cinque proposte di testi normativi su vari ambiti: dalla sanità penitenziaria, alla semplificazione dei procedimenti, all'eliminazione di taluni automatismi e preclusioni per l'accesso ai benefici intramurari e alle misure alternative alla detenzione, alla ridefinizione di queste ultime, al rafforzamento del lavoro all'interno del carcere, al ruolo del volontariato; inoltre sull'ordinamento penitenziario minorile, in attesa da quarantatre anni, la giustizia ripartiva e le misure di sicurezza. Ne è risultato un disegno riformatore complessivo che ha avuto come obiettivo «una riforma che andasse al cuore della funzione della pena e ne valorizzasse le potenzialità di recupero sociale, anche attraverso una necessaria

2. Sentenza divenuta definitiva il 27 maggio 2013.

3. In particolare, l'Italia ha istituito nel giugno 2013 due Commissioni per i provvedimenti da adottare: una sul piano normativo (presieduta da Glauco Giostra) e una sul piano della ridefinizione della vita detentiva (presieduta da Mauro Palma).

4. *Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution CM/*ResDH(2016)28 adottata al 1250° meeting del Comitato, l'8 marzo 2016.

progressività trattamentale: progressività orientata alla rinuncia dell'opzione carcerocentrica in favore di una più coraggiosa scelta di recupero del soggetto delinquente mediante articolate misure di comunità [...] sulla scorta del dettato costituzionale (art.27 comma 3 Cost.) che allude significativamente non già alla pena, bensì a pene la cui comune finalità è la rieducazione del condannato»[5]. La finalità ultima connessa e sottesa a tale disegno, per vari aspetti diretto ad adeguare la disciplina normativa vigente agli interventi innovativi già prodotti nel tempo dalla Corte costituzionale e agli orientamenti espressi dalla giurisprudenza di legittimità oltre che da quella delle Corti europee, è ravvisabile nella ricomposizione della lesione sociale procurata con il reato, consistente nella restituzione del condannato a una prospettiva di vita lavorativa e di riferimenti sociali e familiari regolare e, di conseguenza, nella prevenzione di comportamenti recidivanti e, in ultima analisi, nella predisposizione di maggiori garanzie di sicurezza effettiva per tutti i consociati.

La finalità ultima connessa e sottesa a tale disegno è ravvisabile nella ricomposizione della lesione sociale procurata con il reato, consistente nella restituzione del condannato a una prospettiva di vita lavorativa e di riferimenti sociali e familiari regolare e, di conseguenza, nella prevenzione di comportamenti recidivanti e, in ultima analisi, nella predisposizione di maggiori garanzie di sicurezza effettiva per tutti i consociati.

Le vicende istituzionali e politiche del Paese e la circostanza che la delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario fosse parte integrante di un complesso e controverso provvedimento, che toccava parti del processo e del codice penale molto dibattute nel mondo politico e giudiziario, hanno determinato il rallentamento del percorso legislativo di quanto gli *Stati generali* avevano discusso e le Commissioni normativamente elaborato, anche con talune mediazioni.

Dell'ampio e articolato progetto riformatore è stata tratta una sintesi essenziale, riprodotta nei 26 articoli che compongono il primo dei decreti legislativi[6] che, entro i limiti dettati dal delegante per escludere i delitti di mafia e di terrorismo, oltre ai casi di eccezionale gravità e pericolosità e tutto il regime previsto dall'articolo 41 bis o.p., dal campo d'azione della riforma, disegna complessivamente un quadro a cui si potranno aggiungere gli altri tre elaborati, sull'ordinamento penitenziario minorile, sulla giustizia riparativa e sul potenziamento del lavoro in carcere che sono stati successivamente trasmessi dal Governo alle Commissioni giustizia del Parlamento per la formulazione del primo parere.

Tale quadro rappresenta per il Garante nazionale l'orizzonte di analisi per il suo prossimo anno di attività, volto a valutare l'effettivo impatto che questo complesso lavoro – se auspicabilmente adottato in via definiva – avrà sulla concretezza della vita detentiva e sulla costruzione di consenso sociale attorno alla visione delle pene che lo hanno ispirato.

5. Introduzione alla proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario delle tre Commissioni, complessivamente coordinate da Glauco Giostra.

6. Schema di decreto legislativo recante " Riforma dell'ordinamento penitenziario in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83, 85, lettere a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t) e u) della legge 23 giugno 2017 n.103": nel momento della redazione della Relazione il decreto è stato inviato alle Commissioni speciali del Senato e della Camera, appena insediate, per la formulazione del parere non vincolante previsto dal comma 83 della legge, cui deve seguire l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri.

15. Verso i luoghi di segregazione informale

Sono oltre 10 mila, secondo una ricerca di *Medici senza frontiere*[7], i migranti, in gran parte richiedenti asilo, che vivono in centri informali al di fuori dei Centri della rete Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati): luoghi all'aperto, baraccopoli, edifici in disuso, accampamenti. Si tratta di luoghi di aggregazione informale e spesso spontanea, talvolta situati vicino alle frontiere, di cui i migranti vengono a conoscenza attraverso il passaparola o in cui vengono ospitati in caso di impossibilità di altra sistemazione . Li troviamo a Ventimiglia, Como, Trieste, Gorizia, ma anche Roma, a Torino o Bari. All'estero i più noti sono la cosiddetta "giungla di Calais" in Francia, abbattuta con le ruspe ma tuttora polo di attrazione per migliaia di persone, in Grecia il Centro di Idomeni, evacuato a maggio del 2016, o il Monte Gurugu prima delle reti che circondano Melilla, l'enclave spagnola in Marocco dove centinaia di persone vivono accampate aspettando il momento per tentare di valicare la doppia barriera di filo spinato che "protegge" l'Europa dai migranti irregolari.

Le condizioni di vita in questi centri sono difficili, talvolta drammatiche con scarso se non inesistente accesso ai beni essenziali come cibo, acqua, servizi igienici, assistenza sanitaria, un riparo per la notte. Ad attrarre migliaia di persone, tra cui spesso anche molti minori non accompagnati, è la speranza di riuscire ad aggirare le leggi e attraversare clandestinamente le frontiere per raggiungere la meta che si sono prefissati.

Le condizioni di vita in questi centri sono difficili, talvolta drammatiche con scarso se non inesistente accesso ai beni essenziali come cibo, acqua, servizi igienici, assistenza sanitaria, un riparo per la notte. Ad attrarre migliaia di persone, tra cui spesso anche molti minori non accompagnati, è la speranza di riuscire ad aggirare le leggi e attraversare clandestinamente le frontiere per raggiungere la meta che si sono prefissati. «Tra loro – si legge nella ricerca di *Medici senza frontiere* –, migranti sbarcati da pochi giorni che cercano di raggiungere un altro Stato membro dove presentare una richiesta di protezione nonostante l'identificazione negli *hotspot* e il "Regolamento Dublino"; richiedenti asilo a cui è stata revocata l'accoglienza; migranti in uscita dai Centri con un diniego della protezione nelle fasi di ricorso o meno; titolari di protezione internazionale o umanitaria in assenza di inclusione sociale: tutti in attesa di attraversare una frontiera sempre meno permeabile».

Per i Paesi sul cui territorio sorgono, tali centri rappresentano un problema di sicurezza. Problema che finora o non ha trovato risposte o si è risolto nel loro abbattimento e nell'evacuazione delle persone. Inoltre, l'Italia dal 2016 ha avviato delle procedure di trasferimento forzato dalle città di Como e Ventimiglia verso l'*hotspot* di Taranto, prassi sulla cui legittimità il Garante nazionale ha sollevato dubbi nel Rapporto sulla visita del 22 dicembre 2016 al

7. Fuori campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale, marzo 2016.

campo di accoglienza di Campo Roja[8].

Le persone che li abitano vivono spesso in condizioni di irregolarità, nascosti ma alla luce del sole. Il loro obiettivo è di abbandonarli al più presto, ma non di rado vi restano per mesi. Se allontanati, fanno di tutto per ritornare. Si sentono intrappolati dalle frontiere, ma ancor più dalle norme che non consentono loro di lasciare il primo Paese in cui sono stati registrati. Vivono in una sorta di condizione di autosegregazione, in zone di "confino" che sono vissuti come luoghi di possibile accesso verso la realizzazione del proprio sogno migratorio. Nel 2015 uno di questi campi-rifugio è stato sulla scogliera dei Balzi rossi in Liguria. Per tre mesi un centinaio di persone ha vissuto sui sassi, protesi verso il mare in tende improvvisate, aggrappati a quello scoglio che guarda da vicino la agognata costa francese. Le drammatiche condizioni di vita, il pericolo che corrono nel tentativo di varcare la frontiera, le misure sempre più rigide di controllo e di respingimento non li fermano. Il loro allontanamento forzato e il trasporto verso altre località del territorio nazionale li spinge a un ritorno con mezzi di fortuna per ricominciare dal punto di partenza, come in un crudele gioco dell'oca.

Sono dei veri e propri luoghi di autosegregazione spontanea, che sorgono sui territori e si spostano con il variare delle rotte migratorie, attraggono con una forza quasi irresistibile migliaia di persone. Sono quasi un grido disperato di chi chiede di superare le frontiere e le regole, i muri e i respingimenti, e ogni barriera di quella che qualcuno ha chiamato la "fortezza Europa". Guardandoli nella prospettiva del Garante nazionale, si tratta, quindi, di luoghi di restrizione della libertà *de facto* pur se, paradossalmente, auto-inflitta. Ed è proprio in questa ottica che il Garante intende estendere le proprie visite anche a tali ambienti, considerandoli una fattispecie molto particolare di luoghi ove la libertà è ristretta, financo privata, con caratteristiche specifiche. Ignorarle perché non conformi ai canoni "classici" sarebbe, una mancanza, perché compito del Garante è anche individuare la frontiera mobile che separa la restrizione dalla privazione della libertà ed estendere la tutela della propria vigilanza ad ambiti sempre più estesi e soggetti a criticità rilevanti.

Guardandoli nella prospettiva del Garante nazionale, si tratta, quindi, di luoghi di restrizione della libertà *de facto* pur se, paradossalmente, auto-inflitta. Ed è proprio in questa ottica che il Garante intende estendere le proprie visite anche a tali ambienti, considerandoli una fattispecie molto particolare di luoghi ove la libertà è ristretta, financo privata, con caratteristiche specifiche. Ignorarle perché non conformi ai canoni "classici" sarebbe, una mancanza, perché compito del Garante è anche individuare la frontiera mobile che separa la restrizione dalla privazione della libertà ed estendere la tutela della propria vigilanza ad ambiti sempre più estesi e soggetti a criticità rilevanti.

8. Rapporto sulla visita al campo di accoglienza sito a Ventimiglia presso lo scalo merci di proprietà di Rete Ferroviaria Italiana - Campo Roja del 22 dicembre 2016: «Se confermata, una tale modalità operativa suscita non poche perplessità sotto molteplici profili: - la natura dell'hotspot quale luogo, allestito in prossimità delle aree di sbarco, deputato alla prima assistenza e accoglienza delle persone che hanno appena fatto ingresso nel territorio italiano, nonché alla loro identificazione e fotosegnalamento, - le basi giuridiche che supporterebbero una tale misura privativa della libertà con effetto almeno per tutta la durata del viaggio realisticamente non inferiore a 10 ore, - le ragioni fattuali di una tale procedura, che se rispondente a esigenze di identificazione e fotosegnalamento delle persone, potrebbe ragionevolmente essere espletata in un qualsiasi altro presidio delle Forze dell'ordine a ciò abilitato. Si chiede pertanto un chiarimento in relazione all'attuazione di tale prassi operativa e in caso positivo ogni necessaria delucidazione sulla conformità della suddetta modalità alla normativa di riferimento e alle tutele garantite alle persone coinvolte nel corso dell'operazione».

16. Verso una *Authority*

Sono passati quattro anni da quando la norma ha previsto e definito figura e ruolo del Garante nazionale. Interrogarsi su dove vada la sua rotta è dunque un impegno ineludibile.

Sono passati quattro anni da quando la norma ha previsto e definito figura e ruolo del Garante nazionale. Interrogarsi su dove vada la sua rotta è dunque un impegno ineludibile. Ma prima va forse visto cosa il Garante **non** è.

Innanzitutto **non è il Garante dei soli detenuti**. L'istituzione dell'organismo è stata prevista nel periodo in cui l'Italia si dibatteva nella palude delle questioni sul sovraffollamento carcerario ed è stata uno dei fattori che hanno contribuito a convincere il Consiglio d'Europa sull'opportunità di archiviare il caso italiano allora aperto. Naturale che tale vicenda abbia influito sul nome – peraltro di lunghezza torrenziale – dell'Autorità di garanzia. Bastava dire «private della libertà personale», categoria che include certamente i detenuti. Quest'ultima formulazione avrebbe poi evitato il frequente ricorso alla sineddoche: infatti, sia nel parlato che per iscritto, anche un po' per motivi di economia verbale, ci si riferisce troppo spesso alla parte per il tutto e il Garante nazionale di tutti i luoghi e di tutte le situazioni di privazione della libertà diventa, per difetto, il "Garante dei detenuti". Nei *Detti* di Confucio ne figura uno che si adatta bene al nostro caso: rispondendo a un discepolo, il filosofo cinese spiegava quale fosse l'operazione chiave da compiere prima di intraprendere un'attività: «Rettificare i nomi». «Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà» o «Garante nazionale delle persone private della libertà» potrebbero essere rettifiche adeguate.

Inoltre, **non è un Ombudsman**. Se è chiaro che tutte le figure di garanzia dei cittadini, qualunque sia la loro condizione, in qualche modo discendono dai difensori civici, in particolare dal proto-*Ombudsman* – cioè quello svedese previsto dalla *Regerisform*[9] –, il Garante nazionale se ne discosta in modo sostanziale in particolare per il modello operativo. I difensori civici sono infatti istituzioni di garanzia di tipo reattivo, che si attivano "caso per caso": primariamente reagiscono a una segnalazione, intervengono quando qualcuno sporge un reclamo rispetto a una particolare situazione di cattiva amministrazione. Anche il Garante nazionale esamina reclami, in particolare da parte della popolazione detenuta che li propone in base alla legge penitenziaria (ai sensi dell'articolo 35 o. p.), ma non è la sua attività primaria.

In terzo luogo, **non è un meccanismo ispettivo *stricto sensu*.** Per capire meglio quest'aspetto, vengono in soccorso, per esempio, le Regole penitenziarie europee (*European prison rules, Epr*[10]) del Consiglio d'Europa, i cui punti 92 e 93 distinguono le "ispezioni governative" dai "controlli indipendenti": il Garante nazionale è un organo di controllo indipendente e terzo rispetto alle Amministrazioni visitate e le cui «valutazioni devono essere rese pubbliche» (reg. 93.1 Epr); gli ispettori provengono invece da uffici ministeriali o comunque governativi (reg. 92 Epr). Il controllo indipendente, come quello

9. Costituzione svedese del 6 giugno 1809.

10. *Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules* o Epr.

praticato dal Garante nazionale, deve essere «di grande qualità». Il che presuppone «che queste istanze nazionali di controllo possano contare su un personale qualificato e far ricorso a esperti indipendenti». Le Epr insistono su come «la sorveglianza *indipendente* delle condizioni di detenzione» sia «essenziale per la prevenzione dei trattamenti inumani e ingiusti e per il miglioramento della qualità di vita e della gestione» dei luoghi detentivi. I controlli indipendenti vanno a integrare le ispezioni governative, sono un «mezzo supplementare ed efficace per evitare che i detenuti siano vittime di maltrattamenti». Inoltre in particolare la regola 93 è dichiaratamente compatibile con le esigenze dell'Opcat che, come sappiamo bene, riguarda «la creazione e il funzionamento di meccanismi nazionali di prevenzione, denominati in queste Regole "istanze indipendenti di controllo"».

E veniamo, in positivo, a **cos'è la nostra Istituzione**.

La legge del 2014 la disegna come Autorità di controllo indipendente, collegiale, nominata dal Presidente della Repubblica – con un passaggio per le Commissioni parlamentari, di non poco momento – e che annualmente relaziona al Parlamento. E non è un caso. Infatti, lo Stato italiano ha anche designato il Garante come proprio Npm, attribuendogli il nevralgico mandato Onu per svolgere il quale bisogna per forza essere organismi indipendenti[11].

Dal mandato Onu emerge con chiarezza proprio la natura prevalente di meccanismo **preventivo**: in ciò configurandosi più simile a un Cpt in sede nazionale che a un generico Difensore civico. Essere un meccanismo preventivo significa "andare a vedere", con continuità e in modo non annunciato. È evidente l'implicito richiamo al monito risuonato alla Camera dei Deputati nelle sedute del 27 e 28 ottobre del 1948, per bocca di Piero Calamandrei, nel proporre all'allora ministro di grazia e giustizia Giuseppe Grassi l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta che conducesse visite non annunciate: «bisogna vederle [le carceri], bisogna esserci stati, per rendersene conto [...] *Vedere!* Questo è il punto essenziale»[12]. Calamandrei, nel 1948, aveva in mente il carcere e le stazioni di Polizia – quasi profeticamente potremmo dire. Il panorama negli anni si è arricchito di **nuove situazioni**: la crisi migratoria ha portato al fenomeno della detenzione amministrativa delle persone straniere o apolidi mentre lo sviluppo di una più spiccata sensibilità sociale ha condotto a riconoscere come a determinate condizioni divenga privativa della libertà anche la disabilità fisica o psichica o addirittura la vecchiaia. Ambiti diversissimi che hanno bisogno di molto differenti approcci e strumenti di analisi. Oltre che di una approfondita preparazione.

Poi, il Garante ha un aggiuntivo mandato che gli proviene dall'Unione europea: quello indicato dalla Direttiva 2008/115/CE al fine di istituire un sistema di **monitoraggio** efficace e indipendente dei rimpatri forzati. L'Italia

Poi, il Garante ha un aggiuntivo mandato che gli proviene dall'Unione europea: quello indicato dalla Direttiva 2008/115/CE al fine di istituire un sistema di **monitoraggio** efficace e indipendente dei rimpatri forzati.

11. Anche il Parlamento europeo, nella recente Risoluzione 5 ottobre 2017 sui sistemi carcerari e le condizioni di detenzione (2015/2062(INI)), già dal par. 1 (rinforzando il concetto anche più avanti al par. 11), ha invitato gli Stati membri ad adottare i meccanismi indipendenti di controllo nelle carceri previsti dall'Opcat.

12. Cfr. P. Calamandrei (a cura di), *L'inchiesta sulle carceri e sulla tortura*, in *Il Ponte*, Firenze, 1949, n. 3.

non si è adeguata in tempi stretti e solo con la costituzione del Garante nazionale e la verifica del lavoro concretamente realizzato dalla nuova Istituzione, è stata archiviata la procedura d'infrazione (2014/2235) che era stata aperta nei confronti del nostro Paese.

A conti fatti è una istituzione nuova e soprattutto complessa, che svolge funzioni molteplici di garanzia in materia di diritti di libertà. L'Italia è tenuta a esercitare tali funzioni per via di obblighi internazionali inderogabili e ha scelto come forma per il Garante nazionale quella dell'Autorità amministrativa indipendente, cioè la più consona con gli standard sovranazionali.

Ma occorre modificare qualcosa. Innanzitutto rafforzare la struttura di rete.

L'Italia ha dato indicazione al Garante nazionale di coordinare i Garanti territoriali e di costituire una rete che ha bisogno a questo punto di essere consolidata. Questo è ciò che attualmente si sta provando a fare. La questione è stata portata a Ginevra, all'Onu, sia al Sottocomitato sulla prevenzione della tortura (Spt) sia al Comitato contro la tortura (Cat).

Infatti, nell'individuarlo come proprio Npm, l'Italia ha dato indicazione al Garante nazionale di coordinare i Garanti territoriali e di costituire una rete che ha bisogno a questo punto di essere consolidata. Questo è ciò che attualmente si sta provando a fare. La questione è stata portata a Ginevra, all'Onu, sia al Sottocomitato sulla prevenzione della tortura (Spt) sia al Comitato contro la tortura (Cat). Tuttavia, nell'incontro alle Nazioni unite dello scorso novembre, alla proposta di accreditare intanto alcuni Garanti regionali – quelli più in regola dal punto di vista della conformità normativa ai parametri Opcat, quindi quelli la cui nomina promana dall'Assemblea legislativa regionale, non rimovibili se non per gravissime forme di inadempimento, il cui mandato dal punto di vista della durata è sganciato da quello del Consiglio regionale che ha proceduto a nominarlo, ma soprattutto quelli il cui mandato è esteso a tutti i luoghi di privazione della libertà e non limitato al carcere – l'organismo di controllo ha chiarito che ciò non è sufficiente. Non basta la conformità "normativa", occorre anche una conformità "operativa", relativa cioè alla prassi e al *working method*. Soprattutto la necessità di estendere la già fruttuosa attività rivolta al carcere a tutte le altre aree di privazione della libertà, secondo peraltro la metodologia tipica dei meccanismi di controllo preventivo: preparazione approfondita delle visite, preparazione di note sulla visita, redazione di *report* contenenti osservazioni e raccomandazioni aventi determinate caratteristiche (le raccomandazioni devono essere specifiche, misurabili, realizzabili, con scadenze precise e così via[13]), invio dei report alle Amministrazioni interessate, loro pubblicazione insieme alle risposte da parte delle stesse Amministrazioni.

Guardando poi ai numeri delle aree oggetto del suo monitoraggio, il Garante nazionale si trova a esercitare un mandato in un campo davvero molto ampio. Sono numeri con i quali il coordinamento

13. Cfr. le *Linee guida* dell'Apt, *Making Effective Recommendations*, in www.apt.ch.

con i Garanti territoriali diviene irrinunciabile[14]. Sono proprio questi "grandi numeri" inoltre a offrire il destro per un'ultima considerazione. Un'Autorità indipendente di tale complessità, che opera in ambiti così delicati e così emotivamente "forti" (cioè settori in cui, alla lunga, possono essere utili programmi di prevenzione e gestione dello stress), che richiede un tale livello di specializzazione e di impegno, non andrebbe ridisegnata in termini anche di trattamento giuridico ed economico? Non dovrebbe essere pienamente riconfigurata l'Istituzione del Garante come *Authority*, riconoscendo e ridefinendo l'impegno di chi opera in tale complessità, così incentivandone la continuità di adesione? Perché l'alto valore sociale della funzione potrebbe non bastare a contrastare un evitabile e dannoso *turn-over*, ancor più pericoloso in un settore in cui l'esperienza sul campo non è surrogabile con alcun tipo di *cursus studiorum* in materia di diritti umani[15].

17. Verso un'impostazione progettuale

Sviluppare progetti significa "fare rete" e porta con sé alcuni fattori imprescindibili: la necessità di costruire su relazioni sostanziali fra i soggetti che "fanno rete" e il riconoscersi in uno scopo comune spontaneamente scelto che dia loro significato. Quando si verificano queste condizioni le persone si strutturano in reti collaborative e generano sistemi sociali che creano qualcosa di nuovo.

Sviluppare progetti significa "fare rete" e porta con sé alcuni fattori imprescindibili: la necessità di costruire su relazioni sostanziali fra i soggetti che "fanno rete" e il riconoscersi in uno scopo comune spontaneamente scelto che dia loro significato.

Il primo anno di attività del Garante nazionale ha tracciato i solchi degli inter-

14. Nel settore "penale", 191 istituti penitenziari per adulti per più di 58.000 persone detenute; 65 strutture del Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia per circa 1400 "minori". A tutto ciò si aggiungono poi le diverse comunità chiuse. Inoltre, circa 2.300 camere di sicurezza sparse in strutture di Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza in cui sono transitate, solo l'anno scorso ben oltre 12.000 persone. L'area che riguarda i migranti comprende una decina di luoghi visitabili (in crescita) solo tra Cpr e *hotspot*, con circa 68.000 persone transitate, per fare un esempio, solo nel 2016. In più ci sono i monitoraggi dei rimpatri forzati: nel solo 2016 parliamo di quasi 6.000 persone rimpatriate. Infine l'area "salute". Qui, volendo limitare il discorso ai trattamenti sanitari obbligatori (tso) parliamo di circa 8.000 trattamenti sanitari obbligatori l'anno; estendendo poi il monitoraggio alle circa 13.000 residenze, il numero di posti letto censiti supera le 300 mila unità.

15. L'indennità fissata per il Collegio (che secondo un'impostazione iniziale avrebbe dovuto lavorare senza alcun tipo di corrispettivo, essendo stato previsto quest'ultimo solo in un secondo momento proprio perché l'assenza di un'indennità minava l'indipendenza dell'organismo) e il contratto prevalente dei componenti dell'Ufficio (è il Contratto "funzioni centrali", previsto prevalentemente per lo svolgimento di funzioni "ministeriali") non sono adeguati alla sfaccettata realtà lavorativa – sia a livello nazionale che internazionale – del Garante nazionale, che da una parte funge da Meccanismo preventivo Onu e dall'altra da Monitor dei diritti umani in ambito Ue.

venti dell'organismo indipendente anche in termini di *evoluzione del sistema*, partendo da una base metodologica che affonda le radici proprio nel concetto di "fare rete", e di collaborazione con le Istituzioni che operano nei diversi ambiti della privazione della libertà. In tal senso, per esempio, il Garante nazionale è intervenuto nella formazione del proprio personale per consolidare conoscenza e mettere a fattor comune l'esperienza acquisita a vantaggio di una maggiore consapevolezza riguardo al proprio ruolo nelle attività di monitoraggio e al rapporto da avviare con Amministrazioni e autorità interessate. Si sono così consolidati i rapporti di collaborazione negli ambiti d'intervento specifici e sono state inoltre proposte «alcune linee di evoluzione e progettualità del proprio lavoro e definito temi da porre all'attenzione del legislatore»[16]. Inoltre la partecipazione a percorsi formativi delle diverse Agenzie di riferimento dell'azione di vigilanza e monitoraggio del Garante (Forze di Polizia, Polizia penitenziaria, Magistratura, Avvocatura, Medici) ha favorito l'approccio multidisciplinare e interistituzionale delle analisi dei bisogni e delle criticità dei diversi sottosistemi. Quindi, una connessione formativa di rete interna e di raccordo con altre reti.

Nell'intento di dar seguito nel nuovo anno di attività al percorso avviato, il progetto evolutivo ha ripreso il via dalla metodologia di "fare rete" che ha assunto la connotazione di coinvolgimento e sostegno in un confronto costruttivo di tutti gli attori che intervengono a vario titolo e con modalità diverse sui soggetti privati della libertà personale e vigilano sui luoghi che li accolgono, allo scopo di delineare azioni comuni volte alla tutela dei loro diritti. Questi sono stati i presupposti che hanno dato vita al progetto di costruzione di una rete dei Garanti dei meccanismi nazionali di prevenzione (gli Npm dei vari Stati), nell'alveo della previsione contenuta nell'articolo 17 dell'Opcat.

Nell'intento di dar seguito nel nuovo anno di attività al percorso avviato, il progetto evolutivo ha ripreso il via dalla metodologia di "fare rete" che ha assunto la connotazione di coinvolgimento e sostegno in un confronto costruttivo di tutti gli attori che intervengono a vario titolo e con modalità diverse sui soggetti privati della libertà personale e vigilano sui luoghi che li accolgono, allo scopo di delineare azioni comuni volte alla tutela dei loro diritti. Questi sono stati i presupposti che hanno dato vita al progetto di costruzione di una rete dei Garanti dei meccanismi nazionali di prevenzione (gli Npm dei vari Stati), nell'alveo della previsione contenuta nell'articolo 17 dell'Opcat. Altro criterio prioritario nella progettazione, soprattutto in ambito europeo, è la valorizzazione del modello progettuale come implicante in sé uno specifico valore aggiunto volto all'evoluzione dell'organizzazione attraverso il confronto con altre Istituzioni nazionali e internazionali.

Proprio sulla base di tale specificità, tutta mirata all'evoluzione del sistema, il Garante nazionale ha voluto farsi parte attiva nel progetto *"Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati"*, finanziato dalle misure di accompagnamento del Fondo Asilo Migrazione Integrazione (Fami) 2014/2020 del Ministero dell'interno a sostegno delle attività connesse al rimpatrio forzato degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio. Parallelamente la collaborazione con gli organismi globali (Nazioni unite) e regionali (Consiglio d'Europa e Ue) è parte integrante della progettualità transnazionale che, muovendo verso spazi di azione sempre più specialistici, supporta il Garante nella comprensione dell'ampiezza del proprio mandato e nella verifica della corrispondenza delle azioni intraprese a livello nazionale con quelle avviate dagli altri analoghi organismi indipendenti di vigilanza (in particolare Spt e Cpt) ai diversi livelli.

16. Cfr. Relazione al Parlamento 2017, pp.144-149.

Di conseguenza, nell'ottica di un potenziamento del mandato istituzionale, il Garante ha abbracciato alcune azioni progettuali internazionali che hanno avvalorato la specificità della sua azione e aggiunto connotazioni transnazionali di tutto rilievo. Così, l'interlocuzione con il Consiglio d'Europa, nell'ambito del progetto di definizione di una bozza di "Regole europee della detenzione amministrativa dei migranti", ha aperto alla possibilità di un confronto sullo stato dell'arte della detenzione amministrativa europea e sui parametri di un suo divenire futuro che il gruppo di lavoro andrà delineando. Da tale riflessione, il Garante ha avviato a livello nazionale un tavolo di confronto fra esperti che sta lavorando alla definizione dei principi guida di tale tipo di privazione della libertà, nell'intento di proporre alle Amministrazioni pubbliche e ai privati preposti all'esecuzione degli ordini di trattenimento, un quadro operativo che si muova nel contesto di regole di respiro transnazionale.

Dello stesso tenore è il progetto pilota per un *European Detention Monitoring Knowledge Base* ("DeMon Base") che informa in maniera comparativa sugli standard sviluppati e applicati da meccanismi preventivi internazionali (Cpt) e da alcuni nazionali nel campo della detenzione penale e valuta la possibilità di mettere a fattor comune alcuni di essi. Il progetto, al quale ha aderito il Garante nazionale, ha anche l'intento di affiancare lo studio comparativo dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (Fra) sulle condizioni di detenzione penale in tutti i Paesi dell'Unione più l'ex Repubblica Iugoslava di Macedonia che consiste in una raccolta di informazioni volte a supportare i giudici nazionali nei casi di trasferimento transfrontaliero di detenuti a seguito di ordine di espulsione o di accompagnamento alla frontiera. In tali casi, difatti, se esistono informazioni che denunciano carenze sistematiche nello Stato di emissione, i giudici dello stato di esecuzione sono obbligati a valutare le condizioni di detenzione al fine di assicurare che la persona da trasferire non venga poi sottoposta a trattamenti inumani o degradanti.

La linea di costruzione di una strategia complessiva anche attraverso la partecipazione a progettualità specifiche appare essere oggi la più proficua sia per la costruzione di conoscenze e competenze interne allo staff stesso del Garante che non siano autocentrate sulla normativa nazionale, sia per la messa a disposizione per altri partner di prassi rivelatesi positive nell'esercizio della propria azione e nell'assumere al contempo gli elementi di analisi a posteriori delle esperienze da loro condotte. La crescita di un sistema multilivello quale è quello della tutela della privazione della libertà richiede, infatti, strumenti non solo anch'essi multilivello di analisi, ma anche dotati di una dimensione orizzontale che ne attesti i possibili risultati.

La linea di costruzione di una strategia complessiva anche attraverso la partecipazione a progettualità specifiche appare essere oggi la più proficua sia per la costruzione di conoscenze e competenze interne allo staff stesso del Garante che non siano autocentrate sulla normativa nazionale, sia per la messa a disposizione per altri partner di prassi rivelatesi positive nell'esercizio della propria azione e nell'assumere al contempo gli elementi di analisi a posteriori delle esperienze da loro condotte.

Libertà e salute

Libertà e salute

18. Disabilità e inclusione

Sebbene il concetto di "disabilità" sia entrato a far parte del linguaggio comune, rimane tuttavia problematico comprendere cosa questa sia, tanto a causa della pluralità di condizioni esistenziali individuabili come "disabilitanti", quanto perché esistono innumerevoli definizioni di disabilità, non sempre tra loro concordi. Tale indeterminatezza, chiaramente, complica la possibilità di tutelare i diritti delle persone con disabilità, per molteplici ragioni: favorisce il verificarsi di disparità per quanto riguarda l'accesso al sostegno e ai servizi, incide sulla possibilità di individuare efficaci strumenti che consentano di analizzare la condizione di questi soggetti e, infine, rende più difficoltoso intervenire in presenza di discriminazioni o, più in generale, di violazioni dei loro diritti.

La disabilità trova la propria origine nei diversi contesti al cui interno agiscono gli individui, in quanto è prodotta dalla mancata considerazione delle persone con disabilità come soggetti presuntivamente capaci d'agire, nonché dalla presenza di molteplici barriere (culturali, fisiche, ambientali, istituzionali, etc.) che impediscono loro la piena partecipazione su basi di eguaglianza con gli altri attori sociali. Secondo questa prospettiva, la disabilità smette di essere un problema individuale sul quale intervenire, al più, attraverso la cura e la riabilitazione, e diviene piuttosto un tema da affrontare politicamente e giuridicamente, al fine di rimuovere quelle barriere che impediscono alle persone con disabilità l'esercizio dei propri diritti.

Non a caso, con riferimento specifico all'ordinamento italiano, nelle *Osservazioni conclusive al primo Rapporto dell'Italia sull'attuazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità* (Crpd)[1], il Comitato sui diritti delle persone con disabilità ha espresso preoccupazione per l'esistenza di molteplici definizioni di disabilità e ha raccomandato di adottare un concetto che sia in linea con la Convenzione. All'interno di quest'ultima si accoglie una prospettiva socio-relazionale e ci si discosta in modo significativo da quello tradizionale di considerare la disabilità e, dunque, di considerare le stesse persone con disabilità. Infatti, mentre in quello che è noto come "modello medico-individualista" (l'approccio più diffuso fino a tempi molto recenti, e non ancora scomparso) la disabilità risulta una conseguenza immediata, diretta e inevitabile, unicamente del deficit individuale e, come tale, è un problema (o una mancanza) che determina l'incapacità di un soggetto, in un'ottica socio-relazionale la disabilità assume un significato molto più complesso. I modelli teorici che adottano tale ultima prospettiva, elaborati grazie alla partecipazione diretta e attiva delle persone con disabilità, sono molteplici (primi fra tutti, quello biopsicosociale e quello sociale). Pur nelle loro differenze, essi sono accomunati dall'accogliere una concezione che considera la disabilità dovuta a condizioni strutturali di svantaggio e discriminazione e non a carenze e incapacità individuali[2]. In quest'ottica, la disabilità trova la propria origine nei diversi contesti al cui interno agiscono gli individui, in quanto è prodotta dalla mancata considerazione delle persone con disabilità come soggetti presuntivamente capaci d'agire, nonché dalla presenza di molteplici barriere (culturali, fisiche, ambientali, istituzionali, ecc.) che impediscono loro la piena partecipazione, su basi di eguaglianza con gli altri attori sociali. Secondo questa prospettiva, la disabilità smette di essere un problema individuale sul quale intervenire, al più, attraverso la cura e la riabilitazione, e

1. CRPD/C/ITA/CO/.1 del 31 agosto 2016.

2. Cfr. M.G. Bernardini, *Disabilità, giustizia, diritto*, Giappichelli, Torino 2016, cap. I.

diviene piuttosto un tema da affrontare politicamente e giuridicamente, al fine di rimuovere quelle barriere che impediscono alle persone con disabilità l'esercizio dei propri diritti.

La *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità* (New York, dicembre 2006) recepisce appunto tale importante svolta concettuale, che permette di riconoscere per la prima volta la piena titolarità dei diritti umani in capo alle persone con disabilità. Il primo indice della svolta in questione è costituito dal fatto che la disabilità non è considerata uno svantaggio individuale, ma il risultato dell'interazione tra persone che hanno dei deficit e il più ampio contesto, che impedisce loro la piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri (articolo 1, paragrafo 2). Inoltre, tutto il testo della Convenzione è diretto a valorizzare il riconoscimento della piena soggettività delle persone con disabilità, salvaguardando e promuovendo al più alto grado possibile la loro partecipazione alla vita sociale e il loro diritto di autodeterminazione.

Il primo indice della svolta in questione è costituito dal fatto che la disabilità non è considerata uno svantaggio individuale, ma il risultato dell'interazione tra persone che hanno dei deficit e il più ampio contesto, che impedisce loro la piena ed effettiva partecipazione nella società.

19. Il Garante nazionale e la disabilità

La ratifica da parte dell'Italia, con la legge 3 marzo 2009 n. 18[3], della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità ha aperto una nuova prospettiva di riferimento giuridico, culturale e politico nel panorama della tutela dei diritti umani nel territorio nazionale. Da una concezione della disabilità centrata sulla menomazione e, quindi, fenomeno da trattare sotto il profilo medico in strutture a carattere prevalentemente sanitario e di impianto para-ospedaliero (strutture nelle quali la persona con disabilità viene accolta in quanto "paziente" e non in quanto "ospite"), si passa a una concezione di persona alla quale viene riconosciuto il diritto di vivere la propria vita e le proprie relazioni interpersonali sulla base di uguaglianza con il resto della popolazione. Si adotta cioè una prospettiva di riconoscimento e di garanzia dei diritti anche per le persone con disabilità. Il richiamo su questo punto è ai *Principi generali* posti dall'articolo 3 della Convenzione, dove non si fa riferimento alla condizione di salute della persona, ma si sottolineano valori mai precedentemente considerati riferibili alle persone con disabilità, primo fra tutti «a) il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza delle persone».

3. Legge 3 marzo 2009, n. 18 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità".

Libertà e salute

Il cambiamento del paradigma culturale è rilevante. Esso comporta il superamento dell'approccio medico che nel passato aveva prodotto strutture specializzate potenzialmente segreganti, scuole speciali e leggi di incapacitazione per le persone con disabilità fisica e mentale. La ratifica di un avvenuto cambiamento culturale è già chiara nel *Preambolo* della Convenzione, alla lettera e) dove si riconosce «che la disabilità è un concetto in evoluzione e che la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali, che impedisce la loro piena ed efficace partecipazione alla società su una base di parità con gli altri».

Il Garante nazionale, in quanto *National preventive mechanism* (Npm), ha il compito di monitorare i luoghi di ricovero che ospitano persone con disabilità (soprattutto intellettive o psico-sociali) vigilando su di essi affinché le persone con disabilità «non siano private della loro libertà illegalmente o arbitrariamente»

Alla luce di quanto previsto in diversi articoli della Convenzione, in particolare agli articoli 14, 15, 16 e 17, il Garante nazionale, in quanto *National preventive mechanism* (Npm), ha il compito di monitorare i luoghi di ricovero che ospitano persone con disabilità (soprattutto intellettive o psico-sociali) vigilando su di essi affinché le persone con disabilità «non siano private della loro libertà illegalmente o arbitrariamente»[4], per prevenire qualsiasi forma di tale privazione non conforme a quanto previsto dalla legge e per garantire che la disabilità non possa di per sé essere prerogativa o giustificazione di limitazioni della libertà. L'azione preventiva del Garante nazionale realizzata con il monitoraggio delle strutture presenti sul territorio nazionale ha dunque come obiettivo quello di impedire che persone con disabilità subiscano forme di segregazione o forme improprie di riduzione degli spazi di libertà, nonché trattamenti inumani o degradanti, proteggendole da qualsiasi forma di violenza, di abuso o maltrattamento. Purtroppo la cronaca ha di tanto in tanto riportato notizia di situazioni simili. Del resto, è la stessa Convenzione che assicura il controllo da parte di Autorità indipendenti (come il Garante nazionale) sui luoghi di residenza per persone con disabilità e in particolare sulle reali condizioni delle strutture residenziali socio-sanitarie e socio-assistenziali che devono rispondere ai criteri di benessere, di dignità e di autonomia della persona. Tali luoghi devono farsi carico delle esigenze specifiche degli ospiti nel pieno rispetto della libertà e della loro integrità fisica e mentale. Nonché evitare ogni forma di istituzionalizzazione che finisce di fatto col determinare forme di auto-limitazione.

Sono molteplici le ragioni che possono portare all'ingresso di una persona con disabilità all'interno di una struttura residenziale di questo tipo. Alcune di esse possono essere fonti di criticità nella sfera delle libertà di scelta della persona: si pensi, prima fra tutte, alla stessa scelta (volontaria o meno) di lasciare l'abitazione privata, personale, per andare a vivere in una struttura residenziale. Su questo punto la stessa Convenzione è chiara. Centrale è l'articolo 19 dal titolo «Vita indipendente e inclusione nella società» che afferma il principio di libertà di scelta della residenza, riconoscendo il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, senza essere collocate involontariamente in una particolare sistemazione. L'effettività di questo diritto esclude la scelta *obbligata* di andare a vivere in un determinato luogo abitativo a causa dell'assenza di adeguati supporti che, se attivati, consentirebbero invece alla persona di rimanere in un contesto abitativo autonomo e di ridurre così il rischio di esposizione a possibili forme di isolamento o di segregazione. Da qui emerge la responsabilità degli Enti locali, con i quali il Garante è chiamato a misurarsi. Inoltre, il progressivo ritrarsi di stabili, strutturali e organici interventi di promozione sociale nei confronti delle persone con disabilità sta favorendo nuovi processi di medicalizzazione e di istituzionalizzazione che rischiano di configurare

4. Articolo 14 lettera b) della Convenzione.

potenziali nuovi scenari limitativi della libertà o di avere effetti chiaramente non inclusivi. In più parti d'Italia, per esempio, il Garante sta registrando sintomi di "sanitarizzazione" dell'assistenza dettati dalla mancata attivazione o dal mancato coordinamento di supporti per il vivere nel proprio contesto abitativo e sociale abituale. A questo proposito già nel 2016 il Comitato Onu per i diritti delle persone con disabilità, incaricato appunto di verificare l'attuazione della Convenzione nei vari Paesi contraenti, aveva espresso la sua preoccupazione nelle *Osservazioni conclusive all'Italia* rispetto alla tendenza a re-istituzionalizzare le persone con disabilità e alla «mancata ri-assegnazione di risorse economiche dagli Istituti residenziali alla promozione e alla garanzia di accesso alla vita indipendente per tutte le persone con disabilità nelle loro comunità di appartenenza»[5].

In più parti d'Italia il Garante sta registrando sintomi di "sanitarizzazione" dell'assistenza dettati dalla mancata attivazione o dal mancato coordinamento di supporti per il vivere nel proprio contesto abitativo e sociale abituale.

Un terreno, quindi, ampio in cui la visita alle strutture si deve necessariamente coniugare con l'interlocuzione con le Autorità di gestione delle strutture stesse e con gli Enti e le Istituzioni responsabili delle politiche di inclusione e socio-assistenziali, che il Garante ha avviato proprio negli ultimi mesi.

Il Garante nazionale e il Protocollo sulla disabilità

Il Garante nazionale il 1° giugno 2017 ha stipulato un Protocollo d'intesa con *L'Altro diritto - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni* (Firenze) e il *CeRC – Centre for Governmentality and Disability Studies "Robert Castel"* (Napoli).
Il Protocollo prevede tra gli altri obiettivi:
- individuare pratiche determinanti *de facto* segregazione e istituzionalizzazione all'interno delle strutture per persone con disabilità;
- individuare situazioni e pratiche a rischio di violazione del principio inderogabile del divieto di tortura o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
- realizzare la mappatura e l'Anagrafe nazionale dei luoghi e delle strutture residenziali socio-sanitarie che possono rientrare nell'ambito dell'azione di monitoraggio del Garante nazionale;
- sperimentare linee guida per il monitoraggio delle *social care home*.

Il Protocollo, che ha una validità di tre anni, prevede un Consiglio tecnico-scientifico presieduto dal Garante nazionale e composto da un membro designato dai rispettivi partner, per la definizione degli indirizzi e dei contenuti scientifici dei lavori. Tra le attività previste dalla collaborazione vi sono studi e ricerche, promozione di attività formative, di seminari e di convegni.
Le attività sono organizzate per gruppi tematici di lavoro integrati da esperti e rappresentanti di Enti, Istituzioni, Organismi nazionali e internazionali in funzione di specifiche esigenze.

5. *Osservazioni conclusive al primo Rapporto dell'Italia sull'attuazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità* (Crpd), cit., paragrafo 47, relativo all'articolo 19 della Convenzione.

20. Il rischio di privazione della libertà degli anziani

Il Garante nazionale sta prestando specifica attenzione alla cosiddette *social health care home*, letteralmente tradotto in "Case di assistenza sanitaria sociale": l'attenzione si rivolge soprattutto alle strutture che ospitano persone con disabilità e a quelle di accoglienza per anziani.

Un tema di particolare rilevanza sociale e al quale il Garante nazionale sta prestando specifica attenzione sono le cosiddette *social health care home,* letteralmente tradotto in "Case di assistenza sanitaria sociale" (d'ora in poi *social care home*): il monitoraggio si rivolge soprattutto alle strutture che ospitano persone con disabilità e a quelle di accoglienza per anziani. Relativamente a queste ultime va subito detto che esse sono numerose e la loro varietà può generare confusione. Innanzitutto bisogna distinguere tra strutture *non residenziali* e strutture *residenziali*: le prime non sono oggetto di attenzione del Garante nazionale perché ospitano anziani nelle sole ore diurne e non rientrano nel suo mandato. Le altre, che ospitano anziani per tutto l'arco delle 24 ore, possono essere distinte, così come riportato dalle *Linee guida* dell'allora Ministero della sanità (n. 1 del gennaio 1994), tra *Residenze sanitarie assistenziali* (Rsa), presidi residenziali socio-sanitari, e *Residenze assistenziali* (Ra), presidi residenziali socio-assistenziali. La differenza sostanziale riguarda il livello di protezione che esse assicurano ai destinatari. Nelle Ra vengono ospitati anziani autosufficienti, pienamente o parzialmente, le cui prestazioni sanitarie sono garantite dai Servizi sanitari locali. Diverse sono invece le Rsa, destinate a ospitare anziani e altri soggetti non autosufficienti che necessitano quindi di assistenza continuativa e sulle quali il Garante nazionale presterà attenzione proprio in ragione della maggiore vulnerabilità dei suoi ospiti.
Queste ultime hanno un quadro normativo di riferimento di certo non recente. Vengono realizzate in seguito alla legge 11 marzo 1988 n. 67 che all'articolo 20 autorizza l'esecuzione di un programma di realizzazione di 140.000 posti (destinati ad aumentare) in strutture residenziali per anziani e soggetti non autosufficienti che non possono essere assistiti a domicilio e nei presidi ospedalieri. Si tratta, secondo le già citate *Linee guida*, di presidi e servizi extraospedalieri destinati a rispondere alla domanda di riabilitazione e di lungo assistenza espressa dagli anziani, dai disabili e comunque dai soggetti non autosufficienti, non curabili a domicilio. Il d.p.r. del 14 gennaio 1997 definisce, invece, le caratteristiche e i requisiti minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private lasciando alle Regioni il compito di disciplinare le modalità per l'accertamento e la verifica del rispetto di essi. Inoltre, l'ampia autonomia attribuita dal legislatore alle Regioni, trattandosi di materia di potestà legislativa concorrente, non poteva che dare luogo a un quadro normativo eterogeneo e frammentato derivante dalla pluralità di normative e dai criteri esecutivi che ogni Regione ha emanato in materia.

Non sono disponibili dati attendibili e aggiornati su tali residenze. Per questo ci si riferisce all'anno 2013, quando su tutto il territorio nazionale, sono state riscontrate 12.261 strutture residenziali[6], in cui venivano assistiti 279.000 anziani. La costruzione di una mappa delle strutture sembra essere dunque un primo imprescindibile obiettivo.

6. Fonte: Report statistiche Istat 2013.

L'interesse del Garante nazionale è, comunque, prioritariamente non di tipo statistico, bensì volto a prevenire ed evitare che all'interno delle *social care home* vi risiedano anziani contro la loro volontà. Ciò può accadere quando essi, dopo l'accesso volontario nella struttura e dopo aver già terminato un percorso di lunga durata, sono *de facto* obbligati, non avendo la possibilità per diverse ragioni di fare una scelta differente, a permanere all'interno della struttura. Il mandato del Garante nazionale si estende, infatti, anche a tali casi e non soltanto alle privazioni *de iure* della libertà. Si pensi, solo per dare un esempio, al caso di una persona anziana che rimane a vivere in una struttura residenziale non per propria volontà, ma perché la sua condizione familiare o il suo stato di salute non le consentono di tornare presso il suo domicilio.

L'interesse del Garante nazionale è, comunque, prioritariamente non di tipo statistico, bensì volto a prevenire ed evitare che all'interno delle *social care home* vi risiedano anziani contro la loro volontà. Ciò può accadere quando essi, dopo l'accesso volontario nella struttura e dopo aver già terminato un percorso di lunga durata, sono *de facto* obbligati, non avendo la possibilità per diverse ragioni di fare una scelta differente, a permanere all'interno della struttura.

La libertà di autodeterminarsi, inoltre, può essere loro negata anche nei più banali gesti di vita quotidiana. Nelle strutture vengono infatti dettati, nella maggior parte dei casi, in maniera rigida l'ora di sveglia, l'ora dei pasti (dando a essi un tempo massimo di durata) e l'ora di riposo. I tempi scanditi in modo pre-fissato, privano loro della libertà di vivere secondo i propri ritmi e le proprie abitudini. Nella quasi totalità dei casi, essi sono giustificati perché legati a esigenze organizzative del lavoro da parte del personale. Resta sempre chiaro il "meta-principio" a cui il Garante deve uniformarsi che è generalmente enunciato dalla necessità di rendere la vita in una Istituzione privativa o limitativa della libertà «il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera». Compiti del Garante nazionale saranno, quindi, di prevenire (attraverso il monitoraggio di queste strutture) forme di limitazione dell'autodeterminazione della persona e di preservare le capacità residue dell'anziano e il suo diritto di scelta, nei limiti, ovviamente, delle sue capacità fisiche e psichiche e in linea con i protocolli sanitari di ogni singolo.

21. Le visite di monitoraggio

Se è vero che la segregazione delle persone con disabilità può manifestarsi in ogni fase e ambito della vita, il rischio di abusi e maltrattamenti è maggiore nelle situazioni di residenzialità. Sul territorio nazionale i servizi residenziali sono la tipologia più diffusa di intervento rispetto ai diversi servizi per l'abitare, soprattutto di tipo familiare o comunitario. Ed è proprio in tali strutture che è maggiore il rischio che si verifichino condizioni che, in particolare se presenti cumulativamente, possono comportare segregazione, isolamento o contrazione della libertà. Si pensi a fattori quali: le dimensioni della struttura o, a date condizioni, la sua ubicazione; l'uso della contenzione (meccanica, farmacologica o ambientale) attuata in modi non corrispondenti a Protocolli di tutela della persona; l'inesistenza di un progetto individuale condiviso con l'ospite, con i servizi sociali, con l'Autorità giudiziaria (giudice tutelare) o con i familiari; l'assenza di una progettualità di dimissione dalla struttura.

Libertà e salute

Dalla ricognizione della letteratura scientifica e dall'esperienza di organismi internazionali quali il Cpt, tuttavia è possibile affermare che il rischio di istituzionalizzazione e di contrazione della libertà può aumentare quando non venga favorito il processo di inclusione con un progetto di vita che preveda azioni finalizzate a una condizione di autonomia, sulla base della capacità di autosufficienza delle singole persone, mettendo loro a disposizione strumenti e risorse e scegliendo solo come ultima istanza la soluzione di residenzialità.

Al momento della redazione della presente Relazione, la ricerca metodologica e giuridica sugli indicatori e sulle possibili forme di limitazioni della libertà, che il Garante ha avviato nel 2017 in collaborazione con due Centri di ricerca[7], è ancora in fase di sperimentazione e monitoraggio. Dalla ricognizione della letteratura scientifica e dall'esperienza di organismi internazionali quali il Cpt, tuttavia è possibile affermare che il rischio di istituzionalizzazione e di contrazione della libertà può aumentare quando non venga favorito il processo di inclusione con un progetto di vita che preveda azioni finalizzate a una condizione di autonomia, sulla base della capacità di autosufficienza delle singole persone, mettendo loro a disposizione strumenti e risorse e scegliendo solo come ultima istanza la soluzione di residenzialità. Il carattere prevalentemente sanitario della struttura, infatti, se associato a una maggiore tendenza a offrire soluzioni statiche e standardizzate e all'incapacità di modularle secondo l'evoluzione delle esigenze individuali, può innalzare il rischio di prefigurazione di forme limitative della libertà. Gli ostacoli all'esercizio del diritto al consenso informato o all'accesso alle informazioni, a determinate condizioni, possono considerarsi, per esempio, una forma di limitazione.

Le sistemazioni residenziali meno strutturate, come quelle di tipo familiare, meno diffuse delle strutture comunitarie, sono invece soluzioni che in misura maggiore si offrono alla promozione e alla realizzazione del principio di vita indipendente, perché danno alla persona la possibilità di prendere decisioni autonome, prevedono supporti e un uso mirato di sussidi. Al loro interno, la persona con disabilità ha la possibilità di individuare e scegliere gli assistenti personali e di gestire il rapporto con loro per compiere quelle azioni o quelle attività necessarie alla partecipazione alla vita sociale. Non bisogna infatti dimenticare che il primo diritto da tutelare è il diritto all'autodeterminazione che porta la persona al centro delle decisioni. Sono decisioni individualmente rilevanti per la gestione del proprio sé: riguardano la sua vita, la possibilità di scegliere autonomamente le forme di supporto e di aiuto professionale, di partecipare alla vita sociale e di comunità anche attraverso il mantenimento e lo sviluppo di interessi personali e di relazioni interpersonali all'esterno della struttura.

È dunque in tale prospettiva che il Garante nazionale ha avviato le visite preventive e non annunciate alle strutture residenziali per persone con disabilità. Verificare le condizioni di vita, l'organizzazione del lavoro, i reali spazi di autodeterminazione delle persone, la messa in campo di progetti mirati a favorire la vita indipendente e l'inserimento attivo nella società, ma anche l'organizzazione e l'accessibilità dei luoghi, l'uso di forme coercitive non dettate da estrema necessità o addirittura non regolamentari, la loro estensione e frequenza, sono alcuni degli indicatori usati dal Garante nel corso dei suoi monitoraggi con l'obiettivo di arrivare a definire standard elementari di tali strutture. Ciò sempre nell'ottica della tutela dei diritti delle persone con disabilità che vi sono ospitate (e non ristrette). Si tratta dunque di un approccio sostanzialmente nuovo nel panorama nazionale, che mette al centro dell'azione del Garante i diritti delle persone che in forza della loro condizione sono da considerare

7. vedi *Il Garante nazionale e il Protocollo sulla disabilità.*

maggiormente "vulnerabili" e quindi bisognose di specifica tutela nel concreto quotidiano.

Va detto anche che l'accoglienza positiva che finora il Garante ha potuto riscontrare nel corso delle visite, così come l'apprezzamento per l'approccio certamente nuovo e l'ampia collaborazione messa in campo con Università, Centri di ricerca e anche realtà del Terzo settore impegnate nell'ambito delle disabilità sono segnali importanti di un bisogno e di una volontà di costruire insieme maggiori e rinnovati criteri e azioni a garanzia dei diritti di tutti.

Le visite di monitoraggio

Le visite del Garante Nazionale nell'ambito delle *social care home sono*:
- non preannunciate;
- condotte da una delegazione del Garante (membri del Collegio, componenti dell'Ufficio, esperti);
- effettuate generalmente nelle ore giornaliere, ma possibili anche di sera e di notte
- condotte con osservazioni che seguono una *check list* basata su quella del Cpt;
- realizzate con colloqui con il personale direttivo e operativo;
- approfondite con colloqui riservati con gli ospiti o i familiari;
- completate dalla redazione di un Rapporto inviato alle Istituzioni coinvolte e pubblicato dopo un embargo di 30 gg. con le loro eventuali risposte;
- seguite da visite di *follow- up* per monitorare l'implementazione delle raccomandazioni.

22. I dati sulle *social care home*

Il monitoraggio delle s*ocial care home* si presenta tuttavia complesso e con qualche elemento di criticità.

La prima è la mancanza di un insieme di dati sistematizzati e adeguati a quanto previsto dalla Convenzione dei diritti delle persone con disabilità, la cui sottoscrizione impegna gli Stati a raccogliere informazioni appropriate, compresi i dati statistici e di ricerca, per consentire la formulazione e l'implementazione delle politiche e dare così effetto alla Convenzione stessa[8]. Nel campo della tutela delle sfere di libertà, il Garante ha rilevato che la qualità dei dati disponibili non risponde ai criteri enunciati nella Convenzione, in particolare a quanto affermato dal comma 2 punto b dell'articolo 31 che prevede che il processo di

8. Si veda l'articolo 31 "Statistiche e raccolta dei dati" della Convenzione.

raccolta e di conservazione delle informazioni debba essere coerente non solo con le garanzie stabilite per legge in termini di riservatezza e protezione dei dati, ma anche con le norme accettate a livello internazionale per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dei principi etici che regolano la raccolta e l'uso delle statistiche. Secondo la Convenzione, infatti, le informazioni raccolte vanno disaggregate in maniera appropriata in modo da poter essere utilizzate per aiutare a valutare l'adempimento degli obblighi contratti dagli Stati Parti, al fine di identificare e rimuovere le barriere che affrontano le persone con disabilità nell'esercizio dei propri diritti.

I dati attualmente messi a disposizione dalle poche fonti ufficiali istituzionali non soddisfano questi requisiti e tale carenza ha avuto effetto anche sulla tempistica dell'avvio del monitoraggio da parte del Garante nazionale delle strutture per disabili. Queste ultime sono di gran lunga più numerose di altri luoghi propriamente di privazione della libertà e la loro mappatura ha richiesto la messa a punto di una "Anagrafe delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali (*health and social care home*) per persone con disabilità" esistenti sul territorio nazionale.

L'Anagrafe è il risultato di un lavoro di collaborazione con due partner*: L'Altro diritto - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni* e il *CeRC - Centre for Governmentality and Disability Studies "Robert Castel"*, con i quali il Garante nazionale ha firmato un protocollo di ricerca che prevede il coordinamento da parte del Garante stesso di tavoli tecnici di esperti riuniti non solo per la redazione dell'elenco e la classificazione nazionale dei luoghi e delle strutture residenziali per persone con disabilità, ma anche per l'approfondimento giuridico in ordine alle possibili violazioni o riduzioni *de iure* o *de facto* di spazi di libertà e alle pratiche disumane e degradanti che possono configurarsi in alcune strutture.

La seconda criticità riguarda la struttura e l'articolazione del sistema socio-sanitario italiano, che comporta normative regionali differenti tra loro relativamente all'autorizzazione e all'accreditamento delle strutture, nonché disomogeneità nei criteri e negli standard dello stesso accreditamento. Inoltre, la regionalizzazione ha prodotto anche un sistema di classificazione delle strutture frammentato in una molteplicità di tipologie solo parzialmente coincidenti e comparabili su base regionale. I nomenclatori delle prestazioni, nonché la pubblicazione (alla sua seconda edizione) del *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*[9] non risolve del tutto questa criticità.

La seconda criticità riguarda la struttura e l'articolazione del sistema socio-sanitario italiano, che comporta normative regionali differenti tra loro relativamente all'autorizzazione e all'accreditamento delle strutture, nonché disomogeneità nei criteri e negli standard dello stesso accreditamento.

A questa criticità è da aggiungere che la stessa adozione all'interno delle norme regionali della nuova definizione di disabilità, così come previsto dalla Convenzione, risulta spesso parziale e disomogenea, così come è stato rilevato dal Cprd nelle *Concluding observations on initial report of Italy* del 6 ottobre 2016[10].

9. Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Cisis (Centro inter-regionale per i sistemi informativi, geografici e statistici).

10. Area III punti 5-6)

La terza criticità riguarda, infine, l'attualità dei dati disponibili e la necessità di un aggiornamento continuo dei dati reali che cambiano in base alla dinamica delle autorizzazioni regionali.

Si auspica che a partire da questi punti il Garante, in sinergia con altre istituzioni, possa attivare un sistema utile ad assolvere quanto previsto nella Convenzione per la verifica effettiva dei diritti in essa sanciti.

Anagrafe *Social care home* per persone con disabilità

Filtri attivi:
Popolazione target.
Per favorire la comparabilità dei dati, in questa fase si è assunta la partizione della popolazione utilizzata dall'Istat:
a) Minori (da 0 fino a 18 anni) – con disabilità o disturbi mentali
b) Adulti (da 18 fino a 65 anni) – con disabilità o patologia psichiatrica
c) Anziani (da 65 anni) – non autosufficienti.
Multiutenza.
Numerosità posti letto in Strutture residenziali / utenza in Strutture semi-residenziali (dove disponibili).
Indicatori di grandezza elaborati sulla base delle tipologie di Strutture regionali.

Filtri in corso di valutazione
Utenza prevalente nella Multiutenza.
Intensità assistenziale: a) bassa b) media c) alta.
Numero e tipologia operatori.
Notizie: a) segnalazioni b) notizie di reato c) notizie di stampa.

Il sistema è in fase di *beta testing*, la cui conclusione è prevista per dicembre 2018. Sono allo studio le soluzioni per recuperare in maniera strutturale i dati e le statistiche delle utenze e l'aggiornamento periodico del Sistema.

23. L'ampiezza del monitoraggio e la mappa delle strutture

Per capire l'ampiezza dell'impegno del Garante nazionale nell'area della privazione della libertà per motivi sanitari e, in particolare, nell'ambito della disabilità, è necessario porre l'attenzione sul numero di strutture che potenzialmente rientrano nell'azione di monitoraggio. I dati Istat ne restituiscono l'ordine di grandezza. Gli ultimi risalgono al 2014. Un nuovo censimento è stato avviato di recente, ma i dati non sono ancora disponibili al momento di chiusura della presente Relazione.
Al 31 dicembre 2014 in Italia, risultano attivi 13.203 presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per un totale di 399.626 posti letto. Gli ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari sono, a tale data, 386.072.

In particolare, quasi 290 mila sono anziani con almeno 65 anni di età (il 75,1% degli ospiti complessivi); oltre 76 mila sono adulti con un'età compresa tra i 18 e i 64 anni (il 19,7% del totale); quasi 20 mila sono minori (il 5,2% degli ospiti complessivi).

Il secondo aspetto più specifico riguarda la presenza delle persone con disabilità e non autosufficienza nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari: al dicembre 2014 si trattava di 273.316 persone, pari al 70,8% del numero complessivo di ospiti. Delle 273.316 persone con disabilità e non autosufficienza: 3.147 sono riportati come minori con disabilità e disturbi mentali dell'età evolutiva; 51.593 come adulti con disabilità e patologia psichiatrica; 218.576 come anziani non autosufficienti.

Dunque, oltre l'83% degli ospiti con disabilità e non autosufficienza risultano essere anziani non autosufficienti.

Tabella 1 – Ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per fascia di età (valori assoluti) Anni 2009-2014.

Anno	Minori con disabilità o con problemi di salute mentale (0-17)	Adulti anni con disabilità o con problemi di salute mentale (18-64)	Anziani non autosufficienti (65+)	Ospiti totali con disabilità o non autosufficienti
2009	3.718	55.875	225.182	284.775
2010	3.028	55.662	218.851	277.541
2011	2.842	51.591	209.945	264.378
2012	2.593	49.159	205.258	257.009
2013	2.658	49.536	210.854	263.048
2014	3.147	51.593	218.576	273.316

Fonte: Istat.

In particolare, è possibile rilevare che nell'81,6% dei casi si tratta di anziani non autosufficienti cui viene garantito un livello di assistenza sanitaria medio-alto, ossia trattamenti medico-sanitari estensivi per la non autosufficienza (livello medio) o intensivi per il supporto delle funzioni vitali (livello alto). Possiamo quindi parlare per lo più di anziani che si trovano in condizioni di gravità. Inoltre, nel 98,3% dei casi sono ospiti di strutture che non riproducono le condizioni di vita familiari e potrebbero dunque risultare potenzialmente segreganti.

Analogamente si rileva che il 93,2% dei 32.648 posti letto rivolti alle persone con disabilità risultano collocati in strutture che non riproducono l'ambiente della casa familiare. Più bassa è invece la stessa percentuale calcolata sui posti letto per le persone con patologie psichiatriche, pari all'84,6% dei 18.046 posti letto dedicati.

Tabella 2 – Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per carattere della residenzialità (valori percentuali) Anno 2014.

	Familiare	Comunitario	Non indicato	Totale
Persone con disabilità	6,5	93,2	0,3	100,0
Ospiti con problemi di salute mentale	15,4	84,6	0,0	100,0
Anziani *	3,0	97	0,0	100,0

** Sia autosufficienti che non autosufficienti - Le cifre sono state arrotondate*

Fonte: Istat.

Parliamo quindi del prevalere, nell'area della disabilità e della non autosufficienza, di un carattere della residenzialità definito come "comunitario", in alternativa a quello di tipo "familiare". Nello specifico le strutture residenziali vengono classificate, secondo l'organizzazione e la tipologia degli operatori, in:

- *Familiari*: quando si tratta di strutture di piccole dimensioni, caratterizzate da un'organizzazione di tipo familiare che riproduce le caratteristiche della vita in famiglia. In caso di strutture per minori è prevista la presenza di una coppia oppure di uno o due adulti che svolgono la funzione di genitori;
- *Comunitarie*: quando si parla di strutture di dimensioni più ampie (variabili a seconda dell'area di utenza), di norma superiori a 6-10 posti letto, caratterizzate dalla presenza di operatori assistenziali, socio-sanitari o educatori e da un'organizzazione di tipo comunitario.

Definita, quantunque con dati riferiti al terzo anno precedente, l'ampiezza del monitoraggio da condurre in quest'area della residenzialità vulnerabile composta da anziani e disabili, il Garante nazionale, in collaborazione con i Centri già citati, ha avviato nello scorso anno la costruzione dell'*Anagrafe* per il monitoraggio stesso e la *mappatura* delle strutture. Questa operazione ha avuto come premessa la ricognizione normativa in materia – anche al fine di costruire una competenza condivisa all'interno dell'Ufficio – articolata su tre livelli di fonti: a) normativa nazionale; b) atti della Conferenza Stato-

Regioni; c) normativa regionale[11]. Tale ricognizione è stata resa necessaria, come abbiamo già detto, dalla grande frammentazione dovuta al ruolo centrale svolto dalle Regioni nella programmazione e gestione delle prestazioni[12]. Per la costruzione dell'Anagrafe sono state consultate più fonti di dati (Istat, Agenas[13], Prefetture, ecc.), utilizzando quale matrice le liste regionali, delle province autonome e delle Asl e provvedendo all'integrazione e all'aggiornamento quando possibile.

L'organizzazione dei dati è stata impostata secondo la tipologia delle prestazioni erogate (sanitarie; socio-sanitarie; sociali) e per grado di residenzialità (residenziale; semi-residenziale). Le specifiche delle tipologie di prestazioni previste nelle diverse strutture sono indicate nel nomenclatore nazionale, strumento di mappatura degli interventi e dei servizi sociali che raccorda le differenti classificazioni in uso tra le Regioni, e nei nomenclatori regionali.

I criteri di ricerca all'interno del sistema di geolocalizzazione realizzato, sono possibili grazie alla predisposizione di un set di filtri; essi sono diversi e consentono di individuare la struttura da visitare. Innanzitutto vi sono filtri più generali, relativi alla tipologia della prestazione prevalente (sanitaria, rispettivamente ad alta-intensità, media-intensità, bassa-intensità; socio-sanitaria; sociale[14]) o alla tipologia della struttura (residenziale, semiresidenziale), alla collocazione geografica e alla tipologia di utenti (minori, adulti, anziani). A questi succedono filtri più specifici relativi al numero dei posti letto o al numero di operatori.
A partire dai dati, si è così provveduto alla costruzione di un sistema di visualizzazione georeferenziata degli stessi dati dell'*Anagrafe* utilizzando lo strumento di *Google Maps*.
Tre criticità degne di nota anche qui riscontrate nella costruzione dell'*Anagrafe*:

- la prima è data dal fatto che una medesima struttura possa svolgere contemporaneamente più tipologie di prestazioni;
- la seconda è data dai tempi di aggiornamento delle liste che varia per ciascuna Regione e che pertanto si riflette sulla non coevità dei dati;
- la terza riguarda la sovrapposizione dei dati nella classificazione delle statistiche ufficiali tra persone con disabilità e anziani non autosufficienti di età superiore ai 65 anni che rappresentano due tipologie che vengono aggregate.

Sono criticità di cui si è consapevoli e allo stato difficilmente superabili, se non con la costruzione di una rete di informazioni costituita da "sensori sociali", quali Associazioni nazionali e locali, famiglie e loro organizzazioni associative, supporto di Enti locali, gruppi universitari di ricerca, con cui il Garante ha avviato una importante interlocuzione. Torna anche in questo ambito la necessità della

11. I principali atti presi in considerazione sono stati quelli di regolamentazione e attuazione dei processi di autorizzazione e accreditamento.

12. Provvedimento che consente l'erogazione di servizi e prestazioni nell'ambito e per conto del Servizio sanitario nazionale e degli Enti locali.

13. Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

14. Dall'Anagrafe al momento sono escluse le strutture che erogano solo prestazioni sociali perché considerate a basso rischio di violazione o di restrizione della libertà.

rete dei Garanti territoriali, a partire da quelli regionali e con il coinvolgimento di quelli provinciali e comunali, una volta chiarita l'ampiezza del loro mandato che non può essere limitato alla sola area detentiva.

Sulla base del database disponibile, le strutture soggette al monitoraggio del Garante nazionale risultano essere circa 12.000: di queste oltre 4.000 sono quelle specifiche per anziani non autosufficienti e oltre 400 quelle minorili di nostro interesse.
L'Anagrafe e la geolocalizzazione delle strutture su base nazionale rappresentano una novità per il nostro Paese. Infatti, in Italia, prima dell'istituzione del Garante nazionale e dell'avvio della sua azione in questo settore, in materia di garanzia dei diritti e del censimento della privazione della libertà all'interno delle *social care home*, si registravano solo gli interventi delle Forze dell'ordine in caso di inadempienze o eventi di interesse penale al loro interno e di verifiche sui criteri di accreditamento delle strutture attivate, più o meno efficacemente, dalle Regioni e dai Comuni. Un nuovo sguardo si è aperto e sta iniziando a lavorare, a livello nazionale da parte del Garante nazionale e, auspicabilmente, via via a livello sub-regionale attraverso la rete dei Garanti territoriali.

24. L'analisi dei trattamenti sanitari obbligatori

Il trattamento sanitario obbligatorio (Tso) è regolato dalla legge 23 dicembre 1978 n. 833, con gli articoli 33, 34 e 35. I suoi aspetti essenziali sono stati esaminati dal Garante nazionale nella Relazione al Parlamento dello scorso anno, a cui si fa riferimento per questi aspetti[15].

Il Tso è, per definizione, un ricovero psichiatrico coatto, attuato cioè contro la volontà del paziente. Si tratta quindi di una misura estrema, da applicare con cautela e solo laddove strettamente necessaria in quanto misura di privazione della libertà. Anche in questo caso, come negli altri contesti in cui è prevista, la privazione della libertà deve essere considerata l'ultima scelta, quando altre strade non sembrano percorribili. Tuttavia, nonostante tale precauzione, la sua applicazione appare non priva di rischi e di criticità.

Il Tso è, per definizione, un ricovero psichiatrico coatto, attuato cioè contro la volontà del paziente. Si tratta quindi di una misura estrema, da applicare con cautela e solo laddove strettamente necessaria in quanto misura di privazione della libertà. Anche in questo caso, come negli altri contesti in cui è prevista, la privazione della libertà deve essere considerata l'ultima scelta, quando altre strade non sembrano percorribili.

In linea generale, il processo di scelta delle cure si fonda su tre principi

15. Garante nazionale, *Relazione al Parlamento 2017*, pp. 136 – 140.

basilari: la completezza delle informazioni fornite dal medico; la libera scelta del paziente debitamente informato; la capacità di decidere del paziente. Nel caso dell'attivazione di un trattamento sanitario obbligatorio per una acuzie di carattere psichico, invece, il principio della libera scelta del paziente non è più valido ed è sostituito da una imposizione di un trattamento sanitario. Rimane, comunque, un residuo di tale principio che si esprime nel fatto che i medici sono chiamati a verificare sempre, prima della sua applicazione, l'esistenza di possibili alternative e ove queste siano assenti a impegnarsi per ottenere al più presto il consenso del paziente, trasformando il trattamento da obbligatorio a volontario. La mancanza o l'insufficienza di tali azioni da parte del personale sanitario potrebbero delineare una violazione della stessa norma che prefigura i Tso. La valutazione del percorso decisionale che ha portato alla scelta del Tso rientra anch'essa nell'analisi e nella considerazione del Garante nazionale.

La seconda criticità nell'applicazione del Tso è relativa al rischio di sovrapposizione concettuale tra obbligatorietà e contenzione, considerando quest'ultima quale strumento intrinsecamente connesso alla non volontarietà del trattamento, nonché prioritario se non unico nella gestione delle acuzie.

La seconda criticità nell'applicazione del Tso è relativa al rischio di sovrapposizione concettuale tra obbligatorietà e contenzione, considerando quest'ultima quale strumento intrinsecamente connesso alla non volontarietà del trattamento, nonché prioritario se non unico nella gestione delle acuzie. Si tratta di concezioni errate. A volte tali mis-concezioni emergono in situazione di altre e differenti crisi che non vengono riconosciute come tali: le insufficienze organizzative o di risorse di personale sono talvolta alla base della difficoltà a ipotizzare e prevedere soluzioni diverse e l'impellenza dell'obbligatorietà rende opaca tale ricerca che finisce, quindi, con l'assumere l'impropria fisionomia della necessità terapeutica.

L'inadeguatezza numerica del personale, infatti, può rendere più difficile l'intercettazione del disagio prima del manifestarsi della crisi, mentre la carenza di formazione del personale all'utilizzo di tecniche di *de-scalation* può portare a una sovra-utilizzazione dei mezzi contenitivi. Le pratiche di *de-scalation* attraverso tecniche, come per esempio l'*holding*, per contenere la crisi di aggressività del paziente, sono uno strumento prezioso per limitare il ricorso alla contenzione, attraverso l'ascolto del paziente e il dialogo finalizzato a creare una relazione positiva e a favorire la possibilità di una negoziazione per la ricerca di soluzioni e scelte condivise, con un uso contingente della forza e della limitazione fisica, sempre, comunque, di breve durata. Da ciò deriva l'importanza di formalizzare le procedure di contenzione e di informare il paziente prima della sua applicazione. Per il monitoraggio del corretto uso della contenzione sono fondamentalil'accurata e completa compilazione dei registri di contenzione con l'ora di inizio e di fine, l'indicazione dei controlli effettuati dal personale, l'osservazione e la rilevazione dei parametri vitali del paziente. Anche tale aspetto è oggetto di attenta analisi da parte del Garante nel corso delle visite ai Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc).

Le prime visite sono state indicative innanzitutto della volontà del personale, ai diversi livelli, di superare la logica del mini-reparto nascosto agli sguardi e situato in luoghi spesso angusti. Nel passato anche in prossimità di camere mortuarie, tuttora in alcuni casi in seminterrati di reparti ospedalieri. Ma, fortunatamente, accanto a queste situazioni il Garante ha verificato una forte volontà di cambiamento, soprattutto nel personale con una formazione più recente, meno centrata sul doppio aspetto: del paziente non in grado di autodeterminarsi e, quindi, mero oggetto di piani definiti senza alcun suo coinvolgimento; luogo in cui la sovrapposizione del *security* al *care* gioca in favore del primo fattore.

Ovviamente non è compito del Garante nazionale interferire e tantomeno sovrapporsi alla decisione medica, ma è suo compito innanzitutto capire come l'elaborazione delle stesse decisioni mediche possano tradursi o meno in fattori di accrescimento del rischio di istituzionalizzazione e di conseguente

auto-segregazione. In secondo luogo, capire se e come i contesti di implementazione degli stessi piani terapeutici – a cominciare da quella parte che prevede una residenzialità privativa della libertà in appositi reparti chiusi, quali gli attuali Spdc – siano tali da assicurare la tutela dei diritti fondamentali della persona. Non solo alla cura, ma a non subire maltrattamenti, a essere ospitati in strutture decenti, a percepire con continuità il rispetto della propria dignità.
Infine, secondo il Garante nazionale servirebbero delle linee guida nazionali che rendano maggiormente omogeneo sul territorio il ricorso al Tso, favorendo in tal modo il superamento di disparità regionali nel ricorso a una misura così estrema. Salta agli occhi l'accentuata disomogeneità e i picchi in alcune Regioni così come i cali in altre: nelle Marche il tasso per 10 mila abitanti si attesta al 5,68 mentre in Basilicata il tasso è pari a 0,72. Non potendo dipendere dall'aria di mare o di montagna, forse una riflessione e una analisi del fenomeno risulta necessaria.

25. Il Registro dei Tso e la notifica al Garante

La mancanza di dati chiari relativi alla procedura del Tso e al suo funzionamento rende molto più difficile l'attività di monitoraggio e quindi la possibilità di prevenire situazioni che potrebbero ledere i diritti delle persone. È questa una delle carenze che il Garante ha rilevato fin dall'inizio, come riportato anche nella precedente Relazione al Parlamento. I dati nazionali disponibili provengono, infatti, dalle statistiche dell'Istat, con tre limiti non secondari: non sono aggiornati, tanto che i più recenti riguardano l'anno 2016; rilevano solo le dimissioni; non comprendono i casi in cui il paziente presta il proprio consenso nel corso del trattamento, trasformando così il trattamento obbligatorio in trattamento volontario. Secondo tali dati, su tutto il territorio nazionale nel 2016 i pazienti dimessi da Tso sono stati 7.995. L'altra fonte è il Rapporto sulla salute mentale del Ministero della salute sul numero dei trattamenti e sui tassi di ricovero. Anch'esso però è aggiornato al 2015.

Per colmare tale lacuna, il Garante auspica che sia predisposto un Registro nazionale dei Tso, in cui siano riportate una serie di informazioni, quali: il numero complessivo dei pazienti ricoverati nei diversi Spdc; il numero complessivo dei pazienti sottoposti a Tso; il numero dei pazienti sottoposti a trattamento sanitario volontario; la data d'inizio del trattamento; la durata presumibile del trattamento all'atto dell'ingresso e la durata effettiva dello stesso; l'eventuale uso della contenzione (nelle sue diverse declinazioni); la durata della contenzione; la conversione del trattamento sanitario da obbligatorio a volontario per avvenuto consenso; il totale dei Tso effettuati nel corso dell'anno e la loro distribuzione sul territorio; la durata media dei trattamenti.

Si tratta di informazioni importanti che potrebbero rappresentare la base per un attento monitoraggio degli Spdc, dell'uso dei Tso e dell'eventuale "abuso" di esso e di eventuali trattamenti andati oltre i limiti

Libertà e salute

Il Garante auspica che sia predisposto un Registro nazionale dei Tso, in cui siano riportate una serie di informazioni, quali: il numero complessivo dei pazienti ricoverati nei diversi Spdc; il numero complessivo dei pazienti sottoposti a Tso; il numero dei pazienti sottoposti a trattamento sanitario volontario; la data d'inizio del trattamento; la durata presumibile del trattamento all'atto dell'ingresso e la durata effettiva dello stesso; l'eventuale uso della contenzione (nelle sue diverse declinazioni); la durata della contenzione; la conversione del trattamento sanitario da obbligatorio a volontario per avvenuto consenso; il totale dei Tso effettuati nel corso dell'anno e la loro distribuzione sul territorio; la durata media dei trattamenti.

del rispetto della dignità della persona o dei suoi diritti. Tale Registro, inoltre, andrebbe nella direzione di rendere maggiormente trasparente una procedura particolarmente sensibile, proprio perché prevede una limitazione, quando non una privazione, della libertà della persona. La carenza di dati certi rende infatti i Tso una misura estremamente opaca che episodi, molto rari ma estremamente gravi come alcuni accaduti, richiedono di superare. La conoscenza della situazione e la trasparenza sono due fattori fondamentali in qualsiasi azione di prevenzione, tanto più necessaria quando si parla di luoghi non pubblicamente visibili e accessibili quali sono appunto quelli della privazione della libertà.

Va ricordato poi che il Registro dei Tso favorirebbe un controllo che il nostro ordinamento non prevede, a differenza per esempio dell'ordinamento del Regno unito che fa esplicito riferimento a una procedura di controllo d'ufficio da parte dello Stato nei casi di mancata iniziativa di parte. La *Central Mental Health Authority* (Autorità centrale per la salute mentale), infatti, può di sua iniziativa, oltre che su denuncia di qualsiasi persona, ordinare un'ispezione o un'indagine nel caso di sospetta violazione della normativa nazionale in tema di salute mentale. In caso di accertata violazione, l'*Authority* può ordinare all'Istituto di salute mentale di apportare modifiche al fine di ripristinare la legalità e l'Istituto ha l'obbligo di rispettare l'ordine.

In una prospettiva di prevenzione e in un'ottica di collaborazione tra Istituzioni, al fine di favorire il monitoraggio degli Spdc e in particolare dei Tso, il Garante nazionale auspica nuovamente – come già fatto nella precedente Relazione – che si preveda normativamente la notifica al Garante stesso dei singoli provvedimenti di adozione di tutti i Tso disposti e degli eventuali rinnovi. Ciò consentirebbe all'Autorità di garanzia di individuare criteri di scelta degli Spdc da visitare, sulla base di dati aggiornati, così come avviene in altro ambito fin dal 2016 con le notifiche quotidiane al Garante delle operazioni di rimpatrio forzato dei migranti da parte della Direzione centrale per l'immigrazione e della Polizia di frontiera del Dipartimento della pubblica sicurezza.

L'attività di monitoraggio deve, infatti, poter contare sulla capillarità degli interventi sul territorio nazionale e sulla possibilità di visite a campione e non preannunciate sulla base di una informazione sull'adozione dei provvedimenti impositivi dei trattamenti sanitari. Ma tale procedura è anche di per sé, in quanto strumento di trasparenza, un prezioso strumento di prevenzione: è infatti importante che gli Spdc sappiano che il loro lavoro è oggetto di osservazione e analisi e, anche, di possibile verifica sul campo in una prospettiva di miglioramento del loro stesso lavoro e che sappiano di poter contare su un'Istituzione "alleata" nella ricerca di migliori risposte alle esigenze dei pazienti sotto il profilo della tutela dei loro diritti e del rispetto della loro dignità.

26. La contenzione

Troppo spesso la stessa locuzione «trattamento sanitario obbligatorio» rinvia mentalmente all'identificazione del concetto di coercizione con quello di *contenzione*. Che obbligatorietà e coercizione possano andare di pari passo appare naturale, anche se l'aspetto coercitivo non esclude un elemento di convincimento e forse anche di richiesta da parte della persona oggetto di trattamento, consapevole eventualmente di proprie difficoltà a corrispondere a quanto il trattamento prevede. Diversa è la corrispondenza tra coercizione e contenzione, nelle molteplici forme che questa può assumere.

Innanzitutto, sebbene l'immaginazione vada direttamente al tipo «meccanico» della contenzione – cioè alla cosiddetta «contenzione fisica» – è indubbio che questa non sia la sola forma che tale pratica può assumere: frequente e meno visibile allo sguardo non professionale è la contenzione farmacologica, che indicazioni internazionali classificano come *chemical restraint*, così come quella di tipo ambientale consistente nella collocazione della persona in fase di acuzie in ambiente privo di qualsivoglia suppellettile, spesso anche di qualsivoglia stimolazione visiva di colori. Tutte situazioni, queste, che il Garante nazionale ha potuto verificare nel corso delle sue visite nell'ultimo anno a diverse strutture: in un paio di casi attuata all'interno di strutture difficilmente classificabili come sanitarie. Così come il Garante si è misurato con una grande disomogeneità del ricorso a metodi contenitivi, spaziando da presidi ospedalieri ove essi sono raramente se non mai praticati ad altri dove i casi appaiono ricorrenti e anche di preoccupante durata. Per esempio, in due Istituti penitenziari, in zone formalmente definite come parti integranti dell'area sanitaria, ma difficilmente riconoscibili come tali. In un caso, il Garante nazionale ha chiesto e ottenuto l'immediata chiusura della struttura, nell'altro è stato il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria, a cui era stata segnalata dal Garante, a provvedere al suo smantellamento. Purtroppo anche in questi casi – che siamo certi appartengano al passato – il ricorso a essa e in tali strutture era stato autorizzato dallo psichiatra.

Il Garante si è misurato con una grande disomogeneità del ricorso a metodi contenitivi, spaziando da presidi ospedalieri ove essi sono raramente se non mai praticati ad altri dove i casi appaiono ricorrenti e anche di preoccupante durata.

Il tema è senza dubbio oggetto di posizioni distanti e contrapposte, sia sul piano teorico che nella pratica attuativa: in una delle più recenti visite a un Servizio psichiatrico di diagnosi e cura, fasce contenitive sono state trovate attaccate a un letto all'interno di una stanza a più posti, con un indubitabile effetto negativo sui presenti. La contrapposizione delle posizioni ha trovato una particolare incisività alcuni anni fa nel momento in cui è stato segnalato, prima agli organi di controllo internazionale e poi alla Procura del luogo, il decesso di una persona, Franco Mastrogiovanni, nell'agosto 2009 nell'Ospedale di Vallo della Lucania dopo 87 ore di contenzione, peraltro registrata su un video che ha reso noti modalità, assenza di attenzione e cura, nonché una situazione che pienamente rientra in quella definizione di «trattamento inumano o degradante» di cui parla l'articolo 3 della Convenzione per i diritti umani.

Nella sentenza di condanna in appello a Salerno il giudice colloca la contenzione comunque quale *extrema ratio* all'interno del dovere di protezione che grava sul personale che ha in carico la persona

assistita, negandone funzione terapeutica e circoscrivendola alla finalità cautelare per sottrarre la persona a gravi danni: quindi, per tempi brevi e in via eccezionale. Naturalmente essa deve essere contornata da un insieme di obblighi procedurali che vanno dall'effettiva considerazione come misura estrema, alla continuità dell'osservazione e della presenza del personale sanitario, alla sua rimozione nel più breve tempo possibile, alla necessità di supportare la sua avvenuta applicazione con elementi dialogici di spiegazione in modo da ricostruire nel paziente una possibile comprensione dell'esperienza vissuta, oltre che alla rigorosa registrazione di tutte le fasi della sua (breve) applicazione. Sono questi criteri formalmente riconosciuti in molti Protocolli sul suo impiego definiti da Aziende sanitarie locali, che il Garante è tenuto a esaminare, con il supporto di professionalità tecniche e a verificare nella concreta applicazione. Purtroppo nel corso dell'anno non sono state assenti situazioni in cui ci si è trovati di fronte a Protocolli poco noti o parzialmente applicati, a contenzioni fisiche prolungate, quasi come modalità trattamentali ordinarie per soggetti ritenuti "difficili" , nonché a registrazioni carenti.

Non ha il Garante il compito di entrare in un dibattito medico specifico che esula dalla sua competenza e dal suo mandato. Ha però il dovere di verificare il rispetto dei parametri sopra accennati, relativi a tempi, effettivo continuo controllo, modalità esecutive, frequenza, registrazione, rispetto della privatezza del paziente in momenti così incidenti sulla sua persona, effettiva attività di spiegazione e confronto, una volta che la misura sia disapplicata. Aiutano alla sua opera di monitoraggio le *Indicazioni* formulate dal Comitato di bioetica del 23 aprile 2015[16] che il Garante assume come proprie direttrici per orientarsi in tale area: il monitoraggio scrupoloso delle pratiche attuative dei Protocolli, l'assoluto divieto di quelle non corrispondenti a criteri di rispetto della dignità del paziente, l'adozione di una linea riduzionista volta al graduale superamento del ricorso a essa. Il parere del Comitato del resto opportunamente riporta il tema sotto la lente della lettura congiunta degli articoli 13 e 32 della Costituzione per sottolineare che «(anche) sotto il profilo giuridico la contenzione meccanica solleva, pur limitando lo sguardo a una prospettiva ancorata alla situazione normativa attuale, questioni di non facile soluzione e sulle quali la riflessione, lungi dall'essere giunta a una piena condivisione da parte degli interpreti, si sta ancora sviluppando»[17]. Per questo formula alcune indicazioni al Governo e alle Regioni che considerano tutte le forme di contenzione, incluse quelle riguardanti gli anziani per i quali essa è a volte adottata anche sotto il profilo del mantenimento posturale, e che si basano sulla necessità preliminare di incrementare la ricerca sulla contenzione in rapporto alla cultura dei servizi nonché sulla richiesta di un attento monitoraggio delle prassi quotidiane dei reparti, con specifica attenzione all'appropriata e chiara registrazione di motivazioni, metodi adottati e sviluppo della temporanea applicazione per ciascun caso di ricorso a essa.

Su questa base le raccomandazioni del Comitato di bioetica invitano a «predisporre programmi finalizzati al superamento della contenzione nell'ambito della promozione di una cultura generale della cura rispettosa dei diritti, agendo sui modelli organizzativi dei servizi e sulla formazione del personale» e di «promuovere l'innovazione, introducendo standard di qualità che favoriscano i servizi

16. Presidenza del Consiglio dei ministri, Comitato nazionale di bioetica, *La contenzione: problemi bioetici,* 23 aprile 2015, http://bioetica.governo.it/media/170733/p120_2015_la-contenzione-problemi-bioetici_it.pdf

17. Cit., pagina 11.

e le strutture *no restraint*», oltre a richiedere di «incrementare la diffusione e la qualità dei servizi rivolti ai soggetti più vulnerabili, in quanto tali più esposti a subire pratiche inumane e degradanti». E ciò vale per tutte le forme di contenzione e per tutti i soggetti a cui esse possano essere applicate, non solo in ambito di acuzie psichiatrica, ma anche in quello, meno oggetto di attenzione, della gestione in residenze di anziani o disabili non in grado di mantenere una postura regolare e tantomeno di reagire.

Le raccomandazioni del Comitato di bioetica invitano a «predisporre programmi finalizzati al superamento della contenzione nell'ambito della promozione di una cultura generale della cura rispettosa dei diritti, agendo sui modelli organizzativi dei servizi e sulla formazione del personale» e di «promuovere l'innovazione, introducendo standard di qualità che favoriscano i servizi e le strutture *no restraint*» oltre a richiedere di «incrementare la diffusione e la qualità dei servizi rivolti ai soggetti più vulnerabili, in quanto tali più esposti a subire pratiche inumane e degradanti».

Penalità e libertà

Penalità e libertà

27. La penalità osservata

Nei 191 Istituti penitenziari per adulti, distribuiti sul territorio italiano, con una capienza complessiva di 50.619 posti, le persone detenute alla data del 30 aprile 2018 erano 58.285; un anno prima, nel 2017, erano 56.436, mentre nel 2016 erano 53.725. Numeri dunque in aumento, seppur con un andamento di crescita negli ultimi mesi meno rapido, che descrivono una situazione che occorre tenere scrupolosamente sotto controllo.

Nei 191 Istituti penitenziari per adulti, distribuiti sul territorio italiano, con una capienza complessiva di 50.619 posti, le persone detenute alla data del 30 aprile 2018 erano 58.285; un anno prima, nel 2017, erano 56.436, mentre nel 2016 erano 53.725. Numeri dunque in aumento, seppur con un andamento di crescita negli ultimi mesi meno rapido, che descrivono una situazione che occorre tenere scrupolosamente sotto controllo.

Nei 191 Istituti penitenziari per adulti, distribuiti sul territorio italiano, con una capienza complessiva di 50.619 posti, le persone detenute alla data del 30 aprile 2018 erano 58.285; un anno prima, nel 2017, erano 56.436, mentre nel 2016 erano 53.725. Numeri dunque in aumento, seppur con un andamento di crescita negli ultimi mesi meno rapido, che descrivono una situazione che occorre tenere scrupolosamente sotto controllo, anche se certamente lontana da quella allarmante che aveva portato l'Italia a essere condannata per le condizioni delle sue carceri dalla Corte Edu nel 2013. Con i provvedimenti adottati in conseguenza di quella sentenza "pilota" i numeri sono consistentemente calati, fino a giungere a 52.434 in ottobre 2015, per poi riprendere la via dell'aumento, più lento, ma apparentemente inesorabile e del tutto irrelato ai numeri che indicano una riduzione dei reati denunciati.

Per questo è obbligo per il Garante nazionale non sottovalutare questi dati e il loro effetto in molti Istituti o in alcune specifiche sezioni anche perché esiste ancora una differenza di circa diecimila posti tra la capienza ufficiale e la presenza di detenuti, pur considerando che i parametri italiani per calcolare la capienza sono ben superiori a quelli suggeriti dagli organi di controllo europei[1]. Inoltre, la non uniforme distribuzione del dato nel territorio nazionale – come è ovvio che sia, date le differenti tipologie di detenuti, le necessità di giustizia nel caso di persone in custodia cautelare, nonché il mantenimento per quanto possibile della "territorialità" dell'esecuzione penale – comporta che in alcune situazioni le presenze raggiungano valori superiori al 150 percento della capienza regolamentare. È bene ricordare, proprio in ragione dei diversi fattori che non consentono la uniforme e generalizzata distribuzione di detenuti, che il livello di presenza non dovrebbe essere uguale alla capienza, perché non dovrebbe superare all'incirca il suo 85 percento affinché il sistema non presenti una condizione di sovraffollamento.
Partendo da questo aspetto – al contempo apparentemente computistico e sostanzialmente fondamentale nella vita detentiva – il Garante nazionale ha preparato l'analisi preliminare per le sue

1. L'Italia calcola la capienza regolamentare sulla base del criterio di "abitabilità" delle civili abitazioni, che prevede nove metri quadrati per l'alloggiamento di una singola persona e di ulteriori cinque metri quadrati per ogni ulteriore persona (parametro ribadito dalla circolare ministeriale del 17 novembre 1988 e mai modificato). Tuttavia questo parametro meramente teorico e mai rispettato, è nella pratica recente sostituito dalla certezza, riscontrata in tutte le visite agli Istituti, che assicurare tre metri quadrati a ciascun detenuto sia condizione non solo necessaria, ma anche sufficiente, insomma una sorta di nuovo parametro regolamentare.
Il Garante nazionale ha più volte raccomandato, nei suoi Rapporti sulle visite effettuate, di non considerare il limite di tre metri quadrati per ciascun detenuto come lo spazio "ideale", ma la soglia al di sotto della quale si ha forte presunzione di violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) con il rischio di condanna per trattamento inumano e degradante. Ha altresì ricordato che nel suo documento datato 15 dicembre 2015, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) ha previsto come standard sei metri quadrati per la collocazione di una singola persona più quattro metri quadrati per ogni altra persona, con il limite massimo di quattro posti per ogni stanza.

visite, che ovviamente riguardano molti altri fattori di possibile criticità ed elementi di altrettanto possibile positività, agli Istituti di pena. Ne ha finora (30 aprile 2018) visitati 71, in parte nel contesto di visite regionali a una varietà di strutture di privazione della libertà, in parte con visite *ad hoc* dovute a particolari circostanze o segnalazioni. La preparazione dettagliata, che consente di giungere in un Istituto avendo già una chiara visione dei parametri ufficialmente riportati, è resa possibile dall'accesso ai dati del Ministero della giustizia e del Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria – segnale di grande trasparenza che il Garante apprezza – che consente infatti di monitorare con continuità i dati numerici riportati dagli Istituti e gli eventi che essi segnalano all'Amministrazione centrale. Informazioni importanti, ma ovviamente non sufficienti, perché come più volte riportato, riandando a un numero della rivista *Il Ponte* del 1949, diretta da Pietro Calamandrei, «bisogna aver visto». Ancor meglio è vedere le condizioni della vita detentiva delle persone ristrette così come le condizioni di lavoro del personale che vi opera con quello sguardo cooperativo, ma intrusivo che è proprio del Garante nelle sue visite, peraltro non annunciate.

I Rapporti del Garante a seguito delle visite, inviati in prima istanza alle Amministrazioni competenti e successivamente pubblicati sul proprio sito[2] insieme alle risposte pervenute, raccontano la realtà del mondo penitenziario attraverso gli occhi delle delegazioni che all'interno di quegli Istituti hanno trascorso ore e giorni per approfondire, capire meglio e verificare ogni informazione, osservazione, denuncia, da qualsiasi parte esse provengano, che hanno esaminato documenti e parlato privatamente con le persone ristrette e tenuto riunioni con il personale. Nei Rapporti sugli Istituti penitenziari – diciassette finora pubblicati, comprendenti, salvo poche eccezioni, più Istituti di una stessa area territoriale – sono riportate anche le Raccomandazioni che il Garante rivolge alle Amministrazioni interessate, al fine di migliorare il livello di tutela dei diritti delle persone private della libertà, in stretta collaborazione con tutti gli attori coinvolti.

I Rapporti del Garante a seguito delle visite raccontano la realtà del mondo penitenziario attraverso gli occhi delle delegazioni che all'interno di quegli Istituti hanno trascorso ore e giorni per approfondire, capire meglio e verificare ogni informazione, osservazione, denuncia, da qualsiasi parte esse provengano, che hanno esaminato documenti e parlato privatamente con le persone ristrette e tenuto riunioni con il personale.

Nel corso dell'anno, il Garante ha voluto raccogliere in un testo, *Norme e normalità*, tutte le Raccomandazioni indirizzate nel primo anno e mezzo di attività all'Amministrazione penitenziaria e relative alle visite fatte negli Istituti per adulti. Ne emerge non solo il quadro delle criticità rilevate, ma anche la griglia di osservazione del Garante, strutturata secondo una serie di indicatori: le condizioni materiali e igieniche delle strutture, gli spazi comuni, le sezioni particolari, quelle a regime speciale ex articolo 41 bis o.p., la qualità della vita detentiva e il regime concretamente proposto, i modi con cui sono gestite le criticità e la loro regolare registrazione, la prevenzione e la gestione della radicalizzazione in carcere. Infine, anche il tema del rispetto dei diritti di chi in carcere è ospitato e – tema rilevante non sempre sotto la dovuta lente di attenzione – i diritti di chi vi lavora e le condizioni in cui si realizza tale quotidiano non semplice lavoro.

Ma le visite del Garante non si limitano alla mera verifica della conformità alla normativa nazionale o sovranazionale. Il suo approccio è di tipo olistico: si fonda sulla verifica della complessiva situazione che di fatto si determina e non del singolo provvedimento e del suo presupposto legale. Le Raccomandazioni prendono origine proprio da tale approccio e, pur non avendo efficacia vincolante

2. www.garantenpl.it

diretta, vanno a costruire un sistema di indicazioni pregnanti – a cui spesso ci si riferisce come *soft law* – con un ruolo di *moral suasion* nei confronti delle Istituzioni pubbliche. Obiettivo è arrivare a definire un sistema di standard nazionali elementari degli Istituti penitenziari, che si affianchino e dialoghino con quelli sovranazionali, come le *Regole penitenziarie europee*[3], le *Nelson Mandela rules*[4] e gli standard del Cpt[5].

Norme e normalità si inserisce in questo percorso, e la positiva accoglienza che ha avuto tra gli operatori dell'Amministrazione penitenziaria, i magistrati di sorveglianza e anche il mondo accademico rappresenta un segnale importante ed è anche l'espressione di un vuoto che la raccolta delle Raccomandazioni ha in qualche modo colmato. Ma forse sta anche a indicare finalmente un'attenzione diversa al sistema di *soft law* anche nel nostro Paese. Il lavoro di raccolta e sistematizzazione delle Raccomandazioni può essere considerato come parte integrante di questa Relazione, pur affiancandola come pubblicazione autonoma.

28. Le vulnerabilità

La prima attenzione che il Garante nazionale vuole richiamare nella parte di questa Relazione dedicata all'area penale è rivolta ai soggetti vulnerabili.

La prima attenzione che il Garante nazionale vuole richiamare nella parte di questa Relazione dedicata all'area penale – cioè alla privazione della libertà personale a seguito di provvedimento di tale natura – è rivolta ai soggetti vulnerabili. Se, infatti, la privazione della libertà è sempre tema che richiede particolare attenzione circa la scrupolosa tutela dei diritti proprio per la vulnerabilità intrinseca alla situazione di restrizione, è però vero che la necessità dello sguardo e della vigilanza preventiva e protettiva delle Istituzioni deve innanzitutto direzionarsi ai soggetti già intrinsecamente vulnerabili per altri motivi derivanti dalla loro situazione personale o relazionale. Qualsiasi persona detenuta, indipendentemente dalle ragioni che lo hanno portato alla privazione della libertà, si trova in una situazione di vulnerabilità. Tuttavia, alcune persone detenute o gruppi di detenuti sono particolarmente a rischio e richiedono maggiore attenzione e protezione.

Come è affermato dall'articolo 2 degli *Standard minimi per il trattamento penitenziario* (le cosiddette *Nelson Mandela Rules*), «affinché il principio di non discriminazione venga messo in pratica, le carceri e l'Amministrazione penitenziaria devono tener conto delle esigenze individuali dei detenuti,

3. Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee.

4. *Standard minimi per il trattamento penitenziario,* Assemblea generale delle Nazioni unite, 19 dicembre 2015.

5. https://www.coe.int/en/web/cpt/standards

in particolare delle categorie più vulnerabili negli ambienti carcerari. Sono necessarie e non devono considerarsi discriminatorie le misure di protezione e promozione dei diritti dei detenuti con esigenze speciali»[6].

Difficile accettare di considerare le persone per "categorie" e non in base alla loro irripetibile individualità. Ma, le istituzioni totali, che regolano l'intera giornata di alti numeri di persone, abituano a raggrupparle in insiemi ritenuti omogenei perché ravvisano rispetto a essi possibili criticità che li accomunano. Così ci si abitua a scrivere regole "di base" di gestione di tali criticità che tutelino i loro diritti, considerando queste persone come un "gruppo omogeneo" rispetto a questi aspetti. Non bisogna perdere tuttavia la prospettiva di non cessare di considerare che ciascuna persona del gruppo, apparentemente omogeneo, è portatrice di bisogni propri, che deve interagire normalmente con tutte le altre persone che vivono nell'istituzione e non solo con quelle accomunate a lei dalla presunta omogeneità, che la categorizzazione deve servire soltanto a risolvere le criticità e non diventare criterio per una modalità di vita separata. Altrimenti le categorie diventano il fondamento della ghettizzazione e le persone non vengono protette, bensì separate dalle altre, rimuovendo forse la criticità da cui si è partiti, ma creandone certamente altre, spesso più gravi.

Con questa premessa, il Garante ha monitorato le condizioni di detenzione delle persone di diverso orientamento sessuale, pur nelle diverse sfumature che tale generica categoria comporta: l'acronimo Lgbti racchiude, parzialmente, i diversi orientamenti, tutti accomunati nella situazione detentiva da un'accentuata vulnerabilità.

Il Garante ha monitorato le condizioni di detenzione delle persone di diverso orientamento sessuale, pur nelle diverse sfumature che tale generica categoria comporta: l'acronimo Lgbti racchiude, parzialmente, i diversi orientamenti, tutti accomunati nella situazione detentiva da un'accentuata vulnerabilità.

In alcune realtà penitenziarie visitate sono state riscontrate prassi di collocazione in sezioni o celle specifiche che, se da un lato possono andare incontro alle esigenze di protezione, dall'altro possono al contrario causare ulteriore discriminazione ed emarginazione. In particolare, quando la separazione diviene totalizzante dell'intera giornata e, quindi, anche delle possibilità comunicative. Frequentemente, infatti, il Garante ha verificato come tali soluzioni abbiano dato luogo a serie problematiche: minore accesso ai diritti riconosciuti agli altri ristretti; minore offerte trattamentali; esclusione dalle attività comuni, anche quelle scolastiche; mancanza di un servizio sanitario adeguato ai loro specifici bisogni assistenziali. Sebbene, quindi, l'obiettivo dichiarato sia di tenere queste persone al riparo da atti di omofobia e violenze, il sistema adottato finisce per escluderle dalle attività di rieducazione e dalla vita detentiva quotidiana e alla richiesta di protezione si tende a rispondere con esclusione e isolamento. Il Garante ribadisce che la protezione, quando richiesta, va assicurata senza che quest'ultima porti alla diminuzione della possibilità di partecipare alla vita comune e ai percorsi trattamentali.

L'analisi dei dati che emerge dal sistema informatico di dialogo tra Amministrazione centrale e Isti-

6. Regola 2.2 degli *Standard minimi per il trattamento penitenziario,* Assemblea generale delle Nazioni unite, 19 dicembre 2015.

Purtroppo però va sottolineato che anche in alcuni Istituti ove le persone di diverso orientamento sessuale sono ospitate in sezioni genericamente indicate come «per protetti», gli stampati che riportano la loro collocazione indicano la dizione «protetti – omosessuali»; tali stampati vengono gestiti da tutto il personale, inclusi gli amministrativi, con una inaccettabile non tutela della privatezza della persona detenuta. Il Garante chiede che tale pratica sia con urgenza rivista su tutto il territorio nazionale.

tuti[7] indica due sezioni specificatamente definite per «detenuti omosessuali», una nel Provveditorato del Piemonte-Liguria-Val d'Aosta, l'altra in Campania, con un totale di 22 presenze, rispettivamente otto nella prima e quattordici nella seconda. Già nello scorso anno il Garante nazionale è intervenuto, con successo, per la chiusura dell'esperienza di una analoga sezione in Friuli-Venezia Giulia. Ribadisce anche in questa Relazione che tali sezioni così denominate e così concepite costituiscono un'inaccettabile discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale, soprattutto quando la collocazione in esse è riportata – come il Garante ha verificato – in ogni documentazione relativa al detenuto. La protezione dovuta deve realizzarsi in forme che tutelino riservatezza e non discriminazione. Purtroppo però va sottolineato che anche in alcuni Istituti ove le persone di diverso orientamento sessuale sono ospitate in sezioni genericamente indicate come «per protetti», gli stampati che riportano la loro collocazione indicano la dizione «protetti – omosessuali»; tali stampati vengono gestiti da tutto il personale, inclusi gli amministrativi, con una inaccettabile non tutela della privatezza della persona detenuta[8]. Il Garante chiede che tale pratica sia con urgenza rivista su tutto il territorio nazionale.

Queste disattenzioni di fatto escludenti, seppure non volute, oltre a porre interrogativi sul piano della tutela dei diritti e del rispetto della persona, determinano un fattore aggravante della situazione psicologica spesso già difficile e fonte di disagio che accompagna lo stato di detenzione delle persone Lgbti e che a volte si manifesta in comportamenti autolesivi che fanno temere per la stessa sopravvivenza della persona. È fondamentale invece mettere in pratica un'idea di esecuzione penale capace di offrire opportunità differenti a individui differenti, così non contraddicendo il principio di una esecuzione penale improntata all'inclusione, al rispetto delle diversità, alla piena e concreta affermazione della dignità di ogni persona.

Una osservazione a parte riguarda le persone transessuali, attualmente censite in 10 sezioni specifiche con 58 presenze[9], tutte collocate in Istituti maschili. Il Garante nazionale ha da tempo espresso l'opinione che sia più congruo ospitare tali sezioni specifiche in Istituti femminili, dando maggior rilevanza al genere, in quanto vissuto soggettivo, piuttosto che alla contingente situazione anatomica. Nello scorso anno aveva valutato con soddisfazione la stesura di un decreto del ministro che, almeno in

7. Applicativo del Dap dal titolo *Monitoraggio Corte europea*. Sistema particolarmente apprezzato dal Comitato per l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu, che opera nell'ambito del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. L'avere realizzato un sistema, in aggiornamento continuo, che permetta di tenere sotto controllo gli spazi dei diversi Istituti e la collocazione in essi dei detenuti è stato uno degli elementi considerati per la chiusura (8 marzo 2016) della procedura aperta con la sentenza "pilota" *Torreggiani e altri c. Italia* nel 2013.

8. La questione è stata sollevata con la Direzione di un grande Istituto del Veneto poiché era stata trovata l'indicazione sopra riportata nello "scontrino" per la richiesta di spesa all'esterno; documento che transita ovviamente in molte manie non solo del personale. La Direzione ha risposto di non poter fare altrimenti perché tale è la classificazione della specifica sezione di «protetti» a cui quella persona era assegnata.

9. Dato riferito al 9 aprile 2018.

via sperimentale, andava in questa direzione e ridefiniva le sezioni destinate alle persone transessuali. Purtroppo il decreto non è stato più emanato e il tema sembra sparito dall'agenda delle urgenze. Per questo, raccomanda che sia almeno riaperta la discussione, anche al fine di considerare le perplessità che possano averne frenato il percorso. Ribadisce comunque, che anche per tali sezioni, la cui specificità è ineliminabile, valga il principio dell'inclusività nella vita detentiva generale dell'Istituto e che siano predisposte sia attività specifiche, sia attività in comune con altre persone detenute.

Più in generale, il Garante nazionale auspica una maggiore diffusione di una cultura del rispetto dei diritti di ogni individuo, qualunque sia la sua specificità, nell'ambiente penitenziario, mediante specifici interventi di informazione, sensibilizzazione e formazione rivolti al personale dell'Amministrazione penitenziaria ai vari livelli, al fine di combattere le discriminazioni interne e la ulteriore marginalizzazione. È in questa prospettiva, di diffondere una cultura di rispetto nei confronti delle persone Lgbti, che il Garante sta lavorando, insieme alla *Association pour la prévention de la torture* (Apt) di Ginevra, ad altri Npm e ad Associazioni del Terzo settore di vari Paesi, alla costruzione di *Linee guida* condivise per il monitoraggio dei diritti di tali persone nei luoghi di privazione della libertà, siano essi Istituti penali, Centri di detenzione per migranti, locali delle Forze di Polizia.

Molte altre sono le categorie di detenuti particolarmente "a rischio" per i quali la detenzione può trasformarsi in una sorta di "catalizzatore" delle vulnerabilità; soggetti svantaggiati, che si trovano ad affrontare la sfida di relazionarsi con sé stessi e con gli altri all'interno di un'istituzione totale che, nonostante offra opportunità effettive di presa in carico e cura, si rivela nel complesso inadeguata nel rispondere alle drammatiche condizioni di multi-problematicità che la attraversano.

La considerazione che manifesta una diffusa sotto-cultura, presente nella società esterna e anche tra le persone responsabili a vari livelli della privazione della libertà, rispetto a Rom, Sinti e Camminanti porta a indicare anche tale gruppo come vulnerabile rispetto al riconoscimento dei propri diritti nelle situazioni di detenzione. Il problema riguarda gli Istituti detentivi della larga maggioranza dei Paesi europei, in alcuni dei quali questo gruppo rappresenta tradizionalmente un insieme numericamente cospicuo e spesso di non semplice gestione, in altri, soprattutto nell'ambito dell'Europa occidentale, un insieme la cui presenza è andata aumentando in anni più recenti e che spesso è scelto come "nemico" comune da gruppi di popolazione, per altri aspetti molto distanti tra loro. Alcune criticità detentive – per esempio, la presenza di bambini insieme alle madri detenute – sono quasi prerogativa specifica di questa "categoria" di persone private della libertà, così come lo è per buona parte la presenza di minori negli Istituti penali minorili. Nel riconoscere la cultura minoritaria, ma da secoli radicata di Rom, Sinti e Camminanti, siano essi nomadi od ormai largamente stanziali, fatica la collettività esterna e, quindi, è arduo pensare che gli elementi di difficoltà di accettazione e positiva inclusione possano essere superati in una istituzione che fa della segregazione e della compartimentazione per gruppi e sezioni il proprio tratto distintivo. Tuttavia, una cultura di inclusione di tutte le diversità può iniziare proprio laddove si è accomunati dalla negatività della situazione contingentemente vissuta e dalla implicita condivisione che essa può determinare. Sempre se, in questo come in altri casi, chi vi opera sia attrezzato sul piano formativo a leggere i tratti di coesione e a non incrementare invece separazione ed emarginazione.

La considerazione che manifesta una diffusa sotto-cultura, presente nella società esterna e anche tra le persone responsabili a vari livelli della privazione della libertà, rispetto a Rom, Sinti e Camminanti porta a indicare anche tale gruppo come vulnerabile rispetto al riconoscimento dei propri diritti nelle situazioni di detenzione.

Penalità e libertà

Analoghe riflessioni possono essere sviluppate per l'insieme vulnerabile rappresentato dagli stranieri, ormai presenti in modo consistente – 19.844 presenze, pari al 34,11% della popolazione detenuta al 30 aprile scorso – soprattutto nelle Case circondariali delle grandi città dove raggiungono percentuali ben superiori alla metà della popolazione ristretta. Per le accortezze nell'affrontare i problemi specifici che gli stranieri presentano, a partire spesso dall'assenza di vincoli familiari che consentano di avere visite e supporto e ancor più spesso affidati, anche sul piano materiale elementare, alla *pietas* delle organizzazioni di Volontariato, un buon riferimento è dato dalle Regole specifiche contenute nella Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa adottata il 10 ottobre 2012, dedicata appunto al trattamento degli stranieri in carcere[10].

Il disagio psichico è un fenomeno in crescita all'interno degli Istituti di pena: persone *borderline* o con disagio grave rappresentano una delle maggiori criticità segnalate dal personale, che si trova spesso a gestire situazioni senza alcuna formazione specifica e con grande responsabilità nel loro agire.

Molte sono le situazioni che a buon titolo possono essere comprese nel concetto di *vulnerabilità*: lo stesso numero di suicidi che alla data di redazione di questo paragrafo[11] consiste in 16 persone (che si sono tolte la vita in carcere nelle prime 16 settimane del 2018) ne è per molti aspetti un indicatore, così come lo sono i tantissimi casi di autolesionismo registrati. Non solo, ma il disagio psichico è un fenomeno in crescita all'interno degli Istituti di pena: persone *borderline* o con disagio grave rappresentano una delle maggiori criticità segnalate dal personale, che si trova spesso a gestire situazioni senza alcuna formazione specifica e con grande responsabilità nel loro agire. A ciò si aggiunge la carenza di reparti che si possano prendere in carico queste persone. Il Garante nazionale ha rilevato, nel corso delle visite, come non solo i reparti di "Articolazione per la tutela della salute mentale" siano insufficienti, ma anche come molti di essi siano tali solo di nome: sono in parte meri reparti per l'osservazione psichiatrica ex articolo 112 del Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario (d.p.r. 230/2000), sezioni in concreto mai aperte per mancanza di un protocollo con la Azienda sanitaria territoriale o per carenza di personale. Dati che saranno esaminati più avanti in uno specifico paragrafo di questa Relazione, proprio per la loro rilevanza.

È decisivo, infine, sottolineare l'importanza della preparazione della persona "vulnerabile" al suo rientro nella vita libera e del sostegno di cui ha bisogno nei periodi immediatamente precedente e successivo alla sua scarcerazione: percorsi, fino a oggi quasi mai garantiti, nonostante la previsione dell'articolo 46 o.p. nonché dell'articolo 88 del citato Regolamento. Andrebbero invece attivati specifici programmi finalizzati a preparare il rientro nella società, attraverso la collocazione in reparti per persone detenute in via di dimissione, la realizzazione di percorsi interni ed esterni che consentano di sperimentare gradualmente il ritorno nella società, orientando alla soluzione dei problemi specifici connessi alle condizioni di vita familiare, di lavoro e di ambiente a cui dovranno andare incontro. La predisposizione di un apposito protocollo di dimissione che sia in grado di raccogliere dati utili per

10. Raccomandazione CM/Rec(2012)12 adottata in occasione della 1152ª riunione dei Delegati dei ministri, consultabile nel sito del Ministero della giustizia all'indirizzo:
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=3_1&facetNode_2=4_115&previsiousPage=mg_1_12&contentId=SPS1144611

11. 30 aprile 2018.

tracciare i punti di forza e quelli di debolezza di ognuna delle persone in dimissione e la sua applicazione sistematica nel periodo precedente alla scarcerazione può costituire uno strumento utile a consentire di programmare le misure per attenuare l'impatto dell'uscita.

29. Detenzione femminile

È sempre inadeguato e sostanzialmente scorretto inserire elementi di analisi che coinvolgono la differenza femminile all'interno di una riflessione sulla vulnerabilità. Concetto, questo, che porta sempre con sé una connotazione di minorità riconosciuta. Tuttavia, nel contesto della detenzione, questa collocazione è appropriata: perché il carcere è un'istituzione punitiva e di controllo pensata per i maschi, con regole definite attorno a tale pensiero e continua a essere tale, pur tra le molteplici voci che si alzano a dire che l'esecuzione penale è uguale per tutti e al contempo attenta a ogni specificità, a cominciare da quella di genere. Non è così. Non lo è stato storicamente sin dall'origine di tale istituzione, non lo è ancora oggi, salvo rare e ben apprezzate situazioni locali, e l'impostazione "maschio-centrica" dell'istituzione si ripresenta in molti aspetti di organizzazione della giornata e delle attività che spesso, quando si vuole accogliere tale differenza finisce col proporre attività che rispecchiano un modello femminile vetusto e legato a ruoli di subordine.

È sempre inadeguato e sostanzialmente scorretto inserire elementi di analisi che coinvolgono la differenza femminile all'interno di una riflessione sulla vulnerabilità. Concetto, questo, che porta sempre con sé una connotazione di minorità riconosciuta. Tuttavia, nel contesto della detenzione, questa collocazione è appropriata: perché il carcere è un'istituzione punitiva e di controllo pensata per i maschi, con regole definite attorno a tale pensiero e continua a essere tale, pur tra le molteplici voci che si alzano a dire che l'esecuzione penale è uguale per tutti e al contempo attenta a ogni specificità, a cominciare da quella di genere.

Del resto, la stessa astratta privazione della libertà quale misura della volontà punitiva, racchiude implicitamente in sé un concetto di "neutralità" – detenzione come criterio di uguale risposta al reato – che il pensiero femminile ha da tempo svelato come portatore di più sottili differenze; nel concreto il tempo sottratto alla vita esterna per un uomo e per una donna non hanno uguale peso, relativamente ai contesti lasciati, agli affetti, alle funzioni esercitate prima che la privazione della libertà li troncasse, alle relazioni da riannodare una volta scontata la pena. Alcuni anni fa il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria aveva attivato all'interno della sua struttura organizzativa un apposito settore dedicato alla riflessione sul tema della detenzione femminile, alle proposte, al monitoraggio delle situazioni concrete. Di ciò non si è più avuta notizia in anni recenti e purtroppo il Garante nazionale si è trovato di fronte ad alcune situazioni limite in cui, per esempio, quattro donne erano ristrette in un Istituto di ben più di centocinquanta uomini.

L'ingresso, fondamentale, di figure femminili nel personale, anche con ruoli di direzione e di comando della Polizia penitenziaria ha avuto un impatto importante nel percorso verso una nuova e migliore attenzione al tema, anche per i suoi riflessi sulla detenzione in generale, ma ancora molta strada deve essere fatta perché ovunque il punto di vista femminile sia colto come fattore significativo per ripen-

sare il carcere nel suo complesso e la sua quotidiana gestione, superando antiche maschiliste impostazioni. Non a caso si può osservare che ormai al termine del settantennale della Costituzione, mai una donna è stata a capo dell'Amministrazione penitenziaria.

La popolazione detenuta femminile rappresenta mediamente il 4% della popolazione detentiva totale. Al 30aprile 2018, infatti, le donne ristrette erano 2.415 su un totale di 58.285 (pari al 4,1%), distribuite in quattro Istituti femminili (Venezia-Giudecca, Roma, Napoli e Trani) e 150 sezioni femminili all'interno di Istituti maschili.

La disattenzione si sedimenta anche sul ruolo residuale che i numeri assegnano alla popolazione detenuta femminile. Questa rappresenta mediamente il 4% della popolazione detentiva totale. Al 30 aprile 2018, infatti, le donne ristrette erano 2.415 su un totale di 58.285 (pari al 4,1%), distribuite in quattro Istituti femminili (Venezia-Giudecca, Roma, Pozzuoli e Trani) e 150 sezioni femminili all'interno di Istituti maschili. Difficile capire quale delle due situazioni determini maggiore o minore problemi per una donna detenuta: perché la collocazione in uno degli Istituti, necessariamente pochi, spesso porta con sé la lontananza dai propri contesti e affetti, mentre quella nelle sezioni, certamente più diffusa e quindi di maggior prossimità, porta con sé l'irrilevanza all'interno di strutture pensate e gestite quasi esclusivamente per la detenzione maschile.

Infatti, l'esiguità numerica, lungi dal favorire una maggiore attenzione, si traduce troppo spesso in una considerazione di tipo residuale. Se da un lato è comprensibile che a fronte di un'insufficiente offerta lavorativa e trattamentale, si tenda a proporla alla popolazione più numerosa, e quindi ai detenuti uomini, ciò rischia, dall'altro, di trasformarsi in una penalizzazione delle donne, solo in quanto minoranza. Colpisce in alcune sezioni l'assoluto vuoto trattamentale: assenza di lavoro, di progetti, di laboratori e talvolta anche delle stesse attività scolastiche, per la mancanza dei numeri minimi per comporre una classe. Le donne, ristrette in piccole sezioni degli Istituti, non di rado si devono accontentare di fare piccoli lavori a maglia o all'uncinetto nelle loro stanze cosiddette «di pernottamento» per riempire in qualche modo il tempo vuoto del carcere. Il Garante nazionale, nel suo Rapporto sulla visita in Liguria[12] ha, per esempio, riscontrato, anche in un Istituto, quale è quello di Pontedecimo in cui il numero delle donne equivale a quello degli uomini[13], «chiari elementi di differenziazione di genere che, seppure non riferibili a una esplicita volontà, di fatto agiscono in modo discriminante: gli spazi a disposizione delle detenute sono più angusti (le donne sono in stanze da due, gli uomini in stanze singole); per le donne non *è disponibile alcuna* palestra, che è invece disponibile per gli uomini, seppure con le difficoltà di accesso che saranno descritte in seguito; nelle sezioni maschili ci sono le salette di socialità in ogni piano mentre nelle sezioni femminili la socialità si fa in corridoio. Anche le attività trattamentali sembrano risentire di una visione stereotipata per cui le donne lavorano in cucina e in sartoria e agli uomini sono riservate le attività di informatica e di tipografia»[14].

Così come appare inaccettabile che per le visite mediche ginecologiche in taluni Istituti, come per

12. 17 – 21 ottobre 2016. Rapporto pubblicato, con relativa risposta sul sito del Garante nazionale www.garantenpl.it Le Raccomandazioni espresse a seguito della visita stentano tuttora a essere implementate, nonostante le assicurazioni fornite.

13. Nei giorni della visita erano presenti 59 donne e 58 uomini.

14. Rapporto sulla visita in Liguria cit. p. 40.

esempio la Casa circondariale "Salvatore Bacchiddu" di Sassari, si debba ricorrere sistematicamente alle visite esterne in ospedale perché non è prevista tra gli specialisti la figura di un ginecologo. Inutile dire che la prevenzione dei tumori femminili, che ormai sul territorio italiano è assicurata a tutte le donne con campagne informative e diagnostiche delle Aziende sanitarie territoriali, in tali condizioni è inimmaginabile: ecografie mammarie, mammografie o *pap test* non vengono proposte alle donne e sono garantite solo in caso di prescrizione medica, quindi in una prospettiva tipo reattivo. Si è inoltre osservato in più Istituti che le sezioni femminili negli Istituti maschili erano state ricavate in locali inadatti e isolati con inevitabili conseguenze di carattere organizzativo: valga come esempio, la sezione femminile della Casa circondariale di Avellino in cui la distanza dal corpo centrale delle altre sezioni detentive unita alla mancanza di una cucina autonoma e financo di carrelli termici fa sì che il cibo alle donne arrivi scotto e freddo.
Al contrario, esperienze molto positive sono state attuate negli Istituti femminili di Rebibbia (Roma) e di Venezia-Giudecca, ove le iniziative intraprese e la loro conduzione si sono poste spesso come esempi di modelli di detenzione possibile che realmente rispondano al principio di rendere la vita detentiva il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita all'esterno del carcere – principio, questo, richiamato come fondamentale dalle Regole penitenziarie europee. A questo proposito, il Garante nazionale raccomanda che tali iniziative non vengano interrotte o "sterilizzate" a seguito dell'avvicendamento possibile di figure apicali, per raggiunti limiti di età o altro, e che nella selezione del personale da assegnare si tenga conto dell'assoluta necessità di dare continuità a quanto avviato.

Una osservazione a parte – che sarà sviluppata nel paragrafo riservato alle varie "specialità" detentive – riguarda la sezione per le donne in regime speciale ex articolo 41 bis o.p. e quella per le donne in regime di "alta sicurezza 2", entrambe ubicate nell'Istituto di L'Aquila: situazioni in cui specialità e vulnerabilità finiscono col sovrapporsi oggettivamente, in modo del tutto indipendente dalla pericolosità delle persone detenute e dalle esigenze opportune di sicurezza. Situazioni che non possono determinare per le donne una condizione di isolamento o qualcosa a esso molto simile.

Più in generale va rilevato come ancora, nonostante alcuni sforzi dell'Amministrazione penitenziaria, manchi un approccio di genere che tenga conto di esigenze, caratteristiche e problematiche specifiche femminili, garantendo a tutte le donne ristrette, anche a quelle che si trovano in piccoli reparti all'interno di Istituti maschili, un'offerta e un percorso trattamentale all'altezza della situazione. Occorre insomma che l'Amministrazione penitenziaria faccia di più, attuando un salto di qualità in un'ottica culturale fondata sul riconoscimento della specificità di genere e quindi anche della detenzione femminile: offrire lo stesso trattamento per uomini e donne non solo non basta, ma non può che produrre risultati non equi e talvolta forse anche controproducenti.

Più in generale va rilevato come ancora, nonostante alcuni sforzi dell'Amministrazione penitenziaria, manchi un approccio di genere che tenga conto di esigenze, caratteristiche e problematiche specifiche femminili, garantendo a tutte le donne ristrette, anche a quelle che si trovano in piccoli reparti all'interno di Istituti maschili, un'offerta e un percorso trattamentale all'altezza della situazione.

30. Ancora bambini detenuti

Un discorso a parte merita la presenza di bambini di età compresa tra zero e tre anni all'interno degli Istituti di pena. Tale questione è periodicamente al centro dell'attenzione del mondo politico, sociale e anche del legislatore. Salvo poi ritrovarsi sempre allo stesso punto.

Un discorso a parte merita la presenza di bambini di età compresa tra zero e tre anni all'interno degli Istituti di pena. Tale questione è periodicamente al centro dell'attenzione del mondo politico, sociale e anche del legislatore. Salvo poi ritrovarsi sempre allo stesso punto. Nel 2011 è stata varata la legge 21 aprile 2011 n.62 dal titolo "Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori". Una normativa importante che indica l'eccezionalità della custodia cautelare e, in caso di necessità la previsione dell'arresto domiciliare o presso specifiche Case famiglia protette. Solo come istanza di ripiego compare la previsione della sistemazione in Istituti a custodia attenuata per detenute madri (Icam) – che è bene ricordare sono pur sempre strutture penitenziarie – al fine proprio di eliminare la presenza di bambini all'interno degli Istituti penitenziari. Il quadro è del tutto analogo per l'espiazione della pena e sia l'intenzione del legislatore, sia la lettura formale del provvedimento lascerebbero pensare che non si possano più trovare bambini dentro un normale carcere. La situazione non è così.

Alla data del 30 aprile del 2018 i bambini sotto i tre anni ristretti all'interno di Istituti di pena – in aree denominate «sezioni nido» – sono 27 (con 24 mamme); i bimbi possono restare con le madri fino all'età di 3 anni. Nei cinque Icam attivi ve ne sono 39 (con 32 mamme); qui si può restare fino ai 6 anni. I cinque Icam sono a Torino, Milano, Venezia, Cagliari e Lauro (Avellino). In Sardegna esiste inoltre un altro Icam a Senorbi; inaugurato nel luglio del 2014 ma di fatto mai entrato in funzione. La sua collocazione separata, a 48 km da Cagliari, rende difficile per una madre rinunciare al contesto relazionale per accedere a una situazione di semi-isolamento. Ovviamente questo apre interrogativi sulla pianificazione complessiva relativa alla collocazione delle strutture detentive.

Si tratta di un dato che non sembra andare nel senso auspicato dalla legge. Tuttavia, esso va corretto con quello delle donne con figli sotto i tre anni che si trovano in misura alternativa presso le Case famiglia. In primo luogo quella di recente apertura a Roma intitolata a Leda Colombini (*Casa di Leda*) che ospita fino a sei madri con bambini; in secondo luogo alcune strutture di Associazioni del Terzo settore. Ma l'informazione su quest'ultime sfugge sotto il profilo numerico perché non esiste una mappa di tali strutture, né un dato sulle presenze. Gli stessi Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria contattati non hanno saputo dare informazioni. Un elemento, questo, che il Garante legge come segnale di non sufficiente attenzione nei confronti di una situazione che dovrebbe interrogare con forza l'Amministrazione penitenziaria stessa.

La presenza di infanti che trascorrono i primi mesi se non anni della propria vita, proprio i più decisivi per la formazione, in un contesto come quello del carcere rappresenta di per sé un grave *vulnus*. E se, alcuni Istituti si sono attrezzati con sezioni o stanze nido che ruotano realmente attorno alle esigenze primarie del bambino, va detto che il Garante nazionale ha trovato, in alcune sue visite, anche sezioni che del nido non hanno davvero nulla: un reparto detentivo classico, talvolta anche in cattive condizioni materiali con carenza perfino di un lettino adatto a un bimbo di questa età, dove i bambini vivono non solo con le loro madri ma anche in promiscuità con le altre donne detenute. Più generalizzata la

mancanza di collegamenti con il territorio sia per quanto riguarda Associazioni del Terzo settore sia per quanto riguarda rapporti strutturati con gli asili esterni.

Per questi bambini, che imparano a parlare all'interno del carcere, che acquisiscono familiarità con parole come *blindo* o *passeggio*, che vedono il cielo attraverso finestre con sbarre, che sono separati dai fratelli e dai padri e che al compimento del terzo anno di età come regalo ricevono la separazione tanto improvvisa quanto dolorosa dalla madre con cui hanno vissuto in simbiosi fino a quel momento, per questi bambini costruire un rapporto positivo con le Istituzioni sarà molto difficile. Queste osservazioni non devono però essere lette in favore di una interruzione del rapporto tra bambino e madre in base a una supposta necessità di far crescere il bambino in un contesto distante dalla criminalità: l'interesse prevalente del bambino, così come affermato dalla apposita Convenzione più che venticinquennale delle Nazioni unite[15], richiede infatti una valutazione molto accurata della specifica situazione e non può risolversi nel riferimento unico al reato commesso dal genitore o al contesto criminoso in cui esso si è prodotto, perché occorre sempre tenere in giusto conto lo specifico rapporto tra genitore e bambino in ciascun caso individuale.

Per questi bambini, che imparano a parlare all'interno del carcere, che acquisiscono familiarità con parole come *blindo* o *passeggio*, che vedono il cielo attraverso finestre con sbarre, che sono separati dai fratelli e dai padri e che al compimento del terzo anno di età come regalo ricevono la separazione tanto improvvisa quanto dolorosa dalla madre con cui hanno vissuto in simbiosi fino a quel momento, per questi bambini costruire un rapporto positivo con le Istituzioni sarà molto

A questa criticità occorre anche aggiungere quella dei bambini che entrano in carcere per visitare il genitore detenuto. Sono numeri alti: una recente ricerca su base europea ha indicato che a fronte di 1.527.060 nel vecchio continente, circa 2 milioni di bambini sono entrati una volta in carcere nel corso del 2017. Un apposito Protocollo sviluppato da tempo dal Ministero della giustizia[16] ha dato indicazioni per uno specifico piano di attrezzatura di spazi di accoglienza, di preparazione del personale adatto a tale funzione, di costruzione anche di momenti informativi per questi bambini. Progetto peraltro apprezzato in sede internazionale, di cui il Garante nazionale raccomanda una più estesa e completa attuazione.

I passi avanti portati dalla legge e la conseguente creazione di strutture per accogliere tali bambini, come la *Casa di Leda* di Roma, sono certamente importanti; così come l'apertura di Icam sul territorio nazionale. Tuttavia il Garante crede che, dopo sette anni dall'approvazione dell'ultimo provvedimento legislativo sul tema, occorra dare un maggiore impulso, a livello sia della Magistratura che dell'Amministrazione, alla sua piena attuazione.

15. Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia, articolo 3, approvata a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 20 novembre 1989.

16. Protocollo d'intesa sulla genitorialità, tra Ministero della giustizia, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e *Bambinisenzasbarre* onlus, 6 settembre 2016.

31. Le "specialità"

L'immagine complementare e simmetrica della *vulnerabilità* è data dalla *specialità*. Difficile, infatti, descrivere uniformemente un Istituto penitenziario. Molte e articolate sono le sue aree e sezioni, quasi sempre corrispondenti a diversi regimi detentivi, a differenti impostazioni di trattamento e, di fatto, a condizioni detentive sostanzialmente dissimili, come quotidianità e come opportunità.

L'immagine complementare e simmetrica della *vulnerabilità* è data dalla *specialità*. Difficile, infatti, descrivere uniformemente un Istituto penitenziario. Molte e articolate sono le sue aree e sezioni, quasi sempre corrispondenti a diversi regimi detentivi, a differenti impostazioni di trattamento e, di fatto, a condizioni detentive sostanzialmente dissimili, come quotidianità e come opportunità.

Con diverse circolari tra la fine del decennio precedente e l'inizio di questo, sono stati definiti circuiti di alta sicurezza e successivamente è stato avviato «un percorso di revisione del sistema organizzativo e gestionale dell'Amministrazione penitenziaria che, attraverso la realizzazione di circuiti penitenziari a norma dell'articolo 115 del Regolamento di esecuzione (d.p.r 230/2000) tende a un recupero consapevole da parte di tutta l'organizzazione, centrale e territoriale, della razionalità complessiva del sistema in coerenza con il dettato normativo»[17].

La circolare n. 3619/6069 del 21 aprile 2009 definisce tre livelli del circuito di alta sicurezza: AS1 «dedicato al contenimento dei detenuti e internati appartenenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso, nei cui confronti sia venuto meno il decreto di applicazione del regime di cui all'articolo 41 bis o.p. [ ] e comunque per essere stati considerati elementi di spicco e rilevanti punti di riferimento delle organizzazioni criminali di provenienza»; AS2 «dedicato ai soggetti imputati o condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza»; AS3 genericamente dedicato ai soggetti che hanno ricoperto ruoli di minore rilevanza nell'ambito delle organizzazioni criminali, ma pur sempre partecipi delle organizzazioni stesse. I tre ambiti definiscono di fatto circuiti diversi, con diverse regole e rappresentano delle *specialità* rispetto alla normale conduzione della vita detentiva. La presenza di più circuiti finisce con il determinare molto spesso una gestione in cui prevale l'impossibilità di momenti comuni e di fatto l'immobilismo.

I percorsi di declassificazione non sono sempre chiari. Anche perché il processo di classificazione e declassificazione non è giurisdizionalizzato e la mancata accoglienza del passaggio da una classificazione a un'altra o al normale circuito detentivo costituisce uno dei fattori di maggiore reclamo presentati al Garante nazionale.

Non è certamente né compito né volontà del Garante nazionale confutare le decisioni e i dinieghi dell'Amministrazione penitenziaria. Deve però il Garante fare presente che da un esame di diversi

17. Circolari n. 445330, 206745 e 36997 - rispettivamente del 24 novembre 2011, 30 maggio 2012 e 29 gennaio 2013.

provvedimenti non può non evidenziarsi il riferimento costante, da parte delle Procure distrettuali interessate, al reato commesso e all'appartenenza criminosa spesso di alcuni anni addietro, senza ulteriori elementi aggiuntivi sull'attualità della necessità di classificazione nonché l'assunzione acritica di tali elementi da parte dell'Amministrazione centrale per respingere le istanze, anche in casi in cui queste erano supportate da pareri positivi delle Direzioni degli Istituti. Tale procedura meramente burocratica, attenuatasi negli ultimi tempi, può essere fonte, insieme ai ritardi nei riscontri delle istanze, di situazioni tensive eliminabili anche con una maggiore chiarezza nelle motivazioni.

Una particolare attenzione è stata dedicata dal Garante nazionale nell'ultimo anno al regime di AS2 con la visita agli Istituti di Sassari, Nuoro, Terni, Rebibbia femminile e, successivamente, alla sezione femminile dell'Istituto aquilano. Al 26 aprile i detenuti nel circuito AS2 erano 93, ristretti in sette sezioni ad Alessandria, Ferrara, Terni, Rebibbia femminile, Rossano, Nuoro e Sassari, più taluni provvisoriamente ristretti in altre strutture per esigenze processuali o altro. Preliminarmente, bisogna osservare che sotto la classificazione AS2 sono presenti situazioni molto diverse tra loro. Rientrano infatti nell'ambito di tale circuito: persone accusate o condannate per reati di terrorismo internazionale di matrice islamista; persone condannate da molti anni per reati compiuti dalle organizzazioni armate degli anni '70 (17 in tutto); persone accusate o condannate in anni recenti per reati connessi all'antagonismo anti-istituzionale. Si tratta in realtà di un circuito misto che richiede strumenti di analisi e di percorsi trattamentali differenti, anche sulla base della differente pericolosità attuale delle organizzazioni di appartenenza, in alcuni casi non più esistenti.

Il Garante nazionale chiede che siano sviluppate ipotesi differenziate e messi in atto adeguati programmi in cui non vengano mai meno la finalità propria dell'esecuzione penale e l'obiettivo di costruire condizioni per un positivo ritorno alla società esterna.

In particolare, per quanto riguarda i detenuti di sospetta o accertata appartenenza a organizzazioni terroristiche di matrice islamista, come già raccomandato dal Garante[18], nel contesto della complessiva strategia *anti-radicalizzazione*, devono essere promossi, con l'aiuto di competenze scientifiche specifiche, progetti e programmi che possano far avviare un percorso di *de-radicalizzazione* delle persone che rispondono di o sono state condannate per reati aggravati dalla finalità di terrorismo di sedicente fondamentalismo religioso. Programmi diversi, ma aventi la stessa finalità devono essere avviati coinvolgendo le persone detenute che hanno manifestato adesione, anche meramente ideale, a tale impostazione e che sono soggette a particolare attenzione da parte dell'Amministrazione penitenziaria. Inoltre, al fine di affrontare il rischio di radicalizzazione di altre persone, potenzialmente vulnerabili, il Garante ritiene che particolare sviluppo debba essere dato alla formazione qualificata di operatori per porli in grado, ai diversi livelli di responsabilità, di esercitare le seguenti funzioni: a) prevenzione del

Per quanto riguarda i detenuti di sospetta o accertata appartenenza a organizzazioni terroristiche di matrice islamista, come già raccomandato dal Garante, nel contesto della complessiva strategia *anti-radicalizzazione*, devono essere promossi, con l'aiuto di competenze scientifiche specifiche, progetti e programmi che possano far avviare un percorso di *de-radicalizzazione* delle persone che rispondono di o sono state condannate per reati aggravati dalla finalità di terrorismo di sedicente fondamentalismo religioso.

18. Cfr. Rapporto sulla visita in Sardegna, 3 -10 novembre 2017.

Occorre adeguare le strategie di individuazione di soggetti potenzialmente volti al reclutamento di elementi vulnerabili, ponendo sotto specifica osservazione alcuni detenuti non già attraverso il mero riferimento a forme esteriori di adesione o di espressione verbale, bensì attraverso l'esame da parte di un gruppo multidisciplinare, che comprenda almeno una competenza linguistica adeguata, delle dinamiche relazionali che essi stabiliscono nella gestione della quotidianità detentiva.

proselitismo; b) individuazione di soggetti vulnerabili rispetto a tale rischio e loro tutela; c) individuazione di elementi di radicalizzazione e di proselitismo verso altri; d) gestione di persone detenute già radicalizzate e, in parte, già responsabili di reati riferibili a tale ambito; e) attuazione graduale di programmi di de-radicalizzazione e di progetti, scientificamente validati e supervisionati, in tale direzione; f) gestione delle informazioni e della comunicazione all'esterno nel caso di rilascio di persone detenute ritenute radicalizzate. Il Garante nazionale raccomanda l'adozione di azioni formative coordinate in tale ambito e sottolinea l'obbligo che esse tengano come elemento strutturante l'assoluto rispetto della Cedu.

Nonostante molto investimento in dibattiti, documenti e formazione orientata a questi principi, il Garante nazionale ha potuto osservare che la realtà attuativa nella pratica stenta ancora a trovare una efficace direzione. Occorre, quindi, adeguare le strategie di individuazione di soggetti potenzialmente volti al reclutamento di elementi vulnerabili, ponendo sotto specifica osservazione alcuni detenuti non già attraverso il mero riferimento a forme esteriori di adesione o di espressione verbale, bensì attraverso l'esame da parte di un gruppo multidisciplinare, che comprenda almeno una competenza linguistica adeguata, delle dinamiche relazionali che essi stabiliscono nella gestione della quotidianità detentiva[19].

Una particolare attenzione, relativa a questo circuito, riguarda la presenza femminile. Come già accennato, nel corso della visita all'Istituto di Nuoro, il Garante ha incontrato quattro donne detenute in un'apposita sezione, munita peraltro di un indecoroso spazio all'aperto, nel contesto di un carcere con oltre 150 detenuti uomini. È ovvia l'implicita posizione negletta di tale minoranza, allora segnalata e la cui Raccomandazione ha contribuito al trasferimento ad altra sede. L'esito di tale trasferimento è stato però la collocazione nella stessa struttura, seppure in sezione separata, delle donne in regime ex articolo 41 bis o.p.. Peraltro, sotto la sorveglianza del Gruppo operativo mobile (Gom). Lo stridore della soluzione è evidente: tale situazione logistica e l'affidamento alla stessa unità di Polizia penitenziaria – in un Istituto su cui il Garante nutre molte riserve – rischia di assimilare impropriamente il regime AS2 a quello speciale; gli spazi separati e il numero ristretto delle detenute, peraltro sceso a tre, non soddisfano certamente l'esigenza di costruzione di un effettivo piano trattamentale volto al reinserimento di persone che rispondono di reati sanzionati con pene detentive di contenuta durata. Inoltre, più in generale, il Garante nazionale non condivide l'estensione della competenza del Gom a questo circuito, così come già avvenuto anche nella sezione maschile AS2 di Nuoro, proprio in considerazione della specifica professionalità realizzata dagli operatori Gom nell'ambito della detenzione di esponenti della criminalità organizzata di tutt'altra natura.

La questione apre alla maggiore delle specialità: il circuito a regime speciale di cui all'articolo 41 bis o.p.. Il Garante ha visitato tutte le sezioni di tale circuito operanti nello scorso anno: Novara,

19. Le Raccomandazioni per tale area sono riportate in *Norme e normalità*. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti, pubblicato dal Garante nel gennaio 2018, p. 91 e segg.

Opera (Milano), Tolmezzo, Parma, Ascoli Piceno, Spoleto, Terni, Sassari, Viterbo, Roma "Raffaele Cinotti" (due distinte sezioni). Recentemente, a seguito di lavori nella sezione di Ascoli Piceno, resa temporaneamente indisponibile, è stata riaperta la sezione di Cuneo, visitata dal Garante nell'imminenza di questa relazione. Alla data del 26 aprile, risultano sottoposti a tale regime 731 detenuti.

La possibilità di visita, senza autorizzazione e precedente annuncio, del Garante nazionale a tali sezioni deriva sia dalla legge istitutiva[20], sia dal suo essere stato designato come Npm in ambito Opcat. Proprio l'articolo 20 lettera d) dell'Opcat conferisce al Garante, in quanto Npm, la «possibilità di avere colloqui riservati con le persone private della libertà senza testimoni». Correttamente, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha riportato tali prerogative in un'apposita circolare sin dal maggio 2016. Per quanto attiene i Garanti territoriali – regionali, provinciali o comunali – la possibilità di visita alle sezioni senza autorizzazione è garantita dall'articolo 67 o.p., ovviamente nelle modalità analoghe a quelle previste per i membri del Parlamento; la possibilità di colloqui viene fatta rientrare nel quadro della previsione normativa dell'articolo 18 o.p. Tuttavia occorre tenere presente che anche i Garanti territoriali sono possibili destinatari di reclamo ai sensi dell'articolo 35 o.p. e, in quanto tali, potrebbero avere necessità di colloquio con il ricorrente senza che questo vada a incidere sulla quantità complessiva di colloqui con i familiari, perché altrimenti due diritti – quello al reclamo e quello all'affettività – verrebbero impropriamente messi a conflitto. Il Garante nazionale ritiene che la formulazione adottata nella circolare del 2 ottobre 2017 non soddisfi tale esigenza.

A seguito delle visite, il Garante nazionale redigerà un Rapporto specifico relativo a tale regime. Il punto di osservazione del Garante nazionale è comunque desunto dall'approccio di più sentenze della Corte costituzionale volto a considerare la legittimità del regime stesso nell'ambito della finalità a esso assegnata[21]. Più volte infatti il Garante, nel constatare la necessità attuale di tale previsione normativa, ha rivolto la sua analisi alle singole misure imposte per valutare se esse siano funzionali all'interruzione di collegamenti e comunicazioni interne ed esterne con le organizzazioni criminali o se invece possano rischiare di configurarsi come afflizione aggiuntiva non prevista dal nostro ordinamento. Lo stesso approccio emerge dai Rapporti del Cpt e dalla giurisprudenza della Corte Edu che, nel valutare l'esistenza o meno di

Il Garante nazionale redigerà un Rapporto specifico relativo a tale regime. Il punto di osservazione del Garante nazionale è comunque desunto dall'approccio di più sentenze della Corte costituzionale volto a considerare la legittimità del regime stesso nell'ambito della finalità a esso assegnata.

20. Decreto legge 146/2013, convertito in legge 10/2014, articolo 7.

21. Cfr. Sentenza della Corte Costituzionale n. 376/1997, che richiama anche le sentenze 351/1996 e 349/1993. La Corte ha affermato che il regime ex articolo 41-bis o.p. si fonda «non già astrattamente sul titolo di reato oggetto di condanna o dell'imputazione, ma sull'effettivo pericolo della permanenza di collegamenti, di cui i fatti reato concretamente contestati costituiscono una logica premessa; dall'altro lato le restrizioni apportate rispetto all'ordinario regime carcerario non possono essere liberamente determinate, ma possono essere – sempre nel limite del divieto d'incidenza sulla qualità e quantità della pena e di trattamenti contrari al senso di umanità – solo quelle congrue rispetto alle predette specifiche finalità di ordine e sicurezza; e anche di tale congruità è garanzia ex post il controllo giurisdizionale attivabile sui provvedimenti ministeriali. [ ] È vietato adottare misure restrittive concretanti un trattamento contrario al senso di umanità, o tali da vanificare del tutto la finalità rieducativa della pena».

violazione dell'articolo 3 della Convenzione, considera ogni specifica regola o restrizione alla luce della finalità complessiva per cui il regime è adottato.

In questo contesto, il Garante ha osservato forti diversità nelle situazioni che di fatto si determinano nei diversi Istituti, pur in presenza di un regime che si vorrebbe unificante. La speranza di riportare a unità riposta nella nuova circolare emanata nell'ottobre scorso[22] sta attualmente trovando scarso riscontro e spesso le parti di minore chiarezza vengono interpretate al minimo delle possibilità esposte. Né ha aiutato un dibattito esterno volto ad attaccare la circolare come eccessivamente aperta a una normalizzazione. Al contrario, il Garante ha dovuto osservare che alcuni elementi interpretativi – forniti successivamente alla Direzione di un Istituto e fatti circolare, seppure in maniera non formale e istituzionale, in tutti gli Istituti – hanno finito col determinare applicazioni ben più restrittive di quelle proposte nel complesso e lungo dibattito che ha accompagnato la sua redazione.

Vale la pena evidenziare innanzitutto l'interpretazione che è stata data alle ore da trascorrere all'aperto: di fatto, l'ora nella sala di socialità viene sottratta alle due ore da trascorrere all'aperto. Il Garante ritiene che la dizione «all'aperto» non possa essere ricondotta all'apertura della cella, ma che configuri l'accesso «all'aria aperta», cioè in spazi a tal fine predisposti ove trascorrere quelle che comunemente sono definite "ore d'aria".

Vale la pena evidenziare innanzitutto l'interpretazione che è stata data alle ore da trascorrere all'aperto: di fatto, l'ora nella sala di socialità viene sottratta alle due ore da trascorrere all'aperto. Il Garante ritiene che la dizione «all'aperto» non possa essere ricondotta all'apertura della cella, ma che configuri l'accesso «all'aria aperta», cioè in spazi a tal fine predisposti ove trascorrere quelle che comunemente sono definite "ore d'aria". Ricorda, a tal fine, l'articolo 10 o.p.[23] e l'articolo 16 del Regolamento di esecuzione che limita tale possibilità a motivi eccezionali e che tale limitazione deve essere disposta con provvedimento motivato dal direttore dell'Istituto da comunicarsi al provveditore regionale e al magistrato di sorveglianza[24]. L'articolo 41 bis o.p., nel parlare di limitazione della «permanenza all'aperto» non può quindi che fare riferimento a quanto previsto dal citato articolo della legge e dal relativo articolo del regolamento[25]. Del resto, questa interpretazione sembra – a parere del Garante – in linea con la modifica dei decreti ministeriali di imposizione del 41 bis o.p. che ha sostituito, successivamente all'emanazione della circolare, la formulazione del punto g), passando dal divieto di «permanenza all'aperto per periodi superiori a due ore giornaliere di cui una nelle sale di biblioteca, palestra, ecc. e in gruppi superiori a quattro persone» alla nuova formulazione del divieto di «permanenza all'aperto per periodi superiori a due ore giornaliere e in gruppi

22. Circolare Dap n. 3676/616 del 2 ottobre 2017.

23. Articolo 10 o.p. comma 1: «Ai soggetti che non prestano lavoro all'aperto è consentito di permanerne almeno per due ore al giorno all'aria aperta. Tale periodo di tempo può essere ridotto a non meno di un'ora al giorno soltanto per motivi eccezionali».

24. Articolo 16 comma 3 d.p.r. 230/2000: «La riduzione della permanenza all'aperto a non meno di un'ora al giorno, dovuta a motivi eccezionali, deve essere limitata a tempi brevi e disposta con provvedimento motivato del direttore dell'Istituto che viene comunicato al provveditore regionale e al magistrato di sorveglianza».

25. Articolo 41 bis comma 2 quater lettera f) o.p.: «La limitazione della permanenza all'aperto che non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, a una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10».

superiori a quattro persone». Il Garante nazionale ritiene quindi di essere ampiamente suffragato nella sua interpretazione.

Nel quadro della assoluta volontà di non trasformare la sospensione delle «normali regole di trattamento», nella parallela sospensione dei diritti fondamentali della persona e altresì alla luce della lettura delle misure adottate in chiave di esclusione di questo scivolamento, il Garante ha ricordato che i luoghi di vita delle persone private della libertà devono essere configurati in maniera tale da non comportare una ricaduta sulle capacità psico-fisiche, giacché altrimenti la pena detentiva rischierebbe di assumere la connotazione di "pena corporale", ovviamente espunta dal nostro come da tutti gli ordinamenti democratici. Pertanto particolare attenzione è raccomandata a livello di progettazione generale affinché nelle sezioni di regime speciale ex articolo 41 bis o.p., pur tenendo conto delle particolari esigenze determinate da tale regime detentivo e dalla sua finalità:

- non si realizzino strutture, come avvenuto in passato e come riscontrato in alcuni Istituti, che siano al di sotto del livello di terra;
- tutti gli ambienti siano tali da permettere, così come richiesto dall'ordinamento penitenziario nonché dalla Regola 18.2 delle *Regole penitenziarie europee* (Rec(2006)2), il passaggio di aria fresca e di luce naturale tale da permettere la lettura e le attività nelle ore diurne senza ricorso alla luce elettrica;
- siano rimosse le schermature delle finestre laddove non siano giustificate dal loro aprirsi a zone di transito di altri detenuti o di personale esterno;
- le aree di passeggio permettano una estensione dello sguardo tale da non incidere sulla complessiva capacità visiva, non siano coperte da fitte reti, abbiano dimensione e struttura tale da permettere l'effettivo svolgimento di attività fisiche;
- le sale per i colloqui siano adeguate al fine di consentire il passaggio del minore di 12 anni, autorizzato al colloquio senza vetro di separazione, attraverso un passaggio dignitoso e non attraverso lo scavalcamento di una finestra, modalità poco rispettosa della dignità delle persone coinvolte.

Ha quindi, raccomandato che le sezioni esistenti siano progressivamente adeguate per il rispetto di tali parametri, costituenti standard minimi di abitabilità, e che nuove sezioni o sezioni che l'Amministrazione intende riaprire siano rese operative solo nel rispetto dei parametri sopra indicati.

Circa altri aspetti della vita detentiva in tale regime, il Garante nazionale ha raccomandato che le perquisizioni delle camere di pernottamento avvengano con pieno rispetto delle persone in esse alloggiate e dei beni personali legittimamente tenuti, evitando comportamenti che possano essere percepiti come vessatori e inutilmente afflittivi e ricordando che, come ribadito dalla circolare, i controlli personali con denudamento devono rappresentare casi di eccezionalità, quando ci sia il «fondato sospetto» circa il possesso di oggetti non consentiti, pericolosi per l'ordine e la sicurezza dell'Istituto e non rilevabili altrimenti. Esse non possono mai costituire una pratica routinaria.

Inoltre, nel ribadire la condivisione circa la finalità del regime speciale ex articolo 41 bis o.p., così come delineato dalla norma e ribadito dalla Corte costituzionale in numerose sentenze e, quindi, l'assoluta priorità di interrompere forme di

Il Garante nazionale ha raccomandato che le perquisizioni delle camere di pernottamento avvengano con pieno rispetto delle persone in esse alloggiate e dei beni personali legittimamente tenuti, evitando comportamenti che possano essere percepiti come vessatori e inutilmente afflittivi e ricordando che, come ribadito dalla circolare, i controlli personali con denudamento devono rappresentare casi di eccezionalità, quando ci sia il «fondato sospetto» circa il possesso di oggetti non consentiti, pericolosi per l'ordine e la sicurezza dell'Istituto e non rilevabili altrimenti. Esse non possono mai costituire una pratica routinaria.

comunicazione al di fuori dei gruppi di socialità, ha sottolineato tuttavia il rischio che tale divieto finisca col configurare un inaccettabile divieto di parola: l'osservata attivazione di procedimento disciplinare e relativa sanzione per chi saluti – chiamandola per nome – una persona non del proprio gruppo di socialità, sembra avvicinarsi più a questa seconda ipotesi che non al necessario controllo sulla prima.

Infine, una criticità è stata riscontrata relativamente alla possibilità di consultazione degli atti processuali in formato digitale, spesso non realizzata nella camera di pernottamento, ma nell'ambiente di socialità, sottraendo tale tempo a quello complessivo normativamente previsto per frequentare tale ambiente: in questa pratica il Garante ha letto il rischio di una compressione del proprio diritto alla difesa.

Circa la riservatezza medica, a seguito di molte segnalazioni ricevute e altrettante constatazioni, Il Garante nazionale ha raccomandato alle Direzioni degli Istituti di garantire sempre il rispetto della privacy del colloquio medico-paziente, anche ai sensi del decreto legislativo del 30 giugno 2003 n.196 "Codice in materia di protezione dei dati personali". Infine, una criticità è stata riscontrata relativamente alla possibilità di consultazione degli atti processuali in formato digitale, spesso non realizzata nella camera di pernottamento, ma nell'ambiente di socialità, sottraendo tale tempo a quello complessivo normativamente previsto per frequentare tale ambiente: in questa pratica il Garante ha letto il rischio di una compressione del proprio diritto alla difesa.

Tutte le precedenti considerazioni assumono una rilevanza particolare quando si riferiscono alla sezione a regime speciale riservata alle dieci donne ivi ristrette: la loro appartenenza a organizzazioni criminali di aree geografiche diverse e, quindi, il conseguente divieto di incontro tra donne appartenenti allo stesso territorio determina la difficoltà a costituire gruppi di più di due o al massimo tre persone con un inevitabile riflesso sulla quotidianità detentiva: di fatto si configura una situazione simile a quella delle cosiddette «aree riservate» con tutte le criticità che esse determinano.

32. Superare le aree riservate

Nel corso del secondo anno di attività e nell'ambito dell'osservazione specifica delle sezioni destinate al regime speciale previsto dall'articolo 41 bis o.p., il Garante nazionale ha condotto una verifica specifica delle cosiddette «aree riservate», ovvero di quei Reparti separati all'interno di queste sezioni destinati alle figure ritenute apicali dell'organizzazione criminale di appartenenza.

Attualmente, vi sono detenute 52 persone negli Istituti di Novara, Opera (Milano), Parma, Tolmezzo, L'Aquila, Terni, Viterbo. Non vi è dubbio che si tratti di persone il cui profilo criminale richiede particolare attenzione e condizioni di massima sicurezza. Tuttavia, si potrebbe osservare che tale richiesta rientra nella stessa definizione dell'ambito di applicazione del regime ex articolo 41 bis o.p., senza bisogno di ulteriori specialità.

Il monitoraggio diretto e completo ha dato oggettivo riscontro della criticità di tali Reparti, già segnalata nella prima Relazione annuale al Parlamento: si tratta di settori in cui, usando – secondo il Garante in maniera impropria (ovvero anche in assenza dei presupposti prescritti dalla norma) – la legittimazione data dall'arti-

colo 32 del Regolamento di esecuzione, si applica un regime detentivo di ancor maggiore rigore rispetto a quello derivante dall'applicazione delle regole dell'articolo 41 bis o.p., che spesso porta a un quasi sostanziale isolamento della persona detenuta. Per evitare la violazione formale delle norme che regolano l'istituto dell'isolamento, viene quindi collocato nell'area riservata anche un altro detenuto, sempre in regime speciale, che non avrebbe titolo a starvi ma che svolge una funzione "di compagnia" nei momenti di "socialità binaria" e durante i passeggi: soluzione che determina l'applicazione di un regime maggiormente afflittivo del tutto ingiustificato a una seconda persona oltre a quella destinataria della particolare cautela. Del resto, un provvedimento disciplinare di isolamento di uno dei due determina inevitabilmente l'isolamento per l'altro, con il risultato, infondato sul piano dei diritti della persona, che una situazione punitiva viene vissuta *de facto* anche da un soggetto che non ha compiuto infrazione disciplinare e, come tale, non è stato oggetto di sanzione. Il Garante ritiene che tale situazione non abbia un fondamento legittimante e che quindi richieda una revisione. Ricorda, infatti, che l'imposizione di fatto di un regime di isolamento a persona che non ha commesso alcuna infrazione, attuata come conseguenza di modalità organizzative, è vietata perché in contrasto con il principio di responsabilità personale, nonché con il principio espresso dalla regola 60.1 delle *Regole penitenziarie europee*.

La presenza di aree riservate all'interno delle sezioni destinate al regime speciale ex articolo 41 bis o.p. è stata, peraltro, ricorrentemente oggetto di contestazione da parte del Cpt: in ultimo, nel Rapporto sulla più recente visita che ha interessato il nostro Paese dall'8 al 16 aprile 2016[26].

Su questo tema, privo di ogni disciplina formale e, quindi, rimasto estraneo anche alla più recente regolamentazione del regime ex articolo 41 bis o.p. dettata dalla citata circolare dell'ottobre 2017, il Garante mantiene la propria attenzione critica e intende riprendere il confronto attivo con le Autorità responsabili con l'obiettivo di pervenire al superamento di un meccanismo di specialità all'interno di un regime detentivo speciale che, oltre a non avere legittimi fondamenti giustificatori, espone il Paese al rischio di censure da parte degli organi sovrannazionali di controllo.

33. L'ostatività, fattore di insicurezza

La parola «ostativo» rimanda al concetto di divieto, alla preclusione, peraltro automatica. Essa priva della capacità di valutare e decidere, perché indica già la decisione finale che tale valutazione dovrebbe invece costruire. È stranamente entrata nella normalità del lessico giuridico in un sistema ordinamentale che si fonda invece sulla capacità individuale del giudice di decidere, sulla sua più volte proclamata libertà di giudizio. Determina gli esiti, quasi a chiudere una porta in via definitiva.

26. CPT/Inf(2017) 23, punto 51.

Penalità e libertà

Eppure la via apparentemente definitiva si scontra con la realtà della fine dell'esecuzione penale: tornare in libertà dopo una esecuzione centrata sull'ostatività e, quindi, sull'impossibilità di sperimentare gradualmente tale ritorno, le sue difficoltà e i suoi insuccessi, per ri-orientarne i percorsi, mutarli e al contempo comprendere come ci si proporrà nel futuro libero, è grande fonte di insicurezza per la società esterna. Qui si racchiude il paradosso: si chiede di chiudere la porta proprio per voler tutelare maggiormente la sicurezza rispetto alla potenziale aggressione e ci si ritrova a non aver strumenti di comprensione per capire cosa si avrà di fronte una volta che la porta sarà riaperta.

Il Garante nazionale, nel corso delle sue visite, si è trovato più volte a interloquire con persone detenute che stavano scontando la pena temporanea in regime di ostatività, cioè di divieto di ogni forma di modulazione della fase terminale della propria condanna e della conseguente impossibilità di comprendere se e come i percorsi trattamentali potessero aver avuto un esito. Quindi, di fronte a persone che sarebbero state riconsegnate alla società esterna senza che vi fosse da parte dell'Istituzione alcuna possibilità di comunicare a essa gli esiti di un percorso, di quella rieducazione che la Costituzione assegnava a quel tempo recluso.

Il Garante nazionale, nel corso delle sue visite, si è trovato più volte a interloquire con persone detenute che stavano scontando la pena temporanea in regime di ostatività, cioè di divieto di ogni forma di modulazione della fase terminale della propria condanna e della conseguente impossibilità di comprendere se e come i percorsi trattamentali potessero aver avuto un esito. Quindi, di fronte a persone che sarebbero state riconsegnate alla società esterna senza che vi fosse da parte dell'Istituzione alcuna possibilità di comunicare a essa gli esiti di un percorso, di quella rieducazione che la Costituzione assegnava a quel tempo recluso.

D'altro canto, quando l'ostatività trova il suo presupposto realizzato rispetto alla porta chiusa per sempre – quando cioè si coniuga con la pena dell'ergastolo – allora ci si trova di fronte all'interrogativo sulla sua legittimità, visto che configura una sottrazione definitiva del soggetto alla vita – di cui nessuno è proprietario, neppure lo Stato, qualsiasi sia il reato commesso da chi a tale pena è condannato. La Corte europea, proprio per questo, ha affermato in sue recenti sentenze, che si sono andate via via evolvendo, l'impossibilità di una pena senza speranza («*without hope*», testualmente) perché inerente a essa vi è una non considerazione della persona in quanto tale e, quindi, una potenziale violazione del divieto di pena contraria al senso di umanità. Se nelle prime sentenze (come nel caso *Kafkaris v. Cipro* del 2008) aveva visto quale possibile *speranza/hope* la grazia presidenziale, ha poi riconosciuto che non può essere speranza la discrezionalità politica e che deve esserci un elemento ordinamentale, un fondamento giuridico a costruirla: da qui la sentenza *Vinter v. Regno Unito* del 9 luglio 2013 e, successivamente quella del caso *Trabelsi v. Belgio* del 4 settembre 2014 che fanno riferimento all'elemento di esistenza nell'ordinamento giuridico di una possibile revisione del percorso, seppure dopo un numero altissimo di anni. Certamente è ancora una giurisprudenza acerba, con alcune successive contraddizioni, ma il principio è chiaro: non si può mai essere identificati con il reato commesso molti anni prima, quasi fissandolo in una foto – pure le scienze neurobiologiche vanno verso la conferma del cambiamento, su base positiva, organica[27]. Occorre che i percorsi compiuti siano valutati. Altrimenti vuol dire non avere alcuna fiducia nell'utilità possibile della sanzione penale e restare legati al pre-moderno concetto di retribuzione rispetto al male commesso.

27. Umberto Veronesi, *Appello per l'abolizione dell'ergastolo*, Fondazione U. Veronesi, 26 marzo 2013, aggiornato 15 dicembre 2016.

La normativa italiana non prevede un'ostatività assoluta: è rimossa nel caso di cooperazione all'indagine, finalità peraltro ovviamente da incentivare. Ma, la situazione pone un'irriducibile asimmetria che può non permettere la scelta: la cooperazione può essere impossibile dopo molti anni, inesigibile – è la Corte di Cassazione che lo afferma – priva di utilità o anche implicante la messa in pericolo di persone terze care e, quindi, eticamente difficile da richiedere. Non è questa la sede per sviluppare un dibattito che pone in luce contraddizioni a volte irriducibili. Resta il fatto che un sistema ostativo non aiuta la società esterna rendendola meno vittima di aggressioni criminali, né funziona realmente come criterio di effettivo accertamento dei percorsi detentivi compiuti e, quindi, dei cambiamenti della persona autore di gravi reati. La valutazione caso per caso, individuo per individuo, giustificherebbe del resto maggiormente e con più argomento anche gli eventuali dinieghi di accesso a taluni istituti e motiverebbe di più il soggetto verso la prospettiva di cambiamento.

Recentemente si è cercato di ridurre il rischio degli automatismi preclusivi, restringendone l'ambito nel più recente schema di decreto legislativo sul carcere. Resta comunque il *vulnus* di una ostatività non ristretta al solo accesso alle misure alternative, ma estesa anche alla liberazione condizionale: istituto funzionale proprio a dare un limite possibile alla pena e un orizzonte a chi deve impegnare il proprio essere nel tentativo di conquistarlo. Resta il senso di una società che non vuol più vedere le ferite del proprio corpo e per questo decide di non rimuovere le bende dalle proprie ferite. Ma, resta anche l'oggettiva insicurezza che tale sistema apparentemente dettato dalla volontà di garantirne ancora di più finisce col determinare.

34. Il diritto al lavoro

Il lavoro riveste una posizione centrale nell'ordinamento penitenziario, quale elemento fondamentale del trattamento in una prospettiva di reinserimento sociale della persona detenuta. Ma la carenza quantitativa e qualitativa del lavoro offerto all'interno degli Istituti rappresenta da sempre una delle criticità maggiori. La stessa terminologia utilizzata ne è una rappresentazione: non si parla di *lavoratori*, ma di *lavoranti* e le professioni – nonostante la circolare del Dap[28] – continuano a essere denominate con termini squalificanti: si pensi solo alle sarte chiamate comunemente *rattoppine*.

Il lavoro riveste una posizione centrale nell'ordinamento penitenziario, quale elemento fondamentale del trattamento in una prospettiva di reinserimento sociale della persona detenuta.

Al 31 dicembre 2017, secondo i dati del Dap, il totale dei detenuti "lavoranti" era di 18.404 persone,

28. Circolare Dap 0112428 del 31.03.2017 "Ridenominazioni corrette di talune figure professionali e altro in ambito penitenziario".

pari al 31,95% della popolazione detenuta. L'anno precedente erano 16.251, pari al 29,73%. Dunque con un leggero incremento ma sempre ben al di sotto del 50%. Inoltre, come ha ricordato il Capo del Dipartimento Santi Consolo nella sua Relazione al Parlamento sul lavoro in carcere[29] «Le Direzioni degli Istituti, per mantenere un sufficiente livello occupazionale tra la popolazione detenuta, tendono a ridurre l'orario di lavoro pro capite e a effettuare la turnazione delle postazioni lavorative». Ciò significa che tra i 15.924 lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (che rappresentano l'86,52% del totale) una quota significativa lavora senza continuità, a rotazione con altri detenuti.

Il Garante apprezza gli sforzi messi in campo dall'Amministrazione penitenziaria, in particolare nell'ultimo anno, per migliorare l'attività lavorativa negli Istituti penitenziari, sia come numeri sia rispetto alla qualità del lavoro offerto.

Tuttavia, il Garante apprezza gli sforzi messi in campo dall'Amministrazione penitenziaria, in particolare nell'ultimo anno, per migliorare l'attività lavorativa negli Istituti penitenziari, sia come numeri sia rispetto alla qualità del lavoro offerto. Tre sono le linee dell'azione dell'Amministrazione penitenziaria.

La prima riguarda le attività dipendenti dall'Amministrazione penitenziaria stessa e consiste nello sviluppo, a fianco a lavori di tipo domestico, di attività di tipo industriale, favorendo l'autoproduzione di una serie di generi sia per gli Istituti sia per il personale e le caserme. È in questo contesto che sono state avviate diverse attività di produzione di mobili (letti, sedie, armadi, tavoli e scaffalature), biancheria da letto (federe, lenzuola e coperte), abbigliamento da lavoro (tute, camici, scarpe anti-infortunistiche) e lavori tipografici. Ciò ha consentito, oltre tutto, un risparmio per l'Amministrazione nel suo complesso. I detenuti impiegati in tali lavori al 31 dicembre 2017 erano 655.

Certamente rimane ancora molto da fare per riqualificare il lavoro di tipo "domestico" per renderlo più simile all'analogo lavoro esterno.

La seconda linea punta a sviluppare le attività nel settore turistico e alberghiero nelle tre Colonie agricole sarde di Mamone, Is Arenas e Isili, al fine di utilizzare pienamente le loro capacità ricettive e incrementare il numero dei detenuti che vi lavorano. L'aumento dei lavoratori ha riguardato 52 detenuti trasferiti nel 2017 negli Istituti di Mamone e Is Arenas. Nel 2017 il totale di detenuti che lavoravano nelle tre Colonie agricole erano 420. Sono inoltre in fase di studio dei progetti con l'Ente parco toscano per attività legate alla tutela del territorio nelle isole di Gorgona e Pianosa.

La terza linea, infine, punta a favorire l'offerta di lavoro qualificato. Nel corso dell'anno sono stati siglati diversi accordi con imprese del territorio per portare nuove opportunità di lavoro all'interno degli Istituti: con *Marinella Srl* e *Maumari Srl* per la creazione di una sartoria presso la Casa circondariale femminile di Pozzuoli; con *Brunello Cucinelli Spa* per la creazione di un laboratorio di sartoria nella Casa circondariale di Perugia Capanne; con *Mutti Spa* per la creazione di un laboratorio per la produzione e il confezionamento di pomodori presso la Casa circondariale di Carinola.

29. *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti ai sensi dell'articolo 20 ultimo comma della legge 26 luglio 1975 n. 354. Anno 2017,* del 13 aprile 2018

Tali iniziative favoriscono modalità operative il più possibile conformi a quelle assicurate per lavori analoghi nel contesto esterno, così come indicato dalla Regola 26 comma 7 delle *Regole penitenziarie europee*, al fine di preparare i detenuti alle condizioni della vita professionale normale.

Con l'Associazione *Soroptimist international Italia* – che ha tra le sue finalità l'avanzamento della condizione femminile, l'accettazione della diversità e la creazione di opportunità per trasformare la vita delle donne – l'Amministrazione ha stipulato un accordo per la realizzazione di percorsi formativi mirati alla popolazione detenuta femminile.

Si tratta di iniziative significative che richiedono però di essere implementate, con una maggiore disponibilità da parte delle Aziende a investire all'interno degli Istituti, contribuendo a favorire quel percorso di reinserimento che l'Amministrazione penitenziaria da sola non può fare. Ma ciò richiede anche un cambio di passo all'interno degli Istituti, favorendo modalità agili, senza nulla togliere alle esigenze di sicurezza, evitando ogni tipo di rallentamento o ostacolo di tipo burocratico o organizzativo, che sono motivo di disincentivo a investire in carcere per l'imprenditoria.

Parlando di lavoro in carcere non si può certamente dimenticare l'importante contributo dato dalle Organizzazioni del Terzo settore - Cooperative, Consorzi, Associazioni - che assicurano oltre 1550 posti di lavoro. Un lavoro spesso qualificato e "accompagnato" da volontari e operatori che affiancano le persone detenute in un vero percorso di pieno reinserimento sociale, un lavoro che spesso comincia dentro e prosegue fuori sia nell'ambito di misure alternative come la semilibertà, sia a fine pena.

Sul tema del lavoro, il Garante segnala due particolari iniziative che, per la loro specificità, vanno oltre il perimetro del lavoro. Si tratta di due negozi, uno per la vendita di prodotti agricoli e caseari e l'altro di prodotti da forno aperti rispettivamente presso la Casa circondariale femminile "Germana Stefanini" di Roma-Rebibbia e presso l'Istituto a custodia attenuata III casa di Roma-Rebibbia. Sono fisicamente dentro le mura di cinta degli Istituti, ma aperti al pubblico e le persone che vi lavorano in parte sono detenuti e detenute. Chi fa la spesa in quel negozio, varca il muro di cinta del carcere, rompendo in qualche modo la distanza, sia fisica che psicologica, che separa il mondo penitenziario dalla società esterna.

Infine, il 2017 è stato segnato da un importante stanziamento di 120 milioni di euro nel triennio 2017-2019 (poi prolungato al 2020 che ha consentito di adeguare le retribuzioni per i detenuti che lavorano. Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione è, infatti, retribuito avendo come riferimento economico i Contratti collettivi nazionali di lavoro dei vari settori, in misura non inferiore ai 2/3 del trattamento previsto dai contratti stessi, così come indicato dall'articolo 22 o.p., ma l'adeguamento degli importi era fermo al 1994, da oltre 20 anni. Ora questo *vulnus* è stato sanato.

Il 2017 è stato segnato da un importante stanziamento di 120 milioni di euro nel triennio 2017-2019 che ha consentito di adeguare le retribuzioni per i detenuti che lavorano.

35. I Reparti di medicina protetta

I Reparti di medicina protetta sono Unità operative ospedaliere, strutturalmente e funzionalmente autonome nell'ambito dell'Ospedale di appartenenza, con un proprio personale medico, infermieristico, ausiliario tecnico-sanitario, destinate esclusivamente ai detenuti per la cura delle patologie che non possono essere affrontate in ambiente penitenziario.

Certamente vulnerabilità e specialità si coniugano in modo peculiare quando una parte della pena viene scontata in un Reparto di medicina protetta di un Ospedale. Il fondamento normativo dei reparti di medicina protetta è rinvenibile nell'articolo 7 della legge del 12 agosto 1993 n. 296[30]. Si tratta di Unità operative ospedaliere, strutturalmente e funzionalmente autonome nell'ambito dell'Ospedale di appartenenza, con un proprio personale medico, infermieristico, ausiliario tecnico-sanitario, destinate esclusivamente ai detenuti per la cura delle patologie che non possono essere affrontate in ambiente penitenziario. Tali strutture dovrebbero essere in grado di offrire ai detenuti ricoverati tutti i servizi specialistici presenti nel nosocomio, attraverso la collaborazione delle altre unità operative ospedaliere, assicurando al contempo un elevato livello di sicurezza. La vigilanza dei Reparti è affidata alla Polizia penitenziaria, di norma assegnata all'Istituto penitenziario di pertinenza territoriale e consente di ridurre l'impiego di personale per i "piantonamenti" ai ricoverati.

Va detto, innanzitutto, che si tratta di strutture estremamente disomogenee sul territorio nazionale e in alcune aree nazionali tali Reparti non sono ancora attivi. La prima Unità operativa di questo tipo è stata aperta nel 2002 presso l'Azienda ospedaliera "San Paolo" di Milano. Il reparto, denominato "Medicina V" ha 18 posti letto per il ricovero e due per il *day hospital*. Negli anni ne sono state aperte altre che, secondo quanto comunicato dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria[31] sono: presso l'Ospedale "San Martino" di Genova, il "Belcolle" di Viterbo, il "Sandro Pertini" di Roma, il "Cardarelli" di Napoli, la "Azienda ospedaliera dei Colli" di Napoli, l'Ospedale civico di Palermo, il "Cannizzaro" di Catania, gli Ospedali riuniti "Papardo-Piemonte" di Messina, il "San Giovanni Battista le Molinette" di Torino. Si tratta di reparti con un minimo di quattro posti letto fino a un massimo di 22.

Il Garante nazionale, nel corso delle visite condotte nel territorio nazionale, ha constatato che accanto a queste strutture – definibili come vere e proprie strutture ospedaliere – si è sviluppata la tendenza all'apertura di piccoli ambiti composti da una o due camere che non sono configurabili come effettivi Reparti, ma come collocazione protetta e controllata di detenuti, spesso in zone 'neglette'

30. Articolo 7 del Decreto-legge 14 giugno 1993, n.187, convertito in Legge 12 agosto 1993 n. 296: «1. In ciascun capoluogo di Provincia, negli Ospedali generali sono riservati reparti destinati, in via prioritaria, al ricovero in luogo esterno di cura, ai sensi dell'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354 *[(a) e dell'articolo 17 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431 (b), e successive modificazioni]*, dei detenuti e degli internati per i quali la competente autorità abbia disposto il piantonamento. Nei capoluoghi in cui esistono più Ospedali generali, detti reparti sono istituiti in quello dove vi è una divisione di malattie infettive».

31. Lettera del Capo del Dipartimento al Garante nazionale del 27 aprile 2018.

dell'Ospedale. Questo è il caso verificato all'Azienda ospedaliera "San Giovanni di Dio e Ruggi d'Aragona" di Salerno o all'Ospedale civile de L'Aquila o ancora agli "Spedali civici" di Brescia, o all'Ospedale di Nuoro in via di apertura nel mese di novembre 2017, per citare alcuni esempi. La distinzione tra i veri e propri Reparti di medicina protetta e questi piccoli ambiti di collocazione sicura è notevole: se nei primi casi la struttura organizzativa è quella tipica del Reparto ospedaliero, per quanto riguarda attrezzature, presenza e responsabilità medica, nei secondi si tratta di uno stretto ambito, spesso non fornito di attrezzature proprie e con personale sanitario a chiamata.

Una caratteristica accomuna anche le strutture di qualità: sono Reparti che dovrebbero prevedere permanenze brevi, secondo percorsi di continuità con la struttura sanitaria interna all'Istituto di appartenenza, così evitando lunghe degenze, salvo casi del tutto eccezionali di persone che necessitano di allettamento e terapia continui e le cui posizioni individuali non abbiano consentito il ricorso all'articolo 147 c.p. Altrimenti anche il buon livello di servizio sanitario – come è, per esempio, nei casi del "San Paolo" di Milano o di "Belcolle" a Viterbo – finisce con scontrarsi su aspetti di inadeguatezza sul piano della quotidianità detentiva e dei relativi diritti della persona. Colpisce, infatti, la realtà in cui vivono i pazienti ristretti: una realtà che parla di segregazione e isolamento, dove non sono previsti spazi e momenti di socialità, dove il detenuto-paziente resta chiuso nella stanza di pernottamento per tutto il giorno, in alcuni casi senza neanche la televisione e senza poter scambiare una parola con qualcuno, se non con il personale penitenziario o infermieristico e sanitario. Assenti ovunque i cortili per il passeggio, per garantire – per chi può – la possibilità di trascorrere almeno un'ora al giorno all'aria aperta. In tali Reparti ospedalieri la detenzione finisce con essere solo contenimento, controllo e sicurezza – e tutto ciò è accettabile soltanto per i periodi brevi di necessaria cura di tipo intensivo. Laddove si debba pensare a trattamenti quotidiani che non escludono però di per sé al soggetto la possibilità di condurre per il resto del giorno una vita normale, tali strutture risultano inadeguate. Per questo il Garante è direttamente intervenuto in alcuni casi per far presente alla Magistratura di sorveglianza che il prolungato ricovero in un Reparto di questo tipo di persone che, pur bisognose di particolare trattamento quotidiano, non richiedevano la permanenza continua a letto, era inopportuna e avrebbe costituito un aggravamento della loro situazione detentiva, anche sul piano psicologico.

Infatti, se è vero che formalmente – così come ricordato dal Capo dell'Amministrazione penitenziaria in una sua nota al Garante[32] – le persone ivi detenute «fruiscono dei diritti previsti dalla normativa vigente quali, ad esempio, le telefonate, i colloqui con gli avvocati e i familiari, spesso in ambienti predisposti a tale scopo» è altrettanto vero che gli ambienti predisposti sono molto rari; che, come già evidenziato, in nessuno di tali Reparti esiste la possibilità di accesso all'aria aperta per coloro per i quali non ci siano impedimenti di natura medica; che le finestre sono quasi ovunque chiuse ermeticamente, anche se – continua la nota – «per quanto riguarda l'esercizio di taluni diritti dei detenuti assicurati durante la detenzione in carcere, come ad esempio la socialità, cioè la possibilità di trascorrere del tempo insieme ad altri in ambienti predisposti o la possibilità di recarsi all'aria aperta ove il medico

Il Garante ha fatto presente alla Magistratura di sorveglianza che il prolungato ricovero in un Reparto di questo tipo di persone che, pur bisognose di particolare trattamento quotidiano, non richiedevano la permanenza continua a letto, era inopportuna e avrebbe costituito un aggravamento della loro situazione detentiva, anche sul piano psicologico.

32. Lettera citata del 27 aprile 2018.

certifichi la necessità del paziente detenuto di camminare o di trascorrere del tempo all'aria aperta, questa Amministrazione garantisce e favorisce tali necessità durante l'ospedalizzazione»[33]. Colpisce il fatto che debba essere certificata la «necessità» medica per l'accesso all'aria e che, quindi, questa non derivi automaticamente salvo «necessità contraria» di natura medica dall'articolo 10 o.p. La situazione di claustrofilia che tali strutture sembrano adottare è poi del tutto evidente in quelle strutture piccole non configurate come specifici Reparti di medicina protetta e che, in fondo, rispondono soltanto a esigenze di riduzione dei piantonamenti.

Nella gran parte delle strutture ospedaliere destinate alle persone detenute non c'è spazio per tutti quegli elementi che l'ordinamento definisce come centrali quali il positivo mantenimento del rapporto con la famiglia, le attività trattamentali, la socialità, i momenti all'aria aperta.

In generale, comunque, nella gran parte delle strutture ospedaliere destinate alle persone detenute non c'è spazio per tutti quegli elementi che l'ordinamento definisce come centrali quali il positivo mantenimento del rapporto con la famiglia, le attività trattamentali, la socialità, i momenti all'aria aperta. A volte manca anche il telefono per chiamare le famiglie o l'avvocato. Inoltre, l'organizzazione burocratico-amministrativa rende la vita in alcune di esse, per esempio in quella della "Azienda ospedaliera dei Colli" di Napoli, molto difficile: per fare un colloquio, i famigliari devono ritirare fisicamente un foglio all'Istituto di appartenenza della persona detenuta ricoverata – che magari è in un'altra città – e con quello presentarsi al Reparto ospedaliero; per gli eventuali acquisti i detenuti devono fare richiesta al proprio Istituto di appartenenza che verifica il loro conto, acquista il genere e lo porta fisicamente al Reparto ospedaliero tramite la Polizia penitenziaria. Assenti quasi ovunque i volontari e laddove sono operativi talvolta – come nel caso del "Sandro Pertini" di Roma – devono effettuare i colloqui con i pazienti detenuti attraverso il cancello chiuso della stanza. Una prassi questa che il Garante stigmatizza con forza.

In altre parole, in Ospedale il carcere rischia di tornare a essere solo sbarre, porte blindate, separatezza e ozio. Tutto il resto è temporaneamente sospeso. Pur comprendendo e ribadendo che si debba trattare di strutture ospedaliere in cui la permanenza dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario per le particolari analisi o terapie, l'aspetto segregante di tali strutture, in particolare di quelle non configurate come Reparti ma come stanzette separate e utilizzabili al bisogno, richiede una revisione sostanziale. Anche in considerazione del fatto che questa situazione ricade anche in modo inevitabile sul personale di Polizia che vi presta servizio, che opera a volte senza una specifica attenzione preventiva sul piano profilattico e psicologico, in spazi che rischiano di essere avulsi dal contesto del proprio naturale luogo di lavoro, a continuo contatto con un surplus di sofferenza e in ambiti che troppo spesso trasmettono una sensazione di marginalità e a volte degrado.

33. *Idem*

36. Il doppio binario

La privazione della libertà in ambito penale ha nel nostro ordinamento una specialità particolare: quella di muoversi lungo un doppio binario: pena e misura di sicurezza, che può essere anche privativa della libertà personale. Si tratta di un tema a lungo dibattuto, poiché di fatto può colpire un unico autore di un unico reato con due tipologie di sanzione, la prima riferita al fatto di reato commesso e la seconda alla sua supposta «pericolosità sociale»: retaggio della cultura giuridica e dell'ideologia dell'epoca in cui è nato il codice penale, fondata sul principio della perseguibilità dell'autore oltre a quella del suo comportamento.

La privazione della libertà in ambito penale ha nel nostro ordinamento una specialità particolare: quella di muoversi lungo un doppio binario: pena e misura di sicurezza, che può essere anche privativa della libertà personale.

Ancorché la legge 30 maggio 2014 n. 81 ne abbia corretto l'indeterminatezza originaria, agganciando tassativamente la durata dell'applicazione delle misure di sicurezza alla pena edittale massima del reato commesso, il sistema delle misure di sicurezza mantiene le sue connotazioni altamente critiche sia sul piano teorico-giuridico, sia nella sua concreta applicazione, risolvendosi, nella stragrande maggioranza di casi, in un prolungamento illegittimo della sanzione principale.

Sul piano giuridico-teorico, si ribadisce la convinzione, già espressa in molte sedi, che «sarebbe auspicabile una radicale riduzione delle misure di sicurezza e soprattutto un diminuito riferimento a categorie di dubbio fondamento scientifico relative a prognosi di "pericolosità sociale". Vale sempre la pena ricordare che il diritto penale negli Stati moderni è strumento sussidiario di intervento per sanzionare ciò che è accaduto e il relativo autore e non per prevedere ciò che potrebbe accadere e la tipologia personale di chi lo potrebbe far accadere»[34]. In una sintesi piuttosto efficace, si può dire, infatti, che mentre la pena sanziona per ciò che si è commesso, la misura di sicurezza sanziona per ciò che si potrebbe commettere. Quindi, due elementi di dubbio fondamento: lo spostamento dal reato al reo, lo spostamento da ciò che si è commesso a ciò che si potrebbe commettere.

Se un tempo tuttavia le misure di sicurezza detentive rappresentavano una specificità italiana, anomala all'interno dei sistemi europei, oggi hanno trovato invece larga applicazione anche oltre le Alpi. Conseguentemente le misure di sicurezza sono state oggetto di considerazioni e sentenze della Corte di Strasburgo con alcuni orientamenti che occorre tenere presenti; soprattutto quelli relativi ad alcuni

34. Parere del Garante nazionale sullo schema di decreto legislativo in attuazione dell'articolo 1 comma 16, punti c) e d) Legge 23 giugno 2017 n.103.

casi tedeschi[35]. In una nota sentenza del 2009, nel caso *M. v. Germania*[36] la Corte ha configurato la misura di sicurezza detentiva come vera e propria pena e, come tale, coperta dal principio di irretroattività. Ha inoltre ribadito il principio fondamentale che l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva è legittima a condizione che tra il fatto oggetto della condanna e la privazione della libertà personale sussista un nesso causale, non bastando una mera successione cronologica tra prima e seconda (articolo 5.1 lettera *a* della Convenzione), né che possa bastare per la sua applicazione il generico rischio di commissione di nuovo reato (articolo 5.1. lettera *c*). Conseguentemente, ha sentenziato la violazione dell'articolo 5.1. e dell'articolo 7.1. della Convenzione nel caso in esame in quanto la durata della misura di sicurezza detentiva era stata indefinitivamente prolungata durante il periodo di esecuzione della pena del ricorrente e tale estensione era stata a lui applicata al termine di tale esecuzione. L'elemento che rileva in questo come in altri casi coevi – e che è stato ripreso anche successivamente nella giurisprudenza della Corte – è l'impossibilità di provvedimento di applicazione di una misura di sicurezza in modo disconnesso dalla condanna e adottato nel corso dell'esecuzione della sentenza.

Questo orientamento giurisprudenziale della Corte europea per i diritti umani afferma un principio che nel nostro ordinamento incontra profili di possibile incompatibilità per gli effetti del combinato disposto degli articoli 205 commi 2 e 3 c.p. e 109 comma 2 c.p. che consente l'applicazione di misure di sicurezza anche con provvedimento successivo alla sentenza di condanna e sulla base di dichiarazioni di pericolosità qualificata pronunciate in ogni tempo, anche dopo l'esecuzione della pena. Lo stesso rischio si verifica anche nel caso di una proroga di una misura di sicurezza detentiva; anche in questo secondo caso infatti, secondo la giurisprudenza della Corte Edu si perde il legame con la sentenza, essenziale ai fini della legittimità della privazione della libertà.

Ma è sul piano dell'applicazione concreta delle misure di sicurezza che queste manifestano tutti i limiti di disarmonia rispetto a un ordinamento sanzionatorio moderno: è importante sottolineare che non si può giustificare l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva solo in ragione della funzione preventiva dalla stessa svolta, se poi di fatto la sua esecuzione non si differenzia da quella di una pena.

Ma è sul piano dell'applicazione concreta delle misure di sicurezza che queste manifestano tutti i limiti di disarmonia rispetto a un ordinamento sanzionatorio moderno: è importante sottolineare che non si può giustificare l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva solo in ragione della funzione preventiva dalla stessa svolta, se poi di fatto la sua esecuzione non si differenzia da quella di una pena. Quest'ultima, invece, è una circostanza ricorrente nel nostro sistema: ancora nel corso dell'ultimo anno di visite agli Istituti penitenziari, il Garante nazionale ha riscontrato la permanenza di persone che, scontata la pena, sono state trattenute, a volte nella medesima stanza di detenzione e sezione, nonostante l'assegnazione a una Casa di lavoro per eseguire la misura di sicurezza detentiva.

35. In particolare i casi *M. v. Germania* (2009), Kallweit *v. Germania* (2011), *Mautes v. Germania* (2011), *Schummer v. Germania* (2011).

36. Sentenza *M. v. Germania (19359/04)* del 17 dicembre 2009. Il ricorrente era stato condannato a cinque anni di detenzione con successiva applicazione della misura di sicurezza detentiva, che al momento della condanna aveva una durata massima di dieci anni. Successivamente era stato normativamente superato il limite di dieci anni, rendendo la misura di sicurezza di durata indeterminata. Per questo motivo, il ricorrente si era visto estendere la sua misura di sicurezza oltre i dieci anni, sulla base della valutazione della sua pericolosità. A seguito della sentenza di violazione degli articoli 5.1. e 7.1. della Convenzione europea per i diritti umani e di analoghe sentenze in altri casi (2011) il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina della custodia di sicurezza in misura illimitata.

Proprio perché anche le misure di sicurezza hanno carattere afflittivo, è necessario assicurare che la differenza di funzioni tra pene e misure di sicurezza si traduca anche in differenti modalità esecutive, così da garantire i supporti riabilitativi e risocializzativi necessari a consentire al soggetto di interrompere quanto prima l'esecuzione della misura.

Nelle attuali Case di lavoro sono ristrette 209 persone. Altri 28 internati sono assegnati alla Colonia agricola di Isili[37]. Le maggiori assegnazioni a Casa di lavoro si scontano a Vasto (120) e a Castelfranco Emilia (73). Per il resto, 21 internati sono nella sezione della Casa circondariale di Biella classificata come "Casa di lavoro", mentre 10 donne sono rispettivamente, 7 alla sezione classificata "Casa di lavoro" della Casa di reclusione di Venezia-Giudecca e 3 in quella di Trani. A questi si aggiungono 6 persone internate e assegnate a Casa di lavoro che sono ristrette in regime speciale ex articolo 41 bis o.p nella Casa circondariale di Tolmezzo (i dati si riferiscono al 26.4.2018).

La Casa di lavoro e la Colonia agricola sono luoghi deputati all'espiazione della misura di sicurezza detentiva per i soggetti imputabili[38], e dovrebbero , quindi, offrire possibilità di rieducazione al contatto con la realtà esterna e prevedere il lavoro come strumento di rieducazione e reinserimento sociale del reo, ma di fatto rischia di essere un ulteriore carcere. Se si escludono le situazioni degli internati assegnati alle Colonie agricole a Isili, Is Arenas e Mamone, dove proprio recentemente si stanno avviando progetti nel settore turistico alberghiero, per gli altri, salvo molto rare eccezioni, l'assenza del lavoro è elemento costante. Come poi si possa conciliare la funzione che la legge assegna alla Casa di lavoro e la sua funzione di facilitazione nel rientro sociale con la previsione di internamento in regime speciale ex articolo 41 bis, o.p. risulta assolutamente non chiaro al Garante nazionale che intravede in tale previsione il rischio di un mero prolungamento della situazione detentiva speciale per motivi di sicurezza. Inoltre, la Casa di lavoro dovrebbe essere luogo ben distinto e distinguibile dal normale Istituto di detenzione: molto difficile che lo sia quando si tratti di una sezione di una Casa circondariale o di reclusione.

Ha scritto recentemente Mons. Bruno Forte, Vescovo di Chieti-Vasto, cioè del luogo dove è ubicata la più grande Casa di lavoro – che è appunto a Vasto –, a proposito del vuoto che attualmente propone l'applicazione di tale misura di sicurezza: «La Casa di lavoro dovrebbe offrire possibilità di rieducazione al contatto con la realtà esterna, ma di fatto diventa un ulteriore carcere per chi alle spalle ne ha già tanto. Ci sono persone che hanno già scontato trenta e anche quarant'anni di detenzione. A popolare la casa di lavoro è una folla di disperati, in una situazione che non permette nemmeno a chi è sano di mente di rimanere

«La Casa di lavoro dovrebbe offrire possibilità di rieducazione al contatto con la realtà esterna, ma di fatto diventa un ulteriore carcere per chi alle spalle ne ha già tanto. Ci sono persone che hanno giù scontato trenta e anche quarant'anni di detenzione. A popolare la casa di lavoro è una folla di disperati, in una situazione che non permette nemmeno a chi è sano di mente di rimanere tale molto a lungo»
Mons. Bruno Forte, Vescovo di Chieti-Vasto

37. In base all'articolo 216 del Codice penale, la Casa di lavoro e la Colonia agricola sono due diverse modalità esecutive della stessa misura di sicurezza. Il successivo articolo 218 affida poi al Giudice la scelta tra l'assegnazione all'una o all'altra struttura, «tenuto conto delle condizioni e attitudini della persona a cui il provvedimento si riferisce».

38. Diversa è la questione relativa ai soggetti non imputabili per i quali sono riservate le Residenze per le misure di sicurezza, di tipo psichiatrico (Rems) di cui si tratterà nel successivo paragrafo.

tale molto a lungo»[39]. E già sette anni fa il Presidente del Garante nazionale scriveva a proposito di questa misura di sicurezza detentiva, dopo a una visita a un Istituto: «Girando per i corridoi e parlando con le persone che si incontrano non si avverte alcuna differenza: eppure le situazioni giuridiche individuali sono del tutto diverse. Siamo in un grande carcere dell'Italia centrale, ma non tutti coloro che vi soggiornano sono detenuti che scontano una pena o attendono la sentenza definitiva. Molti nostri interlocutori hanno già scontato il tempo recluso loro assegnato dalla Corte che li ha giudicati; eppure sono ancora dentro quelle mura con un regime molto, troppo, simile a quello che avevano precedentemente. Sono privati della libertà personale in virtù di una misura di sicurezza e quella cosiddetta "Casa di lavoro" che li ospita e li detiene non ha nulla a che vedere con la propria denominazione: poco o quasi nullo il lavoro, molte e totalizzanti le restrizioni a cui sono sottoposti».[40]

Non può bastare comunque distinguere gli ambienti e cercare fortunosamente qualche opportunità di lavoro da offrire. Eppure sono passi che occorre compiere, per non rinviare il problema ad auspicabili quanto attualmente improbabili revisioni complessive del nostro Codice, mentre la vita di chi è internato continua a scorrere. Se non si riesce ancora a ripensare totalmente il doppio binario, se si continua privare della libertà non in base al principio di stretta legalità sintetizzato nel *quia prohibitum*, né da quello sostanzialista del *quia peccatum* bensì da un principio, discrezionale e neutralizzante sintetizzato nel *ne peccetur*[41]; se ancora non si è in grado di mutare tutto ciò, forse il tempo è ormai urgente per ripensare le forme in cui tutto ciò si realizza affinché almeno le parole ritrovino il loro significato.

37. Le Rems

Dal 1° aprile 2015 l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive consistenti nella assegnazione a Casa di cura e custodia e del ricovero in Ospedale psichiatrico giudiziario è definitivamente sostituita dal ricovero nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems).

Dal 1° aprile 2015 l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive consistenti nella assegnazione a Casa di cura e custodia e del ricovero in Ospedale psichiatrico giudiziario[42] è definitivamente sostituita dal ricovero nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems). È giunto, quindi, a compimento, dopo vari rinvii, il procedimento di attuazione delle leggi 17 febbraio 2009 n. 11 e 30 maggio 2014 n. 81 che erano state (e sono) oggetto di ampio dibattito sia in ambito penalistico che psichiatrico e che hanno segnato un punto di innalzamento della tutela dei diritti delle persone affette da disagio psichico. Nel-

39. Mons. Bruno Forte, *Come andare oltre i drammi delle "Case di lavoro"*, "Il Sole 24 ore", 8 aprile 2018.

40. Mauro Palma, *La libertà non è star sopra un albero*, in "Italiani Europei", n. 10, 2011.

41. Cfr, Luigi Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Editori Laterza, Bari, 1989.

42. Rispettivamente, articoli 209 e 222 del codice penale.

la Relazione al Parlamento dello scorso anno (2017) il Garante nazionale ha sottolineato la positività dell'avvenuto compimento di un percorso che, avviato con il decreto legge 22 dicembre 2011 n. 211[43], ha ricevuto un impulso decisivo nel 2014, quando la legge di conversione del decreto legge 31 marzo 2014 n. 52 ha fissato appunto al 31 marzo 2015 il termine ultimo perché il processo si completasse e ha affidato al Commissario straordinario per la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, Franco Corleone, il compito di seguire e monitorare con continuità i percorsi attuativi nelle Regioni che ancora non avevano avviato la realizzazione delle Rems, seppure provvisorie.

Il commento positivo del Garante nazionale era così espresso nella Relazione dello scorso anno: «Si può oggi dire che è stato compiuto un percorso aperto quasi quaranta anni fa con la "legge Basaglia" (legge 180/1978) che introdusse il superamento della logica manicomiale, dimostrando che rispetto alla malattia mentale «si può fare diversamente, perché c'è un altro modo di affrontare la questione, anche senza la costrizione», come egli dichiarò. Quella legge di innovazione civile per il nostro Paese, era rimasta incompiuta proprio relativamente a quel sistema manicomiale giudiziario che ha resistito per tutti questi anni, fondandosi sulle paure rispetto al 'matto criminale' e applicando a soggetti che la legge riconosceva colpevoli, ma non responsabili della propria azione, il doppio livello di istituzioni totali: quello dell'istituzione carceraria e quello dell'istituzione manicomiale. Per questo la chiusura degli Opg ha una dimensione culturale che è importante che sia affermata e fatta vivere completamente anche all'interno di comunità a volte timorose nell'ospitare nel proprio territorio le 'residenze' di recente istituzione. Tale dimensione positiva è accentuata dal fatto che la legge 81/2014 introduce anche altri elementi circa la residualità della misura restrittiva in Rems da decidere solo quando non vi siano altre misure idonee ad assicurare cure adeguate alla persona e a far fronte alla sua pericolosità, peraltro non desumibile dalle sue condizioni di vita; così anche circa il termine massimo di esecuzione di questa – e delle altre – misure di sicurezza»[44].

«Si può oggi dire che è stato compiuto un percorso aperto quasi quaranta anni fa con la "legge Basaglia" (legge 180/1978) che introdusse il superamento della logica manicomiale, dimostrando che rispetto alla malattia mentale «si può fare diversamente, perché c'è un altro modo di affrontare la questione, anche senza la costrizione».

Alle valutazioni espresse nella precedente Relazione, circa l'elemento culturalmente e fattualmente rilevante di tale nuova impostazione, il Garante rinvia in questa occasione. Tuttavia tre aspetti hanno interessato l'attività dell'anno a cui si riferisce la Relazione presente. Il primo riguarda i mai sopiti tentativi di diminuire la portata del percorso di riforma avviato, con il rischio di riprodurre pur in strutture migliori, con un numero ristretto di pazienti e diffuse nel territorio, una logica che però richiama l'indistinto ricovero manicomiale. Il secondo aspetto riguarda la necessità di contenere il ricorso al ricovero nelle Rems entro i margini numerici della effettiva necessità. Il terzo, riguarda gli esiti delle visite condotte e la difficoltà di riconversione del personale che ha operato per anni in strutture che a tale logica facevano riferimento.

Circa il primo aspetto, il Garante nazionale ha avuto modo di esprimere la propria insoddisfazione per

43. Convertito in legge 17 febbraio 2012 n. 9, fissava la definitiva chiusura al 31 marzo 2013.

44. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2017*, par. 25, pp. 58-59.

la formulazione dell'articolo 1 comma 16 lettera d) della legge di delega 23 giugno 2017 n. 103. Tale lettera prevede infatti che possano essere assegnati alle Rems non soltanto coloro che scontino una misura di sicurezza in quanto non imputabili, ma anche coloro che essendo detenuti – e, quindi, imputabili – abbiano sviluppato nel corso dell'esecuzione della sentenza problemi di disagio mentale[45]. Il Garante nazionale non concorda con tale impostazione e ritiene che la distinzione tra soggetti internati e soggetti detenuti debba essere mantenuta, pur assicurando a entrambe le tipologie di soggetti piani di presa in carico di tipo terapeutico-riabilitativo nel pieno rispetto del diritto di ciascuno a quanto garantito dall'articolo 32 della Costituzione. La previsione di strutture territoriali 'miste' corre il rischio di riproporre la logica onnicomprensiva propria delle passate strutture psichiatriche giudiziarie. Chiede pertanto che i Governi attuale e futuro, non esercitino la delega relativamente a questo punto.

Il Garante nazionale non concorda con tale impostazione e ritiene che la distinzione tra soggetti internati e soggetti detenuti debba essere mantenuta, pur assicurando a entrambe le tipologie di soggetti piani di presa in carico di tipo terapeutico-riabilitativo nel pieno rispetto del diritto di ciascuno a quanto garantito dall'articolo 32 della Costituzione.

Circa il secondo aspetto, è sollecitato dai frequenti "gridi di allarme" circa le misure non eseguite per indisponibilità di posti nelle attuali Rems. Attualmente (29 aprile 2018) sono ricoverate nelle Rems 625 persone, delle quali 236 internate con misura di sicurezza provvisoria e 387 con misura di sicurezza definitiva. Di esse, 61 sono donne e 564 uomini[46]. Dai dati attinti dai provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria di applicazione della misura di sicurezza – in via definitiva o in via provvisoria – risulta che 441 persone erano, al 31 marzo 2018, in attesa di ricovero presso le strutture territorialmente competenti per indisponibilità di posti letto[47]. La lettura dei dati offre spunto per due riflessioni: la prima riguarda la necessità di assegnare alle Rems in via prioritaria, se non in via esclusiva, le persone destinatarie di una misura di sicurezza *definitiva*; la seconda interroga sui numeri delle misure di sicurezza provvisoria per stabilire l'effettività dell'applicazione del principio espresso dalla norma secondo cui deve essere disposta dal Giudice la misura di sicurezza privativa della libertà solo se le altre misure non sono effettivamente adeguate a

45. Legge 103/2017, articolo 1 comma 16: «Il Governo è delegato ad adottare, nel termine di un anno [a partire dal 4 luglio 2017, *n.d.r.*] decreti legislativi per la modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati e delle misure di sicurezza personali e per il riordino di alcuni settori del codice penale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: [...] d) tenuto conto dell'effettivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e dell'assetto delle nuove residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), previsione della destinazione alle Rems prioritariamente dei soggetti per i quali sia stato accertato in via definitiva lo stato di infermità al momento della commissione del fatto, da cui derivi il giudizio di pericolosità sociale, nonché dei soggetti per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, degli imputati sottoposti a misure di sicurezza provvisorie e di tutti coloro per i quali occorra accertare le relative condizioni psichiche, qualora le sezioni degli istituti penitenziari alle quali sono destinati non siano idonee, di fatto, a garantire i trattamenti terapeutico-riabilitativi, con riferimento alle peculiari esigenze di trattamento dei soggetti e nel pieno rispetto dell'articolo 32 della Costituzione».

46. La fluttuazione dei dati, a seconda delle varie fonti, ha implicato il controllo puntuale del Garante nazionale in ciascuna delle strutture. Il dato è, quindi, assolutamente attendibile alla data a cui si riferisce.

47. Cfr. in proposito la Tabella riportata nella parte *Mappe* di questa Relazione.

far fronte alla sua pericolosità sociale – non deducibile peraltro dalle condizioni di vita individuale[48].

Il terzo aspetto, emerso dalle visite, ha riguardato le forme acerbe di applicazione della norma, pur in un contesto di molte esperienze positive avviate. Preliminarmente il Garante esprime anche in questa sede il proprio disappunto rispetto alla scelta della Regione Umbria di non realizzare alcuna Rems nel suo territorio e di definire un accordo con la Regione Toscana per il ricovero dei pazienti internati del proprio territorio. Il disappunto, oltre a essere motivato dall'incongruo legame che tali ricoverati possono avere con Servizi territoriali di una Regione diversa dalla propria, anche dalla verifica effettuata in occasione di una visita a una specifica Rems dove il Garante ha incontrato una persona umbra, peraltro con possibile prossima dimissione, del tutto irrelata a qualsiasi supporto territoriale. Inoltre si è potuto osservare che la riconversione di grandi strutture manicomiali, centrate sulla logica segregante e istituzionalizzante, in strutture di misura ridotta e centrate sul reinserimento possibile e progressivo, non è un percorso semplice. Soprattutto quando il personale si è operativamente formato nella passata esperienza. Per questo il Garante, a seguito di un'accurata visita alla struttura di Castiglione delle Stiviere, è stato innanzitutto colpito dalla stessa definizione che tale struttura si è data: *Sistema polimodulare di Rems provvisorie*. Non una Rems, quindi, ma un insieme di moduli, ciascuno dei quali definibile come Rems provvisoria: in sintesi un insieme di 155 pazienti internati in vari moduli in un unico complessivo spazio, con molte procedure che ricordano il passato e che sono state riportate in una apposito Rapporto sulla visita[49].

Nell'ultimo anno il Garante nazionale ha, quindi, intensificato la sua attività di monitoraggio del sistema positivamente avviato in questo ultimo decennio. Lo ha fatto attraverso sia le visite alle Rems, sia la consultazione del Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop). È infatti dal 1 febbraio del 2018, a seguito della sottoscrizione della Convenzione con la Regione Campania, che il Garante ha accesso alla consultazione dei dati raccolti nel sistema informativo Smop, realizzato all'interno delle attività del "Laboratorio sperimentale di sanità penitenziaria Eleonora Amato". I dati sono inseriti per ogni Regione da operatori locali e sono relativi alle persone presenti nei Servizi di superamento degli Opg (Sso) e nei Servizi sanitari regionali (Ssr) competenti.

Nell'ultimo anno il Garante nazionale ha, quindi, intensificato la sua attività di monitoraggio del sistema positivamente avviato in questo ultimo decennio. Lo ha fatto attraverso sia le visite alle Rems, sia la consultazione del Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop).

48. L'articolo 1 comma 1 lettera b della legge 31 marzo 2014 n. 52 stabilisce che: l'accertamento della pericolosità sociale «è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale», cioè della «condizioni di vita individuale familiare e sociale del reo». E più avanti che «non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali». Nel primo caso si vuole evitare che il disagio familiare o sociale e la marginalità possano essere indici significativi per il giudizio di pericolosità sociale; nel secondo, che le eventuali disfunzioni organizzative dei Dipartimenti di salute mentale che devono prendere in carico il soggetto possano essere fattore determinante per determinarne l'internamento.

49. La visita alla struttura di Castiglione delle Stiviere è avvenuta nel contesto della visita regionale in Lombardia dal 25 settembre al 6 ottobre 2018. Il relativo Rapporto è stato inviato alle Autorità competenti e sarà pubblicato sul sito del Garante nazionale entro il mese di giugno, insieme alle relative risposte che saranno state ricevute.

Penalità e libertà

Il sistema informativo consiste in una piattaforma omogena di dati la cui consultazione consente non solo di conoscere i flussi di ingresso e di uscita dalle Rems, ma anche le informazioni utili al Garante nazionale per la prevenzione di possibili violazioni.

Il sistema informativo consiste in una piattaforma omogenea di dati la cui consultazione consente non solo di conoscere i flussi di ingresso e di uscita dalle Rems, ma anche le informazioni utili al Garante nazionale per la prevenzione di possibili violazioni. Per ciascuna persona sono standardizzate e inserite informazioni raggruppabili in aree (anagrafiche, giuridiche, sanitarie e di presa in carico). Dal sistema è possibile monitorare diversi aspetti: la presenza di persone con una misura di sicurezza provvisoria, l'esistenza del progetto terapeutico riabilitativo individuale (Ptri) per ciascun paziente, le eventuali proroghe del ricovero o le liste di attesa.

A oggi sono 16 le Regioni che hanno sottoscritto la convenzione e che in modo più meno regolare aggiornano i dati nel sistema. Per una completezza e un'attendibilità maggiori dei dati ricavabili dal Sistema (il sistema dipende dall'aggiornamento costante dei dati da parte degli Sso e dei Ssr competenti territorialmente), il Garante nazionale auspica l'implementazione delle funzionalità di ricerca e di consultazione e la sottoscrizione da parte di tutte le Regioni della convenzione per l'adesione allo Smop. Inoltre, nell'ambito delle Rems, è di recentissima istituzione un Tavolo tecnico di confronto interistituzionale presso il Dipartimento di salute mentale e dipendenze patologiche della Azienda sanitaria locale (Asl) Roma 5 al quale il Garante nazionale partecipa assieme al direttore della Asl, un magistrato della Procura della Repubblica di Tivoli e a uno del Tribunale di sorveglianza di Roma. Il tavolo tecnico, il primo a essere istituito in Italia sul tema Rems, ha come obiettivo di promuovere la collaborazione tra interlocutori istituzionali per garantire la tutela del diritto alla salute delle persone che vi sono ricoverate.

Come già detto, l'introduzione delle Rems deve essere considerata una vittoria della battaglia per il superamento degli Ospedali psichiatrici. Tuttavia non può ancora essere ritenuta un punto di arrivo del percorso di tutela e umanizzazione della cura e del trattamento della malattia mentale. In alcune Regioni sono state ancora riscontrate realtà locali improntate sul vecchio modello manicomiale e tendenze operative o della Magistratura che ancora si discostano da quanto previsto dalle recenti normative in materia. Ancora accade – e i numeri precedenti lo testimoniano – che il ricorso al ricovero presso le Rems venga impiegato in modo diffuso e non con quella residualità e soprattutto *transitorietà* che dovrebbe guidare la decisione a tale misura. La questione riporta in primo luogo al frequente ricorso alle misure di sicurezza provvisorie. Inoltre, sebbene la misura di sicurezza debba essere finalizzata al recupero della persona e al superamento della pericolosità sociale, non sono isolati i casi di assenza del Ptri, il che indica una mancata presa in carico totale della persona da parte dei servizi territoriali in previsione di dimissioni delle Rems. Per superare queste criticità è necessaria la definizione delle modalità operative di collaborazione tra i diversi *stakeholders* coinvolti: magistrato, perito, consulente, Asl, Dsm e Uepe. Modalità operative che devono riguardare: la comunicazione tempestiva tra direttore della Rems, referente Asl-Dsm e Magistratura; la regolamentazione delle modalità con le quali inviare le persone sottoposte alle misure di sicurezza presso i luoghi di cura esterni; la presenza di un piano terapeutico di dimissione strettamente connesso con le strutture territoriali preparate a prestare interventi sanitari adeguati anche per soggetti di difficile gestione.

Positivo è invece il ruolo che in questi anni hanno esercitato e continuano a esercitare le Associazioni 'tematiche' che nella tutela effettiva della salute delle persone private della libertà e della riflessione sulle sue possibili ed efficaci forme fanno la propria ragione di esistenza. Sono anche loro a fornire indicazioni utili al Garante per definire indicatori significativi che riassumano il senso della vita gior-

naliera all'interno di tali strutture. Una routine che varia notevolmente da una situazione a un'altra. Certamente in alcune la conduzione della quotidianità e gli spazi sono segno di una positiva risposta alla 'sfida' che la previsione di tali strutture ha in qualche modo lanciato. Tuttavia in altre sono assenti allestimenti per la vita in comune e spazi all'aperto adeguati e secondo un modello diverso da quello detentivo e che soprattutto non veicoli un'idea di punizione. L'inadeguatezza è stata riscontrata in alcuni casi anche per gli spazi personali e per le attività quotidiane interne che spesso sono lontane dal fine riabilitativo e di cura nel rispetto del principio dell'autodeterminazione della persona. In alcune Rems, per esempio, l'accesso agli ambienti di vita comune, e anche a quelli privati, è precluso in determinati giorni o in determinate ore della giornata. Si è così ben lontani da una vita comunitaria e più vicini a logiche di istituzionalizzazione ancora fortemente limitative.

Infine, va ribadito che il superamento di una gestione delle Rems che risente ancora del vecchio modello Opg è strettamente connesso all'investimento nella formazione e nell'aggiornamento continui del personale sanitario al suo interno. Altrimenti si corre il rischio che il ricorso al ricovero in Rems possa rafforzare la tendenza a nascondere sotto la funzione terapeutica una istituzionalizzazione a lungo termine delle persone marginali, così traducendo problematiche sociali in problematiche sanitarie, in una sorta di incongrua supplenza.

Convenzione con il "Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari" - (Smop)

Il 1° febbraio 2018 il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ha stipulato con la Regione Campania una convenzione che consente l'accesso al Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg denominato "Smop". Il Sistema, che consiste in una piattaforma informatica condivisa tra le Rems delle Regioni che hanno sottoscritto la convenzione e i servizi socio-sanitari territoriali, consente principalmente di monitorare le presenze e i flussi di entrata e di uscita degli ospiti.

Alla data 28 febbraio 2018 il sistema era adottato dalle seguenti Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Veneto, per un totale di 25 Rems.

38. Fisico e psichico

La chiusura degli Opg, accanto ai citati meritori progressi che ha avviato, ha tuttavia lasciato un punto irrisolto: la possibilità di interruzione di esecuzione della pena per un soggetto con grave patologie psichica, in analogia con quanto avviene nel caso di grave infermità psichica sopravvenuta al condannato. L'articolo 148 del codice penale, infatti, riservava a tali casi il ricovero nell'Ospedale psichiatrico giudiziario; ma, proprio per quanto argomentato relativamente alla funzione del ricovero in Rems, la semplice sostituzione all'interno dell'articolo di una struttura con l'altra non è certamente possibile.

Da anni il disagio psichico rappresenta sicuramente la patologia più frequentemente rilevata all'interno delle strutture detentive e disporre di una mappa affidabile della distribuzione delle patologie di salute mentale negli Istituti penitenziari è ancora oggi difficoltoso.

Da anni il disagio psichico rappresenta sicuramente la patologia più frequentemente rilevata all'interno delle strutture detentive e disporre di una mappa affidabile della distribuzione delle patologie di salute mentale negli Istituti penitenziari è ancora oggi difficoltoso.

Da anni il disagio psichico rappresenta sicuramente la patologia più frequentemente rilevata all'interno delle strutture detentive e disporre di una mappa affidabile della distribuzione delle patologie di salute mentale negli Istituti penitenziari è ancora oggi difficoltoso. Tuttavia, secondo una indagine epidemiologica, il 41,3% dei detenuti risulta affetto da almeno un disturbo psichico di lieve o maggiore entità. Certamente una parte molto ristretta di questo ampio insieme rientra nella previsione di riferimento del citato articolo. Ma il dato obbliga comunque a una riflessione.

Monitoraggio della salute mentale in carcere

In Italia le Sezioni di "articolazione per la tutela della salute mentale" sono 47, (8 femminili e 39 maschili) e ospitano 251 detenuti/e: 21 donne e 230 uomini. Tre di queste sezioni sono "Sezioni per disabili in articolazione di salute mentale". Il Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise ha il numero più alto di sezioni (9), mentre quello della Sardegna ne ha una sola.

I "Reparti psichiatrici" sono invece due, uno si trova nell'Istituto penitenziario di Torino "Lorusso, Cutugno" e l'altro nell'Istituto di Milano "San Vittore". Le persone sottoposte alle cure psichiatriche sono attualmente 31 e tutte di sesso maschile. Entrambe le strutture sono state oggetto di visita dal Garante nazionale e sono stati prodotti i relativi Rapporti. (Dati riferiti al 9.4.2018).

Per garantire nella maniera migliore possibile il diritto alla salute psichica delle persone detenute, occorrerebbe qualche modifica normativa e, forse soprattutto, l'impegno nella realizzazione degli interventi già da tempo discussi e che nel primo decreto legislativo proposto dal Governo in attuazione della legge di delega 17 giugno 2017 n. 103, hanno trovato una sistemazione, sulla scia di quanto elaborato all'interno del Tavolo degli *Stati generali sull'esecuzione penale* dedicato alla tutela della salute

e al disagio psichico[50]. L'approccio alla tutela della "salute mentale" si configura secondo le direttrici seguenti:

a) *L'equiparazione di malattie fisiche e psichiche, nell'accesso alla sospensione della pena*. Superamento, quindi, della diversità di trattamento tra le persone affette da grave malattia psichica sopravvenuta durante il periodo di detenzione e quelle affette da grave malattia fisica. Per queste ultime, infatti, sono previsti il differimento o la sospensione della pena o la sua esecuzione con la detenzione domiciliare prevista dall'articolo 47 ter o.p.: possibilità non previste per l'infermità psichica. La linea individuata determina l'equiparazione delle due infermità e pone fine a tale discriminazione.

b) *La previsione di sezioni specificamente riferite all'infermità psichica sopravvenuta durante la detenzione,* da affiancare alle Sezioni di assistenza intensificata (Sai) già esistenti per le malattie fisiche; in tal modo si rafforza la gestione sanitaria del carcere con un ruolo determinante dell'Asl. Con il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, oltre alle Rems, la legge prevedeva, infatti, la costituzione di Reparti denominati "Articolazione per la tutela della salute mentale", realizzati in diversi Istituti con esiti diversi, dal livello positivo in pieno raccordo con le Aziende sanitarie territoriali e quello di mero cambio di etichette a sezioni in realtà destinate alla sola osservazione psichiatrica. La linea di indirizzo prevede invece dei veri e propri reparti interni agli Istituti, ma a esclusiva gestione sanitaria, per la cura delle persone con disagio psichico. Ciò anche al fine di superare la tendenza a costituire strutture multifunzionali esterne snaturando il significato delle Rems[51].

c) *La continuità dei trattamenti sanitari in corso all'esterno o all'interno degli Istituti in caso di trasferimento*, anche con l'implementazione di documentazione digitale. La costruzione di un fascicolo

50. *Stati generali sull'esecuzione penale,* Documento conclusivo del Tavolo 10: Salute e disagio psichico, p. 20:
«[...] Si è ritenuto di identificare i destinatari delle misure nei soggetti portatori di patologia psichiatrica con una compromissione significativa del funzionamento psichico e dell'adattamento tale da rendere nulla o scarsa l'efficacia degli interventi terapeutici-riabilitativi eventualmente erogabili all'interno del carcere, persone rispetto alle quali appare necessario e auspicabile l'applicazione di una misura alternativa correlata da prescrizioni terapeutiche e riabilitative formulate attraverso un programma terapeutico riabilitativo individuale realizzato in integrazione con i servizi psichiatrici e sociali del territorio di appartenenza e finalizzate alla cura e al reinserimento sociale della persona. Di seguito una sintesi della proposta di modifiche normative [...]:
- art. 147 n. 2 c.p., si propone di accostare alla grave infermità fisica anche la grave infermità psichica come presupposto per il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena;
- art. 148 c.p., proposta di abrogazione totale (obsoleto alla luce del superamento degli Opg), con conseguente eliminazione dei riferimenti contenuti nell'art. 112 reg. esec.;
- art. 47 quater o.p., si propone di modificare la rubrica [...] e di inserire un co. 1 bis così formulato "Le misure previste dagli articoli 47 e 47-ter possono essere applicate, anche oltre i limiti di pena ivi previsti, su istanza dell'interessato o del suo difensore, nei confronti di coloro che sono affetti da disturbi psichiatrici con compromissione del funzionamento psichico e dell'adattamento che hanno in corso o intendono intraprendere un programma terapeutico riabilitativo"; di inserire un co. 2 bis così formulato "Le istanze di cui al comma 1 bis devono essere corredate da certificazione del servizio sanitario pubblico competente o del servizio sanitario penitenziario che attesti la sussistenza della patologia psichiatrica e devono essere accompagnate da idoneo programma terapeutico riabilitativo individuale redatto dai servizi sanitari del territorio". A questo riguardo, si sottolinea la necessità di individuare delle misure specifiche di esecuzione penale esterna per soggetti portatori di infermità psichica [...]».
https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo10_relazione.pdf

51. Cfr. paragrafo precedente di questa Relazione.

medico digitale, gestibile su una piattaforma in grado di mettere in comunicazione i Servizi sanitari delle diverse Regioni è obiettivo da perseguire, anche al fine di assicurare la continuità terapeutica delle persone detenute, in caso di trasferimenti inter-regionali. Obiettivo chiaro, ma non semplice da perseguire, date le diverse modalità digitali adottate negli anni dai diversi Servizi regionali.

Per i disturbi di natura psicologica e psichiatrica, il generico schema normativo di settore finora vigente prevede che in Istituto sia presente «almeno uno specialista in psichiatria» (articolo 11 o.p.), degli psicologi, assistenti sociali e criminologi clinici ex articolo 80 o.p.. Prevede inoltre che i "nuovi giunti" debbano avere un colloquio psicologico contestualmente alla prima visita medica e che, qualora emergano disagi particolari, le persone detenute ricevano un sostegno, secondo il generico schema normativo attualmente in vigore. Si tratta di un sostegno debole, come in più occasioni il Garante nazionale ha potuto verificare nel corso delle visite. Si centra sostanzialmente sull'opera del funzionario di area giuridico-pedagogica, del personale contrattualizzato ex articolo 80, frequentemente per poche ore settimanali e scarsa retribuzione, e, spesso, dei volontari. Non vi è traccia di un'assistenza psicoterapeutica effettiva, centrata su un percorso individualizzato e scandito da incontri periodici, a orario definito, nell'ambito del quale un operatore specializzato si occupi precipuamente della persona privata della libertà e delle sue fragilità[52]. Soprattutto nella prima fase della detenzione. Da qui la necessità di costruire invece un cammino di conoscenza e fattibilità all'interno dell'organizzazione dei servizi di attenzione e cura della persona che il carcere deve offrire. Sul piano delle patologie di natura somatica l'attenzione medica, per quanto centrata su un'impostazione di reazione a patologie già sviluppatesi e non su quello di prevenzione, dimostra una certa continuità e capacità organizzativa. Sul piano dell'individuazione del disagio psichiatrico e della conseguente assistenza e cura, molto ancora è da costruire. Anche perché i dati sulle criticità sono eloquenti e indicativi di una fragilità che non può essere affidata alla responsabilità del personale a più diretto contatto con le persone detenute, magari attraverso l'ambigua formula della «sorveglianza a vista». Il Garante nazionale chiede che tale prassi, riscontrata in quasi tutti gli Istituti per contenere le situazioni di criticità e fragilità personale manifestatesi sia interrotta sia perché non è in grado di prevenire infausti sviluppi delle criticità stesse, sia perché espone il personale di Polizia penitenziaria a indebite responsabilità.

Sul piano delle patologie di natura somatica l'attenzione medica, per quanto centrata su un'impostazione di reazione a patologie già sviluppatesi e non su quello di prevenzione, dimostra una certa continuità e capacità organizzativa. Sul piano dell'individuazione del disagio psichiatrico e della conseguente assistenza e cura, molto ancora è da costruire. Anche perché i dati sulle criticità sono eloquenti e indicativi di una fragilità che non può essere affidata alla responsabilità del personale a più diretto contatto con le persone detenute, magari attraverso l'ambigua formula della «sorveglianza a vista».

52. Un indicatore specifico è dato dal numero degli "eventi critici" che le statistiche del Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria rendono evidenti: nel solo 2017 sono stati registrati negli Istituti penitenziari per adulti 9.942 episodi di autolesionismo, 50 casi di suicidio e 1.132 tentativi di suicidio. Al 30 aprile 2018 i suicidi sono già 16.

39. Cosa vuol dire tutelare la salute

L'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) definisce la salute come «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non semplicemente assenza di malattia o d'infermità. Il possesso del migliore stato di sanità possibile costituisce un diritto fondamentale di ogni essere umano, senza distinzione di razza, di religione, d'opinioni politiche, di condizione economica o sociale»[53].

È a partire da tale concetto, ribadito con la Dichiarazione di Alma Ata del 1978[54], che la tutela della salute negli Istituti di pena è chiamata a fare un salto di qualità, trasformando il proprio approccio, andando oltre a un'impostazione di tipo reattivo, di mera risposta alle esigenze di cura che emergono di volta in volta, per divenire uno strumento di promozione della salute secondo la definizione dell'Oms, per cui «la promozione della salute è il processo che permette alle persone di aumentare il controllo su di sé e migliorare la propria salute»[55]. Tale impostazione è ancora molto distante dalla situazione reale degli Istituti di pena, che, oltretutto, proprio in quanto luoghi di privazione della libertà hanno una inevitabile ricaduta negativa sul benessere fisico e psichico delle persone ristrette.

Il Garante nazionale fa proprio quanto scritto dal Comitato degli esperti che ha predisposto le linee di azione degli *Stati generali dell'esecuzione penale*: «La tutela del benessere psico-fisico di ciascuna persona ristretta è parte del complessivo compito di tutela della salute che è in capo a chi organizza e gestisce la privazione della libertà. Le condizioni di detenzione, unite al fatto in sé di operare all'interno di un microcosmo chiuso con regole tipiche di ogni istituzione totale, accentuano il rischio di non cura della propria salute e del proprio corpo. Per questo, la medicina in carcere non può limitarsi alla fornitura di risposte a patologie in essere, ma deve accentuare la dimensione di prevenzione e di educazione alla salute. In questo contesto si sottolinea l'importanza di un adeguato "spazio della pena", evidenziando il fondamentale apporto che può dare al benessere psico-fisico l'ambiente in cui si è inseriti. Tale rapporto assume particolare importanza in riferimento al tema della presa in carico dei soggetti con disagio mentale, che maggiormente risentono di condizioni di quotidianità fisico-ambientale degradata. Si sottolinea, dunque, l'imprescindibile e prioritaria necessità, ai fini della tutela della salute e del benessere psico-fisico in carcere, sia in favore dei ristretti che in favore dei lavoratori, che gli spazi della pena siano puliti, esenti, se chiusi, dal rischio di fumo passivo, decorosi ed accoglienti e quindi conformi a requisiti minimi di vivibilità e abitabilità (climatizzazione, acqua calda, conformità degli impianti alle norme Cee, presidi di sicurezza, impianti antincendio, impianti

53. Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità firmata a New York il 22 luglio 1946, approvata dall'Assemblea federale il 19 dicembre 1946 entrata in vigore il 7 aprile 1948.

54. Dichiarazione di Alma Ata del 1978: «La Conferenza ribadisce con forza che la salute, stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente assenza di malattia o infermità, è un diritto umano fondamentale e riafferma che il raggiungimento del maggior livello di salute possibile è un risultato sociale estremamente importante in tutto il mondo, la cui realizzazione richiede il contributo di molti altri settori economici e sociali in aggiunta a quello sanitario».

55. Glossario Oms della promozione della salute, 1998.

di aspirazione fumo, ecc.). Dal punto di vista strettamente di assistenza medica, è imprescindibile che i luoghi, oltre che accoglienti, rispondano ai criteri minimi per l'accreditamento al S.s.n.; requisito essenziale anche per le dotazioni strumentali mediche»[56].

L'attività del Garante di visita agli Istituti condotta nell'ultimo anno ha rafforzato la necessità di passare con rapidità a questa diversa visione della tutela della salute e, più in generale, del benessere psico-fisico di chi opera nelle strutture detentive e di chi in esse è ristretto. Ha altresì evidenziato l'urgenza di intervenire per sanare diverse carenze riscontrate. La carenza di Servizi di assistenza intensificata (Sai) in aree territoriali, soprattutto di servizi in grado di ospitare persone detenute classificate di "alta sicurezza", come è il caso della Sardegna dove, al contrario, il numero di persone detenute così classificate è particolarmente alto, l'inadeguatezza di taluni protocolli di intesa tra Aziende sanitarie territoriali e Istituti penitenziari, la mancata apertura di "Articolazioni per la tutela della salute mentale" e la chiara inadeguatezza di alcune di quelle formalmente funzionanti, ma anche il sovraffollamento di alcune strutture non aiutano la costruzione di un sistema sanitario in grado di fare fronte all'esigenza di educazione alla salute e prevenzione sanitaria delle persone ristrette, soprattutto in considerazione del vissuto di molte di esse prima dell'ingresso in carcere, perdendo così, oltretutto, l'occasione offerta dal contesto di raggiungere persone che sul territorio difficilmente sono intercettabili dal sistema sanitario nazionale. Paradossalmente il carcere potrebbe costituire un'opportunità preziosa di promozione ed educazione alla salute, oltre che – naturalmente – dell'esercizio di un dovere nel pieno rispetto dell'articolo 32 della Costituzione della Repubblica.
Trasformare la tutela della salute in promozione della salute è allora la sfida a cui le strutture sanitarie, in accordo con l'Amministrazione penitenziaria, sono chiamate, facendosi carico delle persone loro affidate nella prospettiva della costruzione del benessere fisico, mentale e sociale. Un investimento sulla promozione della salute del resto non può che avere effetti positivi nel percorso di reinserimento sociale dei detenuti, andando incontro anche alle esigenze di sicurezza dei cittadini attraverso una migliore conoscenza e cura di sé. Quindi, il Garante nazionale pone come centrale per la tutela della salute nelle Istituzioni chiuse un mutamento di paradigma: da fornitura di servizi di assistenza e cura in risposta a bisogni già emersi, quasi come mera risposta a patologie evidenziate, a costruzione di strumenti per il benessere fisico e psichico all'interno di queste Istituzioni attraverso percorsi di prevenzione, educazione sanitaria, miglioramento delle condizioni igienico-ambientali. Questa impostazione che il Garante ha utilizzato come base per definire gli indicatori di analisi da utilizzare nel corso delle sue visite e per le interlocuzioni sia con il personale che opera nell'area sanitaria degli Istituti sia con i diversi livelli delle Amministrazioni territoriali di competenza, tende a costruire un ben-essere complessivo. A partire dalle condizioni di lavoro di chi in queste Istituzioni opera.

56. Comitato di esperti per predisporre le linee di azione degli Stati generali sull'esecuzione penale (istituito e integrato con d.m. 8 maggio 2015 *e* d.m. 9 giugno 2015), *Documento finale*, paragrafo 5.5. *Integrità psico-fisica e spazio della pena*.

Suicidi in carcere

A fronte del numero dei suicidi in carcere registrata nel corso del 2017, il Garante nazionale, pur considerando la difficoltà di ricondurre eventi del genere a un'unica matrice, ha ritenuto necessario dare il proprio apporto per perfezionare il sistema di prevenzione elaborato dal Ministero della giustizia con la Direttiva del 3 maggio 2016.

A tale scopo, in quanto titolare della tutela dei diritti delle persone detenute e, conseguentemente, di persona danneggiata dalle violazioni dei diritti protetti, ha deciso di intervenire come parte offesa nelle indagini relative a tutti i casi di suicidio, a cominciare dal 2017, per fornire il proprio eventuale contributo di conoscenza e per seguire gli accertamenti che saranno condotti: in ogni caso di suicidio in carcere il Garante invia, pertanto, una richiesta di informazioni sullo stato del procedimento alla competente Procura della Repubblica.

Gli eventi suicidari nell'anno 2017 sono stati 50 mentre al mese di aprile 2018 sono arrivati al numero di 16.
Tali casi sono stati tutti oggetto di indagine e la richiesta di informazione sui diversi procedimenti penali rivolta dal Garante alle singole Procure ha ottenuto riscontro.

40. Comunità e privazione della libertà

Oltre che negli Istituti di pena, l'esecuzione penale si può svolgere anche all'esterno presso comunità chiuse in cui una persona può essere ristretta in base a una decisione del magistrato. Si tratta di ambiti non sempre osservati e analizzati anche da chi con continuità rivolge attenzione e studio all'esecuzione penale e alle condizioni delle carceri. Le comunità riguardano sia i minori, sia gli adulti. Sono spesso "un mondo a parte" dell'esecuzione penale. Eppure esse sono molto rilevanti sotto il profilo quantitativo, in particolare nel contesto della giustizia minorile; ma lo sono anche nell'esecuzione penale degli adulti, relativamente a misure alternative alla detenzione. Del resto ad aprile 2018 le persone ristrette che scontavano la pena in una qualche misura alternativa erano complessivamente oltre 51 mila e, anche sottraendo quelle non privative della libertà, la "messa alla prova" che è misura di *diversion* poiché fa seguire una strada "diversa" da quella della esecuzione penale e la detenzione nel proprio domicilio, resta un numero elevato di persone che sono ristrette in una comunità chiusa sulla base di un provvedimento penale.

Le comunità chiuse possono essere talvolta molto diverse tra di loro, ma sono accomunate proprio dalla dimensione della privazione della libertà e dalla minore trasparenza all'esterno. Non sempre per volontà di opacità, spesso anche per maggiore disattenzione da parte degli occhi esterni, anche perché considerate comunque meno bisognose di uno sguardo intrusivo di controllo. Da qui il compito

importante del Garante nazionale nell'esaminare le condizioni all'interno di esse, nell'individuare buone pratiche che possano essere fatte conoscere e diffuse e anche situazioni di non rispetto dei diritti delle persone ospitate in un contesto in cui le regole sono più fluide e meno inquadrate in cornici normative condivise e definite.

È in questa prospettiva che il Garante nazionale intende nei prossimi mesi incrementare le visite alle comunità – attività finora condotta in numero piuttosto limitato – al fine di estendere lo sguardo sull'esecuzione penale, alle diverse forme della sua attuazione. Si tratta di una lavoro impegnativo a cominciare dalla mappatura delle stesse comunità, soprattutto per quanto riguarda l'ambito penale degli adulti. Mentre, infatti, il Dipartimento di giustizia minorile e di comunità ha il quadro aggiornato delle strutture per minori suddivise regionalmente, manca l'organizzazione strutturata del dato corrispettivo per gli adulti: comunità terapeutiche per tossicodipendenti o alcoldipendenti, comunità per persone con disagio psichico, case di accoglienza, comunità alloggio. Si tratta di una varietà di contesti in cui le persone si possono trovare a eseguire parte o tutte la pena comminata.

Al fine di contribuire a ridurre i vari profili di problematicità che le comunità possono presentare, il compito del Garante nazionale è intervenire, in un rapporto di collaborazione con le Autorità, sulle situazioni potenzialmente a rischio e cooperare per trovare soluzioni alle criticità.

Al fine di contribuire a ridurre i vari profili di problematicità che le comunità possono presentare, il compito del Garante nazionale è intervenire, in un rapporto di collaborazione con le Autorità, sulle situazioni potenzialmente a rischio e cooperare per trovare soluzioni alle criticità. I profili di problematicità possono riguardare la gestione complessiva del sistema, di una sua parte o lo stesso impianto normativo che lo definisce e regola. Innanzitutto, quindi, il monitoraggio di tali strutture comporta una analisi dei criteri per l'accreditamento, che in alcune Regioni rimane per molti anni provvisorio in attesa di ufficialità. E nel corso di questo tempo, può accadere, come il Garante ha potuto verificare in una comunità del Lazio, che i requisiti dichiarati non corrispondano a quelli reali, per esempio relativamente al personale. Inoltre, deve esserci chiarezza sui ruoli, sull'inquadramento del personale stesso e sull'effettiva attivazione di progetti volti a favorire il reinserimento sociale e lavorativo. Ma a volte occorre anche controllare che alla privazione della libertà non segua un'ulteriore forma limitativa della libertà stessa che va oltre i limiti stabiliti dal magistrato di sorveglianza. Nella realtà accade anche, infatti, che la permanenza in comunità si protragga per diversi anni, così che, per esempio, un minore all'interno della struttura divenga un adulto senza conoscere una prospettiva di vita alternativa a quella comunitaria. La permanenza in comunità deve invece favorire il riappropriarsi consapevole da parte di ogni persona della propria storia favorendo un graduale processo di motivazione al cambiamento.

Nell'ambito della giustizia minorile il ricorso alle comunità è frequente ed è indicativo di un positivo approccio all'esercizio di giustizia nei confronti di un soggetto che comunque è all'interno di un processo evolutivo e non può mai essere considerato, quantunque abbia commesso un reato anche grave, come soggetto del tutto definito nella scelta di comportamento criminale. Qui la sussidiarietà dello strumento penale acquista il suo significato più cogente perché molti sono gli altri strumenti di natura educativa, sociale, di sostegno che devono essere messi in campo per riorientare le scelte e sciogliere i conflitti che esse possono avere prodotto. L'inserimento in ambiente comunitario che deve coniugare promozione positiva e controllo è certamente prioritario rispetto a quello seccamente punitivo. Le comunità per minori realizzano, infatti, una sorta di spazio protetto, caratterizzato dalla convivenza di minori con una équipe di operatori che svolgono la funzione educativa sulla base di proposizione di comportamenti 'altri' rispetto a quelli precedentemente scelti dal minore. La

direzione tuttavia non deve essere quella di configurare la protezione che tale spazio interpreta come realtà separata dal contesto esterno, bensì come veicolo di apertura a esso: da qui l'analisi di come l'équipe interna cooperi con altre agenzie educative esterne, in primo luogo la scuola, al fine di dare gradualmente a esse l'assoluta preminenza nel rapporto di transizione all'adultità consapevole del minore e ridurre la necessità di accompagnamento da parte dell'Istituzione contenitiva della libertà. In questo senso sono oggetto dell'analisi del Garante anche le modalità e i tempi di superamento della necessità della comunità per il soggetto e, quindi, dei progetti educativi e di reinserimento che devono essere predisposti per ciascun minore ospitato.

Per molti aspetti l'analisi delle comunità per adulti segue lo stesso percorso: sono luoghi dove si è giunti a partire da una situazione di non autonomia soggettiva – dovuta prioritariamente a dipendenze da alcol o sostanze psicotrope – e da dove si deve uscire con la capacità di controllo personale di tali vissuti personali, volto a ridurre il danno che essi hanno prodotto in sé e in altri. Il fine della comunità per adulti non è il mutamento correzionale del soggetto, quanto piuttosto la predisposizione di strumenti che gli diano capacità di gestione della propria quotidianità in modo autonomo e libero dal rischio della commissione di nuovi reati. Per questa finalità le comunità non possono riuscire ad agire da sole, senza il supporto della struttura sociale esterna, senza l'impegno delle realtà locali e senza il supporto dialettico degli organismi che dall'esterno devono individuare problemi e difficoltà che possano emergere e cooperare alla loro soluzione. Il Garante nazionale e i Garanti territoriali costituiscono la rete fondamentale per questo supporto critico.

41. In attesa di un ordinamento penitenziario minorile

Sono 480 i detenuti al 31 marzo 2018, 1057 gli ingressi in carcere da gennaio 2017 a marzo 2018, 1275 i passaggi nei Centri di prima accoglienza (Cpa) nello stesso arco temporale e 998 le persone presenti nelle Comunità per minori al 19 marzo 2018: ecco i numeri dei giovani, in un'età compresa tra i 18 e i 25 anni, che compongono l'universo dell'esecuzione penale minorile distribuito tra i 17 Istituti penali per minorenni (di Torino, Pontremoli, Milano, Treviso, Bologna, Firenze, Roma, Airola, Nisida (Na), Bari, Potenza, Catanzaro, Acireale, Caltanissetta, Catania, Palermo, Cagliari), i 25 Cpa e le diverse comunità, pubbliche e del privato sociale, del territorio nazionale.

Sono 480 i detenuti al 31 marzo 2018, 1057 gli ingressi in carcere da gennaio 2017 a marzo 2018, 1275 i passaggi nei Centri di prima accoglienza (Cpa) nello stesso arco temporale e 998 le persone presenti nelle Comunità per minori al 19 marzo 2018: ecco i numeri dei giovani, in un'età compresa tra i 18 e i 25 anni ,che compongono l'universo dell'esecuzione penale minorile.

Un universo che si è mantenuto costante, nel corso dell'anno, nella sua entità e nella sua composizione, rispettando l'andamento medio di presenze giornaliere in carcere di poco più di 470 unità già rilevato nella Relazione

annuale del 2017[57], senza essere toccato da rilevanti fluttuazioni, ma che manifesta i tratti problematici nei dati degli 'eventi critici': 29 tentativi di suicidio, 97 atti di autolesionismo, 122 azioni violente nel corso del 2017[58].

Si conferma, pertanto, l'apprezzabilità di un sistema, quello della giustizia minorile, costruito sull'idea di residualità della soluzione detentiva, i cui effetti sono evidenziati da un lato dal mancato aumento delle presenze in carcere, dall'altro dalla caduta del tasso di recidiva tra coloro che hanno seguito un percorso di messa alla prova (il 22% sul totale dei recidivi) e sull'efficacia dell'intervento dell'area educativa interna, dimostrata dal contenuto tasso generale di recidiva (il 31% dei soggetti che entrano nel circuito della giustizia minorile).

Un quadro di positività che nel corso dell'ultimo anno è stato consolidato dal potenziamento organizzativo del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, istituito nell'ambito del regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia con il D.p.c.m. 84/2015.

il numero degli eventi critici, tra i quali si segnala per drammaticità quello dei tentativi di suicidio e degli atti di autolesionismo messi in atto da minorenni o giovani d'età inferiore ai 25 anni, indica la permanenza di aree di disagio evidentemente non assorbite dalla pur strutturata azione del Dipartimento.

Per altro verso, tuttavia, il numero degli eventi critici, tra i quali si segnala per drammaticità quello dei tentativi di suicidio e degli atti di autolesionismo messi in atto da minorenni o giovani d'età inferiore ai 25 anni, indica la permanenza di aree di disagio evidentemente non assorbite dalla pur strutturata azione del Dipartimento.

Il monitoraggio di alcune delle strutture penitenziarie minorili condotto dal Garante nazionale nel corso dell'ultimo anno (Airola, Nisida Napoli, Quartucciu-Cagliari, Bologna, Milano) ha consentito di individuare una serie di profili critici che, se pur non riconducibili con specificità ai casi di maggiore problematicità, indicano la necessità di provvedere a un aggiornamento complessivo del sistema della giustizia per i minori che interessi sia gli Istituti, sia i modelli di vita detentiva, sia l'impianto normativo.
Le carenze strutturali che incidono, per esempio, sulla disponibilità di spazi per attività formative e ricreative (come nel caso degli Istituti di Treviso e di Quartucciu, quest'ultimo allocato in una struttura costruita come carcere di massima sicurezza) o sull'accessibilità dello stesso Istituto (è il caso dell'Ipm sardo), incidono sull'effettività degli obiettivi educativi e risocializzanti della pena e sull'esercizio di diritti fondamentali quali il mantenimento dei contatti con i riferimenti affettivi, determinando naturali ricadute in termini di tensione interna.

Lacune progettuali e organizzative che non tengono conto della differenza tra "minori" e "giovani adulti", divenuta rilevante dopo l'innalzamento fino a 25 anni dell'età dei ragazzi ristretti in Ipm[59],

57. Relazione al Parlamento 2017, Penalità e libertà, par.30, pag.64.

58. Fonte: Sistema Informativo dei servizi minorili (Sism).

59. D.L. 92/2014, convertito in legge n.117 dell'11.08.2014 che ha modificato l'articolo 24 del D.Lvo n. 272 del 1989, innalzando da 21 a 25 anni la permanenza nel circuito penale interno per i soggetti che abbiano commesso reati da minorenni.

e ne determinano improprie commistioni, così come il mantenimento di modelli custodiali chiusi, palesemente incongrui rispetto alle finalità e alla natura stessa degli Istituti per minori (come si è riscontrato nell'Ipm di Airola), sono indubbiamente alla base di disequilibri e disfunzioni che investono negativamente l'effetto risocializzante cui è principalmente destinata l'esecuzione della pena.

Questi ultimi profili di criticità, peraltro, non possono non rimandare alla più ampia problematica della persistente disarmonia di disciplina tra i diversi Istituti per minori ricollegabile, in definitiva, alla mancanza di un impianto omogeneo di regole.

La mancanza di una disciplina dell'esecuzione penale specifica per i condannati minorenni costituisce, infatti, un indubbio elemento di distonia nel sistema della giustizia minorile, più ancora che una evidente carenza: i principi ispiratori del processo di cognizione e la sua stessa natura, indirizzata all'obiettivo primario dell'educazione dell'autore del reato, si scontrano insanabilmente con la disciplina dell'esecuzione della pena, mutuata da quella dettata per gli adulti e, quindi, priva dei contenuti trattamentali rafforzati che, in sintonia con le finalità del processo, devono informare la pena per gli autori di reati minori di 18 anni.

La mancanza di una disciplina dell'esecuzione penale specifica per i condannati minorenni costituisce un indubbio elemento di distonia nel sistema della giustizia minorile.

In questa prospettiva, l'inquadramento del sistema penitenziario minorile nei principi dell'impianto normativo destinato agli adulti determinato dal richiamo (non a caso definito da subito provvisorio, «fino a quando non sarà provveduto con apposita legge») alle regole dell'ordinamento penitenziario contenuto nell'articolo 79 o.p., appare evidentemente insufficiente a soddisfare le peculiarità di esigenze e obiettivi degli istituti giuridici dettati per i minori d'età, che già informano il processo di cognizione: come osservato nel documento conclusivo del Tavolo 14 degli *Stati generali dell'esecuzione penale*, «l'approccio al processo minorile muove dalla prioritaria esigenza di intervento sulla personalità e sull'identità non ancora strutturata del minore, in ragione dell'incompleto sviluppo psico-fisico del medesimo; l'accertamento della responsabilità penale, dunque, si accompagna all'obiettivo del recupero dello stesso, costituendo un inscindibile binomio che permea il procedimento minorile dall'inizio alla conclusione»[60].

Princìpi, questi ultimi, che trovano specifico riferimento normativo nelle Regole europee per i giovani autori di reato soggetti a sanzioni o misure penali fissate, in ultimo, nella Raccomandazione CM/Rec(2008)11 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa[61], che segnano un punto di non ritorno rispetto alla specialità del sistema della giustizia minorile nel dibattito, che si è particolarmente sviluppato anche nella comunità internazionale in tempi recenti, in cui posizioni di natura securitaria appaiono portare a conclusioni opposte e a ricercare in strumenti esclusivamente repressivi la soluzione a fenomeni di delinquenza minorile.

60. Tavolo 14 - Esecuzione penale: esperienze comparative e regole internazionali, Allegato 8 alla Relazione finale. https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/SGEP_tavolo14_allegato8.pdf

61. *Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures(Adopted by the Committee of Ministers on 5 November 2008 at the 1040th meeting of the Ministers' Deputies).*

A questi princìpi e agli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica di Carte internazionali quali le Regole di Pechino, la Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, si richiama, in effetti, lo schema di decreto attuativo della legge delega 23 giugno 2017 n.103 nella parte – la lettera p) del comma 85 dell'articolo 1 - introduttiva dell'ordinamento penitenziario minorile: «Il fulcro della delega è rappresentato dalla preferenza accordata all'esecuzione penale esterna e dalla previsione di un modello penitenziario che, guardando ai bisogni di ogni singolo condannato, cambia radicalmente l'attuale prospettiva punitiva incentrata sul carcere» con «l'idea guida di scommettere su un archetipo esecutivo che, pur non rinunciando alla detenzione, ne consenta l'applicazione solo in casi estremi e, segnatamente, quando nessun altro tipo di trattamento, a una attenta valutazione, può consentire di contemperare esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di un soggetto in età evolutiva»[62].

«L'idea guida di scommettere su un archetipo esecutivo che, pur non rinunciando alla detenzione, ne consenta l'applicazione solo in casi estremi e, segnatamente, quando nessun altro tipo di trattamento, ad una attenta valutazione, può consentire di contemperare esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di un soggetto in età evolutiva»

In tale prospettiva è stato articolato un impianto di norme che contemplano otto ordini di criteri per configurare l'«adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori d'età»: dall'istituzione di una giurisdizione specializzata e affidata al Tribunale per i minorenni, alla previsione di misure alternative alla detenzione conformi alle istanze educative del condannato minorenne, al rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, alla disciplina dell'organizzazione penitenziaria nell'ottica della socializzazione, della responsabilizzazione e della promozione della persona.
Si tratta di un impianto normativo che complessivamente risponde alle indicazioni espresse dal Garante nazionale a conclusione del primo anno di attività: la necessità di una riflessione sulla tipologia della struttura destinata all'esecuzione della pena in ambito minorile, che tenga insieme l'esigenza retributiva e la finalità educativa, e la ricerca e valorizzazione di risposte alternative alla carcerazione.

In linea con questi intendimenti, pertanto, oggi, il Garante nazionale auspica che l'ampio lavoro di elaborazione normativa già compiuto non vada disperso e che sia portato a compimento il percorso legislativo che consentirebbe di colmare una lacuna di sistema e di giustizia, perdurante da oltre quarant'anni.

62. Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo 'Norme di adeguamento della legge 26 luglio 1975 n. 354 alle esigenze educative dei condannati minorenni'.

42. Reclami al Garante

L'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario disciplina il diritto al reclamo, ovvero il cosiddetto "reclamo generico", che i detenuti e gli internati possono rivolgere, oltre che a diverse Autorità, al Garante nazionale e ai Garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti. La previsione del Garante nazionale tra i destinatari del reclamo generico, introdotta dalla legge istitutiva, integra uno strumento diverso e complementare rispetto al reclamo giurisdizionale esperibile avanti al magistrato di sorveglianza. Infatti, come ha dimostrato l'esperienza dell'ultimo anno, tale istituto costituisce per un verso un mezzo efficace di soluzione di singole problematicità e, per altro verso, uno straordinario osservatorio dei disagi delle persone detenute o delle criticità diffuse negli Istituti penitenziari.

L'Autorità garante, che è prevalentemente un organismo di prevenzione, può quindi promuovere l'innalzamento degli standard di tutela dei diritti non solo attraverso le visite di monitoraggio ma anche per mezzo dell'interlocuzione diretta con le Amministrazioni interessate su situazioni di cui è venuta a conoscenza tramite i reclami. Cooperando con tali Autorità, il Garante nazionale ha contribuito nel tempo a sviluppare quel quadro di *soft law* che, come si è già evidenziato in altre parti di questa Relazione, si è rivelato decisivo nella risoluzione di diverse situazioni; spesso ha reso visibile un disagio 'sommerso' che, pur non richiedendo un intervento di carattere squisitamente giurisdizionale, si rivela in tutta la sua drammatica quotidianità. Peraltro, la modalità riservata con cui i detenuti e gli internati possono rivolgersi al Garante nazionale, indirizzando lettere in busta chiusa sempre sottratte a limitazione o controlli, qualunque sia il regime detentivo cui sono sottoposti, favorisce verosimilmente l'accesso a informazioni più specifiche e approfondite.

L'Autorità garante, che è prevalentemente un organismo di prevenzione, può quindi promuovere l'innalzamento degli standard di tutela dei diritti non solo attraverso le visite di monitoraggio ma anche per mezzo dell'interlocuzione diretta con le Amministrazioni interessate su situazioni di cui è venuta a conoscenza tramite i reclami.

Pur in mancanza di uno specifico procedimento definito dalla legge per la trattazione di tali reclami, il Garante nazionale ha elaborato una procedura di presa in carico e valutazione delle istanze predisposta a rendere risposte nel più breve tempo possibile e ad avviare le azioni più adeguate per il superamento del problema esposto, sia esso di carattere individuale o generico. Le risorse dell'Ufficio non consentono ancora di riscontrare in tempo reale le istanze pervenute, ma molto è stato fatto se si considera che rispetto all'anno scorso queste si sono raddoppiate e per più della metà si è concluso l'*iter* procedurale. Delle rimanenti, la maggior parte è in una fase avanzata di istruttoria, per lo più in attesa di riscontri dalle Amministrazioni interpellate.

Il quadro che emerge dall'esperienza complessiva condotta nel secondo anno di attività mette in risalto le esigenze più avvertite dalla popolazione detenuta. Due sono, sostanzialmente, le tematiche nettamente prevalenti: la richiesta di trasferimento in un altro Istituto per avvicinamento alla famiglia o per motivi di studio e la tutela della salute. Il tema della collocazione territoriale è disciplinato nell'ordinamento penitenziario con attenzione alle esigenze formative e trattamentali della persona detenuta e al mantenimento dei rapporti con la famiglia (articolo 42 o.p.): dai reclami emerge invece una considerazione di tali fondamentali esigenze in termini subordinati, per lo più, a necessità organizzative dell'Amministrazione.

Una parte consistente dei reclami pervenuti nell'ultimo anno riguarda la salute e si declina su vari fronti: da quello relativo alla richiesta di trasferimento in Istituti penitenziari che possano offrire cure più adeguate o che siano più vicini alla famiglia per il supporto assistenziale e affettivo, a quello della carente assistenza sanitaria che talvolta si traduce in mancanza di *care*, cioè del farsi carico di particolari situazioni di vulnerabilità. Il tema della salute è poi strettamente connesso a quello delle condizioni detentive, oggetto frequente di segnalazione insieme alle prime due tematiche. Come noto, le condizioni di detenzione devono essere compatibili con il rispetto della dignità della persona detenuta; inoltre le modalità di esecuzione della pena non devono sottoporre il detenuto ad afflizioni ulteriori rispetto a quella inerente alla stessa privazione della libertà. Dai reclami, invece, emergono spesso situazioni di non vivibilità, non tanto legate allo spazio disponibile nella stanza di pernottamento – che in anni recenti sembra essere l'elemento centrale nell'attenzione alle più complesse situazioni detentive – quanto alla mancanza di elementi essenziali come servizi igienici ben separati dal resto dell'ambiente, acqua calda, luce naturale, riscaldamento, condizioni d'igiene degli ambienti, aree per il passeggio dignitose. Con altrettanta intensità viene segnalata l'insufficienza della proposta trattamentale e lavorativa: tante sono le lettere di detenuti che, consapevoli della loro situazione, desiderano tuttavia non essere soggetti meramente passivi durante il periodo di permanenza in carcere, ma avere la possibilità di assumere scelte responsabili e mirate alla rielaborazione del proprio percorso personale.

I reclami rivolti al Garante nazionale a norma dell'articolo 35 o.p. sono in costante aumento, in proporzione alla crescita della conoscenza da parte dei detenuti di questa nuova figura istituzionale, sempre più incontrata direttamente nel corso delle visite di monitoraggio e riconosciuta come interlocutore.

Va infine rilevato che i reclami rivolti al Garante nazionale a norma dell'articolo 35 o.p. sono in costante aumento, in proporzione alla crescita della conoscenza da parte dei detenuti di questa nuova figura istituzionale, sempre più incontrata direttamente nel corso delle visite di monitoraggio e riconosciuta come interlocutore. Questo comporta una maggiore strutturazione del lavoro e del dialogo con l'Amministrazione penitenziaria per affrontare concretamente e sistematicamente i casi individuali, in modo da generare la definizione e il rispetto di buone pratiche e di parametri della vita penitenziaria conformi ai principi costituzionali e agli obblighi sovranazionali.

43. Obbligo di risposta tempestiva

Negli ultimi anni, in Italia si è avviato un percorso giurisprudenziale sempre più orientato a garantire concreta applicazione alle decisioni del magistrato di sorveglianza ovvero a quei provvedimenti giurisdizionali che accertino la lesione di un diritto. La Corte costituzionale nel 2013[63] ha chiarito l'obbligo di ottemperanza da parte dell'Amministrazione alle ordinanze del magistrato di sorveglianza, afferman-

63. Sentenza Corte costituzionale n. 135 del 3 giugno 2013.

do nel caso in esame relativo al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato a seguito di non ottemperanza di un'ordinanza del magistrato, che si era «vanificato un provvedimento di un giudice, adottato nei limiti e con le forme previsti dall'ordinamento» con il conseguente risultato di «rendere ineffettiva una tutela giurisdizionale esplicitamente prevista dalle leggi vigenti e costituzionalmente necessaria, secondo la giurisprudenza di questa Corte»[64].

Negli ultimi anni, in Italia si è avviato un percorso giurisprudenziale sempre più orientato a garantire concreta applicazione alle decisioni del magistrato di sorveglianza ovvero a quei provvedimenti giurisdizionali che accertino la lesione di un diritto.

Nello stesso anno la sentenza "pilota" della Corte Edu – la più volte citata *Torreggiani e altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013 – aveva, tra l'altro, evidenziato nel nostro sistema l'assenza di un sistema di rimedi interni – preventivo e compensativo – nel nostro ordinamento che, a seguito di reclamo o denuncia dell'interessato, desse di fatto la possibilità di interrompere una situazione potenzialmente in violazione dell'articolo 3 della Cedu, così come di dare ristoro a coloro che tale violazione avessero subito. Più volte la Corte, nella sua giurisprudenza relativa ai casi sorti nei 47 Stati del Consiglio d'Europa, in particolare in materia di esecuzione delle pene e delle condizioni di detenzione, ha sottolineato l'importanza della previsione nel diritto interno di questo duplice sistema di rimedi che operasse in modo effettivo al fine di garantire tempestività d'intervento e ridare così alla Corte sovranazionale il suo effettivo ruolo di sussidiarietà: l'assenza di un rimedio interno, infatti, determina la diretta ammissibilità dei casi di fronte alla Corte, finendo con assegnarle un improprio ruolo sostitutivo. A seguito della sentenza, l'Italia presentò, come dovuto, un "Piano di azione" entro i sei mesi previsti, in cui, oltre ad altre misure destinate a ridurre il sovraffollamento carcerario e l'incidenza della custodia cautelare nonché a prevedere strumenti e organismi volti a tenere sotto controllo il sistema, delineò il sistema dei rimedi richiesto: il nuovo articolo 35 bis o.p. introduce il reclamo giurisdizionale con funzione preventiva e l'articolo 35 ter introduce quello compensativo. Conseguentemente, come è noto, il riconoscimento del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dell'avere l'Italia adempiuto a quanto richiesto dalla Corte e la chiusura del caso l'8 marzo 2016. Recentemente, il 13 marzo 2018, il Presidente del Garante nazionale ha illustrato al Comitato dei ministri l'andamento della situazione relativamente all'efficacia del sistema di rimedi introdotto – riportando anche i dati circa l'applicazione dell'articolo 35 ter nella sua doppia previsione, di riduzione dei giorni di esecuzione penale e di indennizzo finanziario per ciascuno di essi – e il sistema in atto ha ottenuto nuovamente apprezzamento da parte del Comitato.

Tuttavia, se il reclamo giurisdizionale sana una carenza – che peraltro la Corte costituzionale aveva segnalato sin dal 1999[65] – resta la necessità dell'affrontare celermente quei reclami che incidono su interessi legittimi e che possono trovare soluzione attraverso una interlocuzione tempestiva e chiara da parte dell'Amministrazione penitenziaria rispetto alle istanze dei detenuti. Istanze che non raggiungono quella soglia di gravità tale da prefigurare una possibile violazione dell'articolo 3, che spesso non riguardano diritti, ma che segnalano interpretazioni 'eccentriche' delle norme in alcune realtà locali, ordini di servizio che limitano possibilità già positivamente sperimentate, trasferimenti subiti e non

64. *Ibidem*.

65. Sentenza Corte costituzionale n. 26 dell'8 febbraio 1999.

trasferimenti ottenuti. Una serie di situazioni, apparentemente meno rilevanti e nel concreto decisive per la qualità della vita quotidiana in una istituzione chiusa, quale è il carcere. Elementi di criticità che richiedono interlocuzione – e la richiedono in tempi ragionevolmente brevi – con chi ha la responsabilità di gestione della detenzione ai diversi livelli. Tale tempestiva interlocuzione può costituire il primo strumento utile ed efficace sul piano delle complessive garanzie per una vita detentiva rispettosa dei bisogni delle persone ristrette e soprattutto una tutela *ex ante* che diminuisce le possibili tensioni interne ed evita le lungaggini di un procedimento giurisdizionale.

Il Garante nazionale ha riscontrato in alcune situazioni che il direttore dell'Istituto non ha mai interlocuzione diretta con le persone detenute: in alcuni casi l'interlocuzione avviene soltanto con domanda scritta a cui viene data risposta, in tempi spesso assolutamente non corrispondenti alla premura che le richieste espongono, anch'essa burocraticamente scritta.

Eppure tale interlocuzione spesso manca. Il Garante nazionale ha riscontrato, per esempio, in alcune situazioni che il direttore dell'Istituto non ha mai interlocuzione diretta con le persone detenute: in alcuni casi l'interlocuzione avviene soltanto con domanda scritta a cui viene data risposta, in tempi spesso assolutamente non corrispondenti alla premura che le richieste espongono, anch'essa burocraticamente scritta. Al contrario, in altre situazioni – quantunque con molte persone detenute – è evidente la conoscenza diretta delle singole persone da parte della Direzione e la situazione è certamente meno conflittuale. L'interlocuzione poi con l'Amministrazione a livello decentrato o centrale, soprattutto volta a chiedere un possibile trasferimento, quantunque migliorata negli ultimi tempi, è sempre fonte di incertezza e di sensazione di scarsa considerazione da parte di molte persone detenute.

Opportunamente, nello schema di decreto legislativo disposto in attuazione della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario[66], si dà chiara definizione normativa di tale principio ribadendo l'obbligo di risposta entro 60 giorni alle richieste di trasferimento proposte dai detenuti o internati. Ciò al fine di superare la nota e diffusa questione problematica della intempestività dell'Amministrazione nella risposta a tali istanze – riscontrata oggettivamente dal Garante nazionale – nella trattazione dei reclami proposti proprio sul punto.

Il rispetto dei termini di durata del procedimento amministrativo va garantito, peraltro, non semplicemente attraverso una legge o un regolamento: esso presuppone, anche e soprattutto, una riorganizzazione dell'intera pubblica Amministrazione a partire dalla ottimizzazione dei processi, passando per la qualificazione dei dipendenti, per giungere alla implementazione di strumenti informatici/informativi in grado di supportare una corretta gestione nel flusso dei dati. La doverosità e l'indifferibilità di una risposta a fronte dell'istanza di un cittadino dovrebbero costituire la norma, come tutte le attività connesse all'esercizio di diritti, senza distinzioni connesse alla posizione giuridica della persona. L'auspicio allora è quello che l'intero sistema penale evolva verso un contesto sempre più responsabilizzante nei confronti di tutti i suoi protagonisti: della persona detenuta così come delle Autorità dello Stato che lo custodiscono.

66. Legge 23 giugno 2017 n. 103, articolo 1, comma 85, lettera r). La norma modifica il disposto dell'articolo 42 comma 2 o.p.

Migrazione e libertà

Migrazione e libertà

44. Trattenuti, ristretti, rinviati

Volgendo indietro lo sguardo e analizzando i numeri, ci si rende conto di come nell'anno trascorso l'utilizzo della privazione della libertà quale misura di contrasto all'immigrazione irregolare si sia intensificato.

Volgendo indietro lo sguardo e analizzando i numeri, ci si rende conto di come nell'anno trascorso l'utilizzo della privazione della libertà quale misura di contrasto all'immigrazione irregolare si sia intensificato. Se da un lato, infatti, nel 2017 si è assistito a un calo degli arrivi sulle coste italiane e a una corrispondente diminuzione degli ingressi negli *hotspot* (65.295 nel 2016 e 40.534 nel 2017), dall'altro si è registrata una crescita del numero delle persone transitate nei Centri di trattenimento (+ 36 %), del numero dei Centri stessi e delle persone rimpatriate in maniera forzata con scorta internazionale (+25 %). Il raggio di azione del Garante nazionale nell'area di privazione della libertà personale dei migranti si è pertanto ampliato sia sotto il profilo di un incremento del numero di persone titolari di diritti su cui vigilare, sia in termini di estensione della rete delle strutture da monitorare.

Questo *trend* appare destinato a crescere ulteriormente se si guarda alle riforme attualmente in discussione in sede europea sul sistema comune d'asilo, che, se approvate, affiderebbero un ruolo sempre più centrale alle cosiddette procedure di frontiera. Tali progetti di riforma prevedono, per esempio, la possibilità di eseguire un trattenimento amministrativo che duri fino a quattro settimane, durante l'esame delle richieste di protezione internazionale. A ciò si aggiungano le ulteriori misure allo studio per limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo costretti sempre più, nelle bozze dei testi in esame, a seguire traiettorie e ritmi predefiniti.

A fronte dell'estensione dell'ambito e delle forme di privazione della libertà dei cittadini stranieri, il Garante nazionale ha avviato l'elaborazione e sistematizzazione di standard e principi di tutela dei diritti fondamentali, a partire dagli esiti dei monitoraggi realizzati, con l'obiettivo di contribuire efficacemente a un miglioramento strutturale del sistema.

Nell'anno passato il Garante nazionale ha continuato a vigilare sugli *hotspot,* che, come illustrato nel paragrafo della Relazione a essi dedicato, ancora faticano a trovare una propria disciplina tra incertezze giuridiche e prassi applicative, peraltro sotto la lente della Corte Edu. Il rischio è che si determinino situazioni di privazione della libertà *de facto* senza le dovute garanzie e quindi in contrasto con il principio dell'inviolabilità della libertà personale.

Si è poi potenziata l'attività di monitoraggio dei rimpatri forzati realizzata ai sensi della Direttiva n. 115/2008/Ce (la cosiddetta Direttiva rimpatri), investendo sulla formazione dei Garanti regionali al fine di costruire e rendere operativa una rete di monitor distribuiti su un'ampia parte del territorio nazionale.

Nei paragrafi che seguono si darà conto del percorso intrapreso nei diversi campi d'azione del Garante nazionale in questa area di intervento, facendo cenno alle attuali fisiologie, alle prospettive di miglioramento dei diversi quadri normativi e agli esiti dell'attività di monitoraggio realizzata.

45. Detenere amministrativamente

Nel resoconto annuale dell'area Privazione della libertà e migranti non si può che partire dall'ambito classico della detenzione amministrativa, così denominata in quanto disposta dall'Autorità amministrativa in risposta alla violazione di una norma sull'ingresso o il soggiorno da parte di un cittadino straniero, con l'intervento dell'Autorità giudiziaria solo nella fase successiva della convalida. La detenzione amministrativa ha in comune con la detenzione penale esclusivamente la sua sostanza di misura privativa della libertà personale, mentre radicalmente diversi sono i presupposti, l'ambito di applicazione, la finalità e la disciplina.

Nel resoconto annuale dell'area Privazione della libertà e migranti non si può che partire dall'ambito classico della detenzione amministrativa, così denominata in quanto disposta dall'Autorità amministrativa in risposta alla violazione di una norma sull'ingresso o il soggiorno da parte di un cittadino straniero, con l'intervento dell'Autorità giudiziaria solo nella fase successiva della convalida.

Pur cambiando pelle tante volte, la detenzione amministrativa si è sempre attirata severe critiche da buona parte della società civile, che l'ha stigmatizzata come sistema costoso e inefficiente, di difficile gestione sotto il profilo dell'ordine pubblico e soprattutto non rispettoso dei diritti fondamentali della persona.

Dopo un periodo di contrazione culminato nel 2014, in coincidenza con la progressiva chiusura della maggior parte dei Centri allora funzionanti e la riduzione dei termini massimi di trattenimento, la detenzione amministrativa è ricomparsa nell'agenda politica nell'anno passato con il decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017 n. 46 (d'ora in poi decreto legge 13/2017), che ha disposto l'ampliamento della rete dei Centri.

Come indicato nella Relazione tecnica relativa al disegno di legge di conversione, l'obiettivo fissato è di passare da una disponibilità di circa 400 posti distribuiti nei quattro Centri in funzione al momento dell'entrata in vigore del Decreto (Torino, Roma, Brindisi e Caltanissetta) a una capienza di complessivi 1.600 posti, mediante la previsione di una struttura per ogni regione. Il provvedimento è strettamente correlato alla richiesta avanzata più volte all'Italia dalle Autorità dell'Unione europea di rendere più efficace la gestione dell'immigrazione irregolare nel nostro Paese e in particolare di intensificare i rimpatri.

Il legislatore, tuttavia, non si è limitato a quadruplicare la capienza ma, consapevole dei numerosi risvolti problematici dell'istituto, ha indicato in maniera molto netta le basi per una sua nuova fondazione. Strutture di dimensione limitata, assoluto rispetto della dignità umana, accentuazione del ruolo del Garante nazionale ed estensione del potere di visita per i soggetti indicati nell'articolo 67 o.p. sono le caratteristiche che dovrebbero contraddistinguere i nuovi Centri di permanenza per i rimpatri (di seguito Cpr) rispetto ai vecchi Centri di identificazione ed espulsione (Cie).

La norma in questione non ha aggiunto nulla ai poteri di verifica e accesso di cui il Garante nazionale è già titolare in forza della propria legge istitutiva e della sua designazione come Meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo Opcat, ma ha indubbiamente enfatizzato l'aspetto di attenzione verso il tema dei diritti fondamentali quale leva per superare le critiche e i problemi gestionali che hanno afflitto i Centri nel corso degli anni. Il Garante nazionale ha accolto con favore l'impegno del Governo a rimettere al centro della detenzione amministrativa i diritti delle persone e ha seguito attentamente l'avvio di questa nuova stagione visitando i Cpr di Bari e Potenza, recentemente resi

operativi, ed effettuando visite di *follow up* nei Centri di Roma, Brindisi e Torino[1].

A distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore del decreto, va purtroppo rilevato che le rinnovate espressioni di impegno a favore dell'assoluto rispetto dei diritti fondamentali sono rimaste dichiarazioni di principio, cui non hanno fatto seguito un effettivo miglioramento delle condizioni di vivibilità e/o una diversa impostazione organizzativa delle strutture. Il Garante nazionale è consapevole delle difficoltà correlate all'apparentemente insanabile paradosso insito nell'istituto, volto a trattenere una persona al solo scopo di consentirne il suo allontanamento, e ai continui problemi di ordine che connotano la vita all'interno dei Centri, ma la tentazione di ricorrere a facili approcci pragmatici deve cedere il passo di fronte alla tutela dei diritti fondamentali degli individui.

Nel ridare forma alla detenzione amministrativa, si sarebbe potuti partire dagli esiti dell'attività di monitoraggio del Garante nazionale contenuti nel Rapporto tematico inviato al Ministero dell'interno a giugno 2017. Va invece constatato che non è pervenuta nessuna risposta o osservazione da parte degli Uffici del Ministero dell'interno in relazione ai rilievi mossi nel citato Rapporto.

Nel ridare forma alla detenzione amministrativa, si sarebbe potuti partire dagli esiti dell'attività di monitoraggio del Garante nazionale contenuti nel Rapporto tematico inviato al Ministero dell'interno a giugno 2017[2]. Va invece constatato che non è pervenuta nessuna risposta o osservazione da parte degli Uffici del Ministero dell'interno in relazione ai rilievi mossi nel citato Rapporto, né, come verificato nel corso delle visite realizzate successivamente, le Raccomandazioni formulate sono state tenute in considerazione e implementate.

Scadenti condizioni materiali e igieniche delle strutture, assenza di attività, mancata apertura dei Centri alla società civile organizzata, scarsa trasparenza a partire dalla mancanza di un sistema di registrazione degli eventi critici e delle loro modalità di gestione, non considerazione delle differenti posizioni giuridiche delle persone trattenute e delle diverse esigenze e vulnerabilità individuali, difficoltà nell'accesso all'informazione, assenza di una procedura di reclamo per far valere violazioni dei diritti o rappresentare istanze, sono solo alcuni dei nodi critici riscontrati che perdurano anche nell'attuale fisionomia dei Centri.

46. Le regole necessarie

Nell'istituire i Centri per la detenzione amministrativa (articolo 12 comma 2 legge 6 marzo 1998 n. 40 poi divenuto articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – il cosiddetto «Testo unico

1. Al momento della stesura della Relazione i Rapporti sulle visite sono in corso di stesura.

2. Il Rapporto è sul sito web del Garante nazionale, www.garantenpl.it

sull'immigrazione»[3], di seguito riportato come Tu-Imm.) già il legislatore del 1998 aveva postulato il pieno rispetto della dignità delle persone straniere trattenute.

Fatta salva la specificazione relativa alla capienza limitata delle strutture, nell'indicare la necessità che i nuovi Centri garantiscano «l'assoluto rispetto della dignità della persona», il decreto legge 13/2017 non introduce alcun elemento concreto di novità rispetto alle condizioni detentive dei cittadini stranieri. Dovendo evidentemente prendere atto di un gap applicativo e della pessima fama guadagnata dalle strutture nel corso degli anni, la norma ne ribadisce il perno essenziale, ma perde l'occasione di definire per legge, in maniera organica, i canoni fondamentali per una regolazione dell'istituto che metta effettivamente al centro la figura del cittadino straniero come persona.

Fatta salva la specificazione relativa alla capienza limitata delle strutture, nell'indicare la necessità che i nuovi Centri garantiscano «l'assoluto rispetto della dignità della persona», il decreto legge 13/2017 non introduce alcun elemento concreto di novità rispetto alle condizioni detentive dei cittadini stranieri.

Per non limitarsi ancora una volta a un mero enunciato teorico, vanno quindi individuate le declinazioni pratiche e i riflessi applicativi del principio sopraricordato, cercando di tracciare un percorso a partire dal circoscritto panorama delle disposizioni riguardanti le modalità del trattenimento amministrativo.

A differenza della detenzione penale, che trova nell'esteso articolato della legge 26 luglio 1975 n. 354 (ordinamento penitenziario) una disciplina completa delle condizioni di trattamento dei detenuti, dando così concreta attuazione all'analogo assunto d'apertura («Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona» - articolo 1 comma 1), le modalità di attuazione della privazione della libertà personale di stampo amministrativo non si basano né su un testo unitario, né su prescrizioni di rango legislativo.

Per ricostruire il quadro delle regole dei Centri di trattenimento, fatta eccezione per l'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 relativo al trattenimento dei richiedenti asilo, bisogna infatti guardare alle previsioni contenute nel Regolamento di attuazione del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - D.P.R. 31 agosto 1999 n. 394 in materia di modalità di trattenimento e funzionamento dei Centri (articoli da 20 a 23) e al decreto con il quale il 20 ottobre 2014 il Ministro dell'interno ha approvato il regolamento recante *Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione*. Quest'ultimo ha cercato di supplire alla mancanza di un testo unitario, stabilendo regole uniformi sulle modalità di trattamento tra le strutture del territorio nazionale, ma è incorso nelle critiche di chi non approva che la disciplina di aspetti incidenti sulla libertà personale non sia stata collocata in una fonte di rango primario, come indicato nell'articolo 13 della Costituzione. Tenendo conto anche di questo aspetto, appare quindi necessario allargare il confronto democratico sul senso profondo e reale da attribuire a un principio, quello del rispetto della dignità umana, che segna la comune appartenenza di tutte le persone all'umanità, senza lasciar cadere l'impegno di un effettivo cambio di passo della detenzione amministrativa nel nostro Paese.

Al fine di offrire il proprio contributo, il Garante nazionale ha pertanto deciso di raccogliere gli standard internazionali in materia, sviluppandoli secondo le specificità dell'ordinamento italiano e individuando soluzioni concrete per la loro effettiva attuazione. Il documento è in fase di elaborazione

3. Formalmente: *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 18 agosto 1998.

e una volta ultimato sarà inviato a tutti gli interlocutori istituzionali e alla società civile organizzata per un confronto aperto e partecipato, nell'auspicio di fornire un utile orientamento verso la direzione indicata dal legislatore.

Nell'intraprendere questo percorso di sistematizzazione di standard elementari il Garante nazionale ha preso le mosse dal lavoro avviato nel 2016 dal Comitato di esperti incaricato dal Consiglio d'Europa di elaborare una piattaforma di regole europee per la detenzione amministrativa, alla stregua delle Regole penitenziarie europee; lavoro che dovrebbe vedere la luce nel 2019 e per il quale il Garante nazionale ha fornito il proprio contributo a margine di un tavolo tenutosi a Strasburgo nel maggio del 2017[4].

I Centri di permanenza per il rimpatrio: attualità e prossime aperture

Ad aprile 2018 risultano operativi 5 Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) con una capienza complessiva pari a 538 posti:
- Roma con una capienza di 125 posti per ospiti di sesso femminile
- Bari con una capienza di 90 posti per ospiti di sesso maschile
- Brindisi con una capienza di 48 posti per ospiti di sesso maschile
- Torino con una capienza di 175 posti per ospiti di sesso maschile
- Potenza con una capienza di 100 posti per ospiti di sesso maschile

Il Centro di Caltanissetta è temporaneamente chiuso per lavori di ristrutturazione che si sono resi necessari a seguito dei danneggiamenti determinati alla struttura da alcuni ospiti nel mese di dicembre dello scorso anno.

Per il corrente anno, in base a quanto riportato dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, è attesa l'ultimazione delle procedure per l'attivazione delle strutture di Gradisca d'Isonzo (ex Cie), Modena (ex Cie) e Macomer (ex Casa mandamentale).

Entro il 2019 è invece previsto il completamento dei lavori di ristrutturazione dei Centri di Oppido Mamertina (ex Casa mandamentale) e di Montichiari (ex Caserma Serini).

4. Per maggiori approfondimenti, si veda il sito https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/administrative-detention-migrants.

47. *Hotspot*, ancora un limbo giuridico

Anche nel corso del 2017 e nei primi mesi del 2018 gli *hotspot* sono stati oggetto di particolare considerazione da parte del Garante nazionale. Dopo il primo ciclo di visite che si sono concluse nei primi mesi del 2017 con la redazione del Rapporto tematico Cie e *hotspot,* all'inizio di questo anno il Garante nazionale ha svolto visite di *follow up* nei Centri di Taranto e Lampedusa.
Specifica attenzione è stata rivolta anche all'intervento del legislatore che, con il decreto legge 13/2017, ha stabilito la loro previsione all'interno del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Tu-Imm.)[5] sancendo due fondamentali garanzie a tutela dei migranti ospiti degli *hotspot*. La norma ha infatti stabilito che al loro interno debba essere assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale e che non sia possibile ricorrere all'uso della forza nelle operazioni di rilevamento foto-dattiloscopico.

Malgrado la loro specifica previsione in un testo di legge, gli *hotspot* continuano a essere luoghi dalla natura giuridica incerta, rispondenti a differenti funzioni che ne mutano continuamente il carattere e la disciplina. Se da un lato appaiono infatti come luoghi a vocazione umanitaria per le attività di primo soccorso e assistenza e di informazione e di prima accoglienza per chi ha manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale, dall'altro sono luoghi di svolgimento delle procedure di polizia di pre-identificazione/foto-segnalamento e di avvio delle operazioni di rimpatrio forzato. Tali procedure implicano per gli ospiti rispettivamente il divieto di allontanarsi dal Centro fino alla loro conclusione e la coercizione nell'esecuzione dei provvedimenti di respingimento differito.

Malgrado la loro specifica previsione in un testo di legge, gli *hotspot* continuano a essere luoghi dalla natura giuridica incerta, rispondenti a differenti funzioni che ne mutano continuamente il carattere e la disciplina. Se da un lato appaiono infatti come luoghi a vocazione umanitaria per le attività di primo soccorso e assistenza e di informazione e di prima accoglienza per chi ha manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale, dall'altro sono luoghi di svolgimento delle procedure di polizia di pre-identificazione/foto-segnalamento e di avvio delle operazioni di rimpatrio forzato.

Alla diversità di funzioni e caratteri corrispondono altrettanti attori istituzionali (Forze di Polizia, operatori dell'Ente privato incaricato dei servizi di assistenza alla persona, funzionari delle Organizzazioni internazionali titolari del compito di informativa e di tutela delle persone bisognose di protezione internazionale e dei minori, esponenti delle varie Agenzie dell'Unione europea chiamate a supportare l'Italia nella gestione dei migranti in arrivo nella frontiera esterna) che applicano registri di intervento diversi, talvolta operando senza una modalità di coordinamento rispettosa dei vari ruoli, con possibili gravi ripercussioni sui diritti fondamentali delle persone straniere[6]. Anche la visita di *follow up* effettuata dal Garante nel gennaio 2018 ha purtroppo evidenziato tale mancanza di coordinamento.

5. L'articolo 17 del decreto legislativo ha introdotto l'articolo 10 ter al decreto legislativo 286/98 recante *Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare.*

6. Si veda in proposito il resoconto della visita all'*hotspot* di Lampedusa effettuata il 14 gennaio 2017 contenuto nel Rapporto tematico Cie e *hotspot* 2016-2017 pubblicato sul sito del Garante nazionale:
http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a7da965c06482090d4dca4f9c.pdf

Migrazione e libertà

Senza una loro chiara definizione normativa e considerate l'estrema varietà di attività che si svolgono al loro interno e l'eterogeneità di vocazioni e compiti dei vari attori, gli *hotspot* rischiano di generare zone d'ombra divenendo di volta in volta strutture aperte o chiuse a seconda delle esigenze dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle procedure messe in atto.

Senza una loro chiara definizione normativa e considerate l'estrema varietà di attività che si svolgono al loro interno e l'eterogeneità di vocazioni e compiti dei vari attori, gli *hotspot* rischiano di generare zone d'ombra divenendo di volta in volta strutture aperte o chiuse a seconda delle esigenze dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle procedure messe in atto. L'ambiguità giuridica di questi luoghi finisce così per incidere sulla libertà personale degli ospiti, che oltretutto non possono godere di una tutela giurisdizionale. Anche il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cpt) nel rapporto sulla visita effettuata in Italia dal 7 al 13 giugno 2017 ha invitato le Autorità italiane a stabilire per legge i casi in cui i cittadini stranieri possano essere privati della libertà personale all'interno degli *hotspot*[7].

Tralasciando le condizioni materiali, molto diverse all'interno dei vari Centri, un ulteriore elemento di grave criticità riguarda i tempi di permanenza delle persone. Se, come spesso accade a causa dell'ingente flusso di arrivi, si oltrepassano le 24-48 ore previste dalle direttive ministeriali, la prolungata convivenza forzata di migranti registrati come irregolari destinati al rimpatrio, di richiedenti asilo in attesa di essere inseriti in una delle strutture del circuito dell'accoglienza, di minori stranieri non accompagnati, di nuclei familiari, di portatori di vulnerabilità individuali, oltre a frustrare le legittime aspettative di coloro che sono in bisogno di protezione, può innescare situazioni di tensione che mettono a rischio la sicurezza degli operatori e di tutti gli ospiti all'interno del Centro.

L'*hotspot* di Lampedusa (contrada Imbriacola) è divenuto il simbolo di tali tensioni, in quanto tra il gennaio e il marzo 2018, come riportato dagli organi di stampa e documentato al Garante nazionale, vi si sono registrati numerosi eventi critici, tra i quali una rissa generatasi tra gli ospiti del Centro culminata con il ferimento al volto di un cittadino tunisino, il ferimento di un carabiniere in servizio di vigilanza, il coinvolgimento in una colluttazione di una minore presente nell'*hotspot* con la propria famiglia e un minore che sarebbe rimasta vittima di lesioni personali, infine l'incendio di alcuni moduli abitativi.

La temporanea e parziale chiusura del Centro di Contrada Imbriacola, disposta successivamente dal Ministero dell'interno per consentire la ristrutturazione dei locali danneggiati dall'incendio appiccato l'8 marzo, impone una seria riflessione in ordine alla necessità di rimettere mano all'intero sistema degli *hotspot,* a partire dalla definizione di un quadro normativo chiaro e necessariamente rispettoso dei diritti fondamentali delle persone.

L'incontro recentemente avuto con il Prefetto di Agrigento, che ha avuto la cortesia di visitare l'Ufficio del Garante nazionale per valutare insieme le criticità riscontrate e segnalate, lascia sperare positivamente circa il futuro della struttura lampedusana.

7. https://rm.coe.int/16807b6d56

Aggiornamento *hotspot*

Ad aprile 2018 risultano operativi 4 *hotspot*:
- Messina con una capienza di 250 posti
- Trapani con una capienza di 400 posti
- Pozzallo con una capienza di 300 posti
- Lampedusa con una capienza di 96 posti

Secondo quanto riferito al Garante nazionale, da marzo 2018, l'*hotspot* di Lampedusa è funzionante solo per far fronte agli sbarchi spontanei, considerato che la struttura ha recentemente subito danneggiamenti da parte di alcuni ospiti e il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ne ha pertanto disposto la parziale sospensione delle attività. È attualmente in corso la procedura a evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori di ristrutturazione e rispristino dei locali danneggiati.

L'*hotspot* di Taranto è chiuso per lavori al momento della stesura della Relazione (aprile 2018). La sua riapertura è prevista per il 19 maggio 2018.

48. Una disciplina per gli *hotspot*

La stratificazione degli atti di matrice europea e nazionale, che a partire dalla loro introduzione a maggio 2015 (Agenda sulla migrazione della Commissione europea) sono intervenuti per regolare la costituzione e il funzionamento degli *hotspot*, non ha sgomberato il campo dagli equivoci relativi alla disciplina giuridica di queste strutture. Il problema relativo alla loro sfuggevole definizione giuridica e alle conseguenti criticità discendenti dal carente quadro di disposizioni che li riguarda è stato già estesamente affrontato nella Relazione presentata al Parlamento nel 2017.

Tale criticità, tuttavia, si ripropone nuovamente poiché anche il testo di legge che, a distanza di più di un anno da quando gli *hotspot* sono divenuti operativi, ne ha sancito l'espresso riconoscimento nelle fonti di rango primario[8], non ha del tutto chiarito la loro natura.

Certamente tuttavia il Garante sa di poter condividere con l'Amministrazione il principio che quando sono in gioco possibili limitazioni della libertà individuale delle persone – come di fatto accade in queste strutture – la definizione legislativa di regole che legittimino tale potere non è un'opzione da esercitare o a cui discrezionalmente abdicare, ma un inderogabile obbligo dettato, come fondamentale garanzia, dall'articolo 13 della Costituzione nonché dall'articolo 5 della Convenzione europea per i

8. Decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, convertito con modificazioni dalla Legge 13 aprile 2017 n. 46.

diritti dell'uomo. La conformità a dette previsioni presuppone una base legale nitida e prevedibile nella sua applicazione, che sorregga e giustifichi la privazione della libertà personale o che determini in via risolutiva la sua non sussistenza all'interno degli *hotspot*, superando i casi di trattenimento *de facto* delle persone ivi ospitate.

Con riguardo al tema dell'uso della forza nelle operazioni di foto-segnalamento, il legislatore ha pienamente esercitato il proprio ruolo, superando i dubbi che potevano insorgere dalle linee guida operative contenute nel documento *Standard Operating Procedures*[9] (di seguito Sop) che ammettevano «un uso della forza proporzionato a vincere l'azione di contrasto». Il decreto legge 13/2017 ha infatti disciplinato la fattispecie indicando tutt'altra misura da opporre al rifiuto di foto-segnalamento: il trattenimento dell'interessato. Il medesimo decreto non è invece intervenuto sulla previsione delle Sop che stabilisce l'impossibilità per la persona di uscire dall'*hotspot* prima di essere stata foto-segnalata. Pertanto la privazione della libertà personale rimane attualmente priva di copertura giuridica.

Oltre alla necessità di una base legale nel diritto interno deve altresì essere previsto il rispetto di ulteriori garanzie quali l'obbligo di informativa all'interessato delle ragioni della misura restrittiva. Di più, è opinione del Garante nazionale che la normativa debba indicare il ruolo imprescindibile dell'Autorità giudiziaria nel disporre con atto motivato la privazione della libertà o comunque nel verificarne, in determinate condizioni *ex post*, la sua legalità e, in ogni caso, nell'operarne il controllo giurisdizionale nella fase di ricorso.

Oltre alla necessità di una base legale nel diritto interno deve altresì essere previsto il rispetto di ulteriori garanzie quali l'obbligo di informativa all'interessato delle ragioni della misura restrittiva. Di più, è opinione del Garante nazionale che la normativa debba indicare il ruolo imprescindibile dell'Autorità giudiziaria nel disporre con atto motivato la privazione della libertà o comunque nel verificarne, in determinate condizioni *ex post*, la sua legalità e, in ogni caso, nell'operarne il controllo giurisdizionale nella fase di ricorso.

Oltre alla necessità di prevedere una base legale nel diritto interno deve altresì essere stabilito il rispetto di ulteriori garanzie quali l'obbligo di informativa all'interessato delle ragioni della misura restrittiva. Di più, è opinione del Garante nazionale che la normativa debba indicare il ruolo imprescindibile dell'Autorità giudiziaria nel disporre con atto motivato la privazione della libertà o comunque nel verificarne, in determinate condizioni *ex post*, la sua legalità e, in ogni caso, nell'operarne il controllo giurisdizionale nella fase di ricorso. A questo proposito, giova ricordare che la Corte Edu nel dicembre 2016, nel caso *Khlaifia e altri c. Italia*[10] ha condannato il nostro Paese per violazione, tra gli altri motivi, dell'articolo 5 della Convenzione per aver trattenuto per un periodo prolungato persone appena arrivate in Italia, senza una base legale e senza la possibilità di ricorso. È compito del Garante nazionale, a tutela anche del nostro Paese, segnalare che perseverare nell'inerzia legislativa su questo aspetto, espone a gravi censure sul piano internazionale, oltre a non tutelare efficacemente le persone migranti dal rischio di condotte arbitrarie lesive della loro libertà.

9. La linee guida operative *Standard Operating Procedures* (Sop) sono state redatte dal Ministero dell'interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica sicurezza con il contributo della Commissione europea, Frontex, Europol, Easo, Unhcr e Aiom. Come si legge nel testo del documento stesso, trattasi di «una guida operativa per le attività organizzate all'interno degli *hotspots*. In caso di discrepanze fra questo documento e la legislazione vigente, si applica quest'ultima».

10. Sentenza della Grande Camera del 15.12.2016.

Caso *Khlaifia e altri contro Italia:* i chiarimenti chiesti all'Italia dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 15 marzo 2018

Nel caso *Khlaifia e altri contro Italia,* con sentenza del 15 dicembre 2016 della Grande Camera della Corte Edu, l'Italia è stata condannata per violazione degli articoli 3, 5 (commi 1, 2 e 4) e 13, a causa dell'assenza di un'idonea base legale per il trattenimento nel 2011 di tre cittadini tunisini nel Centro di Lampedusa e in alcune navi e la mancanza di un rimedio attivabile dai ricorrenti per esprimere lamentele sulle condizioni di trattenimento e contestare eventuali violazioni dell'articolo 3 Cedu.

A settembre 2017 l'Italia ha presentato al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il piano di attuazione della sentenza, dovendo dar conto delle misure adottate a riparazione del danno subito dagli istanti e delle misure generali che il nostro Paese era tenuto a implementare per prevenire la reiterazione delle violazioni accertate.

Con decisione del 15 marzo 2018 il Comitato dei ministri, pur prendendo atto della corresponsione degli indennizzi dovuti ai tre cittadini tunisini, ha ritenuto insufficienti le informazioni fornite e ha chiesto all'Italia ulteriori chiarimenti in merito al quadro normativo delle operazioni di primo soccorso e assistenza, alla permanenza media delle persone all'interno dei Centri ove tali operazioni vengono realizzate, alle prassi relative alla libertà di movimento delle persone identificate e alle misure adottate o previste per prevenire situazioni di arbitraria privazione della libertà personale.

Nella sua analisi il Comitato dei ministri si è soffermato, altresì, sul ruolo e le prerogative del Garante nazionale apprezzandone il potere di visita degli *hotspot* e di colloquio individuale con gli ospiti anche relativamente alle condizioni di accoglienza; ha tuttavia chiesto alle Autorità italiane di chiarire se e come gli interventi del Garante nazionale migliorino effettivamente le condizioni individuali dei singoli.

Entro il prossimo mese di giugno l'Italia dovrà fornire all'organo di monitoraggio del Consiglio d'Europa risposte chiare e precise, che a distanza di più di un anno dalla pronuncia della Corte europea ancora tardano ad arrivare.

49. Luoghi informali di segregazione

Più volte il Garante nazionale ha segnalato come sia labile il confine tra *privazione* della libertà e *limitazione* di questa. Lo ha fatto, in particolare relativamente all'ospitalità residenziale di persone disabili o anziane, spesso prive di effettivo supporto parentale o comunque di assistenza e private della capacità legale: quindi in situazione di non autonoma determinazione e pieno affido al contesto istituzionale di accoglienza. Sotto un profilo diverso il limite labile tra le due diverse situazioni – di totale *privazione* e di forte *limitazione* – si ripropone nell'ambito delle condizioni di accoglienza e controllo dei migranti irregolarmente presenti nel territorio, laddove le restrizioni poste tendono a configurare *de facto* una situazione di impossibile autodeterminazione soggettiva e di regole di controllo il cui non rispetto determina l'apertura di un effettivo trattenimento o una violazione di natura amministrativa o penale.

Gli strumenti predisposti sul piano internazionale di tutela delle persone private della libertà, a partire dagli organi di controllo quali il Cpt in ambito del Consiglio d'Europa fanno prevalentemente riferimento alla totale impossibilità di lasciare il luogo ove si è alloggiati perché il concetto di privazione sia riconosciuto e le possibilità di esercizio dei poteri di visita, monitoraggio e accertamento delle condizioni con conseguenti raccomandazioni, possano essere esercitati.

Gli strumenti predisposti sul piano internazionale di tutela delle persone private della libertà, a partire dagli organi di controllo quali il Cpt in ambito del Consiglio d'Europa, fanno prevalentemente riferimento alla totale impossibilità di lasciare il luogo ove si è alloggiati perché il concetto di privazione sia riconosciuto e le possibilità di esercizio dei poteri di visita, monitoraggio e accertamento delle condizioni con conseguenti raccomandazioni, possano essere esercitati. Ciò in base alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e di altri trattamenti o pene inumani o degradanti del 1987. Il Protocollo Opcat dal canto suo ricalca la stessa impostazione.

Tuttavia, proprio l'esperienza del Cpt, nei suoi quasi trenta anni di attività, si è andata ampliando attraverso le proprie visite anche a luoghi ove la libertà non è privata *de iure*, ma *de facto* in base alle complessive condizioni di accoglienza e ospitalità coatta. Seguendo questa impostazione il Garante nazionale ha avviato colloqui, soprattutto a livello europeo, affinché gli strumenti messi in campo per la tutela dei diritti delle persone non in grado di esercitarli pienamente in proprio, in base alla loro collocazione in strutture di responsabilità pubblica, diretta o convenzionata, vengano formalmente estesi ai luoghi di informale segregazione. Luoghi che, nel caso dei migranti, non sono pochi e hanno variegate classificazioni e denominazioni. Del resto alcuni episodi conflittuali che hanno interessato la cronaca si sono sviluppati proprio all'interno di grandi strutture di temporanea collocazione e accoglienza non formalmente definibili come privative della libertà, ma che richiedono uno sguardo esterno che possa sia supportare il lavoro di chi ne è responsabile, sia garantire informazione e tutela. In quest'ottica, già nello scorso anno il Garante ha visitato la struttura di accoglienza temporanea sita a Ventimiglia presso lo scalo merci di proprietà della Rete ferroviaria italiana e denominata "Campo Roja", gestita dalla Croce Rossa, e ha aperto un dialogo con il Ministero dell'Interno sulle proprie valutazioni e relative raccomandazioni. L'ipotesi è stabilire un accordo con il Ministero stesso per estendere questa azione preventiva anche ai cosiddetti *hub* e proporre questa operazione di tutela rafforzata come pratica positiva da estendere in ambito europeo, proprio nell'idea che gli strumenti di visita e controllo attualmente in campo debbano oggi includere strutture più plastiche e multiformi di quelle previste nella Convenzione di trenta anni fa.

Con il termine di *hub regionale* si indica, nel linguaggio politico e giornalistico, il Centro di prima accoglienza per cittadini stranieri, così come disciplinato dall'articolo 9 del decreto legislativo

18 agosto 2015 n. 142[11]. Il Governo ha utilizzato per la prima volta questa terminologia nella nota *Roadmap* del 28 settembre del 2015[12], riferendosi con questa locuzione ai Centri di prima accoglienza disciplinati dal citato articolo 9, comma 1, secondo cui: «Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno», specificando al comma 4 che: «Il richiedente è accolto per il tempo necessario, all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché all'accertamento delle condizioni di salute [...] di situazioni di vulnerabilità [...]». In altri termini, all'interno dei cosiddetti *hub regionali,* possono svolgersi le operazioni di identificazione del cittadino straniero che ha fatto ingresso senza autorizzazione nel territorio italiano, qualora queste non siano state già effettuate nei luoghi di primo soccorso (cioè negli *hotspot*). Conseguentemente, nei diversi *hub regionali* si possono riproporre tutte le problematiche relative alla restrizione/privazione della libertà personale sorte in relazione agli *hotspot*. Quest'ultimo, infatti, viene comunemente descritto seguendo due diverse accezioni: indica un *luogo*, normalmente – ma non necessariamente – in prossimità del punto di sbarco e indica un *metodo di lavoro* generalmente in team delle Autorità italiane in cooperazione con team europei di supporto[13] per una «gestione procedimentalizzata delle attività», tra cui l'identificazione e il foto-segnalamento. Attività, quest'ultima, che può essere realizzata anche negli *hub*. Del resto, è utile ricordare che, ai sensi dell'articolo 11 (*Misure straordinarie di accoglienza*) del citato decreto legislativo, le funzioni di identificazione – se non precedentemente svolte – possono essere poste in essere anche in caso di invio del cittadino straniero presso una struttura di accoglienza straordinaria (cosiddetti *Cas*), anche se in tal caso il legislatore chiarisce che «le operazioni di identificazione e verbalizzazione della domanda sono espletate presso la questura più vicina al luogo di accoglienza»[14] e non anche all'interno del medesimo Centro di accoglienza, limitando così il pericolo che in tali strutture possano di fatto porsi dei problemi di limitazione arbitraria della libertà personale a fini identificativi.

«Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno», specificando al comma 4 che: «Il richiedente è accolto per il tempo necessario, all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché all'accertamento delle condizioni di salute [...] di situazioni di vulnerabilità [...]».

Quindi situazioni che potremmo definire *fluttuanti*, che non si configurano come luoghi di trattenimento temporaneo in senso stretto, ma che spesso determinano criticità al loro interno e nel rapporto con la comunità locale che in alcuni casi li percepisce come fonte di insicurezza e che spesso

11. Il decreto reca titolo *Attuazione della direttiva 2013/33/Ue recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/Ue, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento della revoca dello status di protezione internazionale.*

12. Ministero dell'Interno, *Roadmap italiana*, p. 4: «Il sistema di prima accoglienza è composto da strutture appartenenti ad ex centri governativi (Cara/Cda e Cpsa), che attualmente si stanno riconfigurando come *regional hubs*», con la specifica secondo cui «I cosiddetti *regional hubs* sono stati concepiti come un meccanismo-chiave preposto a facilitare la gestione di grandi arrivi di cittadini di Paesi terzi».

13. Personale incaricato da Frontex, Europol, Easo (Ufficio europeo di supporto per l'Asilo).

14. Decreto legislativo 142/2015, articolo 11, comma 4.

tende a configurarli come luoghi "non visibili", esterni al proprio contesto, quasi "ghetti" nel proprio territorio. Sguardi intrusivi e cooperativi come possono essere quelli del Garante nazionale possono aiutare a superare molti pregiudizi, a risolvere criticità sin dal loro prefigurarsi e prima che esplodano in conflitti, oltre che a collaborare con le Autorità responsabili per accrescere la tutela dei diritti delle persone ospitate.

50. L'età presunta dei minori

Uno dei maggiori aspetti considerati riguarda l'identificazione delle persone di minore età. Essa infatti risulta determinante, nel caso di soggetti non aggregati a un nucleo familiare, nel definire il confine tra chi è espellibile e chi non può essere espulso o respinto ed è quindi meritevole di protezione.

Nell'attività di visita alle strutture e di monitoraggio delle procedure di rimpatrio forzato il Garante nazionale ha rivolto massima attenzione non solo alle misure approntate a tutela dei soggetti vulnerabili ma anche all'individuazione delle vulnerabilità. A tal proposito, uno dei maggiori aspetti considerati riguarda l'identificazione delle persone di minore età. Essa infatti risulta determinante, nel caso di soggetti non aggregati a un nucleo familiare, nel definire il confine tra chi è espellibile e chi non può essere espulso o respinto ed è quindi meritevole di protezione. Pertanto, fin dai primi mesi dalla sua entrata in vigore, il Garante ha dedicato particolare interesse all'attuazione della Legge 7 aprile 2017 n. 47, la cosiddetta legge Zampa, che ha segnato un passo decisivo nel perfezionamento del sistema di norme poste a tutela dei minori stranieri non accompagnati.

Già il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 novembre 2016 n. 234, espressamente riferito ai minori non accompagnati vittime di tratta, aveva introdotto alcune fondamentali garanzie in tema di accertamento dell'età, ma è solo con l'entrata in vigore della legge n. 47 del 2017 che il legislatore ha stabilito una procedura uniforme e puntuale per la determinazione dell'età dei minori stranieri che fanno ingresso nel nostro Paese senza figure adulte di riferimento.

Le garanzie essenziali introdotte in tema di identificazione riguardano in particolare:
- la previsione che esclusivamente quando sussistano dubbi circa l'età dichiarata e la persona non disponga di documenti identificativi, sia solo la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni a poter disporre accertamenti socio-sanitari volti alla determinazione della stessa;
- l'obbligo di informativa alla persona straniera interessata e alla persona che temporaneamente esercita i poteri tutelari;
- la multidisciplinarietà dell'approccio nello svolgimento dell'accertamento socio-sanitario;
- la comunicazione dell'esito dell'accertamento al minore con l'indicazione del margine di errore nella relazione sanitaria;
- l'adozione di un provvedimento di attribuzione dell'età da parte dell'Autorità giudiziaria (Tribunale per i minorenni, come previsto dal sopravvenuto articolo 2 del Decreto legislativo 22 dicembre 2017 n. 220) e la relativa notifica allo straniero interessato e alla persona che temporaneamente esercita i poteri tutelari;
- l'impugnabilità del provvedimento.

La norma è di fondamentale importanza e segna il definitivo superamento delle prassi di Polizia che, in assenza di una disciplina organica erano proliferate. Tali prassi risultavano per lo più improntate al ricorso d'ufficio alla tecnica diagnostica della radiografia ossea e in qualche caso trovavano temperamento in alcuni Protocolli predisposti a livello locale, promotori di un approccio multidisciplinare.Il procedimento per l'accertamento dell'età di un cittadino straniero è adesso riportato all'interno delle garanzie apprestate dal sistema giurisdizionale: la nuova normativa è molto chiara nell'attribuire al Procuratore presso il Tribunale per i minorenni il compito di avviare un accertamento socio-sanitario in tutti i casi in cui persista un fondato dubbio sulla minore età di un cittadino straniero e al Tribunale per minorenni, acquisita la relazione sull'accertamento socio-sanitario, la competenza ad emanare un provvedimento, motivato e impugnabile, di attribuzione dell'età.

Nel corso delle visite effettuate e dell'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato[15], il Garante nazionale ha rilevato un grave deficit di attuazione della legge anche a distanza di mesi dalla sua introduzione nell'ordinamento, ravvisando la reiterazione delle prassi preesistenti con l'avvio di accertamenti socio-sanitari senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria. Ha peraltro constatato la mancata conoscenza delle relative disposizioni sia da parte delle Forze di Polizia che della Magistratura onoraria.

Nel corso delle visite effettuate e dell'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, il Garante nazionale ha rilevato un grave deficit di attuazione della legge, anche a distanza di mesi dalla sua introduzione nell'ordinamento, ravvisando la reiterazione delle prassi preesistenti con l'avvio di accertamenti socio-sanitari senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria.

Sono state pertanto rivolte specifiche raccomandazioni alle Autorità responsabili affinché sia avviata ogni opportuna iniziativa in modo che tutti gli attori, che a vario titolo entrano in contatto con una persona straniera nei cui confronti sussista un dubbio rispetto alla minore o maggiore età dichiarata, siano pienamente a conoscenza della procedura che deve essere attivata per lo svolgimento, se necessari, degli accertamenti socio-sanitari e delle garanzie giuridiche connesse a tutela dell'interessato.

Soffermandosi ancora sul testo della Legge 7 aprile 2017 n.47, un'ulteriore considerazione deve essere rivolta al potere di impulso della procedura di accertamento, esaminando i soggetti titolati al suo esercizio e interrogandosi sul possibile ruolo del Garante nazionale. È pacifico che ai sensi dell'articolo 9 della legge n.184 del 1983 i Pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità abbiano l'obbligo (e chiunque ne ha facoltà) di segnalare alle Autorità giudiziarie la presenza di un minore in stato di abbandono, quindi anche di un cittadino straniero per il quale esista un fondato dubbio che sia minorenne. La legge n. 47 del 2017 attribuisce, inoltre, al cittadino straniero (e al suo rappresentante legale) un vero e proprio potere di impulso, ossia la facoltà di rivolgersi, come diretto interessato, al Procuratore presso il Tribunale per i minorenni per segnalare l'esistenza di un fondato dubbio circa la sua età (sia nel caso non sia stato affatto identificato, sia nel caso sia già stato identificato da parte delle forze dell'ordine).

Vale la pena ora di interrogarsi sul possibile ruolo attivo del Garante nazionale nel promuovere una procedura di accertamento ai sensi di tale legge poiché, nel corso di alcune visite, l'organismo si è

15. Si vedano in particolare il Rapporto sulla visita al Centro di primissima accoglienza per minori in difficoltà e abbandonati CPsA di Roma Capitale effettuata il 23 giugno 2017, il Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini effettuato il 13 luglio 2017 e il Rapporto sul monitoraggio di un'operazione di rimpatrio forzato di cittadini tunisini tramite volo charter realizzate nelle date 26-27 novembre 2017.

trovato di fronte a casi dubbi di registrazione dell'età relativamente, in particolare, alla frequente indicazione di una data di nascita convenzionale, cioè il primo gennaio dell'anno in corso[16]. In questi casi, il Garante ha segnalato il carattere arbitrario e la portata lesiva dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza di una tale prassi alle Autorità competenti, che hanno conseguentemente avviato una verifica interna. Ciò considerato, dovrebbe essere riconosciuto anche al Garante nazionale, in quanto organismo di garanzia deputato alla prevenzione di violazioni dei diritti fondamentali, il potere di impulso (oltre che di mero obbligo di segnalazione di cui certamente è titolare) del procedimento di accertamento dell'età in caso di fondato dubbio, con conseguente obbligo dell'Autorità giudiziaria di provvedere a tale richiesta con una decisione motivata e impugnabile.

51. Riforme europee *in progress*

Le riforme attualmente in discussione presso le istituzioni europee relative al Sistema comune di asilo (Ceas) meritano un attento esame per quanto attiene ai profili di estensione delle possibilità di trattenimento e di incremento delle limitazioni imposte alla libertà di movimento dei richiedenti asilo. Il percorso di riforma strutturale del Ceas, attualmente sottoposto alla valutazione dagli organi legislativi dell'Unione europea, è stato avviato nel corso del 2017. La proposta formulata dalla Commissione europea ruota intorno ad alcuni punti focali che modificherebbero in maniera radicale le procedure e gli standard di protezione attualmente vigenti: ridefinizione dei concetti di *paese terzo sicuro*, *paese di primo asilo*, *paese di origine sicuro*, *procedura di frontiera*, *procedure accelerate*, *ritiro implicito della domanda*

Uno degli obiettivi perseguiti dal progetto di riforma è costituito dalla rinnovata centralità delle procedure di frontiera, delle annesse procedure accelerate e delle procedure di ammissibilità. Tali procedure comportano la possibilità di un rapido esame delle domande di asilo nei luoghi di primo arrivo dei cittadini stranieri.

Uno degli obiettivi perseguiti dal progetto di riforma è costituito dalla rinnovata centralità delle procedure di frontiera, delle annesse procedure accelerate e delle procedure di ammissibilità. Tali procedure comportano la possibilità di un rapido esame delle domande di asilo nei luoghi di primo arrivo dei cittadini stranieri.

In quest'ottica, sia gli *hotspot* sia i Cpr sarebbero deputati ad acquisire una funzione centrale nel nuovo assetto immaginato dalla Commissione Ue: la grande maggioranza delle domande di asilo sarebbero sottoposte nei luoghi di arrivo a un rapido esame diretto preliminarmente a valutare, per esempio, se il richiedente provenga o meno da un *paese di origine sicuro* o da un *paese terzo sicuro* oppure se la sua domanda sia *manifestamente infondata*. Durante questa fase di valutazione sarebbe possibile detenere fino a quattro settimane il richiedente e successivamente sottoporlo ad altre limitazioni della sua libertà di circolazione, in modo che lo Stato membro possa effettuare il rimpatrio

16. Come riportato nel Rapporto tematico Cie e *hotspot* la circostanza è stata rilevata sia nella visita all'*hotspot* di Trapani del 15 gennaio 2018 che in quella alla medesima struttura del 26 aprile.

forzato (nel paese di origine o nel paese terzo sicuro o nel paese di primo asilo) immediatamente dopo l'eventuale rigetto o dichiarazione di inammissibilità della domanda di asilo. La riforma del Ceas, in altri termini, si prefigge – tra l'altro – di spostare nei luoghi di frontiera meridionale dell'Ue (soprattutto le regioni poste più a sud di Grecia, Italia e Spagna) una gran parte dei richiedenti asilo, confinandolo negli *hotspot* e nei Cpr, abbreviandone il decorso della valutazione delle domande e incrementando i casi in cui è possibile, in tempi rapidi, eseguire il rimpatrio forzato del cittadino straniero verso il suo paese di origine o verso un paese terzo considerato sicuro. In questa prospettiva, gli Stati membri di frontiera (soprattutto Grecia e Italia) sarebbero realisticamente spinti ad ampliare notevolmente la disponibilità di posti all'interno degli *hotspot* e dei Cpr, in particolare di quelli situati nei pressi delle frontiere marittime.

Nel pacchetto di riforme in discussione si propone, inoltre, l'emanazione di un nuovo Regolamento Dublino e di una nuova Direttiva accoglienza.

In particolare l'articolo 3, paragrafo 3, della proposta di Regolamento Dublino prevede che l'esame dei criteri di competenza[17] avvenga soltanto dopo che siano state espletate la procedura di ammissibilità della domanda (per eventuale passaggio del richiedente in un Paese di primo asilo o Paese terzo sicuro), nonché la procedura accelerata (per provenienza del richiedente da Paese di origine sicuro ovvero perché il richiedente è considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro). In tal modo, si conferma la volontà della Commissione Ue di attribuire ai luoghi di frontiera (e quindi ai cosìddetti *hotspot* e ai Cpr) un ruolo di filtro, con la prevedibile conseguenza che in tali luoghi arriverà a concentrarsi un elevato numero di cittadini stranieri, anche privati della libertà personale, in attesa di un potenziale rimpatrio forzato in un Paese terzo.

L'articolo 3, paragrafo 3, della proposta di Regolamento Dublino prevede che l'esame dei criteri di competenza avvenga soltanto dopo che siano state espletate la procedura di ammissibilità della domanda (per eventuale passaggio in un Paese di primo asilo o Paese terzo sicuro), nonché la procedura accelerata (per provenienza del richiedente da Paese di origine sicuro ovvero perché il richiedente è considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro).

Anche ai fini di determinare lo Stato membro competente ad esaminare la domanda (nonché per prevenire che il richiedente si renda irreperibile), la proposta di nuova Direttiva accoglienza (articolo 7) della Commissione UE prevede che gli Stati membri stabiliscano, se necessario, un luogo di residenza per il richiedente, in particolare se quest'ultimo ha in precedenza violato gli obblighi derivanti dal Regolamento Dublino. Inoltre, la bozza prevede che, qualora vi siano motivi per ritenere che un richiedente possa sottrarsi agli obblighi previsti dal Regolamento Dublino, gli Stati membri possano imporre allo stesso di segnalare la sua presenza alle Autorità competenti o di comparire personalmente dinanzi alle stesse. L'articolo 8 della proposta di Direttiva accoglienza introducealtresì nuove ipotesi di detenzione amministrativa, tra cui in particolare: «nel caso in cui il richiedente abbia violato gli obblighi di residenza e/o di segnalare la propria presenza alle autorità e sussista il rischio che lo stesso si renda irreperibile» (articolo 8 par. 3 lett. c).

17. Tali criteri determinano quale sia nel caso specifico lo Stato membro che dovrà ospitare il richiedente asilo durante la procedura avvenga soltanto dopo che siano state espletate la procedura di ammissibilità della domanda (per eventuale passaggio in un Paese di primo asilo o Paese terzo sicuro.

52. I rimpatri forzati

Una delle competenze assegnate al Garante nazionale consiste nel monitorare le operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri irregolarmente presenti nel nostro Paese. Per un quadro giuridico e d'insieme sui rimpatri forzati e per le tipologie di monitoraggio adottate dal Garante nazionale si rinvia ai paragrafi 65-71 della Relazione al Parlamento 2017.

Rispetto a quanto rilevato in quella sede, e in ragione del maggior numero di operazioni di rimpatrio forzato monitorate in questo secondo anno di vita del Garante (4 operazioni con partecipazione del monitor a bordo dell'aereo nel 2016; 7 operazioni nel 2017; 7 nei primi quattro mesi del 2018), è opportuno aggiornare una serie di valutazioni rispetto alle criticità riscontrate, mentre la situazione rimane invariata per quanto riguarda le positività.

All'elenco di criticità segnalate nella precedente Relazione al Parlamento va aggiunta quella relativa all'inerzia dimostrata dal Ministero dell'Interno nel dare riscontro alle raccomandazioni inoltrate tramite i rapporti di monitoraggio. Per quanto riguarda i Rapporti relativi alle operazioni di rimpatrio forzato monitorate nel 2017, infatti, a oggi non è pervenuta al Garante nazionale alcuna risposta da parte delle Autorità competenti del Viminale. È perlomeno dubbio se da ciò debba desumersi una sorta di silenzio-assenso che implichi il tacito accoglimento delle raccomandazioni inoltrate e l'impegno a modificare quelle pratiche che il Garante nazionale giudica non in linea con gli standard internazionali, visto che quelle stesse pratiche più volte stigmatizzate hanno continuato e continuano a essere adottate nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato. Il riferimento qui è, per esempio, alla consuetudine, riscontrata nella gran parte delle operazioni monitorate, di tenere anche per molte ore i polsi dei rimpatriandi legati tramite delle fascette in velcro, indiscriminatamente e in assenza di comportamenti apertamente non collaborativi.

Un'altra pratica che il Garante nazionale ritiene debba essere rivista al più presto è quella di non avvisare gli interessati per tempo dell'imminente rimpatrio, e cioè con un anticipo utile a verificare eventuali aggiornamenti della propria posizione giuridica, prepararsi non solo materialmente ma anche psicologicamente alla partenza e avvisare i familiari del proprio ritorno in patria.

Un'altra pratica che il Garante nazionale ritiene debba essere rivista al più presto è quella di non avvisare gli interessati per tempo dell'imminente rimpatrio, e cioè con un anticipo utile a verificare eventuali aggiornamenti della propria posizione giuridica, prepararsi non solo materialmente ma anche psicologicamente alla partenza e avvisare i familiari del proprio ritorno in patria. Come osservato nella Relazione al Parlamento 2017, la mancanza di preavviso rischia di pregiudicare in particolar modo i diritti fondamentali degli individui nel caso dei respingimenti differiti negli *hotspot*. A questo proposito, altre considerazioni saranno sviluppate nel paragrafo che segue relativo a tale fattispecie, cui il Garante ha da sempre rivolto particolare attenzione e che nell'anno trascorso è stata oggetto di esame da parte della Corte costituzionale.

Infine, come già segnalato in pressoché tutti i Rapporti, non è accettabile che i rimpatriandi trascorrano, in attesa dell'audizione consolare o dei controlli di sicurezza in aeroporto, anche diverse ore in piedi in aree all'aperto, quindi esposti a estremo calore d'estate o freddo d'inverno, oppure in locali fatiscenti non dotati di sedili né di tavoli per consumare i pasti e le bevande. Ci si riferisce alla struttura aeroportuale dedicata di Palermo, che il Garante ritiene fermamente non essere idonea né per le necessità dei rimpatriandi né per quelle degli operatori di Polizia. Giova ricordare, a questo proposito, che in base al diritto

internazionale la libertà di ciascuno Stato di allontanare stranieri dal proprio territorio è soggetta ad alcune restrizioni, non solo attinenti alla *legittimità del provvedimento* – come per esempio il divieto assoluto di *refoulement,* quello di espulsioni/respingimenti 'collettivi' e di espulsioni di stranieri che hanno un legame stretto e durevole con lo Stato che intende allontanarli –, ma anche alle *modalità* attraverso le quali l'allontanamento viene effettuato. In particolare, la Direttiva UE 115/2008/CE sui rimpatri consente l'uso *proporzionato* e *ragionevole* della forza – qualora necessario per dare esecuzione al provvedimento di allontanamento – solo in osservanza dei diritti fondamentali e nel rispetto della dignità e dell'integrità fisica dello straniero che si intende rimpatriare. Il venire meno di tali garanzie rende dunque illegittimo il rimpatrio forzato.

Per un'analisi più dettagliata degli esiti del monitoraggio dei rimpatri forzati si rinvia ai Rapporti pubblicati sul sito web del Garante nazionale. Più in generale, il Garante nazionale, proprio in quanto Autorità responsabile *lato sensu* della tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, esprime forti perplessità sull'opportunità di organizzare voli di rimpatrio forzato verso Paesi, come l'Egitto e la Nigeria, che non hanno istituito un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (l'Egitto in quanto Stato non firmatario dell'Opcat e la Nigeria in quanto Stato firmatario che non ha ancora implementato le disposizioni riguardanti il proprio Npm). A questo si aggiunga che, come rilevato nel Rapporto dello *Special Rapporteur* sulla tortura e su altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti presentato al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni unite nel febbraio 2018[18], gli Stati che intendono allontanare stranieri dal proprio territorio devono scrupolosamente valutare se lo straniero in questione corra il rischio di essere sottoposto a tortura o a maltrattamenti, anche in relazione a una "generale situazione di violenza" nel Paese destinatario. In particolare, la sentenza nel caso *Hirsi Jamaa v. Italia* (2012)[19] della Corte europea dei diritti dell'uomo, richiamata nel testo del Rapporto Onu, stabilisce che l'esistenza di norme interne o la ratifica di trattati internazionali in materia di diritti umani non sono di per sé sufficienti ad assicurare una protezione adeguata contro il rischio di maltrattamenti, nel caso in cui da fonti affidabili emerga che pratiche manifestamente contrarie ai principi della Cedu siano state messe in atto o tollerate dalle Autorità dei Paesi riceventi. Secondo la Corte, insomma, essendo la proibizione di cui all'articolo 3 Cedu assoluta, nella valutazione del rischio di tortura o di maltrattamenti rivestono grande importanza i Report di affidabili Organizzazioni non governative o internazionali. Proprio secondo diversi autorevoli osservatori internazionali, lo stato di diritto è seriamente limitato nei due Paesi citati. In particolare, vengono segnalate violenze indiscriminate commesse da elementi delle forze di sicurezza nei confronti della popolazione civile.

il Garante nazionale, proprio in quanto Autorità responsabile *lato sensu* della tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, esprime forti perplessità sull'opportunità di organizzare voli di rimpatrio forzato verso Paesi, come l'Egitto e la Nigeria, che non hanno istituito un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura.

Non si può dunque escludere a priori che i cittadini illegalmente presenti su un territorio estero vengano percepiti in patria come criminali comuni o in qualche modo ostili al regime, oppure come fastidiosa fonte di imbarazzo internazionale e che in ragione di questi motivi siano sottoposti, una volta rimpatriati, a trattamenti inumani e degradanti con conseguenze non prevedibili. Da qui le perplessità

18. *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/37/50*, paragrafo III, C. Human Rights Council, 37ma sessione, 26 febbraio 2018: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/A_HRC_37_50_EN.pdf

19. Sentenza Grande Camera del 23 febbraio 2012.

che suscitano casi più isolati, come i rimpatri forzati individuali recentemente effettuati verso Paesi come la Libia[20] e il Sudan che, per motivi diversi, presentano criticità analoghe a quelle sopra indicate.

53. I respingimenti differiti

Nel 2017 le persone straniere forzatamente rimpatriate a seguito di un provvedimento di respingimento differito dell'Autorità di pubblica sicurezza sono state 1917, numero pari a 29 percento delle persone complessivamente allontanate.

Molti voli charter di rimpatrio, nei casi in cui sussistano appositi accordi di riammissione, riguardano cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di respingimento cosiddetto differito[21] ai sensi dell'articolo 10, comma 2 del Tu-Imm.. Nei fatti, tale fattispecie trova ampia applicazione nel caso di migranti soccorsi in mare che, non avendo manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale e comunque non trovandosi in una delle categorie protette dal divieto di espulsione e di respingimento previste nell'articolo 19 del Tu-Imm., dopo essere stati identificati e foto-segnalati negli *hotspot,* sono considerati a tutti gli effetti migranti irregolari e quindi da allontanare. Per farsi un'idea del fenomeno nel 2017 le persone straniere forzatamente rimpatriate a seguito di un provvedimento di respingimento differito dell'Autorità di pubblica sicurezza sono state 1917, numero pari a 29 percento delle persone complessivamente allontanate[22]. Alcune di queste persone, dopo aver ricevuto notifica del provvedimento di respingimento sono state trasferite in un Cpr in vista della preparazione del rimpatrio e in sede di udienza di convalida hanno beneficiato di una verifica giudiziaria della loro posizione individuale. Altre, in conformità all'ordinamento, sono state direttamente sottoposte alla misura coercitiva del rimpatrio forzato su disposizione dell'Autorità di pubblica sicurezza senza intervento dell'Autorità giudiziaria.

Nel corso dei monitoraggi realizzati, il Garante ha dedicato specifica attenzione[23] ai respingimenti differiti considerando il loro impatto psichico ed emotivo, (potenzialmente traumatico, laddove messi in atto nei confronti di persone da poco soccorse), valutando gli aspetti critici correlati all'effettiva comprensione delle informazioni fornite dopo lo sbarco, all'accesso alla procedura di asilo, nonché a efficaci meccanismi di individuazione delle vulnerabilità meritevoli di protezione e, infine,

20. 22 gennaio 2017 e 7 dicembre 2017.

21. Il respingimento differito viene disposto dal Questore, ai sensi dell'articolo 10, comma 2 del Tu-Imm., nei confronti di coloro che *entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo* o che *sono stati temporaneamente ammessi sul territorio soltanto per necessità di pubblico soccorso*.

22. Come osservato nella Relazione al Parlamento presentata nel 2017, la cifra è destinata a crescere considerato che il Regolamento UE 2016/1624 del 14 settembre 2016 – cosiddetto *Regolamento Frontex* – dà priorità, nella scelta delle operazioni di rimpatrio da finanziare, a quelle congiunte e a quelle avviate dagli *hotspot*.

23. Si veda, in particolare, il Rapporto sul monitoraggio dell'operazione per il rimpatrio forzato di cittadini nigeriani organizzato dall'Italia nelle date 17-18 maggio 2017.

esaminando i profili problematici legati ad alcune prassi attuative, che lasciano trasparire un'eccessiva discrezionalità da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza nel fare ricorso a detta fattispecie.

La mancata previsione di un controllo da parte dell'Autorità giudiziaria malgrado il ricorso, in via ordinaria, all'uso della forza per l'esecuzione dei respingimenti differiti ha da sempre sollevato molteplici perplessità di conformità costituzionale nella dottrina e la questione è stata recentemente oggetto di esame da parte della Corte Costituzionale nella sentenza n. 275 dell'8 novembre 2017. Nel caso di specie, il Tribunale di Palermo aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale per contrasto con alcune norme della Costituzione (tra cui l'articolo 13, comma 3), in particolare sostenendo che il respingimento cosiddetto "differito", è sempre connotato dall'accompagnamento alla frontiera, cioè da una misura restrittiva della libertà personale tutelata dall'articolo 13 della Costituzione e quindi dovrebbe sempre essere sottoposto a un controllo dell'Autorità giudiziaria. La Corte Costituzionale ha respinto la questione di legittimità costituzionale sollevata, chiarendo che il decreto di respingimento non costituisce una misura restrittiva della libertà personale se – come nel caso concreto trattato dal Tribunale di Palermo – non viene eseguito con accompagnamento forzato alla frontiera, ma solo accompagnato da un «ordine del Questore di lasciare il territorio dello Stato»[24]. La Corte Costituzionale ha, infatti, chiarito che se al decreto di respingimento non segue il rimpatrio forzato ma solo un ordine di allontanamento, non vi è un'effettiva restrizione della libertà ricadente nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della Costituzione. Se invece la modalità esecutiva del respingimento differito è quella coercitiva del rimpatrio forzato, a parere della Corte, si apre un problema di conformità all'articolo 13 della Costituzione considerato «che tale modalità esecutiva restringe la libertà personale (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001) e richiede di conseguenza di essere disciplinata in conformità all'articolo 13, terzo comma, Cost.»[25] A tal fine, la Corte Costituzionale chiama in causa il legislatore affinché «intervenga sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera»[26].

Alla luce di questa pronuncia, il Garante nazionale ritiene quanto mai urgente e necessario, come lo stesso monito della Corte recita, che sia avviato un confronto parlamentare sull'istituto poiché sia ripristinata in tutte le sue applicazioni la completa conformità della fattispecie alla Carta costituzionale.

24. Ai sensi dell'articolo 14, comma 5-bis del Tu-Imm. il cittadino straniero dovrà spontaneamente eseguire l'ordine del Questore entro sette giorni.

25. Sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 20 dicembre 2017.

26. *Ibidem*.

54. Il sistema di monitoraggio come progetto europeo

Il 30 dicembre 2016, l'Autorità di gestione del Programma nazionale "Fondo asilo migrazione integrazione" 2014/2020 (Fami) cofinanziato dalla Commissione Europea e gestito dal Ministero dell'interno, Dipartimento libertà civili e immigrazione, ha approvato il progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" presentato dal Garante nazionale il 14 ottobre del 2016.

Il 30 dicembre 2016, l'Autorità di gestione del Programma nazionale "Fondo asilo migrazione integrazione" 2014/2020 (Fami) cofinanziato dalla Commissione Europea e gestito dal Ministero dell'interno, Dipartimento libertà civili e immigrazione, ha approvato il progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" presentato dal Garante nazionale il 14 ottobre del 2016.

Il progetto, del valore di € 799.168,82 e della durata di 30 mesi, è stato finanziato nell'ambito delle misure di accompagnamento previste dal *Fami* a sostegno delle attività connesse al rimpatrio forzato degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio, con la finalità di migliorare la capacità nazionale di monitoraggio di tali operazioni. Questo progetto si inserisce pienamente nell'attività istituzionale svolta dal Garante nazionale quale Autorità nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati e, grazie al conferimento di risorse aggiuntive a quelle ordinariamente assegnate, sta consentendo di migliorare la capacità del sistema nazionale di monitorare le operazioni di rimpatrio forzato, garantendo la rilevazione puntuale e organica di un numero elevato di procedure.

Le attività finanziate nell'ambito del progetto sono:

1. monitoraggio delle procedure di rimpatrio forzato;
2. raccolta delle informazioni e realizzazione di una piattaforma informatica per la registrazione, gestione, rilevazione, analisi e scambio delle informazioni relative alle operazioni di rimpatrio forzato, con funzioni di supporto decisionale;
3. formazione finalizzata all'innalzamento dei livelli di competenza tecnica e linguistica della squadra di *monitor* del Garante nazionale;
4. informazione, formazione e confronto con i vari *stakeholder* coinvolti nelle operazioni di rimpatrio forzato;
5. selezione di un *pool* di esperti specializzati nelle materie che riguardano l'attività di monitoraggio: sanitaria, giuridica, mediazione linguistica-culturale, tutela dei diritti umani in funzione di supporto all'attività del Garante nazionale;
6. iniziative di comunicazione e sensibilizzazione;
7. realizzazione di prodotti multimediali: video *tutorial* multilingue e video multilingue per immigrati, *stakeholder* e grande pubblico
8. redazione *Linee guida nazionali* sul monitoraggio dei rimpatri forzati.

La convenzione di sovvenzione tra il Ministero dell'interno e il Garante nazionale è stata siglata il 22 marzo del 2017; il progetto ha preso ufficialmente il via il 5 aprile del 2017 con la comunicazione di inizio attività.

Nell'agosto del 2017 è stato lanciato un avviso di selezione pubblica per l'individuazione degli esperti di cui al sopra citato punto 5 che ha consentito, tra gli altri, di individuare un giurista esperto

in problematiche legali inerenti il diritto migratorio, un esperto di tutela dei diritti umani a livello internazionale e un esperto in comunicazione.

Il Garante nazionale per la realizzazione del progetto ha, inoltre, siglato una serie di accordi con i Garanti regionali al fine di costituire un sistema nazionale di monitoraggio basato sulla reciproca collaborazione e sulla messa a disposizione di risorse umane per la costituzione di una rete capillare e sufficientemente diffusa sul territorio nazionale.

Hanno sinora aderito alla rete nazionale di monitoraggio i Garanti regionali di Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia e Toscana.

In questo contesto e al fine di strutturare la rete con i Garanti regionali, il 25 e il 26 ottobre 2017 a Roma si è svolto il primo seminario di formazione multidisciplinare in tema di monitoraggio dei rimpatri forzati a cui hanno partecipato sia i funzionari del Garante nazionale sia quelli inviati dai Garanti regionali. Successivamente, l'11 dicembre 2017 a Roma si è tenuto il primo *workshop* sulla "Tutela dei diritti nelle operazioni di rimpatrio forzato" a cui hanno aderito sia i Garanti regionali, sia le articolazioni del Ministero dell'interno competenti in tema di immigrazione e rimpatri forzati, quali il Dipartimento della pubblica sicurezza e il Dipartimento per le libertà civili e dell'immigrazione. Inoltre, il 15 gennaio del 2018, presso la sede del Garante nazionale, si è tenuto un seminario sulla nuova normativa per la tutela dei minori stranieri non accompagnati a cui ha partecipato anche il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza con il suo staff.

Iniziative di formazione per il monitoraggio dei rimpatri forzati sono state anche realizzate dal Garante nazionale direttamente presso le sedi dei Garanti regionali aderenti alla rete nazionale di monitoraggio: a Palermo il 22 e il 24 gennaio 2018 e a Torino il 28 febbraio 2018.

I fondi Fami hanno anche consentito – così come previsto dal progetto – l'avvio del rafforzamento delle competenze linguistiche dei monitor del Garante nazionale: è in corso di svolgimento il primo modulo della scuola d'inglese; nel 2019 verrà anche avviata la formazione alla lingua francese.

Tra aprile e maggio 2018 sono stati pubblicati i bandi per l'affidamento del servizio di mediazione linguistica e culturale e per l'individuazione di un consulente medico esperto nell'applicazione del *Protocollo di Istanbul* del 2004.

Sul piano dell'intensificazione dell'attività di monitoraggio, obiettivo finale del Progetto, dalla data di avvio del progetto (aprile 2017), sono state monitorate complessivamente 12 operazioni di rimpatrio forzato organizzate tramite vettore aereo, di cui 11 operazioni nazionali verso la Tunisia e una congiunta (con la partecipazione quindi di altri Paesi europei) verso la Nigeria. A questi numeri vanno aggiunti anche i monitoraggi effettuati nelle fasi di "pre-partenza" e di "pre-ritorno" che, in alcuni casi, sono stati condotti in collaborazione con i rappresentanti dei Garanti regionali (Bari, 26 novembre 2017, 18 gennaio 2018 e 14 marzo 2018; Palermo, 25 gennaio 2018; Torino, 1 marzo 2018).

La chiusura del Progetto è fissata al 30 settembre del 2019.

Sul piano dell'intensificazione dell'attività di monitoraggio, obiettivo finale del progetto, dalla data di avvio del progetto (aprile 2017), sono state monitorate complessivamente 12 operazioni di rimpatrio forzato organizzate tramite vettore aereo, di cui 11 operazioni nazionali verso la Tunisia e una congiunta (con la partecipazione quindi di altri Paesi europei) verso la Nigeria.

Il Garante nazionale quale meccanismo nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati è effettivo e indipendente: la Commissione europea chiude la procedura d'infrazione a carico dell'Italia.

Nel luglio del 2017 la Commissione europea ha definitivamente chiuso la procedura d'infrazione 2235 aperta nel 2014 a carico dell'Italia per violazione, tra le altre disposizioni, dell'articolo 8 paragrafo 6 della Direttiva 2008/115/Ce del 2008 che prevede: "Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati".

Il Garante nazionale era stato individuato sin dalla sua creazione quale Meccanismo nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati rispondendo istituzionalmente a quelle caratteristiche di indipendenza e terzietà richieste per una funzione del genere nella quale, sostanzialmente, l'operato della Polizia di Stato in tale delicato compito è posto sotto la lente di ingrandimento. Ci sono voluti però ben 17 mesi, dal marzo 2016 al luglio 2017, perché l'operato del Garante nazionale in questo ambito fosse giudicato, non solo indipendente, ma anche effettivo, cioè efficace; il Garante nazionale, infatti, ha dovuto dimostrare sul campo la propria capacità operativa, monitorando un numero sufficiente di voli di rimpatrio per la Tunisia e la Nigeria, ma anche dimostrando di aver costruito solide basi (anche grazie alle risorse del progetto Fami) per un sistema di monitoraggio stabile basato su figure professionali specificatamente formate.

L'indipendenza e l'operatività del Garante sono state certificate in tale ambito anche da diverse valutazioni della "Commissione Schengen" che, come noto, opera, a livello europeo, attraverso visite in loco e acquisizione di documenti e che, nello stesso periodo (2016-2017) ha valutato l'operato del Garante.

Con la chiusura della procedura d'infrazione l'Italia, oltre a aver aumentato il controllo indipendente e la trasparenza sui rimpatri forzati – operazioni, come è noto, molto delicate sotto il punto di vista della tutela dei diritti umani – ha posto la parola "fine" alla questione delle multe che i meccanismi di infrazione comportano.

I Rapporti di monitoraggio sono puntualmente pubblicati sul sito del Garante nazionale www.garantenpl.it

Sicurezza e libertà

Sicurezza e libertà

55. Le camere di sicurezza

Sebbene il periodo di permanenza in una camera di sicurezza debba essere ridotto al minor tempo possibile, necessario per la redazione degli atti e per la successiva comparizione del fermato di fronte all'Autorità giudiziaria, non è infrequente, soprattutto quando l'arresto o il fermo avvengano in prossimità del fine settimana, che la permanenza comporti il trattenimento in tempo notturno, a volte anche per più di una notte.

Sebbene il periodo di permanenza in una camera di sicurezza debba essere ridotto al minor tempo possibile, necessario per la redazione degli atti e per la successiva comparizione del fermato di fronte all'Autorità giudiziaria, non è infrequente, soprattutto quando l'arresto o il fermo avvengano in prossimità del fine settimana, che la permanenza comporti il trattenimento in tempo notturno, a volte anche per più di una notte. A questo proposito vi sono alcuni standard internazionali circa le condizioni materiali e procedurali di tale trattenimento che vanno osservati rigorosamente. Si richiamano qui, brevemente, anche in relazione ai monitoraggi effettuati dal Garante nazionale delle camere di sicurezza in uso alle Forze di Polizia italiane, in cui si è sovente riscontrata una non perfetta coincidenza tra gli standard e le prassi in uso.

Facciamo innanzitutto riferimento alle *Regole minime standard per il trattamento dei prigionieri* adottate nel 1957 dalle Nazioni unite e riviste nel 2015 sotto il nome di *Mandela Rules,* che sottolineano, tra l'altro, la specificità della persona trattenuta. Questa, sebbene accusata di aver commesso un reato penale, non è stata ancora processata e quindi è un «non condannato», cioè «presunto innocente» e come tale da trattarsi (*Mandela Rules*, regola 111, punti 1 e 2). La persona ristretta in una camera di sicurezza deve alloggiare e dormire in una camera singola, adeguata alle condizioni locali del clima (regola 113 delle *Mandela Rules*). A questo proposito giova ricordare quanto previsto dal *Codice europeo di etica per la Polizia* (Ceep) adottato dal Consiglio d'Europa nel 2001 in tema di dotazioni delle camere di sicurezza, che devono essere di grandezza ragionevole, con adeguata luce, ventilazione e idoneamente attrezzate per il riposo (Ceep paragrafo n.56). Il Cpt fin dal 2001 (12° Rapporto annuale) osserva che le camere di sicurezza, affinché una persona trattenuta possa esservi collocata per almeno una notte, debbono essere fornite di materasso pulito e di lenzuola (e quindi anche di una struttura fissa dove il materasso si appoggi e dove la persona possa sedersi) e che vi sia accesso ai servizi igienici adeguatamente puliti e attrezzati, tali cioè da permettere alle persone di lavarsi (12° Rapporto Cpt, paragrafo n. 47). Sulla grandezza delle camere di sicurezza lo stesso Cpt considera come standard (soprattutto quando la permanenza sia superiore a qualche ora, circostanza assai frequente) una superficie di sette metri quadrati, con almeno due metri tra pareti opposte e un'altezza di almeno due metri e mezzo (2° Rapporto annuale del Cpt, 1991). La gestione delle camere di sicurezza deve inoltre prevedere la piena disponibilità di acqua da bere e la fornitura di cibo in orari appropriati che includa almeno un pasto completo al giorno (qualcosa che sia più di un semplice *sandwich*, spiega il Comitato).

Non va dimenticato, a proposito di condizioni materiali, che possono sussistere esigenze molto diverse a seconda se la persona sia di sesso maschile o femminile. Ci aiutano, in tal senso, le *Bangkok Rules*[1] indicando, alla regola 5, che nelle strutture di trattenimento quali sono le camere di sicurezza, siano previste tutte quelle

1. *Regole delle Nazioni unite per il trattamento delle donne detenute e per le misure non custodiali per donne che hanno commesso reati,* adottate dall'Assemblea generale il 6 ottobre 2010: http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/BangkokRules.pdf

forniture direttamente collegate alle specifiche esigenze igieniche femminili; così come alle eventuali esigenze date dalla presenza nella camera di sicurezza di una madre con un bambino che vanno, altrettanto attentamente, considerate. Ovviamente il Garante nazionale ritiene che la presenza in camera di sicurezza di una madre con bambino, per un periodo non esclusivamente limitato alle operazioni procedurali, debba essere evitato: la regola ha importanza perché si rivolge al contesto internazionale.

Il Garante nazionale ritiene che la presenza in camera di sicurezza di una madre con bambino, per un periodo non esclusivamente limitato alle operazioni procedurali, debba essere evitato: la regola ha importanza perché si rivolge al contesto internazionale.

Rientrano nelle condizioni materiali molti altri elementi la cui verifica fa parte integrante del monitoraggio che il Garante nazionale effettua di tali strutture e che possono essere qui sinteticamente richiamati in aggiunta a quelli già citati sopra: la presenza di un campanello azionabile dall'interno che può essere utilizzato dalla persona per richiedere l'intervento di un operatore di Polizia per ragioni di necessità varie o per emergenze; la disponibilità di luce elettrica (oltre che naturale) e la valutazione della possibilità o meno di accenderla e/o regolarla dall'interno. Infine non va dimenticato che il trattenimento in una camera di sicurezza potrebbe riguardare un soggetto disabile e quindi è necessario prevedere un pieno accesso alla struttura attraverso l'abbattimento delle barriere architettoniche, nonché la possibilità di riposo e di utilizzo dei servizi igienici secondo gli standard previsti dalle leggi nazionali per le persone con disabilità, nonché dalla *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* delle Nazioni unite del 2006[2] (articolo 9).

Vi sono poi una serie di esigenze che devono poter essere soddisfatte e che invece, molto spesso, non sono adeguatamente considerate dalle Autorità di Polizia. In particolare, la possibilità di fare esercizio all'aria aperta per un tempo congruo nell'arco delle 24 ore di permanenza in una camera di sicurezza. A questo fa riferimento il Cpt nel già citato 12° Rapporto annuale. Inoltre, alle persone trattenute deve essere permesso di potersi cambiare abiti e biancheria intima, così come, in caso di investigazioni di Polizia scientifica che comportino il sequestro degli indumenti, deve essere prevista la possibilità (se necessario a spese dell'amministrazione) che altri indumenti siano forniti. Ultimo punto – non certo per importanza – è che durante il periodo di trattenimento in una camera di sicurezza sia data la possibilità alla persona di professare liberamente e ragionevolmente la propria fede religiosa.

In sintesi, poiché le camere di sicurezza in uso alle forze di Polizia italiane, appartenenti a diverse Amministrazioni, sono anche utilizzate per un numero cospicuo di ore che include la notte, devono corrispondere a un insieme di standard per garantire i requisiti minimi in termini di grandezza dei locali, della disponibilità di servizi igienici in cui ci sia la possibilità di lavarsi, della fornitura di acqua potabile e pasti, nonché della possibilità di trascorrere almeno un'ora ogni ventiquattro all'aria aperta. Inoltre devono essere idonee a ospitare, in caso di necessità, persone particolarmente vulnerabili (disabili, donne incinte, *homeless*, tossicodipendenti ...) e offrire la possibilità di professare la propria religione. Sono criteri che le Amministrazioni, a livello nazionale e locale, devono considerare e che fanno da complemento a quelli più generali relativi alla puntuale registrazione di persone ed eventi e di ogni episodio che si manifesti nel corso della permanenza nella struttura, con l'indicazione di chi sia la persona responsabile al momento del suo accadere. Va da sé che negli ambienti dove la persona fermata può essere trattenuta o interrogata o chiamata a compiere formalità

2. Adottata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006.

procedurali non è tollerabile la presenza di alcun oggetto che possa essere utilizzato – o percepito come utilizzabile – quale strumento di possibile minaccia o violenza. Qualsiasi oggetto che entri nella struttura a seguito di operazioni compiute e relativa confisca deve essere rigorosamente registrato, indicato con apposita etichetta corrispondente al numero di registro e riposto in locale idoneo, non accessibile a persone esterne a chi ne ha la responsabilità. Purtroppo il Garante ha dovuto riscontrare, almeno in un caso riportato nel proprio Rapporto di visita, che tale precetto non era stato rispettato[3].

I diritti dei fermati

Nel corso delle sue visite il Garante nazionale verifica anche che sia garantito alle persone fermate l'effettivo esercizio dei diritti procedurali:

- *Il diritto all'accesso all'avvocato* - Alla persona deve essere assicurato l'accesso a un avvocato, possibilmente di sua scelta; nel caso in cui la persona non abbia un avvocato di riferimento o le sue condizioni economiche o sociali non glielo consentano, deve essere comunque assicurato l'accesso a un avvocato d'ufficio o autorizzato alla difesa con il patrocinio a spese dello Stato, secondo una lista definita con l'Ordine degli avvocati e disponibile nelle diverse stazioni di Polizia; nel caso in cui ci sia un provvedimento specifico dell'Autorità giudiziaria che escluda il colloquio immediato con l'avvocato (indicato dalla persona fermata o arrestata) tale diniego deve essere motivato e incluso nel fascicolo personale della persona fermata;
- *Il diritto alla notifica a un parente o a una persona di proprio riferimento* dell'avvenuta privazione della libertà - Può risultare che per ragioni investigative tale informazione debba essere ritardata o che non sia possibile acconsentire a informare la specifica persona indicata dal soggetto: tali casi devono essere debitamente motivati e tale motivazione deve essere inserita nel fascicolo personale della persona fermata;
- *Il diritto alla visita da parte di un medico* - Le condizioni di salute e, più in generale, le condizioni fisiche della persona privata della libertà devono essere debitamente accertate e riportate nel suo fascicolo personale in modo da poter prendere gli eventuali provvedimenti necessari e da tutelare chi è responsabile della privazione della libertà rispetto a possibili future contestazioni; deve essere assicurata la continuità di trattamenti sanitari necessari eventualmente in corso;
- *Il diritto a essere informato dei propri diritti* - La persona privata della libertà deve attestare con la firma di essere stata informata dei propri diritti e di aver compreso il loro contenuto. Ciò sia a tutela dell'effettività dei diritti nei suoi confronti, sia altresì a tutela di chi è responsabile della privazione della libertà.

3. Cfr. Rapporto sulla visita in Campania 29 novembre – 6 dicembre 2016 e 23-31 marzo 2017 e relativa risposta del 26 marzo 2018.

56. Ancora le porte girevoli

Tra i provvedimenti adottati tra la fine del 2011 e l'inizio dell'anno successivo per contrastare la tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri[4], ha assunto da subito rilievo importante l'intervento volto superare il cosiddetto fenomeno delle 'porte girevoli', cioè del passaggio in carcere per non più di tre giorni delle persone arrestate in flagranza di un reato e destinate ad essere processate con il rito direttissimo. All'epoca, tra gli elementi che gravavano sulla ricettività delle strutture penitenziarie, con tutte le note conseguenze negative in termini di vivibilità e di rispetto della dignità umana, c'era il numero delle detenzioni brevissime, conseguenti agli arresti, che riguardava 23.008 persone alla fine 2010 e 10.039 nel solo primo semestre del 2011[5]. Alla considerazione dell'incidenza sull'affollamento degli Istituti si aggiungeva anche quella del peso che tali transiti di poche ore o pochi giorni determinavano sull'amministrazione del carcere e sull'impegno del personale della Polizia penitenziaria speso negli adempimenti conseguenti agli ingressi (immatricolazione, visita medica, collocazione in una specifica sezione e in una stanza idonea).

Tra i provvedimenti adottati tra la fine del 2011 e l'inizio dell'anno successivo per contrastare la tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri, ha assunto da subito rilievo importante l'intervento volto superare il cosiddetto fenomeno delle 'porte girevoli', cioè del passaggio in carcere per non più di tre giorni delle persone arrestate in flagranza di un reato e destinate ad essere processate con il rito direttissimo.

La modifica dell'articolo 558 del codice di procedura penale ha inteso risolvere questo profilo di criticità del sistema, disponendo che la persona arrestata sia custodita prioritariamente nel proprio domicilio o in un luogo equipollente e in mancanza di questi «presso idonee strutture nella disponibilità degli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria che hanno eseguito l'arresto e che hanno avuto in consegna l'arrestato». Soltanto nel caso in cui manchino o non siano utilizzabili tali strutture, la norma ammette che la persona sia condotta nella Casa circondariale di competenza. La nuova disciplina si è manifestata efficace nel determinare un drastico calo dei transiti in carcere in attesa del giudizio per direttissima: dai numeri sopra evidenziati si è passati a quelli attuali che per l'anno 2017 attestano al 12,03% la percentuale di ingressi con permanenza compresa in tre giorni sul totale degli accessi di persone provenienti dallo stato di libertà: 5.792 su 48.144[6].

Per quanto sia apprezzabile l'effetto deflattivo prodotto dalla modifica normativa, non può dirsi tuttavia ancora soddisfacente la realizzazione del nuovo sistema. Gli arrestati che passano per le 'porte girevoli' sono infatti coloro che, a norma di legge, non dispongono di un domicilio, privato o pubblico, e per i quali non sono disponibili le strutture delle Forze di Polizia adibite alle esigenze restrittive previste dall'articolo 558 c.p.p.. Va segnalato che non a caso il numero degli stranieri condotti in car-

4. Il riferimento è al decreto legge 22 dicembre 2011 n.211, convertito nella Legge 9 febbraio 2012 n.9.

5. Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

6. Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

cere in attesa dell'udienza per il giudizio direttissimo costituisce il 60,4% del totale degli ingressi dalla libertà che non superano i tre giorni di permanenza (3.496 su 5.792): segno evidente del fatto che alla mancanza di un domicilio (ricorrente verosimilmente per la popolazione straniera) non sopperisce la presenza di un locale delle Forze di Polizia dove l'arrestato possa essere custodito.
Nel corso delle visite di monitoraggio condotte nel secondo anno di attività, il Garante nazionale ha riscontrato di nuovo[7] la forte carenza di locali adibiti a esigenze restrittive in interi territori, come, per esempio, le province di Taranto e Brindisi, o per inagibilità dei locali destinati a tale uso o per la loro totale mancanza nelle sedi delle forze operanti nel territorio. Il risultato che consegue a queste carenze è l'affollamento delle Case circondariali dei relativi territori, altrettanto riscontrato con precisione proporzionale. Non va trascurato, inoltre, il fatto che l'ingresso in carcere, oltre all'impegno delle risorse di spazio e di energie umane di cui si è detto, determina sempre un impatto traumatico su chi lo subisce, tanto più forte se si tratta di persone incensurate e magari di giovane età: impatto non giustificato da alcuna finalità che non sia quella della mera custodia.

L'ingresso in carcere, oltre all'impegno delle risorse di spazio e di energie umane di cui si è detto, determina sempre un impatto traumatico su chi lo subisce, tanto più forte se si tratta di persone incensurate e magari di giovane età: impatto non giustificato da alcuna finalità che non sia quella della mera custodia.

Anche in ragione di questo elemento e con la finalità di prevenirlo il più possibile è stata modificata nel 2011 la disciplina della custodia successiva all'arresto in flagranza: la sua efficacia, soprattutto a favore dei soggetti più deboli sul piano economico e sociale, dipende però concretamente dalla collaborazione e dall'impegno delle Amministrazioni dello Stato nel prevedere concretamente strutture da adibire a esigenze restrittive, pienamente rispondenti agli standard internazionalmente definiti e in numero corrispondente alle effettive necessità.
Verso questa prospettiva si muove il Garante raccomandando, a ogni monitoraggio, la ristrutturazione o la creazione dei locali detentivi laddove ne riscontra la carenza. Ricorda tuttavia il Garante che in un territorio le Forze di Polizia vanno considerate nel loro complesso e che, prima di disporre il trasferimento in carcere per indisponibilità di camere di sicurezza, occorre verificare che queste non siano nella disponibilità di alcuna delle Forze (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, ...) operanti in quel territorio.

In questa sede rinnova comunque l'invito al legislatore, già proposto con la Relazione al Parlamento del 2017, di voler considerare la riforma dell'intero sistema dell'arresto obbligatorio in termini tali da rendere limitata ai soli casi più gravi, di concreta pericolosità per la sicurezza pubblica, la custodia della persona colta in flagranza di reato.

7. Cfr. *Relazione al Parlamento 2017*, par.81, pag.131.

L'avvio di visita alle Polizie locali

Il Corpo di Polizia locale svolge diverse funzioni: polizia amministrativa, polizia giudiziaria, polizia stradale, polizia tributaria, mantenimento della pubblica sicurezza nel territorio di competenza. Inoltre, secondo la circolare del Ministero dell'Interno n. 3 del 2001, la qualifica e le funzioni dell'agente di Polizia municipale sono identiche a quelle degli agenti della Polizia di Stato relativamente all'esecuzione dei trattamenti sanitari obbligatori (tso) assieme al personale sanitario preposto.

In questo contesto, nel corso del 2017 il Garante nazionale ha preliminarmente informato i diversi Comandi di Polizia municipale, con una propria lettera, circa ruolo e poteri inerenti al proprio mandato. Successivamente, ha avviato il monitoraggio delle camere di sicurezza e dei luoghi di registrazione e di interrogatorio delle sedi della Polizia locale, affiancando in tal modo le visite alle altre forze di Polizia, partendo – come prima esperienza – dal Comando di Polizia municipale di Napoli.

57. Formare per trattenere dignitosamente

La gestione delle situazioni di privazione della libertà degli individui da parte delle Forze di Polizia costituisce certamente un aspetto molto delicato della loro vita professionale. Si pensi, per esempio, alla gestione delle persone trattenute presso le camere di sicurezza, o alla gestione dell'interrogatorio delle persone fermate. Generalmente gli arresti o i fermi di Polizia avvengono in un contesto di stress elevato per tutte le parti in causa in cui possono generarsi aggressioni fisiche, verbali o situazioni acute legate anche al disquilibrio psico-fisico che tali situazioni comportano, soprattutto quando le procedure di compressione della libertà riguardano soggetti portatori di una particolare vulnerabilità, per esempio la tossicodipendenza, o una qualche forma di disagio mentale. In tali casi assume particolare rilevanza, affinché non vengano messi in atto comportamenti potenzialmente lesivi dei diritti fondamentali della persona, la formazione specifica che il personale ha ricevuto, nonché un'attenta osservanza dei codici di condotta.

La gestione delle situazioni di privazione della libertà degli individui da parte delle Forze di Polizia costituisce certamente un aspetto molto delicato della loro vita professionale. Si pensi, per esempio, alla gestione delle persone trattenute presso le camere di sicurezza, o alla gestione dell'interrogatorio delle persone fermate.

Dando per acquisiti gli standard basilari previsti dai vari codici di condotta dei pubblici ufficiali di Polizia in termini di efficienza, effettività, integrità, imparzialità, non discriminazione, uso responsabile delle risorse pubbliche, con il fine ultimo di non incrinare il rapporto fiduciario che lega Forze di

Sicurezza e libertà

Polizia e popolazione (ci si riferisce in particolar modo, oltre alle leggi e ai regolamenti nazionali, al Codice internazionale di condotta dei pubblici ufficiali, al Codice europeo di etica per la Polizia e al Codice per gli ufficiali di Polizia adottato dalle Nazioni unite), in questa sede si rileva principalmente la formazione, specifica e non, che, in ultima analisi, riflette l'approccio organizzativo generale dell'amministrazione della sicurezza. Questa deve tendere costantemente ad assicurare l'integrità del proprio personale, ovvero a garantire il pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali per una compiuta attuazione dei principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo di cui gli ufficiali e gli agenti della pubblica sicurezza sono, a tutti gli effetti, i difensori ultimi.

A questo proposito gli standard etici, derivanti da codici di condotta nazionali e internazionali, convivono e possono operare in parallelo – o indipendentemente – con le leggi nazionali che riguardano le Polizie e sono molto importanti poiché costituiscono una base etica comune, incoraggiando l'adozione di comportamenti professionali e l'assunzione di responsabilità individuali. La formazione basata su tali standard e la comunicazione che, anche informalmente, promana dai vertici amministrativi delle Forze di Polizia influisce in maniera rilevante sul comportamento che queste ultime assumono, per esempio nei confronti di un trattenuto presso una camera di sicurezza. Tale cultura deve necessariamente permeare l'intera organizzazione e non riguardare solo gli 'operativi' perché non va dimenticato che i membri degli staff di Polizia sono fortemente influenzati dal comportamento delle loro gerarchie – così come da altri fattori, quali quelli politici, mediatici, legati all'opinione pubblica, che in questa sede, però, non rilevano e non possono essere trattati.

L'adozione di un codice di condotta nazionale per la gestione delle situazioni temporanee di privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia è fortemente raccomandata.

Quindi, l'adozione di un codice di condotta nazionale per la gestione delle situazioni temporanee di privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia è fortemente raccomandata. Ma quali sono i contenuti principali di tale formazione specifica?

In primo luogo la formazione e l'informazione del personale coinvolto a qualsiasi titolo nella custodia, l'interrogatorio o il trattamento di ogni individuo soggetto a qualsiasi forma di arresto, detenzione o imprigionamento relativamente all'assoluta proibizione della tortura o di qualsiasi forma di trattamento inumano o degradante[8]. A questo proposito, risulta particolarmente illuminante quanto previsto da *I principi e le best practices sulla protezione delle persone private della libertà personale nelle Americhe* (2008) la quale, al principio n.20 prevede che: «Il personale dei luoghi di privazione della libertà deve ricevere una formazione iniziale e periodici aggiornamenti professionali specializzati, che enfatizzino l'aspetto sociale di tale lavoro. La formazione e gli aggiornamenti devono includere, almeno, la formazione sui diritti umani, sui diritti e i doveri e le proibizioni inerenti l'esercizio delle funzioni (di pubblico ufficiale, ndr) e la formazione sulle regole e i principi, nazionali e internazionali, che riguardano l'uso

8. Cfr. a questo proposito l'articolo 10 della più volte richiamata *Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o punizioni inumane o degradanti*.

della forza, delle armi da fuoco e dei mezzi di coercizione»[9]. Quindi, un personale di Polizia qualificato e ben addestrato, costituisce la base per un corretto funzionamento del sistema di sicurezza e, in particolare, per una equilibrata gestione di quelle situazioni in cui vi sia una restrizione della libertà personale. Il curriculum professionale di Polizia deve essere orientato ai valori etici e al rispetto dei diritti umani e costantemente rafforzato attraverso aggiornamenti professionali per l'intero corso della vita lavorativa, focalizzati sulle modalità di condotta degli interrogatori, l'uso dei mezzi di coercizione, l'uso della forza e delle armi da fuoco.

Inoltre, l'addestramento e la formazione devono riguardare la comunicazione interpersonale, la prevenzione e la gestione non violenta dei conflitti (*de-escalation*), la gestione dello stress. Queste competenze professionali possono consentire di gestire correttamente situazioni che, come si diceva precedentemente, potrebbero sfociare nell'utilizzo della violenza fisica con conseguenti e possibili violazioni dei diritti fondamentali di ogni persona: il diritto all'integrità fisica e al rispetto della propria dignità. Non c'è dubbio, infatti, che un aggiornamento professionale eticamente orientato costituisca il principale antidoto a ciò, così come il pieno accesso ad azioni di supporto psicologico e di lavoro di gruppo (*debriefing* in particolare), soprattutto dopo accadimenti di natura violenta.

Non va sottovalutata infine in tutte le situazioni sopra delineate (interrogatori, trattenimenti presso le camere di sicurezza, situazioni temporanee di privazione della libertà come in caso di arresto e fermo) che il personale di Polizia operante sia pienamente riconoscibile sia per quanto riguarda la sua funzione, sia per quanto concerne l'identità degli operanti, almeno attraverso l'esposizione delle placche di riconoscimento. Il Garante nazionale rinnova la raccomandazione in tal senso, già formulata nella relazione al Parlamento dello scorso anno. L'utilizzo di maschere o passamontagna in contesti di privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia possono essere giustificati solo in casi veramente eccezionali, debitamente motivati, compiutamente riportati con chiarezza delle motivazioni[10].

9. *Principles and best practices on the protection of persons deprived of liberty in the Americas*. Testo approvato dalla Commissione Inter-americana per i diritti umani alla sua 131-ma sessione periodica, 3-14 marzo 2008: https://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/principles-best-practices-protection-persons-deprived-liberty-americas.pdf

10. Cfr. a questo proposito il 14° Rapporto annuale del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, nella sezione dal titolo *Combating impunity*, nonché il paragrafo di questa Relazione, anch'esso dedicato alla lotta all'impunità.

58. *Taser* in Italia?

Da marzo del 2017, il Dipartimento della Pubblica sicurezza ha avviato, in un numero limitato di città italiane, la sperimentazione del *Taser* (acronimo di *Thomas A. Swift's Electronic Rifle*). Il *Taser* è un congegno simile a una pistola in grado di rilasciare scosse elettriche ad alto voltaggio al fine di inibire l'uso autonomo del sistema muscolare e rendere la persona, nel corso di un'operazione di Polizia, sostanzialmente impotente, sebbene per un periodo temporaneo, tale da consentire agli agenti di metterla sotto controllo.

Da marzo del 2017, il Dipartimento della Pubblica sicurezza ha avviato, in un numero limitato di città italiane, la sperimentazione del *Taser* (acronimo di *Thomas A. Swift's Electronic Rifle*). Il *Taser* è un congegno simile a una pistola in grado di rilasciare scosse elettriche ad alto voltaggio al fine di inibire l'uso autonomo del sistema muscolare e rendere la persona, nel corso di un'operazione di Polizia, sostanzialmente impotente, sebbene per un periodo temporaneo, tale da consentire agli agenti di metterla sotto controllo.

L'uso di tale dispositivo, che entra nel novero delle cosiddette "armi non letali", finora sconosciuto nel panorama nazionale delle dotazioni in uso alle forze di Polizia – ma utilizzato all'estero, segnatamente negli Stati uniti – era stato in realtà introdotto già da qualche anno nella legislazione italiana, attraverso un emendamento al decreto legge sulla sicurezza degli stadi del 22 agosto 2014, poi convertito nella legge 14 ottobre 2014 n. 146. L'articolo 8 prevede, infatti, che «l'Amministrazione della Pubblica sicurezza avvia, con le necessarie cautele per la salute e l'incolumità pubblica e secondo principi di precauzione e previa intesa con il Ministro della salute, la sperimentazione della pistola elettrica *Taser* per le esigenze dei propri compiti istituzionali».

Il 28 febbraio scorso, il Dipartimento ha conseguentemente emanato delle *Linee guida tecnico-operative* per l'avvio della sperimentazione della pistola elettrica *Taser* modello "X2". Tale documento d'indirizzo ribadisce il concetto che la pistola elettrica è «secondo la qualificazione giuridica offerta dalla vigente normativa in materia di armi, un'arma propria [...]» e che, pertanto «è impiegata dall'operatore di Polizia nei servizi di istituto e il suo utilizzo è perciò consentito esclusivamente nei casi previsti dalla vigente normativa per l'uso delle armi». A maggior ragione – sottolineano le Linee guida – «L'utilizzo dell'arma in argomento è alternativo a quello dell'arma da fuoco, nei casi in cui sia necessario immobilizzare temporaneamente il soggetto».

Appare dunque fuori discussione che, almeno in linea di principio, l'utilizzo del *Taser* – come nel caso delle armi da fuoco – possa essere giustificato solo in un ambito limitatissimo di casi e che, inoltre, si debba tener in debito conto che il beneficio derivante da un minor utilizzo delle armi letali è certamente controbilanciato da alcuni elementi negativi non trascurabili: i potenziali rischi di abuso, derivanti proprio dalla sua pretesa non letalità; la sofferenza provocata dalla scarica elettrica alla quale è associato, oltre alla perdita di controllo del sistema muscolare, anche un dolore acuto; le ulteriori conseguenze di tipo fisico giacché la persona colpita dal *Taser* normalmente rovina a terra e quindi può provocarsi lesioni alla testa o a altre parti del corpo. Nei casi più gravi, infine, la morte per arresto cardiaco o conseguenze, per esempio, sulla salute del feto nel caso di donne incinte. Relativamente

alla possibilità di morte[11], l'agenzia *Reuters* documenta in maniera minuziosa, sul proprio sito Internet, ben 1033 episodi letali legati all'utilizzo del *Taser* negli Stati Uniti: dati confermati anche da altre Organizzazioni non governative impegnate su tale tema. Il concetto di «arma non letale» vacilla al confronto di questi numeri.

Nel 2010 il Cpt è intervenuto sull'utilizzo delle pistole *Taser*, nella parte tematica del suo 20° Rapporto annuale, redatta dopo ampia consultazione anche sul piano tecnico, in quanto erano state raccolte prove credibili circa l'utilizzo di tale dispositivo a fini di maltrattamento di persone private della libertà. Le osservazioni e le raccomandazioni che emergono dal documento del Cpt costituiscono una sostanziale base di riflessione per tutte le Autorità nazionali che, in base a una legge e a specifici regolamenti, intendono introdurre o, hanno introdotto, armi basate sul rilascio di una o più scariche elettriche[12].

Innanzitutto il criterio base o principio guida in tale ambito è che, trattandosi di un'arma, l'utilizzo della pistola elettrica è legata a vincoli di necessità, sussidiarietà, proporzionalità, gradualità e precauzione. Il *Taser* cioè può essere usato solo in presenza di una minaccia reale e immediata che metta a rischio la vita o l'incolumità fisica delle persone. Ne consegue che il ricorso a talie strumento con l'unico scopo di assicurare l'esecuzione di un ordine è inammissibile.

Il *Taser* cioè può essere usato solo in presenza di una minaccia reale e immediata che metta a rischio la vita o l'incolumità fisica delle persone. Ne consegue che il ricorso a tale strumento con l'unico scopo di assicurare l'esecuzione di un ordine è inammissibile.

Ma vi è un ulteriore criterio di precauzione: l'uso del *Taser* può essere consentito solo quando metodi o misure meno coercitive quali la negoziazione, la persuasione o, in caso di distanza ravvicinata, tecniche di controllo manuale, abbiano fallito o siano impraticabili e solo se il mancato utilizzo della pistola elettrica potrebbe comportare un grande rischio di lesioni fisiche gravi o la morte. Non può essere tassativamente autorizzato in quei contesti dove normalmente non è consentito l'impiego delle armi tradizionali quali, per esempio, all'interno di luoghi di privazione della libertà quali gli Istituti di pena, i Centri di detenzione amministrativa per migranti, né nel corso di operazioni rimpatrio forzato, salvo che non intervengano circostanze di tipo eccezionale quali, per esempio, la tenuta di ostaggi. In nessun modo comunque, l'utilizzo della pistola elettrica può essere assunto come uno standard in tali luoghi e contesti. Questo divieto di standardizzazione che deve essere esteso anche alle operazioni di ordine pubblico in occasioni di manifestazioni, eventi sportivi, ecc.

Secondo alcuni rapporti raccolti negli anni recenti, nei Paesi che ne hanno già previsto l'impiego, il *Taser* viene usato soprattutto in fase di arresto, con le modalità e le cautele di cui sopra. Tuttavia

11. Cfr., inter alia, Douglas P. Zipes, *Sudden cardiac arrest and death following application of shocks from a TASER electronic control device*, pubblicato su *Circulation* dalla *American Health Association* il 22 maggio 2012.

12. In particolare, la *Omega Research Foundation* fornisce una base di informazioni su strumenti in commercio che possono essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per tortura. L'Unione europea ha definito delle Regole per inibire il commercio di strumenti potenzialmente utilizzabili per tortura sin dal 2005 (*Council Regulation (EC) 1236/2005*) e le ha emendate il 23 novembre 2016 (*Regulation (EU) 2016/2134 of the European Parliament and of the Council*) sulla base del lavoro di un'apposita Commissione composta da otto membri di diversi Paesi dell'Unione, tra cui il Presidente del Garante nazionale.

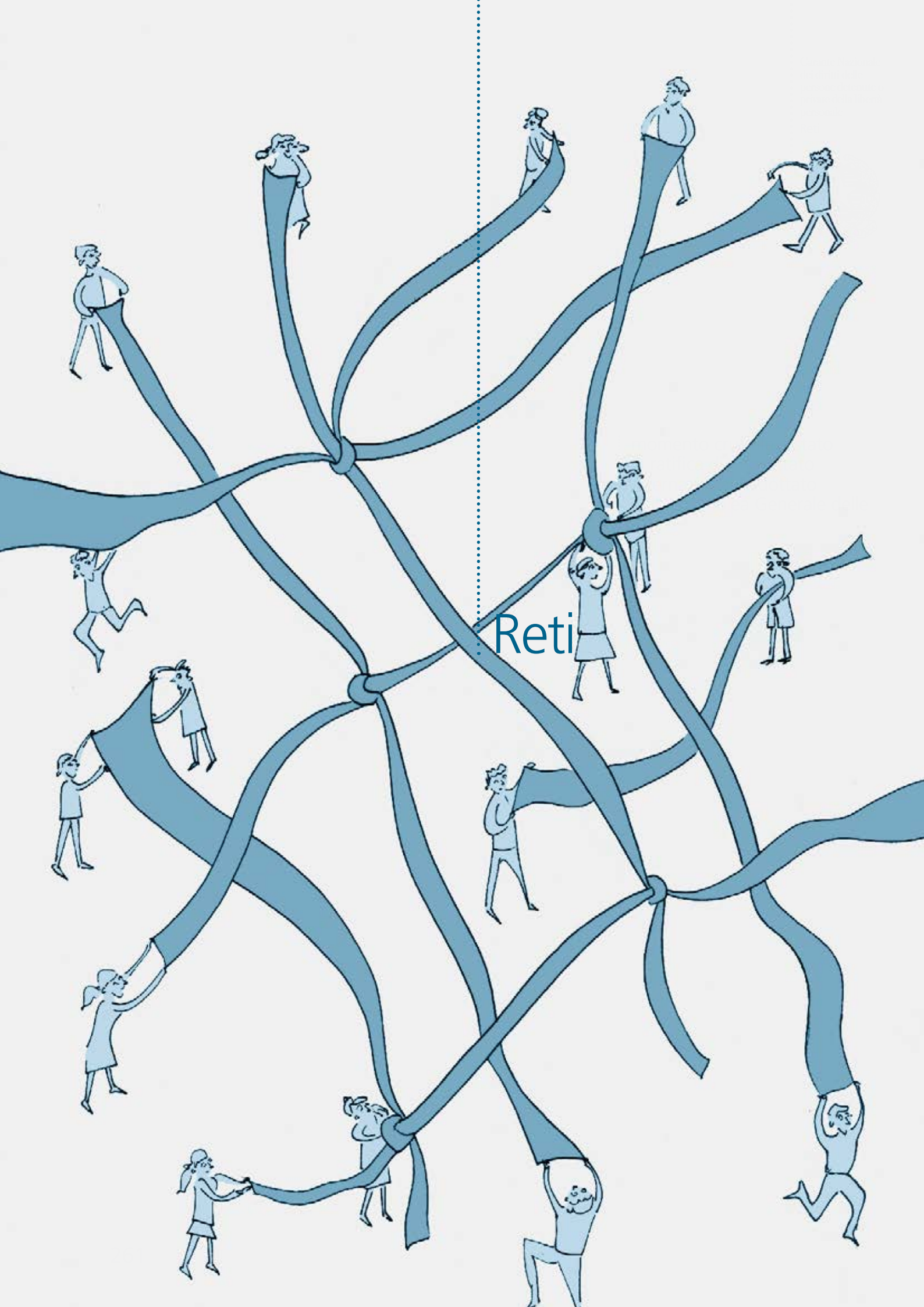
va chiarito che in caso di ripetute scariche su persone già inermi e a terra, si possono configurare facilmente i reati di maltrattamento e di tortura – con conseguenze penali per gli operatori di Polizia. A questo proposito, occorre chiarire che la pistola elettrica può essere utilizzata solo da personale a ciò specificamente addestrato che sia stato precedentemente selezionato in base a criteri quali la resistenza allo stress e la capacità di saper interpretare correttamente le situazioni operative, avendo nel proprio bagaglio professionale anche altri strumenti per la soluzione di criticità. L'attività formativa al *Taser* deve prevedere frequenti aggiornamenti professionali e valutazioni ricorrenti.

Dal punto di vista tecnico, il *Taser* deve essere tarato in maniera tale che il numero, la durata e l'intensità delle scariche siano mantenuti entro un livello di sicurezza. Inoltre è necessario poter prevedere strumenti tecnici – per esempio micro chip – in grado di accumulare informazioni circa l'utilizzo della pistola e il suo utilizzatore; informazioni che debbono essere periodicamente sottoposte a controllo. Se proprio si intende avviare una sperimentazione e se si prevede una sua estensione, allora è essenziale prevedere altresì un'Autorità esterna che – a livello nazionale – monitori l'utilizzo delle pistole elettriche da parte degli operatori di Polizia, anche sulla base di un principio di cautela per gli stessi operatori.

Dal punto di vista tecnico, il *Taser* deve essere tarato in maniera tale che il numero, la durata e l'intensità delle scariche siano mantenuti entro un livello di sicurezza. Inoltre è necessario poter prevedere strumenti tecnici – per esempio micro chip – in grado di accumulare informazioni circa l'utilizzo della pistola e il suo utilizzatore; informazioni che debbono essere periodicamente sottoposte a controllo. Se proprio si intende avviare una sperimentazione e se si prevede una sua estensione, allora è essenziale prevedere altresì un'Autorità esterna che – a livello nazionale – monitori l'utilizzo delle pistole elettriche da parte degli operatori di Polizia, anche sulla base di un principio di cautela per gli stessi operatori. Il Garante nazionale, nell'interrogarsi sulla effettiva necessità della loro introduzione, raccomanda che anche nella sperimentazione avviata siano rispettate queste cautele.

Dal punto di vista medico, non c'è dubbio che l'impiego delle pistole elettriche comporti rilevanti rischi per la salute della persona che ne subisce l'azione. Un generale principio di cautela indica, quindi, che debba essere escluso l'impiego nei confronti di persone anziane, molto giovani, donne incinte, così come nei confronti di persone disturbate mentalmente o sotto l'effetto di sostanze psicotrope. Emerge, infatti, dalla documentazione di numerosi casi negli Stati Uniti che l'evento morte si è verificato proprio in relazione a persone che manifestavano forme di delirio o erano tossicodipendenti. In relazione a ciò è stata raccomandata nei Paesi che hanno già introdotto queste armi, supposte non letali, la prassi operativa della visita medica subito dopo il loro eventuale utilizzo e, se del caso un trasporto in ospedale per relativi controlli. Così come è necessario prevedere dopo ogni utilizzo di tale arma non letale, la realizzazione di un *debriefing* tra gli operatori che hanno partecipato all'operazione, nonché la redazione di un Rapporto dettagliato da sottoporre ai vertici gerarchici.

Le *Linee guida* pubblicate dal Ministero dell'Interno sull'utilizzo del *Taser* sembrano ricalcare in più punti gli aspetti qui elencati e quanto raccomandato dal Cpt in termini di presupposti per l'utilizzo, di procedure d'impiego, precauzioni e formazione. La stessa decisione di avviare una prima fase sperimentale limitata a un numero circoscritto di città italiane, è indice di cautela e gradualità da parte dell'Autorità competente rispetto all'introduzione di uno strumento che richiede un'opera attenta di monitoraggio e valutazione. Resta aperto l'interrogativo circa quale sia stata l'effettiva necessità che abbia spinto il legislatore nel 2014 ad ampliare l'armamento in dotazione delle Forze dell'ordine con uno strumento che richiede molta più cautela di quanto la sua definizione di non letalità lasci presupporre.


Reti

Reti

59. Garanti regionali, loro legislazioni e differenze

I Garanti regionali delle persone private della libertà personale, qualsiasi sia la loro denominazione, sono figure di tutela istituite presso gli organi delle rispettive Regioni.

I Garanti regionali delle persone private della libertà personale, qualsiasi sia la loro denominazione, sono figure di tutela istituite presso gli organi delle rispettive Regioni. Alcuni di loro sono nati diversi anni prima del Garante nazionale, anche se talune Regioni – come la Basilicata, la Liguria e la Provincia autonoma di Bolzano – sono ancora oggi sprovviste di un proprio organo di garanzia. Questo fenomeno ha creato una certa disomogeneità tra le norme istitutive dei diversi Garanti regionali.

Analizzando le legislazioni regionali dei 15 Garanti istituiti, la prima difformità, interessa cinque Regioni [Lombardia, Marche, Molise, Valle d'Aosta e Veneto] che hanno istituito una più generica figura di garanzia che non copre solo l'area della privazione della libertà. Queste Regioni hanno istituito l'*Ombudsman* cioè il Difensore civico, che svolge il compito di rappresentare i diritti delle persone fisiche e giuridiche nei confronti delle pubbliche Amministrazioni e dei gestori di Servizi pubblici, nonchè di promuovere, proteggere e rendere effettivi i diritti delle persone private della libertà personale. Alcuni di loro inoltre, tutelano tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso azioni di sensibilizzazione, protezione, orientamento e sostegno.

Il Garante nazionale ha in generale espresso alcune riserve, riguardanti l'azione di controllo dell'*Ombudsman* nella complessa area della privazione della libertà poiché esso è contraddistinto da un'impostazione *reattiva* rispetto a tutte le aree d'interesse di cui si occupa, a differenza del Garante nazionale. Quest'ultimo considera la popolazione dei privati della libertà una minoranza sociale complessa e specifica, che ha il bisogno di essere trattata e affrontata con interventi di tipo olistico che prendano in considerazione vari fattori, certamente anche di tipo reattivo, ma essenzialmente di tipo *preventivo*. Inoltre la privazione della libertà richiede una specificità di continua osservazione, analisi e competenza che rischia di rimanere compromessa all'interno di un sistema eccessivamente ampio di tutela generale. Ovviamente, il Garante nazionale è ugualmente impegnato nell'azione di collaborazione e di coordinamento, con tutti i Garanti regionali, indipendentemente dalla propria configurazione giuridica, ma invita comunque le Regioni a non proporre il modello della generale figura di garanzia laddove non adottato e a rivederlo laddove già in essere.

I Garanti regionali delle persone private della libertà personale sono in generale eletti dal Consiglio regionale mentre in Sicilia il Garante è nominato dal Presidente della Regione con proprio decreto. La durata del mandato varia dai tre anni, con la possibilità di essere rieletti più volte [Veneto], ai sette anni, con la possibilità di essere rieletti solo una volta [Sicilia]. Per alcuni la nomina coincide con l'inizio e la fine della legislatura regionale [Abruzzo, Marche, Piemonte e la Provincia autonoma di Trento]. Per quanto riguarda le possibilità di revoca dei Garanti regionali, in alcune Regioni può avvenire per inadempienze o violazioni dei doveri inerenti l'esercizio del proprio mandato, in altre Regioni, invece, la revoca è prevista a seguito di una motivata mozione del Consiglio regionale, in altre ancora solo per gravi motivi non definiti [Toscana]. Anche l'ampiezza del mandato di queste figure di garanzia è disomogenea. Infatti, per alcune Regioni tale mandato non copre i Centri di detenzione

amministrativa per i migranti oppure non include le strutture dove si svolgono i trattamenti sanitari obbligatori. L'unica area di competenza che li accomuna è quella tradizionale delle persone detenute all'interno degli Istituti di pena.

Da questa rapida carrellata emerge con chiarezza che sarebbe utile uniformare le molte disomogeneità. Incluse quelle che riguardano, tra l'altro, il trattamento economico, le incompatibilità e i requisiti previsti per la nomina del Garante regionale. Così si potrebbe andare a incidere su situazioni particolari, per esempio il fatto che alcuni Garanti percepiscano come compenso solo una parte percentuale dell'indennità prevista per la carica di Consigliere regionale, pur non trattandosi di un incarico meno impegnativo; oppure si potrebbe stabilire chiaramente quali professioni siano incompatibili con tale figura sia per scongiurare ogni eventuale conflitto d'interesse sia per evitare casi di nomine multiple [Lazio e Umbria] in cui le Regioni possono trovarsi a 'contendersi' il proprio Garante, costringendolo a carichi di lavoro talvolta eccessivi.

Il lavoro di prossimità territoriale è prezioso e tale è, quindi, la potenzialità dei Garanti territoriali. Proprio in base a ciò – oltre che per i compiti assegnatigli dalle norme istitutive – obiettivo del Garante nazionale è fare rete con i corrispondenti regionali e, successivamente, con i locali provinciali e comunali. Lavorare in rete è essenziale data la doppia complessità dei territori e delle aree di intervento. Altrettanto essenziale è la necessità di uniformare leggi, poteri e compiti, preferibilmente tarandoli su strumenti internazionali quali la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1987 e il Protocollo opzionale della convenzione Onu contro la tortura del 2002.

Lavorare in rete è essenziale data la doppia complessità dei territori e delle aree di intervento. Altrettanto essenziale è la necessità di uniformare leggi, poteri e compiti, preferibilmente tarandoli su strumenti internazionali quali la Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1987 e il Protocollo Opzionale della Convenzione Onu contro la tortura del 2002.

60. La costruzione di *reti*

Sempre in tema di *community building*, il Garante nazionale ha investito gran parte del suo secondo anno di attività nella costruzione di potenziali comunità di *stakeholder* nell'ottica evolutiva e di rafforzamento del sistema di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale.

Già da novembre 2016, erano stati avviati incontri con i Garanti regionali per informarli sulla volontà di realizzare: una *Rete Fami*, nell'ambito del progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" del Programma nazionale Fami 2014/2020, avviato ad aprile 2017; e una *Rete Npm*, in base all'Opcat, coordinata dal Garante nazionale, in osservanza a quanto comunicato nella lettera diplomatica 25 aprile 2014, della Missione permanente d'Italia a Ginevra presso le Organizza-

Reti

zioni internazionali, al Sottocomitato Onu (Spt)[1]. Dunque, la finalità delle due reti si colloca nell'alveo principale del progetto di evoluzione dell'organismo Garante nazionale e della funzione di vigilanza indipendente che si realizza attraverso l'accesso, senza restrizione, ai luoghi di privazione della libertà, ai documenti e alle persone ivi trattenute.

La *Rete Npm* è, di fatto, una comunità reticolare di Garanti regionali dove il compito del Garante nazionale è di contribuire alla costruzione di un sistema coerente nelle diverse Regioni, con un'ampiezza di mandato tale da proporre la rete nazionale dei Garanti come complessivo Meccanismo nazionale di prevenzione avente i requisiti per l'accreditamento presso lo Spt[2]. Una Rete che, per le difficoltà incontrate soprattutto in relazione all'ampiezza del mandato (fino a ora ristretto spesso ai solo luoghi della detenzione penale) e all'indipendenza e riservatezza dell'azione svolta dai Garanti regionali, è ancora *in fieri*[3], anche se notevoli passi avanti sono stati fatti ed entrambi gli organi di controllo delle Nazioni unite – Cat e Spt – pur non ritenendo di poter ancora considerare i Garanti regionali come 'nodi' di tale grafo reticolare, hanno invitato a proseguire nell'azione di costruzione effettiva di tale rete[4]. Se la *Rete Npm* si realizzasse, il ruolo del Garante all'interno di essa sarebbe di coordinamento delle attività dei Garanti regionali e di restituzione dei risultati dell'azione di monitoraggio complessiva alle Autorità interessate a livello centrale, attraverso lo strumento delle raccomandazioni.

La *Rete Npm* è, di fatto, una comunità reticolare di Garanti regionali dove il compito del Garante nazionale è di contribuire alla costruzione di un sistema coerente nelle diverse Regioni, con un'ampiezza di mandato tale da proporre la rete nazionale dei Garanti come complessivo Meccanismo nazionale di prevenzione avente i requisiti per l'accreditamento presso lo Spt.

La *Rete Fami* è stata portata a compimento con la firma di accordi bilaterali con alcuni Garanti regionali[5] al fine di ampliare e rafforzare il sistema nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati, tramite il conferimento di risorse aggiuntive e territoriali. Sono stati, pertanto, intensificati i controlli sui voli di rimpatrio di persone straniere e il personale dei Garanti regionali interessati dalla Rete è stato formato alle specificità del mandato sia in aula che sul campo. Quindi, il ruolo del Garante rimane quello di monitor dei rimpatri forzati ai sensi della Direttiva 2008/115/Ce; ruolo che, attraverso la *Rete Fami*, può anche delegare, in caso di necessità, ai Garanti regionali che hanno sottoscritto l'accordo bilaterale.

1. Sottocomitato delle Nazioni unite per la prevenzione della tortura e di altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, istituito dall'Opcat. La sua sede è a Ginevra.

2. Secondo quanto indicato nelle *Linee guida del Garante nazionale per l'istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, i requisiti necessari sono: durata e ampiezza del mandato dei soggetti interessati, indipendenza, impostazione cooperativa e riservatezza.

3. Il Garante nazionale è fermamente convinto della necessità di costruire la Rete Npm e a tal fine, a febbraio, ha incontrato, assieme a una delegazione di Garanti regionali, la *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome* per creare insieme le basi di un piano d'azione da proporre al Governo.

4. Il riferimento è alla 62-ma sessione del Comitato delle Nazioni contro la tortura, tenuta a Ginevra dal 6 novembre al 6 dicembre 2017. Il Rapporto quadriennale sull'implementazione della Convenzione da parte italiana è stato discusso dal 13 al 15 novembre. Il 14 novembre il Comitato ha tenuto una audizione a porte chiuse con il Garante nazionale.

5. Al momento della stesura della Relazione, hanno aderito alla *Rete Fami* i Garanti regionali di Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia e Toscana.

61. Il sistema multilivello

Il sistema di protezione dei diritti umani si è ormai andato configurando come un sistema multilivello, nell'ambito del quale il livello interno viene, in linea di massima, prima (in senso temporale e in senso logico) di quello internazionale. Gli Stati infatti non si impegnano soltanto a *rispettare* ma anche a *garantire il rispetto* dei diritti inclusi nel catalogo dei diritti internazionalmente riconosciuti. La garanzia di quei diritti deve realizzarsi, innanzitutto, nell'ambito del sistema politico e giuridico di ciascuno Stato – che è tenuto ad avere e a fare concretamente funzionare mezzi interni efficaci di garanzia dei diritti individuali. Solo in seconda battuta, quando i mezzi interni non abbiano funzionato a dovere – vuoi per inadeguatezza, vuoi per mancanza di volontà politica – allora subentrano le svariate procedure di garanzia internazionale.

Il sistema di protezione dei diritti umani si è ormai andato configurando come un sistema multilivello, nell'ambito del quale il livello interno viene, in linea di massima, prima (in senso temporale e in senso logico) di quello internazionale. Gli Stati infatti non si impegnano soltanto a *rispettare* ma anche a *garantire il rispetto* dei diritti inclusi nel catalogo dei diritti internazionalmente riconosciuti.

Esprimono questo modo di essere del sistema multilivello alcune regole ben note. Fra queste figura, innanzitutto, la regola del «previo esaurimento dei ricorsi interni», in base alla quale è possibile presentare un ricorso a una Corte regionale dei diritti umani (a cominciare dalla Corte di Strasburgo) o a un Comitato del sistema Onu (per esempio, il Comitato dei diritti umani o il Comitato contro la tortura) solo a condizione che siano stati inutilmente esperiti tutti i rimedi interni utili e disponibili. Il fine di coordinare fra loro i differenti livelli di protezione dei diritti umani è proprio anche del «principio di complementarietà», per il quale la Corte penale internazionale esercita la sue funzioni di accertamento e sanzione delle violazioni più gravi e sistematiche dei diritti umani solo nella misura in cui nessuno Stato sia in grado o disposto a farlo.

I mezzi interni di garanzia che il diritto internazionale impone di avere e fare funzionare sono innanzitutto quelli ordinari, presenti nell'ambito dei sistemi di giustizia penale, civile e amministrativa statali. Esistono, tuttavia, e possono svolgere un ruolo molto importante, soprattutto nella prevenzione di violazioni dei diritti umani, anche le garanzie domestiche 'speciali' dei diritti. L'istituzione di queste ultime è oggetto, a livello internazionale, sia di atti di *soft law* sia di obblighi vincolanti. Tra i primi si segnalano i cosiddetti *Principi di Parigi*, approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 48/134 del 1993, che promuovono la creazione di Istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani e ne indicano i requisiti fondamentali[6]. Tra i secondi figura, invece, il Protocollo regionale alla Convenzione Onu contro la tortura che, oltre a istituire un Organo internazionale di prevenzione della tortura (Spt), impone agli Stati parti l'istituzione di Npm.
Il *Garante nazionale per i diritti delle persone detenute e private della libertà personale* rientra a pieno

6. Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani (1993), annesso alla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite 48/134 del 20 dicembre 1993.

titolo fra le garanzie 'speciali' dei diritti umani. Esso ha infatti una pluralità di 'mandati', ciascuno collocato entro una cornice normativa, oltre che interna, europea e internazionale. Viene in rilievo innanzitutto, a tale proposito, l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani, che impone non solo un obbligo negativo di astensione dalla pratica della tortura e dei trattamenti o delle pene inumani o degradanti, ma altresì un obbligo positivo di dotarsi di un sistema adeguato di prevenzione e repressione di tali pratiche. In questo contesto si situa, infatti, il *Piano di azione* elaborato come risposta alla sentenza "pilota" nel caso *Torreggiani e altri Italia* del 2013 – piano che ha previsto, tra le altre misure di prevenzione, proprio l'istituzione del Garante nazionale. Il Garante è, inoltre, Npm, in adempimento dell'obbligo di istituire un siffatto organismo di garanzia interna previsto nel citato Protocollo opzionale. Un ulteriore 'mandato' del Garante trova il proprio fondamento nella Direttiva europea n.115 del 2008 – la cosiddetta *Direttiva rimpatri* – il cui articolo 8, paragrafo 6, impone un sistema statale di monitoraggio dei rimpatri forzati di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. È in questo contesto che il Garante è chiamato a rispondere agli organismi sovranazionali di cui è espressione o da cui dipende, sia rispetto alla 'regolarità' del proprio sistema e del proprio agire, sia rispetto alla tutela effettiva dei diritti delle persone private della libertà.

In breve, il Garante è, per più di una ragione, parte integrante di un ampio sistema di protezione dei diritti umani multilivello, al tempo stesso nazionale e internazionale (delle Nazioni unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea), al cui buon funzionamento complessivo si propone di dare un contributo efficace. A ciò erano finalizzati gli incontri realizzati nello scorso anno con i diversi organismi sovranazionali e anche con i propri omologhi nazionali di altri Paesi: con il Cat sullo stato di attuazione in Italia della Convenzione contro la tortura delle Nazioni unite; con lo Spt, anche nella prospettiva della creazione di una Rete Npm nazionale; con il Comitato per i diritti umani sullo stato di attuazione in Italia del Patto internazionale delle Nazioni unite sui diritti civili e politici; con il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, per illustrare le azioni messe in atto dall'Italia a seguito della condanna dell'Italia per il sovraffollamento carcerario; con il Cpt in occasione della sua visita ai luoghi di privazione della libertà nel nostro Paese, con particolare riferimento alle strutture per migranti; con i diversi Npm e gli organismi di tutela dei diritti umani dei Paesi del Nord Africa in via di istituzione o consolidamento; con la rete degli *ombudsman* del Mediterraneo, che hanno visitato con il Garante nazionale un Cie e un *hotspot*; con la *Rete Ran* (*Radicalisation Awareness Network*)[7] per il contrasto al radicalismo di matrice islamista; con l'Agenzia Frontex nell'ambito del monitoraggio dei rimpatri forzati dei migranti irregolari; con diverse Associazioni operanti nell'ambito della tutela dei diritti delle persone private della libertà come l'*Association pour le prévention de la torture* (Apt), e l'*Npm Observatory*; con il *Forum Npm* sul "Progetto pilota per la costruzione di un contenitore europeo di conoscenza sul monitoraggio in ambito penale".

7. Il *Radicalisation Awareness Network* (Ran) è un gruppo di lavoro istituito dalla Commissione europea su iniziativa della commissaria Cecilia Malmström nel 2011, dopo il massacro di Utoya, in Norvegia.

62. Una rete per garantire i diritti delle persone con disabilità

Nel primo anno il Garante nazionale ha in più occasioni presentato la propria attività di garanzia dei diritti delle persone private della libertà in un modo didascalico quanto efficace. Tre bandiere – che sono poi quelle che materialmente sventolano davanti alla sua sede trasteverina a Roma – corrispondenti ad altrettante fonti normative dei propri poteri: il tricolore italiano che rimanda alla legge istitutiva dell'Autorità; la mappa del mondo stilizzata inscritta in una corona di rami d'ulivo su campo azzurro che allude al mandato Onu contenuto nell'Opcat e le dodici stelle dorate disposte in cerchio su fondo blu che richiamano il mandato della Direttiva 2008/115/Ce dell'Unione europea.

Nel corso del secondo anno possiamo dire che si è aggiunto un altro emblema, sempre nell'alveo delle Nazioni unite: quello che raffigura una sorta di figura umana stilizzata a braccia aperte inscritta in un cerchio, che richiama l'uomo vitruviano di Leonardo e che simboleggia l'inclusione per le persone di "tutte le abilità" in tutto il mondo.

Nel corso del secondo anno possiamo dire che si è aggiunto un altro emblema, sempre nell'alveo delle Nazioni unite: quello che raffigura una sorta di figura umana stilizzata a braccia aperte inscritta in un cerchio, che richiama l'uomo vitruviano di Leonardo e che simboleggia l'inclusione per le persone di "tutte le abilità" in tutto il mondo.

La Convenzione di riferimento è la *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Crpd) approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 13 dicembre 2006. L'Italia ha firmato la *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* il 30 marzo 2007 e la ha ratificata il 15 maggio 2009[8]. Il *monitoring body* della Convenzione, cioè l'organismo che deve controllare il rispetto dei diritti umani riconosciuti dalla Carta e più in generale valutare il suo stato di attuazione rispetto ai singoli Stati che l'hanno ratificata, è il *Committee on the Rights of Persons with Disabilities* (Comitato sui diritti delle persone con disabilità). Il Comitato riceve ed esamina i Rapporti che gli Stati parte sono tenuti a presentare periodicamente. L'articolo 35 della Convenzione prevede che il primo Rapporto degli Stati parte arrivi a Ginevra entro due anni.

Ma, vediamo più nel dettaglio la situazione del nostro Paese. L'Italia impiega un po' più di tempo a elaborare il suo primo Rapporto e lo presenta il 21 gennaio 2013. Il Comitato riceve il Rapporto ed elabora una *List of issues,* cioè un elenco di questioni su cui vengono chiesti agli Stati chiarimenti o informazioni aggiuntive (24 marzo 2016). Al punto n. 16 della *List of issues* – che riguarda l'applicazione dell'articolo 15 della Convenzione cioè il più volte ricordato «*diritto di non essere sottoposto a tortura, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti*» – il Comitato chiede all'Italia di indicare un orizzonte temporale entro il quale il mandato del Meccanismo nazionale di prevenzione dei trattamenti crudeli, inumani o degradanti includa effettivamente visite alle Istituzioni psichiatriche e ad altre strutture residenziali per persone con

8. È la data in cui la legge di ratifica n. 18 del 3 marzo 2009 è stata depositata presso le Nazioni unite.

disabilità, in particolare per persone con disabilità intellettuali o psicosociali[9].

La risposta del nostro Paese alla *List of issues* viene presentata al Comitato dopo un paio di mesi (2 giugno 2016). Al punto n. 33 lo Stato replica al Comitato spiegando che in Italia la questione è attualmente all'esame del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che è stato designato quale Npm[10]. Il 24 e 25 agosto 2016 si tiene la sessione a Ginevra in cui il Comitato sente la delegazione italiana sul suo primo Rapporto. A stretto giro, il 5 ottobre 2016, il Comitato Onu pubblica le *Concluding observations* in cui al punto n. 42 raccomanda all'Italia di cominciare immediatamente, attraverso il suo Meccanismo nazionale di prevenzione, le visite a questi luoghi e di elaborare i conseguenti Rapporti sulla situazione nelle Istituzioni psichiatriche o nelle altre strutture residenziali per persone con disabilità, specialmente coloro che abbiano disabilità intellettuali o psicosociali[11].

Nell'ambito della salute il monitoraggio comprende i trattamenti sanitari obbligatori *(tso)* nei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc), quindi in ambiente ospedaliero; le Rems, la cui connotazione interseca l'area penale, trattandosi di misure di sicurezza; le *social care home*.

Il Garante nazionale è ben consapevole di tale delicato mandato che, lo ricordiamo, implica un potere di visita in tutti i luoghi di privazione della libertà non solo di diritto ma anche *de facto*, in base all'articolo 4 dell'Opcat a suo tempo ratificato dall'Italia. Questo implica l'obbligo di visitare non solo i luoghi di privazione della libertà 'tradizionali' come il carcere ma anche i luoghi e le situazioni 'non tradizionali'. Come già ampiamente detto nel corso della Relazione, nell'ambito della salute il monitoraggio comprende i trattamenti sanitari obbligatori (*Tso*) nei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc), quindi in ambiente ospedaliero; le Rems, la cui connotazione interseca l'area penale, trattandosi di misure di sicurezza; le *social care home*. In questo ambito, il controllo del Garante nazionale è peculiare perché centrato sui diritti delle persone che vi sono ospitate e non sul più tradizionale approccio che considera primariamente i profili sanitari e quelli medici.

Ed è qui che viene utile lo strumento normativo rappresentato dalla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. In particolare alcune sue disposizioni. Come l'articolo 14 che afferma che le persone con disabilità non devono essere private della libertà. O come l'articolo 15, già citato, perché riguarda il fondamento dell'attività del Garante Nazionale come Meccanismo di prevenzione rispetto alla tortura e ai gravi maltrattamenti, o l'articolo 17 che sottolinea come ogni persona con disabilità abbia il diritto al rispetto della propria integrità non solo fisica ma anche psichica e soprattutto l'articolo

9. «*Please indicate a time frame for including within the mandate of the national preventive mechanism visits to psychiatric institutions and other residential facilities for persons with disabilities, particularly p.ersons with intellectual or psychosocial disabilities*»

10. «*The matter is under consideration by the National Guarantor of the Rights of detainees and persons deprived of personal freedom who has been identified as the national preventative mechanism*».

11. «*The Committee recommends that the national preventive mechanism immediately visit and report on the situation in psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities, especially those with intellectual and/or psychosocial disabilities*»

19 che afferma il diritto a una vita indipendente e all'inclusione nella comunità[12]. Quest'ultimo profilo è forse uno dei più complessi da monitorare in queste residenze, che in qualche modo finiscono per avvolgere completamente la vita delle persone che vi sono ospitate. Queste, infatti, devono sempre rimanere soggetti che mantengono la possibilità di autodeterminarsi e – naturalmente nei limiti delle proprie capacità fisiche e psichiche – di esercitare il diritto di scelta e di critica.

Infine, vi è un altro Organismo internazionale che si occupa delle stesse questioni oggetto della Convenzione, anche se appartiene al Consiglio d'Europa e non all'Onu: l'*Ad Hoc Committee of expert on the Rights of Persons with Disabilities* (Cahdph). Questo Comitato *ad hoc* può essere per il Garante nazionale un ulteriore ausilio nella attività di controllo su quelle situazioni di minorità o di disabilità che tracimano in situazioni di segregazione o che rischiano di diventare tali.

La tendenza e anche l'auspicio del Garante nazionale è di aumentare gradualmente il controllo sui luoghi non tradizionali di privazione della libertà rispetto a quelli tradizionali come il carcere, sull'assunto che i primi, proprio perché non tradizionali, sono generalmente meno presidiati, oltre che a volte meno chiaramente riconoscibili come luoghi ove concretamente le persone sono private della libertà personale. Naturalmente la complessità del compito richiede una prossimità territoriale – ineludibile se si vuole essere efficaci – per individuare innanzitutto quali siano le strutture da monitorare, per comprendere la varietà delle loro connotazioni, per realizzare rapporti di cooperazione e confidenza con le organizzazioni locali che vi operano, anche su base volontaria, per avere un flusso continuo di micro-informazioni sulla vita interna, troppo spesso avvolta da un alone di opacità. Quindi, una ulteriore *rete* che il Garante è impegnato a consolidare.

63. Una norma primaria per il Meccanismo nazionale di prevenzione

Come già riportato il Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat) lascia agli Stati parte la possibilità di scegliere la configurazione del proprio Npm: possono prevedere una configurazione centralizzata o attribuire tale funzione a un insieme di Organismi istituiti a livello locale che comunque devono corrispondere agli *standard* fissati dall'articolo 17 del Protocollo. Molti Stati hanno affidato questo compito al pre-esistente Ombudsman, a volte prevedendo una sezione speciale al suo interno, altri ancora sono ricorsi a una propria Istituzione già costituzionalmente prevista proprio per la tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi. L'Italia, come si usa in questi casi, con una lettera diplomatica –*Note verbale of the Permanent Mission of Italy to the United Nations Office*, 25 aprile

12. Si veda in proposito la sezione di questa Relazione relativa a *Libertà e salute*.

2014 – ha notificato al Sottocomitato Onu (Spt) la designazione del proprio *Meccanismo nazionale di prevenzione* (Npm). In tale corrispondenza ha chiarito, in particolare, due punti.

Il primo: il Garante nazionale, istituito per legge, coordinerà la rete dei Garanti locali formata da Istituzioni già esistenti o ancora da costituire a livello regionale o sub-regionale; naturalmente i Garanti locali sottoporranno le loro raccomandazioni alle Autorità del livello locale corrispondente, mentre il Garante nazionale lo farà con il Governo centrale. Secondo punto: l'intero sistema costituirà il *Meccanismo nazionale di prevenzione* ai sensi di Opcat. Quindi un Meccanismo nazionale territorializzato, con una struttura di rete, coordinato dal Garante nazionale. Quanto a quest'ultimo punto, non poteva essere che così: se è vero che anche organismi locali possono entrare a far parte di *Meccanismi nazionali* (*di prevenzione*), è anche vero che non possono esserlo da soli giacché ciascuno di essi ha competenza circoscritta al proprio territorio e, quindi, è difficile l'interlocuzione a livello nazionale, soprattutto nelle situazioni in cui l'esecuzione penale non è territorializzata, ma centrale. Quindi è la struttura nazionale che, coordinando le realtà locali, agisce da 'collante'. La funzione di coordinamento include poi la rappresentanza internazionale della *Rete Npm*: è quest'ultimo a tenere i rapporti con gli organismi indipendenti internazionali e a proporre all'Onu l'accreditamento dei Garanti locali per la rete in base alla loro conformità a Opcat.

Finora l'ostacolo maggiore nella costruzione della rete è stato la diversità delle norme istitutive dei Garanti locali – ognuno con caratteristiche e poteri diversi – cui il Garante nazionale ha provato a far fronte diffondendo *Linee guida* tese all'armonizzazione delle normative in modo da renderle rispondenti ai criteri dettati dal Protocollo.

Finora l'ostacolo maggiore nella costruzione della rete è stato la diversità delle norme istitutive dei Garanti locali – ognuno con caratteristiche e poteri diversi – cui il Garante nazionale ha provato a far fronte diffondendo *Linee guida* tese all'armonizzazione delle normative in modo da renderle rispondenti ai criteri dettati dal Protocollo. È un *work in progress* di costruzione della rete che si rivela laborioso, ma certamente destinato a raggiungere l'obiettivo di una struttura reticolare del sistema di prevenzione. La situazione attuale è ancora 'intermedia': alcune Regioni sono ancora prive di una legge sul Garante regionale, altre pur dotate di legge regionale non sono state ancora in grado di nominarlo. In altre situazioni le leggi regionali esistenti richiedono di essere emendate per renderle pienamente conformi a quanto richiesto dalle Nazioni unite.

Le difficoltà che hanno costellato il percorso di costruzione della rete sembrano anche legate alla mancanza di una legge ordinatrice della materia che coinvolge così profondamente le autonomie locali. Per questo il Garante nazionale ritiene che i contenuti della *Note verbale* debbano essere ridefiniti attraverso l'adozione di una norma di rango primario che peraltro indichi anche la necessità di dotare le strutture che regionalmente sono definite di adeguate risorse per affrontare i molti ambiti di intervento che verranno loro richiesti.

Una norma primaria di definizione del sistema Npm adottato dall'Italia aiuterebbe sicuramente a superare la questione dell'attribuzione di compiti e a garantire effettivamente una tutela locale effettiva secondo quanto richiesto dal Protocollo Onu.

64. Le richieste in attesa

Una Relazione annuale al Parlamento non può prescindere da un bilancio delle raccomandazioni formulate nell'anno precedente, in occasione della presentazione dell'analoga Relazione. Rispetto a quanto formulato nel marzo 2017, non si può non rilevare come alcune linee evolutive e progettuali presentate hanno visto solo in parte una concreta attuazione, e richiedono rinnovato impegno da parte sia del Garante stesso che delle Amministrazioni con cui il Garante interloquisce e si relaziona nell'ambito del suo mandato.

Una Relazione annuale al Parlamento non può prescindere da un bilancio delle raccomandazioni formulate nell'anno precedente, in occasione della presentazione dell'analoga Relazione. Rispetto a quanto formulato nel marzo 2017, non si può non rilevare come alcune linee evolutive e progettuali presentate hanno visto solo in parte una concreta attuazione, e richiedono rinnovato impegno da parte sia del Garante stesso che delle Amministrazioni con cui il Garante interloquisce e si relaziona nell'ambito del suo mandato.

Prima di esaminare brevemente tali questioni, occorre ribadire la positiva collaborazione che il Garante ha riscontrato con le Istituzioni sia ai massimi livelli, sia con le Amministrazioni direttamente coinvolte: i Dicasteri responsabili della giustizia, dell'interno, della difesa, della salute, così come la Conferenza Stato-Regioni, gli Enti locali e gli Organismi di governo regionale. Il consolidamento di tali relazioni, in una prospettiva comune di innalzamento degli standard di tutela dei diritti delle persone nel nostro Paese – e quindi della democrazia – e la volontà comune, più volte espressa, in tale direzione sono senza dubbio un segnale importante.

Qui di seguito si riportano alcune delle linee evolutive che *non* hanno ancora trovato pieno compimento, anche se per alcune di esse è sttao avviato un positivo percorso.

Ambito penale:

- *La previsione della sospensione o del differimento della pena per infermità psichica, in analogia con l'infermità fisica.*
  Di tale criticità[13] si è già fatto riferimento nelle pagine precedenti di questa Relazione. La soluzione di questo punto è affidata all'emanazione del decreto legislativo in attuazione della legge delega 103/2017 che, al momento di chiudere questa Relazione, è ancora pendente. Il Garante nazionale auspica che, nel tempo compreso tra la data odierna e la concreta presentazione al Parlamento di quanto fin qui scritto, la questione sia risolta.
- *La piena conformità di tutti gli aspetti del regime speciale di cui all'articolo 41 bis o.p., in tutti gli Istituti ove attuato, al dettato della Corte costituzionale.*
  Nel corso dell'ultimo anno, il Garante ha visitato tutti i reparti detentivi a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. proprio con l'obiettivo di verificarne la corrispondenza tra l'effettiva applicazione

13. Dopo la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, per le persone che, pur imputabili, hanno sviluppato grave disagio mentale non esiste attualmente altra possibilità che permanere in carcere; né è prevista la sospensione discrezionale della pena. Il decreto in oggetto, prevede l'abolizione dell'articolo 148 c.p. e l'inserimento della grave infermità psichica nell'articolo 147 c.p., al pari dell'infermità fisica.

e la finalità del regime stesso e la sua conformità con il dettato costituzionale. Su tale questione si rimanda al paragrafo della Relazione che tratta della specialità detentiva: in esso sono evidenziati aspetti tuttora irrisolti, anche dopo l'emanazione di una circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria volta a superare questi aspetti e a uniformare il regime speciale in tutti gli Istituti ove è realizzato.

– *L'abolizione delle cosiddette «aree riservate»*.
Si tratta di un tema estremamente critico, esposto precedentemente nel paragrafo che tratta di queste aree. La questione ha comunque aperto un dibattito che il Garante intende proseguire, anche al fine di conformarsi a quanto rilevato da organismi internazionali di controllo, come è il Cpt.

Ambito delle migrazioni:

- *L'introduzione di meccanismi di reclamo per i migranti.*
A distanza di un anno rimane ancora aperta la problematica della mancanza di uno strumento di ricorso da parte dei migranti per sollevare doglianze in merito alle condizioni di trattenimento; lacuna posta in evidenza, come si è osservato nella relativa sezione di questa Relazione, da una specifica pronuncia della Corte Edu (15 dicembre 2016). Il Garante nazionale pertanto invita nuovamente a una riflessione sulla necessità di prevedere una procedura di reclamo che consenta di far valere le proprie rimostranze dinanzi a un'Autorità indipendente.
- *Il rafforzamento delle garanzie negli accordi con i Paesi terzi.*
«I rimpatri forzati sono consentiti solo con quei Paesi con i quali l'Italia abbia definito accordi di riammissione, negoziati a livello sia nazionale che europeo. Tuttavia, tali accordi possono rischiare di ridurre le garanzie al fine di accelerare i processi negoziali e giungere a intese più snelle sotto il profilo delle relazioni diplomatiche. Appare dunque fondamentale rafforzare la tutela dei diritti, mettendo in luce, anche con la consultazione degli organismi di garanzia, quale il Garante Nazionale, gli eventuali fattori di rischio rispetto a possibili violazioni derivanti da modalità e condizioni di rimpatrio». Così scriveva il Garante nella Relazione 2017. Alla luce del mutare dei contesti internazionali e nazionali dei Paesi di provenienza dei migranti e della esigenza primaria di tutela delle persone da rimpatriare, il Garante, in un'ottica di collaborazione tra Istituzioni dello Stato, riafferma la necessità di tenere sempre viva questa attenzione e auspica un maggiore coinvolgimento delle Istituzioni di garanzia, quale è il Garante nazionale, nelle fasi pre-negoziali degli accordi relativi a modalità e condizioni di rimpatrio ed eventuali violazioni di diritti.
- *Il rafforzamento dell'autonomia negoziale del Garante nazionale nel rapporto con Frontex.*
Un componente del Collegio e un componente dell'Ufficio del Garante nazionale hanno partecipato alle apposite attività di formazione per monitor, ottenendo l'attestazione di monitor europeo, da impiegare nel monitoraggio dei voli di rimpatrio forzato, consolidando il rapporto con l'Agenzia Frontex, dalla quale il Garante nazionale riceve con regolarità le convocazioni che, nel rispetto delle reciproche prerogative, vengono valutate liberamente secondo le esigenze organizzative. Tuttavia, permane l'esigenza di una maggiore definizione e chiarezza rispetto alla posizione di terzietà del ruolo di monitor degli Organismi nazionali indipendenti di monitoraggio (nel caso dell'Italia, il Garante nazionale) che sono allo stesso tempo anche monitor del pool di Frontex.
- *La costruzione di una rete internazionale di Npm.*
Il Garante nazionale ha partecipato ad alcuni incontri di cooperazione internazionale con i Paesi terzi di destinazione dei soggetti sottoposti a operazioni di rimpatrio, al fine di considerare la possibilità di dare supporto ai rimpatriati al momento della consegna alle Autorità del Paese di origine. Sono stati avviati i primi contatti con la Tunisia attraverso i rappresentanti del Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo-Tunisia (Pnud-Tunisie) e della *Instance nationale pour la prév-*

ention de la torture (Npm della Tunisia). Il Garante nazionale ha incontrato il rappresentante del Pnud-Tunisie a Roma ed è stato avviato un programma di azione a breve termine per iniziare la cooperazione. L'Algeria e il Marocco rimangono ancora nel quadro d'interesse del Garante nazionale e si stanno creando i primi contatti per la definizione di iniziative future.

Ambito delle Forze di Polizia

- *L'identificabilità di tutti gli attori istituzionali che gestiscono la privazione della libertà.*
  Il tema è stato dibattuto in varie sedi. Il Garante ribadisce l'esigenza di garanzia che tutti gli attori coinvolti possano essere identificati, quale elemento di promozione della democrazia e dei diritti umani nella convinzione che tale possibilità tuteli maggiormente anche gli operatori delle Forze dell'ordine, che rischiano altrimenti di scontare nella loro interezza l'eventuale azione di pochi.
- *L'assoluta indipendenza del Corpo che indaga su casi di maltrattamento.*
  I casi – che il Garante Nazionale ha riscontrato – in cui gli interrogatori o le indagini sulle persone coinvolte in un episodio e appartenenti a un determinato Corpo sono condotti da soggetti appartenenti allo stesso Corpo rischiano di vanificare la percezione d'indipendenza e imparzialità dell'indagine e aprono anche a possibili illazioni sulla volontà effettiva d'indagare. Il Garante nazionale, per questo, ribadisce la rilevanza di questo punto.

Ambito della salute

- *L'attivazione di una procedura di notifica al Garante nazionale dei trattamenti sanitari obbligatori (Tso).*
  Il Garante nazionale ha auspicato che si preveda normativamente la notifica al Garante stesso dei singoli provvedimenti di adozione dei Tso disposti e degli eventuali rinnovi. Il Parlamento non ha discusso una proposta di legge che era stata presentata in tale senso nella passata Legislatura. Alla luce di quando illustrato nella sezione di questa Relazione relativa alla tutela della salute, il Garante rinnova tale richiesta e auspica che le forze politiche vogliano raccoglierla e il Parlamento possa discuterla.

Per quanto riguarda, invece, la struttura dell'Ufficio del Garante nazionale, si deve registrare con soddisfazione che la legge 27 dicembre 2017 n. 205 ha introdotto il criterio di multidisciplinarità nella composizione del personale che opera con il Garante, accogliendo la proposta formulata nella precedente Relazione al Parlamento.

Il Garante ribadisce l'esigenza di garanzia che tutti gli attori coinvolti possano essere identificati, quale elemento di promozione della democrazia e dei diritti umani nella convinzione che tale possibilità tuteli maggiormente anche gli operatori delle Forze dell'ordine, che rischiano altrimenti di scontare nella loro interezza l'eventuale azione di pochi.

Dai Garanti regionali

Il mandato del Garante nazionale comprende un'attività di coordinamento dei Garanti locali. È in questa prospettiva che ha chiesto a ognuno di loro un Contributo sulla attività svolta nel corso dell'anno secondo tre linee direttrici: i mutamenti legislativi significativi che si sono verificati a livello regionale; gli ambiti operativi – relativi alle diverse aree e cioè penale, migranti, forze di Polizia e salute – affrontati nell'anno; il focus rispetto a tali ambiti operativi.

Campania

Samuele Ciambriello

La normativa regionale riguardo alla figura del Garante regionale, ai suoi poteri e ambiti operativi, non è cambiata rispetto allo scorso anno.

Dal momento della nomina del nuovo Garante, Samuele Ciambriello, avvenuta alla fine di settembre 2017, il Garante regionale ha effettuato 44 visite in 18 Istituti penitenziari presenti nella Regione. Naturalmente in alcuni Istituti più grandi e affollati - come le Case circondariali di Secondigliano, Poggioreale, Santa Maria Capua Vetere e Salerno -, le visite sono state continue e periodiche, considerato anche il numero cospicuo di colloqui richiesti dai detenuti.

Complessivamente, il Garante insieme allo staff, ha sostenuto 557 colloqui a cui sono seguiti, quasi sempre interventi presso le Istituzioni penitenziarie, in particolare con il Dap, il Prap, i direttori e i dirigenti sanitari degli Istituti, nonché presso la Magistratura di sorveglianza, le Asl e gli ospedali.

Le principali problematiche che sono emerse sono state:
- Richieste di trasferimento per ricongiungimento familiare;
- Mancata conoscenza da parte dei detenuti dell'educatore di riferimento;
- Eccessiva lentezza per ottenere accertamenti o visite specialistiche all'esterno, in strutture pubbliche;
- Notevoli lentezze nella sanità anche all'interno del sistema penitenziario e quasi totale assenza di alcune specialità;
- Scarse possibilità di lavoro all'interno degli Istituti penitenziari, spesso solo per pochi mesi all'anno perché a rotazione tra i detenuti;

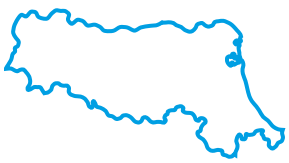
- Lentezza della Magistratura di sorveglianza nel riconoscimento dei giorni di liberazione anticipata con ricadute sulla concessione di benefici come le misure alternative alla detenzione;
- Estrema lentezza da parte della Magistratura nel prendere decisioni in merito alle istanze di ammissione al "gratuito patrocinio" dei detenuti.

Riguardo alla Magistratura di sorveglianza, il Garante rileva inoltre uno scarso utilizzo dei permessi ex articolo 30-ter o.p. quale strumento eccezionale e non premiale e una concessione di un numero di giorni minore rispetto a quelli previsti dalla legge ed esclusivamente in corrispondenza delle "feste comandate".

L'attenzione del Garante si è rivolta anche a eventi di sensibilizzazione sulla sanità penitenziaria, in particolare sulla salute mentale nelle carceri e nelle articolazioni per la tutela della salute mentale, presenti solo in alcuni Istituti, ma non in misura sufficiente rispetto alle esigenze. Sono state condotte visite alle articolazioni psichiatriche, presenti negli Istituti campani degli Istituti di Secondigliano, Santa Maria Capua Vetere, Pozzuoli, Benevento e Sant'Angelo dei Lombardi.

Va inoltre segnalato l'insediamento e la partenza dell'*Osservatorio sulle condizioni della vita detentiva in Campania*, un organismo espressamente previsto dalla legge regionale istitutiva del Garante dei detenuti, a cui è stato affidato il compito di monitorare insieme alle realtà associative, istituzionali e volontarie, presenti all'interno delle carceri, le problematiche che si sviluppano negli Istituti e la capacità di intervento per la soluzione o il miglioramento di tali questioni.

http://www.consiglio.regione.campania.it/garantedetenuti



Emilia Romagna

Marcello Marighelli

Il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna è istituito con legge regionale 27 settembre 2011 n. 13, che modifica la legge regionale 19 febbraio 2008 n. 3, "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della regione Emilia-Romagna", ampliandone il mandato ai diritti delle persone presenti negli Istituti penitenziari, negli Istituti penali per minori, nelle strutture sanitarie relativamente ai trattamenti sanitari obbligatori, nei Centri di prima accoglienza, nei Centri di assistenza temporanea per stranieri e in altri luoghi di restrizione o limitazione della libertà personale. Il Garante, Marcello Marighelli, è stato eletto dall'Assemblea legislativa nella seduta del 12 dicembre 2016, con voto segreto e maggioranza qualificata.

Nel primo anno di mandato il Garante ha presentato un programma di attività che prevede tre impegni: visitare con regolarità gli Istituti di pena della Regione, le Rems e gli altri luoghi di limitazione della libertà delle persone, con l'intento di svolgere un'attività di prevenzione delle possibili situazioni di rischio di trattamenti inumani o degradanti; concorrere, d'intesa con l'Amministrazione penitenziaria, a favorire il recupero e il reinserimento nella società delle persone detenute; ampliare l'area di osservazione alle altre situazioni di limitazione della libertà personale con particolare riferimento a quelle definite da recenti normative. Dal mese di gennaio 2017, sono iniziate inoltre le attività di: vigilanza e monitoraggio sui luoghi di detenzione; gestione delle segnalazioni e delle richieste dei detenu-

ti; promozione dei diritti umani e consolidamento e sviluppo delle relazioni istituzionali.

Nell'anno 2017, sono pervenute al Garante 186 richieste di intervento, prevalentemente da parte di detenuti, ma anche di famigliari, avvocati, Associazioni e volontari, che sono state prese in carico dall'Ufficio regionale, talvolta con la collaborazione dei Garanti comunali. I colloqui individuali su richiesta dei detenuti sono stati svolti tutti dal Garante, assistito dal personale del suo ufficio, e complessivamente sono state incontrate 77 persone; alcuni colloqui sono stati fatti su iniziativa del Garante. Gli accessi agli Istituti di pena della Regione, alla Rems di Bologna "Casa degli Svizzeri" e all'Istituto penale minorile di Bologna sono stati 37, finalizzati allo svolgimento di colloqui, visite e partecipazione a iniziative ed eventi.

Dettaglio delle attività di visita e colloqui:
- Istituto penitenziario di Bologna, tre accessi, due visite e sei colloqui individuali;
- Camera di sicurezza della Questura di Bologna, un accesso svolto insieme al Garante nazionale;
- Hub di Bologna, una visita;
- Rems "Casa degli Svizzeri" di Bologna, una visita;
- Reparto di medicina protetta dell'Arcispedale di Reggio Emilia, un accesso e un colloquio individuale;
- Istituto penitenziario di Castelfranco Emilia, due accessi e 12 colloqui individuali;
- Istituto di Ferrara, cinque accessi (uno insieme alla Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Emilia-Romagna in occasione dell'iniziativa "I sabati delle famiglie) e 10 colloqui individuali;
- Istituto penitenziario di Forlì, tre accessi e otto colloqui individuali;
- Istituto penitenziario di Modena, due accessi, una visita e 11 colloqui individuali;
- Istituto penitenziario di Parma, due accessi e cinque colloqui individuali;
- Istituto penitenziario di Piacenza, quattro accessi, una visita e tre colloqui individuali;
- Istituto penitenziario di Ravenna, un accesso e una visita;
- Istituto penitenziario di Reggio Emilia, tre accessi, una visita e 20 colloqui individuali;
- Istituto penitenziario di Rimini, un accesso;
- Istituto penale per minorenni di Bologna, due accessi (uno insieme alla Garante per i diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza della Regione Emilia-Romagna), una visita e un colloquio individuale.

Un accesso del Garante all'istituto penitenziario di Bologna è avvenuto in occasione dell'inaugurazione della Biblioteca Pavarini, che comprende oltre 2.500 volumi della biblioteca giuridica del professore di diritto penale e penitenziario dell'Alma Mater, Massimo Pavarini, scomparso nel 2015 e donati al carcere.

Il Protocollo d'Intesa tra il Ministero della giustizia e la Regione Emilia-Romagna del 1998 e il Protocollo operativo integrativo del 2014 evidenziano l'impegno della Regione per la promozione di modalità e strumenti per sostenere i detenuti nella fase della dimissione, considerano l'attività di informazione, di comunicazione e di raccordo con i servizi territoriali, tra gli interventi più significativi. Su questi presupposti, in accordo con il Prap, si è realizzata un'esperienza congiunta dedicata sia agli operatori penitenziari (educatori, agenti di Polizia penitenziaria e amministrativi) che agli operatori di altre Amministrazioni coinvolte (Asp, Comuni) e ai volontari. Il progetto si è sviluppato attraverso otto incontri con 87 partecipanti sui seguenti argomenti: residenza, identità e relativi documenti, delega/procura; permessi di soggiorno e rimpatrio volontario assistito; ricerca del lavoro, stesura del curriculum e valorizzazione delle esperienze formative e lavorative in carcere; misure alternative alla detenzione, lavoro volontario gratuito in progetti di pubblica utilità. Per le docenze sono stati invitati alte professionalità ed esperti provenienti da: Questura di Ferrara,

Prefettura di Bologna, Tribunale di sorveglianza di Bologna, Università degli studi di Ferrara, Associazione nazionale ufficiali di stato civile e anagrafe (Anusca), Centro per l'impiego Area metropolitana Bologna, Organizzazione internazionale per le migrazioni (Iom), Servizio politiche per l'integrazione sociale della Regione Emilia-Romagna, Ufficio interdistrettuale esecuzione penale esterna.

Il Garante, in ottemperanza al proprio mandato, di cui all'articolo 10 "Ufficio del garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative delle libertà personali" della Legge regionale 27 settembre 2011 n. 13, e la Garante per l'infanzia e l'adolescenza, per quanto riguarda l'ambito dei minori stranieri non accompagnati, anche in attuazione della recente legge nazionale 47/2017, hanno effettuato una breve visita, presso il Centro di accoglienza (hub) "Mattei" di Bologna, accompagnati da due funzionari regionali, componenti dei relativi staff. L'hub regionale adulti si caratterizza per essere il luogo di primo arrivo e quindi di prima accoglienza per tutta la regione Emilia-Romagna. Le persone vi transitano per un breve periodo, al fine di completare degli accertamenti sanitari e dell'identità, per poi essere trasferiti in altre strutture del territorio regionale. Gli spazi e i servizi erogati dal Centro "Mattei" sono quindi strutturati per rispondere a esigenze di permanenza breve. Alla data del 13 dicembre erano presenti nella struttura 382 persone, di queste 26 minori non accompagnati e un bambino di tre anni al seguito della sua famiglia. La relazione sulla visita è stata inviata al Prefetto di Bologna.

Come da programma di lavoro, è stata avviata una ricognizione delle sedi, propedeutica all'obiettivo di visitare le camere di sicurezza e le strutture sanitarie terapeutiche residenziali accreditate per dipendenze patologiche. Per le camere di sicurezza è stato richiesto a tutte le Prefetture della Regione l'elenco contenente l'indicazione del numero e della capienza delle camere di sicurezza utilizzate dalle Forze di Polizia nell'ambito del territorio provinciale ai sensi della legge 17 febbraio 2012 n.9 e dell'articolo 67-bis della legge 26 luglio 1975 n.354.
Riportiamo di seguito l'esito del monitoraggio effettuato sulla base delle risposte pervenute dalle Prefetture.
Camere di sicurezza presenti nella Regione Emilia-Romagna

Luogo	Numero Camere di sicurezza	Numero Posti
Piacenza		
Parma*	14	28
Reggio Emilia	7	12
Modena		
Bologna	9	14
Ferrara		
Ravenna	9	23
Forlì -Cesena	6	9
Rimini		

* Le forze di Polizia della provincia di Parma non dispongono di camere di sicurezza, a eccezione dell'Arma dei Carabinieri.

Le 36 *strutture terapeutiche residenziali* accreditate per dipendenze patologiche sono distribuite sul territorio emiliano-romagnolo con una capacità di accoglienza pari a 689 posti. La mappatura di tali strutture, accreditate per dipendenze patologiche gestite da Enti non profit della Regione Emilia-Romagna, è stata realizzata in collaborazione con l'Assessorato Politiche per la salute della Regione.

Reti

Strutture terapeutiche residenziali

Luogo	Numero Strutture	Numero Posti
Piacenza	1	23
Parma	5	80
Reggio Emilia	4	103
Modena	4	68
Bologna	7	104
Imola	2	35
Ferrara	3	58
Ravenna	3	105
Forlì	2	26
Cesena	3	50
Rimini	2	37
Totale	**36**	**689**

Per l'ampiamento del mandato istituzionale della figura del Garante regionale, sono state individuate, inoltre, le strutture residenziali nelle quali verificare le condizioni di contenzione della libertà personale. In particolare, si è posta l'attenzione sulle residenze per anziani, sulle strutture per il trattamento sanitario obbligatorio e sulle strutture di accoglienza delle persone in misura alternativa.

Per le case *residenziali per anziani* (Cra) è stato deciso di visitare alcune strutture tra quelle che hanno aderito al progetto "Liberi dalla contenzione" che fanno riferimento ad alcuni Enti gestori di strutture residenziali per anziani del territorio dell'Azienda Asl di Bologna che hanno condiviso un percorso per il superamento della contenzione degli anziani non autosufficienti.

Per quel che riguarda le *strutture per il trattamento sanitario obbligatorio* (Tso), che può essere effettuato esclusivamente presso l'Spdc, si è fatto riferimento al Centro di salute mentale dell'Azienda Usl, presente in ogni Distretto.

Infine, relativamente alle *strutture di accoglienza delle persone in misura alternativa alla detenzione*, a seguito di un progetto sperimentale finanziato dalla Regione Emilia-Romagna e dalla *Cassa Ammende*, sono state individuate per la visita tre organizzazioni che, sul territorio regionale, hanno messo a disposizione in tutto o in parte le loro strutture proprio per l'accoglienza di persone in misura alternativa.

http://www.assemblea.emr.it/garanti/i-garanti/detenuti

Friuli Venezia Giulia

Giuseppe Roveredo

Nel corso dell'anno 2017 la Regione Friuli Venezia Giulia si è così espressa:
- *Deliberazione n. 906 del 18.5.2017* "Approvazione del piano regionale per la prevenzione delle condotte suicidarie e dei gesti autolesivi in carcere e indicazioni per i piani locali";
- *Deliberazione n. 2145 del 6.11.2017* "Schema di protocollo d'intesa tra la Regione Friuli Venezia Giulia e il Centro per la giustizia minorile per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano relativo all'inserimento in comunità, su provvedimento dell'Autorità giudiziaria minorile, di minori e giovani adulti, ai sensi dell'art 2 del DPCM del 01.04.2008 e dell'articolo2 del D.Lgs 274/2010".

Si riportano qui di seguito le criticità emerse in sede di verifica dell'attuazione delle Convenzioni internazionali e della normativa europea, statale e regionale, con indicazioni sulle possibili innovazioni o modifiche normative o amministrative da adottare.

Per quanto concerne l'ambito di competenza del Garante per le persone private della libertà personale, non si possono sottacere alcune rilevanti criticità, per le quali rimane vivo l'impegno a proseguire un'attività di attenta e costante verifica, al fine di sollecitarne la risoluzione, tramite consulenze, segnalazioni e ogni altra iniziativa ritenuta opportuna.

In particolare, il Garante per le persone private della libertà personale rileva:
- sovraffollamento carcerario;
- carenza di personale socio-educativo e polizia penitenziaria.

Sovraffollamento carcerario. Da riscontri sulla situazione carceraria regionale forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, si rileva il permanere del fenomeno del sovraffollamento carcerario. In Friuli Venezia Giulia vi sono cinque Istituti: a Trieste, Tolmezzo, Udine, Gorizia e Pordenone che ospitano 20 donne e 594 uomini per un totale di 614 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare pari a 476 unità. Il numero di stranieri presenti nella Regione è di 248 detenuti. Rispetto all'anno precedente la popolazione carceraria è aumentata, seppur di poco.

Carenza di personale socio-educativo e polizia penitenziaria. Il Garante ha potuto rilevare alcune criticità per quanto concerne l'aspetto della dotazione organica in forza presso gli Istituti penitenziari: in particolare, evidenzia una carenza sia nel corpo della Polizia penitenziaria, con forti ripercussioni sui carichi di lavoro del personale impegnato e stress psicofisico correlato alla situazione, sia nel personale dell'area socio-educativa, con conseguenti ricadute sulla possibilità di attivazione e di implementazione di progettualità specifiche per i detenuti. Ciò può tradursi, per le persone private della libertà personale, in pericolose forme di isolamento, di sradicamento dalla società e nella difficoltà concreta di recupero con possibilità di reiterazione degli atti criminosi.

Il Garante, nell'ambito del proprio mandato, continuerà a verificare, la situazione penitenziaria regionale per porre l'attenzione sulle situazioni di criticità e sollecitare l'attuazione di iniziative adeguate a tutela delle persone private della libertà personale.

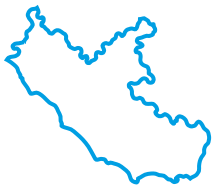
A Trieste, in data venerdì 3 marzo 2017, il Garante per le persone private della libertà personale ha convocato il "Primo Tavolo di lavoro per favorire l'inserimento sociale e lavorativo delle

persone detenute". Il Tavolo ha avuto lo scopo di coinvolgere le istituzioni e i vari soggetti che, a livello territoriale, potrebbero sviluppare forme di collaborazione e dialogo per facilitare l'inclusione sociale e lavorativa delle persone ristrette. Al primo incontro ne è seguito un secondo, in data 20 settembre 2017, per fare il punto della situazione. In seguito il Tavolo è stato convocato anche a Pordenone (il 24 novembre), nella sede della Regione.

Le attività del Tavolo di lavoro sono finalizzate alla sensibilizzazione sulle relative tematiche, alla promozione di relazioni, all'avvio di collaborazioni tra i soggetti partecipanti, all'individuazione di strategie per la realizzazione di corsi propedeutici all'apprendimento di attività e mestieri atti a favorire l'inserimento sociale e lavorativo del detenuto, all'individuazione di modalità per facilitare l'impiego delle persone detenute in attività lavorative, alla rilevazione e monitoraggio degli interventi e/o progetti realizzati a sostegno del recupero e del reinserimento sociale e lavorativo delle persone ristrette e alla diffusione di *best practice* negli altri contesti territoriali della Regione FVG.

Nel corso dell'anno 2018 sarà riproposto nelle provincie di Udine e Gorizia un analogo tavolo di lavoro per favorire l'inserimento sociale e lavorativo delle persone detenute.

http://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/pagine/garante-diritti-persona/



Lazio

Stefano Anastasia

Nel periodo preso in esame non sono stati approvati atti legislativi in materia di privazione della libertà. Sono stati invece approvati significativi atti amministrativi di indirizzo e implementazione di competenze e politiche regionali:

- Piano Sociale regionale – DGR n 214 del 26.04.2017. Si tratta del primo piano triennale in attuazione della legge regionale 10 agosto 2016, n. 11, contenente norme sulle *Politiche in favore delle persone sottoposte a provvedimenti penali* e *Politiche in favore delle persone dimesse dagli ospedali psichiatrici giudiziari* (artt. 16 e 17);
- Piano strategico per l'*empowerment* della popolazione detenuta (DGR 205 del 26.04.2017). Importo complessivo € 2.100.000 a favore dell'inclusione sociale e lotta alla povertà, dell'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, per migliorare e incrementare l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili;
- Decreto del Commissario *ad acta* n. U00563 del 20 dicembre 2017 "Assistenza per la tutela della salute mentale degli adulti in ambito penitenziario";
- Det. Dirig. G18232 del 22.12.2017, per l'attivazione di mediazione culturale rivolta a cittadini stranieri detenuti negli Istituti penitenziari della Regione Lazio, attraverso lo stanziamento di € 400.000,00 ripartiti tra i Comuni ed Enti capofila dei Distretti socio sanitari sede d'Istituti penitenziari;
- "Protocollo d'intesa per l'esecuzione delle misure di sicurezza applicate in via definitiva o provvisoria nei confronti dei soggetti affetti da vizio parziale o totale di mente" tra

Regione Lazio e il Ministero della giustizia approvato con DGR n 642 del 10 ottobre 2017.

Durante il periodo preso in esame sono state effettuate dal Garante o da persone da lui delegate le seguenti attività:

Ambito penale

- 111 visite negli Istituti penitenziari del Lazio per un totale di circa 440 detenuti incontrati;
- 3 visite presso l'Istituto per minorenni Casal del Marmo;
- 14 visite presso le Rems del Lazio;
- 3 visite presso il Reparto di medicina protetta presso l'Ospedale "Sandro Pertini" di Roma;
- 2 visite presso il Reparto di medicina protetta presso l'Ospedale "Belcolle" di Viterbo.

Sono state inoltrate:

- Nota ai Responsabili delle aree sanitarie presso gli Istituti penitenziari, nonché per conoscenza ai direttori degli Istituti stessi, circa le modalità di svolgimento delle visite mediche dei detenuti;
- Nota al Direttore dell'Istituto di Cassino sulla possibilità d'incrementare e facilitare i contatti con famigliari in via elettronica secondo una procedura già positivamente sperimentata in altri contesti detentivi;
- Nota al Prap di Lazio, Abruzzo e Molise relativa a una proposta di risoluzione delle difficoltà inerenti le modalità di accreditamento delle prestazioni Inps per i detenuti.
- Nota al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sulle riserve di legittimità costituzionale del blocco delle prestazioni sociali ai detenuti ex artt. 58-61 L. 92/2012 (Legge Fornero);
- Nota al Direttore Generale della Asl Rm2 riguardo la salubrità e sicurezza del reparto G9 dell'Istituto "Raffele Cinotti"di Roma-Rebibbia, a seguito delle gravi situazioni di fatiscenza rilevate nel corso di una visita del reparto;
- Nota al direttore dell'Istituto penitenziario di Viterbo sulle criticità rilevate rispetto alle condizioni di vita all'interno dell'Istituto, causate in gran parte da carenze strutturali;
- Nota al direttore dell'Istituto "Raffele Cinotti" di Roma-Rebibbia, riguardo le criticità relative all'igiene personale dei detenuti rilevate nel corso della visita del 29 agosto 2017;
- Nota al dirigente sanitario delle Rems di Ceccano e Pontecorvo e per conoscenza ai direttori delle Asl di competenza, relativa ai rilievi contenuti nel Rapporto del Cpt *"Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Commitee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment"*.
- Nota al magnifico rettore dell'Università degli studi Roma Tre relativa alla richiesta d'estensione dell'esenzione dalle tasse di iscrizione anche ai detenuti iscritti ai "corsi singoli";
- Nota al direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio sulla mancata attivazione di corsi scolastici, in particolare due quinte classi, nell'Istituto "Raffele Cinotti" di Roma-Rebibbia;
- Nota al dirigente sanitario dell'Istituto di Frosinone e per conoscenza al direttore, relativamente alla mancata fornitura di farmaci non concedibili e farmaci di fascia C pur regolarmente prescritti;
- Nota al responsabile dell'area sanitaria dell'Istituto penitenziario di Cassino sui gravi episodi di autolesionismo avvenuti presso l'Istituto.

Ambito migranti

- 3 visite presso il Cpr di "Ponte Galeria";
- Visita al Centro di primissima accoglienza per minori abbandonati o in difficoltà (Cpsa) "Villa Spada" di Roma effettuata con il Garante nazionale;
- Adesione al "sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", del Garante nazionale in ambito Fami.

Ambito Forze di Polizia

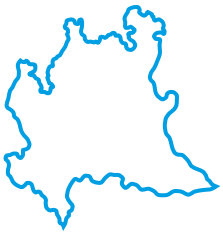
- Nota ai Questori delle Province del Lazio

sull'attuazione delle direttive europee relative ai diritti delle persone arrestate in custodia all'interno dei Commissariati di Polizia.

Ambito salute
- 1 visita presso Spdc presso l'ospedale Sant'Eugenio di Roma.

L'area di privazione della libertà presa maggiormente in esame nel periodo in analisi è risultata quella relativa alle persone private della libertà personale per motivi di giustizia.

http://www.garantedetenutilazio.it



Lombardia

Carlo Lio

La legge regionale n. 25 del 24 novembre 2017 "Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria" si pone come nuova disciplina in tema di tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria e pertanto dispone l'abrogazione della legge regionale 14 febbraio 2005, n. 8 che disciplinava la materia. La nuova legge si propone di migliorare ulteriormente il contesto normativo di riferimento, attuato con la legge regionale 8/2005, che peraltro, seppur datata, risulta per alcuni aspetti essere ancora efficiente ed efficace, in particolare, per quanto riguarda gli interventi regionali posti a favore della popolazione detenuta e delle relative famiglie, ma che ha la necessità di essere adeguata alla normativa nazionale, alla riforma regionale in ambito sanitario e socio-sanitario, nonché alla riforma in tema di istruzione e formazione professionale.

Obiettivo della legge è la tutela dei diritti e della dignità delle persone adulte e minori sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e la promozione di azioni volte al loro recupero e al reinserimento nella società favorendo il minore ricorso possibile alle misure privative della libertà. Tale finalità si consegue attraverso un sistema integrato di interventi favorendo la partecipazione del Prap, dell'Ufficio interdistrettuale per l'esecuzione penale esterna e del Centro per la giustizia minorile alla pianificazione sociale integrata. Inoltre, viene promossa l'interoperabilità dei sistemi informatici e la raccolta di dati, sia dell'Amministrazione pubblica sia del Terzo settore e del Volontariato, attraverso la definizione di elementi minimi comuni per garantire un costante aggiornamento del percor-

so individuale della persona sottoposta a provvedimento dell'Autorità giudiziaria. Particolare attenzione è dedicata a percorsi di formazione a carattere interdisciplinare su specifiche tematiche, come la lingua straniera, per gli operatori che svolgono la propria attività a favore delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria.

La Regione, attraverso la rete dei servizi sanitari, tutela la salute delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria anche mediante interventi di prevenzione sanitaria, compresa la profilassi delle malattie infettive. La Giunta regionale promuove l'istituzione di un organismo interistituzionale, con compiti di monitoraggio della rete dei servizi sanitari penitenziari, che comprenda anche rappresentanti delle Ats. La Regione favorisce l'accesso alle comunità terapeutico riabilitative e ai centri semiresidenziali per il recupero sanitario e sociale di soggetti adulti e minori affetti da dipendenze patologiche sottoposti a misure penali a carattere non detentivo. È incentivata presso le strutture penitenziarie l'attivazione di sistemi di telemedicina e la diffusione di strumenti di supporto ai Servizi sanitari per la raccolta delle informazioni sanitarie ai fini epidemiologici e di appropriatezza della cura. In questo ambito si prevede, ove necessario, l'attivazione di processi di accompagnamento alle dimissioni dalle strutture penitenziarie al termine delle misure penali e alla presa in carico dei pazienti psichiatrici autori di reato sottoposti a misure di sicurezza e delle persone che durante il percorso penale sviluppano problemi psichiatrici.

Tra le proposte trattamentali si favoriscono la promozione e il sostegno degli interventi intramurali finalizzati alla realizzazione del progetto di reinserimento individuale, attraverso iniziative di mediazione interculturali, attività sportive, culturali e musicali. Viene valorizzato l'apprendimento di strumenti di mediazione sociale e di gestione dei conflitti, attraverso la promozione di percorsi di formazione di *peer supporter.* Per quanto concerne i rapporti con la famiglia, la Regione sostiene e finanzia progetti intra ed extramurari finalizzati a mantenere e rafforzare i legami dei detenuti con i familiari, volti in particolare alla tutela del ruolo genitoriale e della relazione figli-genitori. Promuove inoltre percorsi di inclusione attraverso progetti di accoglienza abitativa temporanea. Per ciò che concerne l'attività lavorativa sono previsti interventi di istruzione, formazione professionale, nonché percorsi universitari, di riqualificazione professionale, coerenti con le esigenze del mercato del lavoro e finalizzati a un effettivo reinserimento sociale, compresi progetti, anche sperimentali, di imprenditoria sociale. Per favorire l'attuazione della legge 103/2017 sulla giustizia riparativa sono promosse e sostenute specifiche misure volte a sensibilizzare gli autori sulle conseguenze del reato commesso e sulle condotte riparatorie che possano essere poste in essere, oltre che a rafforzare il coinvolgimento della comunità territoriale nel percorso di inclusione sociale della persona, favorendo le attività di mediazione nelle diverse situazioni di conflittualità.

Ai fini del monitoraggio dell'attuazione della legge è prevista, senza oneri per il bilancio regionale, l'istituzione di un apposito tavolo tecnico che promuova le funzioni di coordinamento e controllo tra i diversi livelli istituzionali. È inserita nel testo normativo una clausola valutativa attraverso la quale si impegna la Giunta regionale a trasmettere con cadenza biennale al Consiglio una relazione che fornisca una serie di informazioni selezionate sullo stato di attuazione della legge. Viene ribadito che il Difensore regionale assolve, in accordo con i Garanti territoriali, le funzioni di Garante dei detenuti volte alla tutela dei diritti delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria nelle strutture penitenziarie nonché delle persone sottoposte a misure penali non detentive.

Per quanto riguarda invece l'istituto di difesa

civica lombarda sono intervenute significative modifiche della legge regionale n. 18 del 6 dicembre 2010 "Disciplina del Difensore regionale" che regola e disciplina l'attività e l'esercizio delle funzioni del Difensore regionale. Gli ambiti di competenza e l'incisività dell'azione ne risultano estesi e potenziati in modo considerevole. Oggetto di modifica in materia sanitaria è l'articolo riguardante le funzioni per un adeguamento alla legislazione statale che ha previsto, appunto, nuove funzioni per questo istituto: si tratta della legge 8 marzo 2017, n. 24 "Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie", che contempla la possibilità di affidare al Difensore la funzione di garante per il diritto alla salute, e del decreto legislativo 33/2013, così come modificato e integrato dal decreto legislativo 97/2016, che attribuisce al Difensore le funzioni di tutela del diritto di accesso civico generalizzato e di accesso ai documenti amministrativi.

Per quanto concerne nello specifico le funzioni di Garante dei detenuti la modifica introdotta comporta l'estensione del mandato a tutti gli ambiti di privazione della libertà. È stato infatti sostituito il comma 4 dell'articolo 8 al fine di consentire al Garante regionale di far parte della rete Npm del Garante nazionale. I Garanti territoriali che costituiscono questo organismo devono soddisfare una serie di requisiti previsti dal protocollo Onu. La legge 18/2010 non soddisfaceva il requisito relativo all'estensione del mandato che deve ricomprendere ogni forma di privazione della libertà, come previsto dall'articolo 4 dell'Opcat. L'ulteriore modifica approvata riguarda la denominazione "Uffici di esecuzione penale esterna" contenuta nella legge regionale 18/2010. A seguito del D.p.c.m. 84/2015 – "Regolamento del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche e successivi decreti attuativi - gli Uffici di esecuzione penale esterna (Uepe)" afferiscono infatti al nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, non più al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, e sono divenuti quindi "articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità". In particolare gli artt. 9 e 10 del decreto ministeriale 17 novembre 2015 individuano rispettivamente gli uffici distrettuali di esecuzione penale esterna e gli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna.

Le altre modifiche della legge regionale riguardano invece aspetti più di dettaglio e precisamente:
- l'esplicitazione dei doveri di collaborazione con il Difensore che devono essere previsti nei codici di comportamento degli Enti del Sistema regionale (modifica all'articolo 12 della legger regionale 18/2010);
- l'obbligo per l'ufficio del Difensore di attenersi alle privacy policy del Consiglio regionale (in tal senso è la modifica all'articolo 14).

Premesso che gli ambiti operativi di intervento del Garante dei detenuti regionale lombardo sono sinora stati circoscritti all'ambito penale, stante il tenore della normativa vigente, si ritiene utile riferire, a titolo esemplificativo, in questa sede alcune questioni oggetto di trattazione da parte dell'Ufficio nel corso dell'anno che hanno assunto un interesse generale e hanno condotto ad affrontare criticità di più ampia portata. Gli interventi in materia di salute mentale di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria si sono ripetuti nel corso dell'anno.
Criticità: formulazione dei piani terapeutici individualizzati e nell'individuazione di strutture residenziali adeguate/comunità terapeutiche da parte delle aziende sanitarie e dei servizi territoriali deputati.
I nodi critici emersi necessiterebbero di essere oggetto di un lavoro integrato di "rete interistituzionale" fra servizi sanitari e sistema giudiziario/penitenziario. Nel corso del 2017 sono pervenute infatti diverse richieste in questo ambito

riguardanti le difficoltà dei soggetti istituzionali preposti e degli stessi familiari delle persone affette da disturbi psichici, soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.
Anche quest'anno la proficua collaborazione con l'Unità operativa di sanità penitenziaria (Uosp), confermata dalla D.G.R X/4176 del 13/01/2016 che disciplina la rete regionale dei Servizi sanitari penitenziari come struttura di riferimento e interfaccia operativa per la realizzazione e il monitoraggio degli interventi in ambito penitenziario, ha spesso consentito di dare positivo riscontro a segnalazioni di detenuti affetti da patologie particolarmente invalidanti.
Criticità: invio telematico certificati medici introduttivi per accertamento invalidità; mancata iscrizione al Ssn di soggetti sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria.

Visite negli istituti penitenziari

- Istituto "Francesco di Cataldo" di Milano, 26 settembre 2017;
- Istituto di Opera (Milano), 12 ottobre 2017;
- Istituto di Como, 20 ottobre 2017;
- Istituto penale per minorenni "Cesare Beccaria" di Milano, 22 novembre 2017;
- Istituto di Monza, 13 dicembre 2017.

http://www.difensoreregionale.lombardia.it

Marche

Andrea Nobili

L'attività del Garante dei diritti dei detenuti (o meglio delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale) della Regione Marche, disciplinata dalla Legge regionale 28 luglio 2008, n. 23, è ricompresa nell'istituto di garanzia denominato "Garante dei Diritti di Adulti e Bambini – Ombudsman regionale". L'Autorità, che ha sede presso l'Assemblea legislativa regionale delle Marche, svolge i compiti inerenti l'ufficio del Difensore civico, tra cui rientrano le misure contro la discriminazione dei cittadini stranieri immigrati, del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e del Garante dei diritti dei detenuti.

A quasi dieci anni dalla legge istitutiva dell'Autorità, si può affermare che l'unificazione delle competenze in un'unica figura di garanzia non ha compromesso o danneggiato la funzione di autonomia e di indipendenza dell'Autorità. Al contrario ha rafforzato l'efficacia della qualità del servizio offerto ai cittadini consentendo il consolidamento di un intervento coordinato e unitario, soprattutto a tutela di categorie vulnerabili come minori e detenuti, incrementando l'autorevolezza dell'istituzione e consentendo una migliore razionalizzazione delle risorse.

Nel corso del 2017 l'Ufficio, in osservanza di quanto previsto negli articoli 13 e 14 della legge istitutiva, ha trattato diverse questioni relative alle persone sottoposte a misure restrittive della loro libertà. Uno degli impegni principali ha riguardato la costante verifica delle condizioni degli Istituti penitenziari e della Rems presenti nella Regione e della loro idoneità a garantire il rispetto dei diritti delle persone ristrette: Casa circondariale "Montacuto" di Ancona e Casa di reclusione

Reti

"Barcaglione" di Ancona, Casa circondariale "Villa Fastiggi" di Pesaro, Casa di reclusione di Fossombrone, Casa circondariale di Ascoli Piceno-Marino del Tronto, Casa di reclusione di Fermo, Rems di Montegrimano Terme. Ciò sia per quanto riguarda la qualità della vita dei detenuti nella gestione del quotidiano (attività presenti, adeguatezza dei locali), sia per quello che concerne la cura e la gestione della persona relativamente a problematiche di carattere sanitario. Particolarmente intensi i rapporti con gli operatori del carcere e numerosissimi i colloqui con i detenuti.

I sopralluoghi nei penitenziari sono avvenuti con cadenza regolare, almeno una volta ogni mese e mezzo, con maggiore intensificazione nei periodi caratterizzati da particolari criticità (come per esempio durante il periodo estivo), che hanno richiesto costanti monitoraggi contraddistinti anche da una certa frequenza di contatti con i direttori, i comandanti della Polizia penitenziaria e il personale medico dell'area sanitaria a fronte della eccezionale ondata di caldo e del sovraffollamento previsto in quel periodo negli Istituti di Ancona, Pesaro e Marino del Tronto. Altra motivazione che ha comportato l'intensificarsi degli incontri nel penitenziario di Ancona-Montacuto ha riguardato la riapertura delle sezioni dell'alta sicurezza, con le conseguenti problematiche relative al ripopolamento dei reparti.

A seguito degli esiti delle visite agli Istituti penitenziari, sono state effettuate diverse segnalazioni formali al Dap e al Prap in merito a richieste di trasferimento di alcuni detenuti e alle condizioni di vivibilità per un numero complessivo di 61 fascicoli (43 per trasferimento – 18 per qualità della vita) su 205 fascicoli aperti nel 2017. Gli incontri diretti con le persone ristrette sono stati 272.

Nel corso del 2017, il Garante, ha anche organizzato dei "Tavoli di confronto e di discussione", tra cui si segnalano gli incontri con le Associazioni di volontariato *"Volontariato in carcere"* (marzo-ottobre 2017) e con i sindacati rappresentanti la Polizia penitenziaria *"I sindacati della polizia penitenziaria"* (giugno 2017). Particolare interesse è stato anche mostrato per la questione degli psicologi all'interno dei penitenziari: è stato organizzato un incontro congiunto con l'Ufficio del Presidente dell'Assemblea legislativa, il Garante e i responsabili dell'area sanitaria penitenziaria-Asur Marche, il Presidente dell'Ordine degli psicologi delle Marche, il coordinatore degli psicologi penitenziari sul tema *"Situazione psicologi e sostegno in carcere"* (ottobre 2017). Il Garante ha inoltre patrocinato alcune seminari e convegni: *"Medicina difensiva in carcere, aspetti medico legali e psicologici"*, (27 novembre 2017); *"Il Carcere che verrà – verso la riforma del sistema penitenziario"*, promosso e organizzato dal Garante in collaborazione con la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Macerata (1-2 dicembre 2017).

A tutto ciò si è accompagnata un'attività di sensibilizzazione dei parlamentari marchigiani alle tematiche penitenziarie con l'organizzazione di visite all'interno delle strutture carcerarie della provincia di Ancona (Montacuto e Barcaglione) per porre l'attenzione su alcune problematiche tra cui – tra le altre – quelle relative alla questione dell'accorpamento del Prap per le Regioni Emilia Romagna e Marche e dell'assenza di un Provveditore preposto, (attualmente il ruolo è ricoperto da un reggente: il Provveditore di Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Trentino Alto-Adige) con tutto ciò che questo comporta nella gestione delle attività dei sei Istituti detentivi regionali.

Un'altra significativa attività, che va a congiungersi a tutti gli altri impegni intrapresi dall'Ufficio, riguarda quella del rapporto diretto con la popolazione detenuta. Come già detto, 272 sono stati gli incontri avvenuti nel corso dell'anno con le persone ristrette che hanno chiesto un contatto con l'Ufficio. Per

alcune problematiche, come per esempio quelle relative alla gestione della quotidianità e quelle riguardanti la qualità della vita all'interno dei penitenziari (questioni che hanno spesso coinvolto gran parte dei detenuti di alcune sezioni) si è proceduto con la convocazione di alcuni detenuti rappresentanti l'intero reparto di appartenenza per poter discutere in maniera più esaustiva delle problematiche presenti. A questi incontri sono conseguiti interventi, formali e non, che hanno coinvolto i vari settori competenti (dall'Amministrazione penitenziaria ai servizi sociali, dalla sanità penitenziaria al mondo del volontariato).

La situazione degli Istituti penitenziari è stata illustrata pubblicamente il 19 dicembre con la presentazione del *"Report annuale sulla situazione degli Istituti penitenziari e della Rems"*. L'iniziativa ha avuto una buona diffusione sulle emittenti televisive e un servizio dedicato con intervista del Garante su Raitre regionale e sui giornali locali.

Accanto alla realizzazione di progetti specifici, volti al potenziamento delle attività trattamentali a favore dei detenuti, nonché a sensibilizzare e promuovere la partecipazione della comunità esterna al processo di rieducazione dei condannati con iniziative culturali, formative, di socializzazione e di integrazione, sono stati sostenuti attraverso un'intensa attività sinergica tra pubbliche amministrazioni tre importanti progetti regionali.

Polo universitario regionale di Fossombrone. Nel mese di marzo del 2017, il Garante ha aderito in qualità di partner al Protocollo d'intesa siglato nel luglio 2015 tra l'Università di Urbino e il Prap dell'Emilia Romagna per l'istituzione del Polo universitario penitenziario presso la Casa di reclusione di Fossombrone. Con l'adesione al Polo, che rappresenta il centro universitario dove si svolgeranno le attività universitarie dei sei Istituti penitenziari delle Marche, il Garante si è impegnato a promuovere il diritto all'istruzione universitaria tra i detenuti, facilitare la circolazione delle informazioni, favorire l'accesso degli interessati al Polo e a svolgere attività di monitoraggio sul suo funzionamento. Le esigenze dei detenuti sono state presentate in occasione delle riunioni del "Comitato didattico organizzativo del polo", che si è riunito nel mese di maggio e di dicembre 2017. Il numero degli iscritti al Polo nell'anno accademico 2016/2017 è stato di 15 persone (8 iscritti al 2° anno e 7 nuovi iscritti al 1° anno). Per sostenere l'attività universitaria dei detenuti che è in continua crescita è stato attivato un "Servizio studi universitario" con lo scopo di promuovere il diritto allo studio tra i detenuti, la risocializzazione, favorire l'apprendimento mediante strumenti, mappe concettuali e strategie di studio, fornire supporto didattico e sostegno emotivo, promuovere la comunicazione e la capacità di espressione linguistica.

Polo professionale con sede presso l'Istituto di Ancona "Barcaglione". A dicembre 2017, a seguito di numerosi incontri con l'Amministrazione regionale e con il Prap dell'Emilia-Romagna, è stato sottoscritto, coinvolgendo l'Assessorato regionale competente, un "Protocollo d'intesa e di collaborazione per la costituzione del Polo professionale presso gli Istituti penitenziari di Ancona sede di Barcaglione". La sede del Polo è rappresentata da una struttura a custodia attenuata destinata a ospitare detenuti prossimi alle dimissioni e comunque con un fine pena non superiore a 8 anni. Il Polo, come prima azione e in via sperimentale, orienterà i propri interventi di formazione professionale nei settori della meccanica e della ristorazione. I corsi saranno avviati nella primavera 2018 prevedono la collaborazione con il Centro per l'impiego territoriale per verificare la possibilità di collocamento al lavoro delle persone prossime al fine pena.

Orto sociale presso l'Istituto di Ancona "Barcaglione". Nel 2017, il Garante ha sottoscritto

con l'Agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche – Assam un accordo di collaborazione per supportare l'ampliamento delle attività agricole del progetto "Orto sociale in carcere", già sostenuto dalla Regione Marche e dalla Direzione dell'Istituto di Ancona "Barcaglione". Il progetto ha lo scopo di avviare i detenuti, attraverso attività formativa tenuta dall'Assam, alla gestione autonoma di uno spazio da coltivare a orto e finalizzato al consumo diretto dei prodotti ricavati. Esso rappresenta un'innovativa esperienza di orto sociale dall'alto valore trattamentale, nella quale, accanto all'aspetto ricreativo ed educativo dell'orto si colloca la funzione di creare un ponte tra il carcere e il mondo esterno (*tutor* e agricoltori) per trasferire ai detenuti conoscenze ed esperienze relative al settore dell'agricoltura e di altre attività ad essa connesse.

Tutti i progetti sostenuti dal Garante sono orientati a favorire il benessere dei condannati, valorizzare i temi dell'informazione, dell'istruzione, della formazione e della riqualificazione professionale, quali strumenti indispensabili per la riabilitazione, il recupero e il reinserimento socio-lavorativo dei reclusi al termine della pena.

http://www.ombudsman.marche.it

Molise

Leontina Lanciano

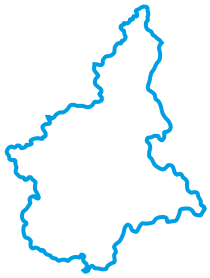
La Garante regionale dei diritti della persona Leontina Lanciano è stata nominata il 28 luglio 2017.

L'articolo 14 della legge regionale n°17/2015 "Funzioni a favore delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale" prevede che:
«1. Il Garante, fatte salve le funzioni delle amministrazioni competenti ai sensi della legislazione nazionale vigente ed attraverso forme di collaborazione con esse, opera a favore delle persone detenute negli istituti penitenziari, negli istituti penali per minori, nei servizi dei centri per la giustizia minorile, nei centri di identificazione ed espulsione, nelle strutture sanitarie, in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio, nonché a favore delle persone private a qualsiasi titolo della libertà personale».
2. Il Garante, in ordine alle funzioni di cui al comma 1, oltre a promuovere e favorire i rapporti con il Garante nazionale, istituito con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, nell'ambito delle iniziative di solidarietà sociale, svolge, in collaborazione con le altre figure istituzionali competenti per le stesse materie le seguenti funzioni:
- vigila affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale siano attuate in conformità alle norme ed ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali dei diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti. In particolare, assume ogni ini-

ziativa volta ad assicurare che ai soggetti interessati siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, all'istruzione e formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro;
- sollecita le amministrazioni competenti affinché assumano le iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a);
- interviene nei confronti delle strutture e degli enti regionali in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a proprie competenze, che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, qualora dette omissioni o inosservanze perdurino, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;
- visita nell'ambito del territorio regionale, senza necessità di autorizzazione ai sensi dell'articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354, gli Istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche o private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli Istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a dette misure, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative
- propone agli organi regionali interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui al comma 1 e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare anche dette persone;
- propone alla Giunta regionale iniziative concrete di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive delle libertà personali;
- promuove iniziative di collaborazione, di studio e di confronto sui temi attinenti ai diritti umani e all'esecuzione delle pene;
- redige annualmente, entro il 31 marzo, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente e sui risultati ottenuti alla Giunta regionale ed alla commissione consiliare competente per materia, che ne informa il Consiglio regionale. Il Garante provvede ad inviare copia della relazione a tutti i responsabili delle strutture di cui al comma 2 dell'articolo 1».

Il Garante svolge un ruolo importante e nello stesso tempo complesso, data la rilevanza e attualità della tematica. Infatti, può ricevere segnalazioni sul mancato rispetto della normativa penitenziaria, sui diritti dei detenuti eventualmente violati o parzialmente attuati, che possono rivolgersi all'autorità competente per chiedere chiarimenti o spiegazioni, sollecitando gli adempimenti o le azioni necessarie. Il Garante può effettuare colloqui con i detenuti e può visitare gli Istituti penitenziari senza autorizzazione, al fine di vigilare e monitorare loro condizioni. Sono pervenute numerose richieste di colloqui direttamente dai detenuti al Garante Regionale a cui lo stesso ha dato seguito.

http://consiglio.regione.molise.it/content/garante-dei-diritti-della-persona-eletta-la-dottssa-leontina-lanciano-la-consigliera



Piemonte

Bruno Mellano

È stata presentata, ed è attualmente al vaglio dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, una proposta di legge dal titolo "Disposizioni in materia di difensore civico e garanti regionali" che vorrebbe unificare le leggi istitutive delle autorità di garanzia piemontesi (Difensore civico, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e Garante per i diritti degli animali) in una sorta di testo unico, prevedendo tuttavia alcune novità relativamente all'autonomia e all'organizzazione degli uffici. L'Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ha posto il problema dell'opportunità di una modifica legislativa non concordata in sede più ampia (quale la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome), della questione della tutela e anzi del rafforzamento dell'autonomia e indipendenza della figura di garanzia e infine ha sottolineato l'esigenza di un'organizzazione operativa efficace ed efficiente che consenta lo svolgimento dei compiti previsti dalla legge istitutiva e dagli accordi presi in sede di coordinamento nazionale.

Gli ambiti operativi maggiormente affrontati sono stati, nell'ordine, penale, salute, migranti.

Ambito penale:

Nel periodo 1 marzo 2017 - 1 marzo 2018 sono state effettuate complessivamente 86 visite nelle tredici carceri piemontesi per adulti e più precisamente:

- 3 alla sezione circondariale degli Istituti penitenziari "G. Cantiello e S. Gaeta" di Alessandria;
- 4 alla sezione reclusione degli Istituti penitenziari "G. Cantiello e S. Gaeta" di Alessandria;
- 25 alla Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino;
- 5 alla Casa di reclusione di Asti;
- 3 alla Casa circondariale di Ivrea;
- 3 alla Casa circondariale di Vercelli-Billiemme;
- 6 alla Casa di reclusione "Giuseppe Montalto" di Alba;
- 6 alla Casa circondariale di Biella;
- 12 alla Casa di reclusione "Rodolfo Morandi" di Saluzzo;
- 9 alla Casa di reclusione di Fossano;
- 1 alla Casa circondariale di Verbania;
- 6 alla Casa circondariale di Cuneo;
- 3 alla Casa circondariale di Novara.

Inoltre sono state effettuate 6 visite all'Istituto penale per i minori "Ferrante Aporti" di Torino.

Ambito salute e misure di sicurezza:

Il Garante fa parte del Gruppo tecnico interistituzionale della Sanità penitenziaria istituito dall'Assessorato alla salute della Regione Piemonte e dei Sottogruppi "Sanità Minorile" "Per la presa in carico dei soggetti sottoposti a misura di sicurezza" e partecipa regolarmente alle riunioni dei tavoli.

Il Garante è stato chiamato a coordinare uno speciale gruppo di monitoraggio della realizzazione e del funzionamento della rete dei servizi sanitari in ambito penitenziario della Regione Piemonte. È stato avviato un lavoro coordinato fra Assessorato e Prap: a questo sottogruppo partecipa anche la Magistratura. Sono state raccolte schede di analisi e valutazioni sui due semestri dell'anno 2017. È in corso la valutazione.

Sono state effettuate quattro visite alla Rems provvisoria "Clinica San Michele" di Bra e due alla Rems provvisoria "Anton Martin" presso il Fatebenefratelli di San Maurizio Canavese.

Dal 6 dicembre 2017 al 31 gennaio 2018 è stata organizzata la mostra "I volti dell'alienazione" presso la Biblioteca nazionale universitaria di Torino, che ha ospitato i disegni di Roberto Sambonet realizzati presso il manicomio di Juqueri in Brasile, le foto realizzate dal fotografo Max Ferrero negli Opg italiani alla vigilia della chiusura, oltre a testi sull'argomento selezionati dalla Biblioteca nazionale universitaria. È stato realizzato anche il catalogo della mostra.

Il 18 gennaio è stato organizzato il convegno "Dopo gli Opg, le Rems e le articolazioni psichiatriche penitenziarie: nel mezzo di una riforma possibile. Il nuovo ruolo delle amministrazioni sanitaria e penitenziaria e della società civile in un percorso all'avanguardia in Europa", con la partecipazione – tra gli altri – dell'Assessore regionale alla Sanità, Antonio Saitta, Presidente della Commissione salute della Conferenza Stato-Regioni.

Ambito migranti:

Il Garante ha visitato nel periodo considerato 7 volte l'ex Cie, ora Cpr, di Torino:

- 25/5/2017 con la con la Garante comunale della Città di Torino, Monica Cristina Gallo, il dottor Antonio Pellegrino (Referente aziendale per la medicina penitenziaria dell'Asl Città di Torino e il dottor Roberto Testi (direttore del presidio sanitario presso la Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" e direttore del Dipartimento "prevenzione" dell'Asl città di Torino) e i coordinatori dei referenti aziendali della Regione;
- 9.8.2017 con la Garante comunale di Torino Monica Cristina Gallo;
- 13.9.2017 con i professori universitari Laura Scomparin e Roberto Beneduce, l'avvocato Maurizio Veglio e alcuni studenti della Clinica universitaria presso la Facoltà di giurisprudenza;
- 16.11.2017 con la Garante comunale di Torino Monica Cristina Gallo;
- 17.11.2017 con la Garante comunale di Torino Monica Cristina Gallo;
- 21.12.2017 con l'Assessora regionale ai diritti Monica Cerutti e la Garante comunale di Torino Monica Cristina Gallo;

Il Garante ha inoltre aderito, coinvolgendo formalmente l'ufficio del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della città di Torino, al Progetto "Fami" per il monitoraggio dei rimpatri forzati, effettuando i previsti momenti di formazione a Roma (25 e 26 ottobre 2017) e a Torino (28 febbraio 2018) e affiancando la delegazione dell'Ufficio del Garante nazionale in una visita ad hoc del Cpr di Torino (1 marzo 2018).

Il 28 giugno 2017 ha inoltre organizzato il convegno "Dal Cie al Cpr: le novità della Legge 46/2017" cui sono intervenuti anche il Garante nazionale e il Prefetto di Torino;

Il Garante ha inviato diverse segnalazioni, rapporti e relazioni alle diverse Amministrazioni.

Amministrazione penitenziaria:

- Nota riservata al direttore della Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" e a seguire lettera al provveditore regionale e al direttore relativa alle gravi criticità della cosiddetta sezione "filtro";
- Lettere al capo del Dap e al provveditore regionale relative alla mancata attuazione del progetto di riqualificazione di un cortile interno alla Casa circondariale di Verbania;
- Lettera al provveditore regionale e al direttore della Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" relativa ai problemi di ingresso e di accoglienza per i parenti dei detenuti in visita al reparto penitenziario presso L'Ospedale "Molinette" di Torino;

- Lettera al capo del Dap e al provveditore regionale con il secondo "Elenco delle principali criticità strutturali degli Istituti penitenziari del Piemonte", la cui risoluzione costituisce la necessaria premessa per una nuova esecuzione penale e che fa seguito a quello presentato un anno prima per iniziativa del Garante regionale e del Coordinamento piemontese dei garanti;
- Lettera al direttore della Casa circondariale di Alessandria per segnalare formalmente la scarsa informazione circa possibilità di contattare i garanti riscontrata nella sezione circondariale degli Istituti penitenziari Cantiello e Gaeta;
- Lettera al provveditore regionale sul progetto di videosorveglianza presso la Casa circondariale di Ivrea;
- Lettera al Ministro della giustizia Andrea Orlando e al capo del Dap relativa alla situazione di sovraffollamento della struttura, solo parzialmente riaperta, della Casa di reclusione di Alba (CN) e rinnovato sollecito per un progetto di ripristino complessivo dell'Istituto;
- Lettera al capo del Dap e al provveditore regionale sulla preannunciata riapertura della sezione ex articolo 41bis presso l'Istituto penitenziario di Cuneo e sulle preesistenti criticità logistiche;
- Lettera al capo del Dap sulla mancata o tardiva liquidazione dei "gettoni di presenza" per frequenza dei corsi di formazione svolti all'interno delle strutture penitenziarie;
- Lettera al provveditore regionale e ai direttori dei carceri interessati circa l'attivazione dello "Sportello di orientamento legale" dell'Ordine degli avvocati di Cuneo;
- Lettere al Dap relative alle criticità della "Casa lavoro" e al ritardato avvio dell'attività produttiva sartoriale presso la Casa circondariale di Biella;
- Nota al Prap sulle linee programmatiche del "Progetto Libero" della Compagnia di San Paolo e sul coinvolgimento del territorio e delle istituzioni;
- Lettera al Prap e ai Garanti comunali relativa alla situazione dei detenuti "sex-offenders" presso gli Istituti penitenziari di Biella, Torino e Vercelli;
- Lettera al Dap e al Prap circa la grave criticità dovuta al ridimensionamento delle piante organiche del personale educativo e trattamentale;
- Interlocuzione con il Dap sulle modalità d'accesso delle figure ex articolo 67 negli Istituti penitenziari.

Regione Piemonte:

- Lettera a Marina Gentile della Direzione assistenza sanitaria e sociosanitaria territoriale della Regione Piemonte su rapporti fra familiari dei pazienti e personale sanitario all'interno delle strutture penitenziarie piemontesi;
- Lettera all'Assessore regionale alle Politiche sociali Augusto Ferrari sulla ricostituzione dei Gruppi operativi locali (Gol) sul carcere;
- Lettere al responsabile del settore Politiche del lavoro della Regione sull'attuazione dello strumento dei "Buoni servizio lavoro" a sostegno delle fasce deboli e svantaggiate, che includono anche i detenuti, gli ex-detenuti e le persone ammesse a misure alternative;
- Relazione preliminare del sottogruppo di monitoraggio del "Gruppo Tecnico interistituzionale Sanità penitenziaria" inviata al responsabile del settore assistenza sanitaria e sociosanitaria territoriale della Direzione sanità della Regione, Vittorio Demicheli;
- Relazione all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e ai singoli consiglieri regionali sull'interpretazione della circolare del Dap per l'ingresso dei collaboratori delle figure autorizzate alle viste in carcere ex articolo 67 o.p.;
- Relazione di ricognizione dello stato dell'arte delle strutture sportive e palestre all'interno delle carceri piemontesi;
- Relazione all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale sulla proposta di legge relativa alle figure di garanzia della Regione Piemonte.

Altre autorità:
- Lettera alla Procuratrice della Repubblica presso il Tribunale per i minori, Annamaria Baldelli, relativa alle procedure di riconoscimento dei minori ospiti dei Cpr;
- Relazione al Procuratore di Ivrea (To) sulle gravi criticità specifiche denunciate da detenuti (già inviata all'attenzione del Collegio del Garante nazionale);

  Riguardo al focus del Garante, si elenca quanto segue:
- segnalazioni specifiche e nominative su casi sanitari alle Asl di competenza;
- segnalazione specifiche e nominative su casi di trasferimenti o avvicinamento al Prap o al Dap;
- segnalazioni al Prap su questioni di lavoro o trattamento;
- monitoraggio dell'implementazione della rete dei servizi della sanità penitenziaria attraverso il coordinamento del sottogruppo per il monitoraggio del gruppo tecnico interistituzionale della sanità penitenziaria presso l'Assessorato regionale alla Sanità;
- costruzione della rete territoriale per il monitoraggio delle situazioni critiche presso il cpr;
- partecipazione al processo di attivazione e di presa in carico dei soggetti in uscita dalle Rems e soprattutto in alternativa ai percorsi detentivi;
- attivazione di iniziative e progetti da parte della Regione e degli Enti locali, con particolare riferimento alle persone in esecuzione penale interna o esterna.

http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dei-detenuti

Puglia

Pietro Rossi

Con legge regionale n. 180 del 2017, è stata approvata una importante modifica della precedente legge regionale n. 4 del 2010 che consente il recupero e il riutilizzo di ausili protesici e tecnici.

L'articolo 32 della legge regionale n. 4 del 25 febbraio 2010, "Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali", così riformato, ha l'obiettivo di consentire il recupero e il successivo riutilizzo di protesi e ausili messi a disposizione dei pazienti dal Sistema sanitario pubblico (carrozzine, seggiolini, letti, protesi, dispositivi acustici, ecc.). Cessato l'uso, tali presidi non saranno più buttati via o destinati all'abbandono ma le Asl provvederanno al loro recupero, alla loro manutenzione e sanificazione, destinandoli così a nuovi utilizzi. Ciò porterà innegabili risparmi per la collettività pugliese stimati nel 50% della spesa per l'acquisto di protesi e dispositivi, che, nel solo 2015, ha superato i trenta milioni di euro.

Inoltre, grazie alla legge approvata, sarà possibile sviluppare iniziative imprenditoriali, anche di rilevanza sociale, finalizzate al recupero e riutilizzo di presidi e ausili sanitari. È quello, ad esempio, che si sta facendo con il progetto "Atelier dell'ausilio", grazie al quale, attraverso la realizzazione di officine per il recupero di presidi nella Casa Circondariale di Lucera e nella zona industriale di Cerignola, si sta sperimentando un processo di inclusione socio-lavorativa di detenuti e altri soggetti sottoposti a misure restrittive.

Un progetto sostenuto dalla Fondazione "Con il Sud", attraverso l'Iniziativa "Carceri 2013", e promosso da un nutrito partenariato (in qual-

che modo condotto dall'Ufficio del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà) che ha già prodotto la costituzione e l'avvio di una impresa sociale che si occupa delle operazioni di ritiro, manutenzione e riconsegna degli ausili sanificati. Il progetto ha in corso convenzioni stipulate con le Aziende sanitarie Locali di Foggia, Brindisi, Taranto, Barletta-Andria-Trani.

Il 6 dicembre del 2016, con deliberazione del Consiglio comunale, è stata istituita la figura del Garante territoriale del Comune di Taranto; il 24 aprile del 2017 il Comune di Trani, con analoga procedura ha istituito il proprio Ufficio del garante; con deliberazione n. 79 del 6 novembre del 2017, il Consiglio comunale di Lecce ha istituito il proprio presso il comune di Lecce. Le procedure concorsuali per l'individuazione dei candidati da sottoporre al vaglio dei rispettivi Consigli comunali per la designazione, sono state avviate a Taranto e a Lecce. In tutti e tre i casi, vengono adottati iter procedurali dello stesso tipo di quello dell'istituzione del Garante regionale.

La maggior parte dell'attività del Garante regionale si è concentrata negli Istituti penitenziari presenti in Regione e presso le Rems di Spinazzola e Carovigno.

La questione psichiatrica continua a costituire una emergenza. In pochi isolati casi, alcuni soggetti per i quali è stata comminata la misura di sicurezza, restano in attesa di un posto disponibile presso una Rems. Pur non avendo titolo a essere ristretti presso un Istituto di pena, dove in effetti si trovano (un fenomeno che pare in netta regressione, considerato che fino alla fine dello scorso anno pareva connotarsi come una vera e propria emergenza). Mentre si moltiplicano i casi di persone che patiscono un sofferenza psichiatrica insorta in corso di espiazione di pena.

Presso la Casa circondariale di Bari è in corso un progetto sperimentale nell'ambito di attività di animazione, condotto da un'organizzazione di terzo settore, sostenuta dall'Ufficio del Garante, che sta offrendo opportunità di progressiva socializzazione tra soggetti affetti da patologia psichiatrica. Il progetto, appena sarà definito, verrà proposto a Lecce dove è presente la sezione di "osservazione" ex articolo 132 o.p.
Si consolida la collaborazione con le Associazioni di volontariato – con cui sono stati stipulate convenzioni – con la strutturazione di un sistema di incremento dell'assunzione di informazioni utili alla presa in carico di utenti istanti. I volontari che coadiuvano l'Ufficio del Garante e che conferiscono all'ufficio stesso informazioni che risultano di competenza del Garante stesso, affrontano periodicamente un percorso di aggiornamento professionale per la condivisione di informazioni e "linguaggi" propri del mondo dell'esecuzione penale, talché risultano orientati all'espletamento di un servizio di tipo omogeneo nell'offerta e nella tecnica di ascolto, seppure nell'autonomia e nella specificità delle competenze e delle matrici formative rispettive. Il prossimo corso di aggiornamento avrà luogo entro il mese di giugno, a cura del Dipartimento di scienze politiche dell'Università degli studi di Bari, sulla scorta di un protocollo d'intesa stipulato nel mese di marzo 2018.

Il Garante è impegnato nell'ascolto diretto dei detenuti, per una media di due volte a settimana. Le richieste di colloquio pervengono attraverso corrispondenza per posta ordinaria, inoltrata dai diretti interessati oppure da congiunti; pervengono anche i moduli di richiesta (il modello 393 Amministrazione penitenziaria.) inoltrate all'Ufficio dalle aree trattamentali oppure dalle Direzioni degli Istituti, tramite e-mail. L'attuale carico funzionale è composto da un numero complessivo di oltre 150 utenti, così suddivisi:
- 62 detenuti della Casa circondariale di Bari, tutti maschi di età compresa tra i 20 ai 65 anni, 13 di questi sono stranieri di età compresa dai 20 ai 35 anni;

- nella Casa circondariale di Lecce sono stati ascoltati 42 detenuti, 29 maschi e 13 femmine;
- nella Casa circondariale di Trani maschile, 12 detenuti e nell'Istituto femminile 13 detenute;
- nella Casa circondariale di Brindisi, 15 detenuti maschi;
- nella Casa circondariale di Foggia, 5 detenuti maschi;
- nell'Istituto di Reclusione di Turi, 8 detenuti maschi;
- nella Casa circondariale di Altamura, 4 detenuti maschi;
- nella Casa circondariale di Lucera, 2 detenuti maschi;
- nella Casa circondariale di Taranto, 6 detenuti maschi e 3 detenute femmine.

La gran parte delle persone detenute che ne fa richiesta viene incontrata e ascoltata più volte, anche successivamente al superamento (parziale o totale) del problema oggetto dell'istanza. I casi affrontati, pur nella loro eterogeneità, riguardano prevalentemente questioni sanitarie e di rapporti con gli affetti esterni, supporto a richieste di trasferimento in strutture più vicine alla famiglia e richieste di intervento del Garante per la tutela dei diritti dei detenuti nella vita quotidiana in carcere (difficoltà a telefonare, lettere e pacchi non ricevuti, smarrimento di posta e istanze). Spesso vengono inoltrate richieste per sostegno nel disbrigo di pratiche relative a questioni previdenziali e lavorative, per le quali sono attivi progetti di cosiddetto mutualismo negli Istituti di Bari e di Lecce (a cura di Enti del terzo settore sostenuti da questo Ufficio) che presto verranno adottati anche a Turi e Taranto.

Nel corso di trasferimenti intraregionali non richiesti, viene curata con particolare attenzione la continuità della presa in carico, con la segnalazione del caso alle Organizzazioni di volontariato collegate alle attività promosse dal Garante, che concorrono a vigilare sulla evoluzione delle questioni oggetto delle istanze.

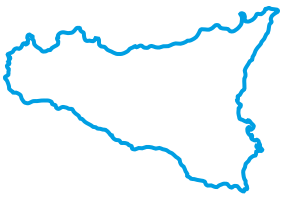
Occorre poi menzionare le ricorrenti occasioni di confronto "in plenaria", in occasioni di periodici incontri con le comunità detenute, sia direttamente richieste, sia procurate dal Garante, in concomitanza con manifestazioni pubbliche (convegni, spettacoli, presentazioni di progetti di animazione culturale o di formazione lavorativa).

A Lucera, Trani, Bari, Brindisi e Taranto sono in corso le più significative iniziative per l'accoglienza dei minorenni in visita ai congiunti ristretti in carcere. Altre esperienze che per il momento risultano disperse ma che presto saranno riattivate, hanno avuto luogo a Turi e Altamura. È preciso e inderogabile intendimento quello di dar seguito a iniziative di accoglienza e di sostegno alla esperienza genitoriale, in tutto il territorio regionale. All'uopo a Lucera, alla fine dello scorso anno, l'Ufficio del garante ha sostenuto un corso di formazione, col patrocinio dell'Associazione nazionale Bambini senza sbarre, finalizzato alla realizzazione di un network regionale tra le varie organizzazioni che si rendono interpreti di questo processo di aiuto, scambiandosi modelli di azione mutuabili e replicabili.

Migranti trattenuti

La partecipazione al progetto Fami del Garante nazionale per il monitoraggio dei rimpatri forzati, con la costruzione di una Rete nazionale, ha di recente rilanciato le attività di controllo, nonché quella di ricerca, in *partnership* con il Dipartimento di scienze politiche, con la previsione dell'imminente aggiornamento dei dati di cui al sito www.osservatoriomigranti.org.

http://garantedetenuti.consiglio.puglia.it



Sicilia

Giovanni Fiandaca

Si premette che l'Ufficio del Garante per la regione Sicilia, in conformità alle sue espresse competenze, ha rivolto la sua attenzione alla realtà carceraria siciliana sotto diversi aspetti di seguito specificati.

Fuori dal mondo carcerario l'Ufficio ha intrattenuto un rapporto di collaborazione con l'Ufficio del Garante nazionale nell'ambito del progetto Fami, "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati". In particolare, alcuni funzionari dell'ufficio hanno partecipato a Roma l'11 dicembre 2017 al seminario organizzato dal Garante nazionale sul tema "La tutela dei diritti nelle operazioni di rimpatrio forzato"; hanno svolto attività di confronto e formazione con funzionari ed esperti dell'ufficio del Garante nazionale nel periodo 22-25 gennaio 2018 in vista del coinvolgimento nell'operazione di monitoraggio di una fase di pre-partenza svoltasi presso l'aeroporto di Palermo-Punta Raisi in data 25 gennaio 2018. L'ufficio del Garante regionale quindi è stato inserito nella programmazione delle attività di monitoraggio del primo semestre 2018, con una seconda fase che si sarebbe dovuta svolgere nel periodo 12-16 marzo 2018, poi di fatto rinviata.

Nell'ambito delle attività svolte rispetto all'universo carcerario, rientrano le visite effettuate nel periodo marzo 2017- marzo 2018 nelle seguenti carceri:
- Istituto penitenziario "Pagliarelli" di Palermo, 3 marzo 2017;
- Istituto penitenziario di Caltanissetta, 27 marzo 2017;
- Istituto penitenziario "Ucciardone" di Palermo", 21 marzo 2017;
- Istituto penitenziario "Pagliarelli" di Palermo, 24 aprile 2017;
- Istituto penitenziario di Agrigento, 27 aprile 2017;
- Istituto penitenziario di Termini Imerese, 21 settembre 2017;
- Istituto penitenziario di Augusta, 30 ottobre 2017;
- Istituto penitenziario di Siracusa, 31 ottobre 2017;
- Istituto penitenziario "Pagliarelli" di Palermo, 6 dicembre 2017;
- Istituto penitenziario di Catania, 10 gennaio 2018;
- Istituto penitenziario di Termini Imerese, 16 marzo 2018;
- Istituto penitenziario di Giarre, 22 marzo 2018;
- Istituto penitenziario di Caltagirone, 23 marzo 2018.

Inoltre il Garante ha accompagnato una troupe della Rai del Tgr-Sicilia all'Istituto penitenziario "Pagliarelli" di Palermo il 29 marzo 2017.

Le visite suddette, tutte senza preavviso, sono state motivate dalla duplice esigenza di verificare in generale le condizioni di vita carceraria e di svolgere colloqui con alcuni detenuti su loro preventiva richiesta. L'impressione complessiva può essere sintetizzata nel seguente modo: ancorché le diverse situazioni carcerarie prese in considerazione non siano risultate omogenee sotto i diversi profili delle condizioni strutturali degli edifici, degli spazi a disposizione nelle celle, dei regimi penitenziari applicati (regime aperto o meno, sorveglianza dinamica e così via), dei locali a disposizione per la socialità, delle aule per le attività scolastiche e formative, dell'impiantistica sportiva, in nessun Istituto, tuttavia, si sono riscontrate criticità tali da suscitare particolari allarmi e la necessità di urgenti interventi risolutori.

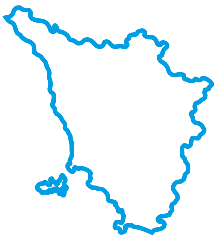
Invero, tra le criticità meritevoli di segnalazio-

ne, emergono in particolare: il manifestarsi di fenomeni di umidità in diversi Istituti per infiltrazione dovuta essenzialmente a insufficiente manutenzione degli stessi; la difficoltà in alcuni Istituti di garantire con continuità il funzionamento delle docce con acqua calda e la mancanza o insufficienza di riscaldamento (e, altresì, in particolare negli Istituti dei distretti del catanese e del siracusano, un insufficiente approvvigionamento idrico che comporta la necessità di una distribuzione razionata dell'acqua); sul versante poi dei servizi, è in particolare da segnalare che non sempre il Servizio sanitario risulta soddisfacente, specie sotto il profilo dei tempi lunghi necessari, in molti casi, per ottenere visite specialistiche o altri interventi sanitari esterni.

Per quanto concerne le criticità di tipo strutturale, questo ufficio del Garante ha più di una volta scritto al Dap e al Prap per evidenziare la necessità – peraltro in più occasioni precedentemente segnalate dai direttori delle carceri interessate – di destinare le risorse per progetti di intervento idonei a eliminare le criticità in questione. Parimenti, rispetto ai servizi, questo Garante ha incontrato sia il precedente, sia l'attuale Assessore regionale alla salute per sollecitare loro l'individuazione di procedure più idonee a ridurre i tempi di attesa per le prestazioni sanitarie extra-murarie. Sempre nell'ambito delle interlocuzioni con gli Assessori alla salute, questo Garante ha, altresì, segnalato l'insufficiente disponibilità di posti per il ricovero di detenuti affetti da disturbi mentali nelle sole due Rems esistenti in Sicilia, e la conseguente lunga attesa con permanenza in sedi improprie dei detenuti interessati.

Questo Ufficio del Garante si è inoltre preoccupato di fornire un contributo alle attività culturali e ricreative intramurarie stipulando, in particolare, una convenzione con il Conservatorio di musica "Vincenzo Bellini" di Palermo che ha consentito la realizzazione di quattro concerti presso gli Istituti di Agrigento, Messina, Catania Piazza Lanza e "Ucciardone" di Palermo, i cui costi sono stati sostenuti con risorse della Regione.

http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_PresidenzadellaRegione/PIR_UffGarantedetenuti



Toscana

Franco Corleone

I detenuti presenti in Toscana al 31 dicembre 2017 erano 3.281 (dei quali 129 donne e 1.617 stranieri), mentre erano 3.276 al 31 dicembre 2016 (di cui 115 donne e 1.567 stranieri) e 3.260 al 31 dicembre 2015 (di cui 117 e 1.511 stranieri). Sono dati che confermano la crescita, lenta ma continua, della reclusione, nonché, ancora più evidente, la sovrarappresentazione degli stranieri.

Nel corso del 2017, la geografia penitenziaria toscana ha visto l'avvicendamento di alcuni direttori penitenziari, nonché l'arrivo del provveditore regionale: il carcere di Firenze "Sollicciano" ha finalmente, dopo anni di precarietà, un direttore stabile, mentre è stato confermato il direttore del carcere di Prato; si è ancora in attesa di una figura direttiva stabile per il carcere di San Gimignano, che sconta da sempre una situazione di gravi carenze strutturali (la più incredibile è la mancanza di acqua potabile) e di collegamenti ai mezzi di trasporto, che rendono sia il lavoro dei detenuti, che le visite dei familiari quasi impossibili. Anche altre questioni restano irrisolte: ad esempio nel carcere di Pisa in cui il reparto femminile è stato ristrutturato due anni fa realizzando dei bagni a vista, e nel reparto alta sicurezza di Livorno dove la cucina, grande e ben attrezzata, non è mai stata aperta perché non è possibile certificarla per irregolarità nella realizzazione delle colonne di sostegno. Una buona notizia invece è rappresentata dalla chiusura nel febbraio del 2017 dell'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino (FI). Il carcere di Empoli è stato chiuso e sono in corso i lavori per l'utilizzo come Rems. Vi è stata l'apertura di due strutture per la libertà vigilata e l'inizio delle procedure per la costruzione della Rems definitiva a Volterra.

Il Garante ha presentato la propria relazione sulla propria attività 2016 al Consiglio regionale alla fine di aprile del 2017. La relazione è stata approvata dalle due Commissioni Affari istituzionali e Sanità, e poi dall'Assemblea del Consiglio regionale nel giugno del 2017.

La figura del Garante per i diritti dei detenuti è regolata dalla Legge regionale n. 69/2009, che ne delinea una competenza ampia su tutti i luoghi di privazione della libertà personale. L'articolo 1 infatti prevede che il Garante «svolge la sua attività a favore delle persone sottoposte a misure restrittive delle libertà personali come, in particolare, i soggetti presenti negli Istituti penitenziari, negli Istituti penali per minori, negli Ospedali psichiatrici giudiziari, i soggetti ospitati nei centri di identificazione ed espulsione (Cie), i soggetti presenti nelle strutture sanitarie in quanto sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio».

La Regione Toscana è intervenuta nel processo di riordino della sanità penitenziaria già nel 2015, con la deliberazione della Giunta regionale: Delibera della Giunta regionale n. 873 del 14/09/2015, che recepisce l'accordo raggiunto in sede di Conferenza Unificata n. 3/CU del 22/01/2015 (linee guida a livello nazionale per l'erogazione dei servizi e per la realizzazione delle reti sanitarie regionali e nazionali) e approva le linee guida per l'erogazione dell'assistenza sanitaria alle persone detenute negli Istituti toscani. I Servizi sanitari penitenziari entrano a far parte della rete dei servizi sanitari regionali. Nel 2017 ha invece predisposto un piano triennale con obiettivi prioritari per la tutela della salute in carcere nel triennio 2017-2019, tra cui la tutela della salute mentale, le dipendenze, la promozione di corretti stili di vita, la tutela della salute dei minori nel centro di prima accoglienza e nei due Ipm di Firenze e Pontremoli, l'aggiornamento delle Linee guida

per la prevenzione del rischio suicidario.

Le delibere che hanno disciplinato le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza sono: n. 231 del 9/3/2015, n. 380 del 30/3/2015, n. 666 del 25/5/2015. Il Servizio sanitario regionale nel suo complesso è invece disciplinato dalla legge regionale 40/2005, più volte modificata. Nel quadro degli atti regionali si possono inserire anche i protocolli siglati dal Prap con la Regione Toscana. Uno per il rischio suicidi (siglato in data 27 gennaio 2010), a cui hanno fatto seguito le Linee di indirizzo emanate dalla Giunta Regionale con Deliberazione 3 ottobre 2011, n. 842. Un altro, insieme anche alle Università di Firenze, Pisa e Siena, per l'istituzione del Polo universitario penitenziario. Inoltre il protocollo approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 301 del 16 aprile 2014 sulla realizzazione di azioni congiunte nel settore dell'istruzione, formazione, orientamento e lavoro.

Il Garante Franco Corleone risponde con continuità alle istanze dei detenuti, che pervengono prevalentemente via lettera dalle carceri toscane. Alcune arrivano da fuori Regione, e tramite altri mezzi (telefono, e-mail) da parenti dei detenuti e da altri Garanti. Una delle richieste più comuni è il supporto nel trasferimento verso altri Istituti, prevalentemente per motivi familiari. Numerosi sono i problemi di salute, sia fisica che mentale, non adeguatamente affrontati in carcere, che vengono segnalati. L'accesso ai permessi e alle misure alternative, nonché il mantenimento delle relazioni affettive e familiari sono anch'essi temi frequenti. Il Garante visita regolarmente le carceri della Toscana, per verificarne le condizioni e per incontrare i detenuti. Spesso i casi più gravi, con i quali non è sufficiente lo scambio epistolare, vengono incontrati direttamente durante le visite, o vengono fatte visite *ad hoc* per incontrarli.

Il tema della salute dei detenuti ha ricevuto un'attenzione costante: la gestione penitenziaria delle tossicodipendenze, con uno sguardo particolare alle problematiche degli stranieri tossicodipendenti, delle disponibilità e mutabilità delle cure dentistiche, l'organizzazione dei servizi penitenziari fatta dalla Regione, l'accesso alle procedure per il riconoscimento dell'invalidità da parte dei detenuti, la progettazione di percorsi di recupero per i cosiddetti *sex offender.*

Il Garante ha inoltre seguito da vicino il processo di superamento degli Opg, e l'apertura della Rems di Volterra, nonché delle strutture intermedie previste dalle norme regionali della Toscana. A queste ha fatto visita con continuità, tenendo sotto controllo le questioni generate dall'applicazione della nuova disciplina (esecuzione delle misure di sicurezza provvisorie ex articolo 206 c.p. e destinazione dei condannati con infermità sopravvenuta ex articolo 148 c.p.). La salute, fisica e mentale, in carcere e nelle Rems, sono stati tutti temi di costante dialogo con l'Assessore alla sanità della Regione Toscana, Stefania Saccardi, attraverso incontri di discussione e corrispondenza. La salute psichiatrica è stata oggetto dell'attività del Garante anche come attenzione allo svolgimento delle cure in regime di Tso. Sul tema è stato avviato un rapporto con l'Agenzia regionale di sanità Toscana (Ars) per lo studio delle casistiche.

Il Garante ha altresì operato una ricognizione degli usi in merito al consumo di bevande alcoliche nelle carceri, tramite richiesta ai direttori degli Istituti penitenziari della Toscana. Essendo purtroppo note le pratiche di accumulo e auto distillazione di sostanze alcoliche diffuse nelle celle, lo scopo è stato quello di suggerire modalità di riduzione del danno e di educazione al consumo consapevole, come la possibilità di consumare modiche quantità di alcol (vino o birra) in spazi comuni, con scopo ricreativo e senza uso di bottiglie o altri contenitori da asporto.

Il Garante ha inoltre richiamato l'attenzione

del nuovo provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria sulle problematiche delle carceri toscane. Alcune richieste di informazioni sono state in particolare indirizzate al nuovo provveditore regionale riguardo a varie questioni: eventi critici e manifestazioni di protesta dei detenuti, presenza di detenuti italiani senza documenti d'identità e di apolidi senza documenti, assenze del personale di Polizia penitenziaria. Inoltre, in seguito a un caso di aggressione in cella con esito mortale, si è chiesto conto delle condizioni del carcere di San Gimignano e della gestione sanitaria dei detenuti con problemi psichici.

Vi è stato l'intervento del Garante anche in relazione alla tutela della *privacy* delle persone detenute: a seguito della sua segnalazione al Garante per la *privacy* di un caso di uso improprio dei dati sanitari raccolti nel reparto femminile dell'Istituto di Firenze "Sollicciano"; la vicenda è ora pendente davanti al Tribunale di Roma, che ha integrato il contraddittorio nei confronti del Garante, con udienza fissata il 29 maggio prossimo.

Riguardo ai *focus* degli ambiti operativi, il Garante della Toscana sottolinea che l'attività del Garante ha avuto come luoghi privilegiati gli Istituti penitenziari e le Rems. In Toscana non sono al momento presenti strutture di trattenimento per migranti, dunque necessariamente non vi è stato il loro monitoraggio, anche se la competenza è in astratto prevista dalla legge regionale 69/2009. La tematica dei Tso è stata presa in carico, ma nessuno Spdc è ancora stato monitorato.

http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=42&nome=gdetenuti

Provincia Autonoma Trento (Trentino alto Adige)

Antonia Menghini

Dopo un lungo e travagliato *iter*, con legge provinciale n. 5 del 20 giugno 2017, è stata istituita la figura del Garante dei diritti dei detenuti per la Provincia autonoma di Trento. Nello specifico, il Garante è scelto fra cittadini che offrono garanzia di probità, indipendenza, obiettività, competenza, riservatezza e capacità nell'esercizio delle funzioni loro affidate e che sono in possesso dei seguenti requisiti: qualificata competenza ed esperienza professionale almeno quinquennale in ambito penitenziario o nel campo delle scienze giuridiche, delle scienze sociali o dei diritti umani, anche come rappresentante di associazioni o formazioni sociali.

In particolare, il neo introdotto articolo 9 bis della legge provinciale sul Difensore civico, del 20 dicembre 1982, n. 28 definisce la competenza specifica del Garante, limitandola alle persone presenti negli Istituti penitenziari, a quelle soggette a misure alternative di detenzione e agli internati nelle Rems. Rispetto ad altre realtà, dunque, ove la figura è preposta anche alla tutela di altri soggetti "comunque privati della libertà personale", l'ambito operativo del Garante della Provincia autonoma appare più circoscritto.

Oltre a ciò il nuovo articolo 9 bis prevede, al primo comma, che sia il Garante dei diritti dei minori, sia quello dei diritti dei detenuti, «operano in autonomia nello svolgimento delle proprie funzioni e collaborano con il difensore civico». Al comma secondo, la norma precisa

che il Difensore civico assume il ruolo di coordinatore delle due figure neo istituite, con poteri specifici anche quanto alla suddivisione dei casi e al relativo potere di avocazione. Infine, il nuovo articolo 9 bis, dopo aver chiarito il ruolo della figura del Garante con riferimento all'affermazione e alla tutela dei diritti dei detenuti, precisa che «il Garante promuove interventi, azioni e segnalazioni finalizzati ad assicurare, nel rispetto dell'ordinamento statale e dell'ordinamento penitenziario in particolare, l'effettivo esercizio dei diritti delle persone presenti negli Istituti penitenziari, anche attraverso la promozione di protocolli d'intesa tra la Provincia e le Amministrazioni statali competenti».

Per la nomina, che è di competenza del Consiglio provinciale, è stato previsto il *quorum* qualificato dei due terzi. La durata coincide con il mandato del Difensore civico che scade con il Consiglio provinciale che l'ha nominato, salvo il regime di *prorogatio.* Ciò di fatto comporta, vista la nomina dell'attuale Garante intervenuta con delibera consiliare del 4 ottobre 2017, che il mandato spirerà già a ottobre 2018. È stata eccezionalmente prevista la sua rieleggibilità, di regola esclusa, per un secondo mandato, solo per la brevità del mandato assegnato. Ciò evidentemente sempre che il Consiglio provinciale neo eletto ritenga di rinnovare la propria fiducia.

Si precisa che, in quanto Garante di una Provincia autonoma, il Garante nazionale ha provveduto ad assimilare la sua posizione a quella dei Garanti regionali. Ciò avrebbe potuto consentire l'inclusione nell'importante progetto di realizzazione della rete Npm coordinata dal Garante nazionale. Per prendere parte al progetto sono però richiesti alcuni criteri legati alla procedura di nomina, alla durata della carica, all'estensione dell'oggetto della funzione e agli obblighi di riservatezza che la legge provinciale non prevede: sia il requisito legato alla durata del mandato, che dovrebbe essere del tutto indipendente da quella dell'organo politico che elegge il Garante, sia il requisito legato all'oggetto della funzione, che dovrebbe estendersi a tutti i luoghi di privazione della libertà personale, non risultano in linea. Ciò ha pertanto comportato, almeno nell'immediato, l'impossibilità di far parte della rete Npm.

Il Ministero della giustizia, la Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, nel settembre 2012, hanno sottoscritto un'intesa istituzionale finalizzata a prevedere un'azione integrata e una collaborazione nell'esercizio delle attività di rispettiva competenza per favorire il trattamento, la formazione, l'orientamento al lavoro e il reinserimento sociale dei minori entrati nel circuito penale, dei soggetti sottoposti a restrizione della libertà e a misure alternative alla detenzione, nonché l'attuazione di percorsi di mediazione e ricomposizione del conflitto. L'intesa istituzionale, che ha sostituito il protocollo tra la Provincia autonoma di Trento e il Ministero della giustizia del 12 novembre 1993, avendo una validità quinquennale, è scaduta nel settembre 2017. Ai fini della predisposizione di una nuova proposta d'intesa è stata coinvolta anche la Garante dei detenuti. Nello specifico, secondo quanto previsto dall'articolo 1, l'intesa disciplina la programmazione e la realizzazione di forme di collaborazione inter-istituzionali per la promozione e l'attuazione delle seguenti iniziative:

- trattamento e reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti e dei soggetti sottoposti a misure alternative alla detenzione, a sanzioni sostitutive, a misure di sicurezza e ad altre misure, nonché dei minori entrati nel circuito penale;
- realizzazione di percorsi di inserimento sociale dei minori entrati nel circuito penale, con particolare attenzione agli ambiti dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro e delle attività di socializzazione;
- sviluppo di percorsi di ricomposizione del conflitto aperto dal reato attraverso azioni sia di mediazione tra autore e vittima sia di riparazione dell'offesa e/o del danno.

Per l'attuazione dell'intesa è stata istituita una Commissione tecnica composta dai dirigenti dei Servizi della Provincia autonoma di Trento interessati per competenza, dal dirigente del provveditorato regionale di riferimento, dal direttore della Casa circondariale di Trento, dal dirigente del Centro per la giustizia minorile di riferimento e da due rappresentanti del terzo settore. La Commissione ha il compito di proporre alla Giunta provinciale il programma annuale degli interventi, nonché di verificare periodicamente lo stato di attuazione dell'intesa e del programma stesso.

Fin dall'inizio del mandato, il Garante ha cercato di coprire le attività da svolgere sia dentro che fuori dal carcere. Fuori dal carcere in questi primi tre mesi, oltre ai colloqui con i parenti dei detenuti e con i detenuti in misura alternativa e ai contatti con gli altri Garanti, è stata svolta un numero significativo di incontri con tutti i referenti istituzionali e con tutti gli operatori variamente coinvolti nel sistema carcere: l'Ufficio di sorveglianza, l'Uepe di Trento, l'assessore provinciale alla salute e politiche sociali, le cooperative sociali operanti all'interno del carcere e il relativo Consorzio "Consolida", la realtà del Volontariato in carcere. Inoltre il Garante ha incontrato il Vescovo, e il cappellano. Quale Garante della Provincia autonoma il Garante ha partecipato alle riunione dei Garanti regionali a Roma.

Il Garante ha poi lavorato nell'ambito della sensibilizzazione del territorio con l'organizzazione di un convegno sul tema "Misure alternative alla detenzione e reinserimento sociale" e la partecipazione a diversi seminari e incontri.

Per quanto riguarda l'attività svolta all'interno della struttura di Spini di Gardolo, sono stati incontrati il direttore, il comandante e tutti gli operatori (agenti di Polizia penitenziaria, medici e psichiatri, educatori, amministratori). Il Garante ha poi visitato le nove sezioni che compongono la struttura, al fine di presentarsi ai detenuti. A novembre sono iniziati i colloqui individuali con le persone detenute. La mole di richieste è davvero imponente: le domande di colloquio pervenute fino a dicembre sono più di 200 e circa 80 i colloqui fatti. Altri colloqui sono avvenuti a seguito di segnalazione diretta degli operatori. Inoltre, durante ogni visita il Garante si reca nei reparti di isolamento e di infermeria per verificare la presenza di eventuali criticità.

Le visite in carcere sono state circa venti. Inoltre è stata visitata la Rems di Pergine prendendo contatti con il responsabile, dott. Gasperi, con gli operatori e con gli internati.

Problematicità riscontrate.

Manutenzione della struttura: risulta di immediata percezione, anche per chi entri per la prima volta nella Casa circondariale di Spini di Gardolo, la cattiva situazione manutentiva in cui l'edificio si trova. Per le caratteristiche di una struttura di questo tipo, infatti, il costo della manutenzione ordinaria risulta particolarmente alto. La cifra stanziata annualmente dal Dap per la manutenzione ordinaria risulta invece essere del tutto insufficiente ed incapiente rispetto a una struttura "moderna" come quella di Spini, tanto è vero che solo a seguito di innumerevoli richieste dell'area contabile la cifra originariamente stanziata, pari a euro 18.000 per l'anno 2017, è stata aumentata a euro 30.548, ma appare comunque largamente incapiente rispetto alle spese che vengono sostenute nell'anno (di molto superiore ai 100.000 euro la spesa sostenuta per la manutenzione ordinaria l'anno precedente e presente a bilancio in conto residuo). Ciò ha fatto sì che di anno in anno le condizioni dello stabile registrassero un progressivo deterioramento. Allo stato, già l'intero piano secondo della sezione femminile risulta inutilizzato e, se non adeguatamente "recuperato", diverrà anche inagibile. Oltre a ciò vi sono intere zone ove si nota la presenza di infiltrazioni d'acqua dal tetto o la presenza di umidità sulle pareti.

Inoltre vi sono piastrelle, battiscopa e pannelli del controsoffitto danneggiati o rimossi. Da ultimo anche tutta la dotazione tecnologica su cui poggia in gran parte la sorveglianza sta scontando l'obsolescenza delle forniture: solo per fare un esempio gli schermi video della sala regia cominciano ad essere considerevolmente danneggiati. La struttura purtroppo patisce il rischio concreto, che per certi spazi è già divenuto certezza, di un degrado tale da non poter più essere sanato con interventi di ordinaria amministrazione. Ciò con una compromissione importante dell'ingente investimento fatto in origine per la costruzione della struttura da parte della Provincia autonoma di Trento e con una prospettiva, neppure troppo remota, di "perdere" interi spazi, così sottratti alle attività trattamentali.

Sovraffollamento: non si può non tenere in considerazione che le presenze sono nel tempo, soprattutto negli ultimi due anni, sensibilmente aumentate. Sulla base dell'accordo originario con la Provincia, la capienza ordinaria era stata fissata in 240 presenze. Oggi, il numero è stato rideterminato dal Dap in 418 unità, capienza che assicura uno spazio pro-capite non inferiore ai 3 mq. Alla data del 31 dicembre 2017, le presenze risultavano ammontare a 297 detenuti (con 21 donne), di cui 215 definitivi. La percentuale dei detenuti stranieri/extracomunitari era pari al 72%. Alle carenze del personale è corrisposta una graduale crescita della popolazione carceraria, con evidente aggravio di mansioni. La crescita numerica dei ristretti e l'apertura delle due sezioni cosiddette "protette" ha implicato, soprattutto nelle sezioni comuni, la necessità di aggiungere una terza branda nelle celle, oltre al letto a castello. Se è pur vero che quindi, rispetto allo standard minimo europeo riconosciuto a Strasburgo, la Casa circondariale di Spini appare non presentare un sovraffollamento tale da generare situazioni potenzialmente in violazione dell'articolo 3 della Cedu, tuttavia la situazione appare preoccupante, soprattutto rispetto all'organico del personale che è rimasto quello definito sulla base di una capienza di 240 unità.

Disagio psichico: fin dalle prime visite in carcere, è emerso come il disagio psichico sia una questione nevralgica e troppe volte insoluto, nonostante il buon supporto medico e psichiatrico che il servizio sanitario assicura. Il detenuto affetto da disagio psichico che si ritrova in carcere non ha al momento una sua collocazione specifica nella struttura. La scelta alla fine è quasi sempre quella di una collocazione nella sezione infermeria, anche se questa dovrebbe essere una soluzione solo temporanea. Il detenuto in questo modo non ha alcun accesso alle attività trattamentali e finisce col vivere in una situazione che evidentemente, alla lunga, rischia talvolta di compromettere ulteriormente il suo quadro di stabilità psichica ed emotiva.

Personale: è di indubbia evidenza che la mancanza di personale, in prima battuta della Polizia penitenziaria e degli educatori, si rifrange in una contrazione dell'offerta trattamentale e dunque in una frustrazione del percorso rieducativo che dovrebbe caratterizzare il momento esecutivo della pena. Solo per fare un'esemplificazione, durante talune visite in sezione, i detenuti hanno messo in evidenza l'impossibilità di poter svolgere più ore di esercizio fisico a settimana o di poter utilizzare il campo da calcio, o ancora la biblioteca (soprattutto i cosiddetti protetti), proprio per le difficoltà legate alla rilevante contrazione del personale di Polizia penitenziaria. Appare dunque evidente come il ruolo del Garante vada inteso in senso ampio, quale tramite per una tutela non solo diretta dei diritti dei detenuti, ma anche "indiretta", che necessariamente passa attraverso un'attenzione particolare nei confronti di quanti svolgono la propria attività professionale in ambiente carcerario.

In particolare alla data dell'insediamento, la Polizia penitenziaria si trovava in considerevole sofferenza di organico, con percepibile aggra-

vio di una prestazione professionale che già di per sé si mostra molto difficile e usurante. Nello specifico, la previsione della dotazione organica prevista con il DM del 27 giugno 2014 è pari a 214 unità. Al gennaio 2011, le unità amministrate ammontavano a 187; al 4 novembre 2017 a 150 unità, di cui di stanza a Trento 149. Di queste, però, tenuto conto dei distaccati in uscita, dei congedi di maternità e dei soggetti a disposizione della commissione medica di verifica, le unità utilmente impiegate nel servizio di istituto erano 121 (di cui 17 donne e 104 uomini). Il dato presentava una reale sofferenza del personale (93 le unità di disavanzo, e dunque in meno, rispetto alla pianificazione del DM del 2014), che si rendeva ancora più manifesta con riferimento specifico alle figure qualificate di ispettori e sovrintendenti. Il quadro comportava un ricorso massivo alle ore di straordinario, ammontanti al tempo mediamente a 92 ore giornaliere, per una media mensile prevedibile pari a 2.760 ore (dato anch'esso attualizzato al 4 novembre 2017). Il quadro è purtroppo destinato ad aggravarsi ulteriormente per la presenza di una trentina di unità con anzianità di servizio superiore a 30 anni, di cui si prevede la cessazione del rapporto di servizio per quiescenza nel prossimo biennio. A seguito della segnalazione e dell'intervento del Garante, sono state assegnate a Trento 30 nuove unità che sono arrivate prima della fine del 2017.

Stessi pesanti problemi di personale sconta l'area educativa. La pianta organica prevede sei funzionari, più una figura di supporto. Attualmente, e praticamente da sempre, nonostante l'organico appaia in linea con la previsione, gli operatori presenti sono quattro. Il rapporto tra numero di educatori e numero di detenuti appare largamente deficitario, tanto da compromettere lo svolgimento dei colloqui, momento fondamentale in chiave rieducativa e funzionale alla predisposizione del programma trattamentale.
Lo stesso ufficio dell'Uepe ha dovuto fronteggiare, in stato di grave carenza di personale, l'entrata in vigore della legge sulla sospensione del procedimento con messa alla prova per adulti, riforma a costo zero che ha comportato per l'ufficio locale, in pochissimo tempo, la duplicazione delle pratiche. Solo di recente, la situazione sembra essere parzialmente migliorata, grazie ad un ampliamento dell'organico dell'Ufficio.

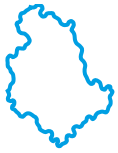
Linee operative generali: con tutte le difficoltà legate al fatto che una Casa circondariale ospita normalmente, oltre ai soggetti in custodia cautelare, ristretti che debbono scontare una pena fino a 5 anni il Garante ritiene opportuno investire sull'istruzione, sulla formazione professione e sulle possibilità lavorative in carcere, replicando, con i dovuti investimenti, quelle pratiche e proseguendo sulla strada intrapresa con una serie di iniziative, quali le produzioni di erbe aromatiche e di zafferano impiegato nella realizzazione di una birra artigianale.

Supportata dovrebbe essere la realtà del volontariato, tanto attiva nella realtà carceraria trentina (Apas, Atas, Caritas, Crvg a tutte le altre), espressione non solo di un vivo sentimento di solidarietà sociale, ma anche di quel coinvolgimento con la comunità che non dovrebbe mai mancare e che anche la legge sull'ordinamento penitenziario valorizza.

Inoltre, va evidenziato il problema di chi si trovi sprovvisto di fissa dimora e di un impiego lavorativo. Risulterebbe dunque di primaria importanza un investimento su questo duplice fronte: da un lato, implementando il numero di posti letto nelle strutture pubbliche di cura, accoglienza e assistenza e, dall'altro, investendo sulla possibilità di sfruttare la forza lavoro sul territorio, per rendere possibile quanto meno

il ricorso all'articolo 21 o.p., contribuendo con ciò a un progressivo riavvicinamento alla popolazione locale. Rispetto a questi temi, si è trovato un valido interlocutore nel Presidente della Provincia che si è detto disponibile a riflettere insieme su nuove progettualità legate al reinserimento sociale, in particolare lavorativo.

https://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/garante-detenuti/Pagine/presentazione.aspx



Umbria

Stefano Anastasia

Nel periodo preso in esame non stati approvati atti legislativi in materia di privazione della libertà.
È stato invece approvato un significativo atto amministrativo di indirizzo e implementazione di competenze e politiche regionali avente a oggetto "Modulo per l'accoglienza di soggetti autori di reato nella comunità terapeutico-riabilitativa di tipo 2 per la tutela della salute mentale" (DGR n. 758 del 3 luglio 2017).

Ambito penale:
- Durante il periodo preso in esame il Garante ha effettuato 15 visite ex articolo 67 o.p. presso gli Istituti penitenziari della Regione, ha svolto 45 colloqui ex articolo 18 o.p. e ha risposto a 10 reclami ex articolo 35 o.p., attivandosi – se del caso – presso le Amministrazioni pubbliche competenti.
- Nei mesi di luglio-agosto 2017 è stato sottoscritto digitalmente dal Garante e dal provveditore dell'Amministrazione penitenziaria per la Toscana e per l'Umbria un Protocollo d'intesa riguardante le modalità di collaborazione nell'esercizio delle funzioni istituzionali riconosciute dalla legge dello Stato al Garante regionale.
- Nel mese di Dicembre 2017 il Garante ha sottoscritto l'accordo interistituzionale e territoriale di rete per l'attuazione negli Istituti umbri del Protocollo d'intesa Miur-Ministero della giustizia del 23 maggio 2016.

Ambito salute:
- Il Garante ha effettuato una visita presso l'Spdc dell'Ospedale "Santa Maria della Misericordia" di Perugia.

L'area di privazione della libertà presa maggiormente in esame nel periodo in analisi è risultata quella relativa alle persone private della libertà personale per motivi di giustizia.

http://www.regione.umbria.it/sociale/garante-dei-detenuti

Valle d'Aosta

Enrico Formento Dojot

Non vi sono stati mutamenti legislativi a livello regionale. La funzione di Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale è prevista dall'articolo 2 ter della legge regionale 28 agosto 2001, recante "Disciplina del funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico. Abrogazione della legge regionale 2 marzo 1992, n. 5 (Istituzione del Difensore civico)", introdotto dall'articolo 2 della legge regionale 1 agosto 2011, n. 19.

Ambito penale:
Il Garante ha affrontato n. 138 casi nel corso dell'anno 2017. I principali settori di intervento sono stati la territorialità della pena, strettamente legata al diritto all'affettività, i servizi sanitari e la scarsità di opportunità lavorative e formative, che riguardano una netta minoranza di detenuti.

Il contesto di riferimento non è mutato rispetto al 2016, anzi è per certi versi peggiorato. Continua a perdurare l'assenza di un direttore titolare e di un comandante titolare, di talché spesso all'interno del carcere la figura di riferimento è un ispettore superiore. Le figure apicali sono vicariate da dirigenti in missione da altre carceri. Tali assenze creano disorientamento tra i ristretti e tra gli operatori, con gli Uffici che scontano un mancato coordinamento che si riverbera sulla loro funzionalità. Il Garante, in particolare, in mancanza dei naturali interlocutori, si trova costretto a reperire le informazioni necessarie a fornire risposte ai detenuti presso i singoli Uffici, sempre più scollegati tra loro. Carente si appalesa anche il servizio di carattere sociale.

L'Istituto di Brissogne, inoltre, sta acquisendo ormai la prevalente funzione di "polmone" per Istituti limitrofi; ne risulta una popolazione de-

tenuta assai eterogenea e con una percentuale di stranieri – pure eterogenei tra loro - pari a circa il doppio rispetto alla media nazionale. La predetta funzione di "polmone" comporta un elevato *turnover* che, in uno con le criticità appena esposte, ostacola notevolmente l'implementazione di attività lavorative, formative e ricreative. Si tratta, in sintesi, di un carcere privo di identità. Le criticità fin qui evidenziate sono state esposte ai direttori che si sono succeduti pro tempore e al provveditore regionale Piemonte-Liguria-Valle d'Aosta, senza sostanziale riscontro.

Recentemente, il Garante è venuto a conoscenza del fatto che vengono assegnate quotidianamente, ai detenuti e agli operatori, due bottiglie di acqua, per motivi non meglio precisati. Da informazioni raccolte, è risultato che erano in corso accertamenti tecnici in ordine alla salubrità dell'acqua. Posta l'assenza di interlocutori, il Garante ha indirizzato una nota al provveditore per ottenere chiarimenti.

http://www.consiglio.vda.it/difensore-civico/garante-dei-detenuti

Veneto

Mirella Gallinaro

Attività svolta presso Istituti penitenziari del Veneto

- 23 gennaio visita cooperativa Giotto presso il carcere di Padova;
- 1 marzo seminario divulgativo sugli Stati generali dell'esecuzione penale presso il carcere di Treviso;
- 28 giugno mostra dei lavori a fine anno scolastico presso il Carcere di Treviso – Sezione penale;
- 6 settembre incontro con la psicologa della Aulss 2 Area penale della Casa circondariale Treviso;
- 21 settembre bicentenario della fondazione Corpo di Polizia penitenziaria presso il carcere di Treviso;
- 2 settembre bicentenario della fondazione del Corpo di Polizia penitenziaria presso il carcere di Belluno;
- 5 ottobre convegno "Quotidianità detentiva" presso l'Istituto penitenziario di Padova;
- 11 ottobre incontro con funzionari pedagogici e con operatori della sanità penitenziaria presso il carcere di Treviso;
- 27 ottobre inaugurazione degli "Spazi incontro con minori" realizzati da Telefono Azzurro presso la Casa di reclusione di Padova;
- 29 novembre visita non annunciata presso la Casa di reclusione di Padova.-

Reti

Attività svolta dall'Ufficio del Garante su richiesta diretta dei detenuti:

- Detenuti presi in carico numero 74;

Aree di richiesta da parte di detenuti con colloqui o mail/lettera

AFFETTIVITA'	9
LAVORO	3
PARERE	1
PROCESSUALE	3
QUALITA' VITA	11
SANITA'	12
TRATTAMENTALE	24
POST PENA	1
ALTRO	10

- Colloqui effettuati presso il carcere Treviso nelle seguenti date: 11 gennaio, 1 febbraio, 1 marzo, 3 aprile, 3 maggio, 7 giugno, 4 luglio, 24 luglio, 4 agosto, 6 dicembre;
- Colloqui effettuati presso il carcere Padova: 13 dicembre.

Seminari e convegni

- 27 marzo giornata Seminariale "Rems e Magistratura un dialogo a confronto" presso la Sala comunale di Nogara (VR);
- 8 giugno Osservatorio permanente interistituzionale per la Salute in carcere presso il Palazzo regionale;
- 16 giugno Congresso Nazionale" Esecuzione penale esterna per i consumatori di sostanze autori di reato: come cambiare paradigma" presso l'Aula Magna Università Padova;
- 18 ottobre, Monastier (TV) Convegno sul tema "Tutela e protezione delle persone in condizioni di fragilità";
- 24,25,26, ottobre Roma presso la Scuola Superiore della Polizia Giornate di studi e formazione del Garante nazionale;
- 10 novembre Convegno "La gestione della *Privacy* e delle incompatibilità alla detenzione negli Istituti penitenziari della Regione Veneto: norme, prassi e prospettive" presso l' Aulss 3 – Venezia - Mestre;
- 15 dicembre corso interno Ufficio Garante sulla *Privacy*;
- 27 dicembre incontro con Coordinatore provinciale di Treviso di Cittadinanza Attiva;

Coordinamenti

Nazionali

- 21 marzo 2017 Roma, riunione dei Garanti regionali;
- 26 ottobre Roma, riunione dei Garanti regionali;
- 28 novembre Firenze, riunione dei Garanti dei diritti dei detenuti regionali, provinciali, comunali.

Regionali

- 24 marzo Venezia - Mestre, coordinamento Garanti comunali;
- 13 luglio Incontro con dr. Reho c/o Prap Padova;
- 12 dicembre Venezia-Mestre,

Coordinamento comunale

All'interno dei coordinamenti Regionali viene, tra le altre cose, monitorata e confrontata la situazione degli Istituti penitenziari veneti.

Attività svolta in ambito sanitario.

Valutazione e osservazioni relative all'organizzazione e all'attività dei presidi sanitari all'interno degli Istituti penitenziari del Veneto.

Raccolte e visionate le schede relative alle sette Aziende Ulss sedi di Istituti Penitenziari relative all'anno 2016. Per il 2017 i dati non sono ancora pervenuti perché in Veneto, nel corso dell'anno, vi è stata una grossa riorganizzazione delle Aziende Ulss, che sono state accorpate a livello provinciale, divenendo 9 da 21. Pertanto le nuove Aziende, che raggruppano mediamente 3 Aziende precedenti, stanno individuando modalità comuni per assemblare i dati e inviarli successivamente.

Discipline specialistiche fornite all'interno degli Istituti

Raccolte le schede con indicazioni di accessi settimanali e mensili del 2016 e richieste quelle relative al 2017. Per le carceri nelle quali sono state effettuate le visite, si è raccolta la situazione reale degli accessi degli specialisti ambulatoriali si è interagito con i diversi responsabili della Sanità penitenziaria per sollecitare la copertura dei posti risultati vacanti. Risulta che in alcune realtà l'Azienda Ulss abbia attivato i bandi per gli incarichi delle specialità vacanti, bandi che dicono essere andati deserti. Pertanto le Aziende hanno sopperito inviando i propri specialisti, ma per un monte ore inferiore a quello previsto.

Ammissioni in Trattamento sanitario obbligatorio

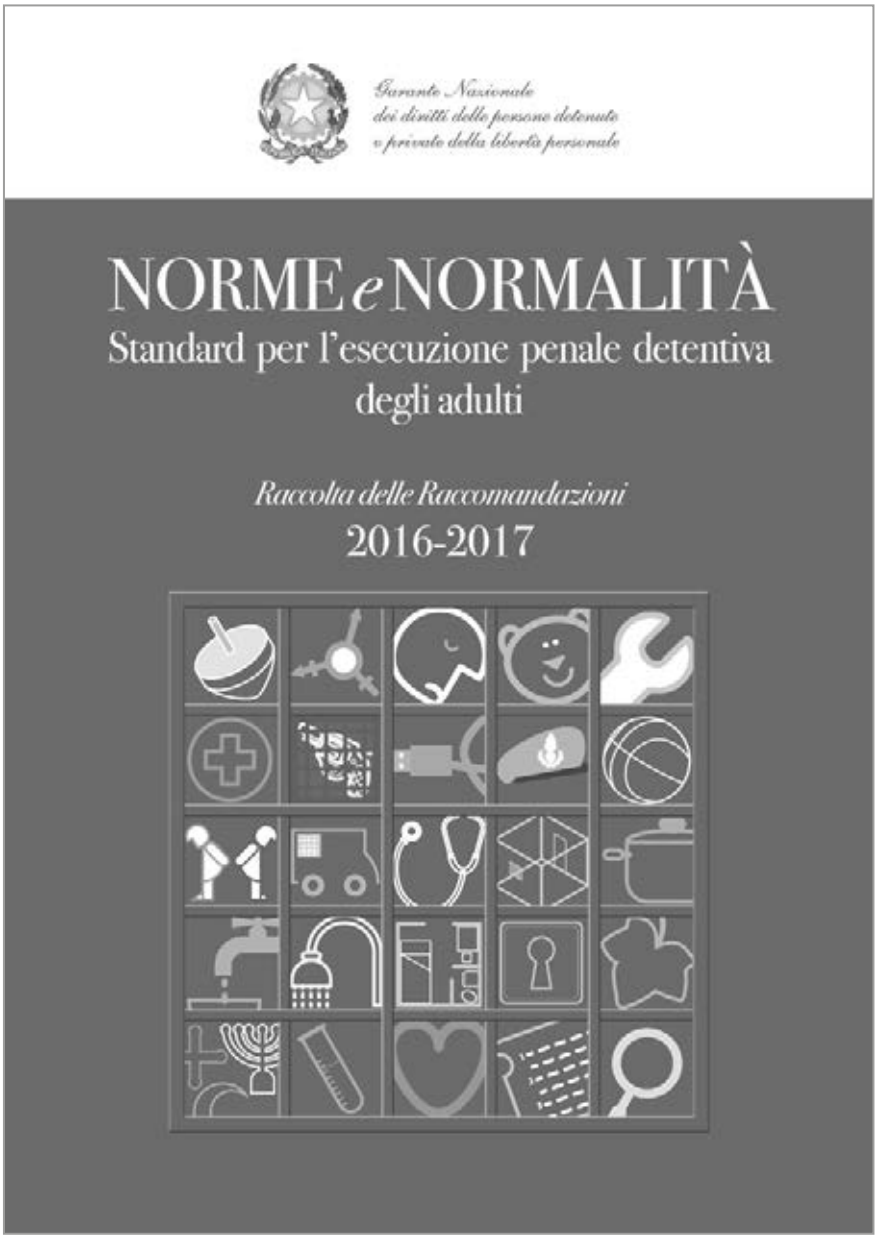
I Garanti territoriali del Veneto si sono riproposti di monitorare la gestione dei Tso nella Regione, alla luce delle raccomandazioni contenute nel documento approvato in Conferenza delle Regioni nel 2010 dal titolo "Contenzione fisica in psichiatria: una strategia possibile di prevenzione". Le Raccomandazioni contenute nel succitato documento sono volte a costruire una strategia di prevenzione della contenzione fisica che si ponga all'interno della prevenzione dei comportamenti violenti nei luoghi di cura. Lo stesso documento riporta la situazione delle diverse regioni relativamente all'emanazione di direttive volte a monitorare e processare il fenomeno. Il Veneto rientra tra quelle Regioni che non hanno emanato alcuna specifica direttiva in linea con le raccomandazioni del 2010, ma in cui le Aziende hanno autonomamente adottato procedure sul tema. Tutti i Dipartimenti di salute mentale hanno adottato proprie procedure operative approvate dalle rispettive Direzioni aziendali. Il Garante ha richiesto ai Dipartimenti tali procedure e i dati relativi alle ammissioni in Tso, ma per i problemi sopra esposti, hanno trasmesso tali dati 7 Aziende socio sanitarie su 9.

http://garantedirittipersona.consiglioveneto.it/

Pubblicazioni

Pubblicazioni

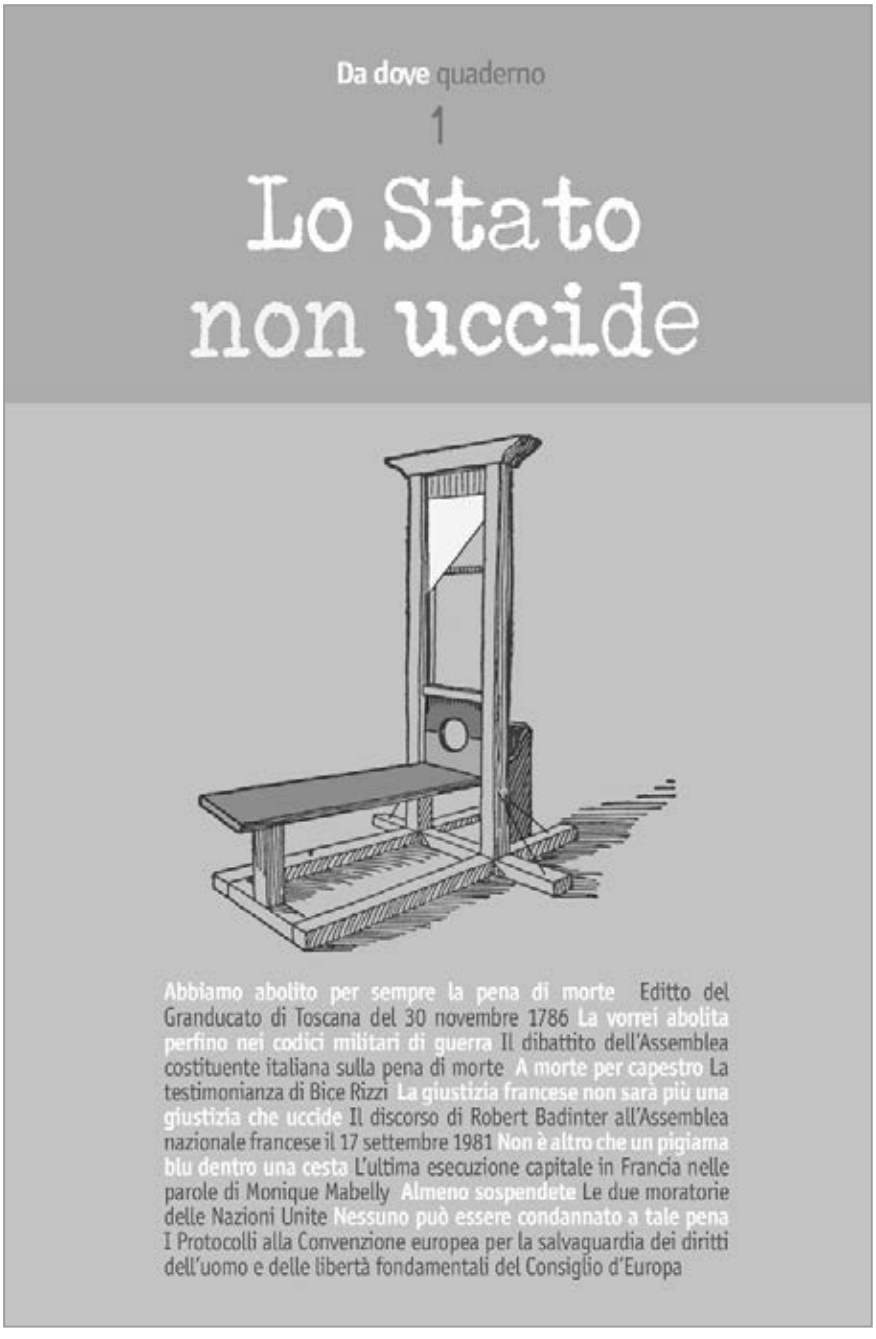
Le pubblicazioni del Garante nazionale



Norme e normalità - Il Garante nazionale ha pubblicato a gennaio 2018 *Norme e normalità. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti*, una raccolta delle Raccomandazioni fatte dal Garante nazionale esclusivamente nell'ambito dell'esecuzione penale per adulti.
La raccolta, organizzata e sistematizzata per aree tematiche, si pone l'obiettivo di stabilire parametri che orientino chi ha la responsabilità degli Istituti di pena per adulti verso l'attenzione a una scrupolosa tutela dei diritti delle persone loro temporaneamente affidate e verso il progressivo raggiungimento delle finalità della pena stessa. In questa prospettiva il Garante nazionale si propone di arrivare a definire degli standard nazionali, che si affianchino e dialoghino con quello sovranazionali.
A differenza però degli standard *minimi*, internazionalmente definiti, che devono trovare un minimo comune denominatore al di sotto del quale nessuno Stato può scendere - qualsiasi sia il contesto culturale e politico e il sistema di norme penali, il Garante nazionale mira a definire degli standard *elementari*, cioè un livello raggiungibile e a partire dal quale si costruisca un'evoluzione del sistema in una prospettiva di progressivo innalzamento dei diritti.
«Uno standard *minimo* – si legge nell'introduzione di Mauro Palma - si limita a indicare la soglia al di sotto della quale un determinato aspetto della detenzione è inaccettabile e rischia di configurarsi come un «trattamento inumano o degradante» vietato in modo inderogabile dall'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani: indica un obiettivo al ribasso. Uno standard *elementare* indica un obiettivo accessibile e al contempo in grado di far evolvere una situazione, di farla evolvere verso un progressivo miglioramento: è l'etimo stesso dell'aggettivo «elementare» che contiene un significato generativo e, quindi, uno *standard elementare* non si limita a definire una soglia minima perché indica anche l'evoluzione che l'aspetto considerato deve avere. Così il sistema può svilupparsi e forse superare anche quello stesso attuale modello di privazione della libertà quale risposta al reato che sembra oggi unico e ineludibile».
Colpisce l'accoglienza che il volume ha avuto tra gli operatori dell'Amministrazione penitenziaria, i magistrati di sorveglianza a e anche il mondo accademico, tale da chiederne una ristampa. Il Garante ha letto tale interesse anche come segnale di un vuoto che la raccolta delle Raccomandazioni ha in qualche modo colmato. Ma, ancora di più, sembra indicare una nuova e, per certi versi inedita, attenzione al sistema di *soft law* anche nel nostro Paese.

Indice
Condizioni materiali e igieniche delle strutture detentive
Attrezzatura e utilizzo degli spazi comuni
Sezioni e camere particolari
Sezioni a regime speciale ex articolo 41 bis o.p.
Qualità della vita detentiva
Gestione delle criticità
Prevenzione e gestione della radicalizzazione
Regime penitenziario
Tutela dei diritti
Diritto alla salute e sua tutela
Registri
Personale

Pubblicazioni



Da dove: collana di scritti recuperati - Mantenere viva la memoria attraverso il recupero e la diffusione di discorsi e scritti che hanno rappresentato tappe decisive nell'affermazione dei diritti umani è l'obiettivo della collana *Da dove* che il Garante nazionale ha avviato nel suo secondo anno di vita.
Nell'attuale fase storica, in cui alcuni valori come quelli dell'uguaglianza tra persone e popoli, dell'inclusione, della solidarietà e dell'antifascismo vacillano e in cui il linguaggio dell'esclusione e dell'odio trova nel discorso pubblico uno spazio che non aveva mai avuto, il Garante nazionale sceglie di proporre o riproporre testi o discorsi su alcuni temi centrali nell'ambito dei diritti delle persone private della libertà. Testi o discorsi, che hanno segnato tappe significative nella battaglia per l'affermazione dei diritti, e che con la loro pubblicazione si vogliono restituire alla memoria.
Il primo si intitola *Lo Stato non uccide* ed è sul tema della pena di morte, scegliendo di ripubblicare l'Editto del Granducato di Toscana del 30 novembre del 1786 con il quale Pietro Leopoldo per la prima volta in Europa e nel mondo abolisce la pena capitale per ogni tipo di reato e il discorso con cui il 17 settembre del 1981 il Guardasigilli francese Robert Badinter si rivolge all'Assemblea nazionale chiedendo di votare l'abolizione della pena di morte in Francia. Un discorso potente, interrotto a tratti da proteste e contestazioni, ma che ha portato all'approvazione della legge. Ma c'è anche la testimonianza della decana dei giudici istruttori francesi Monique Mabelly, scritta subito dopo aver assistito all'esecuzione per decapitazione di Hamiba Djandoubi il 9 settembre del 1977: tre pagine asciutte e sobrie ma anche cariche di orrore e rabbia in cui descrive gli ultimi minuti di vita dell'uomo. E poi ci sono documenti come le risoluzioni delle Nazioni Unite del 2007 e del 2016 sulla moratoria sulla pena di morte e i Protocolli addizionali alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1983 e del 2002.
Sono già in cantiere altri volumi, tra i quali gli atti del seminario realizzato dal Garante nazionale sulla sentenza della Corte Edu *Mursi v. Croazia*, con il contributo tra gli altri della vicepresidente della Corte costituzionale Marta Cartabia, il testo della sentenza e la successiva sentenza della Corte di Cassazione sul calcolo degli spazi vitali nelle stanze di pernottamento in carcere.

Indice
Editto del Granducato di Toscana del 30 novembre 1786
Il dibattito dell'Assemblea costituente italiana sulla pena di morte
La testimonianza di Bice Rizzi
Il discorso di Robert Badinter all'Assemblea nazionale francese il 17 settembre 1981
L'ultima esecuzione capitale in Francia nelle parole di Monique Mabelly
Le due moratorie delle Nazioni Unite
I Protocolli alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Norme che definiscono il Garante nazionale

Riferimenti normativi

Cornice normativa sovranazionale

Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (Assemblea generale delle Nazioni unite, risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993)

Commento

La Commissione nazionale consultiva dei diritti dell'uomo da istituire con una triplice funzione di consiglio, vigilanza e proposta in materia di diritti umani.

Direttiva europea 115/2008/CE
recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Commento

Le finalità sono così esplicitate: «efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità».

Art 8, comma 6
Allontanamento
1. Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria a norma dell'articolo 7, paragrafo 4, o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il periodo per la partenza volontaria concesso a norma dell'articolo 7.
[...]

6. Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati

Commento

Istituzione di un sistema di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati (affidato al Garante nazionale)

Nota 5007-2/A2014-001564/IX, 9 dicembre 2014, Ministero dell'interno
Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari indirizzata a:
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee,

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi,
- Ministero della giustizia-Ufficio legislativo.

OGGETTO: Procedura d'Infrazione 2014/2235 (ex Caso EU Pilot 6534/14/Home) non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Commento

Con la nota diramata, visto l'avvio della procedura d'infrazione e la lettera di messa in mora della Commissione europea, si designa il Garante nazionale come organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati ex art 8 par. 6 della direttiva 2008/115/CE (vedi sopra).

Nota DPE 0002621 P – 4.22.23, 12 marzo 2015, Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento per le politiche europee, Struttura di missione per le procedure di infrazione indirizzata a:
- Ministero dell'interno, Ufficio di gabinetto
- Ministero dell'interno, Ufficio legislativo
- Ministero della giustizia, Ufficio di gabinetto
- Ministero della giustizia, Ufficio legislativo
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
- Ministero degli affari esteri, Ufficio di gabinetto
- Ministero degli affari esteri, Ufficio legislativo
- Ministero degli affari esteri, Direzione Generale per l'Unione europea
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio di gabinetto
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio legislativo
- Ministero della salute, Ufficio di gabinetto
- Ministero della salute, Ufficio legislativo

Oggetto: Procedura d'infrazione 2014/2235 - Non corretto recepimento della direttiva 2008/llS/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza). Lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE. Risposta. Seguiti.
[...]
1. Organismo di monitoraggio (art. 8 par. 6, direttiva rimpatri)
Con riguardo **all'indipendenza dell'organismo** deputato al monitoraggio dei rimpatri, la Commissione ritiene soddisfacente la prospettata soluzione del **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale,** istituito con decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146.

Tuttavia, ai fini della piena risoluzione della Questione, **la Commissione ritiene necessaria una esplicita indicazione dei compiti sul monitoraggio dei rimpatri nel Codice di autoregolamentazione di cui il Garante si doterà**. Al riguardo ha sollecitato l'invio di una **bozza** del testo e dì un **calendario** per la sua adozione.

Commento

Con la nota diramata, visto l'avvio della procedura d'infrazione, approva la designazione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, quale organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati ex art 8 par. 6 della direttiva 2008/115/CE (vedi sopra).

Nota DPE 0007884 P – 4.22.23, 14 luglio 2017, Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento per le politiche europee, Struttura di missione per le procedure di infrazione indirizzata a:
- Ministero della giustizia, Ufficio di gabinetto
- Ministero della giustizia, Ufficio legislativo
- Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale
- Ministero degli affari esteri, Direzione Generale per l'Unione europea
- Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea

OGGETTO: Procedura d'infrazione 2014/2235 -Non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE (Direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza). ARCHIVIAZIONE.

Commento

Con la nota diramata, la Presidenza del Consiglio dei ministri comunica la chiusura della procedura di infrazione della Commissione europea nei confronti dell'Italia, a seguito del lavoro svolto dal Garante nazionale nell'ambito del rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (ex art 8 par. 6 della direttiva 2008/115/CE)

Art. 7, Decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146 (convertito in legge 21.02.2014 n.10):

1. È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».

2. Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari.

3. I componenti del Garante nazionale non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio,

ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Ai componenti del Garante nazionale è attribuita un'indennità forfetaria annua, determinata in misura pari al 40 per cento dell'indennità parlamentare annua per il Presidente e pari al 30 per cento per i membri del collegio, fermo restando il diritto al rimborso delle spese effettivamente sostenute di vitto, alloggio e trasporto per gli spostamenti effettuati nello svolgimento delle attività istituzionali.

4. Alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, è istituito un ufficio nel numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 dello stesso Ministero e, in posizione di comando, non più di 2 unità del Ministero dell'interno e non più di 3 unità degli enti del Servizio sanitario nazionale, che conservano il trattamento economico in godimento, limitatamente alle voci fisse e continuative, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza sia in ragione degli emolumenti di carattere fondamentale che per gli emolumenti accessori di carattere fisso e continuativo. Gli altri oneri relativi al trattamento accessorio sono posti a carico del Ministero della giustizia. Il predetto personale è scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della giustizia, il Ministro dell'interno e il Ministro dell'economia e delle finanze.

5. Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie:
a. vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limita-zione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;
b. visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sotto-posti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;
c. prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;
d. richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione.
e. verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli artt. 20,21,22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 31 agosto 1999 e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'art 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale
f. formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35

della legge 26 luglio 1975, n. 354. L'amministrazione interessata, in caso diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;
g. trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.
5-bis. Per il funzionamento del Garante nazionale è autorizzata la spesa di euro 200.000 per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e di euro 300.000 annui a decorrere dall'anno 2018.

Commento

Si istituisce la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, tassello fondamentale nell'ambito del potenziamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio delle condizioni di privazione della libertà
Nel corso della XV legislatura l'istituzione di tale organo di garanzia era stata prevista da un testo unificato approvato il 4 aprile 2007 dalla Camera dei Deputati. Tale provvedimento prevedeva di istituirlo nell'ambito della "Commissione per la promozione e la protezione dei diritti umani". L'iter al Senato non aveva però preso avvio in quanto l'interruzione anticipata della legislatura aveva fatto decadere il disegno di legge stesso.
Più volte le organizzazioni non governative avevano sollecitato l'introduzione di tale figura.
L'organismo ha compiti di vigilare, visitare, consultare documentazione, parlare in privato con le persone private della libertà personale, al fine di rafforzare la tutela dei loro diritti e complessivamente di dare indicazioni per il corretto funzionamento delle istituzioni. Ha altresì il compito di coordinare i garanti territoriali.
Con legge 27 dicembre 2017, n.205 è stato integralmente sostituito il comma 4 dell'articolo 7 della norma istitutiva del Garante nazionale.
Le novità principali sono rappresentate dalla possibilità di selezionare personale da Amministrazioni diverse dal Ministero della giustizia.

Art. 35, Legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. modif.
"I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:

1) Al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e al ministro della giustizia;
2) Alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;
3) Al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti;
4) Al presidente della giunta regionale;
5) Al magistrato di sorveglianza;
6) Al Capo dello Stato.

Commento

Il decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146 (convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10) ha introdotto il cosiddetto "reclamo giurisdizionale" inserendo il nuovo articolo 35 bis nell'ordinamento penitenziario. Ha inoltre rafforzato il primo livello di tutela, quella non giurisdizionale, potenziando il diritto di proporre reclamo "generico": i reclusi possono infatti avanzare doglianze, in forma orale o scritta, a una allargata pluralità di Autorità che dopo la modifica normativa include anche i Garanti dei diritti delle persone private della libertà.
Pertanto la funzione che il Garante nazionale è chiamato a svolgere è quella di affiancare la tutela giudiziaria facente capo alla Magistratura di sorveglianza con un compito di tutela extragiudiziale che, in questo ambito, prende avvio da sollecitazioni individuali.

Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat)
(Assemblea generale delle Nazioni unite, risoluzione n. 57/199 del 18 dicembre 2002)

[...]
Art. 4.
1. Ciascuno Stato Parte, in accordo con il presente Protocollo, autorizza le vi-site da parte degli organismi di cui ai precedenti artt. 2 e 3 in tutti i luoghi posti sotto la sua giurisdizione e il suo controllo in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, in virtù di un ordine dell'autorità pubblica oppure nel quadro di indagini da essa condotte o con il consenso o l'acquiescenza di una pubblica autorità (d'ora innanzi: "luoghi di detenzione"). Tali visite saranno condotte allo scopo di rafforzare, laddove necessario, la protezione delle suddette persone contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.
2. Ai fini del presente Protocollo, per privazione della libertà si intende ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su or-dine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo
[...]
Meccanismi nazionali di prevenzione

Art. 17.
Ciascuno Stato Parte mantiene, costituisce o crea, al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del presente Protocollo o dal momento della sua ratifica o adesione, uno o più meccanismi nazionali indipendenti di prevenzione della tortura a livello interno. Possono essere qualificati quali meccanismi nazionali di prevenzione ai fini del presente Protocollo anche organismi istituiti a livello locale, purché rispondano ai requisiti fissati dal presente Protocollo.

Art. 18.
1. Gli Stati Parti garantiscono l'indipendenza funzionale dei meccanismi nazionali di prevenzione, nonché l'indipendenza del personale di cui essi si avvalgono.
2. Gli Stati Parti adottano i provvedimenti necessari per assicurare che gli esperti che compongono i meccanismi nazionali di prevenzione abbiano le competenze e le conoscenze professionali richieste. Essi dovranno sforzarsi di raggiungere un equilibro tra i generi e fare in modo che vi siano rappresentate adeguatamente le minoranze etniche e gli altri gruppi minoritari presenti nel paese.
3. Gli Stati Parti si impegnano a mettere a disposizione dei meccanismi nazionali di prevenzione le risorse necessarie al loro funzionamento.
4. Nell'istituire i meccanismi nazionali di prevenzione, gli Stati Parti terranno in debita considerazione i Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

Art. 19.
Ai meccanismi nazionali di prevenzione saranno garantiti almeno i seguenti poteri:
a) sottoporre a regolare esame il trattamento di cui sono oggetto le persone private della libertà nei luoghi di detenzione, come definiti al precedente art. 4, allo scopo di rafforzare, se necessario, la protezione loro prestata verso la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
b) formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento e le condizioni in cui versano le persone private della libertà e di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o

degradanti, tenendo nella dovuta considerazione le norme in materia adottate dalle Nazioni Unite;
c) sottoporre proposte e osservazioni relativamente alla legislazione in vigore e ai progetti di legge.

Art. 20.
Allo scopo di mettere i meccanismi nazionali di prevenzione in condizione di espletare il loro mandato, gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a garantire loro:
a) accesso ad ogni informazione circa il numero di persone private della libertà nei luoghi di detenzione come definiti dall'art. 4, nonché sul numero di tali luoghi e sulla loro dislocazione;
b) accesso ad ogni informazione circa il trattamento di tali persone e circa le loro condizioni di detenzione;
c) accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature;
d) la possibilità di avere colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che i meccanismi nazionali di prevenzione ritengano possa fornire informazioni rilevanti;
e) la libertà di scegliere i luoghi che intendono visitare e le persone con cui avere un colloquio;
f) il diritto ad avere contatti con il Sottocomitato sulla prevenzione, di trasmettergli informazioni e di avere incontri con esso.

Art. 21.
1. Nessuna autorità o funzionario pubblico può ordinare, applicare, permettere o tollerare una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato ai meccanismi nazionali di prevenzione qualunque informazione, vera o falsa; tale individuo o organizzazione non subirà alcun altro tipo di pregiudizio.
2. Le informazioni riservate raccolte dai meccanismi nazionali di prevenzione sono protette. Nessun dato personale può essere reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato.

Art. 22.
Le autorità competenti dello Stato Parte esaminano le raccomandazioni dei meccanismi nazionali di prevenzione e entrano in dialogo con loro circa le possibili misure di attuazione.

Art. 23.
Gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a pubblicare e a diffondere i rapporti annuali elaborati dai meccanismi nazionali di prevenzione.

Commento

L'Opcat, entrato in vigore nel giugno 2006, ha dato vita a un 'doppio pilastro', per la prevenzione della tortura: a livello globale il Sottocomitato delle Nazioni Unite sulla prevenzione della tortura (Spt) e a livello nazionale i cosiddetti Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm) che ogni Stato ha l'obbligo di istituire sotto forma di appositi organismi indipendenti.
L'Italia ha ratificato l'Opcat con legge del 2012 e ha indicato il Garante nazionale come proprio Npm (vedi oltre).
Sia il Sottocomitato che i Meccanismi nazionali hanno il compito di visitare regolarmente i luoghi in cui le persone sono private della libertà e produrre relazioni e raccomandazioni per migliorare la tutela dei loro diritti e prevenire forme di maltrattamento o di condizioni irrispettose della dignità delle persone. Inoltre devono esprimere pareri sulle leggi vigenti, sulle questioni in discussione a livello parlamentare e proporre emendamenti o ipotesi di riforma.

Art. 3 Legge 9 novembre 2012 n. 195 di ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat)

Commento

(Vedi sopra) La ratifica rende operativi gli obblighi derivanti dal Protocollo. In particolare l'articolo 3: «ciascuno Stato Parte istituirà, nominerà e manterrà operativo a livello nazionale uno o più organismi con poteri di visita per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti».

Note Verbale **1105, 25 April 2014 -** *Permanent Mission of Italy to the International Organizations in Geneva*

[...] the new Guarantor for the rights of persons detained or deprived of personal liberty, established by law n. 10/21 February 2014, will coordinate the net of local Guarantors, formed by institutions already in place or to be set up at regional Authorities, while the national Guarantor will submit recommendations to central Government. The whole system will constitute the National Preventive Mechanism pursuant to the Optional Protocol of Cat [...].

Commento

Comunicazione diplomatica con cui la Rappresentanza permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra informa sull'avvenuta designazione del nuovo Garante per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale quale coordinatore della rete dei Garanti locali e Npm italiano.

Concluding observation on the initial report of Italy by Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 6 ottobre 2016

Punto n. 42: *The Committee recommends that the National preventive mechanism immediately visit and report on the situation in psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities, especially those with intellectual and/or psychosocial disabilities.*

Replies of Italy to the list of issues in relation to the initial report of Italy, 2 giugno 2016

Reply to the issues raised in paragraph 16 of the list of issues
33. The matter is under consideration by the National Guarantor of the Rights of detainees and persons deprived of personal freedom who has been identified as the national preventative mechanism.

Commento

Il Comitato delle Nazioni unite chiede all'Italia di avviare il monitoraggio delle Istituzioni psichiatriche e delle strutture residenziali per persone con disabilità anche di tipo psicosociale.
L'Italia assegna al Garante nazionale in quanto Npm il compito di attuare il monitoraggio delle Istituzioni psichiatriche e delle strutture residenziali per persone con disabilità

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Decreto ministro della giustizia 11 marzo 2015 n. 36, Regolamento sulla struttura e composizione del Garante

[...]

Vista la legge 9 novembre 2012, n. 195, recante «Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002», e, in particolare, gli articoli 17 e seguenti del Protocollo;

[...]

Art. 2 *Il Garante*

1. Il Garante nel rispetto delle competenze di cui all'art 7 del decreto legge n. 146/2013

a) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si informa l'attività dell'Ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare, verificandone l'attuazione;

b) adotta il codice di autoregolamentazione delle attività dell'Ufficio, recante la disciplina del funzionamento, i principi guida della sua condotta, dei componenti dell'Ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante, in conformità ai principi di cui alla parte IV, articoli da 17 a 23, del Protocollo ONU;

c) redige la relazione annuale sull' attività svolta da trasmettere ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia, di cui all'articolo 7, comma 5, lettera g), del decreto legge. La relazione contiene, altresì, l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati raggiunti, ed è pubblicata sul sito internet del Ministero della giustizia.

Art. 3 *Sede e beni strumentali dell'Ufficio*

1. L'Ufficio ha sede a Roma, in locali messi a disposizione dal Ministero della giustizia.

2. Il Ministero della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, destina all'Ufficio gli arredi e i beni mobili strumentali anche di tipo informatico, necessari al suo funzionamento e provvede, mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale.

Art. 4 *Composizione dell'Ufficio*

All'Ufficio è assegnato personale del Ministero della giustizia in numero di venticinque unità, ripartite tra le qualifiche individuate secondo la pianta organica stabilita dal Garante di concerto con il Ministro della giustizia e sentite le organizzazioni sindacali.

2. Il Garante provvede alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'Ufficio, che opera in via esclusiva alle sue dipendenze e non può essere destinato ad altri uffici senza il suo parere favorevole.

Art. 5 *Organizzazione dell'Ufficio*

1. L'organizzazione dell'Ufficio è ispirata ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa.

2. Il Garante, con propria deliberazione, stabilisce le modalità di organizzazione ed articolazione interna dell'Ufficio, nel rispetto dei principi contenuti nel decreto legislativo.

Art. 6 *Rimborso delle spese*

1. Al Garante è assicurato il rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento delle competenze attribuite dall'articolo 7 del decreto-legge, con gli ordinari stanziamenti di bilancio del Ministero della giustizia preordinati al rimborso delle spese per missioni all'interno.

2. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e avrà effetto dal giorno successivo alla sua pubblicazione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Commento

Il decreto fa riferimento nella premessa anche alla ratifica dell'Opcat e definisce la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale nel quadro dei poteri e degli obblighi che tale Protocollo attribuisce al Meccanismo nazionale di prevenzione.

Il Garante stabilisce la pianta organica dell'Ufficio, è responsabile per la selezione del personale nonché per le attribuzioni assegnate a ciascuna unità selezionata.

Codice di autoregolamentazione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Approvato con delibera del 31 maggio 2016
Aggiornato alla delibera del 06 dicembre 2017

Articolo 1
Definizioni
1. Nel testo che segue:
a) per "Garante", si intende l'organo collegiale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n.14, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10, e composto dal presidente e da due membri;
b) per "Ufficio", si intende l'Ufficio del Garante;
c) per "componenti", si intende i componenti dell'Ufficio del Garante;
d) per "Protocollo Onu", il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla Legge 9 novembre 2012, n.195;
e) per "legge istitutiva", si intende l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n.14, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10;
f) per "Regolamento", si intende il Regolamento recante la struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, adottato dal

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Decreto del Ministro della Giustizia 11 marzo 2015, n.36;
g) per "Direttiva 2008/115/CE", si intende la: Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, n.115, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;
h) per "Frontex", si intende l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione (Varsavia);
i) per "Fra", si intende l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti Fondamentali (Vienna);
j) per "Cedu", si intende la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali adottata dal Consiglio d'Europa e firmata a Roma il 4 novembre 1950;
k) per "Sottocomitato sulla prevenzione di cui all'art.2 del Protocollo Onu" si intende: il Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti costituito - ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat), fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla legge 9 novembre 2012, n.195 - in seno al "Comitato contro la tortura" istituito dall'art.17 della Convenzione Onu del 10 dicembre 1984;
l) per "Cie", si intende Centri di Identificazione ed Espulsione dei migranti irregolari;
m) per "Codice", si intende il presente Codice di Autoregolamentazione;
n) per "Codice etico" si intende il Codice etico del Garante.

Articolo 2
Funzioni del Garante
1. Il Garante costituito in collegio, composto dal Presidente e due membri, nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge istitutiva e dal regolamento e in conformità ai principi di cui alla parte IV, articoli da 17 a 23, del Protocollo Onu:
a) determinagli indirizzi e i criteri generali ai quali si attiene l'attività dell'Ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare verificandone periodicamente i risultati;
b) adotta il codice di autoregolamentazione delle attività dell'ufficio, recante la disciplina del funzionamento, i principi guida della sua condotta, dei componenti dell'Ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante,
c) esamina con regolarità la situazione delle persone private della libertà che si trovano nei luoghi, anche mobili, di cui all'art. 4 del Protocollo Onu e intrattiene colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che ritenga possa fornire informazioni rilevanti;
d) si adopera fattivamente al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone private della libertà e di prevenire fenomeni di tortura e altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti, proponendo, se necessario, il rafforzamento delle misure di protezione alla cui definizione perviene anche attraverso scambi di informazioni e reciproca collaborazione con il Sottocomitato di cui all'articolo 2 del Protocollo Onu e i meccanismi nazionali di protezione istituiti da altri Stati che hanno ratificato il Protocollo Onu;
e) redige la Relazione Annuale sull'attività svolta, contenente l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati. La relazione è trasmessa al Presidente della Repubblica, anche nella veste di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, al Presidente della Corte Costituzionale, al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Difesa, al Ministro della Giustizia, al Ministro dell'interno e al Ministro della Salute. La Relazione è pubblicata sul sito internet del Ministero della giustizia e su quello del Garante.
Articolo 3

Compiti del Garante

1. Il Garante espleta liberamente il proprio mandato a tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale avvalendosi delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministero della giustizia, nonché da altre Amministrazioni dello Stato e da organizzazioni comunitarie e internazionali che operano in linea con le finalità della legge istitutiva e nel rispetto dei principi del Protocollo Onu.

2. In modo del tutto indipendente e senza alcuna interferenza il Garante:

a) promuove e favorisce rapporti di collaborazione con i garanti territoriali e con altre figure istituzionali, comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie del Garante. I garanti regionali potranno essere invitati a collaborare anche attraverso il coordinamento dell'attività dei garanti locali ove costituiti;

b) vigila affinché l'esecuzione della custodia delle persone detenute, degli internati, delle persone sottoposte a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale avvenga in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sulla promozione e la protezione dei diritti delle persone e della loro dignità ratificate dall'Italia, dalle leggi e dai regolamenti vigenti;

c) visita con regolarità, senza necessità di alcuna autorizzazione, gli istituti penitenziari, le residenze per le misure di sicurezza psichiatriche e le altre strutture, anche mobili, destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche o private ove si trovino persone sottoposte a misure alternative al carcere o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria;

d) visita altresì, con regolarità, senza necessità di alcuna autorizzazione, le camere di sicurezza delle Forze di polizia di qualunque appartenenza, accedendo, senza restrizioni, a qualsiasi locale adibito alle esigenze restrittive;

e) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale, e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o privazione della libertà personale;

f) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture, indicate nella lettera c) e d), le informazioni e i documenti ritenuti necessari per l'espletamento dei propri compiti. Nel caso l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa l'autorità giudiziaria competente alla quale può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione per le visite di cui alla lettera c); nonché informa le autorità competenti perché intervengano disponendo la consegna della documentazione richiesta per le visite di cui alla lettera d);

g) ove accerti il mancato rispetto delle norme dell'ordinamento penitenziario, che comporti la violazione dei diritti delle persone private della libertà e dei corrispondenti obblighi a carico dell'amministrazione responsabile ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami, proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 25 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, formula rilievi motivati e specifiche raccomandazioni alle amministrazioni interessate. L'amministrazione, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni. Alla scadenza di tale termine, i rilievi, le raccomandazioni e le risposte dell'amministrazione, ove pervenute, sono resi pubblici sul sito Internet del Garante, senza indicazioni dei nomi delle persone coinvolte, e all'occorrenza, possono essere trasmessi al Sottocomitato sulla Prevenzione di cui all'art. 2 del Protocollo Onu;

h) verifica il rispetto degli adempimenti di cui agli articoli 20, 21, 22 e 23 del Regolamento recante nome di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione

e norme sulla condizione dello straniero, a norma degli articoli 1, comma 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, approvato con il DPR 31 agosto 1999, n.394 e successive modificazioni e integrazioni, accedendo, senza alcun preavviso e restrizione, ai CIE, alle strutture comunque denominate predisposte per la foto segnalazione o altre forme di registrazione di persone provenienti da paesi terzi il cui ingresso o la cui presenza sul territorio nazionale sia irregolare;
i) verifica altresì il rispetto degli adempimenti connessi alla tutela dei diritti umani fondamentali e della dignità della persona accedendo, senza alcun preavviso e restrizione, in qualsiasi luogo, inclusi gli aeromobili e altri mezzi di trasporto, si trovino le persone private della libertà per ordine di un'autorità amministrativa o giudiziaria;
j) monitora le modalità con le quali avvengono i rimpatri forzati e l'allontanamento per via aerea o navale di cittadini di paesi terzi di cui alla Direttiva 2008/115/CE, articolo 8, comma 6, secondo le relative procedure previste in sede Frontex e Fra. Ove accerti violazioni dei diritti e dei corrispondenti obblighi a carico delle amministrazioni responsabili, formula rilievi e raccomandazioni al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone coinvolte e di prevenire fenomeni di tortura e altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti, proponendo, se necessario, il rafforzamento o la modifica delle misure di protezione vigenti. L'amministrazione interessata comunica le proprie osservazioni nel termine di trenta giorni. Alla scadenza di tale termine i rilievi, le raccomandazioni e le osservazioni dell'amministrazione, ove pervenute, sono resi pubblici sul sito Internet del Garante e, all'occorrenza, trasmessi per conoscenza alle competenti strutture del Sottocomitato sulla prevenzione di cui all'art. 2 del Protocollo Onu, del Frontex e della Fra.
3. Ove nel corso di una visita ritenga che la situazione in atto costituisca violazione dell'articolo 3 della Cedu ("Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti"), il Garante informa tempestivamente l'autorità competente perché provveda senza indugio a interrompere la violazione in atto, dandone contestuale comunicazione all'autorità giudiziaria e al Ministro di riferimento per gli interventi di pertinenza.

Articolo 4
Principi guida
1. Il Garante, l'Ufficio, i componenti dell'Ufficio e tutti i soggetti che a qualsiasi titolo collaborino con il Garante nelle attività istituzionali si attengono ai seguenti principi guida:
a) assoluta indipendenza dei comportamenti nel rispetto dei principi del Protocollo Onu, in particolare dell'articolo 18, e delle norme del codice etico;
b) protezione delle informazioni riservate raccolte dal Garante. In particolare nessun dato personale può esser reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato;
c) segretezza su attività istruttoria, informazioni e documentazione acquisite nel corso delle visite istituzionali e nello svolgimento degli altri compiti del Garante;
d) riservatezza sugli esiti delle visite di cui all'art.3 del Codice, fino alla loro pubblicazione sul sito internet del Garante;
e) obbligo di trasmettere tempestivamente all'autorità giudiziaria competente le notizie di reato ai danni delle persone detenute o private della libertà personale di cui venga a conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali.
2.Il Garante si adopera attivamente affinché nessuna autorità o funzionario pubblico ordini, applichi, permetta o tolleri una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato al Garante qualunque informazione, vera o falsa. Il Garante si adopera altresì affinché tale individuo o organizzazione non subisca alcun genere di pregiudizio.
Articolo 5

Il Presidente

1.Il Presidente rappresenta il Garante nei vari rapporti istituzionali. Propone al Garante in sede collegiale l'approvazione degli indirizzi e dei criteri generali ai quali deve attenersi l'attività dell'Ufficio, definendo gli obiettivi da realizzare e le relative priorità.

2. Il Presidente convoca, anche su richiesta di un membro, le riunioni collegiali del Garante da tenersi periodicamente, e comunque almeno una volta al mese per deliberare sull'attività istituzionale; redige l'ordine del giorno da trasmettere ai membri almeno due giorni prima della riunione, incluso il verbale della seduta precedente. Le deliberazioni sono assunte con l'approvazione del Presidente e di almeno un membro. Le modalità di svolgimento delle riunioni collegiali sono definite volta per volta.

3. Con propria determinazione e con il consenso dell'interessato, il Presidente può conferire ai membri del collegio specifici mandati operativi e rappresentativi da svolgere direttamente o con l'ausilio dei componenti l'Ufficio. I relativi esiti sono riferiti al Presidente, valutati in sede collegiale e richiamati nella Relazione Annuale sull'attività del Garante di cui all'art.2 del Codice.

4. In caso di necessità, il Presidente può assumere determinazioni urgenti, comunicandole tempestivamente ai membri per la ratifica collegiale.

5. Il Presidente predispone il codice etico adottato dal Garante in sede collegiale.

6. Per l'assolvimento dei compiti istituzionali, il Presidente può costituire commissioni di studio e avvalersi di consulenti di elevata professionalità e competenza, a titolo gratuito, nominati con propria determinazione.

7. Il Presidente autorizza lo svolgimento di missioni senza oneri dei componenti l'Ufficio, la spesa per missioni, l'acquisto di beni e fornitura di servizi secondo le modalità di cui all'articolo 9 del Codice.

8. il Presidente determina modalità, tempi e presenza dei componenti l'Ufficio relativamente alle visite e agli altri compiti istituzionali del Garante, nonché alle attività di monitoraggio di cui alla lettera j) dell'articolo 3 del Codice.

9. In caso di assenza prolungata o di impedimento temporaneo, il Presidente può delegare i propri compiti ai membri del collegio, anche disgiuntamente.

10. Il Presidente nomina il Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza (Rpct) scegliendolo tra i funzionari responsabili delle Unità Organizzative dell'Ufficio del Garante.

Articolo 6

Sede e beni strumentali dell'Ufficio

1. L'Ufficio ha sede a Roma nei locali messi a disposizione dal Ministero della Giustizia, in Via San Francesco di Sales, n.34, cap 00165.

2.Il Ministero destina all'Ufficio gli arredi e i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, incluso un sito Internet, necessari al suo funzionamento assicurandone la piena manutenzione. Mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, il Ministero della Giustizia provvede altresì alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale.

Articolo 7

Composizione e gestione del personale assegnato all'Ufficio

1. All'Ufficio è assegnato personale del Ministero in numero di venticinque unità, ripartite secondo la dotazione organica stabilita dal Garante di concerto con il Ministro della Giustizia e sentite le organizzazioni sindacali.

2. Ove esigenze di servizio lo richiedano, il Garante può avvalersi di ulteriori unità di personale stipulando appositi accordi di assegnazione anche con altre Amministrazioni dello Stato coinvolte nell'a-

dempimento dei compiti di cui all'articolo 3 del Codice.
3. Il personale da assegnare è selezionato dal Garante in funzione delle conoscenze e positive esperienze acquisite negli ambiti di competenza del Garante.
4. Il Garante provvede alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'Ufficio. Il personale opera in via esclusiva alle dipendenze del Garante e non può essere destinato ad altri compiti senza il parere favorevole del Garante.

Articolo 8
Organizzazione e articolazione dell'Ufficio
1. L'organizzazione dell'Ufficio risponde ai principi di trasparenza, efficacia, economicità ed efficienza dell'attività amministrativa, nonché alla flessibilità dell'impiego del personale nell'attività operativa.
2.a. Sono istituite le seguenti unità organizzative individuate in relazione alle esigenze istruttorie per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti del Garante e suscettibili di modifica e adattamenti in relazione alle esperienze operative:
Unità Organizzativa 1. Segreteria Generale: segreteria dell'Ufficio, protocollo e distribuzione dei fascicoli alle Unità. Archiviazione. Scadenzario dei Rapporti e della ricezione delle risposte. Gestione amministrativa del personale. Logistica dell'Ufficio.
Area contabile: missioni e controllo del capitolo 1753 Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale del Bilancio del Ministero della giustizia.
Unità Organizzativa 2. Sistemi Informativi: funzioni informatiche relative all'acquisizione e all'organizzazione dei dati delle varie Amministrazioni. Analisi dei dati e rapporti tematici periodici o specifici. Gestione informatizzata dei flussi interni e relativi archivi. Sito internet.
Unità Organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale: monitoraggio delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità. Rapporti con le relative Amministrazioni. Visione atti, richieste di documentazione, contatti con la Magistratura di Sorveglianza.
Unità organizzativa 4. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia: monitoraggio delle strutture di tutte le Forze di Polizia. Rapporti con le relative Amministrazioni. Visione di atti, richieste di documentazione.
Unità Organizzativa 5. Privazione della libertà e migranti: monitoraggio delle strutture privative della libertà dei migranti (Centri di identificazione ed espulsione, Hotspot, Centri per minori non accompagnati, Centri per richiedenti asilo). Monitoraggio dei rimpatri forzati. Coordinamento delle unità aggiuntive relative alla eventuale gestione del Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione (Fami).
Unità Organizzativa 6. Relazioni nazionali e internazionali, studi: relazioni con Garanti territoriali, con gli Organi internazionali di riferimento e con altri Organismi che operano nell'ambito del sistema di protezione delle persone private della libertà. Aggiornamento legislativo e processi normativi (nazionali ed europei) in corso. Supporto al Collegio in ricerche e studi. Servizio di interpretariato.
Unità Organizzativa 7. Privazione della libertà nella tutela della salute: Monitoraggio e visita delle persone in trattamento sanitario obbligatorio (Tso) esterno al contesto penale. Monitoraggio e visita di residenze per disabili o anziani in cui si configuri di fatto la privazione della libertà. Misure di Sicurezza (in particolare Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza). Rapporti con le relative Amministrazioni. Visione atti, richieste di documentazione.
b. Alle dirette dipendenze del Collegio è istituita l'Unità Organizzativa Supporto al Collegio con i seguenti compiti: gestione delle Agende del Collegio. Coordinamento delle delibere e dei verbali delle riunioni del Collegio. Rapporti istituzionali. Definizione della fase istruttoria dei reclami ex art. 35 o.p. e segreteria della relativa Commissione deliberante. Inviti a convegni, conferenze o altre partecipazioni istituzionali. Coordinamento finale per l'invio della Relazione annuale.

c. L'analisi delle strutture di ricovero per disabili, per soggetti vulnerabili e, in generale, per persone ricoverate e private della capacità legale o con capacità legale attenuata, nonché dei trattamenti sanitari obbligatori è temporaneamente affidata al Collegio.
d. Le unità di cui alla lettera a. del presente comma sono coordinate da un funzionario dell'Ufficio con compiti di direzione, in attuazione delle direttive impartite dal Collegio.
3. Con deliberazioni collegiali, previo consenso degli interessati e tenuto conto della dotazione organica, il Garante assegna alle varie unità organizzative il personale disponibile definendone le mansioni e le competenze e, all'occorrenza, nominando uno o più coordinatori.
4. Modalità, tempi e presenza dei componenti l'Ufficio alle visite e alle attività di monitoraggio del Garante sono stabiliti con apposite determinazioni del Presidente.
5.Tra i funzionari responsabili delle Unità Organizzative il Presidente nomina il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che predispone il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) secondo gli obiettivi strategici definiti dal Garante in materia di prevenzione della corruzione, di integrità e trasparenza. Il Garante, in sede collegiale, adotta il PTPC e provvede agli ulteriori adempimenti previsti dalle disposizioni della legge 190/2012, come modificata dal DPR 97/2016, e dalle determinazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, inclusi quelli per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio, con particolare attenzione a chi opera in ambiti ove è alto il rischio di corruzione.

Articolo 9
Risorse finanziarie, amministrazione e contabilità delle spese
1. Le risorse finanziarie necessarie per l'assolvimento dei compiti istituzionali del Garante sono amministrate con criteri di economicità e trasparenza. Nei limiti di tali risorse, il Presidente, con proprie determinazioni, motiva e autorizza la spesa per missioni, acquisto di beni e fornitura di servizi.
2. Le risorse finanziarie del Garante sono assegnate dalla legge finanziaria nazionale e affluiscono in un apposito capitolo di bilancio utilizzato in piena autonomia e indipendenza dal Garante. Le funzioni di cassa sono esercitate da personale del Ministero della giustizia che esegue le operazioni contabili secondo le direttive impartite dal Garante.
3. Il controllo sulla regolarità amministrativo-contabile delle spese sostenute dal Garante è effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze, amministrazione preposta alla verifica della legittimità della spesa pubblica.
4. Un sintetico rendiconto delle spese effettuate nel corso dell'anno solare, imputate al capitolo di cui al precedente comma 2 del presente articolo, verrà riportato in una specifica sezione della Relazione Annuale da presentare al Parlamento.

Roma, 31 maggio 2016

Mauro Palma, *Presidente del Garante nazionale*
Daniela de Robert, *Membro del Garante nazionale*
Emilia Rossi, *Membro del Garante nazionale*

Codice etico del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Delibera del 31 ottobre 2017

Titolo I
Disposizioni generali

Articolo 1
Definizioni

Nel testo che segue per:
a) Garante si intende l'organo collegiale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013. n.14, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 e composto dal presidente e da due membri nominati dal Presidente della Repubblica;
b) Ufficio del Garante si intende la struttura, la composizione e l'organizzazione del Garante;
c) Codice di Autoregolamentazione si intende Il Codice di Autoregolamentazione adottato dal Garante in sede collegiale il 31 maggio 2016 ai sensi dell'articolo 1 bis, lett. b) del DM 11 marzo 2015.n.46;
d) legge istitutiva si intende l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013.n.14, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 e integrato dall'articolo 1, comma della Legge 28 dicembre 2015, n.208, Legge di stabilità 2016;
e) destinatari del Codice si intendono il presidente e i membri del Garante, il personale in posizione di comando o distacco o fuori ruolo dalle Amministrazione dello Stato e altre istituzioni pubbliche in servizio presso l'Ufficio del Garante, nonché i soggetti che a qualsiasi titolo collaborano o frequentano tale ufficio, inclusi i consulenti;
f) "Protocollo Onu", si intende il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla legge 9 novembre 2012, n.195;
g) DPR 62/2013 si intende il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n.62, Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165;
h) ANAC si intende l'Autorità Nazionale Anticorruzione, già CIVIT;
i) CEDU si intende la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali adottata dal Consiglio d'Europa, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

Articolo 2
Obiettivi e finalità

1. Il Codice si propone di definire le migliori condizioni per favorire il buon funzionamento e l'affidabilità del Garante e di tutelarne l'immagine pubblica. Allo scopo il Codice assume le disposizioni di cui al DPR n.62 del 2013 e alla delibera n.75 dell'ANAC del 2013 come principi minimi di eticità e integrità di comportamento nello svolgimento dei compiti istituzionali del Garante.
2. Le norme del Codice provvedono ad adeguare tali disposizioni alle peculiarità ordinamentali del

Garante e a specificare i contenuti dei Principi Guida di cui all'articolo 4 del Codice di Autoregolamentazione, nonché quelli pertinenti del Protocollo ONU, al fine di definire i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità, indipendenza, trasparenza e buona fede che devono informare la condotta del Garante, del personale in servizio presso l'Ufficio del Garante e dei soggetti che operano a qualsiasi titolo nel suo ambito.
3. Il Codice costituisce strumento fondamentale ai fini della prevenzione della corruzione e del rispetto della legalità in linea con le prescrizioni del Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dall'ANAC.

Articolo 3
Ambito di applicazione

Il Codice si applica ai membri del Garante, ai componenti dell'Ufficio del Garante e a tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano o frequentano tale Ufficio, inclusi i consulenti.

Articolo 4
Pubblicazione e diffusione del Codice

1. Al Codice è data la massima diffusione con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, sul sito Internet istituzionale del Garante e su quello del Ministero della Giustizia, nonché sulla rete Intranet. Una copia cartacea del Codice è affissa in posizione ben visibile e accessibile, all'ingresso e in tutti i locali delle sedi dell'Ufficio del Garante.
2.Il responsabile per la trasparenza e la prevenzione della corruzione del Garante ne cura l'invio via e-mail al personale in servizio e ai collaboratori abituali, anche a titolo gratuito, che sono tenuti a sottoscriverlo per conoscenza e accettazione di obblighi e doveri, pena la nullità dei relativi incarichi e la risoluzione dei rapporti contrattuali.

Titolo II
Obblighi di comportamento nell'esecuzione dei compiti istituzionali e delle prestazioni di lavoro

Articolo 5
Principi generali di buona condotta

1. I comportamenti del Garante e dei componenti dell'Ufficio del Garante sono improntati a stabilire rapporti di fiducia e collaborazione con i soggetti coinvolti a qualsiasi titolo nell'attività istituzionale svolta, nonché di reciproco rispetto della dignità di ciascuno nelle relazioni interpersonali all'interno dell'organismo di garanzia. Allo scopo manifestano disponibilità e cortesia in ogni comunicazione con i vari interlocutori utilizzando un linguaggio semplice e comprensibile, motivando in modo esauriente la loro risposta alle richieste di aiuto o chiarimenti sulla loro condizione di detenzione o privazione della libertà personale.
2. I componenti del Garante e dell'Ufficio del Garante dimostrano la massima disponibilità a collaborare con le altre amministrazioni pubbliche, assicurando lo scambio e la trasmissione di informazioni, dati e documentazione in qualsiasi forma, anche in via telematica, nel rispetto della normativa vigente, fatti salvi gli obblighi di riservatezza.
3. Il Garante e i componenti dell'Ufficio del Garante limitano ai casi di assoluta necessità l'eventuale uso per ragioni personali degli apparecchi telefonici e telematici e delle fotocopiatrici in dotazione, anche in caso di mera ricezione di comunicazioni.

Articolo 6

Indipendenza

1. I destinatari del Codice sono tenuti ad assicurare l'assoluta indipendenza dei comportamenti innanzitutto osservando i principi del Protocollo Onu, in particolare quelli indicati nell'articolo 18.
2. I destinatari del Codice curano altresì di contrastare ogni indebita interferenza nello svolgimento dei compiti istituzionali di cui all'articolo 3 del Codice di Autoregolamentazione e a quelli ulteriori affidati dalla legge.
3. I destinatari del Codice debbono astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti le proprie mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, con gli interessi personali, del coniuge, del convivente, di parenti e affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, inclusi quelli connessi all'intento di assecondare pressioni politiche, professionali, sindacali e di superiori gerarchici.
4. Fatti salvi incarichi occasionali di insegnamento, studio e ricerca, la partecipazione a convegni di studio o corsi di perfezionamento da comunicare tempestivamente al Presidente del Garante per le relative autorizzazioni, al personale in servizio è vietato assumere altro impiego o incarico stabile, anche gratuito, nonché esercitare attività professionale, commerciale e imprenditoriale di qualsiasi tipo.
5. Ai destinatari del codice è fatto divieto di accettare, per sé o per altri, regali, benefici o altre utilità, anche sotto forma di sconti, pure in occasione di viaggi, seminari o convegni, salvo quelli d'uso di modico valore, purché non superiori complessivamente a 150 euro nel singolo anno solare e siano corrisposti nell'ambito di ordinarie relazioni di cortesia e consuetudini locali. Non è altresì consentito richiedere o sollecitare regali o qualsiasi altra utilità a titolo di corrispettivo per compiere un atto d'ufficio.
6. Fermo restando il diritto di associazione e di adesione a partiti politici e sindacati, il Garante e il personale dell'Ufficio del Garante evitano di partecipare all'attività di associazioni, organizzazioni, partiti e movimenti politici che contrastino con le finalità istituzionali del Garante. Il presidente e i membri del Garante ove accettino una candidatura per elezioni politiche, europee o nazionali, o amministrative restano sospesi dall'incarico e ove eletti cessano dall'incarico. Il componente dell'Ufficio del Garante, dopo l'accettazione della candidatura e per tutta la durata della campagna elettorale è posto in aspettativa, così come in caso di elezione.

Articolo 7

Imparzialità

1. I componenti del Garante e dell'Ufficio del Garante sono tenuti a evitare trattamenti di favore, a respingere pressioni indebite di qualsiasi natura, ad assumere le decisioni nella massima trasparenza, a non creare o fruire di situazioni di privilegio per se o altri.
2. I componenti del Garante e dell'Ufficio del Garante sono tenuti inoltre a non fare promesse, a non assumere impegni o a dare assicurazioni in ordine a questioni che rientrino nelle competenze istituzionali.
3. I componenti del Garante e dell'Ufficio del Garante evitano di partecipare attivamente e di assumere incarichi presso associazioni, circoli o altri organismi, ove possano derivarne obblighi, vincoli o aspettative tali da poter pregiudicare l'imparzialità di comportamento nello svolgimento delle attività istituzionali o delle prestazioni lavorative.

Articolo 8

Protezione delle informazioni riservate

1. I destinatari del Codice sono tenuti a proteggere le informazioni riservate raccolte a qualsiasi titolo dal Garante per ragioni di ufficio.

2. Nessun dato personale raccolto può essere raccolto senza il consenso dell'interessato e divulgato senza il suo consenso.

Articolo 9

Segretezza sull'attività istruttoria

1. I destinatari del Codice debbono garantire la massima segretezza su attività istruttoria, informazioni e documentazione acquisite nel corso delle visite o sopralluoghi disposti ai sensi dell'artico 3 del Codice di Autoregolamentazione e nello svolgimento degli altri compiti istituzionali affidati al Garante dalla legge o dalle Convenzioni europee o internazionali.

Articolo 10

Riservatezza sugli esiti delle visite

1. Gli esiti dell'attività istruttoria di cui al precedente articolo 9 debbono essere tenuti riservati fino alla loro pubblicazione sul sito internet istituzionale del Garante

Articolo 11

Obbligo di trasmettere all'autorità competente le notizie di reato

1. Il Garante è tenuto a trasmettere tempestivamente all'autorità giudiziaria competente le notizie di reato ai danni di persone detenute o private della libertà persone di cui abbia avuto conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali.
2. Ove nel corso di una visita o sopralluogo ritenga che la situazione in atto costituisca violazione dell'articolo 3 della CEDU, il Garante informa tempestivamente l'autorità competente perché provveda senza indugio a interrompere la violazione in atto, dando contestuale comunicazione all'autorità giudiziaria e al Ministro di riferimento per gli interventi di pertinenza.

Articolo 12

Tutela degli informatori

1. Il Garante e i componenti l'Ufficio del Garante, nei limiti delle rispettive competenze, hanno il dovere di adoperarsi attivamente affinché nessuna autorità o funzionario pubblico ordini, applichi, permetta o tolleri una sanzione contro una persona o una organizzazione per aver comunicato al Garante qualsiasi tipo di informazione anche se non veritiera.
2. Il Garante si adopera altresì per evitare che tale individuo od organizzazione subisca pregiudizi di alcun genere.

Articolo 13

Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza

1. Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT) è nominato dal Presidente tra i funzionari responsabili delle Unità Organizzative dell'Ufficio del Garante.
2. Il RPCT predispone il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) secondo gli obiettivi strategici definiti dal Garante in materia di prevenzione della corruzione, di integrità e di trasparenza.
3. Il Garante, in sede collegiale, adotta il PTPC e provvede agli ulteriori adempimenti previsti dalle disposizioni della legge 190/2012, come modificata dal DPR 97/2016, e dalle determinazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, inclusi quelli per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio, con particolare attenzione a chi opera in ambiti ove è alto il rischio di corruzione.

Articolo 14

Responsabilità conseguenti alla violazione degli obblighi del Codice

1. La violazione degli obblighi previsti dal Codice costituisce comportamento contrario ai doveri d'ufficio.
2. Ferme restando le ipotesi nelle quali la violazione delle disposizioni contenute nel Codice, nonché la violazione dei doveri e degli obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione predisposto periodicamente dal Garante in linea con il Piano Nazionale Anticorruzione dell'ANAC, comportino anche responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del personale in servizio se dipendente pubblico, esse sono fonti di responsabilità disciplinare accertata all'esito del relativo procedimento nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.
3. La violazione è valutata in ogni singolo caso dal Comitato Etico di cui all'articolo 14 avuto riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al prestigio e all'immagine pubblica del Garante. Tipologia, entità e modalità di applicazione delle relative sanzioni sono indicate nel comma 2 dell'articolo 16 del DPR 62/2013.

Articolo 15

Comitato Etico

1. Il Garante nomina il Comitato Etico composto da almeno 3 membri che operano a titolo gratuito. I membri debbono assicurare assoluta indipendenza e avere competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani. Essi sono scelti preferibilmente tra coloro che esercitino o abbiamo e esercitato le funzioni di magistrato nelle giurisdizioni superiori o di professore universitario ordinario nelle facoltà di giurisprudenza, o di avvocati abilitati al patrocinio avanti alle giurisdizioni superiori. Il membro più anziano d'età assume le funzioni di presidente del Comitato e si avvale di una segreteria fornita dal Garante,
2. Il Comitato Etico monitora la corretta applicazione dei principi e delle norme del Codice e formula al Garante eventuali aggiustamenti al loro contenuto dispositivo con un apposito documento motivato
3. Il Comitato Etico valuta e propone la soluzione di casi concreti aperti d'ufficio o segnalati dal presidente del Garante.
4. Riferisce al Garante in sede collegiale per gli adempimenti di competenza sia che nel caso esaminato ravvisi gli estremi per l'avvio del procedimento disciplinare a carico del personale dipendente pubblico, sia ove ritenga che non sussista alcuna rilevanza disciplinare.

Articolo 16

Aggiornamento del Codice

1. Il Garante in sede collegiale, anche su proposta del Comitato Etico o del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, provvede periodicamente ad aggiornare e integrare le disposizioni del Codice.
2. Le procedure di approvazione delle eventuali modifiche e i successivi adempimenti di trasparenza per la loro divulgazione restano, di norma, quelli osservati per l'entrata in vigore del presente Codice.

Roma, 31 ottobre 2017

Il Presidente
Mauro Palma

Primo Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018-2020 del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Premessa

La legge 3 agosto 2009 n. 116 ha ratificato ed eseguito la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea Generale dell'Onu il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/3, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003. Successivamente la legge 6 novembre 2012 n. 190 ha sancito le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, individuando, tra l'altro, in ambito nazionale, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac). L'articolo 19 del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90 ha quindi trasferito interamente alla suddetta Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Nel 2016 l' Anac ha predisposto il primo Piano Nazionale Anticorruzione (Pna), in linea con le rilevanti modifiche normative introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 97 '*Recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012 n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015 n. 124 in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche*'. Infine, con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, l'ANAC ha approvato l'aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione. Il Pna è un atto di indirizzo per le Amministrazioni, ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso contiene quindi indicazioni che impegnano le Amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà organizzativa nella quale si svolge l'attività di esercizio della funzione pubblica e l'attività di pubblico interesse esposta a rischio di corruzione, all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione, secondo un principio non meramente formale e adempitivo della normativa, ma volto a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento delle amministrazioni e della *performance* degli uffici e dei funzionari pubblici. L'Anac, nel guidare verso questo percorso virtuoso, non impone soluzioni uniformi, invitando le singole Amministrazioni a declinare in concreto le misure anticorruzione previste per prevenire i rischi nello specifico contesto organizzativo, pur nell'ambito di procedure di analisi il più possibile standardizzate. Occorre nondimeno rammentare che i contenuti e le raccomandazioni elaborati dall' Anac nei Pna sono strettamente funzionali all'attuazione – cui è tenuto anche lo Stato italiano – degli adempimenti previsti nelle sedi internazionali quali l'Onu, l'Ocse, il G20, l'Unione europea, il Consiglio d'Europa. A tal proposito, la nozione di corruzione va intesa in senso ampio, e non meramente coincidente con lo specifico reato di corruzione, intesa come *"...assunzione di decisioni (...) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre cioè avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria*

Norme e adempimenti del Garante nazionale

cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse" (aggiornamento 2015 al Pna). Le linee guida dell'Anac danno inoltre atto dell'intervenuto rafforzamento del concetto di 'trasparenza', come valore di principio che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini. Su tale presupposto è stata rafforzata la figura del Responsabile della prevenzione e della corruzione (Rpc), essendo stato unificato in capo allo stesso soggetto l'incarico della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct). Di conseguenza è stato unificato in un solo strumento il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct).

Il contesto di riferimento del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

L'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Garante nazionale) e gli ha attribuito il compito di vigilare affinché la custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme nazionali e alle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia.

Il Garante nazionale è costituito in Collegio, composto dal Presidente e due membri, scelti tra persone non dipendenti delle pubbliche amministrazioni; essi sono nominati, previa delibera del Consiglio dei Ministri, sentite le competenti Commissioni parlamentari, con decreto del Presidente della Repubblica. Con decreto del Presidente della Repubblica del 1 febbraio 2016 è stato nominato il Presidente del Garante nazionale, prof. Mauro Palma, e un componente del Collegio, l'avv. Emilia Rossi; il 3 marzo 2016 è stato nominato l'altro membro del Collegio, la dottoressa Daniela de Robert.

Il Garante nazionale è un Organo indipendente ed è stato indicato dalle Autorità italiane come Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti (Npm), ai sensi dell'articolo 3 e seguenti del protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura (Opcat) adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni unite il 18 dicembre 2002 (in vigore dal 22 giugno 2006) e ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195. A seguito del deposito dello strumento di ratifica in data 3 aprile 2013 il Protocollo è entrato in vigore per l'Italia il 3 maggio 2013.

Il Trattato, istituendo il Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura con compiti di ispezione e monitoraggio a livello globale, ha impegnato tutti gli Stati aderenti a dotarsi di un Meccanismo nazionale di prevenzione con poteri di visita di tutti i luoghi di privazione della libertà.

Allo scopo di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti il Protocollo prevede l'istituzione di un sistema di visite regolari svolte da Organismi indipendenti nazionali e internazionali nei luoghi in cui le persone sono private della libertà. Per l'Italia è stato appunto individuato quale Meccanismo nazionale il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

In tale veste, con i poteri e le garanzie conferite ai sensi degli articoli 19-21 del Protocollo, il Garante nazionale ha accesso a tutti i luoghi in cui delle persone sono o possono essere private della libertà.

Il Decreto del Ministro della Giustizia 11 marzo 2015 n. 36 "Regolamento recante la struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale" prevedeva, all'articolo 7 comma 4, che all'Ufficio del Garante nazionale fosse assegnato personale del Ministero della Giustizia (non esiste, allo stato, il Ruolo del Garante nazionale) in numero di 25 unità, ripartite secondo la dotazione organica stabilita dal Garante nazionale di concerto con il Ministro della Giustizia. La *ratio* era – ed è – quella di assicurare al nuovo Organismo personale specializzato e preparato, scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante, come recita l'articolo 7 comma 4 del D.L. 146/2013. Nella recentissima legge di

bilancio 2018 è stato approvato il comma 476 che sostituisce il suddetto comma 4 dell'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, e reca «alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della Giustizia, è istituito un ufficio nel numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 dello stesso Ministero e, in posizione di comando, non più di 2 unità del Ministero dell'Interno e non più di 3 unità degli Enti del Servizio sanitario nazionale, che conservano il trattamento economico in godimento, limitatamente alle voci fisse e continuative, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza sia in ragione degli emolumenti di carattere fondamentale che per gli emolumenti accessori di carattere fisso e continuativo. Gli altri oneri relativi al trattamento accessorio sono posti a carico del Ministero della Giustizia. Il predetto personale è scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della Giustizia, il Ministro dell'Interno e il Ministro dell'Economia e delle finanze». Tale modifica accoglie una specifica richiesta del Garante nazionale circa la necessaria multidisciplinarità del personale, tenuto conto delle molteplici e complesse competenze assegnate a tale Autorità garante.
Entro tre mesi dalla emanazione della citata legge di bilancio dovrà essere emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che, tra l'altro, dovrà stabilire, sulla scia anche di quanto fin qui realizzato, i diversi inquadramenti del personale e le modalità della selezione delle unità attualmente mancanti (finora l'Ufficio è composto da 17 unità del Ministero della Giustizia e da 1 del Ministero dell'Interno).
L'Ufficio del Garante nazionale è operativo dal 25 marzo 2016 e, come accennato, non ha ancora terminato il reclutamento di tutte le unità di personale. Alla data del 30 gennaio 2018 la situazione del personale è la seguente:

Personale per Aree funzionali e Ruoli di Polizia

Aree/Ruoli	Donne	Uomini	Totale complessivo
Comparto funzioni centrali, Area 2		2	2
Comparto funzioni centrali, Area 3	6	2	8
Polizia di Stato, ruolo Ispettori		1	1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		7	7
Totale complessivo	6	12	18

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Personale per Aree/Ruoli e qualifiche

Area/Profilo - Ruolo/Qualifica	Donne	Uomini	Totale complessivo
Comparto funzioni centrali, Area 2		*2*	*2*
Assistente amministrativo		1	1
Assistente informatico		1	1
Comparto funzioni centrali, Area 3	*6*	*2*	*8*
Direttore amministrativo	1		1
Funzionario amministrativo	1		1
Funzionario contabile	1		1
Funzionario della professionalità di servizio sociale	1		1
Funzionario giuridico pedagogico	1	1	2
Funzionario informatico		1	1
Funzionario linguistico	1		1
Polizia di Stato, ruolo Ispettori		*1*	*1*
Sostituto commissario coordinatore		1	1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		*7*	*7*
Agente scelto		2	2
Assistente capo coordinatore		1	1
Agente		4	4
Totale complessivo	6	12	18

Come previsto dal Codice di Autoregolamentazione adottato, per l'assolvimento dei compiti istituzionali, il presidente del Garante può avvalersi di consulenti di elevata professionalità e competenza, a titolo gratuito, nominati con propria determinazione, anche stipulando apposite Convenzioni con altre Amministrazioni dello Stato. Il Garante nazionale provvede alla gestione e alla valutazione del

personale assegnato all'Ufficio. Il personale opera in via esclusiva alle dipendenze del Garante e non può essere destinato ad altri compiti senza il parere favorevole del Garante nazionale.

Oltre a quelle indicate nel decreto legge istitutivo del Garante sono oggetto di monitoraggio ed indagine del Meccanismo nazionale di prevenzione le strutture di reclusione volontaria quali le comunità terapeutiche o le case per anziani, i luoghi del trattamento sanitario obbligatorio, della detenzione domiciliare e di interrogatorio delle Autorità inquirenti.

In qualità di Meccanismo nazionale di prevenzione il Garante è altresì tenuto a disciplinare ai sensi dell'art. 2 del decreto del Ministro della Giustizia 11 marzo 2015 n. 36 la collaborazione di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, vi cooperano per il raggiungimento degli obiettivi del Protocollo Onu. In particolare, spetta al Garante nazionale coordinare la rete dei Garanti territoriali promuovendone *in primis* il consolidamento istituzionale mediante il riconoscimento di adeguate garanzie di indipendenza e autonomia rispetto ai governi locali di cui sono espressione. Il Garante nazionale monitora, altresì, le procedure relative ai rimpatri forzati rientrando nel sistema previsto dall'articolo 8 comma 6 della Direttiva Ue n.115 del 2008.

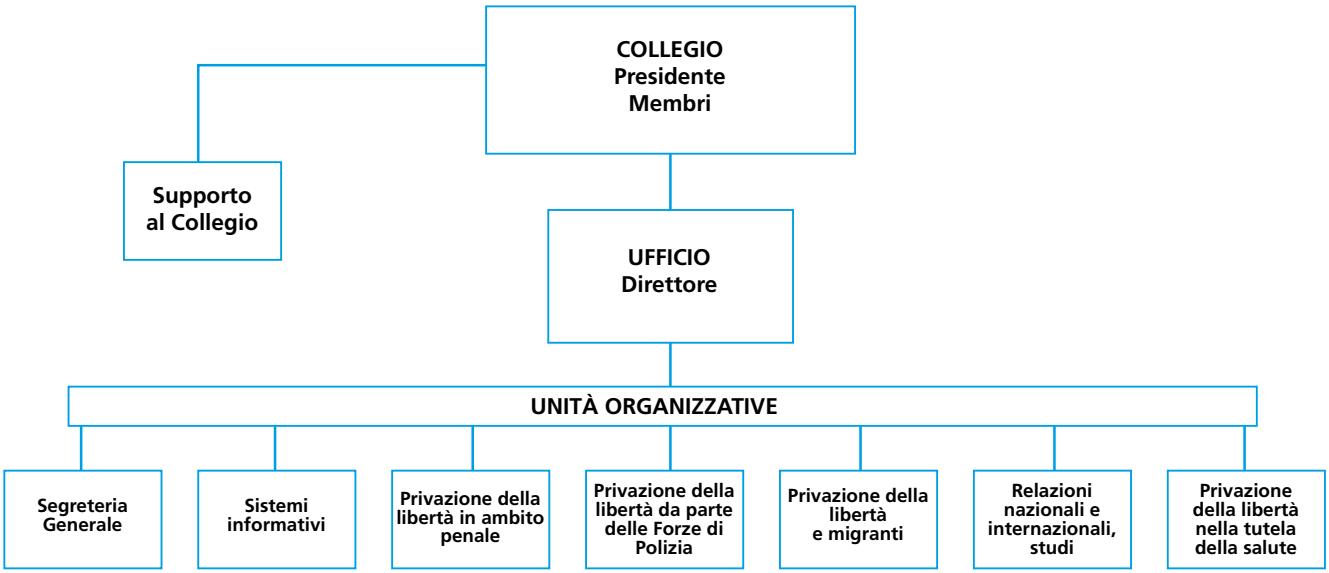
Il Garante nazionale svolge la sua attività di monitoraggio nei luoghi di privazione della libertà, adottando delibere sui tempi, sui luoghi, sulla composizione della delegazione, tenuto conto delle informazioni di volta in volta fornite dalle Unità Organizzative e sulla base della programmazione di carattere generale.

L'Ufficio ha sede in Roma nei locali messi a disposizione dal Ministero della giustizia, in via di San Francesco di Sales n. 34. Il Ministero della giustizia destina all'Ufficio del Garante nazionale gli arredi e i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, incluso un sito *Internet*, necessari al suo funzionamento, assicurandone la piena manutenzione. Mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, il Ministero della giustizia provvede altresì alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale. Le risorse finanziarie del Garante nazionale sono assegnate dalla legge finanziaria nazionale e affluiscono in un apposito capitolo di bilancio utilizzato in piena autonomia e indipendenza dal Garante. Le funzioni di cassa sono esercitate da personale del Ministero della Giustizia che esegue le operazioni contabili secondo le direttive impartite dal Garante. Il controllo sulla regolarità amministrativo-contabile delle spese sostenute dal Garante è effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze, amministrazione preposta alla verifica della legittimità della spesa pubblica. Nei limiti delle risorse assegnate, il Presidente del Garante nazionale, con proprie determinazioni, motiva e autorizza la spesa per missioni, acquisto di beni e fornitura di servizi.

L'Ufficio del Garante nazionale, coordinato da un funzionario con compiti di direzione in attuazione delle direttive impartite dal Collegio, è articolato in 7 Unità Organizzative (U.O.); alle dirette dipendenze del Collegio è istituita l'Unità Organizzativa "Supporto al Collegio".

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Di seguito il grafico della *line*:



Unità Organizzativa 1. Segreteria

Generale

Essa costituisce la segreteria dell'Ufficio, si occupa di protocollazione, di distribuzione dei fascicoli alle U.O. di archiviazione. Tiene lo scadenzario delle relazioni sulle visite di monitoraggio effettuate e della ricezione delle risposte. Cura la gestione amministrativa del personale e la logistica dell'Ufficio. Gestisce le missioni e cura gli adempimenti relativi al capitolo 1753 'Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale del Bilancio del Ministero della Giustizia', tenendo presente che tutti gli acquisti di beni e servizi vengono fatti tramite gli uffici del Ministero della Giustizia.

Attività	Struttura	Stakeholder
Gestione delle missioni	Segreteria generale	Membri del Collegio e personale dell'Ufficio
Approvvigionamento di beni	Segreteria generale	Collegio e Unità organizzative, fornitori
Amministrazione del protocollo	Segreteria generale	Mittenti, Membri del Collegio e personale dell'Ufficio destinatari ultimi delle note
Gestione delle presenze del personale	Segreteria generale	Personale delle Unità organizzative

Unità Organizzativa 2. Sistemi Informativi

L'Unità sistemi informativi si occupa delle funzioni informatiche dell'Ufficio. In particolare, oltre a fornire assistenza tecnica ai membri del Collegio e al personale dell'Ufficio, cura l'acquisizione e l'organizzazione dei dati che pervengono all'Ufficio dalle varie Amministrazioni. Tali dati vengono elaborati e analizzati per la produzione di rapporti tematici periodici o specifici. A tale fine, l'Unità si occupa della gestione informatizzata dei flussi informativi interni e realizza e gestisce gli archivi relativi. Parte di questa attività viene assolta mediante un portale *intranet* realizzato "in economia" dal personale assegnato all'Unità sistemi informativi. Infine, l'Unità pubblica i contenuti sul sito *internet* istituzionale ed effettua modifiche minime sul *layout* del sito, cioè la disposizione degli elementi in ogni pagina del sito. L'amministrazione informatica del sito è affidata alla Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia. I processi relativi all'attività dell'Unità sistemi informativi sono interni e realizzati con le risorse a disposizione pertanto non comportano eventi rischiosi ai fini della prevenzione della corruzione.

Attività	Struttura	Stakeholder
Assistenza tecnica	Unità sistemi informativi	Membri del Collegio e personale dell'Ufficio
Acquisizione e organizzazione delle informazioni	Unità sistemi informativi	Collegio e Unità organizzative
Rapporti tematici periodici o specifici	Unità sistemi informativi	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante
Realizzazione e gestione del portale *intranet*	Unità sistemi informativi	Collegio e Unità organizzative
Pubblicazione di contenuti sul sito *internet* istituzionale	Unità sistemi informativi	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante

Unità Organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale

Si occupa del monitoraggio delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità, curando i rapporti con le relative Amministrazioni, visionando atti, richieste di documentazione, e anche attraverso i contatti con la Magistratura di sorveglianza.

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Istituti penitenziari per adulti	Unità Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Azienda sanitaria, terzo settore e associazionismo, Garante regionale e locali, Enti regionali e locali
Monitoraggio Reparti ospedalieri protetti	Unità Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Salute, Ministro della Giustizia, Azienda sanitaria, Enti regionali e locali, Garante regionale e locali
Monitoraggio Istituti penitenziari minorili	Unità Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Azienda sanitaria, terzo settore e associazionismo, Garante regionale e locali, Enti regionali e locali
Monitoraggio Centri prima accoglienza	Unità Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Azienda sanitaria, terzo settore e associazionismo, Garante regionale e locali, Enti regionali e locali
Monitoraggio Comunità per minorenni	Unità Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Azienda sanitaria, terzo settore e associazionismo, Garante regionale e locali, Enti regionali e locali
Monitoraggio Comunità terapeutico-riabilitative	Unità Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Azienda sanitaria, Ser.T., terzo settore e associazionismo, Garante regionale e locali, Enti regionali e locali

Unità organizzativa 4. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

Il decreto legge n. 146 del 23 dicembre 2013 convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014 (art. 7 comma 5 lettera b) prevede che: "il Garante nazionale visita, senza necessità di autorizzazione ..., previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive". L'Unità organizzativa si occupa del monitoraggio delle strutture di tutte le Forze di Polizia delle persone private della libertà personale in quanto trattenute per fini di

indagine presso strutture *ad hoc* delle Forze di Polizia, tipo camere di sicurezza o luoghi ove si svolgono gli interrogatori di polizia giudiziaria. Rapporti con le relative Amministrazioni. Visione di atti, richieste di documentazione.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Camere di sicurezza presso i Commissariati, le Stazioni, i Comandi, le Tenenze, le Questure, i Tribunali e le articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché delle Polizie provinciali e locali.	Unità privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia	Ministero dell'Interno, Dipartimento della PS, Ministero della Difesa, Arma dei Carabinieri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Guardia di Finanza, Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Dipartimento Organizzazione Giudiziaria, Comuni e Province, Polizie provinciali e locali.

Unità organizzativa 5. Privazione della libertà e migranti

L'Unità Organizzativa è incaricata delle attività relative al mandato del Garante nazionale in tema di tutela dei diritti dei migranti sottoposti a privazione della libertà personale. In particolare la legge istitutiva del Garante nazionale, decreto legge n. 146 del 23 dicembre 2013 convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014 prevede che il Garante nazionale (art. 7 comma 5 lettera e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del Regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i Centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale. Inoltre, il Garante nazionale è stato individuato quale Autorità nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati in esecuzione delle previsioni di cui all'articolo 8 paragrafo 6 della Direttiva 115/2008 della Commissione Europea. In relazione a tale mandato il Garante nazionale è beneficiario di un finanziamento a valere sul Fondo nazionale Asilo Migrazione Integrazione (Fami) 2014/2020 del Ministero dell'Interno attraverso il progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati". Il progetto del valore di euro 799.168,82 è stato avviato il 5 aprile 2017 e si concluderà il 31 marzo 2019. Il progetto si inquadra nell'azione di potenziamento del Garante nazionale rispetto al monitoraggio dei rimpatri forzati attraverso la fornitura di beni e servizi funzionali a tale competenza. Per le funzioni di cui al progetto Fami sopracitato, l'Unità si avvale di un *pool* di esperti selezionati tramite procedure di evidenza pubblica di cui all'apposita scheda di rilevazione.

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Attività	Struttura	stakeholder
Monitoraggio Centri per il rimpatrio e Hot Spot	Unità privazione della libertà e Migranti	Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Dipartimento PS, Esercito italiano, Enti gestori, Regioni, ASL, Comune, associazionismo, università, Garanti regionali e locali
Monitoraggio *waiting room*, scali aerei, vettori (aereo o nave)	Unità privazione della libertà e Migranti	Ministero dell'Interno, Dipartimento della PS, Frontex, Garanti regionali e locali

NOME E COGNOME	OGGETTO INCARICO	ATTO DI CONFERIMENTO	RAGIONE dell'incarico	c.v.	DURATA	COMPENSO (lordo) €	ALTRI INCARICHI o att.tà professionale	Attestazione dell'INSUSSISTENZA CONFLITTO D'INTERESSE	COMUNICAZIONE al PCM
LAURA D'ANTONIO	Esperto in rendicontazione di progetti europei	Contratto n° prot. m_dg. DAP-PR20.29/11/2017.0000428.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 31/03/2019	75.000,00	*Consulente*	*sì*	*NO*
DARIO PASQUINI	Esperto in comunicazione	Contratto n° prot. m_dg. DAP-PR20.29/11/2017.0000429.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 31/03/2019	75.000,00	*Giornalista pubblicista*	*sì*	*NO*
SALVATORE FACHILE	Giurista esperto in problematiche legali su tematiche giuridiche attinenti il diritto dell'immigrazione e dell'asilo	Contratto n° prot. m_dg. DAP-PR20.29/11/2017.0000432.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 31/03/2019	40.000,00	*Avvocato*	*sì*	*NO*
ANTONIO MARCHESI	Esperto nelle tematiche della tutela internazionale dei diritti umani	Contratto n° prot. m_dg. DAP-PR20.29/11/2017.0000430.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 31/03/2019	20.000,00	*Professore ordinario*	*sì*	*NO*
AGATINO LIPARA	Revisore contabile	Contratto n° prot. m_dg. DAP-PR20.29/11/2017.0000427.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 31/03/2019	34.900,00	*Revisore legale*	*sì*	*NO*
MICHELE GORGA	Esperto legale	Contratto n° prot. m_dg. DAP-PR20.29/11/2017.0000431.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 31/03/2019	13.900,00	*Avvocato*	*sì*	*NO*

Unità Organizzativa 6. Relazioni nazionali e internazionali, studi

Tre sono le principali aree di attività dell'Unità.

Relazioni nazionali si occupa delle attività utili a promuovere e favorire i rapporti di collaborazione con i Garanti dei diritti delle persone private della libertà regionali, provinciali e comunali cioè quelli competenti su porzioni del territorio italiano – quindi territoriali – e a realizzare una rete di Meccanismi di prevenzione della tortura e degli altri gravi maltrattamenti che comprenda i Garanti territoriali e che sia coordinata dal Garante nazionale, la cosiddetta rete Npm – *National Preventive Mechanism* – ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat) del 1984. Si occupa, inoltre, di promuovere la cooperazione con gli *stakeholder* nazionali impegnati nella tutela dei diritti delle persone private della libertà, ovvero partecipa e organizza iniziative in sintonia con il mandato istituzionale sul territorio nazionale.

Relazioni internazionali cura il consolidamento della posizione del Garante nazionale all'interno della rete dei Meccanismi internazionali di prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti – come il Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt) e il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt) – e di quelli nazionali degli altri Stati (Npm). Partecipa a incontri di carattere internazionale – audizioni, conferenze, consultazione di esperti, *forum* e così via – in Italia e all'estero e si occupa di ricevere delegazioni internazionali. Tiene i rapporti e collabora con: a) le Organizzazioni internazionali, nonché con i loro organi e rappresentanti (in particolare tiene i rapporti con il Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura); b) il Comitato Interministeriale per i diritti umani e partecipa ai suoi lavori; c) gli *Ombudsman* e i *National Human Rights Institution* (Nhri) degli altri Stati; d) Ong internazionali, come Apt, Aom e così via. Predispone le risposte – per le parti di competenza del Garante nazionale – alle osservazioni e raccomandazioni formulate all'esito di visite in Italia effettuate da Meccanismi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti delle persone private della libertà come il Cpt per il Consiglio d'Europa e l'Spt per l'Onu. Predispone le parti di competenza del Garante nazionale dei Rapporti periodici che l'Italia ha l'obbligo di presentare ai Meccanismi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani come il Comitato Onu dei diritti umani (Hrc). Predispone le informazioni richieste agli Npm dai Meccanismi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani. Dispone di un servizio di interpretariato e traduzioni che cura, tra l'altro, l'edizione inglese della Relazione annuale del Garante nazionale al Parlamento.

Studi svolge attività di studio, di ricerca e di informazione nel settore della protezione delle persone private della libertà. Cura l'aggiornamento legislativo e segue i processi normativi (nazionali, regionali e globali) in corso.

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Attività	Struttura	Stakeholder
Relazioni nazionali	Garante nazionale - Unità Organizzativa 6. *Relazioni nazionali e internazionali, studi*	• Garanti dei diritti delle persone private della libertà regionali, provinciali e comunali • Difensori civici regionali • Istituzioni dello Stato e Ong che si occupano della tutela dei diritti delle persone private della libertà
Relazioni internazionali	Garante nazionale - Unità Organizzativa 6. *Relazioni nazionali e internazionali, studi*	• Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt) Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt) • Npm degli altri Stati • Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (Cidu) • *Ombudsman e National Human Rights Institution* (Nhri) degli altri Stati • Comitato Onu dei diritti umani (Hrc) • Ong internazionali, come Apt, Aom
Studi	Garante nazionale - Unità Organizzativa 6. *Relazioni nazionali e internazionali, studi*	• Istituti di ricerca nazionali e internazionali • Università nazionali e internazionali

Unità Organizzativa 7. Privazione della libertà nella tutela della salute

Si occupa del monitoraggio e della visita a persone in trattamento sanitario obbligatorio (Tso) esterno al contesto penale, del monitoraggio e della visita a residenze per disabili o anziani in cui si configuri di fatto la privazione della libertà, del monitoraggio e della visita ai luoghi di esecuzione delle misure di sicurezza (in particolare Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), curando i rapporti con le relative Amministrazioni. Visione atti, richieste di documentazione.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio strutture residenziali per disabili e anziani	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della salute, Regioni, Asl, Comune, associazionismo, Università, garanti regionali e locali
Monitoraggio SPDC (Servizio Psichiatrici Di Diagnosi e Cura) (TSO)	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della Salute, Regione, Asl, Comune, garanti regionali e locali; Giudice tutelare
Monitoraggio REMS	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della Salute, Dap, Regione, Asl, Comune, garanti regionali e locali, Tribunale di sorveglianza
Stipula protocolli con Università e enti di ricerca, enti pubblici, Tribunale di sorveglianza	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Università e enti di ricerca, enti pubblici di tutela della salute, garanti regionali e locali, Tribunale di Sorveglianza
Monitoraggio Misure di sicurezza (Smop) Rems	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Organi istituzionali (Ministero della salute, Dap, Regione, Asl, Comune, garanti regionali e locali, Tribunale di sorveglianza)
Formazione con Ministero della salute, Regioni, ASL, Comune, associazionismo, Università, garanti regionali e locali	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della salute, Regioni, Asl, Comune, associazionismo, Università, garanti regionali e locali, Dap, Tribunale di sorveglianza

Unità Organizzativa di Supporto al Collegio

Tale U.O. è posta alle dirette dipendenze del Collegio e svolge le funzioni di segreteria particolare, gestendo le agende del presidente e degli altri due componenti del Collegio, curando i rapporti istituzionali con le Autorità interessate. All'U.O. è affidata la stesura delle delibere presidenziali e collegiali, il coordinamento dell'attività di verbalizzazione delle riunioni plenarie. Si occupa inoltre di coordinare il cd. servizio Reclami ex art. 35 dell'ordinamento penitenziario, così come modificato dal decreto legge 146/2013 convertito in legge 10/2014, che ha inserito tra i destinatari di questo reclamo generico da parte dei detenuti e internati il Garante nazionale con l'obiettivo di rafforzare la tutela dei diritti di tali soggetti.

L'U.O. si occupa inoltre del coordinamento finale per l'invio della Relazione annuale del Garante nazionale che, come già detto, va presentata al Parlamento.

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Attività	Struttura	Stakeholder
Agenda presidente e componenti del Collegio, rapporti con Autorità	U.O. Supporto al Collegio	Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale, Camera, Senato, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero della giustizia, Ministero dell'interno, Ministero della Salute, Autorità garante per l'infanzia, Avvocatura, Università, Enti locali, Associazioni, ecc.
Stesura delibere presidenziali e collegiali, coordinamento verbalizzazioni riunioni plenarie	U.O. Supporto al Collegio	Collegio e personale dell'Ufficio
Coordinamento servizio Reclami ex art. 35 ordinamento penitenziario	U.O. Supporto al Collegio	Detenuti, internati, avvocati, Associazioni, Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Coordinamento finale per invio della Relazione annuale al Parlamento	U.O. Supporto al Collegio	Collegio e personale dell'Ufficio

Il Garante nazionale, a norma di legge, trasmette annualmente una Relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia; la prima Relazione è stata illustrata il 21 marzo 2017.

Pur essendo una giovane Istituzione, ancora in fase di strutturazione e consolidamento, il Garante nazionale ha già adottato alcune misure di prevenzione della corruzione, consapevole di dover continuare ad impegnarsi nella autoanalisi organizzativa, nella conoscenza sistematica dei processi svolti e dei procedimenti amministrativi di propria competenza.

Adozione di alcune misure di prevenzione della corruzione

Con delibera del 31 maggio 2016 il Collegio del Garante nazionale ha adottato il Codice di autoregolamentazione ove, tra l'altro, sono specificati i compiti, le funzioni, i principi guida, l'organizzazione dell'Ufficio, le risorse finanziarie e strumentali. Successivamente, con delibera del 15 giugno 2017, il Collegio del Garante nazionale ha predisposto, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Codice di Autoregolamentazione citato, uno schema di Codice etico, aprendo una fase di consultazione del personale, al fine di raccogliere eventuali osservazioni e proposte emendative entro il 31 luglio 2017. Lo schema di Codice etico elaborato risponde agli obblighi della legislazione vigente che impongono di dotarsi di strumenti normativi adeguati ai fini della prevenzione della corruzione e del rispetto della legalità, in linea con i Pna dell'Anac. Lo schema di Codice etico risponde anche alla esigenza di meglio specificare i principi guida del Codice di Autoregolamentazione e di adeguarli ai principi del Protocollo Onu e del D.P.R. n. 62/2013, traducendoli in norme che definiscano i doveri di trasparenza, indipendenza, imparzialità, lealtà e buona condotta cui sono tenuti il Garante e il personale dell'Ufficio, nonché tutti coloro che vi collaborano. Con successiva delibera del 31 ottobre 2017, esaminati i contributi perve-

nuti in fase di consultazione, il Garante nazionale ha adottato la stesura definitiva del Codice etico. Contestualmente, il Presidente del Garante nazionale ha proceduto alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, dottoressa Daniela Bonfirraro, individuandolo tra i responsabili delle Unità Organizzative, non essendo prevista una figura dirigenziale nella pianta organica del Garante nazionale. Come previsto dal Pna 2016, il RPCT individuato, pur in posizione di autonomia e con ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, ha adeguata conoscenza del funzionamento dell'Amministrazione, svolge i suoi poteri con effettività, interloquendo con l'Organo di indirizzo e con l'intera struttura amministrativa. Il Rpct ha esclusivamente un ruolo di regia, coordinamento, monitoraggio sull'effettiva adozione e applicazione del Ptpct, che viene adottato dall'Organo di indirizzo. Sia il Codice di autoregolamentazione sia il Codice etico sono stati pubblicati sul sito del Garante nazionale, anche nella versione inglese.

Il 3 novembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha inviato, tramite posta certificata, all'ANAC, il Codice Etico adottato il 31 ottobre 2017. Il Presidente del Garante nazionale ha altresì chiesto e ottenuto che venisse comunicata in Gazzetta Ufficiale l'adozione del Codice etico (v. G.U. n. 272 del 21.11.2017). Il 27 novembre 2017 il Rpct ha convocato la prima riunione con il presidente del Garante nazionale e il direttore dell'Ufficio, proponendo un cronoprogramma per addivenire alla stesura del primo Ptpct del Garante nazionale, cui sono seguite due riunioni di coordinamento con i Responsabili delle U.O., nella consapevolezza dell'importanza che gli obiettivi di prevenzione della corruzione siano condivisi con i soggetti interni dell'Amministrazione, che conoscono la struttura organizzativa, i processi decisionali, i profili di rischio coinvolti. Il 29 novembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha deliberato la nomina del Referente per la Trasparenza, con l'incarico di curare gli adempimenti relativi alla pubblicazione dei dati e il loro aggiornamento, l'accesso civico, l'accesso generalizzato, il *Freedom of information act* e la tenuta del registro degli accessi. Con delibera del 7 dicembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha nominato un Componente del Nucleo di supporto al Rpct, con l'incarico di coadiuvarlo nel suo incarico, tenuto conto della complessità degli adempimenti derivanti dalle norme nazionali e internazionali. Tra le misure intraprese, ve ne è stata subito anche una di carattere formativo, attraverso la partecipazione del Rpct al corso "Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni" della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna) a Caserta il 12 e 13 dicembre 2017. A cura del Rpct è tenuto un archivio degli atti, delle disposizioni, dei verbali delle riunioni relativi alla materia della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La partecipazione attiva del personale coinvolto nell'autoanalisi organizzativa, ha portato, sia pur nel brevissimo tempo a disposizione, a produrre alcuni *report* afferenti i procedimenti posti in essere, il relativo evento di rischio e il livello, la misura di prevenzione prevista.

Si tratta di valutazioni che saranno oggetto di più approfondita analisi nel corso dei prossimi mesi, attraverso lo studio del *risk management* secondo il modello Iso 31000, con l'auspicio del progressivo superamento di alcune criticità strutturali e organizzative dovute alla recente istituzione del Garante nazionale.

Di seguito i *report* citati:

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Procedimento	Evento rischioso	Misura di prevenzione	Livello di rischio
Gestione delle missioni	Scelta del fornitore di servizi	Adesione convenzione Consip	Alto
Approvvigionamento di beni	Scarsa programmazione del fabbisogno	Pianificazione esigenze	Basso
Amministrazione del protocollo	• Violazione della privacy • Perdita dati	• Assegnazione differenziata livelli di accesso • Registro protocollo (Ex DPCM 2014 – Agenzia Italia digitale modello adottato dal Ministero)	Basso
• Reclutamento personale interno • Gestione delle presenze	• Favorire candidati non in possesso dei titoli dichiarati nella domanda di partecipazione alla procedura • Violazione privacy	• Requisiti chiari di partecipazione • Gestione protetta archivio fascicoli personali	Alto Basso Alto
Acquisizione e organizzazione delle informazioni	Accesso non autorizzato a dati sensibili	Limitazione dell'accesso alle informazioni solo dalla *intranet*	Basso
Attività di monitoraggio di strutture detentive in area penale: scelta struttura, visita, reportistica e pubblicità	• Scelta pilotata del luogo da monitorare • Omissione delle attività di verifica e di monitoraggio nel corso della visita • Rendicontazione omissiva o tendenziosa • Mancanza di riservatezza (preavviso della visita, fuga di notizie, violazione embargo dopo la visita)	• Adozione di criteri di scelta a campione casuale o ragionato • Copresenza durante le visite di almeno due operatori • Adozione di *template* (*check list* di controllo) • *Debriefing* sui rapporti • Coinvolgimento di esperti terzi • Codice etico • Formazione del personale	Basso
Attività di monitoraggio sugli eventi critici e gli spazi detentivi	• Violazione dei doveri di riservatezza • Utilizzo improprio di informazioni e documentazione • Alterazione e manipolazione dati	• Codice etico • Formazione del personale • Individuazione di criteri per rilascio e custodia *password*	Basso

Procedimento	Evento rischioso	Misura di prevenzione	Livello di rischio
Attività di monitoraggio alle strutture di detenzione amministrativa	• Scelta pilotata del luogo da monitorare • Omissione di controlli nel corso della visita • Rendicontazione omissiva o tendenziosa • Mancanza di riservatezza (preavviso della visita, fuga di notizie, violazione embargo dopo la visita)	• Adozione di criteri di scelta a campione casuale o ragionato, • copresenza durante le visite di almeno due operatori • adozione di *template* (*check list* di controllo), • *debriefing* sui Report, • coinvolgimento di esperti terzi • codice etico • formazione del personale	Basso
Attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato	• Scelta pilotata dell'operazione da monitorare • Omissione di controlli nel corso del monitoraggio • Report omissivo o tendenzioso • Mancanza di riservatezza (preavviso non giustificato del monitoraggio, fuga di notizie, violazione embargo sul report dopo la visita)	• Adozione di criteri di scelta a campione casuale o ragionato • copresenza durante i monitoraggi di almeno due operatori • adozione di *template* (*check list* di controllo) • *debriefing* sui Rapporti • coinvolgimento di esperti terzi • codice etico f• ormazione del personale • stipula di protocolli d'intesa con i Garanti territoriali che partecipano in funzione di monitor	Basso
Conferimento incarichi di collaborazione	• Favorire candidati non in possesso dei titoli dichiarati nella domanda di partecipazione alla procedura • Favorire incarichi "particolari"	• Verifica auto certificazioni *ex* D.P.R. 445/2000 e successive modifiche • Rispondenza incarichi agli obiettivi fissati precisamente nel progetto approvato.	Basso

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Procedimento	Evento rischioso	Misura di prevenzione	Livello di rischio
Realizzazione di una rete nazionale di Meccanismi di prevenzione della tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti coordinata dal Garante nazionale	Eccessiva flessibilità da parte del Garante nazionale nell'individuazione e interpretazione degli *standard* da rispettare per la proposta di accreditamento dei Garanti territoriali rispetto alla rete Npm	Adozione rigorosa da parte del GN delle indicazioni dettate dall'Opcat, dall'Spt e dal Cat	Basso
		Maggiore Interlocuzione possibile con gli Organismi sovranazionali (Cat e Spt)	
	Mancanza di rigorosa verifica, da parte del Garante nazionale insieme ai Garanti territoriali, della conformità dei Garanti territoriali agli standard per l'ingresso nella rete Npm	Formazione dei Garanti territoriali: a) tesa a sviluppare in essi una corretta consapevolezza del mandato Opcat e delle finalità della rete Npm; b) all'esecuzione delle attività di monitoraggio in conformità a Opcat	Basso
		Programmazione di incontri di coordinamento del Garante nazioanle con i Garanti territoriali e con gli *stakeholder*	
Cooperazione regionale (Coe) e globale (Onu) in materia di tutela dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale	Scelta pilotata dell'Organismo internazionale con cui cooperare per perseguire fini diversi dal mandato istituzionale.	Interloquire con gli Organismi internazionali nel modo più trasparente e completo possibile	Basso
		Rotazione del personale nella partecipazione alle attività derivanti dalla cooperazione	
	Interventi non tempestivi o ritardati che impediscono o danneggiano la cooperazione internazionale	Incontri periodici del personale per tenere sotto controllo gli impegni dell'Unità e conseguente rimodulazione della programmazione	Basso
		Feedback al Collegio sulle attività dell'Unità	
	Interlocuzione in lingua straniera compromessa o incompleta che può verificarsi quando tale comunicazione è affidata a un ristrettissima quota di personale	Programmazione di corsi di formazione di lingua inglese	

Procedimento	Evento rischioso	Misura di prevenzione	Livello di rischio
Interlocuzione con la Rete dei Meccanismi internazionali di prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti Organismi internazionali	Trasmissione di informazioni non veritiere e tenuta irregolare dei rapporti	Intensificare le relazioni con gli Organismi e invio di esperti del Garante nazionale in *loco* seguendo un criterio di rotazione e di programmazione deciso con il Collegio	Basso
		Standardizzazione delle procedure e confronto con le migliori prassi internazionali	
		Pianificazione flessibile degli incontri con gli organismi	
	Violazione della segretezza delle informazioni contenute nei documenti provenienti dagli Organismi sovranazionali	Standardizzazione delle procedure e condivisione partecipata delle informazioni con il Collegio e con le Unità interessate dai Rapporti	Basso
Programmazione di studi e ricerche, progetti internazionali e euro progettazione in materia di protezione delle persone private della libertà personale	Individuazione arbitraria degli ambiti di ricerca e di progettazione nei quali investire risorse	Rafforzare l'interlocuzione con gli istituti di ricerca e aprire a Istituzioni e *stakeholder* che hanno interesse a partecipare alle attività individuate	Basso
		Standardizzazione delle procedure e condivisione partecipata dei progetti/ricerche/studi con il Collegio e con le altre Unità dell'Ufficio	
Attività di monitoraggio di strutture privative della libertà nella tutela della salute: scelta struttura, visita, reportistica e pubblicità	• Scelta pilotata del luogo da monitorare • Omissione delle attività di verifica e di monitoraggio nel corso della visita • Rendicontazione omissiva o tendenziosa • Mancanza di riservatezza (preavviso della visita, fuga di notizie, violazione embargo dopo la visita)	• Adozione di criteri di scelta a campione casuale o ragionato • Copresenza durante le visite di almeno due operatori • Adozione di *template* (*check list* di controllo) • *Debriefing* sui rapporti • Coinvolgimento di esperti terzi • Codice etico • Formazione del personale	Basso

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Procedimento	Evento rischioso	Misura di prevenzione	Livello di rischio
Stipula protocolli con ENTI	• Conflitto di interessi • Violazione dei doveri di riservatezza • Utilizzo improprio di informazioni e documentazione • Alterazione manipolazione informazioni e dati	• Sottoscrizione di impegni/intenti con gli Enti.	Basso
Monitoraggio Misure di sicurezza (SMOP)	• Violazione dei doveri di riservatezza • Utilizzo improprio di informazioni e documentazione • alterazione cessione e manipolazione delle informazioni.	• Individuazione di un responsabile dell'accesso al sistema • Individuazione criteri per l'assegnazione delle chiavi di accesso al sistema • Individuazione di un sistema di sicurezza per la *privacy*	
Procedimento servizio Reclami *ex* art. 35 ordinamento penitenziario *Screening* iniziale delle istanze	Criterio dell'ordine della presa in carico delle istanze	Uso del criterio cronologico Deroga solo in caso di valutazione presidenziale	Basso

Cronoprogramma delle misure per la prevenzione della corruzione e trasparenza

COSA	CHI	QUANDO
Convocazione riunione con Presidente Collegio, RPCT, Unità di Supporto al RPCT per analisi documento prodotto in data 29.12.2017 su dati da pubblicare nella sezione 'trasparenza' del sito istituzionale	Referente per la Trasparenza	Entro 01.02.2018
Pubblicazione sul sito istituzionale, nella sezione 'trasparenza', dei dati condivisi	Referente per la Trasparenza	Entro 01.05.2018
Predisposizione schema procedimentale per l'accesso diffuso e tenuta del registro degli accessi e successiva pubblicazione sul sito istituzionale	Referente per la Trasparenza	Entro 01.05.2018
Individuazione di chi deve essere specificamente formato per segnalazione alla Sna	Rpct	Entro il 25.02.2018
Pianificazione, nell'ambito del seminario interno di formazione, di una sessione dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza	Collegio del Garante nazionale	Entro il 30.09.2018
Convocazione riunione organizzativa per predisposizione procedimento per *whistleblowing* con Presidente Collegio, Referente per la Trasparenza, Unità di Supporto al RPCT	Rpct	Entro il 31.03.2018
Adozione del procedimento per *whistleblowing*	Collegio del Garante nazionale	Entro il 30.06.2018
Convocazione riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell'attività di monitoraggio con cadenza trimestrale	Collegio del Garante nazionale	Entro 30.03.2018 Entro 30.06.2018 Entro 30.09.2018 Entro 30.12.2018
Trasmissione al Rpct dei Report di approfondimento e aggiornamento della mappatura dei processi di lavoro attuati dalle U.O., degli *stakeholders* coinvolti, dei livelli di rischio per ciascun processo e delle misure di prevenzione adottate	Responsabili U.O.	Entro il 30.09.2018

Norme e adempimenti del Garante nazionale

COSA	CHI	QUANDO
Convocazione riunione coordinamento con i responsabili delle U.O. per predisporre la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta	Rpct	Entro il 10.10.18
Trasmissione della bozza di relazione annuale di aggiornamento all'Organo di indirizzo	Rpct	Entro il 10.01.19
Adozione della relazione annuale di aggiornamento da trasmettere all'ANAC e pubblicare sul sito del Garante nazionale	Collegio del Garante nazionale	Entro il 30.01.2019
Studio e approfondimento del *risk management* contestualmente al consolidarsi della struttura del Garante nazionale e all'ampliamento del perimetro organizzativo	Collegio del Garante nazionale, Rpct, responsabili U.O.	Entro il 30.06.2019
Previsione di una sessione di aggiornamento sulla materia della prevenzione della corruzione e trasparenza nell'ambito del seminario interno di formazione del Garante nazionale	Collegio del Garante nazionale	Entro il 30.09.2019
Consultazione pubblica degli *stakeholders* a seguito di definizione della mappatura degli interlocutori esterni	Collegio del Garante nazionale, Rpct, Responsabili U.O.	Entro il 15.10.2019
Adozione della relazione annuale di aggiornamento da trasmettere all'Anac	Collegio del Garante nazionale	Entro 30.01.2020

Il Rpct curerà l'attività di vigilanza sulla effettiva attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, riferendo al Collegio eventuali criticità rispetto alla loro sostenibilità, tenuto conto che l'articolo 1 comma 9 lettera c) della legge 190/2012 prevede "obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano", intendendo che tali obblighi di informazione ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e poi nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Anche l'articolo 8 del D.P.R. 62/2013 prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del Rpct, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

La Segreteria generale curerà l'invio del presente Ptpct all'indirizzo di posta certificata dell'Anac, entro e non oltre il 31 gennaio 2018, unitamente alla delibera presidenziale del 31 ottobre 2017 di nomina del Rpct.

Il Responsabile della U.O. Sistemi Informativi ne curerà la pubblicazione sul sito istituzionale (nelle more della creazione sul sito della specifica sezione 'Amministrazione trasparente') del Garante nazionale e la più ampia diffusione tra il personale dell'Ufficio.

Roma, 30 gennaio 2018

Mauro Palma

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

L'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e il contrasto alle malattie della Povertà (di seguito INMP) con sede legale in Roma, via di San Gallicano 25/a, P.I./codice fiscale 09694011009 nella persona del Direttore Generale dott.ssa Concetta Mirisola, nata a San Cataldo (CL) il 2 giugno 1959, domiciliata per la carica presso la sede INMP;

e

il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito Garante nazionale) con sede in Roma in via di San Francesco di Sales 34 nella persona del Presidente Mauro Palma, nato a Roma il 20 agosto 1948, domiciliato per la carica presso la sede.

CONSIDERATO che, ai sensi dell'articolo 14, commi dal 2 al 7, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, l'INMP è ente con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, vigilato dal Ministero della salute, con il compito di promuovere attività di assistenza, ricerca e formazione per la salute delle popolazioni migranti e di contrastare le malattie della povertà;

CONSIDERATO, altresì, che la *mission* dell'INMP, quale ente del Servizio Sanitario Nazionale, è promuovere attività di assistenza, ricerca e formazione per la salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà, sviluppando conoscenze e sistemi innovativi per contrastare le disuguaglianze di salute in Italia e favorire l'accesso al Servizio Sanitario Nazionale da parte dei gruppi sociali più svantaggiati, attraverso un approccio transculturale e orientato alla persona e con modalità collaborative finalizzate a fare rete e a dare concreta e specifica attuazione al principio dell'universalismo della prevenzione e delle cure per la collettività.

DATO ATTO che l'INMP:

- è Centro di riferimento della Rete nazionale per le problematiche di assistenza in campo socio sanitario legate alle popolazioni migranti e alla povertà (ReNIP);
- è Centro per la mediazione transculturale in campo sanitario;
- provvede alla raccolta di dati epidemiologici e statistici, alla loro elaborazione e diffusione, anche al fine di verificare l'efficacia degli interventi diagnostici e terapeutici effettuati,
- coinvolgendo centri regionali di riferimento;

CONSIDERATO che l'INMP promuove e condivide, in accordo con la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, progetti di ricerca e protocolli di assistenza sulle fasce di popolazione più vulnerabile, italiana e straniera;

CONSIDERATO che il Direttore Generale dell'INMP ha sottoscritto, in data 11 aprile 2017, con il Ministro della salute e il Ministro della giustizia un Protocollo d'Intesa triennale nel campo della tutela della salute delle popolazioni detenute e della formazione del personale operante in ambito penitenziario;

CONSIDERATO che l'INMP, attraverso convenzioni con il Ministero dell'interno – Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione, fornisce assistenza sanitaria specialistica all'interno degli Hotspot di Trapani Milo e Lampedusa;

Norme e adempimenti del Garante nazionale

VISTO il Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10 e le successive modificazioni, che istituisce all'art. 7 il Garante nazionale, attribuendo a esso il compito di vigilare affinché la custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

CONSIDERATO che Il 25 aprile 2014 la Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra ha designato il Garante nazionale come *National Preventive Mechanism* (NPM) nell'ambito del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti (OPCAT), adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002 e ratificato dall'Italia il 4 aprile 2013, in base alla legge del 9 novembre 2012 n. 195;

CONSIDERATO che l'OPCAT stabilisce poteri e obblighi del *National Preventive Mechanism*, in ciò confermando e ampliando i poteri conferiti dalla legge 21 febbraio 2014 n. 10 al Garante nazionale;

CONSIDERATO che l'Italia ha designato il Garante nazionale quale organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati dei migranti, previsto ai sensi dell'art. 8 comma 6 della Direttiva europea 115/2008/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;

VISTO il Decreto Ministro della giustizia 11 marzo 2015 n. 36, regolativo della struttura e della composizione del Garante nazionale,

DATO ATTO che il Garante nazionale ha il compito di monitorare e vigilare:

- sul rispetto nell'ambito dei luoghi di privazione della libertà del diritto alla salute per tutti, sancito dall'articolo 32 della Costituzione;
- sull'attuazione e sulle condizioni materiali di esecuzione dei Trattamenti sanitari obbligatori di cui all'art. 34 della legge 23 dicembre 1978 n. 833;
- sulle strutture socio-sanitarie per persone con limitata autonomia e soggette a restrizioni di libertà, nonché sul rispetto dei loro diritti fondamentali;

VISTO l'articolo 15 della Legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni, che prevede che le Amministrazioni pubbliche possono concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;

TENUTO CONTO che è intento comune delle Parti promuovere la più ampia collaborazione, nel rispetto delle reciproche autonomie istituzionali, allo scopo di migliorare sia la qualità che l'efficacia delle cure sanitarie da erogare alle fasce deboli della popolazione presenti all'interno di luoghi ristretti, nonché di agire nell'ambito del rispetto dei diritti riconosciuti dalla Legge e dalle Convenzioni internazionali a tali individui

CONVENGONO QUANTO SEGUE:

Art. 1
(Oggetto)

1. Il presente Protocollo d'Intesa individua quali aree di collaborazione di comune interesse tra l'INMP e il Garante nazionale:
   a. Il supporto al Garante nazionale per l'espletamento delle sue funzioni istituzionali, relativamente alle problematiche sanitarie con approccio culturalmente competente nonché sul diritto alla salute dei soggetti da esso tutelati, nei limiti del mandato istituzionale dell'INMP;
   b. Il supporto a INMP nella definizione di modelli di presa in carico sanitaria di soggetti privati della libertà personale rispettosi dei diritti individuali.

Art. 2
(Modalità della collaborazione)

1. Le Parti provvedono all'attuazione del presente Protocollo nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili e, comunque, senza oneri aggiuntivi.
2. In attuazione della presente Intesa, verranno di volta in volta definiti specifici progetti operativi, anche di natura formativa, che potranno prevedere finanziamenti esterni.
3. Le Parti collaboreranno anche mettendo a disposizione il loro personale in possesso di specifiche competenze su iniziative di comune interesse.

Art. 3
(Obbligo di riservatezza)

1. Le parti si impegnano al rispetto dei livelli di riservatezza o segretezza a cui ciascuno di essi è obbligato nell'ambito dei propri compiti istituzionali.

Art. 4

(Durata e disposizioni finali)

1. Il presente Protocollo ha validità di anni 3 dalla sua stipula e può essere rinnovato, con apposito atto, previa esplicita approvazione delle Parti.
2. Le Parti pongono in essere ogni azione utile a favorire lo svolgimento delle attività previste nel presente Protocollo e collaborano attivamente alla sua attuazione, attraverso le rispettive competenti strutture organizzative.
3. Ogni eventuale variazione al presente Protocollo d'Intesa successiva alla sua stipula deve essere concordata dalle Parti e formare oggetto di un apposito atto aggiuntivo.

Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Il Presidente
Prof. Mauro Palma

Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e il contrasto delle malattie della Povertà

Il Direttore Generale
D.ssa Concetta Mirisola

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

e

il Consiglio Nazionale Forense

visto il decreto legislativo n. 146 del 2013 recante "*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*" , convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 e successive modificazioni;

visto il decreto ministeriale 11 marzo 2015 n. 36 recante "*Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*" che ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito, Garante);

vista la legge 31 dicembre 2012, n. 247, che all'art. 35, comma 1, lettera *q)* chiama il Consiglio a rendere pareri, su richiesta del Ministro della Giustizia, in merito a proposte e disegni di legge che interessino, anche indirettamente, la professione forense e l'amministrazione della Giustizia;

vista la legge 31 dicembre 2012, n. 247 che all'articolo 35, comma 1, affida al Consiglio la promozione dei rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti (lettera *a*), nonché l'istituzione e la disciplina di un Osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione (lettera *r*);

considerato che Il Garante è Autorità indipendente, non giurisdizionale e di garanzia avente la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, alla permanenza nei Centri di trattenimento per migranti irregolarmente presenti nel territorio, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (REMS), ai trattamenti sanitari obbligatori;

considerato che il Garante è, sul piano internazionale, organismo di monitoraggio indipendente di cui agli articoli 17 e seguenti del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat) e in tale contesto coordina i garanti territoriali;

considerato altresì, che, nell'ambito dell''esecuzione penale degli adulti e minori e relativamente alle misure di sicurezza detentive, il Garante: (a) *vigila* affinché l›esecuzione della custodia delle persone detenute in carcere e degli internati sia conforme a principi e norme nazionali ed internazionali e (b) *interviene* su criticità di carattere generale o su questioni che richiedono un'immediata azione;

considerato, infine, che il Garante:

a) *visita*, senza bisogno di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari,

gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria,

b) *visita*, senza bisogno di autorizzazione, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

c) *prende visione*, previo consenso dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà,

d) *richiede* alle amministrazioni responsabili delle strutture sopra indicate le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;

e) *valuta* i reclami a esso indirizzati ex art. 35 della legge 26 luglio 1975 n. 354;

considerato che il Consiglio, nell'ambito dell'attività istituzionale, ha da sempre sostenuto che, la effettività della tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, si realizza con il contributo ed il concorso dell'Avvocatura istituzionale. Nell'ambito delle attività dedicate alla giustizia penale, il Consiglio:

a) raccoglie, monitora e valuta i dati relativi al trattamento dei detenuti, con particolare attenzione ai rapporti tra custodia cautelare ed esecuzione della pena;

b) approfondisce le evoluzioni normative ed esegetiche in tema di standard probatori e di effettiva rispondenza del sistema processuale ai canoni costituzionali sul giusto processo e alle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

c) cura la disamina di ogni questione connessa, anche in termini di prospettive di riforma, alla concreta ed effettiva applicazione delle disposizioni volte ad assicurare il giusto processo e la certezza della pena;

considerato, altresì, che il Consiglio, per il tramite delle Commissioni interne e dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione, persegue l'obiettivo di contribuire alla migliore amministrazione della giurisdizione per favorire l'accesso da parte dei cittadini ad un sistema Giustizia efficiente e che sia in grado di soddisfarne i diritti, nonché di tutelare quelli delle persone detenute o private della libertà personale;

considerato, infine, che il Consiglio reputa che la miglior tutela dei diritti, in special modo delle persone detenute o private della libertà personale, passi per una corretta informazione e una costante formazione da attuarsi anche attraverso la raccolta di dati ed analisi scientifiche che contribuiscano ad un miglioramento del servizio giustizia penale, delle effettive condizioni strutturali, logistiche e organizzative nelle quali viene amministrata la giustizia in Italia e dei suoi riflessi in fase esecutiva, con il fine di elaborare analisi obiettive e complete, trasparenti e affidabili, sulle base delle quali studiare e proporre eventuali interventi e/o rimedi;

considerato che il Consiglio ed il Garante (di seguito, Parti) intendono sviluppare una costante collaborazione al fine di concordare iniziative comuni per individuare le reali necessità di miglioramento del sistema dell'esecuzione penale, tenendo conto delle effettive esigenze rilevate anche dall'Avvo-

catura e che emergono presso gli istituti di detenzione, per adulti o per minori, ovvero istituti a essi parificati;

considerato che le Parti intendono promuovere la cultura della legalità dentro e fuori dei luoghi di detenzione, nonché nelle strutture *de facto* privative della libertà, per gli adulti o per i minori, attraverso l'approfondimento delle competenze in materia di esecuzione della sanzione penale volte allo sviluppo e alla implementazione delle misure risocializzanti, anche mediante lo sviluppo di comportamenti responsabili degli operatori della giurisdizione coinvolti e comunque ispirati alla conoscenza e al rispetto della legalità;

considerato, altresì, che le Parti intendono promuovere, in sinergia, la realizzazione di progetti di informazione e formazione, anche per il tramite dei Garanti regionali o locali e degli Ordini distrettuali e circondariali, volti ad implementare la cultura della legalità attraverso percorsi formativi che combinino lo studio dell'esecuzione penale, sia detentiva che non, attraverso forme di apprendimento pratico svolte nel contesto professionale forense al fine di rendere gli avvocati in grado di acquisire conoscenze, abilità e competenze in merito al ruolo esercitato nella fase esecutiva della pena, sia nelle attività processuali che extraprocessuali;

considerato, inoltre, che le Parti intendono perseguire:

a) un miglioramento qualitativo dell'esecuzione della pena, sia detentiva che non, attraverso percorsi formativi appositamente individuati, concordati e condivisi, prevedendo lo svolgimento di specifici moduli sui temi della pena non detentiva, della pena detentiva e delle forme alternative della sua esecuzione, nonché dell'educazione alla cittadinanza e dell'educazione alla legalità;

b) la realizzazione di progetti informativi e formativi: *(1)* individuando le direttrici entro le quali si debbano realizzare incontri informativi *ad hoc*; *(2)* stabilendo le linee uniformi per la predisposizione anche dei piani dell'offerta formativa predisposti dagli Ordini territoriali degli Avvocati ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 del Regolamento del Consiglio Nazionale Forense 16 luglio 2014, n. 6 "Regolamento per la formazione continua";

considerato, infine, che le Parti concordano sull'opportunità di elaborare, sviluppare e condividere posizioni comuni sui temi della esecuzione della sanzione penale, sviluppando azioni sinergiche per favorire, in generale, il miglioramento qualitativo del sistema penitenziario italiano;

Le Parti convengono quanto segue

Articolo 1
Finalità

1. Con il presente Protocollo d'Intesa le Parti si impegnano alla realizzazione di azioni comuni volte a promuovere ed incentivare, anche per il tramite delle Fondazioni del Consiglio, degli Ordini territoriale degli Avvocati e dei Garanti regionali o locali, iniziative di informazione sullo stato della detenzione in Italia valorizzandone i punti di forza e le criticità attraverso lo svolgimento di specifici eventi di orientamento rivolti agli operatori della giurisdizione sui temi della funzione della pena, della esecuzione della stessa, sia nel circuito carcerario che non, al fine di fornire una informazione garantistica quanto più consapevole possibile.

2. Con il presente Protocollo d'Intesa le Parti si impegnano, altresì, alla realizzazione di azioni comuni volte a favorire lo sviluppo di percorsi formativi, da attuarsi anche per il tramite delle Fondazioni del Consiglio e degli Ordini territoriali degli Avvocati e dei Garanti regionali e locali, al fine di implementare la conoscenza su specifiche tematiche riguardanti la esecuzione della pena, sia detentiva che non, e, ove già in essere, a conseguire un miglioramento qualitativo dei percorsi formativi prevedendo lo svolgimento di specifici moduli sui temi della funzione costituzionale della pena, sulle sue modalità di esecuzione e sulle condizioni della detenzione.

3. Le azioni comuni di cui ai commi che precedono devono perseguire il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) sviluppo delle competenze in materia di esecuzione della pena anche attraverso la valorizzazione dell'educazione interculturale e dell'educazione alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture, il sostegno dell'assunzione di responsabilità, nonché della solidarietà e della cura dei beni comuni e della consapevolezza dei diritti e dei doveri dei detenuti e delle persone private della libertà personale;

b) potenziamento delle conoscenze in materia di esecuzione della pena, condizioni della detenzione, modalità alternative di esecuzione della pena, tutela dei diritti umani, diritti fondamentali della persona, giurisprudenza delle Corti europee;

c) sviluppo e implementazione della conoscenza del ruolo dell'Avvocato durante la fase esecutiva sia nell'ambito delle attività processuali che ultraprocessuali;

d) orientamento alla professione di Avvocato nell'ambito dell'esecuzione della pena.

Articolo 2
Oggetto

1. Le Parti, di concerto tra loro e per il raggiungimento delle finalità di cui all'art. 1, attraverso il presente Protocollo:

a) individuano le modalità operative con le quali gli Ordini territoriali degli Avvocati, nella realizzazione degli eventi informativi e formativi, assicurino lo svolgimento di eventi e/o percorsi specifici - aventi comunque ad oggetto tematiche afferenti alla esecuzione della pena, alle condizioni della detenzione, alle modalità alternative di esecuzione della pena, alla tutela dei diritti fondamentali della persona, alla tutela dei diritti umani - tenuti da avvocati ovvero da esperti individuati dal Garante;

b) costituiscono tavoli di lavoro di tipo tecnico-scientifico per lo studio di tematiche attinenti in generale alla esecuzione della pena elaborando e/o raccogliendo idonei materiali illustrativi e divulgativi.

Articolo 3
Impegni delle Parti

1. Le Parti si impegnano reciprocamente:

- a dare massima diffusione alle iniziative concertate e realizzate, sia su base nazionale che su base regionale, attraverso i rispettivi canali istituzionali e i propri strumenti di comunicazione;

- a costituire un gruppo scientifico, composto da avvocati di comprovata esperienza in materia di esecuzione della pena e qualificati operatori giudiziari, che possa supportare le attività istituzionali poste in essere dal Garante.

2. Il Consiglio si impegna:

- a promuovere un'azione di sensibilizzazione in merito alle tematiche riguardanti la esecuzione della pena nell'ambito dei rapporti con le Istituzioni internazionali, europee, nazionali e regionali, nonché nei rapporti con gli Ordini territoriali degli Avvocati ed infine con le Associazioni forensi di settore;

- a promuovere la costituzione di una rete nazionale composta da avvocati referenti individuati su base locale dagli Ordini territoriali degli Avvocati che fornisca assistenza legale *pro bono* al Garante nei procedimenti penali e nei giudizi civili o amministrativi ai quali è interessato come parte.

3. Il Garante si impegna:

- a contribuire alla realizzazione scientifica degli eventi informativi e dei percorsi formativi di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 1 del presente Protocollo;

- a rendere disponibile i dati, ove ostensibili, elaborati e, a qualsiasi titolo, ricevuti nell'ambito delle proprie attività istituzionali.

Articolo 4

Progetto "Tutela dei diritti delle persone detenute e delle persone private della libertà personale"

1. Le Parti si propongono, anche favorendo la partecipazione di altre Istituzioni, di collaborare con lo scopo di elaborare ed attuare un progetto nazionale ai fini della diffusione di una cultura della "tutela dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale" attraverso percorsi di studio e di apprendimento, anche a carattere multidisciplinare e multimediale, volti ad approfondire gli strumenti ed i mezzi a disposizione del detenuto o della persona privata della libertà personale per la tutela dei propri diritti.

2. In particolare, il Progetto si propone di richiamare la società civile, oltreché gli operatori della giurisdizione nonché gli esercenti le professioni sanitarie, al valore della legalità e del rispetto dei diritti fondamentali della persona ivi inclusi quelli delle persone detenute o, comunque, ristrette incentivando il senso civico e favorendo la conoscenza e la consapevolezza dei diritti umani, anche mediante l'illustrazione degli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento per la loro tutela.

3. Ai fini della realizzazione del Progetto, le Parti convengono altresì di elaborare un programma di incontri su base locale sia nel circuito carcerario che fuori dallo stesso, con il fine precipuo di diffondere e pubblicare una "Carta nazionale dei diritti della persona detenuta o della persona privata della libertà personale"

Articolo 5

Modalità attuative e Referenti

1. Per l'attuazione degli obiettivi e delle finalità di cui al presente Protocollo e per le attività di verifica e di monitoraggio delle iniziative assunte, le Parti si avvalgono delle proprie strutture.

2. Entro trenta giorni dalla data di sottoscrizione del presente Protocollo, ciascuna Parte comunica

il nominativo del Referente nazionale per le attività connesse al presente Protocollo. È facoltà di ciascuna Parte procedere alla sostituzione del proprio Referente, dandone tempestiva comunicazione all'altra.

Articolo 6
Durata e modifiche

Il presente Protocollo decorre dalla data della sua sottoscrizione e ha durata triennale.

Roma, 30 novembre 2017

IL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Il Presidente, Avv. Andrea Mascherin

IL GARANTE NAZIONALE PER LA TUTELA DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

Il Garante, Prof. Mauro Palma

Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilita

tra

il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (d'ora in poi Garante nazionale), con sede in via di San Francesco di Sales 34, 00165 - Roma, rappresentato dal Presidente prof. Mauro Palma,

"L'Altro diritto - Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni" (d'ora in poi ADir), con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze, in via delle Pandette 35, 50127 - Firenze, rappresentato dal Direttore prof. Emilio Santoro

e

il "Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel" dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa" (di seguito CeRC), con sede in via Suor Orsola, 10, 80135 - Napoli, rappresentato dal Rettore prof. Lucio d'Alessandro;

soggetti congiuntamente denominati anche "Parti".

Premesso che:

– l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10 e successive modifiche, ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;

– con nota 25 aprile 2014 della Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra, il Garante nazionale e stato designato quale National Preventive Mechanism (Npm) ai sensi dell'art. 4 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat);

– con i poteri e gli obblighi di cui agli articoli dal 17 al 23 del Protocollo sopra citato e ai sensi della legge istitutiva, il Garante nazionale svolge attività di visita, monitoraggio e analisi di tutti i luoghi configurabili come limitativi dell'autonomia e indipendenza delle persone, e quindi *de facto* segreganti, anche in ambito dell'assistenza sociale e sanitaria;

– la norma nazionale e quella internazionale conferiscono al Garante nazionale il compito di formulate raccomandazioni alle Autorità competenti, sulla base di quanto riscontrato nelle proprie funzioni di monitoraggio dei luoghi e di accesso alla documentazione relativa alle persone ospitate, al fine di migliorarne il trattamento e le condizioni di quotidianità e assistenza, anche attraverso la piena liberta di effettuare con essi e con il personale colloqui in forma privata;

– tra le finalità del Garante nazionale vi sono altresì quelle di ricognizione delle strutture ospitanti a livello nazionale e della loro configurazione giuridica, di elaborazione di standard di qualità e di definizione di linee guida per il loro monitoraggio;

– l'ADir ha come propria finalità lo sviluppo, la promozione e il coordinamento di studi e progetti anche internazionali nel campo della sociologia della marginalità, del governo delle marginalità, dei

fenomeni discriminatori e delle relative strategie di contrasto, nonché dei diritti delle persone priva te della libertà;

– il CeRC costituisce un polo di ricerca sui dispositivi di governo, che svolge ricerca di base e applicata in funzione della sperimentazione di politiche di contrasto delle forme della diseguaglianza e dei modi dell'esclusione e della discriminazione delle persone in situazione di disabilità.

Considerato che:

– il Garante nazionale, l'ADir e il CeRC intendono istituire rapporti di collaborazione per attività di comun e interesse a garanzia dei diritti delle persone con disabilita;

– La disabilità si configura come limitazione, o addirittura assenza, di indipendenza nell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali, che impedisce la loro piena ed efficace partecipazione nella società su una base di parità con gli altri.

Si concorda quanto segue:

Articolo 1- Principio di reciprocità

Il Garante nazionale, l'ADir e il CeRC, intendono collaborare nei campi e per le attività di comune interesse sulla base del principio della reciprocità.

Articolo 2 - Attività

La collaborazione riguarderà in particolare le seguenti attività:

a) programmazione e conduzione di studi, ricerche e progettazioni;

b) programmazione ed esecuzione di attività coordinate di formazione;

c) promozione di seminari, convegni e altre attività culturali;

d) raccolta di documentazione e di dati di supporto in forma aggregata;

e) iniziative di pubblicazione, informazione e sensibilizzazione.

Articolo 3 - Programmi operativi

I programmi specifici di collaborazione sono individuati e definiti dalle Parti con Protocolli operativi, attuativi del presente Protocollo d'intesa.

Articolo 4 - Consiglio tecnico-scientifico

1. Il Consiglio tecnico-scientifico cura l'applicazione del Protocollo d'intesa e definisce indirizzi e contenuti scientifici dei programmi operativi.

2. Il Presidente del Garante nazionale o un componente del Collegio da lui designato presiede il Consiglio tecnico-scientifico.

3. Il Consiglio tecnico-scientifico è composto da un membro designato da ciascuna delle Parti con proprio atto.

Articolo 5 - Validità

1. 11 presente accordo e valido per un periodo di 3 anni a partire dalla sottoscrizione che riporta la data più recente.

2. Per il rinnovo, qualora non si rendano necessarie modifiche al testo corrente, è sufficiente una richiesta scritta inviata al Garante nazionale, vistata dai rappresentanti delle altre due Parti. La richiesta di rinnovo deve pervenire al Garante nazionale entro tre mesi dalla scadenza.

3. La data indicata nel "visto per accettazione" costituirà l'inizio della nuova decorrenza.

4. Nel caso in cui alla data di scadenza del Protocollo siano in essere Protocolli operativi, questi rimarranno in vigore fino alla data di scadenza indicata negli stessi.

Articolo 6 - Recesso o scioglimento

1. Le Parti hanno la facoltà di recedere unilateralmente dal presente Protocollo o di scioglierlo consensualmente; il recesso deve essere esercitato mediante comunicazione scritta.

2. Il recesso ha effetto decorsi tre mesi dalla data di ricevimento della comunicazione.

3. In caso di recesso unilaterale o di scioglimento, le Parti concordano di portare a conclusione le attività in corso, salvo guanto diversamente e consensualmente convenuto.

Articolo 7 - Oneri finanziari

1. II presente Protocollo non comporta oneri finanziari a carico delle Parti.

2. I Protocolli operativi possono prevedere eventuali oneri finanziari esecutivi.

3. Le Parti possono reperire le risorse necessarie per sostenere le azioni programmate anche tramite la partecipazione congiunta a programmi di finanziamento sia a carattere nazionale che internazionale, che non prevedano Enti promotori o azioni che possano entrare nell'esercizio di vigilanza del Garante nazionale o che configurino conflitti di interesse con la sua azione.

Articolo 8 - Coperture assicurative

Ciascuna Parte provvede alla copertura assicurativa del proprio personale impegnato nella a attività svolta in attuazione del presente accordo.

Articolo 9 - Utilizzazione di dati e risultati di ricerca

1. I Protocolli operativi determinano condizioni e modalità di utilizzo dei dati e dei risultati delle ricerche contenuti nell'ambito o del presente Protocollo.

2. ADir e CeRC *si* impegnano ad assicurare che tutti i soggetti coinvolti nei progetti di ricerca in applicazione del presente protocollo dichiarino espressamente la reciproca collaborazione nelle pubblicazioni e ne diano adeguato risalto in tutte le comunicazioni verso l'esterno.

Articolo 10 - Riservatezza

1. Le Parti riconoscono **il** carattere riservato di qualsiasi informazione, dato e documentazione segnalato come confidenziale dalla Parte che l'ha trasmessa in esecuzione del presente accordo, impegnandosi a non rivelare a terzi, in qualsivoglia forma, le informazioni confidenziali ricevute, né a utilizzare dette informazioni per fini diversi da quanto previsto dal presente Protocollo.

2. Le Parti si impegnano a segnalare con chiarezza e tempestività le informazioni da considerarsi confidenziali.

3. Le Parti si impegnano a porre in essere ogni attività volta a impedire che dette informazioni, dati e documenta zioni possano in qualche modo essere acquisite da terzi.

4. L'obbligo della riservatezza non si applica alle informazioni che le Parti ricevono in modo legittimo da terze parti non soggette all'obbligo di riservatezza.

Articolo 11- Trattamento dei dati personali

Le Parti si impegnano a trattare e custodire i dati e le informazioni personali relativi all'espletamento di attività oggetto del presente protocollo e delle relative appendici operative, in conformità alle disposizioni di cui al decreta legislativo 30 giugno 2003 n. 196.

Articolo 12 - Controversie

Ogni controversia che dovesse sorgere in ordine all'interpretazione, validità, esecuzione e risoluzione del presente Protocollo sarà devoluta all'esclusiva competenza del Foro di Roma, intendendosi in tal modo derogata ogni diversa forma di competenza territoriale.

Articolo 13 - Clausola finale

1. In ogni momento, con l'accordo delle Parti, il Protocollo potrà essere modificato o integrato con un nuovo atto convenzionale.

2. Modifiche o integrazioni sono parte integrante dell'accordo o ed entrano in vigore al momento della loro firma.

3. Per tutto quanto non espressamente indicato nel presente Protocollo restano ferme le disposizioni vigenti in materia, in quanto compatibili, ivi compresa la normativa interna delle singole Parti.

Roma, 1giugno 2017.

Per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Presidente prof. Mauro Palma

Per l'Altro diritto – Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, il Direttore prof. Emilio Santoro

Per il "Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel", il Rettore dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa", prof. Lucio D'Alessandro

Protocollo operativo di ricerca su
Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Ex art. 3 del Protocollo d'intesa fra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito Garante nazionale), "L'Altro diritto- Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni" (di seguito ADir) e il "Centre for Governmentality and Disabilily Studies Robert Castel" (di seguito CeRC) dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa"

Premesso che

la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) del 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18:

garantisce che queste (a) godano del diritto alla libertà e alla sicurezza per sonale e (b) non siano private della loro liberta illegalmente o arbitrariamente e che qualsiasi privazione della libertà sia conforme alla legge e che l'esistenza di una disabilità non giustifichi in nessun caso una privazione della libertà (art. 14);

garantisce il diritto di non essere sottoposto a tortura, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti, richiedendo che gli Stati Parti prendano ogni efficace misura legislativa, amministrativa, giudiziaria o di altra natura per impedire che persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, subiscano tortura o trattamento o punizione crudele, inumana o degradante (art. 15);

garantisce il diritto di non essere sottoposto a sfruttammo, violenza e maltrattamenti, richiedendo che gli Stati Parti prendano tutte le misure legislative, amministrative, sociali, educative e di altra natura adeguate per proteggere le persone con disabilità (art. 16);

riconosce il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone, anche assicurando che:

le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione;

le persone con disabilità abbiano accesso a una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società c di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione;

i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popoıazione siano messi a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattate ai loro bisogni (art. 19).

Considerato che

– il *Commitee on the Right of person with Disabilities raccomanda al punto 8 delle Concluding observations on the initial report of Italy* del 31 agosto 2016 l'istituzione di un organo permanente che consulti in modo efficace e significativo le persone con disabilità attraverso le loro organizzazioni nella realizzazione di tutte le leggi, le politiche e i programmi; al punto 42 della stesso documento che il Na-

tional Preventive Mechanism (NPM), di cui all'articolo 4 del Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT) visiti gli Istituti psichiatrici o le altre strutture per persone con disabilità, specialmente quelle ove sono ospitate persone con disabilità intellettive o psicosociali e riferisca sulla loro condizione e al punto 48 raccomanda di porre in atto garanzie del mantenimento del diritto a una vita autonoma e indipendente;

– a seguito di ratifica da parte dell'Italia dell'OPCAT con legge 9 novembre 2012 n. 195, la Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra ha designato il Garante Nazionale come NPM;

– nelle *Concluding observations on the initial report of Italy* del 6 ottobre 2016, viene richiesto che il NPM designato visiti quanto prima le strutture per persone con disabilità esistenti sul territorio nazionale, genericamente indicate dal Garante nazionale nella sua Prima Relazione al Parlamento come "Health and social care home".

In attuazione del Protocollo d'intesa sottoscritto il 1 giugno 2017, e secondo le modalità previste dall'art. 3 del suddetto Protocollo, le Parti intendono svolgere un'attività congiunta di studio e ricerca, come di seguito definita:

Articolo 1- Obiettivi

1. Individuazione di pratiche determinanti *de facto* segregazione e istituzionalizzazione nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie (*health social care home*) delle persone con dipendenza assistenziale e definizione di parametri che connotino tali pratiche.

2. Individuazione di situazioni e pratiche a rischio di violazione del principio inderogabile di divieto di tortura o trattamenti crudeli, inumani o degradanti a cui possono essere soggette le persone con disabilità e/o dipendenza assistenziale.

3. Redazione di un catalogo tipologico e di un nomenclatore dei luoghi e delle strutture potenzialmente segreganti, sulla base della normativa nazionale, regionale e comunale.

4. Realizzazione di un elenco nazionale dei luoghi e delle strutture residenziali socio-sanitarie che possono rientrare nell'ambito dell'azione di monitoraggio del Garante nazionale.

5. Redazione e sperimentazione di linee guida per il monitoraggio delle *health social/care home* tramite la costruzione di indicatori inerenti a: (a) struttura e organizzazione, (b) rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza degli ospiti, dei loro diritti e bisogni nonché di quelli dei loro familiari, (c) rispetto delle relazioni affettive, (d) rapporto con il territorio, (e) cure e assistenza erogata, (f) consenso informato, (g) uso di mezzi di contenzione, 01) rispetto della riservatezza, (i) accesso alle informazioni.

Articolo 2 - Comitato di direzione

1. Le attività di studio e ricerca di cui al presente Protocollo operative sono dirette dal Comitato eli direzione.

2. Il Comitato di direzione individua metodi, tecniche, protocolli e tempi d'indagine adeguati al raggiungimento degli obiettivi delle attività.

3. Il Comitato di direzione individua studiosi ed esperti che costituiscano l'unità di ricerca.

4. Il Comita to di direzione è presieduto dal Presidente del Garante nazionale, prof. Mauro Palma che ne è membro di diritto.

5. Il Comitato di direzione è costituito dalla dr.ssa Gilda Losito, in qualità di componente dell'Ufficio del Garante nazionale, dal prof. Emilio Santoro, in qualità di direttore di ADit, e dal prof. Ciro Tarantino, in qualità di direttore scientifico del CeRC.

6. I componenti del Comitato di direzione possono individuare collaboratori per lo svolgimento e a supporto delle attività di ricerca.

7. Il Comitato di direzione stabilisce eventuali forme di documentazione, informazione, divulgazione e pubblicazione delle attività nel rispetto dell'art. 9 del Protocollo d'intesa citato in premessa.

Articolo 3 - Organizzazione dei lavori

1. Le attività sono organizzate per gruppi tematici di lavoro.

2. I gruppi possono essere integrati da esperti e rappresentanti di Enti, lstituzioni, Organismi nazionali e internazionali in funzione di specifiche esigenze.

3. Sono componenti stabili dell'unità di ricerca, oltre i membri del Comitato di direzione, il prof. Stefano Anastasia, il prof. Alberto Di Martino, la prof.ssa Mariagrazia Giannichedda, il prof. Marco Pelissero, il prof. Daniele Piccione.

Articolo 4 - Tavolo di consultazione

1. Per tutta la durata delle attività è istituito un Tavolo di consultazione sui temi, le analisi e i materiali oggetto d'indagine.

2. Il Tavolo è composto da delegati delle Organizzazioni di tutela dei diritti delle persone con disabilità che saranno definiti dalle Parti con atto successivo.

Articolo. 5 - Durata

Le attività hanno una durata di diciotto mesi.

Articolo. 6 - Riservatezza

Le attività sono soggette agli obblighi di riservatezza previsti dall'art. 10 del Protocollo d'intesa.

Roma, 1 giugno 2017.

Per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale,
il Presidente prof. Mauro Palma

Per l'Altro diritto – Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, il Direttore prof. Emilio Santoro

Per il "Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel", il Rettore dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa", prof. Lucio D'Alessandro

Indice delle Mappe – Tabelle – Grafici

1 - Attività del Garante Nazionale

Mappa 1.1 - Mappa delle visite Tabella 1.1 - Visite tematiche effettuate sul territorio nazionale Tabella 1.2 - Visite ad hoc effettuate sul territorio nazionale Tabella 1.3 - Visite regionali effettuate sul territorio nazionale Tabella 1.4 - Visite di *follow-up* effettuate sul territorio nazionale Mappa 1.2 - Mappa dei monitoraggi di rimpatrio Tabella 1.5 - Attività di monitoraggio dei rimpatri forzati Mappa 1.3 - Mappa degli eventi nazionali e internazionali Tabella 1.6 - Reclami ex art. 35 o.p. per Regione di detenzione Grafico 1.1 - Reclami ex art. 35 o.p. per Regione di detenzione Tabella 1.7 - Reclami ex art. 35 o.p. per Aree di criticità Grafico 1.2 - Reclami ex art. 35 o.p. per Aree di criticità Tabella 1.8 - Reclami ex art. 35 o.p. per I.P. regime speciale 41 bis Grafico 1.3 - Reclami ex art. 35 o.p. per I.P. regime speciale 41 bis.

2 - Privazione della libertà nella tutela della salute

Tabella 2.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza Mappa 2.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza Tabella 2.2 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per fascia d'età e sesso Tabella 2.3 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per posizione giuridica e sesso Tabella 2.4 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per fascia d'età Grafico 2.1 - Distribuzione nazionale ospiti presenti nelle Rems per fascia d'età Tabella 2.5 - Posizione giuridica e presenza Progetto Terapeutico Riabilitativo Individuale Grafico 2.2 - Posizione giuridica e presenza Progetto Terapeutico Riabilitativo Individuale Tabella 2.6 - Persone con provvedimenti di applicazione della misura di sicurezza detentiva - in via provvisoria ed in via definitiva Tabella 2.7 - Distribuzione regionale dei trattamenti sanitari obbligatori Grafico 2.3 - Distribuzione regionale dei trattamenti sanitari obbligatori Tabella 2.8 - Trattamenti sanitari obbligatori - tassi per 10.000 abitanti Grafico 2.4 - Tasso medio e relativi scostamenti Tabella 2.9 - Dimissioni di pazienti in Tso per Regione Mappa 2.2 - Strutture residenziali per anziani Roma Mappa 2.3 - Strutture semiresidenziali e residenziali per anziani Lecce Mappa 2.4 - Servizi psichiatrici per minori nord ovest Mappa 2.5 - Strutture semiresidenziali e residenziali per anziani Genova Tabella 2.10 - Ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per fascia di età Grafico 2.5 - Ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per fascia di età (valori assoluti).

3 - Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.1 - Ingressi dalla libertà negli Istituti penitenziari italiani Grafico 3.1 - Ingressi dalla libertà negli Istituti penitenziari italiani Grafico 3.2 - Ingressi dalla libertà negli Istituti penitenziari italiani con permanenza fino a 3 gg. Tabella 3.2 - Detenuti presenti secondo la posizione giuridica (serie storica mensile) Grafico 3.3 - Detenuti presenti (serie storica mensile) Tabella 3.3 - Ingressi negli Istituti penali per minorenni - Anno 2017 Tabella 3.4 - Detenuti presenti negli Istituti penali per minorenni Tabella 3.5 - Ingressi nei Centri di prima accoglienza - Anno 2017 Tabella 3.6 - Ingressi mensili nei Centri di prima accoglienza Tabella 3.7 - Sezioni e presenti Protetti Grafico 3.4 - Sezioni e presenti Protetti Mappa 3.1 - Sezioni Protetti Tabella 3.8 - Eventi critici Adulti - Anni 2013-2017 Grafico 3.5 - Eventi critici Adulti Grafico 3.6 - Eventi critici Adulti Tabella 3.9 - Eventi critici Minori Grafico 3.7 - Eventi critici Minori Tabella 3.10 - Tipologia eventi critici Minori Grafico 3.8 - Tipologia eventi critici Minori Tabella 3.11 - Sezioni e presenti Articolazione Salute Mentale Tabella 3.12 - Sezioni e presenti Reparto Psichiatrico Grafico 3.9 - Sezioni e presenti Articolazione Salute Mentale e Reparto Psichiatrico Mappa 3.2 - Sezioni e presenti Articolazione Salute Mentale e Reparto Psichiatrico Tabella 3.13 - Sezioni e presenti Hiv Mappa 3.3 - Sezioni e presenti Hiv Tabella 3.14 - Sezioni femminili e

detenute presenti (rilevazione al 09 .04 .2018) Grafico 3.10 - Sezioni femminili e detenute presenti Tabella 3.15 - Detenute madri con prole presenti in Istituti Tabella 3.16 - Detenute madri con prole presenti negli Istituti Custodia attenuata madri Grafico 3.11 - Detenute madri con prole presenti in Istituti e Icam Mappa 3.4 - Detenute madri con prole presenti in Istituti e Icam Tabella 3.17 - Sezioni e presenti disabili e disabili Sai Tabella 3.18 - Sezioni e presenti Sai Grafico 3.12 - Sezioni e presenti disabili e Sai Mappa 3.5 - Sezioni e presenti disabili e Sai Tabella 3.19 - Sezioni e presenti isolamento Grafico 3.13 - Sezioni e presenti isolamento.

4 - Privazione della libertà e migranti

Tabella 4.1 - Ingressi migranti in *hotspot* suddivisi per nazionalità dichiarata Tabella 4.2 - Ingressi migranti in *hotspot* suddivisi per struttura e tipologia ospiti Tabella 4.3 - Andamento ingressi migranti in *hotspot* Grafico 4.1 - Andamento ingressi migranti in hotspot Tabella 4.4 - *Hotspot* permanenza media adulti in giorni Tabella 4.5 - Numero persone sbarcate per nazionalità dichiarata Tabella 4.6 - Regolamento Dublino - procedure di attribuzione di competenza avviate nei confronti dell'Italia Tabella 4.7 - Regolamento Dublino - procedure di attribuzione di competenza avviate dall'Italia Tabella 4.8 - Transiti nei Centri di permanenza per il rimpatrio suddivisi per nazionalità dichiarata Tabella 4.9 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio Grafico 4.2 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio Tabella 4.10 - Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio Grafico 4.3 - Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio Tabella 4.11 - Numero complessivo delle persone rimpatriate divise per paese di destinazione Tabella 4.12 - Andamento rimpatri in base alla modalità di esecuzione Tabella 4.13 - Andamento rimpatri con scorta internazionale- Prime cinque nazioni Grafico 4.4 - Andamento rimpatri con scorta internazionale - Prime cinque nazioni Grafico 4.5 - Numero complessivo delle persone Tabella 4.14 - Prime dieci nazioni - Numero complessivo delle persone Grafico 4.6 - Prime dieci nazioni - Numero complessivo delle persone Tabella 4.15 - Numero complessivo delle persone rimpatriate per provincia Tabella 4.16 - Voli charter di rimpatrio.

5 - Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

Tabella 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia Grafico 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia Tabella 5.2 - Camere di sicurezza in Italia Grafico 5.2 - Camere di sicurezza in Italia Tabella 5.3 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Polizia di Stato Tabella 5.4 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Carabinieri Tabella 5.5 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Guardia di Finanza Tabella 5.6 - Visite alle camere di sicurezza.

6 – Relazioni nazionali e internazionali, studi

Tabella 6.1 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti Mappa 6.1 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti Tabella 6.2 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti Mappa 6.2 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti Tabella 6.3 - La rete dei Garanti locali Mappa 6.3 - La rete dei Garanti locali Mappa 6.4 - Garanti regionali e rete Fami.

7 - Ufficio del Garante nazionale

Tabella 7.1 - Formazione nazionale e internazionale Tabella 7.2 - Formazione erogata Tabella 7.3 - Consulenti progetto Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati - Fami 2014 - 2020 Tabella 7.4 - Esperti per visite Tabella 7.5 - Ripartizione delle spese Grafico 7.1 - Organigramma dell'Ufficio.

Garante Nazionale dei diritti
delle persone detenute o private
della libertà personale

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private
della libertà personale

via san Francesco di Sales 34
00165 Roma
tel. 06 8791741
segreteria@garantenpl.it
prot.segreteria@cert.garantenpl.it

www.garantenpl.it