

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



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

Relazione al Parlamento 2020

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 Bagagnini, Daniela Bonferraro, Silvia Casiraghi, Enza Coletta, Carmela D'Alessandro, Raffaele De Filippo, Daniela de Robert, Antonella Dionisi, Federico Ferretti, Gaspare Giglio, Maria Donatella Laricchia, Rossella Liaci, Gilda Losito, Davide Lucia, Gianni Massaro, Mauro Palma, Dario Pasquini, Emilia Rossi, Claudia Sisti, Corrado Spataro, 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 Carolina Calabresi, Martina Dorascenzi, Paolo Dell'Acqua, Francesco Esposito, Beatrice Grassi, Marta Porro, Vittorio Romano, Malù Russo, Assia Tozzi della Scuola di illustrazione Officina B5, coordinati da Lorenzo Terranera.

Il progetto grafico e la sua realizzazione sono dello Studio Marabotto

Stampa:
EUROLIT s.r.l. - ROMA

Indice

Introduzione	5
Nel corso di un anno	7
<i>Nel corso di un anno</i> 1. Le Corti e la pena 2. Si discute di Oviedo 3. Doppia sicurezza 4. Taser non solo sperimentale 5. La Polizia europea di frontiera 6. Una Universal periodic review per l'Italia 7. Davanti a Comitato Onu per le persone scomparse 8. Residenze ristrette 9. Carcere in rivolta 10. La nuova emergenza 11. Nuovi standard internazionali per la pandemia	
Soggettività	75
<i>Introduzione</i> 12. Persona 13. Essere persona in carcere, per un'etica dei conflitti 14. Lo sguardo sulla persona ristretta 15. Una soggettività reclusa 16. Dare il nome	
La persona	91
17. Minore 18. Vecchia 19. Straniera 20. Vulnerabile 21. Disabile 22. Migrante 23. Colpevole 24. Reclusa 25. Malata 26. Tutelata 27. Espulsa 28. Impaurita 29. Bloccata 30. Anonima 31. ... che osserva 32. ... che giudica 33. ... che ha in carico 34. ... che assicura 35. ... che tutela 36. ... che fa da ponte	
L'anno dei Garanti	133
(L'indice delle mappe, delle tabelle e dei grafici è a pag. 402) Dai Garanti regionali	
Mappe	191
(L'indice completo delle mappe, delle tabelle e dei grafici è a pag. 402)	
Orizzonti	267
<i>Introduzione</i> 37. Nuove regole per i Cpr 38. Trattenuti in un supposto locale idoneo 39. La questione mentale in carcere 40. Primo bilancio sul reato di tortura 41. Verso il Progetto Fami 2 42. Il National Preventive Mechanism in norma primaria 43. Garante e Garanti 44. Il cammino dell'Authority 45. Raccomandazioni ed esiti: Migrazione e libertà – Penalità e libertà – Libertà e salute – Sicurezza e libertà	
Saperi	302
46. Per una cultura diffusa dei diritti	
Framework	307
47. Le Norme e i Protocolli 48. Il Bilancio del Progetto Fami	

Sigle e acronimi Relazione al Parlamento 2020

Agcom	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Cat	<i>Convention against Torture</i>	Opcat	<i>Optional protocol to the convention against torture</i>
Ccme	<i>Churches' Commission for Migrants in Europe</i>	Opg	Ospedale psichiatrico giudiziario
Ced	Comitato Onu sulle sparizioni forzate	Osce	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Cedu	Convenzioni europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	Osce-Odihr	Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani
Ccep	Codice etico europeo di Polizia	Picum	Piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti privi di documenti
Cerc	<i>Center for governmentality and disability studies</i>	Pos	<i>Place of safety</i>
Cnb	Comitato nazionale di bioetica	Rceu	Ufficio europeo della Croce rossa
Cnf	Consiglio nazionale forense	Rems	Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza
Coe	Consiglio d'Europa	Rsa	Residenza sanitaria assistenziale
Corte Edu	Corte europea dei diritti umani	Rsd	Residenze sanitarie per disabili
Cpr	Centro di permanenza per i rimpatri	Sai	Servizio di assistenza intensificata
Crpd	Comitato/Convenzione per i diritti delle persone con disabilità	Sc	<i>Standing corps</i>
Csm	Consiglio superiore della magistratura	Seac	Coordinamento enti e associazioni di volontariato
Css	Comunità socio-sanitarie	Simspe	Società italiana di medicina e sanità penitenziaria
Dap	Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria	Smop	Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg
Dgmc	Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità	Spdc	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura
Dpcm	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri	Spt	Sottocomitato per la prevenzione della tortura
Dpr	Decreto del Presidente della Repubblica	Ssn	Servizio sanitario nazionale
Easo	Ufficio europeo dell'asilo	Tso	Trattamento sanitario obbligatorio
Eio	<i>European Institutions Office</i>	Ue	Unione europea
Epr	<i>European prison rules</i>	Unhcr	<i>United Nation high Commissioner for Refugees</i>
Fami	Fondo asilo migrazione e integrazione	Upr	<i>Universal Periodic Review</i>
Fra	<i>Agency for fundamental rights</i>	Uuoo	Unità operative
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera	Who	World Health Organization
Iom	Organizzazione internazionale per le migrazioni		
Ipm	Istituto penale per i minorenni		
Ispi	Istituto per gli studi di politica internazionale		
Jro	Voli congiunti		
Jrs	<i>Jesuit Refugee Service Europe</i>		
Lgbti	Lesbiche, gay, bisessuali, transessuali, intersex		
Msna	Minore straniero non accompagnato		
Nhri	<i>National Human Rights Institution</i>		
Npm	<i>National Preventive Mechanism</i>		
Ohchr	<i>Office of the High Commissioner for Human Rights</i>		
Ong	Organizzazione non governativa		

Non è possibile relazionare al Parlamento sulle attività che il Garante nazionale ha condotto nel corso del 2019, senza tenere presente il momento particolare in cui tale doveroso rivolgersi a chi ha responsabilità legislativa avviene. L'emergenza determinata dal contagio da Covid-19 ha mutato la nostra percezione della difficoltà e del dolore, così come la capacità di analizzare i luoghi dove il dolore già prima di tale emergenza si coagulava perché intrinseco alla privazione della libertà, qualunque ne possa essere la causa che l'ha determinata.

A volte da taluni è stato osservato che il punto di cesura che gli ultimi due mesi hanno determinato nel vivere del corpo sociale e che tuttora si mantiene, seppure in modo meno intenso, individua di fatto un prima e un poi. L'uno denso di abitudini e di criticità note, l'altro di cui sappiamo soltanto che sarà necessariamente diverso.

La Relazione deve quindi dare conto anche di quel periodo che separa i due momenti: un periodo che sarà forse letto in futuro come semplice fase di transizione, quantunque dolorosa e discriminante, ma che sarà certamente letto più per gli effetti che avrà prodotto che non per la specificità del suo essere contingente nel momento in cui è stato vissuto. Qui la metafora agostiniana del tempo presente inesistente perché diventa passato nell'essere già stato pronunciato e diventa futuro nel non esserlo stato, acquista un valore simbolico nella tradizione del nostro come di altri Paesi in cui di un evento o di una fase emergenziali resta soltanto la permanenza delle scorie. Così forse anche di questa emergenza si rischia che restino effetti stabili che rendano nel futuro normalità quello che oggi viviamo come eccezione. Serve uno scatto di analisi affinché ciò non avvenga: analisi dei singoli tratti che hanno costituito questo percorso di giorni dopo giorni che ha reso le situazioni di soli due mesi fa molto lontane nella nostra percezione mentale. È questa analisi che può aiutare a un 'dopo l'emergenza' che sia sì diverso rispetto alla fase precedente, ma in quanto capace di recuperare una dimensione di normalità mai statica bensì mobile, capace di plasmarsi attorno agli elementi di lettura che il nostro contesto sociale, materiale, individuale presenta con ampia mutevolezza e provvisorietà.

Questa ricostruzione positiva è tanto più urgente nelle diverse aree di analisi, monitoraggio e azione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Il 2019 era trascorso con il mai soddisfatto inseguimento delle presunte paure che abitano la società. C'eravamo interrogati lo scorso anno sul rapporto tra l'effettiva sicurezza e la percezione della sicurezza, giungendo a dire che era la seconda a essere eletta troppo spesso come indicatore per chi ha la responsabilità di scelte nella scena pubblica. Il cogliere questo aspetto dava ragione dei numeri sempre crescenti di persone negli Istituti penitenziari, dell'estensione della detenzione amministrativa di persone straniere irregolarmente presenti nel territorio da attuarsi in un insieme di luoghi sempre più ampio, fino a includere dei meri «locali idonei». Dava anche ragione della crescente paura sociale rispetto a persone con disagio psichico e comportamenti non omologabili da tenere separate in un numero crescente di

strutture, nonostante si fosse superato di ben poco il quarantennale dell'avvio di civiltà nel nostro Paese anche in materia di trattamenti psichiatrici. Tutti numeri in salita. Mentre stabilmente alto permaneva quello di quei luoghi dove l'ospitalità e la cura di persone anziane o disabili rompevano spesso il limite labile tra assistenza e istituzionalizzazione.

Su questo panorama che si è mantenuto quantitativamente pressoché invariato fino a gennaio di questo anno, nonostante la promessa di mutamento di culture di governo annunciata al termine dell'estate, è intervenuta, come la sfera che irrompe tra i suonatori nel finale del film Prova d'orchestra di Federico Fellini, la drammaticità del contagio.

Si sperimenta così la difficoltà tragica che impone scelte diverse: calano i numeri in tutte le strutture monitorate dal Garante nazionale, si adottano provvedimenti in linea con autorevoli voci che ricordano il principio, troppo spesso dimenticato, che la privazione della libertà dovrebbe essere misura estrema – l'ultima e non la prima a cui ricorrere – si scoprono sacche di oblio del nostro pensiero in quei luoghi dove minori erano stati gli occhi attenti forse perché destinati a persone non funzionali al nostro modello economico, si sottolinea l'ipotesi di una rinnovata coesione nel momento della comune difficoltà.

Anche di questo, la Relazione vuole dare conto. Ma occorre avere occhi vigili perché già mentre scriviamo questa introduzione si sentono i rumori di chi teme che dietro questa consapevolezza del limite possa esserci l'abbandono dell'attenzione a quei sentimenti sociali che proprio da tale limite e dai muri che lo caratterizzano si sentono rassicurati. Torna la cacofonia degli orchestrali felliniani dopo l'invasione della sfera. Torna il loro desiderio di riprendere a suonare, ma non come lo facevano precedentemente; parallelamente torna il rischio del direttore d'orchestra che ora, dopo l'evento, finisce con l'acquisire un linguaggio sempre più duro.

A noi, come istituzione di garanzia, spetta il compito di non fare perdere a quell'orchestra il desiderio di suonare in libertà dopo il tragico evento vissuto.

Nel corso
di un anno

Illustrazione di Carolina Calabresi





Nel corso di un anno

2019

Marzo 2019

14 Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

15 Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto.



26 **Celebrazione del World Theatre Day** dell'Istituto internazionale del Teatro dell'Unesco (Iti-Unesco) all'interno della Casa Circondariale "Villa Fastigi" di Pesaro.

27 **Incontro del Garante nazionale con i Garanti territoriali** sui decreti legislativi di modifica dell'ordinamento penitenziario (dlgs 2 ottobre 2018, n. 121, 123 e 124) – Roma.

28 **Incontro del Garante nazionale e dei Garanti regionali con i Presidenti dei Tribunali di sorveglianza** – Roma.

30 Monitoraggio di un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria.

Aprile

1 Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.



2 **Dopo vent'anni, Abdelaziz Bouteflika lascia la Presidenza dell'Algeria.** Dopo le proteste di piazza, anche i vertici dell'esercito avevano tolto l'appoggio al Capo dello Stato.



Nel quartiere romano di Torre Maura, proteste promosse da militanti di estrema destra contro il trasferimento di circa 60 persone di etnia rom in un vicino Centro di accoglienza. Il Comune promette di trasferirle altrove entro una settimana.

Il Garante nazionale presenta a Roma, all'Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani, il volume *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti* – Roma.



4 Il Garante nazionale partecipa al ventennale del Gruppo operativo mobile della Polizia penitenziaria – Roma.

5 Il Garante nazionale partecipa all'inaugurazione dell'anno accademico della Scuola superiore della Magistratura alla presenza del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella – Scandicci (Firenze).



8 La Camera dei deputati approva una mozione che chiede il riconoscimento del genocidio armeno. Nei giorni precedenti la votazione, la Turchia aveva richiamato il proprio ambasciatore a Roma in segno di protesta.

8-9 Audizione del Garante nazionale presso il Comitato sulle sparizioni forzate (Ced) delle Nazioni Unite come Meccanismo di prevenzione della tortura italiano – Ginevra.



9 La Cassazione annulla un'assoluzione per stupro basata sul giudizio estetico. Bocciata l'argomentazione dei giudici del processo di appello, che nelle motivazioni parlavano di aspetto «tutt'altro che femminile» della donna vittima di violenza.

10 Il Garante nazionale partecipa alla celebrazione del 167° anniversario della Polizia di Stato presso la Scuola superiore di Polizia – Roma.



11 Arrestato in Sudan il presidente Omar Hasan Ahmad al-Bashir. Dopo mesi di proteste di piazza, i militari destituiscono il dittatore, al potere dal 1989.

Il Garante nazionale partecipa all'incontro organizzato dal Centro studi di politica internazionale (Cespi) sulla istituzione di una Commissione nazionale per i diritti umani, sollecitata all'Italia da alcuni decenni da parte delle Nazioni Unite – Roma.



Julian Assange arrestato a Londra. L'Ecuador aveva appena revocato l'asilo politico al fondatore di WikiLeaks, ospitato dal 2012 dall'Ambasciata del Paese presso il Regno Unito.



13 Sbarcano a Malta 64 migranti dalla nave "Alan Kurdi". Nei giorni precedenti, l'Italia aveva negato l'approdo all'imbarcazione della Ong tedesca "Sea Eye".



15 A fuoco la cattedrale di Notre-Dame. L'opinione pubblica mondiale in ansia per l'incendio che colpisce la Francia.

Incontro del Garante nazionale con la Direzione generale dell'Azienda sanitaria di Viterbo a seguito della visita nell'Istituto penitenziario della città – Viterbo.

Monitoraggio di un volo di rimpatrio forzato verso il Marocco, effettuato con un volo di linea commerciale.



Nel corso di un anno

2019

16 Audizione del Garante nazionale presso la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato sul rapporto tra persone detenute e loro figli minori – Roma.



18 Pubblicato il rapporto Mueller sul Russiagate. Nella versione resa nota dal Procuratore generale William Barr, non compaiono alcune parti del documento integrale, che sono state secrete.

19 Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Puglia monitora un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria, su mandato del Garante nazionale.



21 Una scia di attentati in Sri Lanka provoca 259 morti. Mentre le Autorità del Paese attribuiscono la responsabilità a gruppi locali, il sedicente Stato islamico rivendica l'attacco.



23 Risoluzione delle Nazioni Unite contro lo stupro come arma di guerra. Approvata dal Consiglio di sicurezza, con l'astensione di Cina e Russia.

24 Visita alla sezione di Alta sicurezza 2 della Casa circondariale Femminile "Germana Stefanini" di Roma-Rebibbia.



28 Elezioni in Spagna, socialisti primo partito. Entra per la prima volta in Parlamento l'estrema destra di Vox.

30 Il Garante nazionale partecipa come docente nell'ambito del Corso di formazione per il personale della Polizia di Stato impegnato nelle scorte internazionali – Montelibretti (Roma).

Maggio

2 Il Garante nazionale partecipa come docente nell'ambito del Corso di formazione per il personale della Polizia di Stato impegnato nelle scorte internazionali – Montelibretti (Roma).

2-5 Visita alla Casa circondariale "Giuseppe Salvia" di Napoli-Poggioreale.



3 Il Tribunale di Bologna dispone l'iscrizione all'anagrafe comunale per richiedenti asilo. Accolto il ricorso di due persone a cui era stata negata in forza del cosiddetto 'Decreto sicurezza'.



5 Il Brunei estende la sospensione dell'esecuzione delle condanne a morte a tutti i reati. Le esecuzioni, sospese dal 1957, erano riprese nei confronti di condannati per sodomia, adulterio e stupro.

6 Il Garante nazionale partecipa al Corso di formazione degli Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri nell'ambito del Protocollo stipulato tra il Garante e l'Arma – Roma.

8-9 Il Garante nazionale partecipa al Corso di formazione dei Marescialli dell'Arma dei Carabinieri, nell'ambito del Protocollo stipulato tra il Garante e l'Arma – Velletri.

9 Incontro del Garante nazionale con il Gruppo di lavoro sul carcere della Procura di Napoli, nell'ambito delle attività previste dal Protocollo di intesa siglato tra le due Istituzioni – Napoli.

10 Intervento del Garante nazionale all'incontro "Trattamento sanitario obbligatorio, contenzione, salute mentale". I garanti delle persone private della libertà incontrano operatori e associazioni nell'ambito della Conferenza nazionale per la salute mentale – Firenze.



12 L'elemosiniere del Papa riaccende i contatori dell'elettricità in uno stabile occupato a Roma.



14 La Corte di giustizia della Ue riconosce che, in caso di revoca o negazione di status di rifugiato, restano i diritti connessi alla Convenzione di Ginevra. I giudici di Lussemburgo confermano che le persone a rischio di persecuzione nel proprio Paese non possono essere rimpatriate o respinte dai Paesi dell'Unione.

Audizione del Garante nazionale presso la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti in ambito italiano e internazionale.



17 Sbarcano le famiglie a bordo della nave "Sea Watch 3". Diciotto persone vulnerabili fra i 65 naufraghi, tratti in salvo dalla Ong tedesca e bloccati da due giorni al limite delle acque territoriali italiane, sono autorizzate all'ingresso nel territorio nazionale; le altre 47 sbarcheranno a Lampedusa il 19 maggio.



18 L'Onu esprime preoccupazione per la bozza di decreto 'Sicurezza-bis'. Viene particolarmente criticata la parte in cui si prevedono sanzioni per chi effettua salvataggi in mare.

20 Presentazione dell'Istituzione del Garante nazionale al Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Trieste.



Nel corso di un anno

2019

21 Visita alla sezione "Casa lavoro" degli internati in regime speciale ex articolo 41-bis o.p. della Casa circondariale di Tolmezzo.



Arma dei Carabinieri, Difesa e Viminale si costituiscono parte civile nel processo Cucchi. Soddisfazione della famiglia di Stefano Cucchi; le richieste sono accolte nell'udienza del 17 giugno.

23 Visita alla Casa circondariale di Campobasso, a seguito di una protesta sfociata in un inizio di incendio nell'Istituto. Il Garante nazionale incontra le persone detenute e il personale di Polizia penitenziaria.

24 Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al "Festival dei Matti" – Venezia.



Theresa May annuncia le sue dimissioni. La Premier inglese il 7 giugno lascerà la guida del Partito conservatore e, di conseguenza, l'incarico di Primo ministro.

Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso l'Egitto.

25 Visita alla Casa di reclusione femminile di Venezia-Giudecca.



26 Elezioni europee: in Italia la Lega è il primo partito, seguono Pd e M5s. A livello europeo, il primo partito è quello dei Popolari.

27 Visita alle camere di sicurezza della stazione dei Carabinieri di via Mentana – Roma.



29 Indagato per corruzione il magistrato Luca Palamara. Il Pm è stato consigliere del Consiglio superiore della Magistratura e presidente dell'Associazione nazionale magistrati; nei giorni successivi, si dimettono due membri del Csm coinvolti nell'inchiesta.

Giugno

2 Il Garante nazionale partecipa alla celebrazione della Festa della Repubblica – Roma.



4 Incontro fra Cassa ammende e Garanti territoriali promosso dal Garante nazionale – Roma.

5 Il Garante nazionale partecipa alla celebrazione del 205° anno di fondazione dell'Arma dei Carabinieri – Roma.



9 **Proteste in piazza a Hong Kong contro la legge sull'estradizione.** Centinaia di migliaia di persone manifestano contro la norma che consente il trasferimento forzato di sospettati o ricercati verso la Cina.

10 Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.



11 **Il Governo approva il decreto 'Sicurezza bis'.** Nei mesi successivi, il Garante delle persone private della libertà invierà al Parlamento il proprio parere sul provvedimento, critico su diversi punti.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto.

11 e 18 Il Garante nazionale partecipa al Corso di formazione "I reclami del Garante" alla Scuola superiore dell'esecuzione penale "Piersanti Mattarella" – Roma.

12 Il Garante nazionale incontra il Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede.

13 Audizione del Garante nazionale presso la Commissione bicamerale antimafia sul regime detentivo speciale ex articolo 41-*bis* o.p..

14 Il Presidente del Garante nazionale partecipa alla seduta solenne del Consiglio comunale della città di Bologna – Bologna.

14-15 Intervento del Garante nazionale alla "Conferenza nazionale per la salute mentale. Diritti, libertà e servizi" – Roma.



15 **Caso "Sea Watch 3": il Viminale vieta l'ingresso della nave nelle acque nazionali.** L'imbarcazione della Ong tedesca, con a bordo 53 naufraghi soccorsi due giorni prima in mare, rimane bloccata in acque internazionali.



17 **Mohamed Morsi muore durante il processo a suo carico.** L'ex presidente egiziano colpito da infarto.



Nel corso di un anno

2019

Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al convegno su “Detenuti a lavoro: il lavoro di pubblica utilità tra opportunità e criticità”, promosso dalla Casa circondariale di Lecce, in collaborazione con l’Università del Salento – Lecce.

Visita al Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) di Bari.

Visita ai locali dei valichi di frontiera del porto di Bari.

18 Visita al Cpr di Brindisi-Restinco.

Visita al Cpr di Palazzo San Gervasio (PZ).



19 Sono quasi 71 milioni i rifugiati nel mondo. Lo rende noto l’Unhcr nel suo rapporto annuale.



21 Archiviazione per i Ministri sul caso “Sea Watch 3” di gennaio. Il Tribunale dei Ministri di Catania giudica priva di fondamento l’accusa di sequestro di persona contro il Premier Conte e i Ministri Di Maio, Salvini e Toninelli.

Dichiarazione del Garante nazionale: il Governo valuti l’assoluta necessità di rendere la qualità della vita nei Cpr compatibile con il recente allungamento dei tempi di trattenimento.

22 Presentato il volume del Garante, *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti* – Bari.

Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Puglia monitora un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria, su mandato del Garante nazionale.

23-26 Visita tematica in Sardegna. Il focus è sulla salute mentale e la privazione della libertà.

24 Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte e la Garante dei diritti delle persone private della libertà del Comune di Torino monitorano la fase di pre-ritorno di un volo congiunto di rimpatrio forzato verso il Pakistan, su mandato del Garante nazionale.

25 Il Garante nazionale presenta un esposto alla Procura di Roma sul caso della nave “Sea Watch 3”.

26 Il Garante nazionale partecipa alla sessione formativa della Scuola allievi agenti della Polizia di Stato – Trieste.



Visita alla sezione ex articolo 41-bis o.p. della Casa circondariale di L'Aquila.



La "Sea Watch 3" forza il blocco ed entra a Lampedusa. La capitana Carola Rackete è tratta in arresto. Sarà successivamente rilasciata ed espulsa.

28 Il Garante nazionale partecipa all'incontro seminariale "La riforma penitenziaria. I decreti legislativi 121, 123 e 124/2018" – Bologna.

Su mandato del Garante nazionale, il Garante dei diritti della persona della Regione Marche monitora la fase di pre-ritorno di un volo di rimpatrio forzato verso il Marocco, effettuato su un volo commerciale.



30 A New York celebrati i 50 anni dai moti di Stonewall. Secondo gli organizzatori e il sindaco di New York, sfilano nel World Gay Pride più di 3 milioni di persone.

Luglio

1-4 Seminario di formazione interna del Garante nazionale – Bologna.



3 L'italiano David Sassoli è eletto Presidente del Parlamento europeo. Succede a un altro italiano, Antonio Tajani.

4 Audizione del Garante nazionale presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla conversione in legge del Decreto 'Sicurezza bis'.



Prima condanna per tortura in Italia. Riguarda le violenze inflitte da quattro minorenni su un coetaneo.

5 Il Garante nazionale pubblica il suo parere sul Decreto 'Sicurezza bis'.

6 Visita alla sezione ex articolo 41-bis o.p. della Casa di reclusione di Spoleto.



7 Il centrodestra vince le elezioni in Grecia. Il partito Nuova democrazia conquista la maggioranza assoluta.



Nel corso di un anno

2019

8 Il Garante nazionale partecipa alla conferenza stampa "Giovani e Carcere" presso la Camera dei deputati – Roma.

Il Garante nazionale partecipa alla festa del Corpo della Polizia penitenziaria – Roma.



9 Il veliero "Alex" con a bordo dei migranti salvati in mare forza il blocco a Lampedusa, a Malta sbarcano i migranti della "Alan Kurdi". Quarantasei naufraghi dell'imbarcazione della Ong "Mediterranea saving humans" sbarcano su suolo italiano, mentre altri 65 a bordo dell'Ong "Sea Eye" sono trasferiti sulla terraferma dalle autorità maltesi.

Trattamenti sanitari obbligatori: pubblicato il primo rapporto del Garante nazionale su un Spdc, nello specifico quello di Colleferro (RM).

Il Garante nazionale tiene una relazione alla manifestazione nazionale dell'Unione delle Camere penali di Napoli sulla emergenza carcere - Napoli.

9-10 Visita alla Casa circondariale di Crotone.

10 Presentato a Torino il volume del Garante, *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti* – Torino.

Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso l'Albania, effettuato con un volo di linea commerciale.



16 Ursula von der Leyen a capo della Commissione europea. La politica tedesca raggiunge di misura il *quorum* di voti necessario.

18 Il Garante nazionale incontra il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, Giovanni Nistri.



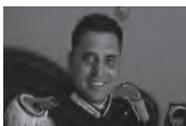
23 Boris Johnson nuovo leader dei conservatori britannici. Il politico paladino della Brexit assume l'incarico di Primo Ministro il giorno successivo.

24 Il Garante nazionale partecipa alla cena organizzata con la presenza del Capo dello Stato, del Ministro e dei Sottosegretari del Dicastero della giustizia e con una rappresentanza di detenuti nella Casa circondariale di Rebibbia-Roma.

Il Garante nazionale partecipa come relatore al Convegno nazionale del Coordinamento enti e associazioni di volontariato penitenziario (Seac) nella Casa circondariale "Regina Coeli" – Roma.



Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso l'Egitto, effettuato con un volo di linea commerciale.



26 Uccisione a Roma del carabiniere Mario Cerciello Rega. Uno dei due giovani accusati dell'omicidio appare bendato in una foto mentre è in stato di fermo.

Il Garante nazionale invia due segnalazioni all'Agcom sulla rappresentazione mediatica di fatti giudiziari

27-28 **Visita al Cpr di Gradisca d'Isonzo (GO), in fase di apertura.**

28 **il Garante nazionale scrive a Carabinieri e Procura di Roma sulla vicenda del giovane accusato dell'omicidio Cerciello, fotografato ammanettato e bendato.**

29 **Visita alla Casa circondariale "Regina Coeli" di Roma.** Il Garante nazionale esercita il potere di visita per verificare le condizioni dell'indagato per il delitto Cerciello Rega.

Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

30 **Nave "Gregoretti": il Garante nazionale chiede urgenti informazioni alla Guardia costiera sulle condizioni dei migranti trattenuti a bordo da cinque giorni.**

Audizione del Garante nazionale presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. Nuovo parere su Decreto 'Sicurezza bis', dopo le modifiche in Parlamento.

Agosto

1 **Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso il Kosovo, effettuato con un volo di linea commerciale.**



3 **Terrorismo di estrema destra, 23 morti a El Paso.** Nuova strage compiuta da un giovanissimo negli Stati Uniti.



5 **Decreto 'Sicurezza bis', via libera definitivo del Senato.** Convertito in legge il provvedimento, dopo l'approvazione della Camera.



Nel corso di un anno

2019

8 Dichiarazione del Garante nazionale sulle waiting room di aeroporti e porti: «in nessuna area del territorio nazionale i diritti fondamentali delle persone possono essere sospesi».

Il Garante nazionale pubblica il Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di Polizia presso alcuni valichi di frontiera.

Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso il Kosovo, effettuato con un volo di linea commerciale.



9 Il Ministro dell'interno, Matteo Salvini, apre la crisi di Governo. La Lega presenta una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del consiglio.

Il Garante nazionale scrive al Comandante generale della Guardia costiera per avere chiarimenti sulla situazione della nave "Open Arms", dopo il divieto di ingresso in acque nazionali del Ministero dell'interno.

13 Incendio nell'ospedale di Bergamo e morte di una giovane paziente contenuta nel proprio letto. Nella relativa inchiesta, avviata dalla Procura della Repubblica, il Garante nazionale si presenta come persona offesa, ai sensi dell'articolo 90 cpp.



14 Via libera del Tar del Lazio all'ingresso della "Open Arms". Il divieto d'ingresso del Ministro dell'interno viene sospeso e l'imbarcazione con 121 naufraghi a bordo viene scortata nelle acque italiane; scenderanno a terra solo il 20 agosto per intervento della Procura di Agrigento, che aprirà un'indagine per rifiuto e omissione di atti d'ufficio.

16 In una interlocuzione diretta con il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, il Garante nazionale esprime preoccupazione per la situazione delle persone salvate in mare e da due settimane a bordo della nave "Open arms". Conseguentemente, invia una lettera su tale tema ai Ministri dell'interno, dei trasporti e della difesa.



20 Il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, si dimette. Dopo la rottura tra M5S e Lega, il Premier annuncia le dimissioni al Senato e si reca al Quirinale per formalizzarle.



Rinviata la conferenza Onu in Egitto sulla tortura. La decisione annunciata a seguito di proteste da parte di associazioni per i diritti umani.

21 Pubblicato il Rapporto del Garante sulla visita alla Casa circondariale "Giuseppe Salvia" di Napoli-Poggioreale.

22 Caso "Ocean Viking". Il Garante nazionale invita i suoi omologhi di Malta e Norvegia a un'azione coordinata a tutela dei diritti delle persone a bordo della nave.



27 **Almeno 40 persone annegate al largo delle coste libiche.** Un nuovo naufragio di un'imbarcazione carica di migranti.



28 **Boris Johnson chiude il Parlamento inglese.** La *prorogation* viene accolta con sdegno dal leader della Camera dei comuni e dall'opposizione. A settembre l'atto verrà dichiarato incostituzionale dalla Corte suprema.



29 **Verso il Governo "Conte bis".** Il Presidente del Consiglio dimissionario accetta l'incarico di formare un nuovo esecutivo.

30 **Appello per la situazione della nave "Mare Jonio".** Il Garante nazionale scrive al Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, al fine di sollecitare una soluzione per la vicenda della nave bloccata in mare.

Settembre

1 **Publicato "Il reato impossibile", secondo volume della Collana "Da dove" del Garante nazionale.** Il testo riguarda il delitto di plagio, abolito dalla Corte costituzionale, e ripercorre il processo che portò alla condanna di Aldo Braibanti.



2 **Sbarcano a Lampedusa gli ultimi 31 naufraghi bloccati sulla "Mare Jonio".** Altre 64 persone, di cui la maggior parte bambini, erano stati trasferiti sull'isola il 29 agosto; multata la Ong "Mediterranea saving humans", proprietaria dell'imbarcazione.



3 **Gli iscritti M5s ratificano l'alleanza di governo con il Pd.** Via libera del voto on-line sulla piattaforma "Rousseau".

Il Garante nazionale presenta l'Istituzione di garanzia nell'ambito del corso della Polizia di Stato rivolto agli operatori degli Uffici immigrazione delle Questure – Roma.



5 **Il nuovo Governo Conte giura al Quirinale.** Dopo aver sciolto la riserva il giorno precedente, il Premier sale al Colle con i Ministri e ottiene la fiducia il 9 settembre alla Camera e il 10 al Senato.

6 **Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso l'Albania, effettuato con un volo di linea commerciale.**

9 **Su mandato del Garante nazionale, il Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale della Regione Sicilia monitora la fase di pre-ritorno presso l'Aeroporto di Palermo di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**



Nel corso di un anno

2019

10 Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto.

12 Il Garante nazionale incontra il Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede.

Visita alla sezione ex articolo 41-bis o.p. della Casa circondariale di Cuneo.



14 Ottantadue naufraghi a bordo della "Ocean Viking" sbarcano a Lampedusa. Il Ministero dell'interno indica l'isola come porto sicuro.



16 L'ex Premier Matteo Renzi lascia il Partito democratico. Successivamente, si mette alla testa di una nuova formazione politica, Italia viva.

15-20 Visita regionale nelle Marche.

18 Visita alla Casa di reclusione di Saluzzo.

Visita al Centro per migranti "Centro Armonia" di Saluzzo.

19-20 Visita alla Casa circondariale "San Vittore" di Milano.

21 Visita alla sezione ex articolo 41-bis o.p. della Casa di reclusione di Opera (MI).

Comunicato stampa del Garante nazionale: sotto osservazione la situazione nel Cpr di Ponte Galeria (Roma), dopo alcuni disordini.

Monitoraggio di un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria.



22 La "Ocean Viking" sbarca a Messina: i naufraghi tratti in salvo. Anche in questo caso è stato il Ministero dell'interno a indicare il porto sicuro.

23 Conferenza stampa del Garante nazionale sull'inchiesta giudiziaria riguardante il presunto caso di tortura nel carcere di San Gimignano.



Publicato il Rapporto del Garante sulla visita alla Casa circondariale di Tolmezzo (UD).

24 Riunione con i Garanti regionali promossa dal Garante nazionale – Roma.

26 Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

27 Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al 'seminario preventivo' *Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti* - Ferrara.

27-29 Visita alla Casa di reclusione femminile "La Giudecca" - Venezia.



29 **Austria: vittoria per il centro-destra di Kurz.** Alle elezioni anticipate per il rinnovo della Camera bassa si afferma nettamente il Partito popolare del giovane Primo ministro.

Ottobre

2 Dichiarazione congiunta del Garante nazionale e del Portavoce dei Garanti territoriali sul valore del sostegno al reinserimento sociale.



4 **Decreto interministeriale per procedure di rimpatrio accelerate verso Paesi considerati sicuri.** I Ministri Di Maio e Bonafede firmano l'atto con l'obiettivo di ridurre da circa due anni a quattro mesi i tempi per l'esame e la valutazione delle richieste d'asilo da parte di cittadini di tredici Paesi, fra cui la Tunisia e l'Albania.

Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al XX Congresso nazionale della Società italiana di medicina penitenziaria (Simspe) "Agorà Penitenziaria. Il carcere è territorio" – Milano.



7 **La Cassazione nega i domiciliari a Giovanni Brusca.** Secondo la Corte, il ravvedimento del condannato non può considerarsi sufficiente.



Nel corso di un anno

2019



Sentenza della Grande camera della Corte europea dei diritti umani contro l'ergastolo "ostativo". Respingendo il ricorso dell'Italia, la Corte di Strasburgo stabilisce che la norma che non consente al condannato di accedere ad alcun beneficio è in contrasto con l'articolo 3 della Cedu.

8 Il Garante nazionale organizza a Roma il meeting del "Gruppo di Nafplion" per un monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati effettuati da Frontex.



La Camera approva definitivamente il taglio del numero dei parlamentari. La riforma costituzionale porta da 630 a 400 i deputati e da 315 a 200 i senatori, nei mesi successivi alcuni parlamentari raccolgono le firme necessarie per indire un referendum che chieda la cancellazione della riforma.

9-10 Incontro di formazione organizzato dal Garante nazionale, nell'ambito del progetto Fami sul monitoraggio dei rimpatri forzati. Sessioni alla scuola di Polizia di Roma e alla *Training Academy* dell'Alitalia, presso l'Aeroporto di Fiumicino – Roma e Fiumicino



11 Premio Nobel per la pace ad **Aby Ahmed**. Il comitato norvegese del Nobel assegna il riconoscimento al Primo ministro etiope per l'impegno profuso per raggiungere la pace con l'Eritrea.

Workshop del Garante nazionale sulla tutela delle vulnerabilità sanitarie nei rimpatri forzati – Roma.



12 Uccisa l'attivista curdo-siriana **Hevrin Khalaf**. La leader del Partito del futuro della Siria probabilmente assassinata da miliziani partecipanti all'offensiva turca nel nord-est del Paese.



13 Polonia, vincono gli ultraconservatori. Alle elezioni parlamentari si afferma nettamente il Partito Diritto e giustizia di Jaroslaw Kaczynski.

15 Monitoraggio di un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria.



17 Accordo Ue-Regno Unito sulla **Brexit**. Dopo anni di trattative, raggiunta un'intesa fra le due parti.

Audizione del Garante nazionale da parte della "Commissione mista" del Consiglio superiore della magistratura.

21 Comunicato stampa del Garante nazionale sulle indagini per i maltrattamenti nel carcere di Torino. Preoccupazione per l'emergere di situazioni di abusi.

Pubblicata la Lettera-rapporto sul caso di decesso presso il Spdc di Bergamo.



Su mandato del Garante nazionale, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte e la Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà di Torino monitorano un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

22 Il Garante nazionale interviene avanti alla Corte costituzionale, chiedendo l'ammissione a partecipare al giudizio sulla legittimità costituzionale relativa alla preclusione automatica dei permessi premio ai condannati "ostativi".

23 Il Garante nazionale presenta l'Istituzione di garanzia nell'ambito del corso della Polizia di Stato rivolto agli operatori degli Uffici immigrazione delle Questure – Roma.



La Corte costituzionale dichiara illegittima l'esclusione automatica dei permessi premio ai condannati per reati dell'articolo 4-bis o.p. che non collaborano con la giustizia.



24 Il Parlamento Ue bocchia la risoluzione sui flussi migratori nel Mediterraneo. La proposta, presentata dal Commissario agli affari interni, esortava gli Stati membri a favorire proattivamente le misure di salvataggio in mare, avviare un meccanismo di redistribuzione e mantenere i porti aperti alle Ong.

26 Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.



27 Muore il Califfo Abu Bakr al-Baghdadi durante un blitz delle forze Usa. Il leader del sedicente Stato Islamico raggiunto nel suo *compound* nella provincia siriana.

28 "Spazio e libertà negata", seminario di studio del Garante nazionale presso l'Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani – Roma.



29 La nave "Ocean Viking" autorizzata ad attraccare a Pozzallo. Il Ministero dell'interno fa sbarcare i 104 naufraghi tratti in salvo.

Monitoraggio di un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso il Pakistan.

30 Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

Novembre



1 Al via la procedura di *impeachment* contro Donald Trump. La Camera dei rappresentanti ha iniziato l'iter contro il Presidente Usa, ma il Senato – dove Trump ha la maggioranza – sarà decisivo.



Nel corso di un anno

2019



1-3 Prende avvio a Urbania il lavoro dell'International Network Theatre in Prison, partner ufficiale dell'Istituto internazionale del Teatro dell'Unesco.

4 Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso la Georgia nelle fasi di pre-ritorno dal Cpr di Trapani e di pre-partenza presso l'Aeroporto di Palermo e della fase di volo da Palermo a Roma su un volo commerciale.

5 Laurea honoris causa a Mauro Palma da parte dell'Università Roma Tre. Al Presidente del Garante nazionale conferito il titolo di dottore in Giurisprudenza.

Il Garante nazionale presenta l'Istituzione di garanzia, nell'ambito del corso della Polizia di Stato rivolto agli operatori degli Uffici immigrazione delle Questure – Roma.

6 Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso la Romania su un volo di linea commerciale.



7 Liliana Segre sotto scorta. La senatrice a vita è stata oggetto di innumerevoli minacce da parte di estremisti di destra.

Procedura di selezione per l'attribuzione del posto di Dirigente di seconda fascia da assegnare all'ufficio del Garante.

8 Il Garante nazionale partecipa in qualità di persona offesa, ai sensi dell'articolo 90 cpp, al procedimento su presunti episodi di maltrattamento nei confronti di detenuti nel carcere di San Gimignano. Tale ruolo nel procedimento, riconosciuto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Siena, permetterà al Garante nazionale, in linea con la prassi seguita in casi analoghi, di seguire da vicino l'indagine.



10 Attacco ai militari italiani in Iraq. Ordigno rudimentale esplode sotto un blindato, tre feriti gravi.

11 Il Garante nazionale partecipa come relatore, insieme al Presidente della Corte costituzionale, Giorgio Lattanzi, al Convegno dal titolo "Meriti e limiti della pena carceraria", promosso dall'Università di Firenze – Firenze.

12 Visita alla Casa circondariale di Cuneo.

Su mandato del Garante nazionale, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte monitora un rimpatrio forzato verso l'Albania, effettuato con un volo di linea commerciale.

Il Garante nazionale presenta l'Istituzione di garanzia nell'ambito del corso della Polizia di Stato rivolto agli operatori degli Uffici immigrazione delle Questure – Roma.



14 **Caso Cucchi: due carabinieri condannati per omicidio preterintenzionale.** La pena inflitta è di 12 anni, altri due militari condannati per falso, fra cui il testimone dell'accusa.



La Cassazione sancisce l'irretroattività del cosiddetto Decreto sicurezza. La Corte stabilisce che il provvedimento non si applica a chi è arrivato in Italia prima della sua entrata in vigore.

15 **Il Garante nazionale partecipa alla conferenza internazionale "Rising to the challenge: a look at data protection and beyond" – Roma.**

16 **Il Garante nazionale partecipa all'assemblea annuale del Coordinamento nazionale dei Magistrati di sorveglianza – Roma.**

17 **Lectio magistralis del Garante nazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania – Catania.**

17-30 **Visita regionale in Sicilia occidentale.** La visita è effettuata da due delegazioni nelle province di Agrigento e di Palermo. La visita è stata rivolta a strutture penitenziari per adulti e minori, comunità terapeutiche e Servizi psichiatrici di diagnosi e cura.

19 **Su mandato del Garante nazionale, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte monitora insieme a personale del Garante nazionale le fasi di pre-ritorno dalla Casa circondariale di Genova Marassi e di partenza presso l'Aeroporto di Milano Linate di un rimpatrio forzato verso il Perù, effettuato con un volo di linea commerciale.**

20 **Procedura di selezione di una unità di Area II con il profilo professionale di assistente amministrativo da assegnare all'Ufficio del Garante.**

Il Garante nazionale presenta l'Istituzione di garanzia nell'ambito del corso della Polizia di Stato rivolto agli operatori degli Uffici immigrazione delle Questure - Roma.

21 **Il Garante nazionale incontra il Ministro della giustizia e altre figure istituzionali dell'Autorità nazionale palestinese presso il Centre for Security Sector and Governance di Ginevra per consultazioni sull'istituzione del Meccanismo nazionale di prevenzione in ambito Opcat da parte dell'Autorità palestinese – Ginevra.**

22 **Visita alla Casa di Reclusione di Opera (MI).**

23 **Il Garante nazionale partecipa come relatore al Corso di alta formazione "Profili teorici e pratici dell'esecuzione penale" sul regime detentivo ex articolo 41-bis o.p., presso l'Università di Milano-Bicocca – Milano**



Nel corso di un anno

2019

23-25 Visita tematica all'hotspot di Lampedusa e ai Cpr di Caltanissetta e di Trapani.

25-29 Visita regionale in Sicilia occidentale. Una terza delegazione prosegue la visita nell'area.



27 Via libera alla nuova Commissione europea. L'Europarlamento vota sì alla squadra di Ursula von der Leyen, scontro sul Fondo salva Stati.

Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso l'Albania, effettuato con un volo di linea commerciale

28 Il Garante nazionale incontra la Conferenza dei rettori universitari italiani sulla presenza dei poli universitari in carcere – Roma.

30 Monitoraggio di un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria.

Dicembre



2 Entra a regime la distribuzione preventiva dei migranti salvati in mare tra alcuni Paesi Ue. Germania, Francia e Malta hanno indicato la quota di persone che sono disposte ad accogliere.

3 Il Garante nazionale partecipa in qualità di docente alla sessione formativa organizzata dall'Ispettorato dei Cappellani sul tema della detenzione in regime speciale ex articolo 41-bis o.p. – Roma.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

5 Il Garante nazionale partecipa al convegno su "Istruzione e detenzione", presso il Senato – Roma

Lezione del Garante nazionale su "Le operazioni di accoglienza dei migranti e il rimpatrio forzato: il ruolo dell'Autorità di garanzia" al Corso di laurea in Diritti dell'uomo e etica della cooperazione internazionale. Università di Bergamo – Bergamo.

Procedura di selezione per l'attribuzione di una unità di personale di area II da assegnare all'Ufficio del Garante – Roma.



Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.



11 Eletta la prima Presidente della Corte costituzionale donna. Il Garante nazionale invia le proprie congratulazioni a Marta Cartabia.

12 Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al convegno "Il ruolo dei poteri imitativi della libertà personale nelle politiche migratorie europee" organizzato dall'Università di Bari – Bari.



13 Vittoria dei conservatori di Boris Johnson in Gran Bretagna. Dopo i risultati delle elezioni per la Camera dei Comuni, la Brexit è più vicina.

Il Garante nazionale ricevuto dal Presidente del Senato, Maria Elisabetta Alberti Casellati.



14 Manifestazione del movimento delle "Sardine" a Roma. Migliaia di sostenitori del Movimento spontaneo invadono Piazza San Giovanni.



17 Pedofilia, la svolta del Papa. Abolito il segreto pontificio su abusi commessi da clerici.

20 Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al convegno su "Ergastolo ostativo", organizzato dall'Associazione "Nessuno tocchi Caino" – Milano.

Gennaio



3 Ucciso in un raid Usa in Iraq il potente generale iraniano Qasem Soleimani. L'Iran lancia razzi contro obiettivi Usa.



8 Abbattuto un aereo ucraino nei cieli dell'Iran, 176 vittime. L'Iran inizialmente smentisce, ma poi ammette: abbattuto dalla nostra aviazione.

13 Il Garante nazionale incontra il Direttore generale dell'Unità "Rule of Law and Human Rights" del Consiglio d'Europa – Strasburgo.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

14 Il Garante nazionale incontra il Npm della Tunisia in vista di un accordo sul monitoraggio post-ritorno dei rimpatri forzati – Roma.



Nel corso di un anno

2020

17 Il Garante nazionale organizza una conferenza stampa sul tema "Le vulnerabilità in carcere. Riflessioni di inizio anno" – Roma.



20 Il Coronavirus ha colpito 1700 persone in Cina. Gli esperti cinesi dicono: può passare da uomo a uomo.

Visita alla Casa di reclusione di Padova.

Visita alla Casa circondariale di Gorizia.

Visita al Cpr di Gradisca d'Isonzo, a seguito della morte di uno degli ospiti.



Il Cpt pubblica il rapporto sulla visita in Italia. La missione, del marzo 2019, era incentrata sulla detenzione penale.

21 Visita alla Casa circondariale "San Vittore" di Milano.

Il Presidente del Garante nazionale, Mauro Palma, all'incontro della Senatrice Liliana Segre con le persone detenute della Casa circondariale di Milano "San Vittore" - Milano

Visita alla Casa di reclusione di Opera.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto.



22 Luigi Di Maio lascia la guida del Movimento 5 Stelle. L'annuncio durante un convegno a Roma.

23 Il Garante nazionale incontra il Ministro dell'interno, Luciana Lamorgese.

24 Il Garante nazionale partecipa all'inaugurazione dell'anno accademico della Scuola dell'Arma dei Carabinieri – Roma.

Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al convegno "Legalità e Giustizia" organizzato dall'Università Roma Tre – Roma.



27 I risultati delle elezioni regionali. Il Pd tiene l'Emilia-Romagna, il centro-destra vince in Calabria.



27 **Visita alla Casa circondariale di Sollicciano (FI).**

Positivo riconoscimento da parte delle Nazioni unite dell'istituzione del Garante nazionale quale Npm. La valutazione espressa nell'ambito della "Revisione periodica universale". Soddisfazione del Garante nazionale.

30 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**



31 **Il Regno Unito lascia ufficialmente l'Ue.** A mezzanotte si compie la Brexit.

Il Garante nazionale partecipa alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario della Corte di cassazione – Roma.

Febbraio



3 **Quattro anni senza Giulio Regeni.** I genitori del ragazzo ucciso in Egitto accusano la timidezza della politica italiana per l'individuazione dei responsabili.

6 **Visita all'Istituto di pena militare di Santa Maria Capua Vetere (CE).**

7 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto.**



10 **Arrestato lo studente dell'Università di Bologna in Egitto.** Patrick George Zaki, di nazionalità egiziana, secondo alcune denunce sarebbe stato sottoposto a tortura.



12 **Caso Grego: il Senato dice sì al processo a Matteo Salvini.** Il leader della Lega dà indicazioni al proprio Gruppo di votare per il via libera al procedimento

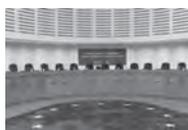


La Consulta annulla l'interpretazione retroattiva della "spazzacorrotti". La Corte dichiara incostituzionale l'applicazione della Legge a reati commessi prima della sua entrata in vigore.



Nel corso di un anno

2020



13 **Sentenza della Grande camera a Strasburgo sui respingimenti.** La Corte non ha rilevato violazioni della Convenzione europea nel caso di due respingimenti automatici dalla Spagna. Il Garante nazionale dirama un comunicato: disappunto, ma rispetto per la sentenza.

Il sindaco di Firenze, Dario Nardella, riceve il Garante nazionale: al centro dell'incontro, alcune ipotesi sull'impegno del Comune nei confronti della realtà penitenziaria del territorio.

18 **Convegno finale del progetto del Garante nazionale "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" allo Spazio Europa di Roma.** Partecipa anche il Presidente del Cpt, Mykola Gnatowsky – Roma.

19 **Visita al Centro per la quarantena presso l'aeroporto militare "Mario de Bernardi" nella frazione Pratica di Mare di Pomezia (RM).**

20-21 **Visita alla Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino e alla Casa circondariale di Novara.**



21 **Primi casi di contagio da Covid-19 in Italia.**



25 **Muore Hosni Mubarak.** L'ex presidente dell'Egitto aveva 91 anni. È stato leader del Paese nordafricano per quasi 30 anni, fino all'11 febbraio 2011, quando fu costretto alle dimissioni a seguito di una rivolta popolare.



29 **Tensione e scontri al confine tra Grecia e Turchia,** dopo che Ankara ha permesso il passaggio di centinaia di profughi e richiedenti asilo in risposta all'escalation con la Siria. La Grecia blinda le frontiere.



Storico accordo tra Casa Bianca e Talebani sull'Afghanistan. Gli Stati Uniti si impegnano a smantellare progressivamente la presenza delle proprie forze militari e di quelle degli alleati, i talebani a impedire che l'Afghanistan «diventi una piattaforma per gruppi terroristici internazionali».

Marzo



2 **Emanato il decreto-legge n. 9.** Il provvedimento riguarda misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese.

3 **Nota del Garante nazionale e della Conferenza dei Garanti territoriali sui provvedimenti assunti per la prevenzione del Covid-19 negli Istituti detentivi per adulti e minori.**



Il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, riceve il Presidente del Garante nazionale, Mauro Palma. Al centro del colloquio i diversi aspetti del lavoro della Autorità di garanzia e del suo impegno nei tanti ambiti di competenza.



4 Approvato il Dpcm sulle misure per contenere la diffusione del coronavirus. Inizia il *lockdown*. Tra gli altri provvedimenti, prevista la chiusura delle scuole fino al 15 marzo.

5-8 Visita alla Casa circondariale di Sassari-Bancali e al Cpr di Macomer. Il Garante nazionale incontra il Prefetto di Nuoro e i Magistrati di sorveglianza del Tribunale di Sassari.

**ZONA
ROSSA**

8 Approvato un nuovo decreto-legge sull'emergenza coronavirus. Divieto di spostamenti in Lombardia e 14 province del Nord Italia. Istituita per Dpcm la "zona rossa" in tutta la Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Venezia, Padova, Treviso, Novara, Asti e Alessandria, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli. Previste anche misure da adottare nelle carceri, tra le quali la sospensione temporanea dei colloqui con i familiari.



Cominciano a Salerno le rivolte in alcune carceri. A Modena cinque detenuti muoiono; altri quattro muoiono in altri Istituti dopo il trasferimento e un altro a Bologna. Nei giorni successivi la protesta si diffonderà a decine di altri penitenziari. Secondo le prime ipotesi, i decessi sono dovuti a overdose da farmaci e sostanze presi dalle infermerie. A Foggia 72 persone evadono. Una cinquantina sono riprese subito, altre nei giorni successivi. Tra gli evasi alcuni esponenti della criminalità organizzata.

9 Il Garante invia la propria presentazione come persona offesa alle Procure della Repubblica cge indagano sui decessi seguiti alle rivolte, ai sensi dell'articolo 90 cpp.

Il Collegio del Garante entra nella Casa circondariale di Regina Coeli di Roma durante la protesta. Momenti di forte tensione, solidarietà agli operatori e interlocazione con i detenuti. L'ordine è riportato in serata, senza l'intervento delle altre Forze di Polizia.

**ZONA
ROSSA**

Zona rossa estesa a tutta Italia. Un nuovo Dpcm estende all'intero territorio nazionale le misure restrittive della circolazione delle persone.



10 Prima riunione della task force per l'emergenza carceri: al tavolo, oltre al Ministro della giustizia e ai sottosegretari, i capi dei due Dipartimenti dell'Amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile e il Garante nazionale.



Tre detenuti muoiono nel carcere di Rieti a seguito della sommossa.

Anche in questo caso il Garante nazionale si presenta come persona offesa nel procedimento.



Nel corso di un anno

2020

11 Il Garante nazionale diffonde il primo Bollettino sull'emergenza Covid-19.

Nuova visita del Garante nazionale al carcere romano di "Regina Coeli".

13 Il Garante nazionale chiede al Ministero dell'interno di censire le persone migranti ospiti dei Cpr. In particolare, coloro i cui termini di trattamento sono in scadenza, data l'impossibilità di un loro rimpatrio in tempi ragionevoli.



14 La Spagna decreta il *lockdown* in tutto il Paese. Le misure restrittive sono comparabili a quelle attivate in Italia.



16 Anche la Francia dispone il completo *lockdown*. Anche Oltralpe si decreta una rigida restrizione della libertà di movimento dei cittadini.



17 Emanato il decreto-legge cosiddetto "Cura Italia". Il provvedimento, oltre a misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico connesse all'emergenza da Covid-19, contiene, agli articoli 123-124, norme che mirano a favorire una riduzione di presenze negli Istituti, attraverso una più agile applicazione della detenzione domiciliare negli ultimi 18 mesi di pena e una estensione delle licenze per i semiliberi.



20 Il Cpt sul trattamento delle persone private della libertà di fronte al Covid-19. L'organismo del Consiglio d'Europa pubblica i propri principi guida nell'ambito della pandemia da Covid-19.

Il Garante nazionale visita il carcere di Rieti.

21 Messaggio video del Garante nazionale alla popolazione detenuta. Il Garante assicura che vigilerà sull'effettivo accesso a modalità di comunicazione telefonica e video in sostituzione delle visite dei familiari



23 *Lockdown* 'morbido' nel Regno Unito. Vietati gli assembramenti, ma non di uscire di casa.

24 Il Garante nazionale partecipa alla videoconferenza dell'Associazione per la prevenzione della tortura (Apt) sull'impatto delle misure di contenimento del virus sull'attività di monitoraggio.



27 Boris Johnson positivo al Covid-19. Il Primo ministro inglese sarà trasferito in terapia intensiva e successivamente dimesso dopo essersi ripreso.

Il Garante nazionale visita il Cpr di Roma-Ponte Galeria.



Partecipazione alla videoconferenza dei Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm) latino-americani. L'Italia presenta l'esperienza del Garante nazionale.



28 Superata la soglia di 10.000 morti per Covid-19 in Italia.



29 Il Papa dedica la preghiera dell'Angelus a chi è costretto a vivere la pandemia in comunità chiuse, come il carcere e le Case di riposo. Il Pontefice chiede anche la cessazione dei conflitti e l'apertura di corridoi umanitari.

31 Il Garante nazionale partecipa alla conferenza stampa di presentazione della ricerca dell'Istituto superiore di sanità sul Covid nelle Rsa, realizzata con la collaborazione del Garante stesso.

Aprile

2 Il Garante nazionale partecipa in videoconferenza a una assemblea con le persone detenute della Casa circondariale di Monza



Superata la soglia di 10.000 morti per Covid-19 in Spagna.



6 Più di 10.000 morti per Covid-19 anche negli Usa.



7 Il bilancio delle vittime del Covid-19 raggiunge i 10.000 morti anche in Francia.



11 Dichiarata lo stato di calamità in tutti gli Stati Usa. È la prima volta nella storia del Paese, duramente colpito dal Covid-19



12 Anche il Regno Unito raggiunge la soglia di 10.000 vittime per Covid-19.

17 Incontro del Garante nazionale con l'Ufficio di sorveglianza di Santa Maria Capua Vetere. Apprezzamento per l'impegno nell'accertamento di presunti maltrattamenti a seguito di una manifestazione di protesta e di una successiva perquisizione straordinaria nel locale Istituto di pena.



Nel corso di un anno

2020

20 Il Garante nazionale sbarca su **Twitter**. Il profilo da seguire è @GaranteLiberta

22 **Riunione telematica con la rete dei Garanti territoriali**. Al centro della conversazione il tema della diffusione del virus nelle strutture private della libertà.

23 **Partecipazione alla videoconferenza di Apt** sul tema *"Monitoring Places of Detention and "Do No Harm" Principle: From Theory to Practice"*.

28 **Perplessità del Garante nazionale sulle modalità della quarantena di persone migranti a bordo della nave "Rubattino"**: «No a limbi giuridici, devono poter esercitare diritti fondamentali come richiesta asilo e tutela a vittime tratta».

Videoconferenza con i Garanti territoriali. Il punto su temi salute, persone migranti e rete internazionale.

29 **Videoconferenza con il Tavolo Rai per il sociale**.



30 **Approvazione del decreto-legge sulla Giustizia**, che prevede ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario per la prevenzione del Covid-19.

Maggio



1 **Si dimette il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Francesco Basentini**. Comunicato stampa di saluto e di ringraziamento del Garante nazionale.



2 **Nomina del nuovo Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Dino Petralia**. Il Garante nazionale invia con una dichiarazione pubblica i propri auguri di buon lavoro.



4 **Prende servizio il nuovo Vicecapo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Roberto Tartaglia**.

5 **Visita di saluto del Vicecapo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Roberto Tartaglia al Garante nazionale**.



12 Riunione del Garante nazionale con le Associazioni di volontariato che operano in carcere. Il confronto, organizzato insieme alla Conferenza nazionale per il volontariato nell'ambito della giustizia (Cnvg), si è sviluppato sulla Fase 2 in carcere e la necessità di riprendere con vigore le attività negli Istituti.

14 Audizione del Garante nazionale presso la Commissione giustizia del Senato sulla conversione in legge del decreto-legge 10 maggio 2020 n. 29 su misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da Covid-19, di persone detenute per delitti legati criminalità organizzata.

19 Visita di salute del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Dino Petralia, al Garante nazionale.



1. Le Corti e la pena

Due alte Corti, quella di Strasburgo e la Corte costituzionale italiana, hanno avviato, tra l'estate e l'autunno del 2019, un dialogo a distanza sul tema dell'esecuzione della pena, manifestando di parlare la stessa lingua, sia pure con accenti diversi: sistematico, quello europeo, chirurgico, nell'incisione sulla norma oggetto del suo giudizio, quello italiano. La parola comune che ne è emersa è l'affermazione dei valori del percorso di reinserimento maturato nel corso della detenzione e della responsabilità individuale della persona condannata in questo percorso, come principi guida dell'esecuzione penale.

Due alte Corti, quella di Strasburgo e la Corte costituzionale italiana, hanno avviato, tra l'estate e l'autunno del 2019, un dialogo a distanza sul tema dell'esecuzione della pena, manifestando di parlare la stessa lingua, sia pure con accenti diversi: sistematico, quello europeo, chirurgico, nell'incisione sulla norma oggetto del suo giudizio, quello italiano. La parola comune che ne è emersa è l'affermazione dei valori del percorso di reinserimento maturato nel corso della detenzione e della responsabilità individuale della persona condannata in questo percorso, come principi guida dell'esecuzione penale.

Il dialogo è partito dalla sentenza della Corte europea dei diritti umani sul caso *Viola v. Italia n.2 (77633/16)*, del 13 giugno 2019 con la quale i giudici di Strasburgo si sono pronunciati sul regime italiano dell'ergastolo ostativo, delineato nel combinato disposto dell'articolo 22 del Codice penale con gli articoli 4-*bis* e 58-*ter* dell'Ordinamento penitenziario, ritenendo che tale disciplina violi l'inderogabile divieto espresso dall'articolo 3 della *Convenzione europea per i diritti umani*, nella parte in cui «limita eccessivamente la prospettiva di rilascio dell'interessato e la possibilità di riesame della pena» restringendo alla sola ipotesi di collaborazione con la giustizia la possibilità di comprimibilità della pena perpetua. Conclude, infatti, la Corte col «rimarcare che la dignità umana, situata al centro del sistema creato dalla *Convenzione*, impedisce di privare una persona della sua libertà senza operare al tempo stesso per il suo reinserimento e senza fornirgli una possibilità di riguadagnare un giorno questa libertà»¹

Quindi, in sintesi, la legittimità dell'automatismo della collaborazione cade a fronte del divieto di trattamenti inumani o degradanti stabilito dall'articolo 3 della *Convenzione europea dei diritti umani*.

La Corte, inoltre, ha riconosciuto la centralità che il principio di risocializzazione ha acquisito nelle politiche penali europee, nelle relative norme internazionali e nella sua stessa giurisprudenza, sottolineando che tale obiettivo riguarda anche i detenuti condannati all'ergastolo.

Il filo conduttore dell'indirizzo giurisprudenziale della Corte di Strasburgo è rappresentato dalla previsione di un sistema di *review* degli scopi originari della pena perpetua e, di conseguenza, una valutazione che deve necessariamente basarsi sul comportamento tenuto in carcere dall'ergastolano, ai fini di considerarne pericolosità e rieducazione: la personalità del condannato non resta congelata al momento del reato commesso, ma può evolvere durante la fase di esecuzione della pena, di cui assumono ruolo di valori fondanti la modificabilità del destino della persona e la dignità dell'essere umano.

1. Sentenza citata, paragrafo 136.



Ci si deve interrogare ora su quali misure intenda intraprendere lo Stato italiano per eliminare le conseguenze pregiudizievoli della violazione riscontrata.

Pur non trattandosi di una sentenza pilota, i giudici di Strasburgo evidenziano infatti l'esistenza di un problema strutturale² dell'ordinamento giuridico italiano, considerando anche i ricorsi, pendenti a Strasburgo e che con ogni probabilità sono destinati ad aumentare.

I giudici europei suggeriscono che l'ordinamento italiano adotti, di preferenza per iniziativa legislativa, una «riforma del regime della reclusione dell'ergastolo che garantisca la possibilità di riesame della pena; cosa che permetterebbe alle Autorità di determinare se, nel corso dell'esecuzione della pena, vi è stata un'evoluzione del detenuto e se è progredito nel percorso di cambiamento al punto che nessun motivo legittimo di ordine penologico giustifichi più la detenzione. Inoltre, la riforma deve garantire la possibilità per il condannato di beneficiare del diritto di sapere cosa deve fare perché la sua liberazione sia possibile e quali siano le condizioni applicabili. La Corte, pur ammettendo che lo Stato possa pretendere la dimostrazione della “dissociazione” dall'ambiente mafioso, considera che questa rottura possa esprimersi con strumenti diversi dalla collaborazione con la giustizia e dall'automatismo legislativo attualmente in vigore»³.

È opportuno, a questo punto, volgere lo sguardo, al panorama italiano dove la Corte costituzionale, seppure in un contesto diverso, ha condiviso alcune riflessioni formulate dalla Corte europea, in quella sorta di dialogo indirizzato verso la costruzione di un sistema integrato di diritti di cui si è detto all'inizio.

Un primo passo importante l'aveva segnato nel 2018 con la sentenza con cui ha dichiarato incostituzionale l'impossibilità di accedere, per un periodo eccessivamente lungo, a qualsiasi beneficio penitenziario per alcune categorie di detenuti, sulla base del reato commesso⁴. Ha così ribadito la centralità del percorso compiuto al fine del reinserimento sociale valida per tutti i detenuti andando a colpire il quarto comma dell'articolo 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario.

Un primo passo importante l'aveva segnato nel 2018 con la sentenza con cui ha dichiarato incostituzionale l'impossibilità di accedere, per un periodo eccessivamente lungo, a qualsiasi beneficio penitenziario per alcune categorie di detenuti, sulla base del reato commesso

Più recentemente, nell'ottobre dell'anno appena passato, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 4-*bis*, comma 1 dell'Ordinamento penitenziario⁵ nella parte in cui non prevede la concessione di permessi premio in assenza di collaborazione con la giustizia allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo di ripristino di tali collegamenti.

2. A ottobre 2019 il numero degli ergastolani ostativi presenti negli Istituti penitenziari italiani era di 1.258 su 1.794 pari a circa il 70% del totale della popolazione detenuta condannata all'ergastolo.

3. Sentenza citata, paragrafo 143.

4. Sentenza n. 149 del 21 giugno 2018, redattore Francesco Viganò.

5. Sentenza n. 253 del 23 ottobre 2019, redattore Nicolò Zanon.



Nel corso di un anno

Tale decisione ha origine dalla riunione delle questioni sollevate dalla Prima sezione della Corte di cassazione e dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, in merito alla costituzionalità delle previsioni preclusive dei permessi premio di cui all'articolo 4-*bis* o.p. rispetto ai principi di ragionevolezza e della funzione rieducativa della pena sanciti rispettivamente dagli articoli 3 e 27 della Costituzione.

Per quanto la legittimità dell'impianto dell'ergastolo ostativo non fosse oggetto del giudizio e della discussione a esso connessa, come precisato esplicitamente nella sentenza della Corte, tuttavia con tale pronuncia si è avviata una riflessione sulla finalità della pena, che non può essere semplicemente ristretta al mero contenuto della sanzione. Così come si è avviata la conseguente *bagarre* di chi vede in ogni tentativo di riconduzione al binario costituzionale una riduzione dell'incisività della lotta ai fenomeni di criminalità.

Troppo spesso, del resto, i permessi premio e le misure alternative vengono considerate semplicemente un'attenuazione dell'afflizione, concessi in maniera discrezionale, dimenticando che devono essere tappe di un percorso che ritorna al contesto sociale.

L'ulteriore sentenza che si inserisce in questo dialogo è quella con la quale la Corte costituzionale ha accolto la questione sollevata dal Tribunale dei minorenni di Reggio Calabria relativa all'applicazione nei confronti dei condannati minorenni e giovani adulti dell'articolo 4-*bis* commi 1 e 1 *bis* dell'Ordinamento penitenziario, secondo cui i condannati per uno dei reati in esso indicati, che non collaborano con la giustizia non possono accedere ai benefici penitenziari⁶. Anche in questo caso, è forte il richiamo alla finalità rieducativa della pena e alla finalità di risocializzazione che devono presiedere all'esecuzione penale minorile.

Terreno comune di tutte queste pronunce, italiane ed europee la riaffermazione del valore della progressione del percorso di reinserimento per tutti i detenuti, quale strumento di ricostruzione di un'identità della persona non cristallizzata al momento della commissione del reato e non identificata con

questo. La finalità ricompositiva dell'esercizio di giustizia non può, in sintesi, prescindere dall'offrire a ogni attore della scena della lacerazione che il reato determina, una prospettiva di speranza verso cui orientare il proprio sguardo: diretto al futuro e non voltato al passato, come l'incauto Orfeo verso la caverna di Euridice.

Terreno comune di tutte queste pronunce, italiane ed europee la riaffermazione del valore della progressione del percorso di reinserimento per tutti i detenuti, quale come strumento di ricostruzione di un'identità della persona non cristallizzata al momento della commissione del reato e non identificata con questo.

6. Sentenza n. 263 del 5 novembre 2019, redattore Giuliano Amato.



2. Si ridiscute di Oviedo

Inaspettatamente quest'anno trascorso ha riportato in discussione la questione del rapporto tra etica, progresso scientifico, diritti, autodeterminazione di ogni persona, in particolare di chi ha una disabilità di tipo cognitivo o mentale.

La *Convenzione per i diritti umani e la biomedicina* nota come *Convenzione di Oviedo*⁷, ha segnato una tappa fondamentale nel tutelare i diritti delle persone rispetto alle potenziali minacce degli avanzamenti biotecnologici e nell'orientare la ricerca nell'ambito della biomedicina e le relative politiche. È stata il primo strumento giuridico internazionale volto a proteggere la dignità, i diritti e le libertà della persona nei confronti di ogni rischio di abuso della biologia e della medicina, antepoendo sempre il consenso informato e il diritto alla *privacy*.

Tuttavia, attorno alla elaborazione di un Protocollo aggiuntivo in materia di psichiatria, si è sviluppato negli ultimi anni un animato dibattito scientifico e giuridico, in particolare su due punti fondamentali: il trattamento sanitario obbligatorio e il ricovero non volontario della persona con disabilità mentale.

Il Protocollo dovrebbe aiutare gli Stati che lo ratificano a introdurre una regolamentazione di tipo normativo che, nell'ambito dei trattamenti non volontari, produca una concreta protezione dei diritti umani e della dignità della persona. Dovrebbe altresì contenere una chiara affermazione dei principi della *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*⁸ (Crpd) e testimoniare lo sviluppo e la diffusione di una cultura psichiatrica che si vorrebbe lontana dal ricorso a misure coercitive, eco dell'internamento istituzionalizzante, della persona con disabilità psico-sociale.

In primo luogo, a far discutere è lo stesso impianto di questo nuovo testo, che mal si concilia con altri documenti internazionali sottoscritti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e in particolare proprio con la citata *Convenzione Onu*. Un documento, quest'ultimo – lo ricordiamo – la cui rilevanza internazionale è testimoniata dall'alto numero di Paesi che l'hanno ratificata (181 e tutti quelli del Consiglio d'Europa, tranne il Liechtenstein). L'assenza nel Preambolo del Protocollo di un chiaro ed esplicito riferimento all'articolo 12 di tale *Convenzione*⁹ rischia di indebolire il diritto della persona

La Convenzione per i diritti umani e la biomedicina nota come Convenzione di Oviedo, ha segnato una tappa fondamentale nel tutelare i diritti delle persone rispetto alle potenziali minacce degli avanzamenti biotecnologici e nell'orientare la ricerca nell'ambito della biomedicina e le relative politiche.

7. *Convenzione per la protezione dei diritti dell'Uomo e della dignità dell'essere umano nei confronti dell'applicazione della biologia e della medicina: Convenzione per i diritti umani e la biomedicina*, promossa dal Consiglio d'Europa e firmata a Oviedo il 4 aprile 1997.

8. *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite durante 61^{ma} sessione il 13 dicembre 2006. La Convenzione prevede un apposito Comitato (Crpd) incaricato di monitorare gli adempimenti degli Stati a quanto previsto dalla Convenzione stessa.

9. *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*, articolo 12: «Eguale riconoscimento di fronte alla legge 1. Gli Stati Parti riaffermano che le persone con disabilità hanno il diritto di essere riconosciute ovunque quali persone di fronte alla legge».



Nel corso di un anno

con disabilità a godere della capacità giuridica al pari di tutti gli altri cittadini in ogni aspetto della vita, diritto da esercitare anche grazie all'adozione di misure di sostegno all'esercizio della piena autonomia in tale ambito. Rischio evidenziato anche dal *Comitato di bioetica* spagnolo, che ha sottolineato la sempre presente tendenza a ridurre o annullare il riconoscimento della capacità di agire di una persona con disabilità psico-sociale e la corrispondente potenzialità sostitutiva di altra persona che prende posizione in sua vece.

Al Garante nazionale desta perplessità un ulteriore aspetto: il riferimento, sempre nel Preambolo, all'ammissibilità di restrizioni della libertà «nell'interesse della pubblica sicurezza, della prevenzione del crimine e della protezione dei diritti e delle libertà altrui»¹⁰ anche in questo caso concordando con quanto espresso, *inter alia*, dal Comitato spagnolo. Nella *Convenzione di Oviedo* tali restrizioni non sono previste se non relativamente a esigenze di tutela della persona stessa. Infatti, l'articolo 7 stabilisce che «la persona che soffre di un disturbo mentale grave non può essere sottoposta, senza il proprio consenso, a un intervento avente per oggetto il trattamento di questo disturbo se non quando l'assenza di un tale trattamento rischia di essere gravemente pregiudizievole alla sua salute e sotto riserva delle condizioni di protezione previste dalla legge comprendenti le procedure di sorveglianza e di controllo e le vie di ricorso».

Un altro punto critico riguarda la previsione nella bozza del Protocollo dell'*involuntary placement*. Non solo desta stupore la sua previsione quale parte delle *involuntary measures*, ma lascia perplessi anche la genericità e l'indefinitezza del concetto stesso, così come la mancanza dell'indicazione esplicita di quale debba essere il luogo del ricovero (si parla solo di *appropriate environment*) e dei termini di durata massima. In tale modo, si lascia un ampio margine di interpretazione del ricovero non volontario, esponendo la persona con disabilità mentale al rischio di internamento o di ricovero in luoghi inappropriati per la sua stessa finalità, che è sempre la cura della persona. A questo proposito è da rilevare la mancata esplicitazione dello scopo del ricovero obbligatorio in alcune parti del Protocollo. Sebbene sia un dato di fatto che ancora oggi, in alcuni Paesi d'Europa, esistano luoghi di internamento per persone con disabilità mentale, è da evidenziare il rischio che una previsione di luoghi di ricovero obbligatorio inserita nel Protocollo in modo così generico, senza previsione di eccezionalità e in assenza di una finalità terapeutica e di cura esplicitate, possa di fatto consolidare l'esistenza di tali luoghi e non avviarne il processo di chiusura, come è avvenuto, invece, quarant'anni fa in Italia.

Infine, proprio per riportare come questo tema abbia caratterizzato la discussione in molti ambienti attenti alla questione psichiatrica e delle disabilità psico-sociali, occorre sottolineare che il concetto culturale che è stato – ed è tuttora – al centro dei diversi punti di vista è quello sulla legittimità di 'trattare' una persona contro la sua volontà.

10. Consiglio d'Europa, Comitato di Bioetica, *Documento di lavoro sulla protezione dei diritti dell'Uomo e della dignità delle persone con disturbi mentali relativamente al ricovero e al trattamento non volontari: Preambolo*: [...]«Riconoscendo che le limitazioni dei diritti stabiliti dalla Convenzione sui diritti umani e la biomedicina sono ammissibili solo se prescritte dalla legge e necessarie in una società democratica nell'interesse della pubblica sicurezza, della prevenzione del crimine e della protezione dei diritti e delle libertà degli altri». (*Traduzione non ufficiale*).



Il Protocollo prevede che qualsiasi trattamento non volontario debba avere uno scopo terapeutico e che nel suo corso chi vi è sottoposto debba poter contare sulla presenza di una persona di fiducia o su una figura di tutela a supporto di ogni decisione o di ogni affermazione di consenso riguardante lo svolgersi del trattamento sanitario obbligatorio. In sintesi, ‘non volontario’ non può debordare in rifiuto di ogni margine di autonomia. Resta il diritto a essere costantemente informata sul trattamento obbligatorio nonché su eventuali decisioni riguardanti misure di separazione dagli altri o di contenimento adottate dal personale medico. Anche qui il testo appare eccessivamente indeterminato. Tale indeterminatezza incide anche nel contesto italiano, dove la decisione del trattamento, proprio perché sottoposta al vaglio del magistrato – troppo spesso frettoloso –, acquista una dimensione giudiziaria e non solo amministrativa.

Tutta questa discussione, destinata a protrarsi anche nel corrente anno, Covid-19 permettendo, non mette in discussione le buone intenzioni dei promotori del Protocollo aggiuntivo. Vuole soltanto mettere in guardia affinché le ambiguità lessicali e le forme polisemiche non finiscano con avere l’effetto di una legittimazione di pratiche coercitive, a totale danno della possibilità di tramutare in standard condivisi le pure esistenti buone pratiche non coercitive¹¹.

Il Protocollo prevede che qualsiasi trattamento non volontario debba avere uno scopo terapeutico e che nel suo corso chi vi è sottoposto debba poter contare sulla presenza di una persona di fiducia o su una figura di tutela a supporto di ogni decisione o di ogni affermazione di consenso riguardante lo svolgersi del trattamento sanitario obbligatorio. In sintesi, ‘non volontario’ non può debordare in rifiuto di ogni margine di autonomia. Resta il diritto a essere costantemente informata sul trattamento obbligatorio nonché su eventuali decisioni riguardanti misure di separazione dagli altri o di contenimento adottate dal personale medico.

11. Come scrive il Comitato di bioetica spagnolo: «Siamo preoccupati che una volta approvate tali misure, gli standard non verranno più innalzati e, al contrario, metodi che remano contro la Crpd verranno legittimati, come del resto più volte ha affermato il Comitato Crpd.» (*Traduzione non ufficiale*)



3. Doppia sicurezza

L'emanazione del decreto-legge del giugno 2019 cristallizza come norma generale e astratta quanto nei dodici mesi si era empiricamente prodotto: il ministro dell'interno, di concerto con quelli della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti, può impedire a imbarcazioni civili l'ingresso, il transito e la sosta nelle acque territoriali per motivi di ordine o sicurezza pubblica o quando la nave sia impegnata in attività di scarico o carico di persone in violazione delle leggi sull'immigrazione. Per chi violi tale divieto, lanciata la cima d'ormeggio, scattano la multa, il sequestro e successivamente la confisca della nave.

Il 2019 è segnato anche da un nuovo decreto in materia di «ordine e sicurezza pubblica»¹². Ovviamente, il tutto subito declinato in termini di impossibilità di approdo dei migranti che arrivano irregolarmente via mare e del come provvedere in attesa del loro rimpatrio.

Era passato un anno dal 10 giugno, quando per la prima volta era stata negata l'autorizzazione allo sbarco a una nave che aveva operato un soccorso in mare, la "Aquarius" noleggiata da alcune organizzazioni umanitarie¹³. Successivamente, si erano verificate situazioni analoghe, con imbarcazioni cariche di persone tratte in salvo e tenute in stallo per giorni al largo delle coste o nei porti. L'emanazione del decreto-legge del giugno 2019 cristallizza come norma generale e astratta quanto nei dodici mesi si era empiricamente prodotto: il ministro dell'interno, di concerto con quelli della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti, può impedire a imbarcazioni civili l'ingresso, il transito e la sosta nelle acque territoriali per motivi di ordine o sicurezza pubblica o quando la nave sia impegnata in attività di scarico o carico di persone in violazione delle leggi sull'immigrazione¹⁴. Per chi violi tale divieto, lanciata la cima d'ormeggio, scattano la multa, il sequestro e successivamente la confisca della nave.

I pareri e le opinioni di tutti coloro che come il Garante nazionale¹⁵ avevano evidenziato fin da subito l'incompatibilità della previsione nel caso di navi impegnate in attività di ricerca e soccorso in mare con gli obblighi internazionali

12. Decreto-legge 14 giugno 2019 n. 53, convertito nella legge 8 agosto 2019 n. 77.

13. Nave battente bandiera di Gibilterra, noleggiata dall'Organizzazione non governativa tedesca "Sos Mediterranée" e gestita in partnership con "Medici senza frontiere-Olanda".

14. Decreto-legge citato in nota 1, articolo 1. Misure a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e in materia di immigrazione. [...] «1-ter Il Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1-bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689. Il provvedimento è adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri».

15. Il Garante nazionale, secondo il proprio mandato, ha presentato il proprio parere nell'ambito di due audizioni, rispettivamente il 4 luglio presso le Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia della Camera e il 31 luglio presso la Commissione affari costituzionali del Senato, esprimendo vari rilievi sul testo.



cui l'Italia è vincolata¹⁶ rimangono inascoltati. E con l'approvazione del decreto cominciano a essere notificati ai Comandanti delle navi di salvataggio i «divieti ministeriali d'ingresso» nelle acque territoriali italiane sulla base della modifica dell'articolo 11 del Testo unico sull'immigrazione, che ha introdotto il comma 1-ter.

Anche la Raccomandazione pubblicata pochi giorni dopo l'entrata in vigore del decreto dalla Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović¹⁷, cade nel vuoto. In particolare, la Commissaria si sofferma sulle situazioni di privazione della libertà *de facto* delle persone soccorse, determinate dai ritardi nell'individuazione del *place of safety* (Pos): «Quando il confinamento a bordo è il risultato di un'azione statale, ciò può dar luogo a domande sulla legittimità della privazione della libertà e sull'esistenza di garanzie sufficienti, come il controllo giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione»¹⁸.

Analogamente a quanto già accaduto nel 2018, le navi di salvataggio bloccate in mare aperto senza rotta costituiscono per giorni lo spazio di vita di centinaia di persone, intrappolate in una linea di frontiera spesso tanto quanto il tempo della trattativa tra i vari Stati europei sulla redistribuzione¹⁹. La soggettività giuridica delle persone migranti passa in secondo piano rispetto all'esercizio delle prerogative della sovranità statale, che arretra solo di fronte alla materialità dei corpi più provati, destinatari di continui provvedimenti di evacuazione sanitaria.

La soggettività giuridica delle persone migranti passa in secondo piano rispetto all'esercizio delle prerogative della sovranità statale, che arretra solo di fronte alla materialità dei corpi più provati, destinatari di continui provvedimenti di evacuazione sanitaria.

Nei telegiornali dell'estate 2019, sfilano le immagini dell'imbarcazione "Sea Watch 3" – solo per ricordarne qualcuna. La nave battente bandiera olandese è bloccata dal giorno del salvataggio (12 giugno) per diciassette giorni in mare, di cui tre in acque territoriali italiane. Non solo, il pattugliatore "Bruno

16. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 10 dicembre 1982 (ratificata con legge n. 689 del 2 dicembre 1994), Convenzione cosiddetta "Sar" di Amburgo del 27 aprile 1979 (ratificata con legge n. 47 del 3 aprile 1989), Convenzione cosiddetta "Solas" adottata il 1° novembre 1974 (ratificata con legge n. 313 del 23 maggio 1980). A parere del Garante nazionale, l'incompatibilità con la Convenzione di Montego Bay, consiste nel definire «non inoffensivo» l'ingresso in acque territoriali di una nave che abbia eseguito un'operazione di soccorso.

17. *Lives Saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean*, giugno 2019.

18. La Commissaria il 31 gennaio aveva già inviato al Presidente del Consiglio Conte una lettera in cui esprimeva forte preoccupazione per «alcune misure recenti che ostacolano e criminalizzano il lavoro delle Ong che svolgono un ruolo cruciale nel salvare vite umane in mare, vietando lo sbarco nei porti italiani e cedendo la responsabilità delle operazioni di ricerca e salvataggio ad autorità che appaiono riluttanti o incapaci a proteggere i migranti salvati dalla tortura o da trattamenti inumani o degradanti». La Commissaria sottolineava i lodevoli sforzi tesi a salvare vite umane messi in campo dall'Italia negli ultimi anni, si impegnava a continuare a fare pressione sugli altri Paesi europei affinché l'Italia non fosse lasciata sola nella gestione dei migranti, ma – scriveva – «allo stesso tempo, vi esorto a garantire che i diritti umani delle persone soccorse in mare non siano mai messi a rischio a causa degli attuali disaccordi tra gli Stati membri sullo sbarco e che gli aspetti umanitari abbiano sempre la priorità».

19. Il riferimento è ad Alessandro Leogrande che sulla frontiera scrive: «Quella parola indica una linea lunga chilometri e spesso anni». *La frontiera*, Feltrinelli, Milano, 2017.



Nel corso di un anno

Gregoretti” della Marina militare italiana, è bloccato dal giorno del salvataggio (25 luglio) per sei giorni in mare, di cui tre mentre è attraccato alla banchina di competenza della Nato del porto di Augusta. La nave “Open Arms”, battente bandiera spagnola, è bloccata dal giorno del salvataggio (1° agosto) per venti giorni in mare, di cui sei in acque territoriali. Analoga vicenda per l'imbarcazione “Ocean Viking” battente bandiera norvegese, bloccata dal giorno del salvataggio (9 agosto) per quattordici giorni in mare. Così come la nave “Mare Jonio”, battente bandiera italiana, resta bloccata dal giorno del salvataggio (23 agosto) per sei giorni in mare.

I loro equipaggi e i loro passeggeri diventano, loro malgrado, attori di quello che uno studioso, con riferimento all'isola di Lampedusa, ha definito lo «spettacolo del confine»²⁰.

Di fronte a queste situazioni, il Garante nazionale non rimane uno spettatore inerte e in varie occasioni indirizza alle Autorità responsabili le sue valutazioni in ordine ai profili di responsabilità cui rischia di andare incontro l'Italia per violazione, in particolare, del principio di *non refoulement*, dei diritti relativi ai minori stranieri non accompagnati e del diritto alla tutela da illecite privazioni della libertà personale.

Le vicende politiche che portano poi alla formazione di un nuovo esecutivo e alcune pronunce giudiziarie che ribadiscono la natura sovraordinata degli obblighi di soccorso in mare contribuiscono, in parte, a fermare l'impatto che la norma ha avuto per settimane sui diritti delle persone migranti. Tuttavia, senza un passo indietro del Legislatore e un ripensamento globale delle politiche di gestione delle frontiere, il Mediterraneo rischia tuttora di rimanere teatro di violazioni e di esercizio di un

potere sanzionatorio sproporzionato nei confronti delle navi di salvataggio che si rendano responsabili dei divieti loro imposti.

I profili di criticità espressi dal Presidente della Repubblica nella lettera inviata ai Presidenti di Senato, Camera e del Consiglio dei ministri in occasione della promulgazione della legge di conversione costituiscono il punto di partenza ineludibile per un confronto parlamentare necessario e indifferibile.

I profili di criticità espressi dal Presidente della Repubblica nella lettera inviata ai Presidenti di Senato, Camera e del Consiglio dei ministri in occasione della promulgazione della legge di conversione costituiscono il punto di partenza ineludibile per un confronto parlamentare necessario e indifferibile. E tenuto conto della condanna dell'Italia da parte della Grande Camera della Corte europea per i diritti umani nel *caso Hirsi Jamaa e altri v. Italia* (n. 27765/09 del 23 febbraio 2012) per i respingimenti che l'Italia ha operato in mare aperto verso la Libia, nonché della piena e condivisa consapevolezza²¹ circa le violazioni che subirebbero le persone soccorse in mare in caso di rinvio

20. Paolo Cuttitta, *Lo spettacolo del confine: Lampedusa*, Mimesis Edizioni, Milano, 2012. L'autore, sulla scia di altri studiosi, si sofferma sulla spettacolarizzazione delle politiche di controllo delle frontiere e sulla trasformazione del confine in ribalta.

21. Si veda da ultimo la lettera che la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa Dunja Mijatović ha inviato all'Italia il 13 febbraio 2020. In relazione alla impossibilità di ritenere la Libia un porto sicuro si vedano, altresì, le molteplici dichiarazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, la dichiarazione a giugno 2019 del Ministro degli esteri allora in carica Enzo Moavero Milanesi, nonché il Tribunale di Trapani che con sentenza del 23 maggio 2019 ha riconosciuto la legittima difesa a un gruppo di migranti che tra l'8 e il 9 luglio 2018, dopo essere stati soccorsi dal rimorchiatore italiano “Vos Thalassa”, avevano aggredito l'equipaggio che li voleva riportare in Libia



in quel Paese, è compito del Garante nazionale promuovere l'allargamento del dibattito a un'attenta e rigorosa riflessione, che veda coinvolta anche la comunità internazionale. Il nodo è l'inconciliabile contrapposizione logica tra la previsione di un'area di ricerca e soccorso (Sar) di competenza libica e l'impossibilità di ritenere la Libia un *place of safety*, cosa di cui nessuno può dubitare.

Infine, tra le misure normative di significativo impatto adottate nel 2019, nel campo del diritto dell'immigrazione e dell'asilo, il Garante nazionale deve tener conto del Decreto del ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 4 ottobre 2019 che, in linea con le scelte di numerosi Paesi europei, ha introdotto un elenco di Paesi di origine sicuri, applicabile nelle procedure di esame delle richieste di protezione internazionale. Presunzione di sicurezza del Paese e di manifesta infondatezza della domanda di asilo salvo prova contraria a carico dell'istante, procedura accelerata, immediata esecutività della decisione di rigetto diventano regole per chi proviene da uno dei Paesi della lista²². Vecchio tema, questo, più volte riproposto in ambito europeo e sempre contrastato dalle Organizzazioni non governative che spesso conoscono nella concretezza la realtà di quei Paesi e soprattutto l'estrema mutevolezza della loro solidità democratica: comparire in un elenco è spesso più semplice che non esserne cancellato una volta che l'agibilità democratica si sia fortemente affievolita.

Sono tanti i dubbi e le critiche mosse al provvedimento e l'Autorità giudiziaria è già intervenuta ridimensionando la portata applicativa della norma²³. Il Garante nazionale, anche in qualità di organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati, rileva i rischi insiti in ogni automatismo e semplificazione procedurale in nome di esigenze di efficienza di sistema non bilanciabili con il diritto fondamentale delle persone di cercare protezione da persecuzioni, torture e trattamenti inumani e degradanti in uno Stato diverso dal proprio.

Infine, tra le misure normative di significativo impatto adottate nel 2019, nel campo del diritto dell'immigrazione e dell'asilo, il Garante nazionale deve tener conto del Decreto del ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 4 ottobre 2019 che, in linea con le scelte di numerosi Paesi europei, ha introdotto un elenco di Paesi di origine sicuri, applicabile nelle procedure di esame delle richieste di protezione internazionale.

22. La lista predisposta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale comprende: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina.

23. In particolare, il 22 gennaio 2020 è intervenuta una pronuncia del Tribunale di Firenze che ha ritenuto illegittima la designazione del Senegal come Paese sicuro senza l'esclusione delle categorie di persone considerate a rischio, come gli appartenenti alla comunità Lgbtiq+, di cui il ricorrente era parte.



4. *Taser* non solo sperimentale

Terreno comune di tutte queste pronunce, italiane ed europee la riaffermazione del valore della progressione del percorso di reinserimento per tutti i detenuti, quale come strumento di ricostruzione di un'identità della persona non cristallizzata al momento della commissione del reato e non identificata con questo.

Con l'epiteto «arma meno che letale» o «arma intelligente», il *Taser* – definito nelle disposizioni di legge, «arma a impulsi elettrici» – ha cominciato quest'anno a farsi conoscere in modo diffuso anche in Italia. Le Forze di Polizia, come già evidenziato nelle precedenti Relazioni al Parlamento²⁴, hanno avviato una sperimentazione del suo utilizzo in dodici città italiane, tra settembre del 2018 e giugno 2019. In particolare, l'arma è stata utilizzata in 62 casi (46 da parte della Polizia di Stato, 11 da parte dei Carabinieri, 5 dalla Guardia di Finanza)²⁵. In 49 di questi non è stato necessario il lancio dei dardi elettrici, ma l'arma è stata semplicemente mostrata o usata in modalità *warning arc* («crepitio elettrico di avvertimento»), con conseguente effetto di deterrenza.

Perché la nuova arma entri stabilmente nella dotazione ordinaria delle Forze di polizia è necessario che venga modificato il Regolamento previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 5 ottobre 1991 n. 359 che stabilisce i criteri per la determinazione dell'armamento in dotazione all'amministrazione della pubblica sicurezza e al personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia. A questo proposito, nello scorso gennaio, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha licenziato l'esame preliminare del nuovo Regolamento che modifica il precedente; l'iter di modifica non è stato tuttavia ancora completato. Ci vorrà, quindi, ancora del tempo prima che il *Taser* entri stabilmente nel novero delle armi autorizzate come dotazione permanente²⁶. Nel frattempo, però, come già evidenziato dal Garante nazionale, le previsioni dell'articolo 19 del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113, avevano introdotto la possibilità di utilizzo del *Taser*, in via sperimentale, anche per le Polizie locali. La norma riguarda effettivamente non tutte le città italiane, ma solo 45 di esse, in base alla consistenza numerica della popolazione e ad altri indicatori economico-sociali espressamente indicati dalla legge.

Sulla diffusione dell'arma a impulsi elettrici tra le Polizie locali, la situazione, a oggi, si presenta a macchia di leopardo, con alcuni grandi comuni d'Italia che hanno preferito rinunciare a qualsiasi forma di sperimentazione: Milano, Firenze, Roma, Trento, Palermo e Torino. Altri come Perugia, Piacenza, Novara e Verona, l'hanno invece autorizzata.

In una situazione ancora così fluida, il Garante nazionale, come avvenuto in precedenza, torna a ri-

24. Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2018, *Taser in Italia*, p. 258.; Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2019, *Un'arma*, p. 42.

25. Dati aggiornati al 5 marzo 2020.

26. Il bando di gara già predisposto dal Viminale dovrebbe prevedere una fornitura di 4.482 armi che saranno così distribuite: 1.600 alla Polizia di Stato, 2.262 all'Arma dei Carabinieri e 256 alla Guardia di Finanza. Nella prima fase il *Taser* non sarà distribuito a tutto il personale in divisa, ma solo a coloro che sono impiegati in determinati servizi.



badire sull'argomento i propri dubbi e interrogativi, auspicando allo stesso tempo che il dibattito e la ricerca non si fermino, anche, considerando gli esiti delle esperienze condotte in altri Paesi²⁷.

A cinquant'anni dalla sua ideazione, il *Taser*, infatti, viene utilizzato dalle Forze di polizia in 107 Paesi, tra cui l'Australia, il Canada, il Kenya, gli Stati Uniti. In Europa vi fanno ricorso solo Bulgaria, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Regno Unito, Repubblica Ceca e Spagna, oltre all'Italia. A questa lista si è aggiunto lo Stato della Città del Vaticano, dove il *Taser* è stato dato in dotazione a un gruppo scelto di membri della Gendarmeria.

A questo proposito, va evidenziato che i sostenitori di un uso esteso del *Taser*, nell'esaltarne la presunta non letalità²⁸, ne auspicano la più ampia diffusione tra le Forze di polizia individuando in esso uno strumento potenzialmente in grado di condurre al quasi totale azzeramento dell'uso delle armi tradizionali da parte delle agenzie di *law enforcement*, con conseguente drastico calo del numero dei morti da un lato e dall'altro della riduzione della percentuale di agenti di Polizia feriti o morti nel corso di confronti diretti.

Non a caso infatti Rick Smith, amministratore delegato dell'azienda produttrice e monopolista mondiale del *Taser* (l'americana *Axon Enterprise*²⁹), considerato, peraltro, lo 'Steve Jobs del *Taser*', ha intitolato il suo libro best seller *The end of killing, how our newest technologies will solve humanity's oldest problem*³⁰. Rick Smith afferma che il *Taser* è efficace all'incirca nel 90% dei casi (più precisamente tra l'80% e il 97%) e che sta lavorando per portarne l'efficacia al 100%. Per efficacia si intende, tecnicamente, *subduing a suspect in the field* cioè, in termini più semplici, la capacità dell'arma di immobilizzare una persona a terra per un tempo sufficiente perché la Polizia possa contenerlo attraverso altri mezzi (per esempio, ammanettandolo).

A cinquant'anni dalla sua ideazione, il *Taser*, infatti, viene utilizzato dalle Forze di polizia in 107 Paesi, tra cui l'Australia, il Canada, il Kenya, gli Stati Uniti. In Europa vi fanno ricorso solo Bulgaria, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Regno Unito, Repubblica Ceca e Spagna, oltre all'Italia. A questa lista si è aggiunto lo Stato della Città del Vaticano, dove il *Taser* è stato dato in dotazione a un gruppo scelto di membri della Gendarmeria.

27. I dubbi e gli interrogativi riguardano la previsione di un quadro normativo che possa evitare all'Italia e agli stessi utilizzatori dell'arma a impulsi elettrici condanne per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani. Già nel 2014 la Corte di Strasburgo ha condannato uno Stato europeo (caso 51284/09, *Anzhelo Georgiev e altri v. Bulgaria*, 30 settembre 2014) proprio per la violazione dell'obbligo espresso in tale articolo, a seguito dell'utilizzo, da parte degli operatori di polizia, delle pistole *Taser* in situazioni non corrispondenti ai requisiti di necessità e proporzionalità. Nella decisione, la Corte europea cita peraltro il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt), il quale afferma che la mera introduzione del *Taser*, senza elementi correttivi rispetto al suo uso esteso, può aprire la porta a risposte sproporzionate a eventuali situazioni di pericolo.

28. «Non letalità» che, in termini assoluti, è stata a più riprese smentita da studi e statistiche realizzati a livello internazionale. Si veda, a questo proposito, quanto già scritto dal Garante nazionale nelle Relazioni al Parlamento del 2018 e del 2019.

29. La *Axon Enterprise* ha prodotto e commercializzato più di 400.000 *Taser* solo negli Stati Uniti, con un fatturato annuo relativo che sfiora i 240 milioni di dollari; la sua produzione, infatti, non si limita al *Taser*, ma si estende a droni e a strumenti di registrazione audio-video (*body cameras*) da installare sulle divise degli agenti di Polizia a scopo di video registrazione delle operazioni, nonché a simulatori.

30. Pubblicato da Page Two Books, Canada, il 21 maggio 2019. Non è stato ancora tradotto in italiano. Il titolo può essere così tradotto: *La fine delle uccisioni. Come le nuove tecnologie metteranno fine al più vecchio problema dell'umanità*.



Nel corso di un anno

Una ricerca condotta da *Apm Reports* negli Stati Uniti nel 2019³¹ sui Dipartimenti di Polizia di dodici grandi città americane, tra le quali New York e Los Angeles, ha fatto emergere, su base statistica, che in realtà il *Taser* è stato efficace solo circa nel 60% dei casi e che tra il 2015 e il 2017 per 250 volte, al suo impiego non efficace è seguita una sparatoria; infine in 106 casi, il suo utilizzo ha determinato un aumento della reazione violenta della persona che si voleva ridurre all'impotenza.

Lo studio mette fortemente in dubbio che l'arma a impulsi elettrici possa essere considerata quasi totalmente efficace, soprattutto se utilizzata in scenari operativi di un certo tipo (per esempio, in spazi ristretti) o anche nei confronti di persone con disagio psichico che, potrebbero avere una reazione acuta in termini di sproporzione e di aggressività, controllabile invece con altri mezzi, e tale da indurre gli operatori di Polizia all'uso di armi tradizionali con conseguenze anche fatali³².

Alla luce delle esperienze internazionali, lungi dal voler assumere posizioni apodittiche sull'utilizzo dell'arma a impulsi elettrici in Italia, alla cui particolare gradualità nell'introduzione il Garante nazionale ha già guardato in modo non negativo, il mantenimento di un atteggiamento costruttivo ma critico è necessario. Ciò nella consapevolezza che non esistono ricette miracolose nell'ambito della restrizione della libertà personale e che le armi, per quanto intelligenti, restano comunque l'*extrema ratio*, a cui ricorrere in modo proporzionato e necessitato solo dopo che altri mezzi abbiano fallito.

Va comunque ribadito, come già espresso da organi di controllo internazionali, che il *Taser* non può trovare applicazione in determinati contesti, quali gli ambienti chiusi e in particolare gli Istituti di pena³³.

Paesi europei che utilizzano il *Taser*



31. <https://www.apmreports.org/story/2019/05/09/when-tasers-fail>. *Apm Reports* è costituita sin dal novembre 2015 da un *team* di giornalismo investigativo e di ricerca edicati alla produzione di inchieste di alta qualità su questioni che spesso sfuggono al grande pubblico.

32. Per esempio, lo studio mette in luce come, a seguito di molti casi di non efficacia del *Taser*, per alcuni attribuibili alla riduzione di potenza di circa il 50% delle armi rispetto alla prima generazione (modelli M26 e X26), la *Axon Enterprise* abbia messo a punto una 'terza generazione' di armi a impulsi elettrici, passando dai molti diffusi modelli X2 e X26P al modello 'Taser 7' che produce raffiche più brevi e concentrate. Per inciso, in Italia è stato sperimentato il modello X2.

33. *Cpt General Report 2009-2010, Special section on electric discharge weapons*, par. 71 ss



5. La Polizia europea di frontiera

Il regolamento 1896 dello scorso 13 novembre 2019 del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea ha introdotto il nuovo regolamento della Guardia di frontiera e costiera europea, comunemente conosciuta come Frontex. Il nuovo testo abroga i precedenti regolamenti dell'Agenzia, uno dei quali approvato solo tre anni prima³⁴.

L'obiettivo del regolamento 1896 è molto chiaro sin dalla lettura dei *considerata* che precedono l'articolato: fornire all'Agenzia³⁵ un mandato più forte rispetto alla gestione europea delle frontiere esterne, in primo luogo attraverso la creazione di un corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea con poteri esecutivi delle frontiere esterne, in materia di criminalità transfrontaliera, movimenti secondari e rimpatri. Secondo gli obiettivi fissati dal regolamento, infatti, entro il 2027 l'Agenzia sarà dotata di un corpo di Polizia composto da 10.000 membri tra personale statutario³⁶ e personale distaccato a breve e a lungo termine dagli Stati membri. Sebbene, la composizione del corpo permanente (*standing corps*) debba essere analizzata più approfonditamente³⁷, si tratta comunque di una novità molto rilevante. Il corpo permanente, infatti, si configura come una vera e propria Forza di polizia europea, la prima mai creata.

Lo *standing corps* è dotato di poteri esecutivi. Ciò significa che le "guardie di frontiera europee" sono titolate a esercitare poteri di Polizia, come l'ispezione di veicoli, il controllo dei documenti, i controlli sulle persone, il porto di armi e l'uso della forza in caso di necessità. Si tratta di personale di Polizia armato, con una propria divisa, operativo lungo tutto il perimetro delle frontiere esterne dell'Unione, soprattutto terrestri, che sarà selezionato in base alla conoscenza dell'uso delle armi³⁸ e dei mezzi fuoristrada. Tuttavia, poiché una forza di Polizia non può operare sganciata da un'Autorità sovrana, il Regolamento chiarisce che le azioni del Corpo permanente debbano avvenire sotto il coordinamento

Il regolamento 1896 dello scorso 13 novembre 2019 del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea ha introdotto il nuovo regolamento della Guardia di frontiera e costiera europea, comunemente conosciuta come Frontex. Il nuovo testo abroga i precedenti regolamenti dell'Agenzia, uno dei quali approvato solo tre anni prima.

34. Si tratta dei regolamenti (UE) 1052 del 2013 e 1624 del 2016.

35. Frontex è un organismo dell'Unione europea istituito nel 2004 e dotato di personalità giuridica.

36. Ovvero assunto direttamente dall'Agenzia e parificato allo status dei funzionari europei.

37. Sono quattro le categorie previste nello *standing corps* (Sc): quella del personale statutario dell'Agenzia (articolato su tre livelli di qualifica); quella del personale distaccato dagli Stati membri per due anni prolungabili di altri due; quella del personale posto in missione per tre mesi l'anno; quella della riserva di intervento rapido che viene impiegata solo in caso di necessità e che comunque, secondo quanto previsto dal regolamento, nel 2025, sarà azzerata e le cui funzioni passeranno allo Sc.

38. Regolamento del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, n. 1896 del 13.11.2019, Allegato V, Regole sull'uso della forza, anche in termini di formazione e fornitura, controllo e uso delle armi di ordinanza e dell'equipaggiamento non letale, applicabili al personale statutario impiegato nelle squadre.



Nel corso di un anno

della Polizia dello Stato membro ospitante³⁹.

Inoltre, il quadro finanziario pluriennale 2021/2027 consentirà a Frontex di acquistare, mantenere e gestire, anche in partenariato con uno o più Stati membri, mezzi aerei, navali e terrestri, nonché tecnologie finalizzate al controllo delle frontiere. Tale aspetto è solo in parte una novità, poiché tale possibilità, come espresso al punto 71 delle Considerazioni preliminari del nuovo Regolamento, era prevista fin dal 2011, anche se finora mai attuata per mancanza di risorse finanziarie. Il budget dell'Agenzia è stato aumentato considerevolmente poiché la provvista economica dell'Agenzia tra l'anno in corso e il 2025 dovrebbe crescere da 331 milioni di euro a un miliardo e 871 milioni di euro⁴⁰.

Nell'ambito di tale rafforzamento, non è solo la capacità operativa ed esecutiva dell'Agenzia a crescere sensibilmente, ma anche la sua capacità di raccogliere dati e informazioni. Il nuovo Regolamento, infatti, assegna all'Agenzia il ruolo di amministratore di una serie di dati e di informazioni riguardanti la sorveglianza delle frontiere, con lo scopo preciso di consentire a Frontex lo svolgimento di un ruolo chiave nell'efficienza dei controlli di confine, aumentandone anche la capacità di intervento su scenari multipli⁴¹.

Una così ampia capacità operativa è funzionale e corrisponde al mandato generale che l'Unione assegna all'Agenzia nell'ambito del nuovo Regolamento; un controllo efficiente delle frontiere e l'attuazione di un meccanismo effettivo di rimpatri delle persone irregolarmente presenti sul territorio europeo.

Una così ampia capacità operativa è funzionale e corrisponde al mandato generale che l'Unione assegna all'Agenzia nell'ambito del nuovo Regolamento; un controllo efficiente delle frontiere e l'attuazione di un meccanismo effettivo di rimpatri delle persone irregolarmente presenti sul territorio europeo.

Sebbene il Regolamento a più riprese richiami il ruolo e le prerogative che ogni Stato membro esercita sul proprio territorio in termini di controllo delle frontiere, ribadendo la funzione esercitata da Frontex in qualità di meccanismo di supporto, sul piano fattuale, in virtù dell'ampliamento dei poteri, della quantità di risorse assegnate, dell'innalzamento della capacità di *intelligence*, l'Agenzia è destinata ad assumere una funzione sempre più autonoma nell'ambito della sorveglianza delle frontiere esterne e controllo dei flussi migratori; negli anni a venire, infatti, è molto più probabile che in virtù delle sue accresciute capacità,

39. Il 24 ottobre del 2019 Frontex ha lanciato la prima procedura di reclutamento della nuova Polizia di frontiera europea nell'ambito del proprio personale statutario (Sc); l'avviso riguardava tre livelli di reclutamento: di base, intermedio e avanzato (quello avanzato corrisponde più o meno alla qualifica di funzionario/ufficiale di Polizia italiano). Sono state presentate circa 7.000 domande attualmente in fase di valutazione; la procedura di selezione è stata rallentata dall'emergenza sanitaria Covid-19. I primi "poliziotti di frontiera" europei, comunque, dovrebbero, terminata la selezione, iniziare la fase di addestramento tra maggio e novembre 2020, per essere poi impiegati in scenari operativi a partire da gennaio 2021.

40. *RSA e PRO Asyl*, "The making of a super agency", dicembre 2019; <https://rsaegan.org/en/the-making-of-a-super-agency/>

41. Il nuovo Regolamento, per esempio, incorpora il sistema di sorveglianza delle frontiere, Eurosur, creato nel corso del 2013 dall'Unione europea, quale «sistema polivalente atto a prevenire l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera alle frontiere esterne» (regolamento UE n. 1052 del 2013), direttamente sotto il controllo di Frontex; così come il sistema operativo Etias che gestisce le autorizzazioni relative ai viaggi verso le frontiere esterne degli Stati membri.



gli Stati membri finiscano per delegare all'Agenzia porzioni rilevanti di competenza sulla gestione dell'impatto migratorio⁴².

Tale innalzamento delle responsabilità e del ruolo assegnato a Frontex in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne dell'Unione dovrebbe, necessariamente, trovare un contro bilanciamento attraverso l'esistenza di un meccanismo di verifica del rispetto dei diritti fondamentali nel corso di qualsiasi operazione finanziata, coordinata o realizzata dall'Agenzia stessa. Come, infatti, ricordato nelle Considerazioni preliminari che precedono l'articolo del Regolamento (n. 24) «I compiti e le competenze più ampi affidati all'Agenzia dovrebbero essere controbilanciati dal rafforzamento delle garanzie a tutela dei diritti fondamentali e da una maggiore responsabilità e affidabilità, in particolare per quanto riguarda l'esercizio di poteri esecutivi da parte del personale statutario», nella considerazione che «... le rotte migratorie sono percorse anche da persone che necessitano di protezione internazionale» (n. 39). Va detto, peraltro, che la necessità di rispettare i diritti umani, il principio di *non refoulement*, il divieto di tortura, pene e trattamenti inumani o degradanti, durante le operazioni condotte da Frontex percorre come un mantra l'intero tessuto del nuovo Regolamento.

Come, infatti, ricordato nelle Considerazioni preliminari che precedono l'articolo del Regolamento (n. 24) «I compiti e le competenze più ampi affidati all'Agenzia dovrebbero essere controbilanciati dal rafforzamento delle garanzie a tutela dei diritti fondamentali e da una maggiore responsabilità e affidabilità, in particolare per quanto riguarda l'esercizio di poteri esecutivi da parte del personale statutario», nella considerazione che «... le rotte migratorie sono percorse anche da persone che necessitano di protezione internazionale» (n. 39).

Nella sostanza però, la scelta operata a tal fine dal Legislatore europeo è quella di confermare l'esistenza di un meccanismo interno all'Agenzia deputato al controllo del rispetto dei diritti fondamentali, seppur rafforzato nella sua nuova versione regolamentare. In particolare, si tratta del responsabile per i diritti fondamentali (articolo 109), il *Fundamental Rights Officer*, già previsto nel precedente regolamento, ma coadiuvato nel nuovo da una figura di vice responsabile. Il responsabile per i diritti fondamentali è individuato dal Consiglio d'amministrazione dell'Agenzia⁴³ sulla base di una rosa di tre nomi. Questa figura agisce in maniera indipendente e risponde al solo Consiglio d'amministrazione che lo ha nominato. Il responsabile per i diritti fondamentali ha un ufficio a cui sono assegnati 40 osservatori dei diritti fondamentali (articolo 110). Si tratta di una novità assoluta per

42. Il nuovo Regolamento, per esempio, istituisce i cosiddetti "Uffici antenna" (vedi considerazione n. 75 e articolo 60 del regolamento 1896/2019) che, realizzati sul territorio degli Stati membri ospitanti, costituiscono un'interfaccia tra questi ultimi e l'Agenzia allo scopo di fornire ulteriore supporto logistico e di personale. Inoltre, il Regolamento rafforza anche il ruolo di Frontex in tema di cooperazione con i Paesi terzi (articoli 71-78); in particolare, «L'Agenzia può, nella misura necessaria per l'espletamento dei suoi compiti, cooperare con le autorità di paesi terzi competenti per questioni contemplate nel ... regolamento», inoltre «L'Agenzia può coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri e i paesi terzi e fornire assistenza tecnica e operativa ai paesi terzi nell'ambito della gestione europea integrata delle frontiere».

43. Il Consiglio di amministrazione di Frontex è composto dalle figure di vertice delle pubbliche amministrazioni dei rispettivi Paesi che si occupano di immigrazione e controllo delle frontiere. In Italia, per esempio, il Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza fa parte del *board* di Frontex.



Nel corso di un anno

la quale, tuttavia, l'Agenzia non ha ancora avviato la relativa selezione⁴⁴. Gli osservatori, che vanno a rafforzare la capacità operativa del responsabile dei diritti fondamentali e che da quest'ultimo sono selezionati, sono chiamati a valutare la conformità delle attività operative ai diritti fondamentali, fornendo consulenza e assistenza e contribuendo alla promozione dei diritti fondamentali nell'ambito della gestione europea integrata delle frontiere, pertanto su disposizione del responsabile vengono impiegati negli scenari operativi, comprese le attività di rimpatrio condotte dall'Agenzia. Il responsabile è chiamato prima a contribuire e poi ad approvare la strategia e il piano d'azione in materia di diritti fondamentali dell'Agenzia ai sensi dell'articolo 80 del nuovo Regolamento⁴⁵.

In materia di tutela dei diritti fondamentali deve anche richiamarsi il ruolo svolto dal *Forum consultivo*, già presente dal 2012 nel Regolamento di Frontex, ora previsto all'articolo 108. Il *Forum* è istituito presso l'Agenzia al fine di avere assistenza nelle questioni legate ai diritti fondamentali attraverso una consulenza indipendente. Del *Forum* fanno parte, tramite invito, organizzazioni come l'Ufficio europeo di sostegno all'asilo (Easo), l'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra), l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, insieme ad altre organizzazioni attive in ambito migratorio⁴⁶. Tra le prerogative del *Forum consultivo*, oltre all'attuazione della strategia in materia di diritti fondamentali, c'è quella di vigilare sul funzionamento del meccanismo di denuncia, sui codici di condotta e sul programma comune di base per la formazione. A questo proposito va ricordato che la strategia complessiva di Frontex in tema di diritti fondamentali è basata anche su alcuni istituti, già presenti da alcuni anni, rilanciati dal nuovo Regolamento, cioè il meccanismo di denuncia per violazioni di diritti

44. Gli osservatori fanno parte del personale statuario; sono quindi organici all'Agenzia ed entrano a farne parte in maniera stabile e continuativa a seguito di selezione su base europea. I 40 osservatori dovrebbero essere reclutati entro la fine del 2020.

45. Regolamento (UE) 1896/2019, articolo 80, *Protezione dei diritti fondamentali e strategia in materia di diritti fondamentali*. «1. La guardia di frontiera e costiera europea garantisce la tutela dei diritti fondamentali nell'esecuzione dei suoi compiti a norma del presente regolamento, ai sensi del pertinente diritto dell'Unione, in particolare la Carta e il diritto internazionale pertinente, compresi la convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiati e il suo protocollo del 1967, la convenzione sui diritti del fanciullo e gli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non respingimento. A tal fine, l'Agenzia, con il contributo del responsabile dei diritti fondamentali e fatta salva la sua approvazione, elabora, attua e sviluppa ulteriormente una strategia e un piano d'azione in materia di diritti fondamentali, che preveda un meccanismo efficace per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le sue attività».

46. Il regolamento n. 1896 prevede che «Sulla base di una proposta del responsabile dei diritti fondamentali, presentata previa consultazione del direttore esecutivo, il consiglio di amministrazione decide in merito alla composizione del forum consultivo e alle modalità di comunicazione delle informazioni allo stesso. Il forum consultivo definisce i propri metodi di lavoro e stabilisce il proprio programma di lavoro previa consultazione del consiglio di amministrazione e del direttore esecutivo». Allo stato attuale ne fanno parte: l'Ufficio europeo per l'asilo (Easo), l'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra), l'Alto commissario per i rifugiati dell'Onu (Unhcr), il Consiglio d'Europa, (Coe), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Iom), L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa – Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (Osce - Odhr), l'Ufficio dell'alto commissario per i diritti umani dell'Onu, Amnesty International, *European Institutions Office* (Eio), la *Churches' Commission for Migrants in Europe* (Ccme), *l'International Commission of Jurists* (Icj), il *Jesuit Refugee Service Europe* (Jrs), la Piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti privi di documenti (Picum, dalla quale si attende conferma), l'Ufficio europeo della Croce Rossa (Rceu) e *Save the Children*.



fondamentali nel corso di operazioni finanziate o coordinate da Frontex (*complaint mechanism*) previsto dall'articolo III⁴⁷ e i codici di condotta relativi alla partecipazione del personale alle operazioni finanziate o coordinate da Frontex⁴⁸. Inoltre, il *Forum consultivo* prepara una relazione annuale sulle sue attività che è resa pubblica, e ha poteri di accesso a tutte le informazioni riguardanti il rispetto dei diritti fondamentali, anche mediante visite in loco.

Per quanto concerne le attività di rimpatrio forzato, di specifico interesse del Garante nazionale in qualità di autorità nazionale di monitoraggio in tale ambito, il nuovo Regolamento non introduce significativi elementi di novità⁴⁹, confermando le previsioni già contenute nel precedente Regolamento la cui innovazione più significativa era rappresentata dalla costituzione di una riserva di monitor da impiegare su richiesta degli Stati membri in qualità di osservatori delle procedure di rimpatrio forzato⁵⁰.

Al termine di questa rassegna, molto sintetica, di un regolamento complesso e articolato quale quello relativo alla (nuova) guardia di frontiera e costiera europea, che si compone di 133 considerazioni preliminari, 124 articoli e sei allegati, si può provare a trarre alcune riflessioni sul rapporto tra il rafforzamento di Frontex e la questione della tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni coordinate dall'Agenzia per il controllo delle frontiere e la gestione dell'impatto migratorio sui confini esterni dell'Unione.

Non c'è dubbio, infatti, che la creazione di una Polizia europea di frontiera con poteri esecutivi, l'incremento considerevole delle risorse finanziarie a disposi-

Per quanto concerne le attività di rimpatrio forzato, di specifico interesse del Garante nazionale in qualità di autorità nazionale di monitoraggio in tale ambito, il nuovo Regolamento non introduce significativi elementi di novità, confermando le previsioni già contenute nel precedente Regolamento la cui innovazione più significativa era rappresentata dalla costituzione di una riserva di monitor da impiegare su richiesta degli Stati membri in qualità di osservatori delle procedure di rimpatrio forzato.

47. Sull'effettività del meccanismo di denuncia che prevede la possibilità per chiunque sia coinvolto in un'operazione Frontex di denunciare una violazione dei diritti fondamentali ai suoi danni per azione o inazione del personale incaricato per lo svolgimento dell'operazione stessa, c'è qualche perplessità. Per esempio, rispetto al meccanismo di denuncia e al relativo *form* predisposto per violazione dei diritti fondamentali durante le operazioni di rimpatrio forzato, sono state registrate difficoltà applicative legate, per esempio, alla sua distribuzione nel corso di un'operazione anche per ragioni di sicurezza; così come analoghe perplessità sono sorte circa la reale possibilità per le persone rimpatriate, una volta ritornate nel paese d'origine, di far arrivare il *form* compilato all'Agenzia.

48. Sono due, uno generale per la partecipazione del personale alle operazioni coordinate da Frontex e uno dedicato alle attività di rimpatrio che fanno riferimento all'agenzia, in particolare i voli congiunti (Jro).

49. Regolamento (UE) 1896/2019, sezione 8 articoli 48-53, *Azioni dell'Agenzia nel settore dei rimpatri*. «L'Agenzia senza entrare nel merito delle decisioni di rimpatrio...fornisce assistenza tecnica e operativa agli Stati membri in relazione al rimpatrio...» in particolare rispetto «all'organizzazione e il coordinamento delle operazioni di rimpatrio e fornitura di assistenza per i rimpatri volontari in cooperazione con gli Stati membri». Tale assistenza riguarda anche il supporto informativo nelle attività propedeutiche al rimpatrio. A questo proposito, il personale statutario sarà interessato anche alla attività di rimpatrio in quanto è prevista la formazione di team di Frontex presso i principali scali europei allo scopo di facilitare e supportare le operazioni soprattutto di transito.

50. Articolo 51 del regolamento (UE) 1896/2019 "Riserva di osservatori per i rimpatri forzati". Il Garante nazionale contribuisce per l'Italia con quattro propri rappresentanti nell'ambito del pool europeo di monitoraggio dei rimpatri forzati fin dalla sua costituzione avvenuta alla fine del 2016 e tuttora in fase di sviluppo, ma già pienamente operativo. Al pool contribuiscono più di venti paesi dell'Unione europea.



Nel corso di un anno

zione dell’Agenzia per l’acquisto di tecnologie e di mezzi finalizzati al controllo e alla sorveglianza dei confini esterni, l’accrescimento della capacità di *intelligence*, con la gestione diretta di banche dati e piattaforme informatiche relative ai fenomeni migratori, in breve l’autonomia e l’indipendenza assegnate alla “super agenzia” europea dal nuovo Regolamento, pongano un problema di bilanciamento rispetto ad attività potenzialmente in grado di entrare, in molti casi pesantemente, in conflitto con i diritti fondamentali delle persone migranti coinvolte nelle operazioni gestite da Frontex. La scelta operata in tal senso dal Legislatore europeo, come già accennato in precedenza, si iscrive nel solco di un’impostazione tesa all’individuazione di un meccanismo tutto interno all’Agenzia stessa per il controllo della *compliance* delle attività dell’Agenzia rispetto alla tutela dei diritti fondamentali.

Sebbene sia innegabile che il responsabile per i diritti fondamentali dell’Agenzia e il suo ufficio escano notevolmente rafforzati sul piano operativo dal nuovo Regolamento anche grazie alla creazione di una squadra di osservatori dei diritti fondamentali a supporto del responsabile, si tratta pur sempre di un meccanismo che trova la sua logica e la sua ragion d’essere all’interno dell’Agenzia e, per quanto indipendente, si trova sempre a dover rispondere all’organo che lo ha nominato, cioè il Consiglio d’amministrazione di Frontex. D’altro canto, però il *Forum consultivo*, anche in virtù delle prerogative di accesso ai luoghi e alle informazioni relative alle operazioni, potrebbe giocare un ruolo di

Rimane però la perplessità di fondo, legata alla mancanza di un reale meccanismo di controllo esterno all’Agenzia che risponda in pieno al principio di terzietà del controllore sul controllato, sulla base del principio a cui si informano tutti gli organismi di prevenzione dei diritti fondamentali, *nemo monitor in re sua*.

stimolo ulteriore all’azione del responsabile dei diritti fondamentali e della sua squadra di osservatori, con il dispiegamento di un’attività sinergica, sul campo, orientata alla prevenzione di comportamenti potenzialmente lesivi dei diritti, più che alla reazione conseguente alla loro violazione. Un’attività, dunque, dalla quale potrebbero discendere raccomandazioni, sia da parte del responsabile dei diritti fondamentali che da parte del *Forum*, in grado di costruire nel tempo un tessuto più solido per la protezione dei diritti.

Rimane però la perplessità di fondo, legata alla mancanza di un reale meccanismo di controllo esterno all’Agenzia che risponda in pieno al principio di terzietà del controllore sul controllato, sulla base del principio a cui si informano tutti gli organismi di prevenzione dei diritti fondamentali, *nemo monitor in re sua*⁵¹.

51. A questo proposito il Garante nazionale, pur partecipando al pool europeo dei monitor dei rimpatri forzati istituito da Frontex sulla base del Regolamento 1624 del 2016 e ribadito dal nuovo Regolamento 1896 del 2019 (articolo 51 “Riserva di osservatori dei rimpatri forzati”), ha aderito al percorso avviato nell’ottobre del 2018 dall’Ombudsman greco insieme ad altri organismi europei omologhi quali i Meccanismi nazionali di prevenzione, per una revisione delle regole complessive riguardanti il funzionamento del pool e la questione della sua indipendenza rispetto all’Agenzia Frontex. Assieme all’Italia rappresentata dal Garante nazionale, partecipano al cosiddetto “Gruppo di Napflion” in qualità di membri o di osservatori, oltre al Consiglio d’Europa e alla Grecia, i rappresentanti di istituzioni indipendenti di garanzia a livello europeo di Paesi quali la Spagna, la Slovenia, la Polonia, il Portogallo, l’Austria, Cipro, l’Olanda e l’Albania.



6. Una *Universal Periodic Review* per l'Italia

Il 2019 è stato l'anno della terza *Revisione periodica universale* dell'Italia – un esame da parte del *Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite* che avviene con cadenza ciclica di quattro anni e mezzo ed è finalizzato ad analizzare lo stato di salute dei diritti nei diversi Paesi⁵². L'Italia aveva affrontato il suo primo ciclo di revisione nel 2010⁵³ e il secondo nel 2014⁵⁴.

La mattina del 4 novembre 2019, a Ginevra, si è svolta la seduta che ha coinvolto l'Italia⁵⁵. Nelle rituali tre ore e mezzo dedicate al dibattito, la delegazione italiana ha dapprima condotto una *presentazione* e poi si è confrontata con i rappresentanti degli Stati (durante l'*interactive dialogue*): centoventuno Stati hanno formulato *dichiarazioni* e complessivamente l'Italia ha ricevuto, al termine della *review*, 306 Raccomandazioni. Vediamo i profili di più immediato interesse del Garante nazionale.

Le Raccomandazioni ricevute dall'Italia nel 2014 avevano riguardato anche l'obbligo derivante dalla ratifica dell'Opcat di istituire un *Meccanismo nazionale di prevenzione* (Npm) della tortura indipendente ed efficace, all'epoca adempiuto solo in parte perché era stato previsto dalla legge ma non ancora istituito⁵⁶. La delegazione lo ha ricordato nella propria presentazione iniziale⁵⁷, illustrando anche il metodo di lavoro del Garante nazionale e le attività da questo realizzate negli anni proprio come terminale delle Nazioni Unite nell'ambito dell'Opcat. Gli Stati, in ben tre *dichiarazioni*⁵⁸, hanno sottolineato la positività dell'istituzione di tale *Meccanismo* indipendente. L'assenza di Raccomandazioni sul punto indica l'unanime consenso della comunità internazionale sulla positiva ed efficace istituzione del Garante nazionale quale *Meccanismo* italiano di prevenzione della tortura. In realtà, una Raccomandazione c'è stata relativamente al Garante nazionale, ma è certamente frutto di un malinteso: infatti era volta a consentire al Npm l'accesso ai Centri di detenzione amministrativa delle persone migranti⁵⁹, ma, come è noto, il Garante nazionale ha regolarmente accesso a tali strutture sin dall'inizio del suo mandato. Per questo, tale stravagante Raccomandazione del Paraguay è de-

Il 2019 è stato l'anno della terza *Revisione periodica universale* dell'Italia – un esame da parte del *Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite* che avviene con cadenza ciclica di quattro anni e mezzo ed è finalizzato ad analizzare lo stato di salute dei diritti nei diversi Paesi. L'Italia aveva affrontato il suo primo ciclo di revisione nel 2010 e il secondo nel 2014.

52. Si veda la *Relazione al Parlamento 2019*, pp. 45 ss.

53. Con dibattito fissato il 9 febbraio dalle 10.00 alle 13.00.

54. Il nostro Paese era *under consideration* il 27 ottobre 2014 dalle 9.00 alle 12.30.

55. La seduta era programmata dalle 9.00 alle 12.30.

56. Si veda la Raccomandazione 145.49 in *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review* (A/HRC/28/4), Italy, 10 December 2014.

57. Cfr. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review* (A/HRC/43/4), Italy, 27 December 2019, par. 15.

58. *Ivi*, par. 51, 68, 133.

59. *Ivi*, par. 148.134.



Nel corso di un anno

Positiva appare invece la lettura che il Garante nazionale intende dare alla Raccomandazione secondo cui l'Italia deve continuare a compiere passi verso la piena attuazione degli obblighi assunti attraverso la ratifica della *Convenzione Onu contro la tortura (Cat)* e del suo Protocollo opzionale

stinata a essere automaticamente inclusa nel blocco di quelle accettate, perché considerate già attuate⁶⁰.

Positiva appare invece la lettura che il Garante nazionale intende dare alla Raccomandazione secondo cui l'Italia deve continuare a compiere passi verso la piena attuazione degli obblighi assunti attraverso la ratifica della *Convenzione Onu contro la tortura (Cat)* e del suo Protocollo opzionale⁶¹: si preferisce in questo caso una lettura nella direzione di invito a non abbassare mai la guardia in tema di prevenzione e repressione della tortura, anche perché, come l'interrogante Malta sa, gli adempimenti italiani in tema di *Convenzione* e soprattutto di Protocollo opzionale sono stati adempiuti.

Ben altro discorso quello relativo all'istituzione della *National human rights institution* (Nhri). La *Commissione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali* non ha ancora visto la luce a distanza di ben ventisette anni dall'approvazione della Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 sullo status delle Istituzioni nazionali per i diritti umani – quella, per intendersi, che contiene i 'Principi di Parigi'⁶². E la questione è centrale. Tanto da aver portato la delegazione a prendere un impegno davanti al *working group* del *Consiglio dei diritti umani*: nella presentazione iniziale come primo punto è stata «riaffermata la volontà» da parte del «Governo italiano [...] di stabilire una Istituzione nazionale indipendente dei diritti umani in conformità con i [...] Principi di Parigi». A tal proposito, la delegazione ha citato la proposta di legge attualmente pendente alla Camera dei deputati sull'istituzione di un organismo indipendente, al momento – e da molto tempo – all'esame in Commissione. Anche se dopo ventisette anni dall'adozione dei 'Principi di Parigi' e dopo quattordici anni di progetti di legge mai giunti all'approvazione⁶³ – per non citare le dichiarazioni d'intenti già espresse, e mai attuate, al Consiglio dei diritti umani⁶⁴ – rinviare a una proposta di legge non sembra operazione sufficiente per tranquillizzare gli Organi di controllo. E, infatti, sono arrivate puntuali ben quarantacinque (sulle trecentosei totali) Raccomandazioni sull'istituzione della Nhri. Non tranquillizza del resto né il Garante nazionale, né le molte Associazioni e sedi accademiche che su tale tema hanno continuato a spendere proprie riflessioni, intelligenza e capacità di progettazione.

60. Nell'insieme delle Raccomandazioni accettate entrano anche quelle che sono in fase di attuazione. Non è questo il caso della 148.134 che è accettata perché già realizzata e frutto della non conoscenza dell'interrogante.

61. *Ivi*, par. 148.132.

62. La *Commissione diritti umani* delle Nazioni Unite organizzò nel 1978 un seminario a Ginevra con la partecipazione delle varie Istituzioni di protezione dei diritti umani. Le linee guida elaborate in tale occasione, e successivamente approvate dall'Assemblea generale, sono state poi alla base di un altro seminario internazionale promosso dalla Commissione nel quale, sulla base delle linee guida stesse, venne redatta una esposizione sistematica dei criteri che dovrebbero informare tali Istituzioni. A questa si fa riferimento quando si parla di 'Principi di Parigi': essi sono alla base della formulazione della Risoluzione 48/134 del 1993.

63. Si pensi che il progetto di legge con prima firmataria Tana De Zulueta sulla *Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993*, fu presentato il 1° dicembre 2006.

64. Si veda la *Relazione al Parlamento 2019*, pp. 45 ss.



L'Italia con difficoltà potrà continuare a ignorare queste quarantacinque Raccomandazioni.

L'auspicio del Garante nazionale, in linea di continuità con le osservazioni già espresse l'anno scorso⁶⁵, consiste nel raccomandare l'adozione di una norma primaria istitutiva di un Organismo indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani, nel segno della salvaguardia delle esperienze delle Autorità indipendenti in carica. Come è il caso del *Meccanismo nazionale di prevenzione* in ambito Opcat, cioè il Garante nazionale, che, come mostra anche il rapporto del *Consiglio dei diritti umani*, gode di una posizione di positivo accreditamento presso la comunità internazionale.

In conclusione, all'architettura istituzionale italiana relativa ai diritti umani – che include le funzioni di promozione e protezione di tali diritti, quelle di difesa civica e quelle di prevenzione della tortura e delle altre forme di maltrattamenti e offese alla dignità personale – sembrerebbero meglio adattarsi i modelli francese e tedesco, strutturalmente simili. Questi prevedono tre Organismi differenti, uno per funzione⁶⁶, con una chiara e delineata ripartizione di ruoli e compiti tra essi, a differenza, per esempio, del modello spagnolo, in cui a un unico organismo sono attribuite le tre funzioni⁶⁷.

L'esperienza del Garante nazionale porta a coltivare scetticismo rispetto alle Istituzioni generaliste che tengano al loro interno una pluralità di ambiti troppo differenti.

In conclusione, all'architettura istituzionale italiana relativa ai diritti umani – che include le funzioni di promozione e protezione di tali diritti, quelle di difesa civica e quelle di prevenzione della tortura e delle altre forme di maltrattamenti e offese alla dignità personale – sembrerebbero meglio adattarsi i modelli francese e tedesco, strutturalmente simili. Questi prevedono tre Organismi differenti, uno per funzione, con una chiara e delineata ripartizione di ruoli e compiti tra essi, a differenza, per esempio, del modello spagnolo, in cui a un unico organismo sono attribuite le tre funzioni.

65. *Ibidem*.

66. In Francia coesistono la *Commission nationale consultative des droits de l'Homme* (come Nhri), il *Défenseur des droits* (che è l'*Ombudsman*) e il *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* (come Npm). In Germania sono istituiti il *Deutsches Institut für Menschenrechte* (come Nhri), il *Deutscher Bundestag Petitionsausschuss* (che è il difensore civico) e la *Nationale Stelle zur Verhütung von Folter* (come Npm).

67. In Spagna il *Defensor del pueblo*, designato come Nhri, è il difensore civico nazionale ed è anche il Npm.



7. Davanti al Comitato Onu sulle sparizioni forzate

Rispetto alle attività che coinvolgono il Garante nazionale davanti ai *treaty-based bodies* delle Nazioni Unite – cioè gli Organi di controllo della effettiva tutela dei diritti umani, costituiti da appositi trattati – il 2019 è stato l'anno della prima audizione davanti al *Comitato Onu sulle sparizioni forzate* (Ced) che vigila sull'implementazione della apposita Convenzione su tale grave problema⁶⁸, da parte degli Stati che l'hanno ratificata.

Si tratta di uno strumento importante che introduce misure di contrasto e prevenzione rispetto al fenomeno della *sparizione forzata*, così definita dall'articolo 2 della Convenzione: «l'arresto, la detenzione, il sequestro o qualunque altra forma di privazione della libertà da parte di agenti dello Stato o di persone o gruppi di persone che agiscono con l'autorizzazione, il sostegno o l'acquiescenza dello Stato, a cui faccia seguito il rifiuto di riconoscere la privazione della libertà o il silenzio riguardo la sorte o il luogo in cui si trovi la persona sparita, tale da collocare tale persona al di fuori della protezione data dal diritto».

Si tratta di uno strumento importante che introduce misure di contrasto e prevenzione rispetto al fenomeno della *sparizione forzata*, così definita dall'articolo 2 della Convenzione: «l'arresto, la detenzione, il sequestro o qualunque altra forma di privazione della libertà da parte di agenti dello Stato o di persone o gruppi di persone che agiscono con l'autorizzazione, il sostegno o l'acquiescenza dello Stato, a cui faccia seguito il rifiuto di riconoscere la privazione della libertà o il silenzio riguardo la sorte o il luogo in cui si trovi la persona sparita, tale da collocare tale persona al di fuori della protezione data dal diritto».

Con la sua ratifica, l'Italia si è impegnata anche a non «espellere, respingere (*refouler*), consegnare o estradare persone verso uno Stato dove esistano fondate ragioni di credere che correrebbero il pericolo di essere vittime di sparizione forzata»⁶⁹ e a rispettare una serie di garanzie in tema di trasparenza e *accountability* nell'esercizio del potere di detenzione.

L'incontro è avvenuto a Ginevra presso l'*Alto commissariato delle Nazioni unite per i diritti umani* (Unhchr), a *Palais Wilson*, durante il mese di aprile, nel corso della sedicesima sessione di lavori del Comitato istituito dalla Convenzione – composto in totale da dieci membri, uno dei quali è significativamente argentino. La sessione è stata dedicata, tra l'altro, all'esame del primo Rapporto del Governo italiano sullo stato di attuazione degli obblighi che la Convenzione stessa definisce e gli esperti internazionali hanno ascoltato negli stessi giorni anche la delegazione governativa italiana, nonché il Garante nazionale. In particolare, con l'audizione del Garante nazionale il Ced ha voluto comprendere se in Italia il *Meccanismo nazionale di prevenzione* della tortura e dei gravi

68. La *Convenzione internazionale per la protezione delle persone dalle sparizioni forzate*, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006 è stata ratificata dall'Italia con legge 29 luglio 2015 n. 131 ed è operativa dal 21 dicembre 2010, alla ventesima ratifica. A oggi è stata ratificata da 68 Stati, mentre altri 48 l'hanno firmata e prevedono di ratificarla.

69. Articolo 16, par. 1 della Convenzione.



maltrattamenti (Npm) sia implementato e effettivamente funzionante: questione ancor più cruciale in un Paese come il nostro in cui, come noto, non è ancora stata stabilita l'*Istituzione nazionale per la promozione e per la protezione dei diritti umani* (Nhri).

Successivamente, il Comitato, come previsto dalla Convenzione, ha reso note le proprie *concluding observations* rivolte al nostro Paese. Nel documento, è stato positivamente sottolineato che il Garante nazionale, in quanto Npm, costituisce un Organo di controllo della situazione delle persone private della libertà che adempie efficacemente al mandato attribuitigli dal Protocollo Opcat. In sede di audizione, al momento delle conclusioni, uno dei due *rapporteur* del Comitato ha sottolineato, a livello di tutele preventive, di essere rimasto molto colpito proprio dalla creazione in Italia del Garante nazionale.

Allo stesso tempo, il Governo italiano è stato invitato a rendere tempestivamente noto l'elenco dei cosiddetti «locali idonei» dove possono essere trattenute le persone migranti in fase di esecuzione dell'espulsione – concetto introdotto dal cosiddetto *Decreto sicurezza*⁷⁰ – al fine di consentire l'effettivo e pieno accesso a essi da parte del Garante nazionale. È chiaro infatti che un meccanismo preventivo della tortura per adempiere in pieno al suo ruolo deve essere messo in grado di programmare le visite a tutti i luoghi di privazione della libertà, «locali idonei» inclusi⁷¹.

Tra le altre raccomandazioni rivolte al nostro Paese ci sono poi quelle relative alla necessità di aumentare gli sforzi per prevenire le sparizioni delle persone migranti, in particolare minori, per rintracciare coloro di cui si sono già perse le tracce e per fornire un'effettiva cooperazione e assistenza giudiziaria agli Stati esteri in tema di persone scomparse.

Tra le altre raccomandazioni rivolte al nostro Paese ci sono poi quelle relative alla necessità di aumentare gli sforzi per prevenire le sparizioni delle persone migranti, in particolare minori, per rintracciare coloro di cui si sono già perse le tracce e per fornire un'effettiva cooperazione e assistenza giudiziaria agli Stati esteri in tema di persone scomparse.

70. Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132.

71. Sui locali idonei, si veda la *Relazione al Parlamento 2019*, pp. 79 ss.



8. Residenze ristrette

Non vorremmo dimenticare in fretta quello che è accaduto negli ultimi mesi nelle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa) a seguito della irruenta diffusione del Covid-19.

Sono i dati a rendere la gravità delle conseguenze della diffusione del virus in queste strutture. Secondo la *Survey nazionale sul contagio Covid-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie*⁷², una ricerca epidemiologica condotta su un campione rappresentativo di Rsa, realizzata dall'Istituto superiore di sanità in collaborazione con il Garante nazionale, i decessi causati dal Covid -19 sono stati in totale 6.773, dato rilevato sulle 1.082 strutture che hanno risposto all'indagine nel periodo tra il 25 marzo e il 14 aprile. Il 1° febbraio le persone ricoverate erano 80.131, con una media di 74 persone per struttura.

Per restituire l'ordine di grandezza della fascia di popolazione fragile esposta al rischio di contagio e conseguentemente alla trasformazione della propria residenzialità in una forma di fatto di segregazione durante l'emergenza Covid-19, bisogna dire che, secondo i dati del *Gnpl National register*⁷³, il totale delle Rsa presenti nel nostro Paese, tra quelle pubbliche e private o convenzionate, è di 4.629. Prendendo in considerazione solo quelle pubbliche o convenzionate – quindi un complessivo numero di 2.603 strutture – il numero dei posti letto disponibili è di 88.571. Numero che, per dare un'idea, supera quello degli abitanti della provincia di Isernia, (la più piccola d'Italia, circa 85.00 abitanti).

Sistema sanitario nazionale che, nella sua articolazione regionale, ha finito con strutturarsi in alcune parti del Paese secondo una logica che ha prediletto la modalità di ricovero e residenzialità ospedaliera rispetto a quella della domiciliarità dei servizi specialistici, territorialmente diffusa.

Le persone che vivono in strutture socio-sanitarie assistenziali di questo tipo, molto diffuse nella penisola soprattutto nelle regioni del nord d'Italia, sono per lo più anziani con difficoltà di conduzione di una vita autonoma, spesso con diverse patologie, anche se non in fase acuta, e un limitato livello di possibile recupero di una vita indipendente. Alcuni di essi, a causa della gravità della disabilità, non possono essere assistiti a domicilio per l'inadeguata presenza dei servizi territoriali appartenenti alla sfera del sistema sanitario nazionale. Sistema sanitario nazionale che, nella sua articolazione regionale, ha finito con strutturarsi in alcune parti del Paese secondo una logica che ha prediletto la modalità di ricovero e residenzialità ospedaliera rispetto a quella della domiciliarità dei servizi specialistici, territorialmente diffusa.

In alcuni casi, le informazioni raccolte e la raccapricciante cronaca di questi ultimi mesi raccontano del rischio che, proprio a causa delle insufficienti risposte territoriali, queste persone anziane, possano essere state abbandonate in modo discriminatorio alla “non cura” del Covid-19. Da qui, in conseguenza anche della necessaria chiusura alle visite delle figure di supporto non sanitario, l'ulteriore rischio di una privazione di fatto della libertà personale. Le notizie emerse da interviste e inchieste giornalistiche hanno riferito anche del mancato invio da parte delle Aziende

72. Il documento è scaricabile in formato pdf dal sito <https://www.epicentro.iss.it/>

73. Banca dati del Garante nazionale con la geo-localizzazione delle *Health and social care Institutions*.



sanitarie locali di figure mediche o specialistiche per la gestione del contagio all'interno di queste strutture, a volte di un maggiore ricorso alla contenzione e, più nefastamente, di decessi senza cure adeguate. Certamente, l'attribuzione agli Enti gestori – secondo un'ottica errata di sussidiarietà da parte di talune autorità regionali e delle loro Aziende sanitarie – della responsabilità nel rifornimento di dispositivi di protezione personale ha prodotto rallentamenti negli interventi.

Per questo, mentre le Procure sollecitate da tali notizie indagano su quanto avvenuto, il Garante nazionale ha ritenuto opportuno inserire nello schema di indagine predisposto dall'Istituto superiore di sanità alcuni quesiti relativi proprio agli effetti della chiusura sulla vita quotidiana delle persone ospitate.

Nulla ancora sappiamo di quanto possa essere accaduto all'interno di altre strutture simili alle Rsa. Similitudine, questa, riguardante la tipologia di prestazione, ma non la tipologia di utenza: basti pensare alle residenze sanitarie per giovani o adulti con disabilità, come le *Residenze sanitarie per disabili* (Rsd) o alle *Comunità socio-sanitarie* (Css). A questo proposito, va osservato che il panorama di acronimi che designano le residenze socio-sanitarie e assistenziali, varia dal nord al sud dell'Italia, da regione a regione. A volte risulta difficile ricondurre il 'designante', appunto l'acronimo, al 'designato', cioè alla tipologia della struttura e a quella dell'utenza⁷⁴.

Le informazioni a disposizione su queste strutture per persone con disabilità durante l'emergenza Covid-19 sono frammentarie e discordanti. Da un lato, rivelerebbero che gli interventi messi in atto dagli Enti gestori siano stati sufficienti a evitare gravi conseguenze, dall'altro, indicano la mancanza di un giusto sostegno da parte del sistema sanitario regionale. Un fatto certo è che il Garante nazionale ha ricevuto segnalazioni da parte di alcune Associazioni che riferivano di «persone con disabilità contagiate, ammalate e purtroppo anche decedute».

Questa riflessione è importante per capire che il lavoro di monitoraggio sulla diffusione del Covid-19 all'interno della molteplicità delle strutture socio-sanitarie assistenziali non è ancora concluso e che il rischio di nuovi focolai al loro interno è tuttora reale. Molte di queste strutture sono rimaste non presidiate dal sistema sanitario regionale che dovrebbe, invece, prevedere strategie politiche e piani di lavoro capaci di tutelare la salute delle persone con disabilità al pari di quella degli altri cittadini. Così evitando forme di discriminazione in ordine all'età della persona o al grado di disabilità, nonché forme di segregazione.

Non vorremmo assistere all'esasperazione di modalità di esclusione, segregazione o discriminazione già preesistenti all'emergenza Covid-19, già lette nel passato dal Garante nazionale e già considerate inaccettabili.

Le informazioni a disposizione su queste strutture per persone con disabilità durante l'emergenza Covid-19 sono frammentarie e discordanti. Da un lato, rivelerebbero che gli interventi messi in atto dagli Enti gestori siano stati sufficienti a evitare gravi conseguenze, dall'altro, indicano la mancanza di un giusto sostegno da parte del sistema sanitario regionale.

74. Molta chiarezza deve essere ancora fatta tra Rsa e Case di riposo: denominazioni spesso utilizzate nell'uso corrente – e anche in quello giornalistico, quando non in quello scientifico – in modo intercambiabile, sbagliando.



9. Carcere in rivolta

La cronaca potrebbe così riportare le vicende: 7-10 marzo 2020, gravi disordini in numerosi Istituti penitenziari italiani. In alcuni casi, manifestazioni di protesta senza danni, ma più frequentemente vere e proprie rivolte durate ore e che hanno portato a tragiche conseguenze. Molti i danni, tredici detenuti morti, alcuni agenti feriti, consistenti evasioni da un carcere.

La cronaca potrebbe così riportare le vicende: 7-10 marzo 2020, gravi disordini in numerosi Istituti penitenziari italiani. In alcuni casi, manifestazioni di protesta senza danni, ma più frequentemente vere e proprie rivolte durate ore e che hanno portato a tragiche conseguenze. Molti i danni, tredici detenuti morti, alcuni agenti feriti, consistenti evasioni da un carcere.

Forse è bene entrare analiticamente all'interno di ciascun frammento di informazione contenuto in questa supposta cronaca – che comunque non è molto dissimile da quella riportata dai media nei giorni di marzo, alla quale non sembra si sia aggiunta alcuna riflessione più attenta nei giorni a seguire. Eppure, si è trattato della vicenda più grave degli ultimi decenni e un numero così alto di vittime non si era registrato neppure in occasione di quelle rivolte che si credevano appartenenti al passato del nostro sistema detentivo.

Partiamo dall'epilogo. In particolare, dalle tredici persone decedute, sottolineando il fatto che di esse sono stati stentatamente riportati i nomi, quasi archiviando la loro morte come 'effetto collaterale' delle rivolte, *casualties*. Ben undici delle persone decedute erano straniere (cinque a Modena, quattro, da qui provenienti, decedute ad Alessandria, Verona, Parma, Ascoli Piceno, altre tre a Rieti e una a Bologna). Secondo i primi accertamenti, tutte le morti sono riconducibili a ingestione di farmaci e/o metadone, dopo l'irruzione nelle infermerie, o anche all'intossicazione da fumo per gli incendi come fattore concorrente. Il Garante nazionale, come in casi simili, si è presentato come persona offesa ai sensi dell'articolo 90 c.p.p. nei procedimenti relativi all'accertamento delle cause dei decessi avvenuti in carcere nei giorni delle proteste, anche al fine di chiarire l'attenzione sanitaria prestata nel predisporre i trasferimenti di coloro che sono deceduti appena giunti nel nuovo Istituto o nelle ore immediatamente seguenti. Ha ricevuto riscontro dalle Procure competenti e ha proceduto alla nomina del proprio difensore, oltre che di un proprio consulente medico legale per le analisi degli esiti autoptici.

Procedendo all'indietro, emergono i ferimenti – molti dei quali, tuttavia, in modo non grave – sia tra le persone ristrette che tra coloro che hanno cercato di fronteggiare tali insorgenze: sessantanove feriti tra le prime, più di cento tra gli agenti di Polizia penitenziaria e cinque operatori sanitari. Due poliziotti trattenuti in ostaggio per otto ore a Melfi e settantadue evasioni dall'Istituto di Foggia, al momento tutti riportati in carcere, a eccezione di uno. Molte sezioni sono andate completamente distrutte con una stima dei danni di milioni di euro e una riduzione di più di mille posti disponibili, secondo una valutazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

Fermando per un istante l'attenzione su questo specifico momento degli eventi, colpisce la mancata vicinanza 'fisica' a chi ha affrontato le difficoltà di questi momenti, da parte di chi ne avrebbe avuto il compito primario. Sono eventi che, al di là delle motivazioni che possono averli determinati, richiedono la concretizzazione del rapporto di fiducia, molte volte ribadito, attraverso la presenza diretta nel luogo dove comunque una drammaticità, densa anche di morti, si è compiuta.



Ancor più indietro lo sguardo si rivolge alle cause e allo svolgersi nel corso dei giorni degli eventi. Certamente essi si collocano all'interno dell'emergenza che l'Italia sta vivendo a causa della pandemia del Covid-19. Ma, la paura del contagio è diventata all'interno dei luoghi chiusi in quanto destinati alla privazione della libertà di chi in essi è ospitato, un elemento aggiuntivo di ansia che ha moltiplicato quella vissuta al di là delle mura e dei cancelli che li separano dal resto della collettività. Ancora di più la doppia ansia è divenuta palpabile in carcere perché si è inserita in una situazione già per molti aspetti critica.

Il nostro sistema detentivo infatti, indipendentemente dalla contingenza epidemica, viveva la problematicità di un sovraffollamento endemico, soltanto ciclicamente attutito da qualche sporadico provvedimento, subito rimpiazzato dal desiderio di rinchiudere ogni difficoltà del vivere sociale. In qualche Istituto la presenza triplicava i posti disponibili. Il 'distanziamento sociale' tanto invocato da tutti gli esperti per limitare il contagio ovunque – e, quindi, anche in carcere – è apparso a chi ne sentiva annunciare la necessità, seduto all'interno di una stretta e affollata camera detentiva, un messaggio tristemente ironico.

Su queste preesistenti difficoltà e ansie ha agito una comunicazione sbagliata, tendente a presentare le misure che necessariamente si stavano per adottare come totalmente preclusive di ogni possibilità di contatto con l'esterno e di proseguimento di percorsi avviati: non solo, comprensibilmente, niente colloqui con persone care cui peraltro era impedito il muoversi nel territorio, ma anche niente più semilibertà o permessi o attività che vedesse il supporto di figure esterne. E da qualche parte, ci si era incamminati lungo questa strada.

Così quando l'8 marzo si è avuta notizia dell'approvazione del decreto legge che, invece, limitava soltanto e per quindici giorni i colloqui con le persone di riferimento e annunciava la loro sostituzione con l'incremento dei contatti telefonici e l'utilizzo di videochiamate, la sensazione è stata quella dell'avvio dell'annunciata segregazione totale. A Modena, si è temporalmente connessa con l'annuncio del primo caso accertato di positività di una persona detenuta.

Molte sono state le narrazioni successive di quanto avvenuto negli Istituti con varia intensità e violenza. Molto si è guardato al rapido dilagare delle proteste, spesso con la ricorrente idea italica di un grande regista che regoli quei fenomeni che non si riescono a leggere nel loro spontaneo riprodursi in più luoghi e con accentuata contestualità. Come sempre, non è da escludere che nel corso degli eventi, la criminalità organizzata possa essersi infiltrata nell'evoluzione dei fatti, in alcuni contesti. Certamente le motivazioni all'origine non sono state lette dal Garante nazionale come attuazione di un piano preordinato. Né può essere trascurato il fatto incontestabile che la maggior parte delle persone detenute non ha preso parte ai disordini e alle violenze: la stima è circoscritta a poche migliaia di partecipanti su una popolazione detenuta che allora superava i sessantamila.

Molto importante è stata la mediazione locale di alcuni direttori, comandanti e provveditori regionali dell'Amministrazione penitenziaria; così come quella di alcuni magistrati e garanti. In quelle situazioni si è sanato il deficit di comunicazione e si sono prospettate le ipotesi di riduzione della difficoltà che indubbiamente la nuova realtà di separazione da altre figure e, in particolare, dai propri affetti, stavano per determinare.

Molto importante è stata la mediazione locale di alcuni direttori, comandanti e provveditori regionali dell'Amministrazione penitenziaria; così come quella di alcuni magistrati e garanti. In quelle situazioni si è sanato il deficit di comunicazione e si sono prospettate le ipotesi di riduzione della difficoltà che indubbiamente la nuova realtà di separazione da altre figure e, in particolare, dai propri affetti, stavano per determinare.



Nel corso di un anno

Restano molte macerie. Quelle concrete delle persone decedute, delle sezioni devastate e dell'inagibilità soprattutto dei possibili spazi comuni e del loro riflesso anche sull'accentuazione della limitatezza dei posti disponibili, del non accesso all'aria per oltre un mese di qualche centinaio di persone nell'Istituto bolognese per impossibilità di recarsi ai cortili in condizioni di sicurezza, dei trasferimenti improvvisi di persone che, in taluni casi, non avevano partecipato agli eventi. Accanto, restano le macerie, supposte e riferite da molti, relative a trattamenti non conformi al principio d'intangibilità delle persone una volta che queste siano riportate sotto controllo: episodi denunciati da molte parti e che, nonostante la necessaria cautela dell'effettivo accertamento, rimangono sempre per un sistema detentivo un'ombra che si proietta su quella grande maggioranza di coloro che agiscono in piena conformità alla legge anche quando devono ricorrere all'uso legittimo della forza.

Restano anche macerie nell'opinione pubblica, già ansiosa e che cerca di non doversi far carico anche di questa ulteriore ansia e che per questo rischia di riporre il dibattito sul perché e come punire chi ha commesso un reato in quel limbo in cui nulla induce a riflettere: basta buttare le chiavi. Questa può essere la più grave delle macerie se analizzata nella prospettiva della quotidiana costruzione democratica della vita civile: perché la democrazia non è mai raggiunta una volta per sempre e si nutre anche della capacità di uscire da eventi drammatici guardando verso una ricostruzione che non perda nulla delle acquisizioni raggiunte prima di un'emergenza e che da tale esperienza tragga capacità di costruire un orizzonte più solido. Certamente non affievolito.

Restano anche macerie nell'opinione pubblica, già ansiosa e che cerca di non doversi far carico anche di questa ulteriore ansia e che per questo rischia di riporre il dibattito sul perché e come punire chi ha commesso un reato in quel limbo in cui nulla induce a riflettere: basta buttare le chiavi. Questa può essere la più grave delle macerie se analizzata nella prospettiva della quotidiana costruzione democratica della vita civile: perché la democrazia non è mai raggiunta una volta per sempre e si nutre anche della capacità di uscire da eventi drammatici guardando verso una ricostruzione che non perda nulla delle acquisizioni raggiunte prima di un'emergenza e che da tale esperienza tragga capacità di costruire un orizzonte più solido. Certamente non affievolito.



10. La nuova emergenza

Nella comunità chiusa e al tempo stesso altamente permeabile del carcere, il problema della pandemia ha fatto irruzione restituendo immediatamente una rappresentazione emblematica dell'effetto dirompente sulla vita ordinaria delle persone. Incidendo su situazioni già iscritte in parametri limitativi, fisici e regolamentari, il pericolo del contagio nel suo manifestarsi ha così messo subito in evidenza esigenze, rischi e conseguenze sulla quotidianità.

Parallelamente a quanto avveniva nell'intero Paese – e nel mondo intero –, impreparato ad affrontare una pandemia delle dimensioni di quella provocata dal Covid-19, l'emergenza sanitaria ha messo il sistema penitenziario di fronte alle pre-esistenti carenze e criticità che enfatizzavano la sua inadeguatezza a far fronte al fenomeno che si stava presentando: sovraffollamento degli Istituti, mancanza di spazi destinabili alle necessità sanitarie, diffuso degrado strutturale e igienico in molte aree detentive, debolezza del servizio sanitario.

La situazione, che richiedeva estrema tempestività di interventi, è stata affrontata sul piano legislativo nel suo complesso, agendo fondamentalmente su due fronti: la prevenzione dell'ingresso del contagio nel carcere e la riduzione della densità della popolazione detenuta. Questa agli inizi di marzo superava le 61.000 presenze a fronte di una capienza effettiva di poco più di 47.000 posti. Numeri più ristretti sono apparsi subito quale obiettivo per la praticabilità dell'opera di contenimento della diffusione del contagio e al contempo per l'individuazione di spazi destinati all'isolamento sanitario e alle quarantene che presumibilmente sarebbero stati a breve necessari.

Il primo fronte ha visto la messa in opera di una serie progressiva ed eterogenea di provvedimenti, da parte dell'Amministrazione penitenziaria e dalle Autorità di governo, destinati a limitare al massimo possibile l'accesso dall'esterno di persone diverse dagli operatori e la circolazione da un Istituto all'altro, per trasferimento delle persone detenute. Provvedimenti che si sono connessi, sia per gli effetti prodotti, sia per gli impliciti richiami, a quelli che nel periodo centrale della prima fase dell'emergenza hanno impedito il libero movimento delle persone e la chiusura di tutte le attività, produttive, commerciali, sociali, di studio, ricreative. Come nel mondo libero, così in quello del carcere, si sono interrotti i contatti con i familiari, si sono sospese le attività trattamentali, quelle di socialità, educative, di studio e di lavoro. Il carcere è divenuto un mondo 'vuoto', chiuso pur rimanendo aperto ai molti che ogni giorno vi entravano per assicurare i servizi essenziali.

Nell'urgenza dettata dall'improvviso dilagare del contagio, l'Amministrazione penitenziaria centrale e talune sue articolazioni regionali, in particolare quelle delle aree più colpite, hanno preceduto, con proprie circolari, le disposizioni che sarebbero state dettate dal Governo: così, il 22 febbraio il Dap ha invitato le Direzioni degli Istituti a non consentire l'accesso dall'esterno di persone (familiari,

Parallelamente a quanto avveniva nell'intero Paese – e nel mondo intero –, impreparato ad affrontare una pandemia delle dimensioni di quella provocata dal Covid-19, l'emergenza sanitaria ha messo il sistema penitenziario di fronte alle pre-esistenti carenze e criticità che enfatizzavano la sua inadeguatezza a far fronte al fenomeno che si stava presentando: sovraffollamento degli Istituti, mancanza di spazi destinabili alle necessità sanitarie, diffuso degrado strutturale e igienico in molte aree detentive, debolezza del servizio sanitario.



Nel corso di un anno

insegnanti, personale esterno, volontari...) provenienti da alcuni comuni⁷⁵ e il 23 e 24 febbraio il Provveditorato dell'Emilia-Romagna e delle Marche ha disposto, con il primo atto⁷⁶, l'attivazione di interlocuzione con la Magistratura di sorveglianza per la riduzione o sospensione di benefici e semilibertà al momento goduti da persone detenute e con il secondo atto⁷⁷ la sospensione dal 1° marzo in tutti gli Istituti del territorio di competenza di ogni attività trattamentale, di natura culturale, ludica o sportiva per cui fosse previsto l'accesso della comunità esterna, nonché la sospensione dei colloqui tra detenuti e familiari. Alle singole Direzioni veniva affidata la predisposizione di forme compensative di contatto, attraverso la corrispondenza telefonica o le videochiamate. Disposizioni, queste, che vengono riprese, ma in forme variamente modulate, da altri Provveditorati, che in più situazioni non chiudono alla fruizione dei benefici. Con circolare del 25 febbraio⁷⁸, il Dipartimento ha emanato alcune indicazioni di carattere profilattico e di contenimento degli accessi, senza interferire, comunque, con il tema della semilibertà e delle attività trattamentali. Temi questi che vengono invece affrontati nell'ulteriore nota del giorno successivo⁷⁹, diretta a dieci regioni (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Sicilia), che indica, sulla scia dell'impostazione emiliana, che possa «risultare funzionale ed idoneo assumere provvedimenti che tendano a: a) sospendere le attività trattamentali, per le quali sia previsto o necessario l'accesso della comunità esterna; b) contenere le attività lavorative esterne e quelle interne per le quali sia prevista la presenza di persone provenienti dall'esterno; c) sospendere i colloqui con i familiari o terze persone, diverse dai difensori, [...]»⁸⁰.

Nel contesto di questi primi interventi amministrativi, che hanno compreso anche la creazione di reparti per l'isolamento sanitario e la limitazione dei trasferimenti nei territori più interessati dall'emergenza sanitaria, oltre all'adozione delle necessarie misure igieniche e alla fornitura dei presidi di protezione individuale, si è inserita l'azione del Legislatore con il primo dei provvedimenti che avrebbero progressivamente inciso sulla vita all'interno degli Istituti di pena, per adulti e per minori: il decreto-legge 2 marzo 2020 n. 9 dispone per gli Istituti della Lombardia e del Veneto la sostituzione dei colloqui visivi con familiari e altre persone con comunicazioni telefoniche, anche

75. Nota del Dap del 22 febbraio 2020 n. 00611554, *Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio da coronavirus*.

76. Lettera del Provveditorato regionale per l'Emilia-Romagna e Marche alle Direzioni degli Istituti e ai Presidenti delle Corti d'appello e dei Tribunali di sorveglianza di Bologna e Ancona del 23 febbraio 2020, prot. n. 248, *Disposizioni organizzative prevenzione diffusione Coronavirus*.

77. Lettera del Provveditorato regionale per l'Emilia-Romagna e Marche di trasmissione dell'ordinanza contingibile e urgente n. 1 del Ministro della salute d'intesa con il Presidente della Regione Emilia-Romagna alle Direzioni degli Istituti penitenziari dell'Emilia-Romagna e Marche e ai Direttori degli Uffici, del 24 febbraio 2020 prot. n. 2272.

78. Nota del Dap indirizzata ai Provveditori, ai Direttori e ai Comandanti dei reparti degli Istituti, ai Direttori e ai Comandanti dei reparti delle Scuole e degli Istituti di istruzione e a tutto il personale in servizio del 25 febbraio 2020 n. 0065630, *Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da Coronavirus*.

79. Nota del Dap indirizzata ai Provveditori, ai Direttori e ai Comandanti dei reparti degli Istituti penitenziari delle Regioni indicate nel testo del 26 febbraio 2020 n. 0067298, *Indicazioni specifiche per la prevenzione del contagio da Coronavirus*.

80. Nota, 26 febbraio cit.



oltre i limiti ordinariamente previsti, e con videochiamate.

L'estensione di tale misura su tutto il territorio nazionale, fino alla data del 22 marzo, è stata disposta pochi giorni dopo, con il decreto-legge 8 marzo 2020 n. 11 cui hanno fatto seguito le note manifestazioni di protesta negli Istituti penitenziari e il connesso esito drammatico. Certamente, non hanno giovato al mantenimento della calma le disposizioni precedenti che avevano indotto a credere che sarebbe stata sospesa anche la semilibertà. Parallelamente, le disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio del 9 marzo determinano, sempre sul territorio nazionale, la sospensione di ogni attività, salvo quelle essenziali, e in particolare di quelle che si conducono in carcere con l'intervento di operatori esterni. Infine, l'ulteriore divieto di spostamento dal Comune di attuale permanenza imposto a tutta la popolazione con il decreto del Presidente del Consiglio del 22 marzo⁸¹, di fatto, determina la proroga della sospensione dei colloqui visivi fino alla data del 3 aprile: l'obiettivo di tutela dell'intera popolazione dal rischio di diffusione del contagio attraverso gli spostamenti urbani ed extraurbani e i contatti interpersonali mette su un paradossale piano comune la popolazione detenuta e quella libera.

In tale occasione, il Garante nazionale, facendosi carico della particolare situazione di isolamento dal mondo esterno che si stava producendo nelle carceri e dei rischi di nuove manifestazioni di disagio e di sconforto che ne potevano derivare, in collaborazione con il portavoce dei Garanti territoriali, trasmette un messaggio di informazione e di spiegazione delle misure adottate alla popolazione detenuta⁸², assicurando l'impegno di tutti i Garanti a vigilare sul potenziamento delle forme alternative di comunicazione disposto dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria insieme alle altre misure destinate a supplire alla mancanza di contatti con i riferimenti familiari (gratuità dei servizi di lavanderia, spedizione di bonifici online, aumento dei limiti di spesa per ciascun detenuto, servizi di spedizione postale di pacchi...)⁸³.

In tale occasione, il Garante nazionale, facendosi carico della particolare situazione di isolamento dal mondo esterno che si stava producendo nelle carceri e dei rischi di nuove manifestazioni di disagio e di sconforto che ne potevano derivare, in collaborazione con il portavoce dei Garanti territoriali, trasmette un messaggio di informazione e di spiegazione delle misure adottate alla popolazione detenuta, assicurando l'impegno di tutti i Garanti a vigilare sul potenziamento delle forme alternative di comunicazione disposto dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria insieme alle altre misure destinate a supplire la mancanza di contatti con i riferimenti familiari (gratuità dei servizi di lavanderia, spedizione di bonifici online, aumento dei limiti di spesa per ciascun detenuto, servizi di spedizione postale di pacchi...).

La situazione di sospensione dell'ordinaria vita all'interno delle carceri si è protratta fino ai primi giorni di maggio in cui si sta ultimando questa Relazione, in forza dei successivi atti del Governo che hanno prorogato la sospensione dei movimenti e delle attività per tutta la popolazione italiana: il 26 aprile, nel decreto del Presidente del Consiglio – efficace fino al 18 maggio – che ha previsto una più ampia possibilità di circolazione delle persone, è espressamente mantenuta la

81. Decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro della salute, sentiti i Ministri coinvolti e il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni del 22 marzo 2020.

82. <https://www.youtube.com/watch?v=jPjY6V2kf2M>.

83. Nota del Dap ai Direttori e ai Comandanti dei reparti degli Istituti penitenziari del 21 marzo 2020, n. 0096018, *Colloqui detenuti con i propri familiari*.



Nel corso di un anno

sostituzione dei colloqui visivi con le altre forme di comunicazione a distanza, con l'evidente obiettivo di evitare l'impatto delle visite in strutture non ancora predisposte adeguatamente ad accoglierle e a disciplinarle in termini tali da assicurare le misure di prevenzione che la pandemia fa ritenere ancora necessarie. La ripresa graduale dei colloqui inizia il 18 maggio⁸⁴.

Il secondo fronte, quello predisposto alla riduzione della densità della popolazione detenuta, è stato circoscritto alle previsioni degli articoli 123 e 124 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 che hanno introdotto nell'impianto dell'ordinamento penitenziario, rispettivamente, una modalità speciale di accesso alla detenzione domiciliare e l'estensione delle licenze concesse alle persone ammesse alla semilibertà, entrambe fino al 30 giugno.

Il secondo fronte, quello predisposto alla riduzione della densità della popolazione detenuta, è stato circoscritto alle previsioni degli articoli 123 e 124 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 che hanno introdotto nell'impianto dell'ordinamento penitenziario, rispettivamente, una modalità speciale di accesso alla detenzione domiciliare e l'estensione delle licenze concesse alle persone ammesse alla semilibertà, entrambe fino al 30 giugno.

La prima previsione, di cui è stata stabilita l'efficacia temporanea fino al 30 giugno, interviene sulla misura della detenzione domiciliare prevista dalla legge 26 novembre 2010 n. 199 e successiva modifica, introducendo una procedura semplificata per la concessione, con l'eliminazione dei vincoli derivanti dall'accertamento sul pericolo di fuga e di reiterazione del reato, ponendo, tuttavia, ulteriori parametri di esclusione dalla sua applicazione a una serie di soggetti, nonché l'obbligo di applicazione del braccialetto elettronico per i casi in cui la pena da scontare superi i sei mesi.

Il Garante nazionale, pur con riserve circa la previsione dell'applicazione del braccialetto elettronico, certamente dipendente dalla disponibilità e dalla effettiva applicabilità alla realtà domiciliare dei potenziali fruitori, ha da subito rilevato che si è trattato di un primo passo importante, soprattutto da un punto di vista culturale, nella direzione dell'obiettivo di ridurre quella densità di popolazione detenuta negli Istituti che, nell'occasione dell'emergenza sanitaria, dava con evidenza il segno della sua insostenibilità. Un primo passo, quindi, cui avrebbero dovuto seguirne altri più incisivi anche al fine di affrontare una criticità sistemica che richiede un ripensamento complessivo sull'esecuzione delle pene e sulla unicità della pena carceraria come sistema di risposta alla commissione del reato. Il tema del panpenalismo e della bulimia carceraria che da sempre affliggono il nostro sistema penale avrebbero potuto – e tuttora potrebbero – cogliere, dalla negatività del misurarsi con un evento inatteso come la pandemia, la necessaria spinta a un ripensamento non limitato alla contingenza.

84. La previsione è contenuta nell'articolo 4 del decreto-legge 10 maggio 2020 n. 29, che nei giorni di redazione di questa Relazione è in corso di conversione in legge. Analogamente, è in corso di conversione il decreto-legge 30 aprile 2020 n. 28. Entrambi i decreti, sui quali il Garante nazionale sta esprimendo i propri pareri, non sono oggetto di analisi in questa Relazione né lo è il tema principale da cui essi sono scaturiti, concernente la supposta necessità di predisporre strumenti di ulteriore acquisizione di pareri degli organi inquirenti nonché di revisione dei provvedimenti adottati dalla Magistratura di sorveglianza di concessione della detenzione domiciliare e/o della sospensione obbligatoria o facoltativa dell'esecuzione penale, legati alla potenziale predisposizione al contagio, quando tali provvedimenti riguardino persone condannate per reati di criminalità organizzata. Analoga previsione è introdotta per i provvedimenti di sostituzione della custodia cautelare in carcere per le stesse categorie di imputati.



La novità legislativa introdotta, come era prevedibile, ha prodotto effetti diretti piuttosto contenuti, ma ha certamente dato l'avvio a un orientamento generale da parte della Magistratura di sorveglianza che, anche trattando con la tempestività dovuta le istanze giacenti da tempo, ha contribuito con i propri provvedimenti alla consistente riduzione delle presenze in carcere che si è prodotta tra i mesi di marzo e di maggio⁸⁵. Alla data del 9 maggio 2020 le persone detenute in carcere erano 52.718 con una riduzione dal 18 di marzo, giorno della entrata in vigore del decreto-legge, di circa 7.000 persone e complessivamente di circa 8.500 persone dall'inizio dell'emergenza sanitaria. Un numero certamente determinato anche dalla flessione degli ingressi in carcere, dovuta al minor numero di reati commessi nel periodo del *lockdown* e all'adozione contenuta di misure cautelari, secondo l'opportuno suggerimento pronunciato dal Procuratore generale della Corte di Cassazione⁸⁶. Nel sistema penale minorile, da sempre in Italia molto contenuto nella sua porzione di collocazione negli Istituti penali minorili e ampio in quella di assegnazione a comunità esterne, il numero di coloro che sono negli Ipm è passato da 382 al 31 dicembre 2019 (di cui 165 di minore età) a 294 (di cui 127 di minore età) al 30 aprile di quest'anno.

L'esito più rilevante, sul piano sistematico, della normativa d'emergenza, ancorché indiretto, è stato, dunque, quello di far risultare da un lato che l'operatività degli Organi giudiziari è il fattore principale nella regolamentazione dell'affollamento nelle carceri, dall'altro che un'altra forma di esecuzione della pena, diversa dalla detenzione in carcere, è non solo possibile, ma anche efficace e giusta. La difficoltà estrema di applicazione della misura prevista alle persone senza una stabile dimora e impossibilitate a usufruire per tale motivo di quanto normativamente previsto ha fatto emergere un terzo fattore: quello della responsabilità del territorio e degli esiti del progressivo smantellamento delle reti protettive territoriali che dovrebbero dare supporto alle persone socialmente più deboli per non rendere anche l'esecuzione penale un elemento di accentuazione della iniquità⁸⁷. Il permanere in carcere a tutt'oggi di 962 persone che sono state condannate a una pena inferiore a un anno è indicatore eloquente di tale criticità.

C'è sempre un elemento di positività che si può ereditare da un'esperienza drammatica come quella della pandemia che ha ferito il Paese: la riflessione che si è prodotta sull'esecuzione della pena e le sue realizzazioni concrete lo sono certamente. Sarebbe un errore drammatico lasciarsele alle spalle insieme con l'emergenza, una volta che sarà superata.

85. Alla data odierna (9 maggio 2020) le detenzioni domiciliari concesse dopo il 18 marzo sono state 3188, 381 delle quali con applicazione del braccialetto elettronico. Le rimanenti 2807 si suddividono tra quelle concesse in base alla pre-esistente legge e quelle che hanno riguardato persone con un residuo di pena inferiore ai sei mesi.

86. Nota del Procuratore generale della Corte di cassazione, Giovanni Salvi, ai Procuratori generali presso le Corti d'appello del 1° aprile 2020, avente per oggetto *Il pubblico ministero e la riduzione della presenza carceraria durante l'emergenza coronavirus*.

87. Per venire incontro alla difficoltà inerente alla non concessione della misura in ragione dell'assenza di domicilio, sia il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità sia la 'Cassa delle ammende' hanno predisposto stanziamenti, nel secondo caso molto rilevanti, per operare con il Terzo settore al fine di predisporre possibilità di temporanea ospitalità alle persone inviate in detenzione domiciliare e prive di sostentamento.



11. Nuovi standard internazionali per la pandemia

La diffusione pandemica del Covid-19 non poteva lasciare inalterato il quadro delle fonti relative alla prevenzione della tortura nei luoghi di privazione della libertà.

Limitiamoci ai principali pareri, dichiarazioni, raccomandazioni e linee guida contenuti nei vari documenti elaborati dai diversi Organismi internazionali – dell’Onu, del Consiglio d’Europa e dell’Unione europea – che si occupano di tutelare i diritti umani e che hanno dedicato uno spazio agli ambiti privati della libertà.

Considerato il mandato del Garante nazionale, conviene soffermarsi almeno su quest’ultimo parere. È un parere molto articolato, che contiene misure rivolte alle Autorità che gestiscono tutti i luoghi formalmente deputati alla privazione della libertà – dalla detenzione penale a quella amministrativa dei migranti, ai campi chiusi per rifugiati, agli ospedali psichiatrici fino a tutti gli altri ambiti, in particolare quelli sanitari –, nonché una parte dedicata alle misure che le Autorità dovranno adottare nei confronti di coloro che si trovano nei luoghi destinati alla quarantena.

A livello globale, le **Nazioni unite** sono intervenute con il *Sottocomitato per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (Spt), che ha in primo luogo espresso un parere sull’estensione del mandato dei *Meccanismi nazionali di prevenzione* (Npm) ai luoghi di quarantena obbligatoria per motivi di salvaguardia della salute pubblica e quindi anche a quelli per Covid-19⁸⁸. Lo stesso Spt, in un secondo momento, ha adottato un più generale parere rivolto a tutti gli Stati membri su come il *Sottocomitato* stesso e i vari Npm debbano continuare a esercitare il proprio mandato durante la situazione d’emergenza determinata dalla diffusione globale del Covid-19⁸⁹.

Considerato il mandato del Garante nazionale, conviene soffermarsi almeno su quest’ultimo parere. È un parere molto articolato, che contiene misure rivolte alle Autorità che gestiscono tutti i luoghi formalmente deputati alla privazione della libertà – dalla detenzione penale a quella amministrativa dei migranti, ai campi chiusi per rifugiati, agli ospedali psichiatrici fino a tutti gli altri ambiti, in particolare quelli sanitari –, nonché una parte dedicata alle misure che le Autorità dovranno adottare nei confronti di coloro che si trovano nei luoghi destinati alla quarantena. Un’ulteriore parte è destinata proprio ai vari Npm.

La pandemia – si legge nei principi espressi dal citato documento – ha sottoposto tutta la popolazione a pesanti restrizioni, non solo rispetto alla libertà di circolazione, ma anche in generale rispetto a tutte le libertà personali. È chiaro

88. *Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to the National Preventive Mechanism of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland regarding compulsory quarantine for Coronavirus*, adopted at its 40th session (10 to 14 February 2020), in www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/2020.03.03-Advice_UK_NPM.pdf

89. *Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic*, adottato il 25 marzo 2020, in www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/AdviceStatePartiesCoronavirusPandemic2020.pdf



che nei luoghi detentivi i disagi e le criticità siano amplificati e i problemi già presenti acuiti. Si pensi, solo per fare un paio di esempi, all'affollamento delle strutture detentive che, oltre certi limiti, impedisce il distanziamento sociale previsto dalle norme o alle condizioni igieniche spesso precarie dei medesimi luoghi. Il *Sottocomitato* prende atto di come le persone private della libertà in luoghi formali rappresentino un sottoinsieme particolarmente vulnerabile, proprio a causa della situazione detentiva. Ecco perché l'attenzione e il controllo sui luoghi di privazione della libertà devono essere massimi. Per tutelare in modo efficace coloro che vi sono ospitati – e conseguentemente il mondo esterno *tout court* – bisogna far coincidere l'assoluta protezione dei diritti di tutte le persone private della libertà con quella degli stessi diritti che competono alle loro famiglie, al personale che opera in tali luoghi con funzioni di custodia, medico-assistenziale o di altro tipo.

Il *Sottocomitato* prende atto di come le persone private della libertà in luoghi formali rappresentino un sottoinsieme particolarmente vulnerabile, proprio a causa della situazione detentiva. Ecco perché l'attenzione e il controllo sui luoghi di privazione della libertà devono essere massimi.

E poi ancora il documento sottolinea l'importanza in questo periodo di due principi: il «*do no harm*» cioè il dovere di non arrecare danno – il *primum non nocere* della gnoseologia medica –, e il principio di «*equivalence of care*» – evocato dalle fonti Onu sin dagli anni Novanta⁹⁰ – in base al quale il livello di attenzione e cura verso le persone private della libertà deve essere equivalente a quello rivolto a un qualsiasi paziente. Ovviamente, l'astratta equivalenza interpretata come 'uguaglianza di prestazioni' è causa di massima iniquità quando applicata a soggetti radicalmente differenti: questa tendenza riduttiva del principio di equivalenza si riscontra molto spesso nelle Istituzioni detentive europee – e anche in Italia – laddove si argomenta che, per esempio, l'attesa prolungata delle cure mediche è pari per una persona in carcere e una nella vita libera. Così non tenendo presente che la seconda ha la possibilità di rivolgersi altrove mentre la prima non la ha. 'Equivalenza' implica uguali possibilità effettive e, conseguentemente, proattività rispetto ai soggetti più svantaggiati, al fine di recuperare quel *gap* sociale che renderebbe ipocrita altrimenti ogni discorso di *equivalence of care*.

Ancora, il Comitato Onu evidenzia la necessità e l'opportunità di operare una comunicazione trasparente: le limitazioni per motivi di salute pubblica devono essere spiegate preventivamente e in modo chiaro per evitare opacità che possano riflettersi in proteste e violenze. Infine, il documento chiarisce che, adesso come non mai, i *Meccanismi nazionali* e lo stesso *Sottocomitato* devono portare avanti il loro mandato di vigilanza, monitoraggio e visita dei luoghi di privazione della libertà perché più le strutture si chiudono verso l'esterno – anche se per motivi sacrosanti –, più si innalza il rischio di comportamenti impropri se non di veri maltrattamenti. Insomma, lo sguardo giuridico deve sapersi connettere con quello sanitario e viceversa: in questi tempi di Covid-19 è «responsabilità del Spt e dei Npm rispondere in modo innovativo e creativo alle nuove sfide che devono affrontare nell'esercizio del loro mandato definito dall'Opcat».

90. Si vedano il punto 9 dei *Basic Principles for the Treatment of Prisoners*, contenuti nella risoluzione 45/111 adottata e proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1990 secondo cui «*Prisoners shall have access to the health services available in the country without discrimination on the grounds of their legal situation*», nonché la *Partnership for Health in the Criminal Justice System*, il cui membro principale è l'Ufficio regionale per l'Europa dell'Organizzazione mondiale della sanità (Who/Europe), che si occupa di salute in carcere e i cui membri condividono, tra gli altri il fine di incoraggiare «*all prison health services, including health promotion services, to reach standards equivalent to those in the wider community*».



Nel corso di un anno

La Commissaria è intervenuta con più di una dichiarazione: il 26 marzo chiedeva «il rilascio degli immigrati detenuti durante la crisi del Covid-19 nella massima misura possibile», il 2 aprile ricordava che «le persone con disabilità non devono essere trascurate nella lotta contro il Covid-19», il 6 aprile raccomandava la necessità di «misure urgenti per proteggere i diritti dei detenuti in Europa», il 16 aprile ammoniva gli Stati a «garantire il salvataggio in mare e consentire lo sbarco sicuro durante la crisi del Covid-19»; infine, con una lettera del 5 maggio esortava «Malta ad adempiere ai suoi obblighi di salvare vite in mare, a garantire uno sbarco rapido e sicuro e a indagare su accuse di ritardo o mancata risposta a situazioni di pericolo».

Due giorni prima del parere del *Sottocomitato*, l'*Organizzazione mondiale della sanità* aveva pubblicato una 'guida provvisoria' intitolata *Preparazione, prevenzione e controllo del COVID-19 nelle carceri e in altri luoghi di detenzione*⁹¹. Mentre nello stesso giorno, l'*Alto commissario delle Nazioni*

Unite per i diritti umani, Michelle Bachelet, rilasciava uno *statement* in cui invocava «Azioni urgenti per prevenire il COVID-19 'che dilaga nei luoghi di privazione della libertà'»⁹². Il 9 aprile lo stesso *Alto commissario* rilasciava un'altra dichiarazione in un *briefing* informale presso il *Consiglio per i diritti umani* delle Nazioni Unite, in cui sottolineava che «il Covid è un 'test colossale di leadership' che richiede un'azione coordinata»⁹³.

A livello regionale il **Consiglio d'Europa** si è espresso soprattutto attraverso il *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti* (Cpt), la Commissaria per i diritti umani Dunja Mijatović, il Segretario generale Marija Pejčinović Burić e il *Comitato europeo di bioetica*. Il Cpt è tempestivamente uscito con uno *Statement of principles* in cui sono condensati dieci *Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell'ambito della pandemia del coronavirus (COVID-19)* tra cui spicca il decimo, dedicato alla doverosa prosecuzione delle attività dei Meccanismi preventivi⁹⁴.

La Commissaria è intervenuta con più di una dichiarazione: il 26 marzo chiedeva «il rilascio degli immigrati detenuti durante la crisi del Covid-19 nella massima misura possibile»⁹⁵, il 2 aprile ricordava che «le persone con disabilità

91. *Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention. Interim guidance (15 March 2020)*, in www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/434026/Preparedness-prevention-and-control-of-COVID-19-in-prisons.pdf?ua=1 Pubblicata il 23 marzo 2020.

92. *Urgent action needed to prevent COVID-19 "rampaging through places of detention"*, in www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=E

93. *COVID is "a colossal test of leadership" requiring coordinated action, High Commissioner tells Human Rights Council* in <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25785&LangID=E>

94. *Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic (issued on 20 March 2020)*, in <https://rm.coe.int/16809cfa4b>. Il principio n. 10) sottolinea che: «Il monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale da parte di organi indipendenti, quali i meccanismi di prevenzione nazionale (NPM) e il CPT, rimane una tutela fondamentale per la prevenzione dei maltrattamenti. Gli Stati devono pertanto continuare a garantire l'accesso agli organi di monitoraggio in tutti i luoghi di privazione della libertà personale inclusi quelli in cui le persone vengono messe in quarantena. Spetta tuttavia agli organi di monitoraggio adottare ogni precauzione in ottemperanza del principio 'primum non nocere', in particolare nei confronti di persone anziane o con patologie mediche preesistenti».

95. *Commissioner calls for release of immigration detainees while Covid-19 crisis continues*, in <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-for-release-of-immigration-detainees-while-covid-19-crisis-continues>



non devono essere trascurate nella lotta contro il Covid-19»⁹⁶, il 6 aprile raccomandava la necessità di «misure urgenti per proteggere i diritti dei detenuti in Europa»⁹⁷, il 16 aprile ammoniva gli Stati a «garantire il salvataggio in mare e consentire lo sbarco sicuro durante la crisi del Covid-19»⁹⁸; infine, con una lettera del 5 maggio esortava «Malta ad adempiere ai suoi obblighi di salvare vite in mare, a garantire uno sbarco rapido e sicuro e a indagare su accuse di ritardo o mancata risposta a situazioni di pericolo»⁹⁹.

La Segretaria generale del Consiglio d'Europa il 7 aprile diffondeva un documento informativo contenente un «*toolkit* per gli Stati membri sul rispetto della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani nel quadro della crisi sanitaria da Covid-19»¹⁰⁰. Il 14 aprile era la volta del Comitato di bioetica che pubblicava uno *statement* contenente «considerazioni sui diritti umani relative alla pandemia di Covid-19»¹⁰¹.

Concludiamo con un altro documento di livello regionale, questa volta dell'**Unione europea**, che non è una raccolta di *standard* quanto un *report* sulle misure prese dai 27 attuali Paesi d'Europa per proteggere la salute pubblica durante la pandemia¹⁰². Lo citiamo perché nel presentarlo, il direttore dell'Agencia Ue per i diritti fondamentali (Fra), l'irlandese Michael O'Flaherty, ha tenuto a evidenziare che se da una parte «sono necessarie forti risposte pubbliche sul piano sanitario», dall'altra ha affermato: «noi possiamo proteggere la salute e rispettare i diritti umani. Non è un gioco a somma zero»¹⁰³. Quindi, più rispetteremo i diritti umani, migliori saranno le strategie di salute pubblica. Come in un 'gioco cooperativo' dove gli attori sono i vari Organismi: nazionali, regionali, globali.

96. *Persons with disabilities must not be left behind in the response to the COVID-19 pandemic*, in <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/persons-with-disabilities-must-not-be-left-behind-in-the-response-to-the-covid-19-pandemic>

97. *COVID-19 pandemic: urgent steps are needed to protect the rights of prisoners in Europe*, in <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/covid-19-pandemic-urgent-steps-are-needed-to-protect-the-rights-of-prisoners-in-europe>

98. *States should ensure rescue at sea and allow safe disembarkation during the COVID-19 crisis*, in <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/states-should-ensure-rescue-at-sea-and-allow-safe-disembarkation-during-the-covid-19-crisis>

99. *Commissioner urges Malta to meet its obligations to save lives at sea, ensure prompt and safe disembarkation, and investigate allegations of delay or non-response to situations of distress*, in <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-malta-to-meet-its-obligations-to-save-lives-at-sea-ensure-prompt-and-safe-disembarkation-and-investigate-allegations-of-delay-or-no>

100. *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states*, in <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809ef40>

101. *DH-BIO Statement on human rights considerations relevant to the COVID-19 pandemic*, in <https://rm.coe.int/inf-2020-2-statement-covid19-e/16809e2785>

102. *Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications - Bulletin 1*, in <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1>

103. *Protect human rights and public health in fighting COVID-19*, in <https://fra.europa.eu/en/news/2020/protect-human-rights-and-public-health-fighting-covid-19>



Soggettività





Come nei 'falsi amici' che assediano spesso le nostre traduzioni dalla lingua inglese e che producono imbarazzanti testi, così anche nel linguaggio di descrizione dei fenomeni sociali e delle contraddizioni che da essi emergono si rischia di utilizzare dei termini impropri. Non del tutto distanti per analogia linguistica da quelli che più propriamente dovrebbero designare tali fenomeni, ma radicalmente diversi nei loro significati profondi. Il valore semantico delle parole e delle frasi non accetta però approssimazioni quando queste devono connotare situazioni complesse che riguardano le interazioni tra individui, gruppi e aggregazioni sociali all'interno della scena pubblica, perché da tale valore semantico discendono coesistenza o conflitto tra realtà diverse e, conseguentemente, derivano le politiche attraverso cui viene o meno sostenuta la prima e ridotto il secondo.

L'uso improprio di termini e locuzioni varie è del resto un costruttore di culture diffuse, mentre, per dirla con Albert Camus «quando si comincia a nominare bene le cose, diminuisce il disordine e la sofferenza che c'è nel mondo». Così si alternano spesso in molti commenti di ambito non strettamente scientifico i riferimenti alla persona o all'individuo o ancora al soggetto per definirne diritti, potenzialità e anche doveri. Termini, questi, che per molti versi sono affini, ma certamente non sinonimi perché se nel nostro riferirci all'individuo sottolineiamo l'unicità di ciascuno e, al più, l'elaborazione di una maturità che prende atto della propria singolarità, è nel riferirci alla persona a prendere forza il rapporto relazionale che dà la dimensione a ognuno di noi come elemento singolarmente considerato. La persona in un certo senso è il nostro essere sì individuo, ma percepito però nel rapporto di vita interagente con altri e come tale da essi compreso. Nell'uso linguistico e concettuale dell'era moderna il termine soggetto diviene poi indicativo dell'attività senziente, per denotare la capacità cosciente, contrapposta a quella del mero oggetto.

Da queste distinzioni nascono accentuazioni diverse e modi diversi di misurarsi con ciò che questi termini indicano, così come i sostantivi che da essi derivano. Nasce anche la volontà di tenere insieme – seppure con ruoli diversi – tutti e tre i termini quando ci si riferisce a chi è privato della libertà personale. Riconoscendone l'assoluta unicità individuale, comprendendo l'imprescindibilità della sua assunzione come persona e quindi della sua collocazione non al di fuori, ma all'interno di qualsiasi universo di discorso che sappia rispecchiarsi nella sua condizione e, infine, rapportandosi al suo essere soggetto in grado di costruzione di conoscenza e autonomia, con una propria storia, fosse anche di sconfitta, ma sempre espressione del suo complessivo sentire e agire. Per questo, parliamo delle persone private della libertà considerandone ciascuna sia individualmente, sia collettivamente nello schema relazionale in cui è contingentemente collocata e in quello della sua vita oltre i limiti che la privazione impone. Parliamo della sua soggettività.

Sulle diverse soggettività abbiamo posto l'attenzione della parte di riflessione della Relazione al Parlamento di quest'anno. Se quella dello scorso anno poneva la sua centralità nei diversi 'luoghi' dove tale privazione si realizza – a volte luoghi a ciò deputati, altre volte luoghi che a tale funzione sono stati di fatto destinati da una situazione verificatasi – la Relazione che si sviluppa in queste pagine pone il centro nelle diverse soggettività che in tali luoghi si evidenziano. Distinte tra loro per ruolo, funzione, ragione del proprio trovarsi in quei luoghi, ma unite dalla complessiva interconnessione che proprio questi luoghi determinano.

Le riflessioni che seguono si articolano innanzitutto attraverso i punti di vista di alcuni osservatori esterni al Garante che da prospettive diverse si interrogano sulla persona, la sua concettualizzazione, le connotazioni e diritti che definiscono tale concetto, e le declinazioni che a tutto ciò pone la restrizione della libertà; così come gli interrogativi che sorgono a chi attorno alla persona deve normare: sempre alla ricerca di come non perdere mai il riconoscimento della sua soggettività. Nelle pagine successive abbiamo poi cercato di interrogarci su varie attribuzioni che al sostantivo persona vengono poste o dalla materialità della propria condizione o da quella in cui viene a trovarsi all'interno di quelle varie strutture monitorate dal Garante nazionale; infine, in un gioco di simmetria, anche le implicite attribuzioni date alla persona dal suo dover agire per limitare o per prendersi cura della libertà di altre persone. Così, accanto alle attribuzioni dell'essere persona anziana, vulnerabile o bisognosa di cura, quelle determinate dal proprio comportamento e, infine, quelle di chi ha il compito di determinare per altre persone nuove attribuzioni. Buona lettura.



12. La persona nella sua libertà

di Marco Ruotolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre e Prorettore con delega per i rapporti con scuole, società e istituzioni. Dirige il Master di II livello in Diritto penitenziario e Costituzione, giunto alla settima edizione.

All'origine, il termine *persona* (dal greco *prosopon*) ha un significato 'teatrale', indica la *maschera* e poi il ruolo a essa attribuito, la 'parte', la funzione che taluno spiega. Quest'origine ha in un certo senso condizionato anche la progressione della riflessione giuridica: dall'uomo in quanto entità fisica reale all'uomo in quanto entità giuridicamente rilevante, fino all'emergere, tra la fine del XVIII e il XIX secolo, della figura del *subiectum iuris*¹. L'uomo finisce per essere riguardato come soggetto di diritto e i diritti soggettivi come predicati della sua esistenza. Ma, l'essere capace di diritti è qualità che il diritto positivo può anche riconoscere a 'soggetti artificiali', quali, anzitutto, le corporazioni e le fondazioni, attraverso un procedimento che Savigny avrebbe definito di 'finzione'². Si sviluppa, anche con altri fondamenti teoretici, la nozione di 'persona giuridica', ammettendosi che il Legislatore possa fingere «in un'associazione di uomini o in un insieme di beni la esistenza di un'unità, considerata anch'essa 'persona' e come tale assunta a soggetto di diritto»³.

La progressione della riflessione giuridica, che inevitabilmente si accompagna all'evoluzione della storia, conduce verso un'astrazione della soggettività funzionale al pieno, reale, riconoscimento dei diritti soltanto a favore di alcuni. Il *soggetto* diviene senz'altro centro di imputazione di diritti e di doveri, si definisce, quando uomo, *formalmente* libero ed eguale, ma in una prospettiva ancora lontana dalla concretezza del *reale*. Il riferimento è al paradigma individualista proprio delle dichiarazioni settecentesche dei diritti e delle costituzioni ottocentesche, che ampliano indiscutibilmente la sfera degli interessi giuridicamente tutelati, ma interessano una cerchia ancora ristretta dal punto di vista degli effettivi destinatari, per lo più riconducibili agli appartenenti alla classe borghese.

Sarà con il superamento dello Stato monoclasse, indotto dalle trasformazioni economico-sociali dell'inizio del XX secolo e sostenuto dalle lotte dei neonati sindacati e partiti di massa, che quel modello non potrà più funzionare. È in quel momento storico che si avvertirà il bisogno di ritornare alla *persona*, di reinventare il concetto, abbandonando la 'maschera' per lasciare emergere la persona per ciò che è⁴. Attorno ai principi di dignità e di libertà della persona, ritenuti imprescindibili nel dopo

1. Per approfondimenti si rinvia a Riccardo Orestano, *Il «problema delle persone giuridiche» in diritto romano*, vol. I, Giappichelli, Torino, 1968, pp. 10 ss.

2. Friedrich K. von Savigny, *Sistema del diritto romano attuale* (tr. di V. Scialoja), Torino, 1886.

3. Riccardo Orestano, *Il «problema delle persone giuridiche»*, cit., p. 24.

4. Stefano Rodotà, *Dal soggetto alla persona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, pp. 8, 19 e 20.



Auschwitz, sono costruite non a caso le principali Carte internazionali della metà del XX secolo⁵ e le più rilevanti Costituzioni europee⁶. Queste ultime, in specie quella italiana, si aprono finalmente alla società, non sono più indifferenti alle condizioni di vita della persona, pretendendo di tutelarne la libertà *reale*⁷, specie attraverso la richiesta rimozione degli ostacoli di carattere materiale che di fatto escludono la possibilità stessa della partecipazione del singolo alla vita della comunità.

Per realizzare in pratica la libertà occorre rendere effettivi i diritti. Sta in questa pretesa, che si traduce nell'affermazione del principio della giustizia sociale, il salto di qualità del costituzionalismo contemporaneo. Ciascuno «ha diritto ad avere diritti»⁸: ad essere esaltato è il principio supremo della *libertà-dignità*, che si contrappone a quello individualistico della *libertà-proprietà*⁹. Nella nostra Costituzione ciò risulta particolarmente evidente sia nella affermata «precedenza sostanziale della persona umana [...] rispetto allo Stato»¹⁰ (riconoscimento-garanzia dei diritti inviolabili, art. 2 Cost.) sia nella proclamazione della pari dignità sociale di tutti (art. 3, primo comma Cost.) sia nello specifico impegno alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.). Alla base di queste scelte di fondo vi è il valore della *libertà della persona*, che «non è soltanto singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato»¹¹. La persona non è più l'«essere astratto posto al centro delle dichiarazioni settecentesche»¹², ma, considerata nella dimensione sociale, «acquista senso e valore dal rapporto con gli altri uomini»¹³.

Per realizzare in pratica la libertà occorre rendere effettivi i diritti. Sta in questa pretesa, che si traduce nell'affermazione del principio della giustizia sociale, il salto di qualità del costituzionalismo contemporaneo. Ciascuno «ha diritto ad avere diritti»: ad essere esaltato è il principio supremo della *libertà-dignità*, che si contrappone a quello individualistico della *libertà-proprietà*.

5. Si vedano: Statuto dell'Onu del 1945, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

6. Si vedano, principalmente: il preambolo della Costituzione francese del 1946, l'art. 1 della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, gli artt. 2 e 3 della Costituzione italiana, l'art. 10 della Costituzione spagnola.

7. Peter Häberle, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale* (1983), tr. it. di Paolo Ridola, La nuova Italia scientifica, Roma, 1993, p. 49.

8. Stefano Rodotà, *Il diritto ad avere diritti*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2012, nell'esplicito richiamo alle parole di Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo* (1951), tr. it. di Amerigo Guadagnin (sull'edizione americana del 1966), Edizioni di Comunità, Milano, 1996, p. 413.

9. Franco Modugno, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 107.

10. Giuseppe Dossetti, Seduta di lunedì 9 settembre 1946, Atti della Commissione per la Costituzione – Prima Sottocommissione, Resoconto sommario, p. 323 s. Si tratta del noto ordine del giorno Dossetti nel quale si fa riferimento (punto a) all'esigenza che la Costituzione «riconosca la precedenza sostanziale della persona (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali ma anche spirituali e la destinazione di questo a servizio di quella».

11. Aldo Moro, Seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947, Atti dell'Assemblea Costituente – Discussioni, Resoconto stenografico, p. 594. Anche nel richiamato ordine del giorno Dossetti si faceva riferimento all'esigenza di riconoscere «la necessaria socialità di tutte le persone» (punto b), affermando l'esistenza dei diritti, non solo delle persone ma anche delle comunità, «anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato» (punto c).

12. Francesco Viola, *Dalla natura ai diritti*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 309.

13. Lelio Basso, Seduta pomeridiana di giovedì 6 marzo 1947, Atti dell'Assemblea Costituente – Discussioni, Resoconto stenografico, p. 206.



Soggettività

La persona è finalmente riguardata in una prospettiva dinamica, si fa riferimento al suo «pieno sviluppo» (e in funzione di esso si prescrive la rimozione degli ostacoli che si frappongono all'obiettivo: (art. 3, secondo comma), si attribuisce rilievo allo svolgimento della personalità all'interno delle formazioni sociali (art. 2). Il libero sviluppo della personalità diviene il perno attorno al quale si snoda l'intera trama costituzionale sui diritti, il punto di convergenza dei principi personalistico, pluralistico e solidaristico che connotano la nostra democrazia.

La maschera cala, la persona non è più finzione, non è l'esito di un processo di astrazione, è l'uomo che deve essere sempre messo nelle condizioni di esprimere la propria personalità. Dal *soggetto* alla *persona* concreta – nella materialità della sua esistenza e dei suoi bisogni, di cui i diritti formalmente riconosciuti sono proiezione normativa – e da quest'ultima al *libero sviluppo della propria personalità*, da riguardarsi anche come diritto secondo la formulazione della Costituzione tedesca: «ognuno ha diritto al libero sviluppo della propria personalità purché non leda i diritti altrui e non violi l'ordinamento costituzionale o la legge morale» (art. 2.1).

La personalità si esprime nei diversi contesti e in ciascuno di essi richiede *rispetto*, quale condizione minima per potersi esprimere. Così accade, nel sistema costituzionale italiano, con riguardo alla salute, non potendo mai i trattamenti sanitari «violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana» (art. 32, secondo comma, Cost.); in ambito lavorativo, dovendo tra l'altro la retribuzione essere tale da assicurare al lavoratore e alla sua famiglia «un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36, primo comma, Cost.); nelle situazioni di restrizione della libertà, ove «è punita ogni violenza fisica o morale» (art. 13, quarto comma, Cost.) e non sono ammessi «trattamenti contrari al senso di umanità» (art. 27, terzo comma, Cost.).

La personalità si esprime nei diversi contesti e in ciascuno di essi richiede *rispetto*, quale condizione minima per potersi esprimere. Così accade, nel sistema costituzionale italiano, con riguardo alla salute, non potendo mai i trattamenti sanitari «violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana» (art. 32, secondo comma, Cost.); in ambito lavorativo, dovendo tra l'altro la retribuzione essere tale da assicurare al lavoratore e alla sua famiglia «un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36, primo comma, Cost.); nelle situazioni di restrizione della libertà, ove «è punita ogni violenza fisica o morale» (art. 13, quarto comma, Cost.) e non sono ammessi «trattamenti contrari al senso di umanità» (art. 27, terzo comma, Cost.). Anzi, è con riferimento a queste ultime situazioni che l'esigenza di esprimere la propria personalità (e di creare le condizioni affinché ciò possa accadere) assume una caratterizzazione particolare in vista di un effettivo reinserimento nella società, tradotta nella formula della tensione verso la rieducazione con riguardo all'esecuzione penale. L'impiego del termine «condannato» al singolare, che si contrappone alla locuzione pena utilizzata al plurale nello stesso comma dell'articolo 27, né è puntuale conferma: la Costituzione ammette la previsione di una pluralità di sanzioni per l'ipotesi della commissione di un reato, ma non tollera la spersonalizzazione di chi ne sia destinatario, piuttosto indicando la via di un percorso trattamentale del reo che privilegi l'espressione della sua personalità – in termini di autodeterminazione e di responsabilizzazione – nella prospettiva del pieno reinserimento nella società. Sono previsioni che si inseriscono nel contesto di una particolare attenzione alle situazioni di vulnerabilità, nel solco dell'affermazione del necessario rispetto della persona umana e della valorizzazione della sua autodeterminazione che impone, tra l'altro, di presidiare i diritti di coloro che siano destinatari di trattamenti obbligatori o di pratiche contenitive, come sovente accade per gli anziani o i sofferenti psichici.

La libertà di esprimere la propria personalità, pur subendo inevitabili compressioni nelle situazioni di restrizione della libertà personale, non può insomma essere mai del tutto compromessa, dovendo essere anzi sempre valorizzata. Altrimenti si perderebbe il *sensu* stesso *della libertà*, la percezione della



sua importanza, l'amore per essa, in un processo di degradazione lesivo della dignità innata, che si realizza proprio quando l'uomo cessa di essere persona per divenire cosa¹⁴. Come ha scritto Georges Bernanos, «la peggiore minaccia per la libertà non sta nel lasciarsela togliere – perché chi se l'è lasciata togliere può sempre riconquistarla – ma nel disimparare ad amarla o e nel non capirla più»¹⁵.

Con queste chiavi di lettura – segnate dallo spirito di un umanesimo che non vuole essere pregiudizialmente 'antiscientifico' – credo occorra anche inquadrare le delicate questioni che si affacciano nell'era del post-umano, le quali già vengono all'attenzione del giurista per l'erompere di robot potenzialmente capaci di assumere decisioni autonome e di interagire con terzi. La 'maschera' sembra pronta a riprendersi la scena nelle vesti della 'persona elettronica', cui potrebbero essere riconosciuti diritti e nei confronti della quale potrebbero essere imposti doveri e obblighi¹⁶. Ma, salvo essere smentiti dalla storia, pare difficile presagire un mondo che veda i robot sostituire l'uomo, anziché assisterlo, almeno se può valere ancora la presunzione per cui la coscienza e la creatività proprie di quest'ultimo non possano essere soppiantate da macchine capaci sì di decidere ma non di volere¹⁷. Piuttosto, occorre avere consapevolezza dell'inevitabile integrazione tra l'intelligenza artificiale e l'intelligenza naturale trovando modalità di regolazione del fenomeno idonee a garantirne uno sviluppo sostenibile. Lasciando sempre al centro la persona nella materialità della sua esistenza e tenendo bene a mente il monito di Gandhi per cui proprio una 'scienza senza umanità' può essere il preludio alla distruzione dell'uomo.

Come ha scritto
Georges Bernanos,
«la peggiore minaccia per la
libertà non sta nel lasciarsela
togliere – perché chi se l'è
lasciata togliere può sempre
riconquistarla – ma nel
disimparare ad amarla o e nel
non capirla più».

14. Come ha scritto Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene* (1764), Tascabili Economici Newton, Roma, 1994, cap. XX, p. 41, «non vi è libertà ogni qual volta le leggi permettono che in alcuni eventi l'uomo cessi di essere persona e diventi cosa».

15. Georges Bernanos, *A che serve questa libertà?* (1947), in Id., *Rivoluzione e libertà*, tr. it. di Gennaro Auletta, Borla editore, Torino, 1963, p. 16.

16. Si veda al riguardo la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 P8 TA(2017)0051, p. 59.

17. In argomento v. Roberto Cingolani – Giorgio Metta, *Umani e umanoidi. Vivere con i robot*, il Mulino, Bologna, 2015, nonché, più di recente, Roberto Cingolani, *L'altra specie. Otto domande su noi e loro*, il Mulino, Bologna, 2019.



13. Essere persona in carcere: per un'etica del conflitto

di Grazia Zuffa

Componente del Comitato nazionale di Bioetica e presidente de La società della ragione. Per molti anni parlamentare nelle file del Partito Comunista e del Partito democratico di sinistra. È stata docente di psicologia delle tossicodipendenze alla Facoltà di psicologia dell'Università degli studi di Firenze e dal 2006 al 2008 ha fatto parte del Comitato scientifico nazionale sulle dipendenze presso il Ministero della solidarietà sociale.

Parlare di 'persona' avendo in mente coloro che si trovano in carcere o sono in altro modo privati o private della libertà è sfida di non poco conto. Senza volere entrare nel merito della riflessione filosofica e dei diversi punti di vista sul concetto di 'persona', rimango aderente al significato che progressivamente ha assunto nel senso comune: 'persona' evoca oggi l'individuo e l'individua nella loro dignità umana, di cui la libertà e la responsabilità costituiscono requisiti fondamentali. In altre parole, si è pienamente 'persone' quando la nostra soggettività (fatta di 'ragione e sentimento', di convincimenti, desideri, progetti di vita) può esprimersi liberamente e consapevolmente, come tale riconosciuta e rispettata dal mondo che ci circonda.

La prima conseguenza è che le persone private della libertà sono per ciò stesso private di una componente fondamentale dell'essere 'persona'. Proprio per questo l'esistenza stessa del carcere come luogo di reclusione di esseri umani costituisce, o dovrebbe costituire, per la nostra società, un costante assillo etico. È una situazione che può essere 'tollerata' (termine da sottolineare) solo in quanto eccezionale, a patto di offrire alla persona privata della libertà tutte le garanzie dovute. Dal punto di vista della nostra Costituzione centrata sulla persona e sui suoi diritti (come del resto in altri Paesi democratici), quanto dico è assodato e ribadirlo può sembrare ovvio. Non lo è se si considerano le ricorrenti invocazioni alla durezza della pena carceraria, presentata in chiave simbolica di 'risarcimento morale' della vittima: che oscurano, se non addirittura negano, l'orientamento della pena al reinserimento sociale del condannato. Perciò è utile ricordare l'etica della pena, come riflessa nella nostra Costituzione: una pena proporzionata e limitata, non il contrario; un arco di pene di cui il carcere dovrebbe rappresentare la *extrema ratio*, per rispettare l'eccezionalità dello stato di privazione della libertà. E non sfugga l'importanza di sottolineare lo status di 'persone' di coloro cui, con la reclusione, è stato tolto un tassello dell'«essere persona»: è un modo per rimarcare la contraddizione fra i diritti della persona e il carcere; ed è un implicito invito a esercitare il conflitto.

Conflitto: ecco la parola chiave, che ci permette di leggere l'evoluzione del concetto di persona nella prospettiva storica. L'associazione fra persona e soggettività umana, di individui e individue liberi/e e responsabili, è l'approdo di un lungo e contrastato percorso. Per alcuni soggetti è un approdo recente, continuamente rimesso in discussione. Così è per le donne, che hanno contestato la loro riduzione alla pura funzione materna, 'oggetti' di un 'destino' stabilito dal patriarcato. Ma è approdo contrastato anche per altre figure 'anormali', perché non in grado o non pienamente in grado di esprimersi e autodeterminarsi (come i minori); o ritenuti non capaci di 'intendere e volere', come le persone con disturbi mentali; o devianti, come gli autori di reato, come tali inclini a essere visti come oggetti (piuttosto che soggetti) del processo di rieducazione e reinserimento sociale.



Il cammino delle donne, di rivendicazione di soggettività, è prezioso, perché mostra in controluce la costruzione del dualismo normale/anormale, che ha trasformato la differenza sessuale in 'anormalità', essendo le donne non comprese nella norma maschile. Una anormalità che nella società moderna acquista i caratteri del patologico. Ciò permette di esercitare nuove forme di controllo sociale e di potere sulle vite: per l'appunto negando voce su di sé e sul mondo circostante alle figure 'patologizzate', come i tossicodipendenti, i criminali o i devianti sociali. Peraltro, la contiguità fra la costruzione del femminile e la costruzione del patologico è testimoniata dalla storia, neppure troppo lontana: è stato il manicomio l'istituzione cui erano destinate le donne devianti dalla norma sessuale femminile (quando nel 1989 ho personalmente visitato il manicomio di Agrigento, ce n'erano ancora tante rinchiuso da tempo immemorabile per questa ragione). E se adesso si denunciano i meccanismi di 'infantilizzazione' del regime carcerario che affliggono gli uomini, dobbiamo ricordare che per le detenute gli stessi meccanismi sono sorretti e rafforzati dalla rappresentazione, diffusa in carcere, delle donne per loro 'natura' non pienamente adulte, vittime della loro 'innata' fragilità: perciò meno responsabili dei crimini commessi, ma proprio per questo più bisognose di correzione, secondo il classico paternalismo autoritario. Col risultato che le donne sono più a rischio di 'perdere sé stesse' e qualcuna denuncia che in carcere «mancano due parole: diritti e rispetto»¹⁸.

Il cammino delle donne, di rivendicazione di soggettività, è prezioso, perché mostra in controluce la costruzione del dualismo normale/anormale, che ha trasformato la differenza sessuale in 'anormalità', essendo le donne non comprese nella norma maschile.

Oggi le donne detenute vogliono prendere parola su di sé, innanzitutto, e sul mondo che le circonda, e ciò è indice di quanto la rivoluzione femminista sia diventata senso comune diffuso; dall'altro lato però, il carcere, quale luogo rinchiuso da mura, materialmente e simbolicamente, è lo specchio amplificato delle resistenze che persistono nella società. Perciò, il gesto di leggere il carcere attraverso la soggettività di colei (e di colui) che vi è reclusa/o è un modo per spostare avanti il conflitto e rendere più trasparente il carcere. È un modo per restituire senso a quel «essere persona» nello stato di privazione della libertà.

Va da sé che le contraddizioni si acquisiscono via via che cresce la sensibilità sociale circa la centralità della persona, con i suoi i diritti inalienabili. Lo scenario in cui il conflitto odierno si svolge, è descritto con precisione dal Comitato nazionale di Bioetica nel 2013, che da qui prende spunto per richiamare alla 'responsabilità etica':

«La prigione è un luogo di contraddizione: fra il principio della parità dei diritti dentro e fuori le mura (eccetto la libertà di movimento), e le esigenze di sicurezza che tendono a limitarli [...] fra il significato della pena, basato sulla responsabilità individuale, e la concentrazione in carcere di un numero crescente di persone che appartengono agli strati più deprivati della popolazione; fra il deficit di salute di chi entra negli istituti penitenziari e un carcere che produce sofferenza e malattia»¹⁹.

18. Dall'intervista a una detenuta in un carcere toscano. Cfr. Susanna Ronconi, Grazia Zuffa (2020), *La prigione delle donne. Idee e pratiche per i diritti*, Ediesse, Roma, p.32. Cfr. anche Susanna Ronconi e Grazia Zuffa (2014), *Recluse. Lo sguardo della differenza femminile sul carcere*, Ediesse, Roma (in particolare pp.218 sgg.).

19. Comitato Nazionale per la Bioetica (Cnb, 2013), *La salute 'dentro le mura'*, pp. 6 sgg. Il Cnb si richiama anche al *Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé*, avis n.94, 26 octobre, 2006 ("La santé et la médecine en prison").



14. Lo sguardo sulla persona ristretta

di Flavia Perina

Giornalista e scrittrice. È stata parlamentare dal 2006 al 2013, dapprima nel gruppo di Alleanza nazionale, poi con il Popolo della libertà e infine con Futuro e libertà per l'Italia. Dal 2000 al 2011 ha diretto il quotidiano "Secolo d'Italia". Negli anni seguenti ha collaborato con diverse testate giornalistiche. Ha pubblicato il romanzo "Le lupe".

La privazione della libertà è un atto estremo che nelle società democratiche si giustifica soltanto quando tutte le altre misure sono state prese in considerazione e giudicate insufficienti per salvaguardare l'interesse personale o pubblico. E persino in questi casi, lo sguardo sulla persona, a qualsiasi titolo reclusa, resta uno dei capisaldi dell'opinione che abbiamo di noi stessi, del sentirci diversi e migliori dalle età barbare della pubblica gogna o delle segrete scavate sotto i castelli. Non siamo liberali, democratici, civili, solo perché abbiamo eretto un edificio normativo sofisticato e assai esteso che stabilisce come, se e quando lo Stato ha diritto di privare della libertà un cittadino: ci sentiamo tali perché – almeno in teoria – dentro questo edificio la persona resta tale, non solo un numero, un reo, un condannato, un migrante in attesa di identificazione, un malato psichiatrico, ma un uomo come noi. Una vita che porta con sé esperienze, speranze, progetti o anche disperazione e devianza, ma comunque una vita. Un uomo, una donna, un ragazzo.

Misurarsi con questo caposaldo dell'età moderna sta diventando per il Legislatore sempre più arduo, essenzialmente per due motivi. La complessità del nostro mondo tende a favorire un approccio statistico ai problemi della società che spoglia i destinatari dell'azione pubblica di ogni peculiarità specifica e tende a far dimenticare ciò che pulsa dietro le percentuali: esistenze in carne e ossa, che possono essere radicalmente cambiate in meglio o in peggio dalle decisioni della politica. Quando queste esistenze rappresentano una minoranza poco visibile, poco attiva e influente sulle scelte, la tendenza a giudicarle marginali e scarsamente interessanti si accentua. Chi è privato della libertà è in fondo alla classifica delle 'voci che contano': voce non ne ha affatto, ha scarso o nullo accesso ai media, scarsa o nulla incidenza sociale, risulta – appunto – mera entità numerica e troppo spesso viene trattato come tale.

La seconda questione è più recente e problematica. Attiene al diffondersi di una domanda sociale, spesso rabbiosa, di soluzioni semplici per problemi complicati: l'immigrazione, la criminalità diffusa, la devianza, le grandi emergenze di profughi nate dalle guerre in Medio Oriente e dalle rivoluzioni arabe. Quale soluzione più semplice dell'internamento? La politica è contemporaneamente artefice e prigioniera di questo clima emotivo, insegue l'opinione pubblica e al tempo stesso ne è inseguita. I social network hanno peggiorato le cose: sono apparentemente media caldi, emotivi, territori di possibile connessione ed empatia, ma nella realtà consolidano la tendenza a disumanizzare ogni narrazione trasformando ciascuna storia, ciascuna persona, in *casus belli* da agitare come una bandiera, in capro espiatorio spogliato di ogni soggettività.

Restituire un'identità, un volto, lo status di individui dotati di diritti e comunque importanti, allo spicchio di umanità che ogni giorno priviamo della libertà per i più diversi motivi è un compito alto:



dovremmo affrontarlo non solo in osservanza di principi astratti o delle molte regole e convenzioni dettate in materia, ma per una considerazione politica e culturale più larga. Senza un'inversione di tendenza su questo punto, sarà difficile sostenere il racconto che da sempre facciamo di noi stessi, quello di una 'nazione speciale', culla del diritto e del sentimento della *pietas*, cattedrale dell'umanesimo, epicentro della religione che più di ogni altra ha umanizzato gli ultimi. Se cade questa narrazione, perdiamo noi stessi. Torniamo insieme di tribù. Smarriamo la nostra millenaria natura.

Cedere al portato dei tempi o alle semplificazioni di una parte dell'opinione pubblica, peraltro, non è un destino segnato per il nostro Paese. Anzi, ci sono campi dove siamo specialisti nel difficile compito di tenere insieme regole e umanità, lo sguardo sulla legge e lo sguardo sulla persona. Nelle missioni di *peacekeeping* all'estero, per esempio, l'Italia è considerata eccellenza, proprio in virtù del suo specifico "dna storico-culturale": un tipo di reputazione che ci rende orgogliosi, spesso citata dalla politica come segnale di distinzione. Ma siamo un modello di dedizione alle persone anche nell'ambito del volontariato: forse nessuna nazione europea ha una rete così attiva come la nostra, capillare e disponibile di intervento ovunque gli individui soffrano o chiedano aiuto. Sono due esempi che ci dicono una cosa semplice: umanizzare l'intervento dell'autorità è sempre possibile, anche in condizioni estreme. E al contrario di ciò che sostiene il luogo comune, non è un segnale di debolezza ma un importante fattore di forza.

Cedere al portato dei tempi o alle semplificazioni di una parte dell'opinione pubblica, peraltro, non è un destino segnato per il nostro Paese. Anzi, ci sono campi dove siamo specialisti nel difficile compito di tenere insieme regole e umanità, lo sguardo sulla legge e lo sguardo sulla persona. Nelle missioni di *peacekeeping* all'estero, per esempio, l'Italia è considerata eccellenza, proprio in virtù del suo specifico "dna storico-culturale": un tipo di reputazione che ci rende orgogliosi, spesso citata dalla politica come segnale di distinzione.



15. Una soggettività reclusa

di Jacques Mourad

Monaco siro-cattolico, rapito dai jihadisti in Siria e miracolosamente fuggito dopo mesi di prigionia. Insieme a Padre Paolo Dall'Oglio ha fondato in Siria la Comunità monastica di Mar Musa, dedicata al dialogo islamo-cristiano. La sua esperienza è raccontata nel libro "Un Monaco in ostaggio. La lotta per la pace di un prigioniero dei jihadisti". Oggi vive «rifugiato tra i rifugiati» nel Kurdistan iracheno a Sulaymaniya.

La libertà è il fine ultimo di ogni essere umano. Riguarda la nostra umanità fin dall'origine: «Egli da principio creò l'uomo e lo lasciò in balia del suo proprio volere» (libro del Siracide 15, 14). Per questo motivo, se la nostra esistenza è fondata sulla nostra fede in Dio Amore, essa è totalmente orientata e animata da questo slancio che fa sgorgare in noi la vita e che si chiama «libertà».

Cosa significa allora essere libero, secondo Cristo? Essere libero, secondo la concezione di Cristo, richiede due condizioni: l'autenticità e l'amore. Essere libero è decidere con *onestà*: l'uomo è un essere che decide. Ma, affinché tale decisione lo conduca alla sua libertà, occorre che sia presa nella *verità*: «conoscete la verità e la verità vi farà liberi» (Vangelo di Giovanni 8, 32). Essere libero è anche decidere con *amore*: «Ama e fai ciò che vuoi». Con queste parole, Agostino d'Ippona, considerato il primo grande filosofo cristiano della storia, intende che l'essere umano animato dall'amore autentico non può sbagliarsi né agire falsamente. Così, può decidere liberamente e questo amore lo rende libero.

Preso in ostaggio da un gruppo di jihadisti²⁰, imprigionato per quasi cinque mesi, minacciato più volte di essere decapitato, testimone del rapimento e della segregazione di 250 persone della mia parrocchia, ho vissuto *io* un'esperienza di liberazione e come? Quale spazio era riservato all'amore in questa esperienza? In quali segni ho riconosciuto la mia libertà come riflesso di una decisione onesta e amorevole? E quale appello sono invitato ad ascoltare oggi? Rapito, in pieno deserto, nel rumore prodotto dal veicolo sul quale eravamo stati caricati che si sommava al suono della radio, un grido sorgeva dal mio profondo: «sono sulla via della libertà». Ma come poteva essere? Cosa significava? Verso dove mi avrebbe condotto questo grido? Poteva essere la voce del Signore? Le domande mi giravano nella testa.

Ero tenuto prigioniero in un bagno perché considerato impuro in quanto cristiano, tuttavia, ho vissuto questa esperienza come una vera libertà interiore. Sì, è lì che ho sperimentato la mia libertà. Mi sono sentito più libero delle stesse persone che mi avevano messo in quella prigione. Loro erano prigionieri dei loro odi e delle loro paure; io ero libero da tali sentimenti; sentimenti che avrebbero potuto rinchiudere il mio cuore e impedirmi di vedere la vita e la realtà nella giusta dimensione. Nel

20. Padre Jacques Mourad è stato rapito il 21 maggio del 2015 dal monastero di Mar Elia in Siria, ed è tornato libero oltre quattro mesi dopo, l'11 ottobre.



pieno di questa situazione, ero felice di vivere concretamente queste parole del Cristo del Vangelo di San Matteo: «Amate i vostri nemici, benedite coloro che vi maledicono, fate del bene a coloro che vi odiano e pregate per coloro che vi maltrattano e vi perseguitano» (5, 44). Non è una cosa da poco poter vivere il Vangelo, in particolare questi versetti così difficili, che prima per me erano soltanto parole. Eppure, la compassione per i miei rapitori mi abitava.

La vera libertà c'è quando posso accogliere colui che mi ha fatto tanto soffrire e che rifiutavo. La vera libertà è questo sorgere di perdono nei confronti di chi mi ha ferito, di chi ha voluto distruggere i miei sogni e l'amore in me. La vera libertà è questa attesa incessante dello zampillare della Vera Luce: la sola che può illuminare il nostro cuore e dissipare ogni oscurità che ci rende schiavi.

La guerra e la violenza non generano che violenza. Le armi non possono portare la giustizia tra gli uomini. Davanti alla situazione di sofferenza che vivono i Paesi in guerra, davanti ai sentimenti di tradimento, di perdita dei valori umani, cosa ci dice la Bibbia? Nell'Antico Testamento ci parla della Terra promessa e nel Nuovo del Regno dei Cieli. Così, capiamo che ogni essere umano è pellegrino su questa terra e tende, sempre con speranza, verso il suo vero paese: i Cieli. «Perché la tua bontà è grande fino ai cieli e la tua verità fino alle nubi» (Salmo 107, 5). Allora, questo Regno, questa speranza non sono dei sogni. Noi siamo responsabili di realizzare questo Regno qui, su questa terra, in mezzo al popolo di Dio. Il Cristo si è incarnato per permetterci di vivere fin da oggi il Regno dei Cieli. Ha detto: «il regno di Dio è tra voi e in voi» (Vangelo di Matteo, 5). Sta a noi non trasformarlo in un inferno.

E se noi ci mettessimo un giorno al posto di coloro che vivono l'esilio, degli sfollati, dei rifugiati, comprenderemo davvero cosa sia l'inferno: è anche la scomparsa delle persone nella violenza, al punto da ignorare chi sia il responsabile e dove queste persone siano scomparse.

E se noi ci mettessimo un giorno al posto di coloro che vivono l'esilio, degli sfollati, dei rifugiati, comprenderemo davvero cosa sia l'inferno: è anche la scomparsa delle persone nella violenza, al punto da ignorare chi sia il responsabile e dove queste persone siano scomparse.

Il silenzio del nostro mondo davanti al male che si accanisce tutti i giorni sul popolo siriano e sui rifugiati mi fa soffrire più di quanto non mi abbia fatto soffrire la mia stessa prigionia. Se in Medioriente, come in Siria, la guerra ha ormai una dimensione religiosa è perché qualcuno ha trasformato una rivoluzione pacifica e civile in un conflitto interreligioso e in una guerra civile, sanguinaria, al servizio dei propri interessi. E questo al punto che anche alcuni responsabili religiosi prendono chiaramente posizione a fianco delle forze locali, andando contro i loro stessi insegnamenti, contro i diritti umani, contro i diritti all'uguaglianza e alla giustizia, alla difesa e alla protezione.

Dio ha creato l'uomo e la donna a sua immagine. Sono il tempio di Dio. In questi ultimi anni assistiamo alla distruzione dell'identità umana e delle caratteristiche della creatura da Lui amata. Di fronte a tutte le persecuzioni, le minacce, la guerra, le torture, gli spostamenti forzati, l'esilio, quali misure ha preso la comunità internazionale? Oggi, il male si rivela anche sotto la forma di una frattura intollerabile nel nostro mondo tra l'Est e l'Ovest, il Nord e il Sud. La violenza è al servizio degli interessi economici o strategici: questi non generano altro che sofferenza e ingiustizia.

Tutto ciò ci porta alla questione del rispetto della libertà individuale e della libertà dei popoli. Viviamo in un'epoca in cui la schiavitù assume diverse forme: gli esiliati, i migranti perdono la loro libertà e il diritto a vivere liberi; alcuni sono sfruttati lungo la strada; alcune famiglie si ritrovano disperse in diversi Paesi; i legami familiari sono distrutti. Tutto ciò va contro i diritti 'primordiali'.



Soggettività

La mia esperienza di ostaggio del cosiddetto Stato islamico, durata quattro mesi e venti giorni, mi ha aiutato a comprendere che la prigione non può in alcun caso essere la soluzione per convincere i detenuti di qualsiasi cosa. Torneranno alle loro azioni o ad altre forme di violenza.

La mia esperienza di ostaggio del cosiddetto Stato islamico, durata quattro mesi e venti giorni, mi ha aiutato a comprendere che la prigione non può in alcun caso essere la soluzione per convincere i detenuti di qualsiasi cosa. Torneranno alle loro azioni o ad altre forme di violenza.

L'idea di creare dei campi per i rifugiati tocca direttamente la dignità umana e i diritti dell'Uomo. Ogni persona ha il diritto di vivere dove è nato e a viaggiare dove vuole: Dio non ha creato la terra perché fosse divisa secondo identità etniche, religiose o linguistiche. È quindi totalmente ingiusto rinchiudere una popolazione e costringerla alla durezza dei campi; non solo, ma questa concentrazione è causa di gravi problemi umani e culturali, oltre che degli aspetti sanitari e psicologici. Inoltre, questi campi creano le condizioni propizie per

la formazione di nuovi gruppi jihadisti, che qui trovano il terreno fertile per preparare nuovi conflitti fondati sull'odio, approfittando di persone innocenti che vivono nel dolore e nella perdita delle loro donne, dei loro figli, della loro terra. Non c'è dolore più grande che diventare vittima di una guerra, diventare rifugiato, straniero in un Paese e vivere anni in un campo in condizioni assolutamente disumane, nonostante tutti gli aiuti che arrivano dai Paesi che hanno nelle loro mani la decisione e il potere di fermare tale guerra. È intollerabile sapere che un'intera generazione vive ormai senza educazione scolastica, in condizioni sanitarie terribili; che molti di questi rifugiati sono morti, non a causa delle bombe ma della mancanza di cure mediche.

Tuttavia, riguardo alla Siria, la situazione non può essere risolta dal popolo. Ci sono dei Paesi che sono coinvolti e che alimentano il conflitto e che così determinano la responsabilità della comunità internazionale di scegliere se fermarlo o meno. Nessuno vuole vedere tale realtà che riguarda la giustizia internazionale e dovrebbe colpire tutte le sensibilità umane. Il popolo siriano è un popolo totalmente abbandonato. La scelta della comunità internazionale di impegnarsi in guerre per combattere il terrorismo, senza cercare il modo di dialogare con i gruppi fanatici e terroristi è, a mio avviso – e secondo la mia esperienza – purtroppo un errore grave. Siamo davanti a una crisi mondiale che non si spegnerà mai se i decisori non rinunciano a ogni genere di ricchezza e di potere, se i Paesi che hanno nelle loro mani la responsabilità diretta e indiretta delle guerre non assumono la decisione chiara e immediata di dialogare con le diverse comunità per fermare tale spirale, come hanno fatto dopo la Seconda guerra mondiale. Il nostro mondo ha bisogno di una vera rivoluzione pacifica contro tutte le ragioni che alimentano i conflitti: una in particolare, il commercio di armi che ha contribuito a distruggere il nostro Paese così come lo Yemen e l'Iraq. Il popolo siriano non desidera la guerra, né i morti, né la distruzione. Mi lascia sbalordito che ancora oggi – nonostante i tanti morti e le distruzioni programmate di monumenti storici in Iraq e in Siria, tra cui anche uno bombardato proprio mentre scrivo queste parole – tutto ciò continui nella regione di Idlib.

Se non giungiamo a una maturità che ci faccia sentire – al di là di ogni differenza etnica, religiosa e culturale – un solo popolo, una sola famiglia nonostante le nostre diversità, il nostro mondo non ha speranza. Perdonare, del resto, vuol dire rinunciare ai nostri interessi personali.



16. Dare il nome

di Cristina Cattaneo

È stato stimato che negli ultimi 25 anni oltre 33.000 persone siano morte durante gli attraversamenti del Mediterraneo. Più della metà di queste è rimasta senza identità e sepolta in fosse singole o comuni nei cimiteri dei Paesi del sud Europa. Indipendentemente dal fatto che l'identificazione dei cadaveri sia un dovere nei confronti dei morti e dei loro cari, che sia un obbligo civile, penale e umanitario menzionato nella Convenzione di Ginevra e nel Diritto umanitario internazionale, è del tutto assente una risposta a questa esigenza da parte del mondo intero.

Perché è importante identificare i morti? La necessità di identificare i morti nasce da esigenze morali, giuridiche, amministrative e addirittura di salute pubblica. I morti si identificano per i vivi. Ogni cultura o religione in qualche modo onora i suoi morti ed esprime il bisogno di sapere dove sono sepolti, dove andare a piangerli. È ormai dato assodato che il non sapere se un figlio o un padre sia vivo o morto porta a disturbi psicologici, se non addirittura a comportamenti e abitudini di vita pericolosi (depressione, alcolismo) o a patologie organiche vere e proprie. E poi, se non ci sono certificati di morte di padri, madri o mariti e mogli, come si può procedere all'amministrazione della propria vita da parte di chi sopravvive? L'identificazione del cadavere e la successiva possibilità per il parente in vita di ottenere il certificato di morte del soggetto è di particolare importanza soprattutto nel caso di figli minorenni rimasti orfani. Senza l'attestato di morte, per esempio, è molto difficile dare inizio all'iter burocratico per effettuare il ricongiungimento di un minore rimasto orfano con il parente in vita attualmente in un altro Paese.

Questi valori e questi obblighi, dunque, devono essere rispettati; il diritto degli esseri umani a non perdere la loro identità è oggi universalmente riconosciuto. Ed è un diritto che deve valere per tutti: lo dobbiamo coltivare a livello domestico ma, soprattutto in questo momento storico, anche a livello internazionale. Tutto ciò deve valere senza discriminazioni. Tuttavia, alle migliaia di uomini, donne e bambini che tentano di attraversare il Mediterraneo ogni anno e non ce la fanno, questo diritto fondamentale è negato; ed è negato soprattutto ai loro cari, ai vivi.

L'Italia per prima, dal 2014, si è fatta promotrice delle uniche operazioni identificative in questo senso, grazie al lavoro dell'Ufficio del *Commissario straordinario per le persone scomparse*, assistito dall'Università degli studi di Milano (quest'ultima affiancata in alcuni momenti dalle Università di Catania, Messina, Palermo, Ancona, Bari, Brescia, Bologna, Milano-Bicocca, Torino, Pavia, Parma, Ferrara), insieme alla Marina Militare, ai Vigili del fuoco, alle Prefetture, alle Procure, alla Polizia scientifica, alle Aziende sanitarie provinciali della Sicilia, alla Croce Rossa internazionale e a quelle italiana e svizzera.

Anatomopatologa, direttrice del Laboratorio di antropologia e odontologia forense (Labanof) dell'Università di Milano e consulente medico legale per il Commissario straordinario per le persone scomparse del Ministero dell'interno e per diverse Procure. Ha guidato il progetto pilota volto a ridare un'identità ai morti in mare nei naufragi di Lampedusa del 2013 e del 2015, esperienza che ha raccontato in *"Naufraghi senza volto. Dare un nome alle vittime del Mediterraneo"*.



Soggettività

Si è così iniziato – in un clima che sembrava suggerire che non era possibile identificare queste persone, che nessuno di loro cercava questi morti e che forse «per loro» non era così importante – un grande e lungo lavoro tecnico di identificazione.

Tutto iniziò con il naufragio avvenuto al largo delle acque di Lampedusa il 3 ottobre 2013, nel quale hanno perso la vita quasi 400 migranti prevalentemente eritrei, che ha costituito un caso senza precedenti nel nostro Paese e ha rappresentato una specie di spartiacque nell'approccio alla problematica dei cadaveri non identificati per la maggiore attenzione dedicata da quel momento alle procedure seguite per la raccolta dei dati. L'attività promossa dal *Commissario* ha rappresentato la prima nel suo genere, non solo nel nostro Paese, e ha portato alla raccolta dati da circa 150 persone che cercavano i loro morti in quel disastro e che si sono mobilitate da varie parti d'Europa, dimostrando che i familiari sentono fortemente questa esigenza.

Il secondo progetto pilota ha riguardato le vittime della tragedia del 18 aprile 2015, avvenuta nelle acque internazionali tra Libia e Italia, dove è affondata un'imbarcazione con a bordo circa 1000 persone (il *Barcone*). In questo caso, il relitto e le sue vittime sono stati recuperati ed esaminati per raccogliere i dati utili per l'identificazione. E anche in questo caso si sono raccolti i dati da oltre 300 famiglie che cercavano i loro cari soprattutto dall'Africa sub Sahariana.

Finora, le salme identificate – e quindi le famiglie che hanno ricevuto una risposta – sono quaranta. Potrebbe essere di gran lunga maggiore il numero se queste vittime, e di conseguenza le loro famiglie, avessero lo stesso trattamento delle vittime dei 'nostri' disastri europei. Le attività a oggi svolte hanno avuto l'importante compito di dimostrare che i familiari di questi naufraghi reclamano i loro morti e che questi morti possono essere identificati, così come quelli di qualsiasi incidente aereo o disastro di massa. Ed è un diritto fondamentale dei vivi che li cercano.

Tuttavia, la totale assenza di fondi e di attenzioni per l'identificazione dei morti nel Mediterraneo ha fatto sì che per ora siano poche le famiglie, gli orfani, le vedove, i genitori e i figli a beneficiare di un certificato di morte e a poter finalmente iniziare un percorso di lutto. Ciò che è un diritto non può essere delegato alla 'beneficenza' di fondazioni private (*Fondazione Isacchi Samaja, Fondazione Cariplo, Terres des Hommes, American Academy of Forensic Science Humanitarian and Human Rights Research Centre*) e alla buona volontà della società civile, come finora è stato. È, quindi, fondamentale far assumere responsabilità all'Europa – che logisticamente è nella posizione ideale per identificare queste vittime poiché molti parenti viventi di questi morti sono in nord Europa e i cadaveri al sud – affinché tratti le vittime di questo enorme disastro del Mediterraneo, diluito nel tempo e nello spazio, come quelle di tutti gli altri.

Il percorso identificativo è già stato tracciato dai casi di Lampedusa e Melilli e si è visto quali sono le difficoltà e come possono essere superate. Basterebbe che ogni Paese europeo creasse dei punti di raccolta dati dai familiari e dai cadaveri tramite gli uffici e i laboratori già interni alle istituzioni che fanno operazioni identificative ogni giorno e che questi dati venissero dalle stesse agenzie (con le dovute tutele) condivise. Questa relativamente semplice operazione aumenterebbe di gran lunga i numeri degli identificati e dei familiari finalmente riconciliati con i loro cari.

Sarà capace l'Europa di porre rimedio all'enorme violazione dei diritti umani della quale si è macchiata negli ultimi anni?

La persona

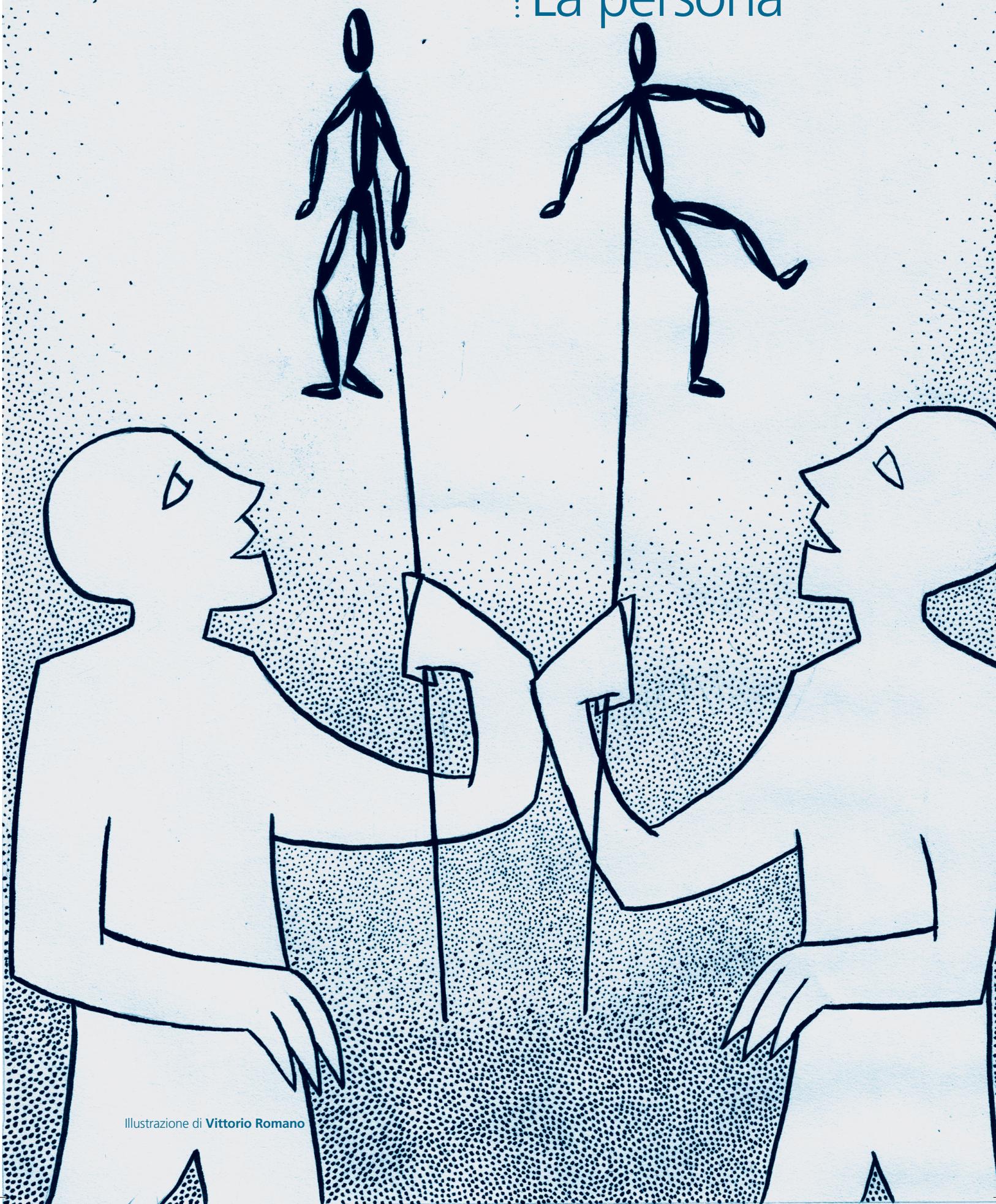


Illustrazione di Vittorio Romano





17. Minore

*Minori in tutto*¹ è il titolo di un'indagine sul carcere minorile condotta quasi cinquant'anni fa e quell'espressione «in tutto» indica i molti aspetti della condizione di minorità. Non è un fatto anagrafico a delineare la connotazione dell'essere minore, soprattutto quando la minore età è vissuta all'interno di un'istituzione chiusa e punitiva. In tali luoghi la minorità si riempie spesso, infatti, di altri attributi che la connotano: è minorità nella considerazione delle opinioni, nella interlocuzione con un mondo regolativo interno che è, ovviamente, maggiore; è minorità nell'attribuzione di responsabilità e nella capacità stessa della propria percezione come soggetto. Rischia di essere minorità di diritti.

Eppure resta fermo il principio che «al minore non competono minori diritti né diritti minori». Bisogna partire da qui, quindi, per ragionare su come sia vissuta la minorità nei luoghi di privazione della libertà e quali atteggiamenti e progetti debbano essere messi in campo per eliminare o quantomeno ridurre tutte quelle connotazioni di minorità che esulano dalla semplice assunzione del dato anagrafico. Perché invece proprio l'oggettività di questo dato dovrebbe indurre a cogliere nei bisogni, nei desideri e negli errori, di cui la minore età è portatrice, elementi di riflessione per ricostruire una fisionomia possibile non soltanto delle istituzioni restrittive per i minori, ma di tutto il sistema della privazione della libertà. Anche degli adulti.

Un'attenzione particolare deve essere, quindi, prestata al minore e alla tutela della sua identità e dei suoi bisogni; soprattutto quando le sue giornate e il suo progredire nel percorso della piena e consapevole autodeterminazione sono affidate all'autorità pubblica che ne regola l'esercizio di libertà. Protezione, cura e trattamento adeguati, sulla base di quanto sancito dalla *Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*², con particolare riferimento ai principi di non-discriminazione³, della prevalenza dell'interesse del minore⁴ e del suo diritto a esprimere liberamente la propria opinione⁵: a essi deve essere orientata l'azione delle Istituzioni alle quali, in determinate circostanze, è affidato. Tali principi acquistano maggiore rilevanza nelle situazioni di privazione della libertà quali, per esempio, la detenzione in Istituti penali per minorenni, nelle comunità chiuse, così come nelle procedure di accertamento dell'età di cittadini stranieri privi di documenti, nel tratta-

Eppure resta fermo il principio che «al minore non competono minori diritti né diritti minori». Bisogna partire da qui, quindi, per ragionare su come sia vissuta la minorità nei luoghi di privazione della libertà e quali atteggiamenti e progetti debbano essere messi in campo per eliminare o quantomeno ridurre tutte quelle connotazioni di minorità che esulano dalla semplice assunzione del dato anagrafico.

1. AA.VV., *Minori in tutto. Indagine sul carcere minorile in Italia*, Emme Edizioni, Trieste, 1974.

2. *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176.

3. Articolo 2 della *Convenzione*.

4. Articolo 3, comma 1 della *Convenzione*: «In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle Istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

5. Articolo 12 della *Convenzione*.



La persona

mento sanitario obbligatorio o nel ricovero presso strutture socio assistenziali e sanitarie.

Il riferimento a un più ampio ventaglio di situazioni privative della libertà che possono riguardare i minori, è contenuto nel primo comma dell'articolo 11 delle cosiddette *Regole dell'Avand*⁶: «Qualsiasi forma di detenzione o incarcerazione, o collocazione della persona in una struttura custodiale pubblica o privata, che la persona non possa lasciare, qualora lo desideri, in base a un ordine di una qualsiasi autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo». Ne consegue che qualsiasi tipo di struttura, pubblica o privata – penale, educativa, protettiva, sociale, medica, amministrativa – dalla quale il minore non abbia il permesso di uscire secondo la propria volontà è una struttura privativa della sua libertà personale.

Per quanto riguarda la reclusione dei minori, va innanzitutto ricordato che i relativi bisogni sono specifici e, soprattutto, diversi da quelli degli adulti. Può sembrare superfluo affermarlo, eppure è necessario: non perché chi opera in queste istituzioni non agisca tenendo presente tale concetto, ma perché nel dibattito culturale esterno è forte la tendenza ad applicare, quantunque in misura limitata, lo schema concettuale di regolazione definito per gli adulti. Questa impostazione è confermata dal fatto che sono dovuti passare quarantatré anni dalla data della riforma penitenziaria del 1975 prima di avere un Ordinamento specificamente destinato al sistema minorile⁷, nonostante che esso fosse previsto da uno specifico articolo di tale legge⁸. Per tutti gli anni intercorsi – al di là di importanti interventi soprattutto relativi al processo penale minorile – si è implicitamente considerato il minore come una versione ridotta dell'adulto.

Come è sempre affermato anche per gli adulti ed è ancor più evidente per i minori, il ricorso a misure restrittive deve avvenire solo come *possibilità estrema* e ridotta al valore numerico minimo possibile, facendo ricadere la scelta prioritaria su modalità e misure alternative alla detenzione.

Come è sempre affermato anche per gli adulti ed è ancor più evidente per i minori, il ricorso a misure restrittive deve avvenire solo come *possibilità estrema* e ridotta al valore numerico minimo possibile, facendo ricadere la scelta prioritaria su modalità e misure alternative alla detenzione. L'Italia, nel panorama internazionale, si caratterizza per aver dato effettività a tale principio: al 31 dicembre 2019 i giovani presenti negli Istituti penali erano 363 mentre ben 1.072 risultavano dislocati nelle varie comunità sul territorio nazionale. Il numero è recentemente sceso a 302 – al 15 aprile – e di essi soltanto 138 effettivamente di minore età, poiché i rimanenti 164 sono giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 25 anni, giudicati comunque dal Tribunale per i minorenni, in base alla loro minore età alla commissione del reato.

6. *Regole Onu per la protezione dei minori privati della libertà*, adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1990. L'articolo 11 definisce il soggetto a cui le Regole si riferiscono nel seguente modo: «Un minore è qualsiasi persona di età inferiore a 18 anni. Il limite di età al di sotto del quale non è consentito di privare un bambino della libertà deve essere stabilito dalla legge». Successivamente l'articolo indica l'ambito di definizione di «privazione della libertà» come riportato in questa pagina.

7. Decreto legislativo 2 ottobre 2018 n.121 “Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni”, pubblicato sulla G.U. del 26 ottobre 2018 e in vigore dal 10 novembre 2018.

8. Articolo 79 comma 1 della legge 26 luglio 1975 n. 354: «Le norme della presente legge si applicano anche nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali, fino a quando non sarà provveduto con apposita legge».



L'obiettivo di stabilire un delicato bilanciamento tra il superiore interesse del minore e le effettive esigenze di sicurezza risulta nel nostro Paese effettivamente perseguito e ciò consente in linea generale di prevedere percorsi rieducativi che favoriscano processi di responsabilizzazione, così come interventi che tutelino lo sviluppo psico-fisico del minore, preparandolo al ritorno alla vita libera.

Resta tuttavia aperto, in questo come in altri ambiti di privazione della libertà, lo squilibrio verso particolari 'categorie' di destinatari della reclusione, per una molteplicità di fattori che non sono esterni anche a contesti socio-economici e a stereotipie culturali che sfociano in una situazione di fatto di minorità, appunto, culturale. Così il 42% dei i minori ristretti negli Istituti penali è costituito da stranieri e in taluni casi, proprio all'interno di questo sottoinsieme, l'accertamento effettivo dell'età che ne consenta l'imputabilità è molto confutabile.

Proprio la procedura di accertamento dell'età è questione ancor più critica nel caso di minori stranieri giunti in modo irregolare e spesso avventuroso nel territorio nazionale. Frequenti dubbi sorgono nel caso di minori stranieri non accompagnati, in primo luogo per la prassi più volte segnalata dal Garante nazionale come inaccettabile, relativa alla registrazione di persone che riferiscono soltanto l'anno di nascita e non il giorno specifico, come nate al primo giorno di gennaio: l'evidenza della possibile registrazione di minori come adulti è talmente evidente da non richiedere ulteriori commenti. Ma, soprattutto non si è ancora stabilita nel nostro Paese l'ordinarietà dell'applicazione di quanto previsto dalla legge che ormai da tre anni dovrebbe regolare la procedura per accertare se si tratti o meno di un minore⁹. L'accertamento con la sola radiografia per evidenziare lo sviluppo osseo resta il più diffuso, per rapidità o forse per un implicito riflesso neo-positivista che trascura del tutto l'apporto delle discipline sociali e psicologiche che il secolo scorso ha consolidato, ma che sembra tuttora non recepito dalle prassi burocratiche.

Non solo, ma anche la procedura di accoglienza non sempre segue il principio che la norma prevede, secondo cui nelle more dell'esito della procedura di accertamento dell'età, l'ospitalità deve essere garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge¹⁰. Il Garante nazionale ha riscontrato in un Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr) la prassi di spostare le persone che si dichiarano minori in un'area apposita del Centro stesso dedicata ai presunti minori e ai vulnerabili: solo se all'esito della procedura di accertamento dell'età, il giovane risulta minorenne viene accompagnato in una struttura aperta per minori. Va sottolineato inoltre che l'accoglienza delle persone sottoposte all'accertamento dell'età in strutture dedicate, così come previsto dalla legge, non elimina comunque totalmente il rischio di promiscuità: si sono registrati, infatti, casi in cui in tali strutture sono state accolte persone che, all'esito dell'accertamento dell'età, sono risultate maggiorenni. Si tratta di un problema di non facile risoluzione, anche se il principio della presunzione della

L'obiettivo di stabilire un delicato bilanciamento tra il superiore interesse del minore e le effettive esigenze di sicurezza risulta nel nostro Paese effettivamente perseguito e ciò consente in linea generale di prevedere percorsi rieducativi che favoriscano processi di responsabilizzazione, così come interventi che tutelino lo sviluppo psico-fisico del minore, preparandolo al ritorno alla vita libera.

9. Legge 7 aprile 2017 n. 47, cosiddetta *legge Zampa*, dal nome della parlamentare prima firmataria nella passata Legislatura.

10. Articolo 5, comma 2 della citata *legge Zampa*.



La persona

minore età dovrebbe essere considerato prevalente su altre esigenze.

Ma, i minori sono presenti anche in strutture residenziali e privative di fatto della libertà di altro tipo. Nel caso di minori con diversa abilità il riferimento dovrebbe essere la *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*¹¹, che sancisce l'adozione di ogni misura necessaria a garantire il pieno godimento di tutti i diritti e delle libertà fondamentali, su base di eguaglianza con gli altri minori. Nella realtà, permangono evidenti criticità nella costruzione dell'identità e dell'autonomia del minore con disabilità; criticità che i progressi in campo scientifico, clinico e tecnologico da soli non possono risolvere. Una di queste riguarda la disabilità durante l'età evolutiva ed è quella della solitudine nella quale vengono lasciate le famiglie nella gestione del proprio figlio, solitudine che può spingere all'inserimento del minore in una struttura residenziale che lo accudisca.

Non è raro che vi sia anche una sostituzione decisionale nelle scelte e nei vari passaggi della vita fondamentali per la costruzione di un sé autonomo del minore o che non si comprenda che anche il minore con disabilità ha bisogno di essere pensato dagli adulti che lo circondano come una persona in crescita, in trasformazione, che assumerà un ruolo attivo e responsabile nel suo futuro. Spesso le relazioni familiari e quelle con i servizi rischiano di focalizzarsi invece esclusivamente sulle dimensioni della cura medica e della protezione, impedendo al minore adolescente di svolgere esperienze di decisione. Tutti elementi protettivi che possono determinare un vuoto nel passaggio tra identità di bambino e quella di adulto.

Sembra semplice dire *minore*, sembrano chiare le implicazioni del concetto che questo termine evoca. Eppure non è così: molte sono le declinazioni secondo cui questo concetto si modula, soprattutto quando la sua minorità è affidata agli adulti che ne regolano la giornata, la libertà e in fondo lo sviluppo evolutivo. Molte e importanti perché la persona non finisca per divenire *minore in tutto*.

18. Vecchia

Vecchio è un aggettivo che fino a poco tempo fa si usava poco. Si faceva ricorso a espressioni meno dirette: 'in avanti con l'età', 'molto anziano' e via con altri eufemismi. Improvvisamente, invece, l'irruzione nel linguaggio di questo aggettivo ha portato quasi a utilizzarlo con disinvoltura, se non altro per indicare un determinato sottoinsieme della popolazione più esposto al rischio di contagio, più colpito

11. *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009 n. 18.



dal virus nei luoghi stessi della ricostruita familiarità nel periodo in cui il lasciare quelli consueti abitua al distacco.

Alla vecchiaia si è progressivamente guardato come a un peso sociale fino ad adombrare ipotesi di modulare il ritorno alla normalità del muoversi e del disporre del proprio tempo libero, secondo fasce di età: proponendo di riservare ai vecchi l'ultima e temporalmente indeterminata. Tra l'altro, con una anticipazione della soglia per essere considerati tali in piena distonia con quella più volte affermata in funzione del prolungamento necessario dell'età lavorativa.

L'antica endiadi 'saggia vecchiaia' sembra sparire sotto il vento dell'altra, ri-assumibile in 'vecchiaia improduttiva' perché la soggettività rischia di essere sempre più correlata alla capacità di incidere sulla crescita, in primo luogo economica, della comunità. Non essere vecchio è criterio di selezione del personale della politica e dei luoghi decisionali, di riconoscimento di valore agli impianti normativi e istituzionali, di utilità delle opinioni nella costruzione dello spazio pubblico. Fino a rischiare di essere criterio di selezione nell'accesso alle cure.

Certamente, la rapidità dei mutamenti sociali e culturali, particolarmente accentuati nei decenni recenti, e accelerata dallo sviluppo tecnologico e dalla sua incidenza sulle abitudini, sul linguaggio e sulle rappresentazioni concettuali della contemporaneità, richiede la capacità di un pensiero collettivo in grado di misurarsi con ciò che tale mutamento produce e di assumerlo al proprio interno come nuovo paradigma su cui modulare le scelte culturali, relazionali e politiche. Ma, anche la tecnologia più avanzata induce una 'forma' nel presente che non si colloca in esso come pulviscolo inafferrabile: e tale forma può essere colta e positivamente acquisita soltanto se è in grado di connetterla al passato, di riconoscerla come parte di un percorso quantunque non lineare e senza crisi, che, tuttavia, porta il presente alla necessità di racchiudere il senso del passato. Così la vecchiaia è un costruttore del presente e l'uomo di Antikythera si salda all'uomo di Turing¹² e ai suoi attuali nipoti. Nessuno dei due è vecchio.

Non è vecchia la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* e forse si connette anche alla *Magna charta* e a tutti gli strumenti che 'provvisoriamente' l'umanità si è data per regolare al suo interno i conflitti e riconoscere la libertà di ognuno il cui limite è posto soltanto da quella dell'altro e dal suo essere parte di una collettività, una connotazione che non cessa con l'età.

Ciò, nonostante che la società post-moderna e la rapidità degli scambi di comunicazione virtuale impongano, come risultato, la paura del deterioramento e del poter essere percepiti come 'vecchi' sia rispetto a canoni estetici, sia rispetto a impostazioni culturali. Perché, quando per una società centrata

L'antica endiadi 'saggia vecchiaia' sembra sparire sotto il vento dell'altra, riassumibile in 'vecchiaia improduttiva' perché la soggettività rischia di essere sempre più correlata alla capacità di incidere sulla crescita, in primo luogo economica, della comunità. Non essere vecchio è criterio di selezione del personale della politica e dei luoghi decisionali, di riconoscimento di valore agli impianti normativi e istituzionali, di utilità delle opinioni nella costruzione dello spazio pubblico. Fino a rischiare di essere criterio di selezione nell'accesso alle cure.

12. La macchina di Antikythera, circa I secolo a.C., formata da un insieme di ruote dentate può essere considerata il primo calcolatore analogico. Alan M. Turing negli anni '30 del '900 sviluppò il disegno logico di una macchina universale in grado di simulare altre macchine e così costituire lo schema di quello che sarà negli sviluppi successivi il computer.



Soggettività

sul rapporto di produzione si è vecchi, anche il rapporto interpersonale e affettivo rischia di attenuarsi, depotenziando in tal modo la competenza relazionale della persona. Ma, depotenziando anche quella di chi è con lei in contatto. Perché la partecipazione attiva e di appartenenza viene ridotta al minimo e la capacità formativa e valoriale di ognuno dei due interlocutori viene svalutata: una perdita comune.

Accade così che la persona 'vecchia' possa uscire dall'orizzonte logico – ben più importante di quello materiale e abitativo – del circuito dei propri affetti, fino a rendere trasparente il suo sapere e aprire la strada alla dimenticanza.

Accade così che la persona 'vecchia' possa uscire dall'orizzonte logico – ben più importante di quello materiale e abitativo – del circuito dei propri affetti, fino a rendere trasparente il suo sapere e aprire la strada alla dimenticanza.

Per la persona ospite di strutture residenziali, l'età avanzata e le condizioni di vulnerabilità fisica e mentale finiscono a volte per diventare una chiave interpretativa di comportamenti che, letti solo in tale angolazione, possono determinare emarginazione o addirittura denigrazione perfino all'interno delle *health and social care institutions* o in ambito ospedaliero. Sembra quasi che in talune situazioni si scelgano strategie di trattamento modulate in base all'aspettativa di vita del paziente. Una forma di discriminazione – che la letteratura definisce 'ageismo' – che rende la persona che ha perso la sua autonomia e che è affidata all'Istituzione, non più consapevole dei propri diritti e dunque non in grado di superare le situazioni difficili: realmente 'vecchia'.

In altri ambiti, al contrario, la considerazione dell'età avanzata non sembra incidere in modo determinante. Eppure, sono ambiti in cui si vorrebbe che venisse tenuta in debito conto.

Se si volge lo sguardo all'ambito penale, solo nell'anno 2019, nei 190 Istituti penitenziari, erano presenti 986 persone con un'età superiore ai 70 anni, dato in aumento rispetto ai quattro anni precedenti¹³. Nell'Ordinamento penitenziario l'attenzione alla vecchiaia è riservata alla possibilità di accesso per gli ultrasessantenni alla detenzione domiciliare¹⁴, sempre che non si tratti di delinquenti abituali, professionali, per tendenza o condannati con l'aggravante della recidiva o comunque condannati per quella serie di reati che sono nel tempo confluiti nell'articolo 4-bis e dintorni perché ritenuti di grave allarme sociale. Ipotesi che il Legislatore ha prefigurato proprio in risposta a tale fattore che investe l'opinione pubblica e il suo diffuso sentimento. Ma, che non cessa di porre interrogativi in relazione alla finalità delle pene che la Costituzione vuole tendenzialmente rivolte alla rieducazione, quando in carcere si incontrano persone anche ultraottantenni.

Il Regolamento esecutivo, per parte sua, non opera chiara distinzione, lasciando di fatto il sospetto che per il sistema penitenziario, il giovane e l'anziano – anche il 'vecchio' – abbiano in carcere le stesse esigenze individuali, mediche e sociali. La scarsa attenzione riservata alla persona in età avanzata in carcere è arrivata all'esame delle Corti supreme nazionali e internazionali per valutare nei singoli casi la compatibilità delle condizioni materiali di detenzione con l'età e il conseguente decadimento

13. 642 nel 2015 (1,23% della popolazione detenuta); 715 nel 2016 (1,31%); 776 nel 2017 (1,35%); 881 nel 2018 (1,48%); 986 nel 2019 (1,62%).

14. Articolo 47-ter comma 01 della legge 26 luglio 1975 n. 354.



psico-fisico. Tuttavia, nel dibattito pubblico la tipologia dell'autore continua a essere parametro prevalente rispetto alla sua età, alle relative condizioni di salute e alla finalità costituzionale della pena. Una sorta di 'esecuzione penale d'autore' in cui la centralità è data al reato commesso e più ancora alla connotazione criminale di chi ne è stato responsabile, quando non la notorietà del suo specifico caso. Le campagne mediatiche attuali contro la supposta 'facilità' di scarcerare 'vecchi' in base al rischio di esposizione al contagio sono indicative di un senso comune che ha perso di vista ciò che la Costituzione ha voluto porre come limite e finalità del potere punitivo dello Stato.

19. Straniera

La diversità, l'ignoto, l'estraneo, l'alieno sono fattori che complicano il quotidiano scorrere della vita. Possono indurre paura, scatenare diffidenza e odio. Allo 'straniero' è attribuita spesso una connotazione negativa e minacciosa. Chi viene da fuori, chi entra nel nostro mondo è considerato un pericolo, complice un'informazione distorta e una campagna politica talvolta fondata proprio sulla costruzione del nemico. E lo 'straniero' da sempre è il nemico per eccellenza, tanto più in un mondo globalizzato e attraversato da potenti flussi migratori con milioni di persone alla ricerca di una vita che offra la speranza di maggiori sicurezze o maggiori possibilità di lavorare o, semplicemente, una vita più dignitosa.

L'Italia, in Europa, è forse uno dei Paesi che più tardi ha vissuto l'immigrazione. Da Paese di emigranti è diventata "Lamerica"¹⁵ dei nuovi poveri che arrivano da altri continenti – Africa, Asia, America latina – o dalle zone orientali della vecchia Europa. Ma – si sa – la storia raramente insegna alle generazioni successive, la memoria rapidamente si cancella e alla complessità¹⁶ si preferisce una linearità che poco ha a che fare con il reale. Una «campagna elettorale permanente», per usare l'espressione del sociologo Ilvo Diamanti, fondata sulla contrapposizione tra un 'noi' e un 'loro', ha contribuito a fare dell'Italia uno dei Paesi europei in cui maggiore è la percezione di una sovrapposizione tra

Chi viene da fuori, chi entra nel nostro mondo è considerato un pericolo, complice un'informazione distorta e una campagna politica talvolta fondata proprio sulla costruzione del nemico. E lo 'straniero' da sempre è il nemico per eccellenza, tanto più in un mondo globalizzato e attraversato da potenti flussi migratori con milioni di persone alla ricerca di una vita che offra la speranza di maggiori sicurezze o maggiori possibilità di lavorare o, semplicemente, una vita più dignitosa.

15. *Lamerica*, film con soggetto di Gianni Amelio, Andrea Porporati e Alessandro Sermoneta, regia di Gianni Amelio, 1994.

16. Usiamo il termine 'complessità' nella sua accezione positiva, sottolineata da Edgar Morin in uno dei suoi libri più noti, *La sfida della complessità*, Feltrinelli, Milano, 1994.



La persona

immigrazione e criminalità, accomunata dall'idea che lo straniero sia una persona «colpevole sulla fiducia»¹⁷, per il solo fatto di non essere uno di noi.

Gli stranieri diventano una categoria a sé e chi vi ricade acquista una nuova soggettività in cui le differenze individuali sono cancellate per fare spazio a una identità collettiva, indistinta e di segno marcatamente negativo: gli stranieri sono invasori, portatori di malattie, criminali, ladri di lavoro e di donne. L'identità nazionale si confonde con quella religiosa, tanto da far dire a un operatore «Io non parlo islamico».

Gli stranieri diventano una categoria a sé e chi vi ricade acquista una nuova soggettività in cui le differenze individuali sono cancellate per fare spazio a una identità collettiva, indistinta e di segno marcatamente negativo: gli stranieri sono invasori, portatori di malattie, criminali, ladri di lavoro e di donne. L'identità nazionale si confonde con quella religiosa, tanto da far dire a un operatore «Io non parlo islamico»¹⁸.

Lo stereotipo, come un *blob*, invade il pensiero comune e si radica in maniera profonda nel Paese. Sradicarlo è difficile, anche quando la realtà lo nega. È quanto accade, per esempio, nel mondo penitenziario. Nell'ultimo anno, il numero di persone straniere ristrette negli Istituti penitenziari italiani è diminuito¹⁹ e il tasso di detenzione degli stranieri all'interno della complessa popolazione straniera residente è passato dall' 1,16% del 2003, allo 0,71% del 2008, fino all'attuale (dicembre 2018), 0,38%. Per molti stranieri, però, il carcere finisce per essere l'unica opzione, a causa della loro impalpabilità sociale: la mancanza di una casa, di un lavoro regolare, di relazioni stabili in Italia, talvolta di un permesso di soggiorno, la non conoscenza della lingua sono condizioni che mal si conciliano con pene o misure alternative. L'essere straniero, così, si traduce di fatto in quella che viene definita la 'doppia pena', cioè una ineguaglianza sostanziale degli stranieri nei confronti dell'esecuzione penale.

Nonostante nell'*incipit* della Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla detenzione degli stranieri si legga che la *persona straniera* è solo «una persona che non ha la nazionalità dello Stato in cui si trova»²⁰, la realtà è ben diversa, come ben diversa è la percezione soggettiva che chi è ristretto in un carcere ha del proprio essere 'straniero'. «Con questa faccia da straniero sono soltanto un uomo vero, anche se a voi non sembrerà» risuona ancora Mikis Theodorakis nei versi che Georges Moustaki componeva nel ricordarci che ormai non sognava più: né appare alcun sogno nel vedere gli stranieri oggi in un carcere del nostro Paese, tanto meno nel vederli in agglomerati in cui il lavoro riassume, a più di un secolo di distanza, la connotazione di quel lavoro servile che le Costituzioni novecentesche avevano per principio eliminato.

Come ricostruire una speranza di quel sogno anche nelle disgraziate situazioni in cui il Garante nazionale viene a incontrare chi ha lasciato la sicurezza dei propri luoghi ritenendoli invivibili per andare verso luoghi sconosciuti, ma pensati come vivibili e riconosciuti invece come profondamente insicuri?

17. Pino Petruzzelli, *Non chiamarmi zingaro. Perseguitati e diversi da sempre. A loro la parola*, Chiarelettere, Milano, 2008.

18. Espressione raccolta dal Garante nazionale durante una visita in un Istituto penitenziario.

19. Dalle 20.255 unità del 31 dicembre 2018 si è scesi alle 19.888 del 31 dicembre 2019, secondo i dati del Dap fino ai 17.750 del 10 aprile 2020, pari al 33% della popolazione totale.

20. Cfr. l'articolo 1 della *Raccomandazione CM/Rec(2012)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati Membri sui detenuti stranieri* adottata il 10 ottobre 2012.



Forse possono aiutare a riconnettere un legame possibile le figure di mediazione, linguistica, culturale, che ricostruiscono la struttura di una comunicazione possibile. Così si potrebbe anche nei luoghi di privazione della libertà, rispondere alle esigenze di culto delle diverse religioni non limitandosi a qualche sporadica e non sempre assicurata diversa distribuzione del cibo nel mese sacro del Ramadan o alla tristezza di posticci spazi dedicati alla preghiera riconoscibili solo dal cartello appeso sulla porta. Senza considerare i deprecabili, fortunatamente rari, casi in cui il disconoscimento religioso diviene il tratto del disprezzo della persona detenuta e, come tale, affidata a chi l'ha in custodia anche per quanto riguarda i suoi diritti²¹.

È per tale motivo che nel 2012 il Consiglio d'Europa ha dettato quei principi e regole, contenute nella Raccomandazione già citata, volti ad «alleviare ogni» loro «possibile isolamento» e a «facilitare il loro trattamento al fine del reinserimento sociale»²². Una Raccomandazione che tende a riconoscere una soggettività doppiamente negata: dall'essere privato della libertà e dall'essere straniero. Ma lo scarto tra regole e realtà rimane ampio e i detenuti stranieri rischiano di scontare una pena che comporta una componente afflittiva maggiore rispetto al resto della popolazione detenuta, incontrando difficoltà sin dal momento stesso dell'ingresso in Istituto: la non conoscenza della lingua o la sua scarsa padronanza rendono difficile la gestione diretta delle principali opportunità trattamentali, come anche la comprensione del proprio percorso giudiziario, con il rischio di indebolire il diritto di difesa. Tutto ciò può essere fonte di disagio fisico e psichico e di un aumentato livello del senso di isolamento, una sensazione aggravata dalla lontananza dagli affetti e dalla difficoltà a ricevere visite e telefonate, nonché dalla mancanza di reti sociali di riferimento.

Il minore radicamento territoriale e l'impossibilità di poter contare su legami stabili, inoltre, rappresentano alcuni dei motivi per cui spesso l'Amministrazione penitenziaria ricorre a loro nel caso di 'sfollamenti' anche in considerazione che minori sono i percorsi di reinserimento a cui essi partecipano e ancora più evanescente rischia di essere l'accesso a misure alternative alla detenzione. Per loro, al contrario, il supposto reinserimento ha soltanto un'amara parola al termine del periodo detentivo che sembra suonare come un ossimoro se la si legge insieme all'articolo 27 della Costituzione: *espulsione*.

Il minore radicamento territoriale e l'impossibilità di poter contare su legami stabili, inoltre, rappresentano alcuni dei motivi per cui spesso l'Amministrazione penitenziaria ricorre a loro nel caso di 'sfollamenti' anche in considerazione che minori sono i percorsi di reinserimento a cui essi partecipano e ancora più evanescente rischia di essere l'accesso a misure alternative alla detenzione.

21. Cfr, Garante nazionale, *Rapporto sulla visita alla Casa circondariale di Tolmezzo del 21 maggio 2019*, p.10. Il Rapporto è pubblicato sul sito istituzionale del Garante nazionale,

<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/d3548f3fbecder780738ae-4af75c29bc.pdf>

22. *Preambolo della Raccomandazione CM/Rec(2012)2*, cit.



20. Vulnerabile

In un saggio preparato per le *Oxford-Amnesty International Lectures* del 1993, il filosofo statunitense Richard Rorty sostiene che «la maggior parte delle persone [...] in prima battuta non si concepiscono come esseri umani. Si concepiscono piuttosto come una certa buona categoria di esseri umani, una categoria definita attraverso un'esplicita opposizione rispetto a un'altra, particolarmente cattiva, categoria [di esseri umani]. Per la loro idea di chi sono, è fondamentale non essere un infedele, non una checca [a *queer*], non una donna, non un intoccabile»²³.

Se l'essere diversi, o addirittura del tutto estranei, rispetto a un determinato gruppo, è così importante per la definizione del sé, allora una seria riflessione sul concetto di differenza, declinato soprattutto in quello di minoranza vulnerabile, diventa ineludibile per chi si occupa di quelle comunità chiuse che sono i luoghi di privazione della libertà.

Tutti siamo stati oggetto, almeno una volta nella vita, di discriminazione per come appariamo all'altro, per la nostra storia personale o per quello che facciamo o diciamo. Ci sono infatti di persone, tuttavia, che lo sono, o rischiano di esserlo, molto più spesso di altri, perché le loro caratteristiche – o quelle che gli altri attribuiscono loro – più frequentemente incontrano disprezzo e riprovazione sociale. In particolare, «le modalità della percezione umana, per come sono costruite culturalmente a partire da dati fisiologici, poss[on]o avere come conseguenza una posizione di vulnerabilità specifica in capo a un gruppo determinato»²⁴. Non tutte le posizioni di vulnerabilità specifica sono però meritevoli di particolare tutela. La giurisprudenza statunitense, per esempio, sottopone a scrutinio ogni gruppo potenzialmente vulnerabile, verificando la sussistenza di una serie di criteri, fra i quali l'essere caratterizzati da una «condizione immutabile dell'essere umano»; una «relativa 'assenza di potere'» di «influenzare il processo di produzione legislativa» e una «rilevabile storia di stigma e di discriminazione»²⁵.

Anche se partiamo dalla premessa che la condizione di privazione della libertà è essa stessa una forma di vulnerabilità, all'interno delle comunità di persone recluse vi sono sottocategorie caratterizzate da fragilità più specifiche, alle quali, così come nella vita esterna, troppo spesso non vengono garantiti adeguati ascolto e protezione. Se da un lato, anche in virtù del fatto che gli Istituti femminili sono in genere meno affollati e in condizioni di migliore vivibilità rispetto a quelli maschili (perché le donne hanno

Tutti siamo stati oggetto, almeno una volta nella vita, di discriminazione per come appariamo all'altro, per la nostra storia personale o per quello che facciamo o diciamo. Ci sono infatti di persone, tuttavia, che lo sono, o rischiano di esserlo, molto più spesso di altri, perché le loro caratteristiche – o quelle che gli altri attribuiscono loro – più frequentemente incontrano disprezzo e riprovazione sociale.

23. Poi pubblicato in Richard Rorty, *Human Rights, Rationality, and Sentimentality* in Richard Rorty, *Truth and Progress: Philosophical Papers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 (167-185), p.

24. Gianfrancesco Zanetti, *Filosofia della vulnerabilità. Percezione, discriminazione, diritto*, Roma, Carocci, 2019, p. 9.

25. *Ibidem*, p. 47.



maggior cura dei loro ambienti), la condizione delle donne recluse potrebbe sembrare non destare forte preoccupazione, dall'altro si vengono a creare specialmente nelle sezioni femminili in Istituti a prevalenza maschile, situazioni di inaccettabile compressione dei rapporti sociali, della possibilità di accesso a percorsi formativi e istruttivi, nonché l'affermazione di stereotipi arretrate. Laddove, inoltre, i numeri sono particolarmente ridotti e minore è l'appartenenza agli stessi circuiti (in particolare, di alta sicurezza) diviene teorica la condivisione di quei momenti di vita in comune previsti dall'ordinamento.

Il quadro si complica negli *hotspot* o in quegli altri luoghi di privazione o di forte limitazione della libertà personale in ambito sanitario, dove la vulnerabilità delle donne si affianca a situazioni di vita in comune con uomini, con conseguenti, maggiori rischi di essere esposte ad abusi.

Nel caso delle persone omosessuali e di quelle transgender, viceversa, tali rischi sono molto concreti anche e soprattutto negli Istituti penitenziari – così come, almeno in una situazione e a livello di aggressività verbale, lo stesso Garante nazionale ha avuto modo di riscontrare lo scorso anno nel corso di una visita. Invece di affrontare le specifiche vulnerabilità relative all'orientamento e all'identità sessuale attraverso disposizioni, in ultima analisi illegittime, come quella delle sezioni dedicate, il tema più urgente sembra, sia a livello di persone recluse sia a livello di operatori e di dirigenti, quello della formazione specifica e dell'educazione al rispetto delle differenze.

Attorno all'omosessualità nei luoghi di privazione della libertà andrebbe finalmente aperta una discussione – ormai tardiva, ma purtroppo sempre attuale – sul diritto all'affettività e alla sessualità per tutti, anche fra persone recluse, che preveda la possibilità di spazi affettivi non solo per coppie eterosessuali, ma anche dello stesso sesso. Sempre nella logica secondo la quale la pena consiste esclusivamente nel tempo di privazione della libertà personale, al quale non vanno aggiunte restrizioni aggiuntive ingiustificate e ingiustificabili.

Il discorso sulla formazione specifica e l'educazione al rispetto è quanto mai opportuno anche per un altro tipo di vulnerabilità: quella legata alla condizione di persona straniera e migrante, reclusa in un Paese dove non si parla la sua lingua. Non solo perché la discriminazione nelle situazioni di confinamento, quale è quella carceraria, è un fenomeno purtroppo sempre latente, ma anche perché a essa si affianca, per le persone straniere, il rischio di trovarsi in un isolamento di fatto, di tipo linguistico e culturale.

Le vulnerabilità certamente non si fermano a queste ripercorse precedentemente, ne esistono altre che attengono alla fragilità ulteriore che tocca l'individuo quando la sua libertà è in mano di altri: ancora più se nelle mani dell'Autorità pubblica che, chiamata a tutelarne i diritti, finisce coll'essere anche portatrice delle subculture diffuse. Un altro – anche se non certo l'ultimo – ambito di vulnerabilità riguarda, per esempio, le persone con disabilità fisica o psichica. Colpisce che si debba riscontrare questa immaturità della nostra collettività a più di quarant'anni dall'affermazione del principio che non esistono disabilità inconciliabili con la possibilità di vivere una vita piena, né situazioni psichiatriche che possano essere lette con la lente del pericolo incombente. Da questo tema il Garante nazionale è investito direttamente, in quanto *Meccanismo nazionale di prevenzione* previsto dalla *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*. Terreno complesso, ma sfida ineludibile, mentre gli occhi devono essere tenuti ben aperti per saper leggere tutte le altre vulnerabilità finora non pienamente colte.



21. Disabile

Già l'uso frequente, nel linguaggio comune, dell'aggettivo 'disabile' non accompagnato da un sostantivo – 'persona', 'minore', 'anziano' o 'adulto' – rivela che la dimensione soggettiva della persona viene spesso sottovalutata o non presa in considerazione con pienezza. Soggettività negata e poi rubata da familiari, operatori, strutture quando, sostituendosi alla persona con disabilità, prendono decisioni riguardanti il luogo dove vivere, le scuole o gli amici da frequentare, i programmi televisivi da guardare, la frutta da mangiare, le scarpe da indossare. Spesso ci si dimentica che la disabilità è una condizione, non una malattia. La disabilità, peraltro, può intervenire in qualsiasi momento della vita, assumere connotazione fisica del tutto svincolata da alcuna caratteristica psichica; può far riscoprire abilità diverse nelle proprie potenzialità soggettive e dialogare in modo reciprocamente fruttuoso con la cosiddetta 'normalità'.

Non sono solo le immagini delle Paralimpiadi ad averci insegnato le potenzialità che permangono e che determinano la capacità di progettarsi e di prendere iniziative come la persona era abituata a fare prima di un'eventuale causa accidentale o come l'ha affinata sin dalla nascita, nel caso in cui la sua disabilità abbia accompagnato tutta la sua vita. Sono le vite riconosciute delle persone incontrate da ognuno di noi e che ci presentano modalità decisionali anche diverse da quelle che ci siamo sempre figurate. Vite piene, differenti, con cui saper interagire, leggendo ciò che accomuna e apprezzando ciò che distingue.

Nessuna compressione dei processi decisionali è legittima e anche nel caso di disabilità mentale la consapevolezza di poter decidere, nei diversi gradi possibili, deve essere conservata attraverso una rete di figure professionali giuridiche e tecniche, capaci di sviluppare, interpretare e sostenere i processi di autodeterminazione.

Nessuna compressione dei processi decisionali è legittima e anche nel caso di disabilità mentale la consapevolezza di poter decidere, nei diversi gradi possibili, deve essere conservata attraverso una rete di figure professionali giuridiche e tecniche, capaci di sviluppare, interpretare e sostenere i processi di autodeterminazione. Tuttavia, condizionamenti esterni ostacolano a volte l'espressione delle potenzialità della persona con disabilità sia in termini di personale contributo allo sviluppo della società civile sia in termini di autonomia: interessi, gusti, aspirazioni, inclinazioni e affetti profondi vengono appiattiti su un'unica linea retta tracciata dal mancato riconoscimento della sua capacità di scelta. Ancora c'è molto cammino da fare, anche nel nostro Paese, per ammettere che la persona disabile può avere una sua progettualità di vita: rispetto alla professione, all'affettività, alla sessualità, ai rapporti interpersonali. Alla costruzione del proprio sé: compito difficile per tutti, ma ancor meno riconosciuto per chi presenta una disabilità. Perché essere persona con disabilità rischia spesso di implicare una perdita sociale non solo in termini di rapporti interpersonali nei quali si può finire di riconoscere gli altri come 'diversi' da sé, in senso positivo e non raggiungibile. È indubbio, infatti, il peso ancora esercitato dal pregiudizio negativo nei diversi ambiti di vita quotidiana, compreso quello lavorativo, che può riflettersi come uno specchio deformante sulla propria costruzione personale.

Non aiutano certo il disegno urbano degli spazi e la tradizionale architettura che fino ad anni recenti hanno regolato l'organizzazione degli interni: anche degli uffici pubblici. Né le auto parcheggiate a chiudere i rari scivoli che permettono a una carrozzina di superare l'ostacolo del marciapiede. Barriere nella mobilità, usabilità, comunicazione, informazione, comprensibilità e carenze nell'orientamento



costituiscono di fatto impedimenti all'accesso a risorse e a servizi, ostacolandone, pertanto, la fruibilità in condizione di concreta uguaglianza. Qualche spiraglio però appare nella riflessione presente in questo settore. La dimensione sociale del disegno architettonico e della connotazione degli spazi non è più riflessione di nicchia, ma espressione di una inarrestabile tendenza delle discipline a non considerarsi più ambiti di contenuti propri separati gli uni dagli altri e non interagenti con la concretezza della vita delle persone, ma a interrogarsi su come il proprio sapere possa essere un elemento, tra gli altri, costruttore di una diversa socialità.

22. Migrante

Prima le persone che sono in condizioni critiche di salute, poi le donne e i bambini. A seguire, scendono tutti gli altri, lasciandosi alle spalle una nave che per giorni, se non per settimane, è stata il rifugio dal mare in tempesta, per chi è scampato da un naufragio.

In una fila ordinata e silenziosa all'arrivo in porto, le persone sono sottoposte alle attività di *triage* medico, al fine di individuare, già in questa prima fase, chi richieda attenzioni mediche specifiche o chi presenti fragilità evidenti. Alcuni, nonostante il volto provato, regalano un sorriso ai soccorritori, altri ringraziano chi li aspetta sulla banchina, altri ancora scendono lentamente dalla nave.

Ma non ci sono solo le fragilità evidenti, quelle che rientrano nelle categorie di vulnerabilità elencate dal decreto legislativo sull'accoglienza dei migranti²⁶, cioè essere persone con disabilità fisiche e psichiche, minori, donne in stato di gravidanza, persone affette da patologie croniche gravi e da patologie infettive. Ma che significa essere vulnerabili quando si sbarca finalmente in un porto sicuro di un Paese straniero, in fuga da una terra dilaniata dalla guerra, come da altre condizioni di invivibilità? Significa anche non comprendere la lingua parlata da chi ti accoglie, essere disorientato perché sbarcato in un territorio completamente sconosciuto, essere solo, a volte aver perso in mare il proprio figlio, il proprio genitore, il proprio coniuge, fratello o anche solo un amico.

Ma che significa essere vulnerabili quando si sbarca finalmente in un porto sicuro di un Paese straniero, in fuga da una terra dilaniata dalla guerra, come da altre condizioni di invivibilità? Significa anche non comprendere la lingua parlata da chi ti accoglie, essere disorientato perché sbarcato in un territorio completamente sconosciuto, essere solo, a volte aver perso in mare il proprio figlio, il proprio genitore, il proprio coniuge, fratello o anche solo un amico. Ma più di tutto significa acquisire in pochi secondi una nuova identità: quella di 'migrante'.

26. Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, *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 e della revoca dello status di protezione internazionale.*



La persona

Ma più di tutto significa acquisire in pochi secondi una nuova identità: quella di ‘migrante’.

Acquisire l'identità di ‘migrante’ non vuol dire acquisire una qualità considerata positiva nella percezione comune perché questa attribuisce all'essere divenuto ‘migrante’ un implicito disvalore: si è migranti perché si proviene da situazioni di povertà, da contesti ‘inferiori’ a quello in cui vivono gli autoctoni, perché si viene dal bisogno. E tale bisogno inevitabilmente interrogherà il nuovo contesto, anche quando quest'ultimo ha bisogno delle migrazioni per risolvere i bisogni propri. La nuova identità di ‘migrante’ può portare talvolta a essere destinatari di un ‘diritto minore’, di un trattamento spesso non rispettoso degli standard previsti dalle Convenzioni internazionali.

Il ‘diritto minore’ ha molte forme. La prima e più dura è quella dell'essere direttamente retrocesso agli albori del secolo scorso per quanto attiene alle conquiste del lavoro e alla tutela rispetto al rischio di divenire preda di un persistente caporalato, che endemicamente avvelena il mercato del lavoro.

Il ‘diritto minore’ ha molte forme. La prima e più dura è quella dell'essere direttamente retrocesso agli albori del secolo scorso per quanto attiene alle conquiste del lavoro e alla tutela rispetto al rischio di divenire preda di un persistente caporalato, che endemicamente avvelena il mercato del lavoro. Il ‘diritto minore’ è quello di corpi disponibili per gli appetiti degli autoctoni ai bordi delle strade. Il ‘diritto minore’ è in quella paga giornaliera che non permette a chi rimane con le spalle chine sui campi di rialzarsi un minimo per poter vivere una giornata degna di questo nome. È anche alloggiare in agglomerati prima spontanei, poi tollerati, poi guardati come normalità, dove il rischio maggiore è dato non solo dalle condizioni igieniche e dalla possibilità di affermazione all'interno di gerarchie criminali che tendano a gestire tale amorfa collettività, ma dal fatto stesso che la società complessiva concepisca tali insediamenti come luoghi ordinari: siano essi a Sangatte, a San Ferdinando, a Borgo Mezzanone o a Patrasso.

Sono esiti di arrivo di un percorso che ha preso strade difficili e fallimentari. Fortunatamente, non riassumono in sé la totalità dei destini delle persone che giungono nel Paese straniero: molte, anche nel nostro Paese, sono le esperienze positive; molta strada si è fatta anche per capire che si apprende dalle persone migranti una quantità di nuovi elementi culturali, antropologici, prossemici, comportamentali che vanno letti con attenzione per renderli strutturali nella costruzione di conoscenza di tutti noi.

Ma, i destini sono vari e spesso segnati dai loro inizi.

Al suo arrivo sul suolo italiano, al ‘migrante’ è riservato un posto in un *hotspot* per essere identificato, magari in una struttura con solo due bagni per 40 persone e un materasso per dormire all'aria aperta²⁷ o condividendo camere, molto fredde o molto calde, con persone di altri Paesi che, in quanto ‘migranti’ anch'esse, hanno un po' meno diritto a un alloggio temporaneo nel quale le norme igienico-sanitarie minime vengano rispettate. E può capitare che in tali condizioni resti per tempi lunghi, ben più lunghi di quanto stabilito dalle norme. Nell'*hotspot* – teoricamente, un punto di snodo – può capitare di rimanere privati della libertà senza possibilità di ricorso di fronte all'Autorità giudiziaria, in

27. Tale situazione è stata riscontrata dal Garante nazionale nel corso della visita all'*hotspot* di Lampedusa del 23 novembre 2019.



una condizione che il Garante nazionale ha definito un «limbo di tutela giuridica»²⁸. Un luogo di questi tempi utilizzato anche per una quarantena che, talvolta, rischia di prolungarsi indefinitamente, qualora – come il Garante ha riscontrato – il periodo di isolamento precauzionale di fatto ricominci ogni volta che nella struttura di quarantena si aggiungono nuove persone arrivate.

Essere ‘migranti’ può significare che gli articoli 3, 13, 27 della Costituzione e in particolare l’articolo 32, che garantisce la tutela della salute indistintamente a tutti i cittadini, siano meno esigibili, al punto che un ‘migrante’ sia dimesso da un Cpr privo di documenti regolari e di informazione su dove poter pernottare benché ormai sia già sera, e non trovi un territorio che ha preordinato risposte adeguate a tali situazioni²⁹.

Non sempre il destino è questo. Molte le esperienze anche positive in un Paese ricco di porte che si aprono. L’importante è renderle visibili e proporle quale vanto per la nostra collettività.

23. Colpevole

«Irrompe dalla ferita un getto violento di nero sangue e mi percuote, e mi sembra uno spruzzo di rugiada; [...] E se fosse lecito fare libagioni sopra un cadavere, su questo sarebbe giustizia, e somma giustizia»³⁰.

La tragedia greca ci restituisce le parole di Clitennestra che, compiuta la vendetta sullo sposo Agamennone, dialoga con il corifeo e i coreuti, descrivendo con minuzia di particolari il brutale assassinio del marito. La sua dichiarazione di colpevolezza è quasi gridata poiché è stato lo stesso Agamennone, in passato, a rendersi protagonista di orrendi crimini ai danni della moglie quali, l’uccisione del precedente sposo e del figlioletto in fasce e, successivamente, il sacrificio della comune figlia Ifigenia per permettere alla flotta greca, vittima di un sortilegio di Artemide, di partire alla volta di Troia. Figura chiave dell’*Oresteia*, Clitennestra, con la sua violenta parabola vitale culminata con la sua stessa ucci-

28. Garante nazionale, Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli *hotspot* in Italia (2016/2017: primo anno di attività).

29. Il riferimento è a un caso che il Garante nazionale ha intercettato nel corso della visita al Cpr di Caltanissetta del 24 novembre 2019. È solo a seguito dell’intervento deciso del Garante che tale persona non è stata messa per strada, ma assicurata alle cure di un Ospedale che, peraltro, già aveva dato la propria disponibilità a ricoverarlo.

30. Eschilo, *Oresteia: Agamennone*, vv 1387–1391, trad. it. di Manara Valgimigli, Rizzoli, Milano, 1980.



La persona

sione da parte del figlio Oreste, segna l'avvio di quel percorso di transizione dalla giustizia tribale, basata sulla vendetta personale o di faida, a una giustizia di Stato, amministrata dai tribunali, che si compirà nella terza tragedia dell'Oresteia quando, sulla spinta di Atena, si costituirà un giudizio e non più una vendetta.

Nel dramma di Clitennestra, però, emerge con chiarezza tutta la tensione tra scelta individuale e destino, tra l'azione necessitata e quella libera. Se è vero, ieri come oggi, che l'azione individuale è sempre condizionata da fattori che sfuggono al controllo, tanto di natura divina – per i classici – quanto di natura sociale e politica – anche per i contemporanei –, rimane pur sempre un margine di libertà di scelta per l'individuo di fronte all'azione. Che fare? Si chiedono gli eroi della tragedia greca. Gli dèi, interpellati, sono spesso ambigui o addirittura imperscrutabili e quindi la decisione rimane personale. Ma l'eredità classica ci trasmette intatto il nucleo del dramma personale di ognuno di noi, ovvero l'intrinseca ambiguità della colpa: si è colpevoli e innocenti allo stesso tempo. Clitennestra è sì carnefice, ma a suo tempo è stata vittima e tornerà a esserlo per mano del figlio Oreste; il destino scelto dagli dèi la conduce fatalmente sulla strada del delitto; le circostanze personali e sociali, la sua stessa stirpe, la spingono inesorabilmente sulla strada della vendetta, poiché nel mondo classico il crimine non conosce la ricomposizione, ma solo la purificazione e l'espiazione.

La modernità del dramma di Clitennestra, nelle sue continue oscillazioni tra azione indotta dalle circostanze e autodeterminazione, implicitamente così tra 'innocenza' e 'colpevolezza', offre ai contemporanei un potente spunto di riflessione sul concetto di persona colpevole. E ci ricorda anche quanto può essere facile, ma allo stesso tempo sterile se non fuorviante, assumere soltanto un punto di vista, perdendo lo sguardo sul soggetto che c'è dietro la colpa.

Eppure, questo è quello che spesso succede, soprattutto nei casi che, più di altri, possono suscitare clamore mediatico. L'opinione pubblica (il coro nella tragedia classica) subito si spacca sulla meritevolezza del castigo e sulla sua configurazione, alimentando un dibattito in cui la persona viene identificata con il reato che ha commesso o si ipotizza abbia commesso. Emergono con chiarezza in questi casi gli elementi sociali del pregiudizio, dello stigma, dell'etichettamento, soprattutto se la persona incolpata del reato appartiene a un determinato gruppo sociale o a una determinata etnia. Tali elemen-

ti vengono evocati proprio per affermarne a priori la presunta colpevolezza e per indicare la possibilità o meno che la sanzione da erogare corrisponda nella finalità a quanto la Costituzione prescrive. Si celebra così un processo, precedente a quello penale, che ha bisogno giustamente di tempi più lunghi, in cui si assiste alla progressiva de-umanizzazione del soggetto, perdendo di vista la centralità della persona, delle sue ragioni, del suo libero arbitrio.

La dottrina del diritto dell'era moderna ha da sempre insegnato che l'occhio deve essere rivolto al soggetto debole nelle varie fasi in cui si declina una vicenda delittuosa: nella fase dell'evento è la vittima, in quella processuale è l'imputato, in quella dell'esecuzione penale è il colpevole³¹.

La dottrina del diritto dell'era moderna ha da sempre insegnato che l'occhio deve essere rivolto al soggetto debole nelle varie fasi in cui si declina una vicenda delittuosa: nella fase dell'evento è la vittima, in quella processuale è l'imputato, in quella dell'esecuzione penale è il colpevole.

31. Luigi Ferrajoli, *Nove massime di deontologia giudiziaria*, in "Questione Giustizia" n. 6/2012.



La persona, del resto, non è mai libera da condizionamenti sociali, familiari, economici, ma il ragionamento sulla persona colpevole è in primo luogo un ragionamento sulla responsabilità, ovvero sulla consapevolezza della conseguenza delle proprie azioni. «La responsabilità penale è personale» sancisce la Costituzione, ma la ricostruzione circa l'effettiva consapevolezza delle conseguenze della propria azione - salvo casi di esclusione della volontà o della sua coartazione assoluta quando la forza o la minaccia esterna siano invincibili - ha un valore proprio perché indica la strada da compiere. Aiuta cioè a rispondere a una domanda decisiva: cosa fare del e con il colpevole dopo che la pena sia stata stabilita? Sostenere il soggetto in un percorso di maturazione della propria responsabilità personale e della piena consapevolezza del valore e delle conseguenze delle sue azioni è forse l'unico modo per rendere il soggetto libero dal destino scelto per lui dagli dèi.

La persona, del resto, non è mai libera da condizionamenti sociali, familiari, economici, ma il ragionamento sulla persona colpevole è in primo luogo un ragionamento sulla responsabilità, ovvero sulla consapevolezza della conseguenza delle proprie azioni.

24. Reclusa

Nel celeberrimo film *Papillon* del 1973 ambientato in una colonia penale della Guyana francese, uno dei sergenti responsabili della sorveglianza, nell'accogliere i nuovi arrivati all'isola del Diavolo dice: «Noi non diamo a intendere che riabilitiamo la gente...Noi trasformiamo gli esseri pericolosi in esseri innocui»³². Sebbene un'affermazione del genere possa apparire alla sensibilità contemporanea abnorme, esagerata, legata a una concezione della pena come annientamento e quindi, almeno teoricamente, superata, non è infrequente scorgere in qualche affermazione pubblica, ulteriormente rilanciata e moltiplicata dai social, echi di questa visione della possibilità punitiva dello Stato: chiavi da buttare o possibilità di marcire in un luogo, come epifania di una richiesta di *certezza* che non coglie la sua radicale differenza dalla *fissità* delle pene.

Molto più raro incorrere in citazioni, anche approssimative, di quanto, per esempio, affermato dalla Corte costituzionale: «Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte delle sue libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale»³³. L'essere recluso, dunque, implica certamente la riduzione della libertà personale, ma non cancella la sua personalità, né il diritto a espanderla

32. *Papillon*, film diretto da Franklin J. Schaffner, 1973.

33. Corte costituzionale, Sentenza 24 giugno 1993 n. 349, redattore Mauro Ferri.



La persona

nello spazio residuale di libertà che la situazione oggettiva lascia intatto.

Una persona può essere reclusa per una pluralità di ragioni e, di conseguenza, la privazione della libertà si declina in forme diverse a seconda dei presupposti giuridici che la consentono. Per quella più immediatamente percepita, che si realizza in carcere, vale sempre e comunque quanto scritto da Mario Tagliani che, nella sua opera *Il maestro dentro*, annota: «Il carcere è un luogo di sosta, di passaggio per chi ha sbagliato, luogo ideato per permettere di ripensare all'errore commesso: si deve allora superare la colpa per arrivare alla responsabilità. La pena deve diventare diritto e non solo punizione. Deve essere il diritto di poter avere un tempo nuovo»³⁴. La costruzione di un «tempo nuovo» non può tuttavia non considerare che il tempo interno e quello esterno hanno ritmi radicalmente diversi: il primo è ciclico e si ripete spesso in modo monocorde, l'altro è lineare nel suo sviluppo, peraltro recentemente sempre più accelerato. La distanza, la circolarità e il fuggire tangenziale che separa i due tempi rischia di rendere meramente teorica la costruzione di un possibile riavvicinamento di questi due tempi, una volta varcate verso l'esterno le porte del carcere.

Principio cardine per il riavvicinamento possibile - o per una diminuzione dell'irraggiungibilità - è la centralità della soggettività della persona reclusa quale elemento fondamentale su cui fondare ogni possibile ipotesi del cosiddetto 'trattamento' rieducativo intramurario. Tre parole queste dal significato ambiguo e male invecchiate nel corso degli anni: 'trattamento' è un termine che rischia di non far affiorare la responsabilizzazione di chi può, al contrario, essere visto solo come 'oggetto' di un trattamento, appunto, da altri definito; 'rieducativo' è un aggettivo che acquista il valore originario solo se svincolato da principi di impostazione etica dell'azione dello Stato e riferito, invece, al suo naturale ambito sociale; 'intramurario' segnala l'ossimoro di una rieducazione sociale che si vuole attuare desocializzando. Eppure, insieme rappresentano la prospettiva che la privazione della libertà come sanzione penale deve perseguire nell'intento di dare un *poi* al *presente* recluso.

«La vita in carcere deve essere il più simile possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera» stabilisce il quinto dei Principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee e alla sua attuazione devono tendere gli Istituti penali favorendo una qualità della vita dignitosa, rispettosa dell'adulità delle persone ristrette e in grado di offrire loro percorsi di responsabilità e consapevolezza.

«La vita in carcere deve essere il più simile possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera» stabilisce il quinto dei *Principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee*³⁵ e alla sua attuazione devono tendere gli Istituti penali, favorendo una qualità della vita dignitosa, rispettosa dell'adulità delle persone ristrette e in grado di offrire loro percorsi di responsabilità e consapevolezza.

Eppure, come noto, non sono solo le prigioni in Italia, così come in altri Paesi del mondo, i possibili luoghi deputati alla privazione della libertà delle persone: anche i cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di rimpatrio possono essere trattenuti in un apposito Centro, a fini amministrativi, fino a 180 giorni. Così come il trattenimento degli stranieri destinatari di un provvedimento di rimpatrio è ora possibile, in attesa della definizione del provvedimento di convalida, anche all'interno di cosiddetti locali idonei nella dispo-

34. Mario Tagliani, *Il maestro dentro. Trent'anni tra i banchi di un carcere minorile*, ADD Editore, Torino, 2014.

35. Raccomandazione R(2006)2 del Consiglio d'Europa adottata l'11 gennaio 2006.



nibilità dell’Autorità di Pubblica Sicurezza: il tempo di questa ‘reclusione’ è comunque limitato al più a quattro giorni, ma è prorogabile per altri due in ‘appositi locali di frontiera’, sempre previa autorizzazione di un giudice³⁶.

La tendenziale moltiplicazione dei luoghi del detenere e l’aumento delle tipologie di persone trattate, detenute, reclusi, ristrette in luoghi da cui non è loro permesso allontanarsi, pone nel caso dei migranti ulteriori interrogativi, ma soprattutto pone una domanda ineludibile su quale sia il «tempo nuovo» a cui questa privazione dovrebbe preparare. Soprattutto, se poi meno di una persona su due che transita nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) verrà effettivamente rimpatriata. Come replicare allo sguardo delle 515 persone dimesse dai Cpr nel 2019 senza essere state identificate dopo 180 giorni di mera sottrazione del proprio tempo vitale?

25. Malata

Nella sua relazione con i medici, la persona malata è un ‘paziente’, ma allo stesso tempo *deve essere* paziente «verso tutto ciò che è irrisolto» per dirla con Rainer Maria Rilke³⁷.

Quando una persona sviluppa una patologia, entra in contatto con il sistema preposto alla sua cura, assumendo così, oltre a quella di malata, un’altra e decisiva condizione personale, di natura relazionale, quella di paziente: rispetto a cosa? Essenzialmente, rispetto alla sua malattia che comporterà, senz’altro, una certa dose di disagio, se non di dolore e di sopportazione. Qualunque altro aggravamento rispetto a tale condizione di intrinseca afflizione personale che derivi da fattori esterni allo status di soggetto affetto da malattia è iniquo e non accettabile. Soprattutto personalmente non sopportabile: ritardo nell’intervento sanitario, strutture di cura non adeguate, scarsità o indisponibilità dei trattamenti, mancanza di informazione. Soprattutto è inaccettabile che la persona malata perda di fatto la connotazione soggettiva di titolarità di diritti, incluso quello al rispetto della propria dignità per divenire un ‘caso’ a cui rivolgersi troppo spesso dando quel «tu» che non indica una confidenzialità

36. Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018 n.132, articolo 2 comma 2 e articolo 4 comma 1. Il Garante nazionale ha già avuto modo di intervenire sui tali previsioni con un proprio parere, evidenziandone i rischi rispetto a una novella che introducendo una peculiare forma di trattenimento dai caratteri eccessivamente generici, rischia di aprire le porte a forme di discrezionalità non consentite quando si tratta di libertà personale.

37. «Sii paziente verso tutto ciò che è irrisolto nel tuo cuore [...]», da Rainer Maria Rilke, *Sii paziente* in “Lettera a un giovane poeta”, 1929, trad. it. di Leone Traverso, Adelphi, 2014.



La persona

accidente, ma un approccio diminuito. La pazienza non può in tali casi estendersi fino a divenire accettazione di una asimmetria relazionale che accentua nella persona malata la intrinseca vulnerabilità e la trasforma in totale dipendenza.

Questa criticità del rapporto tra chi ha bisogno di riconoscere la propria necessità di aiuto esterno - anche in termini elementari di accesso ai servizi alla salute - e chi tale aiuto deve professionalmente erogare o supportare entra in particolare crisi il trattamento non è volontario, ma imposto e disposto dalla autorità amministrativa. Sulle tutele in questo ambito, il Garante nazionale ha avuto modo di pronunciarsi in più occasioni; non solo, ma anche di intervenire nel dialogo con le Autorità coinvolte nei casi in cui alcune attuazioni di tali interventi sono avvenute in pubblico e riprese da video-registrazioni che richiedevano approfondimento per l'apparente irritualità delle modalità operative delle Forze di polizia chiamate per l'occasione. Ma, sia che si tratti di interventi così improvvisi per inattesi comportamenti o per un momento di particolare acuzie, sia che si tratti di interventi programmati e discussi con il destinatario, resta il fatto che essi definiscono lo spazio concettuale entro cui la persona individua che la propria situazione passa da 'disturbata' a 'malata' e, in quanto tale, spesso ospitata in uno spazio materiale che definisce tale nuova situazione: un servizio ospedaliero.

La persona malata, in questo ambito e non solo, è diffusamente destinataria dello stigma di persona non capace di autodeterminazione, con il rischio di essere letta come personalizzazione di un problema a cui è di fatto ricondotta, perdendo ogni altra soggettività diversa dall'essere malata.

La persona malata, in questo ambito e non solo, è diffusamente destinataria dello stigma di persona non capace di autodeterminazione, con il rischio di essere letta come personalizzazione di un problema a cui è di fatto ricondotta, perdendo ogni altra soggettività diversa dall'essere malata.

I concetti di salute e di malattia assumono una particolare fisionomia quando si misurano con la privazione della libertà, anche in ambiti diversi da quelli dei Servizi destinati a trattamenti psichiatrici e quasi sempre realizzati in luoghi chiusi all'esterno.

Sono molti, per esempio in un carcere, i fattori organizzativi che impongono interferenze nella gestione dei servizi sanitari e che dovrebbero condurre a una attenta riflessione sul perché si consideri quasi inevitabile che una persona detenuta debba vivere una relazione medico-paziente diversa da quella che vive una persona libera e perché debba quasi naturalmente realizzarsi un accesso ai servizi sanitari di intensità ridotta. Ci si accontenta di «livelli essenziali di assistenza», quasi fossero l'orizzonte a cui tendere, in ciò confondendo quello che si definisce essenziale o minimo con ciò che dovrebbe essere elementare, nel senso di potenzialmente in grado di svilupparsi. Svilupparsi, prevedendo una funzione di accudimento della persona che si fondi sulla prevenzione e non sulla mera risposta a situazioni patologiche già evidenziate e così riduca il rischio che la persona rientri nella categorizzazione dell'essere persona 'malata'. Il luogo di privazione della libertà - e il carcere *in primis* - è invece 'patogeno' non perché non curi, ma perché si rivolge a persone malate e non si focalizza su come non farle ammalare.

Non vi è, ovviamente, luogo ove il diritto alla salute non sia fissato in regole scritte e presentato come fattore di scrupolosa attenzione. Avviene in carcere, così come nei Centri di permanenza per i rimpatri degli immigrati irregolarmente presenti sul territorio italiano. Il tema è come si declini fattualmente tale impegno e quale attenzione venga riservata nel riconoscere la possibilità che una persona sia 'malata', che le si dedichi conseguentemente l'attenzione necessaria, che la sua situazione porti a rivedere la ragione del suo essere in quel luogo, che certamente non è il più idoneo a tranquillizzarla e accudirla, che, infine, la sua connotazione di malattia non porti a escluderla da quel residuo di proget-



tualità che anche tali Centri dovrebbero proporre. Tenendo insieme tutti questi fattori, ci si accorge quanto disti la tutela annunciata da quella realmente agita.

26. Tutelata

L'articolo 12 comma 4 della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, prevede che gli Stati parti assicurino adeguate ed efficaci garanzie all'esercizio della capacità giuridica al fine di prevenire abusi in materia di diritti umani³⁸.

Nel nostro ordinamento giuridico sono diversi gli strumenti predisposti per le persone bisognose di misure di protezione e rappresentanza, dagli storici istituti della tutela e della curatela a quello più recente, in vigore dal 2004, dell'amministrazione di sostegno³⁹. Quest'ultimo, che di fatto ha quasi completamente sostituito i processi di interdizione e di inabilitazione, prevede un procedimento semplificato, davanti al giudice monocratico, in luogo di quello collegiale, e l'esenzione dell'obbligo per le parti in causa, del patrocinio legale. La persona affetta da infermità psichica, da disturbi neurocognitivi o da disturbi del comportamento è giudicata, secondo uno stereotipo diffuso, incapace a esercitare il suo diritto all'autodeterminazione e la garanzia della sua capacità giuridica viene totalmente o parzialmente compressa dallo strumento di tutela che quasi sempre aggiunge marginalità e solitudine a persone già segnate da una qualche forma di esclusione.

Nel nostro ordinamento giuridico sono diversi gli strumenti predisposti per le persone bisognose di misure di protezione e rappresentanza, dagli storici istituti della tutela e della curatela a quello più recente, in vigore dal 2004, dell'amministrazione di sostegno. Quest'ultimo, che di fatto ha quasi completamente sostituito i processi di interdizione e di inabilitazione, prevede un procedimento semplificato, davanti al giudice monocratico, in luogo di quello collegiale, e l'esenzione dell'obbligo per le parti in causa, del patrocinio legale.

38. *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite durante la 61^{ma} sessione il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009 n.18, articolo 12, comma 4. Uguale riconoscimento dinanzi alla legge. «Gli Stati Parti assicurano che tutte le misure relative all'esercizio della capacità giuridica forniscano adeguate ed efficaci garanzie per prevenire abusi in conformità alle norme internazionali sui diritti umani. Tali garanzie devono assicurare che le misure relative all'esercizio della capacità giuridica rispettino i diritti, la volontà e le preferenze della persona, che siano scevre da ogni conflitto di interesse e da ogni influenza indebita, che siano proporzionate e adatte alle condizioni della persona, che siano applicate per il più breve tempo possibile e siano soggette a periodica revisione da parte di una autorità competente, indipendente e imparziale o di un organo giudiziario. Queste garanzie devono essere proporzionate al grado in cui le suddette misure incidono sui diritti e sugli interessi delle persone».

39. Legge 9 gennaio 2004 n. 6.



La persona

Anche nei Paesi di democrazia avanzata, le occasioni che sottraggono diritti a coloro ai quali viene riconosciuta una debole protezione sociale, come gli anziani, i disabili, gli indigenti, sono sempre più tracciate. La solidarietà economica e sociale viene meno insieme alla crescita delle disuguaglianze e, in questo contesto, anche la libertà e la dignità delle persone più fragili rischiano di ridursi. La cura, l'ascolto, l'accoglienza hanno bisogno di risorse, di presenza dedicata al rispetto di quei diritti e principi condivisi dalla *Convenzione*; attenzioni sempre meno attuabili, con il rischio di intraprendere soluzioni che vanno in direzione opposta al supposto welfare - il benessere sociale.

Così, gli istituti previsti dall'ordinamento per la tutela della persona, attraverso la nomina di un rappresentante interlocutore, diventano lo strumento pratico per la gestione delle marginalità, del disagio, della malattia, anche quando quest'ultima non compromette completamente la capacità di autodeterminarsi.

È un intervento che si frappone fra il *prima* e il *dopo* del giudizio di incapacità, laddove il *prima* è rappresentato dalla percezione del soggetto interessato come una persona vulnerabile che debba essere gestita separatamente dal resto della società (quello che gli anglosassoni definiscono con il termine di *seclusion*) e il *dopo*, è la condizione che vede il soggetto, sul quale è intervenuta la tutela, gestito con un approccio inclusivo. La realtà racconta altro, ossia che la tutela non sempre favorisce il passaggio dalla *seclusion* alla *inclusion*, trasformandosi in *exclusion*.

In tale prospettiva, spesso, si concretizza il rischio che lo strumento giuridico della tutela possa paradossalmente diventare 'garanzia' di esclusione della persona, certamente fragile, ma non per questo incapace di comprendere la sua vita e le decisioni che la riguardano, trovandosi così, suo malgrado e nonostante le previsioni delle norme sovranazionali, a essere sottratta a una vita libera.

27. Espulsa

Destiny, Tomi, Parzia, Mohamed, Ahmed, Ivane, ... è lunga la lista delle 6.531 persone straniere rimpatriate forzatamente nel 2019, quasi diciotto al giorno, rintracciate tra le circa 600.000 prive di autorizzazione che si stimano presenti sul territorio italiano⁴⁰. Storie e vissuti unici, impossibili da ricondurre a una sola categoria, se non per quel tratto comune che li vede contrapposti a una comunità di cui non hanno i requisiti. Per loro il mondo è nato piccolo, tanto quanto la libertà di movimento che

40. Dati dell'Istituto per gli studi di politica internazionale (Ispi).



possono esercitare in base al passaporto di cui sono possessori⁴¹ e ai canali di ingresso regolari in Stati stranieri cui possono accedere.

Per alcune di queste persone non è semplicemente il seguire una naturale aspirazione a migliorare le proprie condizioni di vita, ma è una scelta obbligata, dettata dalla necessità di cercare protezione da persecuzioni o condizioni di vita disumane oppure dettata dall'impossibilità di esercitare quelle libertà democratiche che la nostra Costituzione garantisce. O, ancora, è soltanto perché si è vittime di meccanismi di sfruttamento e tratta. In questi casi, la libertà dello Stato di escluderle dal proprio territorio cede il passo all'obbligo di tutelarne i diritti fondamentali di cui sono titolari in quanto persone. Compito del Garante nazionale è, quindi, controllare il rispetto di questo obbligo di non rimpatrio, verificando, in particolare, l'attuazione di tutte le garanzie che l'Ordinamento prevede a protezione dei richiedenti asilo o di altre categorie vulnerabili: solo questo attento controllo può assicurare la legittimità di una eventuale decisione di allontanamento. Ciò implica esaminare i casi individuali, ma tale esame non basta a soddisfare il compito di chi deve garantire la coesistenza dei diversi diritti. Occorre interrogarsi anche sull'architettura stessa del sistema che nel far fronte all'elevata pressione migratoria ha spesso inseguito derive securitarie, progressivamente ridimensionando le tutele procedurali, così affievolendo ancor più le voci, già fioche, di identità fragili⁴².

Compito del Garante nazionale è, quindi, controllare il rispetto di questo obbligo di non rimpatrio, verificando, in particolare, l'attuazione di tutte le garanzie che l'Ordinamento prevede a protezione dei richiedenti asilo o di altre categorie vulnerabili: solo questo attento controllo può assicurare la legittimità di una eventuale decisione di allontanamento. Ciò implica esaminare i casi individuali, ma tale esame non basta a soddisfare il compito di chi deve garantire la coesistenza dei diversi diritti.

I rischi di smarrire e sottrarre soggettività e diritti si insinuano nelle rinunce all'audizione dei richiedenti protezione internazionale, nella stretta sulle domande reiterate, nella trattazione sommaria delle procedure accelerate, nella previsione di una lista di Paesi sicuri, nel mancato allestimento di spazi riservati nei luoghi di arrivo e trattenimento dove le persone abbiano effettivamente la possibilità di raccontare in maniera confidenziale le loro storie ed essere quindi identificate non esclusivamente a fini espulsivi. E quando è la persona stessa ad avere difficoltà a esprimere la propria vulnerabilità, come nel caso di chi sia affetto da patologie psichiatriche, il controllo sui presupposti di espellibilità deve essere ancor più rigoroso, allargandosi alla verifica dell'adeguatezza delle cure disponibili nello Stato di destinazione, come la Corte di Strasburgo ha ricordato in una recente sentenza⁴³.

Tracciato il confine tra aventi diritto a far parte della comunità ed esclusi da questa, nell'ingranaggio

41. Si veda <https://www.passportindex.org/> che classifica i passaporti mondiali sulla base del numero di Paesi che il possessore di quel passaporto può visitare senza richiedere un visto prima di partire.

42. Si ricorda che il Garante nazionale, secondo il proprio mandato, ha presentato il proprio parere sul decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, sia nell'ambito di una audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato il 15 ottobre 2018, sia con un testo scritto; ha altresì presentato il proprio parere sul decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, sia nell'ambito di due audizioni, rispettivamente il 4 luglio 2019 presso le Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia della Camera e il 31 luglio 2019 presso la Commissione affari costituzionali del Senato sia con un testo scritto, esprimendo vari rilievi su entrambi i provvedimenti di legge.

43. Corte europea per i diritti umani, Sezione IV, sentenza 1 ottobre 2019, caso *Savran v. Danimarca* (57467/2015).



La persona

dei dispositivi di controllo dell'immigrazione irregolare e nella previsione del rimpatrio di persone espulse, rimangono i corpi: corpi da contenere, ricondurre a un'identità anagrafica o nazionale, associare a un documento che ne consenta il rimpatrio, nutrire, tutelare, assistere al solo scopo di allontanare perché per loro la vita deve essere altrove.

È l'occhio delle Autorità responsabili che deve spingersi in quell'altrove, anche oltre il viaggio di ritorno. Deve farlo anche il sistema stesso di monitoraggio dei rimpatri forzati del Garante nazionale, al fine di verificare che la persona al suo rientro non subisca violazioni dei suoi diritti fondamentali⁴⁴. È questa la strada che la *Commissione europea* indicava già nel 2011⁴⁵, promuovendo l'avvio di progettualità destinate a controllare la situazione delle persone riammesse in base agli accordi che la stessa *Commissione* aveva sottoscritto e intravedendo, già allora, il possibile ruolo degli Organismi nazionali di monitoraggio nella fase post-ritorno. Questa stessa comunicazione della *Commissione* ha fissato il principio secondo cui gli Stati membri devono sospendere l'applicazione dell'accordo di riammissione in caso di persistenti violazioni dei diritti umani nel Paese terzo coinvolto.

Viene in mente il caso dell'Egitto che, secondo quanto riportato in una Risoluzione del Parlamento europeo dello scorso 24 ottobre⁴⁶, è stato interessato, a partire dal 20 settembre 2019, da una serie di manifestazioni antigovernative cui le Autorità egiziane avrebbero fatto fronte mettendo in atto un numero ingente di arresti, una serie di azioni repressive e lesive dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché numerose sparizioni forzate di attivisti e difensori dei diritti umani. Nella stessa Risoluzione, gli Stati membri sono invitati ad assicurare che qualsiasi accordo con l'Egitto in materia di migrazione ottemperi rigorosamente alle norme internazionali nel campo dei diritti umani⁴⁷.

L'Italia, tuttavia, ha continuato a organizzare rimpatri di cittadini egiziani: nel 2019 sono stati 363, mentre erano stati 294 l'anno precedente (l'aumento è del 19%)⁴⁸. Maggiore efficienza o sintomo preoccupante di un sistema poco incline alla revisione delle proprie politiche di riammissione?

44. Per un approfondimento delle criticità sollevate dal Garante nazionale nel corso dei suoi monitoraggi delle fasi di esecuzione del rimpatrio, si rinvia alle precedenti Relazioni al Parlamento e alla pubblicazione *Norme e Normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*, marzo 2019. <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/ef9c34b393ed0cb696ofd724d590fo62.pdf>

45. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 23 febbraio 2011, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*.

46. Risoluzione del Parlamento europeo sull'Egitto (2019/2880(RSP)).

47. Nel documento, il Parlamento europeo, oltre a condannare fermamente la repressione e a rivolgere molteplici inviti alle Autorità egiziane perché cessi la situazione in essere e sia ripristinato il pieno rispetto dei diritti umani, l'organo legislativo dell'Unione europea fa un esplicito richiamo agli Stati membri sottolineando «[...] l'importanza di assicurare che qualsiasi accordo tra l'Ue e l'Egitto in materia di migrazione ottemperi rigorosamente alle norme internazionali nel campo dei diritti umani, rispetti i diritti fondamentali dei migranti e dei rifugiati e garantisca livelli adeguati di trasparenza e di obbligo di rendere conto».

48. Dal 1° gennaio al 29 febbraio 2020 sono stati effettuati due voli *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto che hanno riguardato quarantotto cittadini egiziani.



28. Impaurita

La paura è diversa dall'angoscia: la prima individua un oggetto rispetto al quale misurare la propria reazione, che può essere, appunto, quella di 'aver paura'; la seconda non riesce più a individuare alcun oggetto e rimane come percezione totalmente avvolgente la persona, così da determinarle un senso di ineluttabilità o di impossibilità di superamento della situazione in cui si trova. Un nemico invisibile, diffuso, rischia di far evolvere una iniziale paura in angoscia. Questa è, forse, la sensazione vissuta da molti negli ultimi mesi: soprattutto da coloro che hanno sommato la nuova situazione a quella precedente che già di per sé aveva determinato ansia e timore di non riuscire a venirne fuori. Se, quindi, all'esterno dei luoghi ove la libertà è ristretta, si è avvertita la paura di non poter ritornare alla normalità di vita passata, spesso all'interno di essi questa si è aggiunta alla considerazione, già negativa, proprio della vita precedente. Le due ansie si sono compenstrate, producendo una sensazione di angoscia. E tale angoscia è accresciuta quando le presenze esterne sono pressoché sparite e lo spazio interno è diventato vuoto e sordo ad altre voci che non fossero quelle degli attori interni.

La pandemia da virus Covid-19 ha investito intere comunità, mettendole a confronto con un nemico del tutto nuovo: noi stessi, i nostri comportamenti, la nostra quotidianità. L'impalpabilità di un virus, la paura di contrarlo, la paura di esserne portatori o di essere infettati dall'altro, sono da sempre così radicate che possono portare a farsi sopraffare dall'angoscia. Tale timore è generalmente tenuto a freno attraverso l'accesso a informazioni certe, assunte da più fonti, validate nello scambio di esperienze con altri e soprattutto dalla possibilità di ricorrere a presidi sanitari. Ma, quando si è ristretti in un luogo, tali possibilità scemano e l'unico canale di accesso per diminuire la paura vissuta è quello dell'informazione istituzionale e solo se questa è univoca e in grado di far vedere la fine del tunnel che si sta vivendo, l'ansia aggiuntiva di trovarsi racchiuso entro un perimetro può essere controllata. Non è stato questo il caso dell'esperienza vissuta negli ultimi mesi e in larga parte pronta a riproporsi. La diffusione virale e velocissima di notizie parziali e contraddittorie, a volte addirittura non rispondenti a verità ha contribuito a creare uno stato di inquietudine in tutti e a chi da questa sola contraddittoria fonte poteva ricevere un possibile messaggio su qual era la situazione e quali prospettive si delineassero, ha determinato lo scivolamento in ansia e in taluni casi in vera e propria angoscia. La cosiddetta *infodemia* è stata, quindi, un fattore aggiuntivo alla diffusione stessa del contagio nel determinare questo processo.

Non siamo stati tutti nella stessa posizione rispetto al virus. Non siamo tutti uguali, come qualche edulcorato messaggio pubblicitario ha voluto far credere. C'è una parte della popolazione, da molti relegata in un angolo, che è particolarmente vulnerabile e lo è stata ancor più in questo periodo: le persone private della libertà personale. Tra esse, una particolare fisionomia dell'angoscia ha coinvolto coloro che sono detenuti negli istituti penitenziari, per adulti o per minori. Ma, se per i secondi si è realizzata – forse anche in virtù della loro complessiva consistenza numerica – una modalità di comunicazione e dialogo che è riuscita a moderare tale sensazione, nei primi essa è esplosa. L'angoscia

La paura è diversa dall'angoscia: la prima individua un oggetto rispetto al quale misurare la propria reazione, che può essere, appunto, quella di 'aver paura'; la seconda non riesce più a individuare alcun oggetto e rimane come percezione totalmente avvolgente la persona, così da determinarle un senso di ineluttabilità o di impossibilità di superamento della situazione in cui si trova. Un nemico invisibile, diffuso, rischia di far evolvere una iniziale paura in angoscia.



La persona

per il contagio li ha colpiti in maniera potenziata, rafforzata dalla sensazione di essere sottoposti a una ‘doppia prigionia’: alla privazione della libertà propria della situazione contingente si è andata ad aggiungere quella dell’ineluttabilità di un disastro qualora il contagio fosse entrato oltre le mura del carcere.

Il carcere già versava in una situazione che avrebbe dovuto generare paura in chi ne aveva responsabilità e ne generava in chi vi era ospitato. A questa si è aggiunta l’ondivaga informazione che trovava accordo soltanto nel dettare un insieme di regole che pure erano di fatto opposte a quelle secondo cui si modulava la materialità della quotidianità detentiva. Sentire parlare in televisione della necessità di mantenere una distanza di sicurezza tra le persone ed evitare i luoghi affollati e sapere che il compagno di stanza è a pochi centimetri, condividere servizi igienici e docce, preparare e consumare i pasti insieme nelle celle, spesso in condizioni igieniche precarie; apprendere che il virus può diventare letale se colpisce persone con un sistema immunitario già indebolito dalla malattia e vedere che le persone vicine sono spesso debilitate da un trascorso di tossicodipendenza o da altre gravi patologie.

Il carcere già versava in una situazione che avrebbe dovuto generare paura in chi ne aveva responsabilità e ne generava in chi vi era ospitato. A questa si è aggiunta l’ondivaga informazione che trovava accordo soltanto nel dettare un insieme di regole che pure erano di fatto opposte a quelle secondo cui si modulava la materialità della quotidianità detentiva. Sentire parlare in televisione della necessità di mantenere una distanza di sicurezza tra le persone ed evitare i luoghi affollati e sapere che il compagno di stanza è a pochi centimetri, condividere servizi igienici e docce, preparare e consumare i pasti insieme nelle celle, spesso in condizioni igieniche precarie; apprendere che il virus può diventare letale se colpisce persone con un sistema immunitario già indebolito dalla malattia e vedere che le persone vicine sono spesso debilitate da un trascorso di tossicodipendenza o da altre gravi patologie. Questi, gli elementi che hanno inciso sulla già radicata paura e l’hanno fatta evolvere verso l’angoscia dell’ineluttabilità.

Fortunatamente, a oggi, la diffusione interna del contagio è stata contenuta e anche le misure di ulteriore restrizione sono state gradualmente accettate, dopo i primi gravi momenti di tensione. La luce della fine del tunnel sembra delinearsi, anche se si sa già che non sarà l’unica galleria che caratterizzerà il tragitto da compiere. Forse, si può tornare a essere soltanto ‘impauriti’ e non più ‘angosciati’: a costruire modalità di vita personale, anche dentro le mura del carcere, che abituino a pensare che sono i nostri comportamenti a contribuire fortemente a frenare l’espandersi della nostra possibilità di essere nemici di noi stessi. Da soli però non bastiamo; così come non bastano i comportamenti attenti e responsabili delle persone ristrette. Sono necessari, ma non sufficienti. Occorre che quelle criticità di densità di affollamento, di promiscuità e di scarsa centralità assegnata alla prevenzione e all’informazione nella tutela della salute, vengano definitivamente risolte. Non solo perché costituiscono la cifra di un dignitoso sistema di detenzione, ma anche perché sono il vero strumento per costruire la capacità di reagire alle paure che mai saranno del tutto espulse da questi luoghi.



29. Bloccata

Un cancello chiuso, una catena con lucchetto a impedire la sua apertura, davanti una camionetta della Polizia per assicurarsi che nessuno entri e nessuno esca⁴⁹. Cosa è successo? C'è un sospetto di contagio: una delle persone ospitate in quel centro per migranti ha la febbre alta, fatica a respirare. Tutti sono bloccati dentro.

Bloccati anche gli oltre mille turisti della nave da crociera “Costa Smeralda”⁵⁰, attraccata al porto di Civitavecchia: due passeggeri presentano sintomi compatibili con il coronavirus. Nessuno può sbarcare e l'immagine della nave ferma sulla banchina con i suoi passeggeri a bordo rimanda a quella di altre navi e di altri passeggeri a cui era stato vietato scendere a terra in tempi diversi.

In un intero piano di una delle palazzine del Policlinico militare di Roma al Celio⁵¹, sono rimasti chiusi, separati e isolati da tutti, i primi cittadini italiani, compresi due neonati, in arrivo dalla Cina, quando il pericolo del contagio sembrava riguardare solo quel Paese.

Il 23 febbraio 2020 con un decreto il Presidente del Consiglio⁵² stabilisce le prime ‘zone rosse’ italiane: da Bertinico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione D’Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini, Vò, nessuno può uscire e nessuno può entrarvi.

Cosa hanno in comune queste situazioni? Cosa accomuna un centro di accoglienza, una nave da crociera, un reparto di ospedale e un Comune, realtà così diverse tra loro? Il loro divenire, all'improvviso e per un fattore esterno, da luoghi di persone libere, a posti in cui queste sono private della libertà di movimento, sono di fatto bloccate: è la quarantena.

La pandemia ha portato, quindi, a nuove forme di privazione della libertà: tra queste quelle che si sono realizzate nei luoghi formali di quarantena obbligatoria, tanto che le stesse Nazioni Unite hanno invitato i *Meccanismi nazionali di prevenzione* a estendere il loro mandato anche a tali luoghi, monitorando sul rispetto dei diritti delle persone lì ristrette. È in questa prospettiva che il Garante nazionale ha effettuato una visita al Centro per la quarantena presso

Cosa accomuna un centro di accoglienza, una nave da crociera, un reparto di ospedale e un Comune, realtà così diverse tra loro? Il loro divenire, all'improvviso e per un fattore esterno, da luoghi di persone libere, a posti in cui queste sono private della libertà di movimento, sono di fatto bloccate: è la quarantena.

49. Centro di accoglienza per migranti “Usignolo” di Roma, posto in quarantena il 1° aprile 2020 a seguito del riscontro di un caso di positività tra gli ospiti.

50. La nave da crociera “Costa Smeralda” proveniente da Hong-Kong a fine gennaio è rimasta bloccata per 24 ore al porto di Civitavecchia con 1143 passeggeri a bordo per il sospetto di due casi di contagio da Covid-19.

51. Nel mese di febbraio otto cittadini italiani provenienti da Wuhan in Cina sono stati posti in quarantena per 14 giorni nella struttura sanitaria militare del Celio.

52. Decreto del Presidente del Consiglio del 23 febbraio 2020 - allegato 1.



La persona

l'aeroporto militare "Mario de Bernardi" nella frazione Pratica di Mare di Pomezia, così come ha avviato una interlocuzione con la prefettura di Roma per acquisire informazioni su due centri di ospitalità per stranieri i cui cancelli sono stati chiusi con un lucchetto per assicurare il rispetto della quarantena imposta a tutte le persone che vi risiedevano.

Il duplice riferimento della tutela della salute, espresso dall'articolo 32 della Costituzione obbliga a trovare una sintesi capace di coniugare la necessità di tutelare la collettività e la privazione della libertà che ne può derivare, rendendo le persone sottoposte a tale misura parte dell'obiettivo comune. Non, quindi, persone 'bloccate', ma al contrario protagoniste di quella necessità di tutela.

30. Anonima

C'è sempre un sapore tristemente burocratico, quasi computistico, quando si affrontano temi sociali difficili e l'ambito statistico diviene più rilevante di quello soggettivo. D'altronde è necessario affrontare i problemi nella loro complessità e ciò richiede spesso di non soffermarsi sulle singolarità delle persone che costituiscono la collettività oggetto di analisi. Perfino Tolstoj, nella grande analisi dei mutamenti complessivi in *Guerra e pace*, avverte come i flussi della storia non debbano guardare ai singoli

che costituiscono l'evolversi delle situazioni collettive, ma al fenomeno in sé, assunto come se i singoli non possano essere distinti l'uno dall'altro, come se – egli scrive, influenzato dallo sviluppo scientifico e matematico di quegli anni – i singoli siano «unità infinitesimali» e solo «raggiungendo l'arte d'integrarle possiamo sperare di comprendere le leggi della storia»⁵³.

Eppure, le persone che compongono una qualsiasi collettività oggetto di analisi sociale hanno nomi, vissuti, storie personali: spesso nessuno li conosce e ancor più spesso nessuno è interessato a conoscerli. La non conoscenza delle soggettività caratterizza così molti ambiti tra loro diversi e in alcuni casi assume una connotazione specifica. Che dovrebbe far riflettere: l'anonimia.

Le persone che compongono una qualsiasi collettività oggetto di analisi sociale hanno nomi, vissuti, storie personali: spesso nessuno li conosce e che ancor più spesso nessuno è interessato a conoscerli. La non conoscenza delle soggettività caratterizza così molti ambiti tra loro diversi e in alcuni casi assume una connotazione specifica. Che dovrebbe far riflettere: l'anonimia.

53. Lev Nikolaevič Tolstoj, *Guerra e pace*, 1860, trad. it. di Enrichetta Carafa d'Andria, Einaudi, Torino, 1963, p. 964.



Sono frequentemente i minori a non godere di attenzione soggettiva, soprattutto quando di essi si occupano le norme o le vie istituzionali seguite per dirimere i conflitti o per decidere su di loro. I bambini, gli adolescenti divengono numeri, anonimi, patrimonio da spartire in diatribe tra adulti, oppure quasi fastidiosi ostacoli al pieno sviluppo di esigenze 'altre', quali, per esempio, quelle della giustizia. Divengono di fatto anonimi quando l'esercizio di giustizia porta frequentemente a scelte pesanti – forse doverose – che li coinvolgono perché assunte nei confronti di un genitore, per il compito di sanzionare reati commessi con conseguenze sul loro sviluppo psicofisico, che però sono considerate di minore rilevanza rispetto a tale esercizio. È così, per esempio, nelle situazioni ben note di bambini costretti a spendere i primi anni dietro le sbarre, ma anche in altre scelte, quando poca attenzione viene dedicata agli effetti che su un bambino o un adolescente può avere l'esperienza di entrare in quel luogo di reclusione per visitare quel genitore che un potere a lui ignoto e vissuto come nemico gli ha sottratto dalla quotidianità.

Sono spesso anonimi anche i bambini che insieme alle famiglie affrontano il rischio di abbandonare un proprio ambiente conosciuto, ma invivibile, per andare verso un altro, ignoto ma denso di speranza, e trovano la morte in tale percorso: sono soltanto numeri da aggiungere al bilancio delle vittime. «Tra essi anche il tal numero di bambini» riportano i bollettini della disperazione e della morte in mare a cui ci siamo in anni recenti purtroppo abituati. Lo sono i bambini stranieri non accompagnati che sbarcano nel nostro Paese e il cui numero viene comunicato periodicamente a segnalare la difficoltà del nostro compito di accoglienza. Anche di loro rischiamo di non conoscere nomi, ma solo il numero complessivo. Né conosciamo le angosce del viaggio e la paura delle onde. Solo gli esiti.

Non sono però soltanto i minori a essere anonimi. L'anonimia riguarda molto frequentemente le persone straniere che devono essere identificate, accolte o respinte: la frequente tendenza di alcuni di loro a fornire *alias* per rendere difficile il riconoscimento, spesso per precedenti negative vicende, accentua l'anonimia perché è quasi un'autorinuncia al proprio nome. Del resto anch'essi sono parte di un flusso della storia: è questo l'oggetto di interesse non la singolarità dei casi.

Così come – e lo abbiamo notato anche in questa Relazione – è stato difficile – e per molti soltanto un'inutile aggiunta – l'aver voluto conoscere i nomi delle persone morte nei disordini dei primi di marzo all'interno di alcuni Istituti. L'interesse dell'informazione e delle analisi era per la situazione che si era verificata, non per la soggettività delle persone decedute: interessava di più, come è in fondo ovvio, quella delle persone che avevano organizzato i disordini, che richiedevano provvedimenti da prendere, decisioni da assumere.

Anche lo sfilare delle bare che andavano verso cimiteri 'altri', provenienti da zone particolarmente colpite dalla recente e tuttora persistente pandemia hanno proiettato un messaggio di anonimia e i numeri quotidianamente forniti dei decessi non contenevano del resto neppure l'indicazione delle diverse età delle persone scomparse.

Sono spesso anonimi anche i bambini che insieme alle famiglie affrontano il rischio di abbandonare un proprio ambiente conosciuto, ma invivibile, per andare verso un altro, ignoto ma denso di speranza, e trovano la morte in tale percorso: sono soltanto numeri da aggiungere al bilancio delle vittime. «Tra essi anche il tal numero di bambini» riportano i bollettini della disperazione e della morte in mare a cui ci siamo in anni recenti purtroppo abituati. Lo sono i bambini stranieri non accompagnati che sbarcano nel nostro Paese e il cui numero viene comunicato periodicamente a segnalare la difficoltà del nostro compito di accoglienza. Anche di loro rischiamo di non conoscere nomi, ma solo il numero complessivo. Né conosciamo le angosce del viaggio e la paura delle onde, solo gli esiti.



La persona

Non era però così per i loro familiari, come non lo è per quelli delle persone emigrate dai propri Paesi e tantomeno per le famiglie dei minori non accompagnati. Loro hanno ben chiari nomi e storie e forse vorrebbero che non venissero dimenticati. Bene ha fatto qualche mezzo d'informazione a riportare emblematicamente alcune storie individuali: sono un patrimonio d'umanità da non perdere.

Sembrano temi distanti tra loro, quello delle famiglie che si dissolvono, quello dei minori che emigrano, quello delle tragedie di morte, quello delle persone alloggiate, ospitate, ristrette in posti dove l'anonimia si accentua. Non è così, perché sono temi tenuti insieme dall'indifferenza verso i nomi delle persone, indice troppo spesso dell'indifferenza verso le loro soggettività – queste restano tali solo per la cerchia di chi era a loro legato. Una capacità che chi esercita una funzione di garanzia deve invece trovare come proprio compito specifico è proprio quella di ridare i nomi. Perché il nome è il primo diritto di ogni persona.

31. ... che osserva

Davanti al caravaggesco *Ragazzo morso da un ramarro*⁵⁴, l'osservatore sembra sentire lui stesso il dolore della stretta del rettile: tutto ciò che è attorno al ragazzo sembra ininfluenza – anche il ramarro è quasi impercettibile e si fonde con il colore della natura morta.

Una questione dibattuta fra artisti e neuroscienziati⁵⁵ dà conto della reazione riconducendola al sistema dei neuroni specchio che «riproducono nel nostro cervello ogni azione osservata [attivando] gli stessi circuiti nervosi che si accenderebbero qualora fossimo noi stessi a compierle [...] Questa scoperta ha un'importanza rilevante perché suggerisce che l'empatia non nasce da uno sforzo cognitivo, bensì fa parte del corredo genetico della nostra specie»⁵⁶.

Il lavoro di chi osserva le situazioni vissute all'interno di istituzioni o contesti privativi della libertà – che si tratti di un carcere, di un centro per i rimpatri di migranti, di un servizio psichiatrico ospe-

54. Michelangelo Merisi da Caravaggio (1571 -1610, una delle due versioni dell'opera è conservata presso la Fondazione Longhi di Firenze.

55. David Freedman e Vittorio Gallele, *Motion, Emotion and Empaty in Aesthetic Experience* in "Trend in cognitive Science" (2007), con i loro studi sulla 'simulazione incarnata' e, prima ancora, le sperimentazioni di neuroestetica di Semir Zeki della fine degli anni '80.

56. Tratto dal saggio di Luca F. Ticini, *Caravaggio sa coinvolgerci emotivamente con i neuroni-specchio*, 2007 in <https://www.stile-arte.it/caravaggio>.



daliero – si sviluppa attorno alla sua capacità di cogliere quegli aspetti profondi di una condizione che possono sfuggire al primo sguardo. Così ne comprende la struttura profonda e implicitamente interagisce con esse rendendole trasparenti e quindi modificandole, oltre che modificando sé stesso. Quando agisce l’osservazione, la persona che ne ha il compito – come sono istituzionalmente il Garante nazionale e i diversi Organismi di monitoraggio internazionale oppure, sul fronte della società civile, le numerose associazioni impegnate sui temi della libertà personale – deve essere abile a non perdere mai di vista l’elemento di materialità – ossia i bisogni essenziali della persona privata della libertà, lo spazio nel quale si muove, gli affetti che la circondano: la sua dignità. Sono tutti elementi che interagiscono con chi è privato della libertà, facendolo assurgere da oggetto di una condizione a soggetto di un’esistenza.

Non è semplice, questo è certo, perché i sistemi totalizzanti sono complessi e perché l’atto di osservare implica il coinvolgimento collettivo di tutti gli attori, compreso l’osservato, che si fa parte attiva del sistema e a sua volta osserva. E perché le situazioni non sono statiche, fissate sulla tela e limitate in quello spazio. Si animano e si rendono percepibili. Appartengono all’osservatore.

Inoltre, per quanto scientifici si possa essere nell’osservare – cioè aderenti all’empirica rilevazione e raccolta di informazioni – e calati nella finalità e nell’intenzionalità dell’atto di osservare, nonché oggettivi nella registrazione dei particolari, la lettura è sempre arricchita da «elementi di soggettività, legati al proprio modo di ‘osservare’ la realtà, ai propri parametri culturali di riferimento, alle proprie credenze, ai [propri] valori»⁵⁷. Né è esente dalle sollecitazioni sociali, anche quando si è bene attenti a non restarne travolti. L’osservazione non deve essere mai operazione eterodiretta anche se – si sa bene – non è mai operazione neutrale.

Osservare «non è allora soltanto recepire, registrare dati. È [...] esercitare una forma di controllo democratico [...] è [...] fornire un aiuto a chi in vario modo agisce all’interno del ‘microcosmo’ rappresentato da ogni istituzione totale e che, per dare senso alla propria quotidianità, ha bisogno del punto di vista esterno [...] è rendere visibile a una più ampia platea sociale il mondo del rimosso [...]»⁵⁸. Mutuando una delle premesse più promettenti della fisica contemporanea, l’osservazione determina sempre un cambiamento dell’osservato. E più si osserva, più si interagisce con esso, più si producono mutamenti.

Ecco, appunto, le combinazioni di varianti sono le aspettative del sistema che l’osservatore ha sottratto allo sguardo interno, per aprirlo all’esterno.

Osservare «non è allora soltanto recepire, registrare dati. È [...] esercitare una forma di controllo democratico [...] è [...] fornire un aiuto a chi in vario modo agisce all’interno del ‘microcosmo’ rappresentato da ogni istituzione totale e che, per dare senso alla propria quotidianità, ha bisogno del punto di vista esterno [...] è rendere visibile a una più ampia platea sociale il mondo del rimosso [...]».

57. *Ibidem*.

58. M. Palma, *L’idea della pena nel mondo globalizzato*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2015, n. 2, pp. 215 s.



32. ... che giudica

«E un giudice, un giudice con la faccia da uomo mi spedi a sfogliare i tramonti in prigione»⁵⁹: un'entità astratta, lontana dall'umanità, e che assume di questa solo l'aspetto è il giudice che condanna il medico nella canzone di Fabrizio de André liberamente tratta dall'*Antologia di Spoon River* di Edgar Lee Master. Un'immagine che è l'antitesi della persona che giudica: questa, infatti, si definisce necessariamente nella dimensione relazionale con l'oggetto del suo giudizio, giacché la relazione con l'altro e con gli elementi della realtà vissuta è la condizione che determina ogni profilo di identità della persona.

Qual è, allora, l'oggetto del giudizio con cui si mette in relazione chi giudica? Nelle diverse fasi che compongono una vicenda giudiziaria, lo sguardo di chi giudica è necessariamente molteplice. Il giudice che deve decidere della responsabilità di una persona per un fatto di reato guarda, innanzitutto, a quello che si discute essere accaduto: al fatto storico, alla sua qualificazione giuridica, alla sua riferibilità o meno alla volontà consapevole o alla colpa di chi è imputato d'averlo commesso. Lo sguardo si posa, però, specificamente sulla persona giudicata, sulla sua identità, nel momento in cui oggetto del giudicare sono le motivazioni e l'intensità volitiva del suo agire, le condizioni della sua vita individuale, familiare e sociale, la sua storia, il danno che ha cagionato alla vittima e il rapporto eventualmente stabilito con questa.

Qual è, allora, l'oggetto del giudizio con cui si mette in relazione chi giudica? Nelle diverse fasi che compongono una vicenda giudiziaria, lo sguardo di chi giudica è necessariamente molteplice. Il giudice che deve decidere della responsabilità di una persona per un fatto di reato guarda, innanzitutto, a quello che si discute essere accaduto: al fatto storico, alla sua qualificazione giuridica, alla sua riferibilità o meno alla volontà consapevole o alla colpa di chi è imputato d'averlo commesso. Lo sguardo si posa, però, specificamente sulla persona giudicata, sulla sua identità, nel momento in cui oggetto del giudicare sono le motivazioni e l'intensità volitiva del suo agire, le condizioni della sua vita individuale, familiare e sociale, la sua storia, il danno che ha cagionato alla vittima e il rapporto eventualmente stabilito con questa.

Infine, la considerazione della persona oggetto del giudizio non è estranea al momento in cui si giudica della sua responsabilità, ma è sicuramente centrale in quello in cui si decide della pena. Questo si verifica non soltanto per il fatto che gli elementi di valutazione della gravità del reato agli effetti della sanzione, stabiliti dall'articolo 133 c.p., sono riferiti anche alla sfera soggettiva del responsabile. Con la determinazione di una pena costituzionalmente orientata, infatti, la persona che giudica stabilisce la forma con cui il condannato può riannodare il filo del patto sociale reciso con la commissione del reato, così pienamente reintegrandosi nella collettività. Chi giudica di un reato e di chi l'ha commesso, quindi, ha lo sguardo necessariamente rivolto al passato, al fatto. Ma crea il primo passo di proiezione verso il futuro nel momento in cui decide degli strumenti per la sua riparazione.

Tutto rivolto al futuro è, invece, l'occhio della persona che vigila e giudica sull'esecuzione della pena: il magistrato di sorveglianza si lascia alle spalle il

59. Fabrizio de André, *Non al denaro non all'amore né al cielo - Un medico*, 1971, testo liberamente tratto da Edgar Lee Master, *Spoon River Anthology - Dr. Sigfried Iseman* (1915 trad. it Fernanda Pivano, Einaudi, Torino, 1971).



fatto storico del reato, il passato, e si mette in relazione con il percorso che conduce il soggetto condannato verso il superamento di quel passato. La valutazione del successo della pena rispetto all'obiettivo costituzionale della risocializzazione comporta necessariamente la proiezione della persona giudicata in una dimensione di vita diversa da quella in cui si è realizzato il reato.

Ha un orientamento analogo chi giudica sulle esigenze o difficoltà di un individuo, nello svolgersi della sua vita e ne assume la tutela: il giudice che convalida il trattamento sanitario obbligatorio o che dispone il rimpatrio di uno straniero, quello che vigila sull'esercizio dei diritti delle persone che non hanno la piena capacità di autodeterminazione, siano essi minori o persone affidate a figure di sostegno. In casi come questi, è la relazione a connettere chi giudica alle persone oggetto di giudizio e alle loro condizioni soggettive.

La privazione o la restrizione della libertà, quindi, in tutti i campi in cui essa si realizza e non soltanto in forza del potere punitivo dello Stato, crea sempre una relazione tra la persona che giudica e l'oggetto del suo giudizio, puntandola fondamentalmente sulla persona che è di fronte al giudice. Ed è questa relazione che costruisce l'identità del giudice, incompatibile con ogni possibilità di astrattezza rispetto alle prospettive della vita umana su cui agisce. Ne è segnale significativo il fatto che essa non è estranea nemmeno alla formazione dei giudizi dell'Organo più alto della giurisdizione, del Giudice delle leggi. Il percorso di conoscenza diretta della situazione sia delle scuole sia delle carceri italiane, condotto nel corso del 2019 dai giudici della Corte costituzionale con l'iniziativa del *Viaggio in Italia* e l'apertura all'ascolto dei soggetti rappresentativi della società civile introdotta con la modifica delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*⁶⁰ indicano che anche nel giudizio in questo campo, la relazione con la soggettività umana su cui si incide è requisito imprescindibile dell'atto del giudicare.

33. ... che prende in carico

Le persone private della libertà da un'autorità pubblica sono affidate alla responsabilità dello Stato e le Istituzioni non soltanto le *hanno in carico*, come fossero oggetti da ben conservare in un deposito, ma sono chiamate a *prenderle in carico*, cioè a elaborare un insieme di interventi specifici pensati attorno alla loro condizione di soggetti che vivono un momento di particolare debolezza e fragilità.

60. Delibera presidenziale della Corte costituzionale dell'8 gennaio 2020, Presidente Marta Cartabia.



La persona

Troppo spesso, al contrario, le persone sono ridotte al problema che manifestano, racchiudendo in un solo aspetto la loro intrinseca complessità. La metonimia compie questa trasformazione: il soggetto scompare e rimane solo la criticità. I malati diventano la malattia, i detenuti il loro reato, i migranti irregolari sono identificati con l'assenza di documenti (in Francia, non a caso, ci si riferisce a loro come i *sans papiers*), le persone con disabilità sono la loro disabilità, gli autori di atti di aggressione, al di là dei fattori che possano averli scatenati, con la violenza che si suppone pervada sempre più la società, così aumentando la percezione d'insicurezza.

In assenza di persone, ci si limita ad allontanare il problema, dimenticandosi del soggetto che vive quella difficoltà. Lo spostamento diventa il modo per rinviare ogni azione all'ipotetica soluzione di una questione più ampia, in una catena di rinvii che lasciano la persona sempre più sullo sfondo, quasi un ingombro, spostato intanto qua e là proprio come un pacco che però finisce col logorarsi. È così che può capitare di incontrare in carcere una persona con grave disagio psichico che ha girato per 32 Istituti prima di trovare un'équipe medica di psichiatri che la prendesse in carico, restituendole la sua dimensione umana, con tutte le sue fragilità.

La logica che sottende questo processo di riduzione delle persone al loro problema è spesso una logica di allontanamento, di rimozione dal qui e ora. Si rifiuta l'implicito carico che la persona con problema comporta e, rivolgendosi solo a questo, apparentemente per riportare il tutto a una riflessione più ampia, si perde la persona stessa e la necessità di farsene carico. La logica del rinvio è alla base di tanti ingressi nei luoghi di privazione della libertà.

La logica che sottende questo processo di riduzione delle persone al loro problema è spesso una logica di allontanamento, di rimozione dal qui e ora. Si rifiuta l'implicito carico che la persona con problema comporta e, rivolgendosi solo a questo, apparentemente per riportare il tutto a una riflessione più ampia, si perde la persona stessa e la necessità di farsene carico. La logica del rinvio è alla base di tanti ingressi nei luoghi di privazione della libertà. Le complessità dei vissuti che non sono intercettate, lette, affrontate prima, nel territorio, quando ancora sono in fase germinale, crescono e in tale implicito abbandono finiscono col trovare solo quelle risposte che dovrebbero invece rappresentare l'ultima scelta possibile. Le strutture privative della libertà diventano il luogo in cui scaricare il disagio sociale, il tappeto sotto cui nascondere la polvere. Non più luoghi finalizzati alla cura, all'accudimento, al trattenimento, al reinserimento, ma semplici depositi di corpi privi di una identità che vada oltre il loro problema. Nel tempo le fragilità si sommano e la presa in carico diventa sempre più complessa e più lontana. E questa modalità si riproduce anche all'interno di tali luoghi, con una serie di non risposte che si susseguono l'una all'altra.

È solo quando questa logica si spezza, quando si torna a considerare le persone, ogni singola persona, nella sua identità e nella sua complessità fatta anche di errori, talvolta gravi, di criticità e di comportamenti non accettabili, che si possono cercare strade e soluzioni, che si apre una speranza per la persona coinvolta di *ritrovarsi*, di tornare a considerare sé stessa come persona perché dagli altri considerata come tale.

Prendere in carico una persona vuol dire allora innanzitutto riconoscerla come soggetto, fragile ma soggetto portatore di una identità. Vuol dire considerarla come parte di una comunità sociale le cui relazioni talvolta devono essere costruite o ricostruite. Questo è stato il processo che si è realizzato – quasi un miracolo in una Italia povera di grandi riforme – con l'istituzione delle Residenze per l'esecuzione



delle misure di sicurezza in ambito psichiatrico (Rems)⁶¹, così definitivamente abolendo l'arcaica e strutturalmente violenta realtà degli Ospedali psichiatrici giudiziari. Arcaica, in quanto residuo di una riforma – quella delle strutture psichiatriche e della psichiatria in generale – che pur avendo ormai più di quarant'anni e pur rappresentando un apice di capacità di sintesi scientifica, umana e politica, aveva lasciato indietro questo residuo di manicomialità rappresentato dall'internamento di coloro che erano stati dichiarati non imputabili di quanto commesso. Strutturalmente violento perché, anche al di là delle condizioni di vita proposte, di fatto espropriava le persone ricoverate e ristrette di qualsiasi soggettività. Le Rems hanno trasformato gli *internati in pazienti* e tale significativo processo di trasformazione culturale, personale e terapeutico è stato possibile attraverso la sottolineatura del *prendere in carico*, nel suo doppio significato sia del riconoscere la competenza dei Servizi sanitari territoriali nel costruire percorsi per le persone assegnate alle strutture, sia del finalizzare concretamente tali percorsi al riannodare il filo con la collettività esterna per una vita il più autonoma possibile e non a tracciare un solco che da essa le tenga separate. Molte sono tuttora le spinte ricorrenti per rivedere quanto si è finalmente compiuto in anni recenti, forte la tendenza che periodicamente ritorna a voler ricostruire separazioni e barriere, quale effimera rassicurazione data dalla non visibilità di chi è affidato a istituzioni chiuse. Ma, altrettanto importanti sono le esperienze che si sono progressivamente consolidate, dimostrando che un'altra via è non soltanto possibile, ma anche concretamente attuata laddove ogni persona è stata, appunto, *presa in carico*, affrontando le sue difficoltà, rafforzando e valorizzando le sue risorse e capacità.

Le Rems hanno trasformato gli *internati in pazienti* e tale significativo processo di trasformazione culturale, personale e terapeutico è stato possibile attraverso la sottolineatura del *prendere in carico*, nel suo doppio significato sia del riconoscere la competenza dei Servizi sanitari territoriali nel costruire percorsi per le persone assegnate alle strutture, sia del finalizzare concretamente tali percorsi al riannodare il filo con la collettività esterna per una vita il più autonoma possibile e non a tracciare un solco che da essa le tenga separate.

34. ... che assicura

Nell'azione di chi compie un arresto, innanzitutto, si assicura *allo* Stato la persona e nel contempo si assicura *la* complessità delle sue facoltà e dei suoi diritti. Le due azioni sono compenstrate e imprescindibili l'una dall'altra perché è lo Stato, nel momento in cui esercita il primo atto del suo potere coercitivo e prende in custodia una persona, che ne deve assicurare dignità, integrità fisica e psichica,

61. Decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito in legge 17 febbraio 2012, n. 9, Dopo successive proroghe della scadenza allora formulata, la definitiva chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari è stata disposta dal decreto legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito in legge 30 maggio 2014, n. 81 che ha fissato l'ultima possibile proroga al 31 marzo 2015.



La persona

effettività dei diritti. La forza costringente che mette la persona improvvisamente nella totale disponibilità dell'Autorità pubblica è infatti legittima solo se sostenuta dalle garanzie a favore di chi questa forza subisce e dall'accesso ai diritti di cui è titolare.

Una duplice funzione che è assegnata a ogni operatore di Polizia, così essenziale da trovare il suo fondamento in ciò che la Costituzione prevede in tema di restrizione della libertà personale e che discende dalla premessa che «la libertà personale è inviolabile»⁶². Un fondamento che si proietta nelle diverse convenzioni sui diritti delle persone fermate o arrestate e che ha trovato una sua esplicitazione anche nei diversi codici di comportamento che regolano l'azione e l'intervento delle Forze dell'ordine: il *Codice europeo di etica per la polizia*⁶³ stabilisce nei Principi generali del capitolo V, oltre al divieto di «infliggere, incoraggiare o tollerare alcun atto di tortura, alcuna pena o trattamento inumano o degradante, in nessuna circostanza», l'obbligo del rispetto dei diritti della persona, dell'uso della forza «solo se strettamente necessario e solo nella misura necessaria per ottenere un obiettivo legittimo», del controllo costante sulla «legalità delle azioni che intende porre in essere»; in ambito globale, il *Code of Conduct of Law Enforcement Officials*⁶⁴ delle Nazioni Unite, negli otto articoli che lo compongono, afferma gli stessi principi e fissa gli stessi doveri.

Tre sono i diritti fondamentali da assicurare a chi è fermato o arrestato, oltre a quello preliminare di ricevere informazione sui diritti disponibili in una lingua che la persona sia in grado di comprendere e con una modalità che vada al di là della semplice comprensione linguistica, estendendosi all'ambito dei significati. Il diritto di notificare a una terza persona la propria situazione di privazione della libertà, salvo i casi specifici e limitati nel tempo di rinvio di tale notifica per non intralciare l'indagine ancora in corso. Il diritto di avere accesso a un avvocato, eventualmente nominato d'ufficio. Il diritto di essere visitato da un medico anche di propria fiducia – anche in questo caso, l'eventuale diniego rispetto alla persona indicata deve essere compiutamente circostanziato, data la sua eccezionalità.

Tre sono i diritti fondamentali da assicurare a chi è fermato o arrestato, oltre a quello preliminare di ricevere informazione sui diritti disponibili in una lingua che la persona sia in grado di comprendere e con una modalità che vada al di là della semplice comprensione linguistica, estendendosi all'ambito dei significati. Il diritto di notificare a una terza persona la propria situazione di privazione della libertà, salvo i casi specifici e limitati nel tempo di rinvio di tale notifica per non intralciare l'indagine ancora in corso. Il diritto di avere accesso a un avvocato, eventualmente nominato d'ufficio. Il diritto di essere visitato da un medico anche di propria fiducia – anche in questo caso, l'eventuale diniego rispetto alla persona indicata deve essere compiutamente circostanziato, data la sua eccezionalità.

Nella premessa di tali diritti, si colloca l'azione dell'assicurare alla giustizia la persona ricercata o improvvisamente fermata o che sia stata segnalata per il pericolo che sta rappresentando con il suo agire per le altre persone: è l'azione dell'arresto, spesso difficile, denso di emotività e potenzialmente segnato dal rischio di azioni di risposta impulsiva. Vale il principio assoluto che quando la persona è stata ricondotta sotto il controllo di chi ha il potere di fermarla e contenerla, nessuna ulteriore azione di violenza è legittima. Spetta alla capacità professionale di chi agisce il sapere controllare ogni eventuale impulso, anche

62. Articolo 13 comma 1 della Costituzione.

63. *Codice europeo di etica per la polizia*, adottato dal Consiglio d'Europa il 19 settembre 2001, con Raccomandazione Rec (2001)10.

64. *Code of Conduct of Law Enforcement Officials*, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979, Risoluzione 34/169.



se reattivo. Spetta a chi vigila sulla correttezza di tali azioni il saper debitamente individuare perché sia sanzionato. Così si garantisce l'*accountability* dell'esercizio del compito di Polizia.

È su tale variegato insieme di garanzie, diritti e obblighi che il Garante nazionale, in forza del mandato assegnato dalla legge istitutiva e dalla inclusione nelle sue aree di intervento di ogni situazione privativa della libertà, esercita la propria vigilanza. Non solo nei luoghi di trattenimento temporaneo delle persone arrestate o fermate quali le camere di sicurezza in uso alle Forze di polizia, ma anche negli altri locali dove il trattenimento possa essere espletato: ovvero i luoghi di interrogatorio, che sono spesso uffici, i cosiddetti «locali idonei» per il trattenimento degli stranieri irregolari qualora non siano disponibili posti nei Centri per i rimpatri⁶⁵, le varie *waiting rooms* di porti e aeroporti destinate a coloro che non sono ammessi nel territorio nazionale.

L'ampiezza del compito di *assicurare* la persona richiede una preparazione e una formazione specifiche: un'azione di formazione che deve partire dalle scuole di addestramento iniziale e essere poi ripetuta, in un aggiornamento costante, indirizzandosi in maniera particolare alla tutela dei diritti e delle vulnerabilità, con le quali il più delle volte le Forze di polizia sono chiamate a confrontarsi. In tale prospettiva, si inserisce la collaborazione che il Garante nazionale ha avviato, ormai da diversi anni, con l'Arma dei Carabinieri e con la Polizia di Stato, oltre che con la Polizia penitenziaria, per l'organizzazione di interventi formativi ai diversi livelli di responsabilità e grado dei rispettivi operatori.

L'ampiezza del compito di *assicurare* la persona richiede una preparazione e una formazione specifiche: un'azione di formazione che deve partire dalle scuole di addestramento iniziale e essere poi ripetuta, in un aggiornamento costante, indirizzandosi in maniera particolare alla tutela dei diritti e delle vulnerabilità, con le quali il più delle volte le Forze di polizia sono chiamate a confrontarsi.

35. ... che tutela

Non vi è dubbio, la prima tutela di una persona affidata all'Autorità pubblica la esercita chi ne ha diretta responsabilità: chi, nel mantenere il controllo dell'attuazione di un provvedimento restrittivo nei suoi confronti, esercita di fatto anche il ruolo di assicurare alla persona tutti i diritti di cui Convenzioni, Costituzione e leggi la riconoscono titolare. Oltre, ovviamente, a quelli che discendono dal riconoscimento della sua umanità. Questo esercizio di tutela primaria – su cui molta parte della formazione di chi esercita questo difficile compito dovrebbe soffermarsi – discende dal mandato affidato a chi ha la

65. Introdotti dall'articolo 4 comma 1 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018 n. 132.



La persona

potestà di convalidare o meno la sua privazione della libertà e di controllarne poi le modalità secondo cui questa si attua. La centralità dell’Autorità giudiziaria laddove la libertà è privata si esplica in ogni settore di cui il Garante nazionale si occupa, sviluppandosi dal suo inizio fino al ritorno al mondo libero. Nessun compito sostitutivo, quindi, ma un’azione coordinata e complementare – e in fondo di supporto – quella che il Garante è chiamato a esercitare anche in virtù della sua modalità di azione che trova il suo *focus* nella continuità dell’*andare a vedere*, luoghi, persone, documenti.

In questo quadro si colloca la sua azione di destinatario di segnalazioni da parte di chi è ristretto nelle varie istituzioni in cui la privazione della libertà si attua e, nel caso di persone detenute, anche dei reclami non giurisdizionali che l’Ordinamento penitenziario ha da sempre previsto.

Le aree di competenza del Garante nazionale – lo abbiamo più volte sottolineato in queste pagine – sono molteplici e rispetto a esse la platea di *stakeholder* comprende, *in primis*, proprio coloro che subiscono la restrizione o la privazione della possibilità di decidere liberamente del proprio tempo e del proprio muoversi. Accanto a questi, comprende anche le Amministrazioni responsabili e tutti quegli attori, istituzionali, associativi o di attenta osservazione che dedicano professione, analisi o comunque vicinanza a questo ampio mondo. Con tutti il Garante entra in dialogo in un modo cooperativo.

Le aree di competenza del Garante nazionale – lo abbiamo più volte sottolineato in queste pagine – sono molteplici e rispetto a esse la platea di *stakeholder* comprende, *in primis*, proprio coloro che subiscono la restrizione o la privazione della possibilità di decidere liberamente del proprio tempo e del proprio muoversi. Accanto a questi, comprende anche le Amministrazioni responsabili e tutti quegli attori, istituzionali, associativi o di attenta osservazione che dedicano professione, analisi o comunque vicinanza a questo ampio mondo. Con tutti il Garante entra in dialogo in un modo cooperativo.

Tale cornice, dal carattere ‘freddamente’ compilativo, va declinata negli spazi realmente abitati dal rapporto tra l’Autorità garante e le persone private della libertà personale. Essi sono sostanzialmente due: le visite nei luoghi con gli annessi colloqui riservati con le persone ristrette e l’insieme di segnalazioni e reclami. Nel primo caso, il rapporto è tangibile, ‘fisico’, ad alto impatto emotivo da parte di chi parla dalla camera ove è ristretto; nel secondo caso, il rapporto è ‘a distanza’, affidato alla penna, dietro la quale si celano aspettative e speranze, rabbia e sfiducia. Dall’altra parte, ci sono persone chiamate a tutelare, prima ancora a rassicurare, perché è innanzitutto una persona che ‘incontra’ l’altra persona e in questo ‘incontro’, ravvicinato o a distanza, c’è un’esigenza di comunicazione antropologicamente primaria, che prescinde, o affida a un momento successivo, la valutazione della situazione di contesto.

Non a caso al Garante nazionale, in particolare relativamente alla detenzione penale, è affidato anche il compito di intercettare quel disagio ‘sommerso’ che non richiede un intervento giurisdizionale in senso stretto, ma da cui scaturisce la possibilità di approfondire questioni individuali anche come indice di criticità diffuse.

Rassicurare non significa favorire e neppure difendere *tout court* in senso stretto, perché la strada della tutela dei diritti passa prima di tutto attraverso l’osservazione, la conoscenza, l’ascolto. Essere presenti, rispondere a una lettera vuol dire innanzi tutto ‘esserci’ e questo è già rassicurante. Il passo successivo è *garantire, tutelare, dare visibilità*, orientando chi viene in contatto con il Garante nazionale nel dare consapevolezza dei propri diritti e al contempo responsabilizzandone le scelte.

Si tratta di spaccati di vita che si consumano spesso nella solitudine, per questo il Garante nazionale nei Rapporti parla di *care*; vuol dire tutelare non soltanto attraverso un’assistenza diretta – per esempio, in campo medico attraverso risposte sanitarie adeguate – ma prendendosi cura dell’evolversi della



situazione prospettata senza privare la persona della sua titolarità ad agire.

Tutelare racchiude in sé una capillare attività di vigilanza affinché siano garantiti gli elementi essenziali di vivibilità all'interno dei luoghi di privazione della libertà. *Tutelare* implica fare in modo che il mantenimento dei rapporti affettivi non sia trascurato da coloro che devono provvedere ad avviare ogni utile iniziativa perché non venga meno uno degli aspetti fondamentali della vita, detentiva e non. *Tutelare* significa indirizzare verso una proposta trattamentale qualitativamente e quantitativamente idonea a dare un senso al principio costituzionale verso cui le pene devono tendere. *Tutelare* vuol dire anche intervenire affinché il tempo della detenzione non sia soltanto un tempo vuoto, anche se dignitoso, bensì un tempo denso di quelle iniziative istituzionali e volontarie che lo rendono significativo e non sconnesso dal tempo esterno.

36. ... che fa da ponte

È nella dialettica tra noi e gli altri che si gioca la complessa dinamica che lega identità e convivenza. Vale nel rapporto con lo straniero, che sempre più abita le nostre città, ma vale, più in generale, verso tutti coloro che consideriamo *stranieri*, intesi come estranei, *altri*. La distanza che separa queste due polarità può diventare ponte o baratro.

Alcuni contesti segnano fortemente questa difficile dialettica, come i luoghi di privazione della libertà: separati, isolati, sempre più spesso volutamente costruiti lontani dai centri abitati, quasi a voler accentuare il baratro. I contatti con gli affetti fuori diventano difficili, le visite a volte si diradano, il rapporto con il mondo libero si assottiglia.

Ma la distanza non è solo quella fisica. In queste strutture, le regole della vita sono diverse e ben poco hanno a che fare con quelle della vita 'normale', che scorre fuori, spesso indifferente: orari, ritmi, possibilità di muoversi, di decidere, di progettare, di agire, tutto è diverso, tutto è sconosciuto. La complessità del mondo a cui si apparteneva fino a poco prima è annullata. La perdita o l'affievolimento dei legami affettivi e relazionali con il fuori attiva inesorabilmente quel processo di istituzionalizzazione in cui la nuova soggettività, quella fondata sul sistema culturale dell'istituzione privativa della libertà, diviene preponderante fino ad annullare l'altra. Il mondo reale, quello libero, man mano che passa il tempo diventa estraneo, il baratro più profondo.

La collettività si trasforma, così, in un insieme di isole separate, ognuna chiusa nel suo *noi*. Ma se è vero, come scrive Edmond Jabès, che «la distanza che ci separa dallo straniero è quella stessa che ci

È nella dialettica tra noi e gli altri che si gioca la complessa dinamica che lega identità e convivenza. Vale nel rapporto con lo straniero, che sempre più abita le nostre città, ma vale, più in generale, verso tutti coloro che consideriamo *stranieri*, intesi come estranei, *altri*. La distanza che separa queste due polarità può diventare ponte o baratro.



La persona

separa da noi»⁶⁶, ogni *noi* ha bisogno dell'altro. Ricostruire il legame sociale, spesso spezzato dalla condizione intrinseca individuale – dovuta alla malattia, all'età, alla disabilità o altro – e ancora più frequentemente dal pregiudizio e dalla paura di fronte alla colpa, è allora un obiettivo fondamentale per consentire alle persone di ritrovare la propria soggettività. Ritrovando, così, anche il proprio posto nel mondo, intrecciando rapporti significativi con gli altri tali da far superare il baratro attraverso la tessitura della tela complessa e intricata delle relazioni. Si ricostruisce in tal modo il ponte con *l'altro*, e si abbatte quel sentire di «non essere più niente per nessuno, un vago ricordo appena»⁶⁷.

A tessere i fili di seta per riallacciare i legami con la vita sono in primo luogo i volontari che tengono i rapporti con le famiglie lontane o allontanate dai problemi, dalle sofferenze, dagli errori. Ma sono anche gli operatori delle case di accoglienza che ospitano per tempi brevi o lunghi chi non ha una casa, in attesa che si riorganizzi; sono i responsabili delle cooperative che portano dentro al mondo prigioniero il lavoro vero, quello che sta sul mercato e che richiede impegno e regole; i docenti della scuola o dell'università, che insieme ai bibliotecari, ai registi e agli attori di teatro portano la cultura; i rappresentanti delle associazioni per la tutela e la promozione dei diritti, che combattono la tratta delle donne, lo sfruttamento dei minori, gli abusi e le violenze sugli anziani o sulle persone con disabilità, sono i cittadini che entrano nei Centri per migranti, nei reparti psichiatrici, nelle case di riposo, nelle carceri, nelle comunità, facendosi carico delle persone più fragili; sono gli operatori istituzionali e sociali che si fanno carico di tutte le persone che vivono nel loro territorio, qualsiasi sia la loro condizione giuridica, amministrativa o individuale.

L'interruzione dei contatti con le persone esterne, conseguente all'emergenza sanitaria, ha sospeso tali legami. Gli Istituti detentivi si sono svuotati delle presenze esterne: insegnanti, volontari, datori di lavoro, operatori del sociale sono rimasti fuori. I Centri di trattenimento per migranti, da sempre dis-

abitati rispetto a presenze esterne significative, sono diventati ancora più vuoti e comunque la consueta assenza di sguardi da di fuori è stata percepita ancora più pesantemente da di dentro. Gli ospedali e le residenze per persone anziane o disabili sono divenuti spazi inaccessibili anche agli affetti, anche a coloro che tenevano uno dei capi di quel filo prezioso della relazione con la vita, quella fuori. In questa situazione, il ponte rischia di divenire baratro.

Da qui l'urgenza, superata la prima fase di misure radicali volte a contrastare la diffusione del virus, di rimettere in moto la costruzione di ponti, attivando quell'indispensabile relazione tra i tanti *dentro* e il fuori, tutti parte di un'unica collettività, fatta di diversi, ma costituenti un solo corpo sociale.

Da qui l'urgenza, superata la prima fase di misure radicali volte a contrastare la diffusione del virus, di rimettere in moto la costruzione di ponti, attivando quell'indispensabile relazione tra i tanti *dentro* e il fuori, tutti parte di un'unica collettività, fatta di diversi, ma costituenti un solo corpo sociale.

66. Edmond Jabès, *Uno straniero con, sotto il braccio, un libro di piccolo formato*, SE, Milano, 2001.

67. Jacques Mourad, *Un monaco in ostaggio, La lotta per la pace di un prigioniero dei jihadisti*, Effatà editrice, Cantalupa (To), 2019, p. 107.



L'anno dei Garanti

Mappa 1.1 - Mappa delle strutture visitate (1.1.2019-30.4.2020)

legenda

- AREA PENALE
- AREA SALUTE
- AREA MIGRANTI
- AREA FORZE DI POLIZIA

strutture visitate 70

5 PIEMONTE

- Casa circondariale "Rodolfo Morandi", Saluzzo
- Sezione 41-bis, Casa circondariale, Cuneo
- Sezione 41-bis, Casa circondariale, Novara
- Cpr, Torino
- Centro per immigrati "Centro Armonia", Saluzzo

1 TOSCANA

- Casa circondariale, Sollicciano

1 UMBRIA

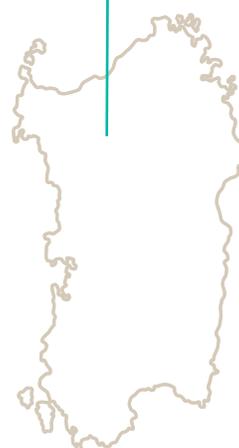
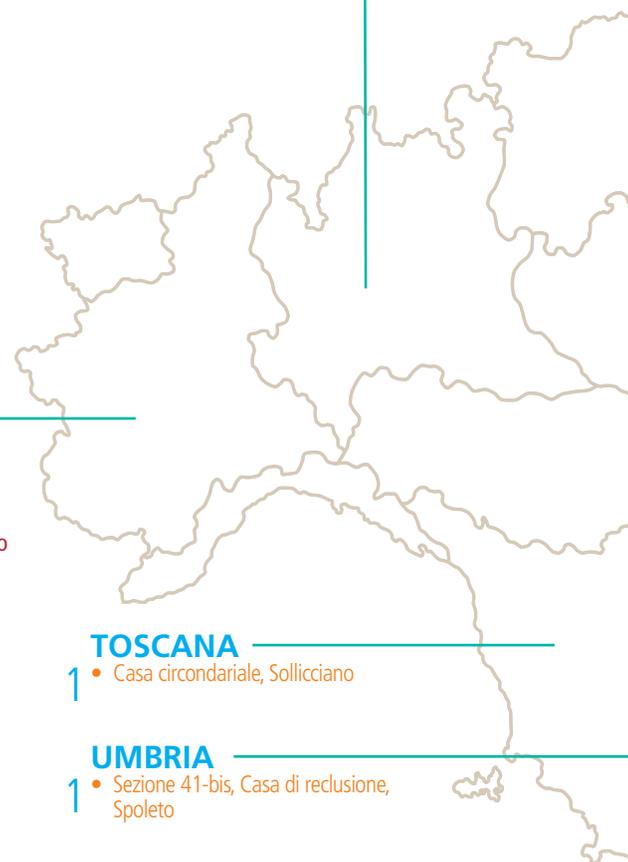
- Sezione 41-bis, Casa di reclusione, Spoleto

9 SARDEGNA

- Casa di reclusione "Salvatore Soro", Oristano
- Casa di reclusione "Salvatore Soro", Oristano
- Casa circondariale "Giovanni Bacchiddu", Sassari-Bancali
- Rems, Capoterra
- Spdc c/o ospedale "SS. Trinità", Cagliari
- Spdc c/o ospedale "San Martino", Oristano
- Spdc c/o ospedale "San Francesco", Nuoro
- Cpr, Macomer
- Stazione dei Carabinieri, Cagliari

14 SICILIA

- Casa circondariale, Agrigento
- Casa circondariale "Pagliarelli", Palermo
- Casa circondariale "Antonio Burrafato", Termini Imerese
- Casa circondariale "Ucciardone", Palermo
- Istituto penale per minorenni "Malaspina", Palermo
- Spdc c/o ospedale "San Giovanni di Dio", Agrigento
- Spdc c/o ospedali riuniti "Villa Sofia-Cervello", Palermo
- Spdc c/o comunità "Karol", Palermo
- Rsa "Giacomo Cusumano", Palermo
- Hotspot, Lampedusa
- Cpr, Caltanissetta
- Cpr, Trapani
- Stazione dei Carabinieri, Termini Imerese
- Stazione della Polizia di Stato, Agrigento



LOMBARDIA

- 4
- Sezione 41-bis, Casa di reclusione, Opera (MI)
 - Sezione 41-bis, Casa di reclusione, Opera (MI)
 - Sezione 41-bis, Casa di reclusione, Opera (MI)
 - Locali di frontiera c/o aeroporto internazionale, Milano-Malpensa

VENETO

- 1
- Casa circondariale femminile, Venezia Giudecca

FRIULI VENEZIA-GIULIA

- 4
- Casa circondariale, Gorizia
 - Sezione 41-bis, Casa circondariale, Tolmezzo
 - Cpr, Gradisca d'Isonzo (in fase di apertura)
 - Cpr, Gradisca d'Isonzo

MARCHE

- 12
- Istituti penitenziari di Ancona, sede di Montacuto, Ancona
 - Istituti penitenziari di Ancona, sede di Barcaglione, Ancona
 - "Casa Cristiano", Fondazione "Exodus" onlus, Jesi
 - Rems "Casa Badesse", Macerata-Feltria
 - Spdc c/o ospedale "Carlo Urbani", Jesi
 - Spdc c/o ospedale "San Salvatore", Pesaro
 - Spdc c/o ospedale "Santa Maria della Misericordia", Urbino
 - Spdc c/o ospedale "Santa Croce" Fano
 - Locali di frontiera c/o porto, Ancona
 - Stazione dei Carabinieri, Pesaro
 - Stazione dei Carabinieri, Ancona
 - Casa circondariale, Pesaro

ABRUZZO

- 2
- Sezione 41-bis, Casa circondariale, L'Aquila
 - Sezione 41-bis, Casa circondariale, L'Aquila

PUGLIA

- 3
- Cpr, Bari
 - Cpr, Brindisi-Restinco
 - Locali di frontiera c/o porto, Bari

CAMPANIA

- 3
- Carcere militare, Santa Maria Capua Vetere
 - Casa circondariale Poggioreale "Giuseppe Salvia", Napoli
 - Casa circondariale "Francesco Uccella", Santa Maria Capua Vetere

LAZIO

- 14
- Lazio Casa circondariale femminile Rebibbia "Germana Stefanini", Roma
 - Lazio Casa circondariale "Regina Coeli", Roma
 - Lazio Casa circondariale "Regina Coeli", Roma
 - Lazio Sezione 41-bis, Casa circondariale, Viterbo
 - Lazio Casa circondariale "Nuovo Complesso", Rieti
 - Lazio Istituto penale per minorenni "Casal del Marmo", Roma
 - Lazio Rsa "Le Querce", Nemi
 - Lazio Cpr Ponte Galeria, Roma
 - Lazio Cpr Ponte Galeria, Roma
 - Locali di frontiera c/o porto, Civitavecchia
 - Locali di frontiera c/o aeroporto internazionale, Roma-Fiumicino
 - Commissariato Brogo, Roma
 - Stazione dei Carabinieri, Via Mentana Roma

BASILICATA

- 1
- Cpr, Palazzo san Gervasio (PZ)

CALABRIA

- 1
- Casa circondariale, Crotone

Tabella 1.1 - Tipologia delle strutture visitate (1.1.2019-30.4.2020)

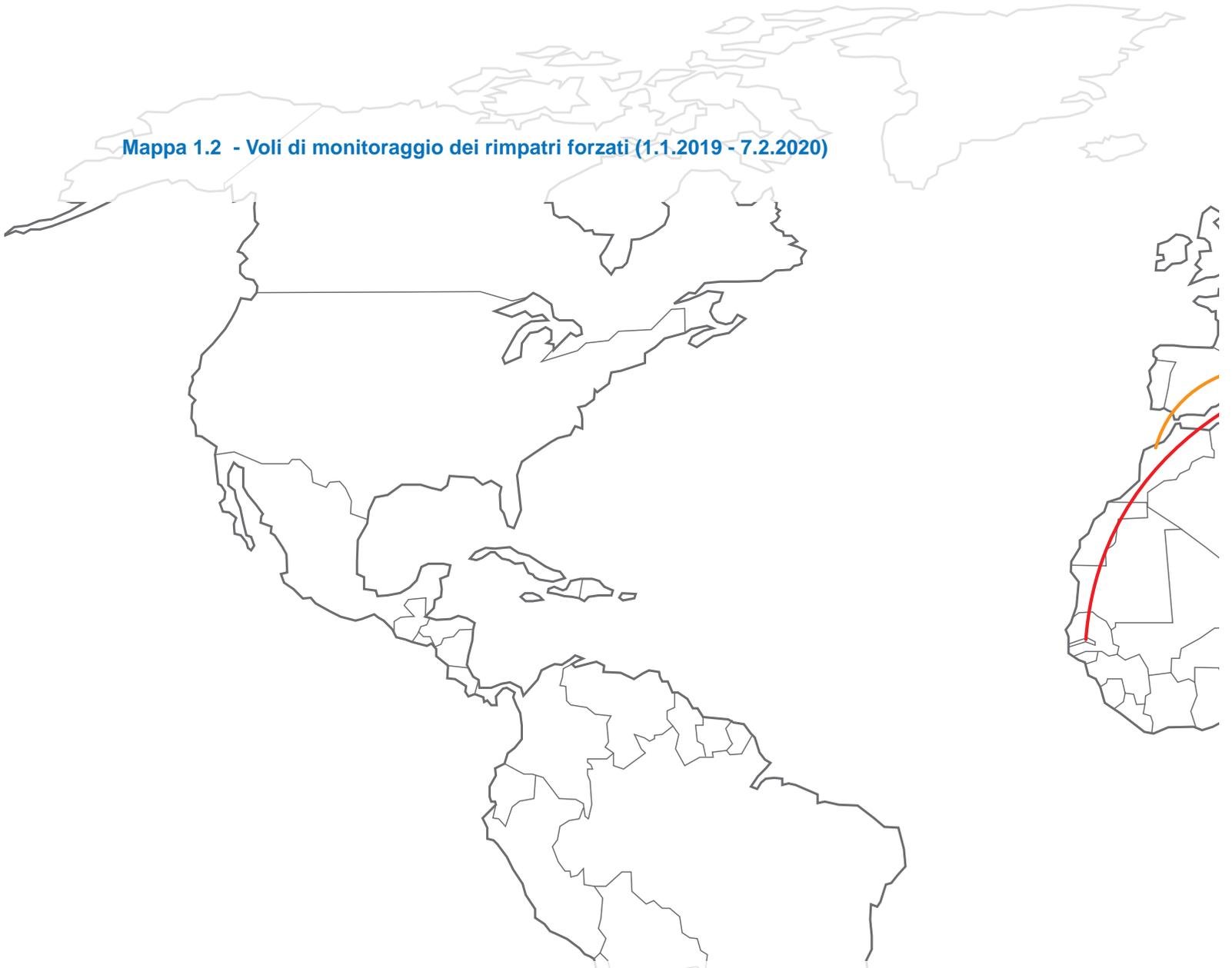
Tipologia	Regione	Struttura	Data visita
Istituti penitenziari per adulti	Campania	Casa circondariale Poggioreale "Giuseppe Salvia", Napoli	2-5.5.2019
Istituti penitenziari per adulti	Campania	Casa circondariale "Francesco Uccella", Santa Maria Capua vetere	3.5.2019
Istituti penitenziari per adulti	Calabria	Casa circondariale, Crotone	10.7.2019
Istituti penitenziari per adulti	Lazio	Casa circondariale femminile Rebibbia "Germana Stefanini", R	24.4.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sardegna	Casa di reclusione "Salvatore Soro", Oristano	25.6.2019
Istituti penitenziari per adulti	Lazio	Casa circondariale "Regina Coeli", Roma	29.7.2019
Istituti penitenziari per adulti	Marche	Istituti penitenziari di Ancona, sede di Montacuto, Ancona	15.9.2019
Istituti penitenziari per adulti	Marche	Casa circondariale, Pesaro	15.9.2019
Istituti penitenziari per adulti	Piemonte	Casa circondariale "Rodolfo Morandi", Saluzzo	18.9.2019
Istituti penitenziari per adulti	Marche	Istituti penitenziari di Ancona, sede di Barcaglione, Ancona	16.9.2019
Istituti penitenziari per adulti	Veneto	Casa circondariale femminile, Venezia Giudecca	27-29.9.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sardegna	Casa di reclusione "Salvatore Soro", Oristano	9.11.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sicilia	Casa circondariale, Agrigento	18-21.11.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sicilia	Casa circondariale "Pagliarelli", Palermo	18-22.11.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sicilia	Casa circondariale "Antonio Burrafato", Termini Imerese	19.11.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sicilia	Casa circondariale "Ucciardone", Palermo	26-29.11.2019
Istituti penitenziari per adulti	Friuli Venezia Giulia	Casa circondariale, Gorizia	20.1.2020
Istituti penitenziari per adulti	Toscana	Casa circondariale, Sollicciano	27.1.2020
Istituti penitenziari per adulti	Sardegna	Casa circondariale "Giovanni Bacchiddu", Sassari-Bancali	6.3.2020
Istituti penitenziari per adulti	Lazio	Casa circondariale "Regina Coeli", Roma	9.3.2020
Istituti penitenziari per adulti	Lazio	Casa circondariale "Nuovo Complesso", Rieti	20.3.2020
Carcere militare	Campania	Carcere militare, Santa Maria Capua Vetere	6.2.2020
Sezione ex art. 41-bis o.p.	Abruzzo	Casa circondariale, L'Aquila	7.2.2019
Sezione ex art. 41-bis o.p.	Lazio	Casa circondariale, Viterbo	22.2.2020
Sezione ex art. 41-bis o.p.	Friuli-Venezia Giulia	Casa circondariale, Tolmezzo	20-22.5.2019
Sezione ex art. 41-bis o.p.	Abruzzo	Casa circondariale, L'Aquila	26.6.2019
Sezione ex art. 41-bis o.p.	Umbria	Casa di reclusione, Spoleto	6.7.2019
Sezione ex art. 41-bis o.p.	Lombardia	Casa di reclusione, Opera (MI)	21.9.2019
Sezione ex art. 41-bis o.p.	Piemonte	Casa circondariale, Cuneo	12.11.2019
Sezione ex art. 41-bis o.p.	Lombardia	Casa di reclusione, Opera (MI)	22.11.2019
Sezione ex art. 41-bis o.p.	Lombardia	Casa di reclusione, Opera (MI)	21.1.2020
Sezione ex art. 41-bis o.p.	Piemonte	Casa circondariale, Novara	21.2.2020
Istituti penali per minorenni	Lazio	Istituto penale per minorenni "Casal del Marmo", Roma	1.1.2019
Istituti penali per minorenni	Sicilia	Istituto penale per minorenni "Malaspina", Palermo	20.11.2019
Comunità penali	Marche	"Casa Cristiano", Fondazione "Exodus" onlus, Jesi	16.9.2019
Rems	Sardegna	Capoterra	26.6.2019
Rems	Marche	"Casa Badesse", Macerata-Feltria	18.9.2019

* segue

Tipologia	Regione	Struttura	Data visita
Spdc	Sardegna	Ospedale "SS. Trinità", Cagliari	23.6.2019
Spdc	Sardegna	Ospedale "San Martino", Oristano	24.6.2019
Spdc	Sardegna	Ospedale "San Francesco", Nuoro	25.6.2019
Spdc	Marche	Ospedale "Carlo Urbani", Jesi	16.9.2019
Spdc	Marche	Ospedale "San Salvatore", Pesaro	18.9.2019
Spdc	Marche	Ospedale "Santa Maria della Misericordia", Urbino	19.9.2019
Spdc	Marche	Ospedale "Santa Croce" Fano	20.9.2019
Spdc	Sicilia	Ospedale "San Giovanni di Dio", Agrigento	20.11.2019
Spdc	Sicilia	Ospedali riuniti "Villa Sofia-Cervello", Palermo	25.11.2019
Comunità psichiatriche assistite	Sicilia	Comunità "Karol", Palermo	22.11.2019
Rsa	Sicilia	"Giacomo Cusumano", Palermo	24.11.2019
Rsa	Lazio	"Le Querce", Nemi	20.4.2020
Hotspot	Sicilia	Lampedusa	23.11.2019
Cpr	Lazio	Ponte Galeria, Roma	6.6.2019
Cpr	Sicilia	Caltanissetta	24.11.2019
Cpr	Sicilia	Trapani	25.11.2019
Cpr	Friuli-Venezia Giulia	Gradisca d'Isonzo (in fase di apertura)	27-28.7.2019
Cpr	Friuli-Venezia Giulia	Gradisca d'Isonzo	20.1.2020
Cpr	Sardegna	Macomer	7.3.2020
Cpr	Puglia	Bari	19.6.2019
Cpr	Puglia	Brindisi-Restinco	20.6.2019
Cpr	Basilicata	Palazzo san Gervasio (PZ)	18.6.2019
Cpr	Piemonte	Torino	17.4.2019
Cpr	Lazio	Ponte Galeria, Roma	27.3.2020
Centro per immigrati	Piemonte	"Centro Armonia", Saluzzo	18.9.2019
Locali di frontiera	Lazio	Porto, Civitavecchia	15.1.2019
Locali di frontiera	Lazio	Aeroporto internazionale, Roma-Fiumicino	15.1.2019
Locali di frontiera	Lombardia	Aeroporto internazionale, Milano-Malpensa	1.2.2019
Locali di frontiera	Puglia	Porto, Bari	20.6.2019
Locali di frontiera	Marche	Porto, Ancona	16.9.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Lazio	Commissariato Borgo, Roma	9.4.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Lazio	Stazione dei Carabinieri, Via Mentana Roma	27.5.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Sardegna	Stazione dei Carabinieri, Cagliari	23.6.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Marche	Stazione dei Carabinieri, Pesaro	15.9.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Marche	Stazione dei Carabinieri, Ancona	17.9.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Sicilia	Stazione dei Carabinieri, Termini Imerese	19.11.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Sicilia	Stazione della Polizia di Stato, Agrigento	19.11.2019

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

Mappa 1.2 - Voli di monitoraggio dei rimpatri forzati (1.1.2019 - 7.2.2020)



Tunisia



Nigeria



Marocco



Kosovo



Romania



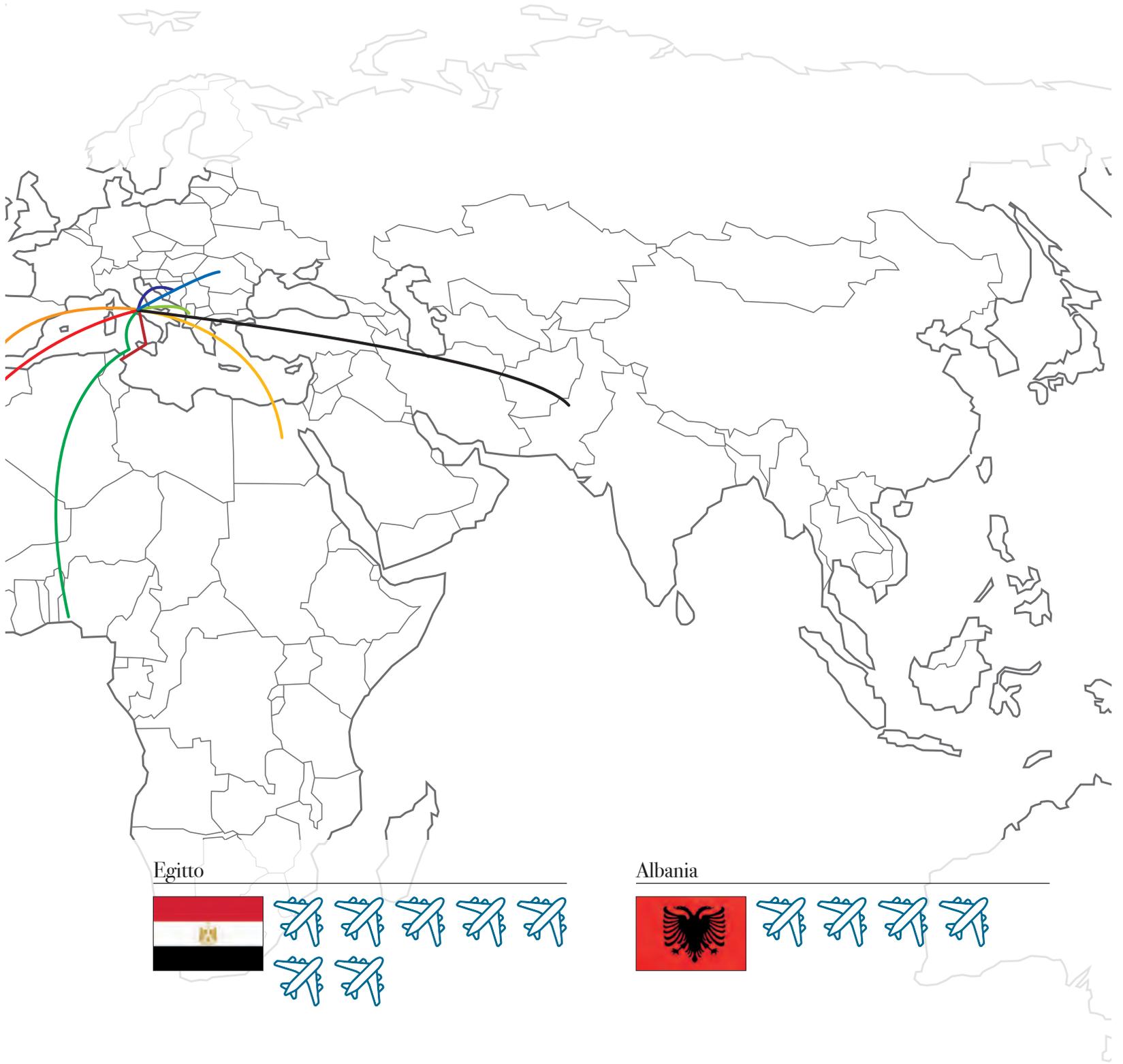


Tabella 1.2 - Attività di monitoraggio dei rimpatri forzati (1.1.2019-7.2.2020)

Paese di rimpatrio	Attività	Data
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	10.01.2019
Marocco	Volo linea commerciale	18.01.2019
Gambia	Volo <i>charter</i> congiunto	30.01.2019
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	18.02.2019
Nigeria	Volo <i>charter</i> congiunto	19.02.2019
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	14.03.2019
Egitto	Volo <i>charter</i> nazionale	15.03.2019
Nigeria	Volo <i>charter</i> congiunto	30.03.2019
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	1.04.2019
Marocco	Volo linea commerciale	15.04.2019
Nigeria	Volo <i>charter</i> congiunto	18.04.2019
Tunisia	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Palermo	18.04.2019
Algeria	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Roma	20.05.2019
Egitto	Volo <i>charter</i> nazionale	24.05.2019
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	10.06.2019
Egitto	Volo <i>charter</i> nazionale	11.06.2019
Marocco	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Venezia	16.06.2019
Nigeria	Volo <i>charter</i> congiunto	22.06.2019
Pakistan	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Torino	24.06.2019
Marocco	Monitoraggio fase pre-ritorno presso la Casa Circondariale di Ancona	28.06.2019
Albania	Volo linea commerciale	10.07.2019
Egitto	Volo linea commerciale	24.07.2019
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	29.07.2019
Kosovo	Volo linea commerciale	1.08.2019
Kosovo	Volo linea commerciale	8.08.2019
Albania	Volo linea commerciale	6.09.2019
Tunisia	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Palermo	9.09.2019
Egitto	Volo <i>charter</i> nazionale	10.09.2019
Nigeria	Volo <i>charter</i> congiunto	21.09.2019
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	26.09.2019
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Bari	15.10.2019
Nigeria	Volo <i>charter</i> congiunto	15.10.2019
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	21.10.2020
Pakistan	Volo <i>charter</i> congiunto	29.10.2019
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	30.10.2019
Georgia	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto Palermo	4.11.2019
Romania	Volo linea commerciale	6.11.2019
Albania	Volo linea commerciale	12.11.2019
Peru'	Monitoraggio fase pre-ritorno presso la Casa Circondariale di Genova	19.11.2019
Albania	Volo linea commerciale	27.11.2019
Nigeria	Volo <i>charter</i> congiunto	30.11.2019
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	5.12.2019
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	13.01.2020
Egitto	Volo <i>charter</i> nazionale	21.01.2020
Tunisia	Volo <i>charter</i> nazionale	30.01.2020
Egitto	Volo <i>charter</i> nazionale	7.02.2020

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

Tabella 1.3 - Visite e monitoraggi per giornata persona (1.1.2019-30.4.2020)

	Numero visite condotte	Numero voli monitorati	Numero strutture visitate	Giorni di visita	Totale persone impegnate
Visite	62		60	92	127
Monitoraggi voli		36		38	58
Totale	62	36	60	130	185

**In questo totale, sono state considerate anche le collaborazioni con gli esperti che hanno partecipato alle attività di monitoraggio del Garante nazionale dal 1 gennaio 2019 al 30 aprile 2020
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Tabella 1.4 - Collaborazioni esterne in visite e monitoraggi (1.1.2019-30.4.2020)

	Esperti							Esperti Fami
	Puglia	Piemonte	Campania	Lazio	Sardegna	Marche	Sicilia	
Visite			1	1	2	4	4	4
Monitoraggi voli	4	3						1
Totale	4	3	1	1	2	4	4	5

Garanti Lazio	Stefano Anastasia Rita Di Quinzio	Garante Regione Lazio Struttura di supporto Garante Regione Lazio
Garanti Piemonte	Bruno Mellano Monica Crisitina Gallo Lisa Massafiero Anna Amorosini	Garante Regione Piemonte Garante Comunale di Torino Struttura di supporto Garante Comune Torino Struttura di supporto Garante Regione Piemonte
Garanti Puglia	Piero Rossi Elisabetta De Robertis Alessandro Pascazio	Garante Regione Puglia Struttura di supporto Garante Regione Puglia Struttura di supporto Garante Regione Puglia
Garanti Sicilia	Pietro Valenti Daniela Russo Alfredo Grasso	Garante Regione Sicilia Struttura di supporto Garante Regione Sicilia Struttura di supporto Garante Regione Sicilia
Esperti Fami	Maria Donatella Laricchia Salvatore Fachile Morrone	Esperto giurista Esperto diritto dell'immigrazione e dell'asilo Esperto medico scientifico
Esperti collaboratori Garante nazionale	Michele Miravalle Silvia Talini Antonella Calcaterra Antonio Labianco Daniele Piccione Annamaria Alborghetti Gennaro Santoro Laura Cesaris Michele Passione Alberto di Martino Ciro Tarantino	Aarea psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della privazione della libertà in ambito penale Area della privazione della libertà in ambito penale Area della custodia di polizia Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della tutela della salute in carcere Area della privazione della libertà in ambito penale Area della custodia di polizia Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della privazione della libertà in ambito penale Area della privazione della libertà in ambito penale Area della custodia di polizia Area della privazione della libertà in ambito penale Area dell'accoglienze e del trattenimento di migranti irregolari Area della tutela della salute in carcere Area della privazione della libertà in ambito penale Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della privazione della libertà in ambito penale Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della privazione della libertà in ambito penale Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della privazione della libertà in ambito penale Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della tutela della salute in carcere

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

Nazionali



Basilicata

- Partecipazione al seminario nazionale "Diritto di accesso e di partecipazione dei detenuti alla vita culturale della comunità"



Lazio

- Partecipazione all'inaugurazione dell'anno accademico dell'Arma dei Carabinieri
- Incontro con il vice capo del Dap Lina Di Domenico presso la propria sede
- Partecipazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte di Cassazione
- Partecipazione al seminario sui Diritti Umani "Un'autorità nazionale per i diritti umani in Italia" organizzato dal Cespi
- Partecipazione al convegno "La mia voce conta - evento conclusivo e presentazione dei risultati del progetto Anfass 'Capacity, la legge è uguale per tutti', il sostegno alla presa di decisione delle persone con disabilità intellettive e disturbi del neurosviluppo"
- Incontro propedeutico con il Comitato di Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa sulla visita in Italia prevista dal 12 al 22 marzo 2019
- Incontro con il liaison officer dell'Instance Nationale de Prévention de la Torture (INPT) della Tunisia (NPM)
- Incontro con il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Partecipazione all'incontro del Comitato di Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa con il Comitato interministeriale dei diritti umani
- Incontro con i Presidenti dei Tribunali di sorveglianza d'Italia
- Incontro con i rappresentanti dell'associazione Arci Migranti
- Partecipazione alla celebrazione del Ventennale del Gruppo operativo mobile
- Evento di divulgazione del volume Norme e normalità "Standard per la privazione della libertà delle persone migranti" - Raccolta delle raccomandazioni 2016-2018
- Incontro con i rappresentanti dell'associazione Anci Federsanità
- Partecipazione al convegno dell'Unione sindacati di Polizia penitenziaria
- Evento celebrativo del 167° anniversario della Polizia di Stato presso la Scuola di Polizia di Roma
- Partecipazione all'incontro organizzato dal Cespi sulla Commissione nazionale sui diritti umani
- Partecipazione al seminario organizzato dal Dipartimento Giustizia minorile e di comunità "Trent'anni di esperienza: modelli operativi integrati nella Regione Lazio"
- Incontro con il Prefetto Mara Di Lullo
- Incontro con i rappresentanti del Centro Italiano rifugiati
- Audizione presso la Commissione diritti umani della Camera dei Deputati
- Incontro con una delegazione dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr)
- Incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
- Incontro con il Capo di Gabinetto del Ministero della giustizia
- Partecipazione alla presentazione al Parlamento della Relazione annuale del Garante per la protezione dei dati personali
- Incontro con i rappresentanti di Euromed
- Incontro con il Presidente della Repubblica
- Partecipazione al convegno "Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità" organizzato da Agia
- Convocazione al Senato della Repubblica
- Partecipazione alla presentazione della Relazione annuale dell'associazione Antigone
- Partecipazione alla celebrazione della Festa della Repubblica presso il Quirinale
- Partecipazione alla celebrazione del 205° Annuale di Fondazione dell'Arma dei Carabinieri
- Convocazione al Ministero degli affari esteri e della cooperazione
- Partecipazione in qualità di relatore al Tavolo n.4 dal titolo "I trattamenti necessari e gli abusi, cattive e buone pratiche (Tso, contenzione, abbandono, presa in carico)" nell'ambito della "Conferenza nazionale per la salute mentale. Diritti, libertà e servizi"
- Partecipazione alla "Conferenza nazionale per la salute mentale. Diritti, libertà e servizi"
- Partecipazione alla presentazione al Parlamento della Relazione annuale dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
- Partecipazione all'incontro del Tavolo permanente ex art.8 "Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti" organizzato dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
- Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati
- Partecipazione alla Festa del Corpo della Polizia penitenziaria
- Partecipazione alla conferenza stampa "Giovani e Carcere" presso la Camera dei Deputati di Roma
- Incontro con il Capo Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia
- Incontro con il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno
- Incontro con il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri Giovanni Nistri
- Incontro con il Capo dello Stato, il Ministro della giustizia e il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria alla casa circondariale di Roma Rebibbia
- Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati
- Incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria



Calabria

- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Il carcere in Italia tra politiche securitarie e condanne internazionali"
- Incontro con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria della Calabria Liberato Guerriero, la direttrice della Casa circondariale di Catanzaro Angela Paravati e la Presidente del Tribunale di sorveglianza di Catanzaro Maria Antonietta Antonini
- Incontro con la Camera penale minorile
- Incontro con il Sindaco di Crotona
- Partecipazione al convegno su "Pena e diritti universali"



Campania

- Partecipazione al convegno "Xenos. Lo straniero e le voci della città", organizzato dall'Istituto italiano per gli studi filosofici
- Incontro con il Procuratore Capo di Napoli
- Partecipazione in qualità di relatore al workshop "La costruzione della pace nel Mediterraneo, salute della donna e del bambino migranti dai territori di guerra"
- Partecipazione alla tavola rotonda organizzata dalle Camere penali di Napoli



Emilia Romagna

- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Il decreto e l'emergenza: causa o effetto? Insicurezza al governo"
- Partecipazione alla seduta solenne del Consiglio comunale della città di Bologna
- Partecipazione in qualità di relatore all'incontro seminariale "La riforma penitenziaria. I decreti legislativi 121, 123 e 124/2018" organizzato dal Garante regionale dell'Emilia-Romagna
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario Amicus Curiae 2019 dal titolo "Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti"



Friuli-Venezia Giulia

- Incontro con il Prefetto di Gorizia

- Incontro con il Presidente dell'Acri
- Incontro con il Presidente della Repubblica
- Incontro con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Lazio-Abruzzo e Molise
- Incontro con il Direttore Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova del Dipartimento giustizia minorile e di comunità
- Incontro con la Direttrice dell'Ufficio V - Detenuti Alta Sicurezza della Direzione generale dei detenuti e trattamento (Dap)
- Partecipazione alla quarta riunione del Tavolo permanente ex articolo 8 del Protocollo d'intesa "Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti"
- Incontro con il vice capo del Dap Lina Di Domenico presso la propria sede
- Conferenza stampa del Garante nazionale sul caso San Gimignano
- Incontro con il Prefetto di Roma
- Incontro con il Ministro della giustizia
- Incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
- Incontro con il Capo del Dipartimento organizzazione giudiziaria
- Incontro con il Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno
- Incontro con il Direttore della Direzione Centrale Istituti di Istruzione della Polizia di stato
- Audizione presso il Consiglio superiore della magistratura
- Incontro con il Ministro della giustizia
- Incontro con il Presidente della Corte costituzionale
- Incontro con il Presidente della Repubblica
- Incontro con il Consiglio nazionale forense
- Seminario di studio dal titolo "Spazio e libertà negata" organizzato dal Garante nazionale
- Partecipazione all'evento di inaugurazione della nuova sede dell'associazione Mecenatè 90
- Incontro con una delegazione della società civile democratica egiziana
- Incontro con il Presidente della Repubblica
- Intervista con l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (Asgi)
- Incontro con il Capo del Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità
- Partecipazione alla conferenza internazionale "Rising to the Challenger: A Look at Data Protection and Beyond"
- Partecipazione all'assemblea annuale del Coordinamento nazionale dei magistrati di sorveglianza
- Invito alla lettura della Fondazione De Sanctis presso sede della Guardia di finanza
- Incontro con la Conferenza dei rettori universitari italiani
- Partecipazione al convegno su "Istruzione e detenzione" presso il Senato
- Incontro con il Presidente del Senato della Repubblica

- Incontro con il Presidente dell'Organismo indipendente di valutazione
- Incontro con il Capo Dipartimento libertà civili e i prefetti d'Italia
- Incontro con il Presidente dell'Instance Nationale de Prévention de la Torture (INPT) della Tunisia (NPM) e una rappresentanza del suo staff con il liaison officer
- Conferenza stampa del Garante nazionale su "Le vulnerabilità in carcere. Riflessioni di inizio anno"
- Incontro con il Ministro dell'interno
- Partecipazione all'inaugurazione dell'anno accademico della Scuola dell'Arma dei Carabinieri
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Legalità e Giustizia" organizzato dall'Università RomaTre
- Partecipazione alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario della Corte di cassazione



Lombardia

- Partecipazione al convegno "S-confinare libertà", organizzato da Diaconia valdese
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario "Costituzione e riservatezza: internet e diritto all'oblio"
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario "Oltre le sbarre" organizzato dall'Università di Bergamo
- Partecipazione al convegno organizzato dal Dipartimento studi internazionali dell'Università degli Studi di Milano
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Gli incerti confini del sovraffollamento carcerario. Il punto sullo stato dell'arte" organizzato dall'Università di Bergamo
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno dal titolo "Il respingimento dello straniero"
- Partecipazione in qualità di relatore al XX Congresso nazionale "Agorà Penitenziaria. Il carcere è territorio"
- Partecipazione in qualità di relatore al Congresso su "Ergastolo ostativo" organizzato dall'Associazione "Nessuno tocchi Caino"
- Incontro con la senatrice Liliana Segre presso la Casa circondariale di Milano San Vittore



Marche

- Incontro con il Presidente della regione Marche



Piemonte

- Partecipazione alla Biennale Democrazia dal titolo "Visibile Invisibile"
- Partecipazione al convegno "Marcire in carcere? Il ruolo dei garanti dei detenuti"
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario "Fare scuola in carcere: percorsi di istruzione verso una cittadinanza consapevole"



Puglia

- Incontro con il prefetto di Bari
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Oltre le sbarre" presso la casa circondariale di Milano San Vittore
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Il ruolo dei poteri imitativi della libertà personale nelle politiche migratorie europee" organizzato dall'Università di Bari



Sardegna

- Incontro con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria della Sardegna
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario "Corso di diritto penitenziario"
- Incontro con il Polo universitario – Università di Sassari
- Incontro con il Prefetto di Nuoro



Sicilia

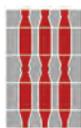
- Partecipazione il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria della Sicilia



Toscana

- Partecipazione al convegno "Donne e matematica", organizzato nell'ambito del progetto dell'Istituto comprensivo "Il Principe" di San Casciano Val di Pesa
- Partecipazione all'inaugurazione dell'anno accademico della Scuola Superiore Magistratura alla presenza del Presidente della Repubblica
- Partecipazione in qualità di relatore alla "Giornata della solidarietà, approfondimento sulle persone detenute o private della libertà personale, in collaborazione con le associazioni che operano nel settore"
- Partecipazione in qualità di relatore all'incontro "Trattamento sanitario obbligatorio, contenzione, salute mentale. I garanti delle persone private della libertà incontrano operatori e associazioni"
- Incontro con il Ministro della giustizia
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario nazionale di sociologia del diritto "Silvia Corticelli" (XV edizione)
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Meriti e limiti della pena carceraria" organizzato dall'Università di Firenze

Internazionali



Umbria

- Partecipazione al seminario "La rete delle scuole ristrette confronta sui percorsi di istruzione nelle carceri"



Veneto

- Partecipazione in qualità di relatore alla Convention 31° anno presso il centro Francescano di Ascolto
- Partecipazione in qualità di relatore alla conferenza internazionale "On women's rights: between violence and exploitation"
- Partecipazione in qualità di relatore ad una iniziativa formativa della Scuola della magistratura di Trieste
- Incontro con il sindaco di Padova e il presidente della cooperativa "Giotto"
- Partecipazione in qualità di relatore all'iniziativa "Festival dei Matti"



Belgio

- Partecipazione all'evento seminariale dal titolo "The importance of appearances: how suspects and accused persons are presented in the courtroom, in public and in the media"



Francia

- Incontro con Christos Giakoumopoulos, Direttore generale dell'Unità Rule of Law and Human Rights
- Incontro con Régis Brillat, Segretario esecutivo del Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt)



Spagna

- Partecipazione all'evento di conferimento della laurea honoris causa al prof. Luciano Vandelli presso l'Università di Barcellona



Svizzera

- Partecipazione alla riunione internazionale per l'esame del primo rapporto periodico dell'Italia davanti al Comitato sulle sparizioni forzate rispetto all'attuazione della convenzione Onu per la protezione delle persone dalla sparizione forzata (Ced)
- Incontro con la delegazione di alto livello della Palestina per consultazioni sull'istituzione del Meccanismo di Prevenzione Nazionale Opcat della Palestina
- Partecipazione alla discussione orale del primo Rapporto periodico nazionale (UNDOC CED/C/ITA/1) redatto dall'Italia sulla Convenzione Onu sulle sparizioni forzate

Incontri internazionali di coordinamento NPM

- Il Garante nazionale partecipa al webinar "NPM monitoring in times of public health crisis: exchange of experience and practices in the context of Covid-19" organizzato dalla Association pour la Prévention de la Torture (Apt)
- Il Garante nazionale partecipa alla Reunión Regional Mecanismos Nacionales de Prevención de Tortura organizzato da UNHCHR-Regione dell'America del Sud

Tabella 1.5 - Formazione erogata 2019-2020

Argomento	Ente promotore	Sede
Giornata di formazione sui rimpatri forzati rivolta allo staff del Garante della Regione Sicilia	Garante nazionale	Palermo
Giornata di formazione sui rimpatri forzati rivolta allo staff del Garante della Regione Piemonte	Garante nazionale	Torino
Laboratorio di scrittura legale dell'Università di Perugia. Il Garante nazionale illustra sulla metodologia della scrittura dei Rapporti e delle Raccomandazioni, nella prospettiva della definizione di standard nazionali	Università degli studi di Perugia	Perugia
Corso di formazione su "I reclami del Garante"	Direzione generale della formazione - Dap	Scuola superiore dell'esecuzione penale "Piersanti Mattarella" - Roma
Corso di formazione per ufficiali dell'Arma dei Carabinieri sui diritti umani e il ruolo del Garante nazionale	Ministero della difesa	Scuola di formazione degli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri - Roma
Corso di formazione per marescialli dell'Arma dei Carabinieri sui diritti umani e il ruolo del Garante nazionale	Ministero della difesa	Scuola di formazione dei sottoufficiali dell'Arma dei Carabinieri - Velletri (RM)
Giornata di formazione sul mandato del Garante nazionale e tutela dei diritti dell'uomo	Direzione generale della formazione - Dap	Scuola di formazione del personale penitenziario - Sulmona
Corso di formazione per funzionari della professionalità di servizio sociale del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità	Dipartimento della giustizia minorile e di comunità	Roma
Corso in diritto penitenziario della Sapienza Università di Roma sulla tematica "Il Garante nazionale delle persone private della libertà personale"	Sapienza Università di Roma	Roma
Corso in diritti dell'uomo ed etica della cooperazione internazionale sulla tematica "Le operazioni di accoglienza dei migranti e il rimpatrio forzato; il ruolo delle autorità di garanzia"	Università degli studi di Bergamo	Bergamo
Corso di formazione per funzionario della professionalità di servizio sociale e operatori penitenziari dell'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna della Sardegna	Dipartimento della giustizia minorile e di comunità	Cagliari
14° Corso di formazione per il personale della Polizia di Stato da abilitare all'impiego in servizi di scorta a persone da rimpatriare	Ministero dell'interno	Scuola di Formazione Operativa dei Vigili del Fuoco di Montelibretti di Roma
Giornata in-formativa sul software DGSIA per la gestione del whistleblowing	Garante nazionale	Roma
Corso di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato	Ministero dell'interno	Scuola di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato di Trieste
Corso di laurea del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Roma Tor Vergata	Università degli studi di Roma Tor Vergata	Roma
Attività di formazione al personale dell'Ufficio del Garante nazionale, ai Garanti territoriali e agli stakeholder su "Privazione della libertà e tutela dei diritti fondamentali"	Garante nazionale	Bologna
Master di II livello "Diritto penitenziario e Costituzione"	Università degli studi di RomaTre	Roma
Corso di formazione delle questure d'Italia sulla nuova piattaforma "Gestionale forzati" della Polizia di Stato sulla tematica "Interiorizzazione del Garante nazionale in tema di monitoraggio dei rimpatri forzati con le sezioni immigrazione delle questure d'Italia"	Ministero dell'interno	Roma
Corso in diritto penitenziario: lectio magistralis su "Funzioni e ruolo del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale"	Università degli studi di Catania	Catania
Corso di laurea dell'Università degli studi di Milano Bicocca. Lezione sulla tematica della detenzione in regime di 41bis o.p.	Università degli studi di Milano Bicocca	Milano
Sessione formativa sul tema della detenzione in regime di 41bis o.p.	Ispettorato dei Cappellani - Dap	Roma
Corso di laurea in diritto dell'Università federale di Pelotas sul tema "Diritti umani e sistema penale e penitenziario" (lezione a distanza su piattaforma online)	Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas	Pelotas (Rio Grande do Sul) - Brasile
Corso di formazione nell'ambito dell'iniziativa "Palestina - AID 10807 'Karama' - Verso un sistema rispettoso dei diritti umani e della dignità della persona"	Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS)	Gerusalemme
Webinar tematico su "Monitoring Places of Detention and "Do No Harm" Principle: From Theory to Practice"	Association pour la Prévention de la Torture (Apt)	online

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

Tabella 1.6 - Eventi FAMI 2019-2020

Descrizione	Ente promotore	Sede
Corso Statistical Package for Social Science (SPSS)	Garante nazionale	Roma
Incontro internazionale "Ombudsman/NPM meeting on strengthening the independence and increasing the accountability of the FRONTEX pool of monitors"	The Greek Ombudsman	Atene
Workshop ESRC-IAA "Epo Monitoring Human Rights in Immigration Detention"	The Greek Ombudsman	Atene
Incontro con la Magistratura di sorveglianza e i Garanti regionali dal titolo "Migranti e detenuti stranieri: rimpatri forzati delle persone detenute straniere nel contesto dell'attività di informazione, formazione e confronto con i soggetti"	Garante nazionale	Roma
Presentazione della pubblicazione dal titolo "Norme e Normalità: standard per la privazione della libertà delle persone migranti"	Garante nazionale	Roma
Presentazione della piattaforma informatica per la gestione dei monitoraggi dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Roma
Giornate formative multidisciplinari per l'approfondimento delle tematiche relative al monitoraggio dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Palermo
Giornate formative multidisciplinari per l'approfondimento delle tematiche relative al monitoraggio dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Bari
Presentazione della pubblicazione dal titolo "Norme e Normalità: standard per la privazione della libertà delle persone migranti"	Garante nazionale	Bari
Sessione di formazione rivolta ai monitor dei rimpatri forzati del Garante della regione Piemonte	Garante nazionale	Bari
Sessione di formazione rivolta ai monitor dei rimpatri forzati del Garante della regione Puglia	Garante nazionale	Torino
Presentazione della pubblicazione dal titolo "Norme e Normalità: standard per la privazione della libertà delle persone migranti"	Garante nazionale	Torino
Presentazione del portale per la gestione dei monitoraggi dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Roma
Primo incontro del Gruppo Napflion con organismi omologhi a livello europeo incaricati del monitoraggio dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Roma
Sessione di formazione multidisciplinare rivolta ai monitor che aderiscono alla rete nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Roma
Workshop "La tutela delle vulnerabilità sanitarie nelle procedure di rimpatrio forzato"	Garante nazionale	Roma
Conferenza "Monitoring returns. Challenges for Greece and Europe"	The Greek Ombudsman	Atene

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

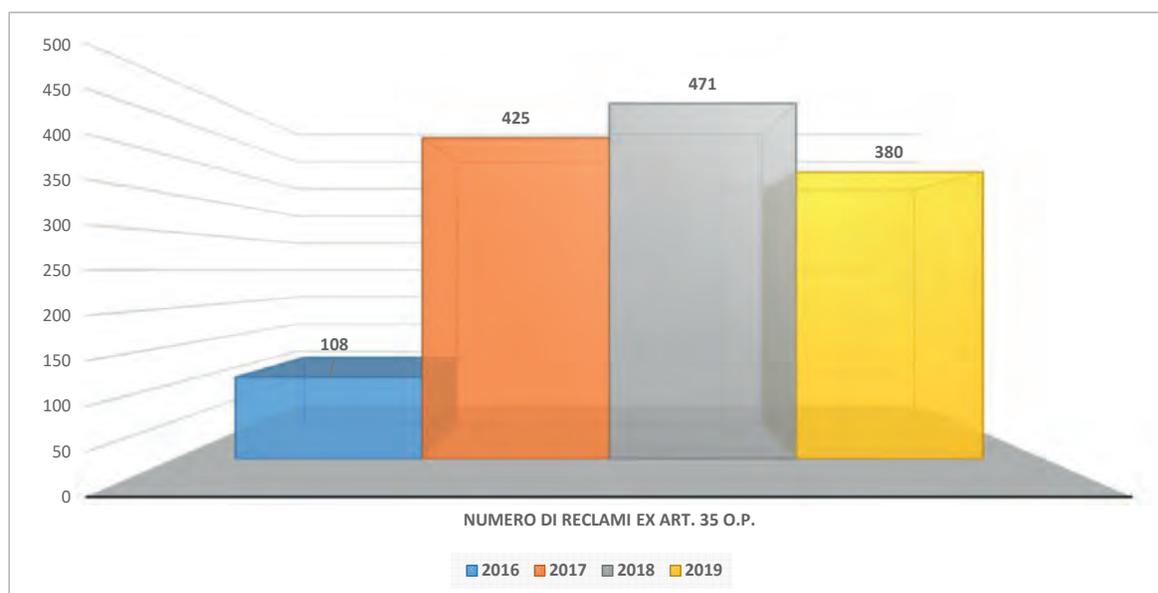
Tabella 1.7 - Reclami ex art. 35 o.p. - Storico anni 2016-2019

Anno	Numero di reclami ex art. 35 o.p.
2016	108
2017	425
2018	471
2019	380
Totale	1.384

Al 31 dicembre 2019
la Commissione ha
valutato tutti i Reclami ex
art. 35 o.p.

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

Grafico 1.1 - Reclami ex art. 35 o.p. - Storico anni 2016-2019



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

Tabella 1.8 - Reclami ex art. 35 o.p. per provenienza - Anno 2019

Istituti penitenziari	Numero di reclami ex art. 35 o.p.	di cui in regime 41/Bis
Oristano - Casa di reclusione "Salvatore Soro"	20	
L'Aquila - Casa circondariale	17	13
Tolmezzo - Casa circondariale	14	5
Spoleto - Casa di reclusione	13	12
Opera - Casa di reclusione "Icr"	11	1
Parma - Casa di reclusione	11	2
Torino - Casa circondariale "G. Lorusso"	10	
Cuneo - Casa circondariale	10	9
Catanzaro - Casa circondariale "Ugo Caridi"	10	
Napoli - Secondigliano - Casa circondariale "Pasquale Mandato"	9	
Sassari - Casa circondariale "Giovanni Bacchiddu"	9	6
Novara - Casa circondariale	8	5
Terni - Casa circondariale	7	2
Teramo - Casa circondariale	7	
Sanremo - Casa di reclusione Nc	7	
Lecce - Casa circondariale Nc	7	
Reggio nell'Emilia - Istituti di pena - Casa circondariale e di reclusione	7	
Ferrara - Casa circondariale "Costantino Satta"	6	
Milano - San Vittore - Casa circondariale "Francesco Di Cataldo"	5	1
Siracusa - Casa circondariale	5	
Roma - Rebibbia - Casa circondariale Nc "Raffaele Cinotti"	5	
Pesaro - Casa circondariale	5	
Matera - Casa circondariale	4	
Agrigento - Casa circondariale	4	
Bologna - Casa circondariale "Rocco D'amato"	4	
Santa Maria Capua Vetere - Casa circondariale "F. Uccella"	4	
Rossano - Casa di reclusione Nc	4	
Ancona - Casa circondariale	3	
Caltanissetta - Casa circondariale	3	
Caltagirone - Casa circondariale	3	
Prato - Casa circondariale	3	
Viterbo - Casa circondariale Nc	3	
Bari - Casa circondariale "Francesco Rucci"	3	
Velletri - Casa circondariale	3	
Vibo Valentia - Casa circondariale Nc	3	
Palermo - Casa circondariale "Pagliarelli"	3	
Alessandria - Casa di reclusione "San Michele"	3	
Pavia - Casa circondariale	3	
Reggio di Calabria - Arghillà - Casa circondariale	3	
Porto Azzurro - Casa di reclusione "Pasquale De Santis"	3	
Latina - Casa circondariale	3	
Frosinone - Casa circondariale "Giuseppe Pagliei"	3	
Nuoro - Casa circondariale	3	
Verona - Casa circondariale "Montorio"	2	
Foggia - Casa circondariale	2	
Pescara - Casa circondariale	2	
Lanciano - Casa circondariale	2	
Messina - Casa circondariale	2	

* segue

Istituti penitenziari	N. di reclami ex art. 35 o.p.	di cui in regime 41 bis
La Spezia - Casa circondariale	2	
Padova - Casa circondariale	2	
Augusta - Casa di reclusione	2	
Asti - Casa di reclusione	2	
San Gimignano - Casa di reclusione	2	
Genova - Marassi - Casa circondariale	2	
Melfi - Casa circondariale	2	
Voghera - Casa circondariale Nc	2	
Piacenza - Casa circondariale "San Lazzaro"	2	
Campobasso - Casa circondariale	2	
Uta (Cagliari) - Casa circondariale "Ettore Scaldas"	2	
Trapani - Casa circondariale	2	
Palermo - Casa di reclusione "Ucciardone"	2	
Roma - Rebibbia - Casa di reclusione	2	
Ivrea - Casa circondariale	2	
Genova - Pontedecimo - Casa circondariale	2	
Massa - Casa di reclusione	1	
Sulmona - Casa di reclusione	1	
Roma - Casa circondariale "Regina Coeli"	1	
Avellino - Bellizzi - Casa circondariale "Antimo Graziano"	1	
Roma - Rebibbia - Casa circondariale "III° casa"	1	
Reggio di Calabria - Casa circondariale "Giuseppe Panzera"	1	
Napoli - Poggioreale - Casa circondariale "Giuseppe Salvia"	1	
Pordenone - Casa circondariale	1	
Paola - Casa circondariale	1	
Rovigo - Casa circondariale	1	
Giarre - Casa circondariale	1	
Imperia - Casa circondariale	1	
Carinola - Casa di reclusione "G.B. Novelli"	1	
Busto Arsizio - Casa circondariale	1	
Barcellona Pozzo di Gotto - Casa circondariale	1	
Chieti - Casa circondariale	1	
Lucera - Casa circondariale	1	
Alessandria - Casa circondariale "G. Cantiello"	1	
Catania - Piazza Ianza - Casa circondariale	1	
Nuoro - Casa di reclusione "Mamone-Lodè"	1	
Bollate - Casa di reclusione "II° Cr"	1	
Aversa - Casa circondariale "F. Saporito"	1	
Venezia - Giudecca - Casa di reclusione femminile	1	
Larino - Casa circondariale	1	
Cremona - Casa circondariale	1	
Bergamo - Casa circondariale	1	
Vigevano - Casa di reclusione	1	
Catania - Bicocca - Casa circondariale	1	
Cosenza - Casa circondariale "Sergio Cosmai"	1	
Roma - Rebibbia - Casa circondariale femminile	1	
Non Specificato	37	
Totale	380	56

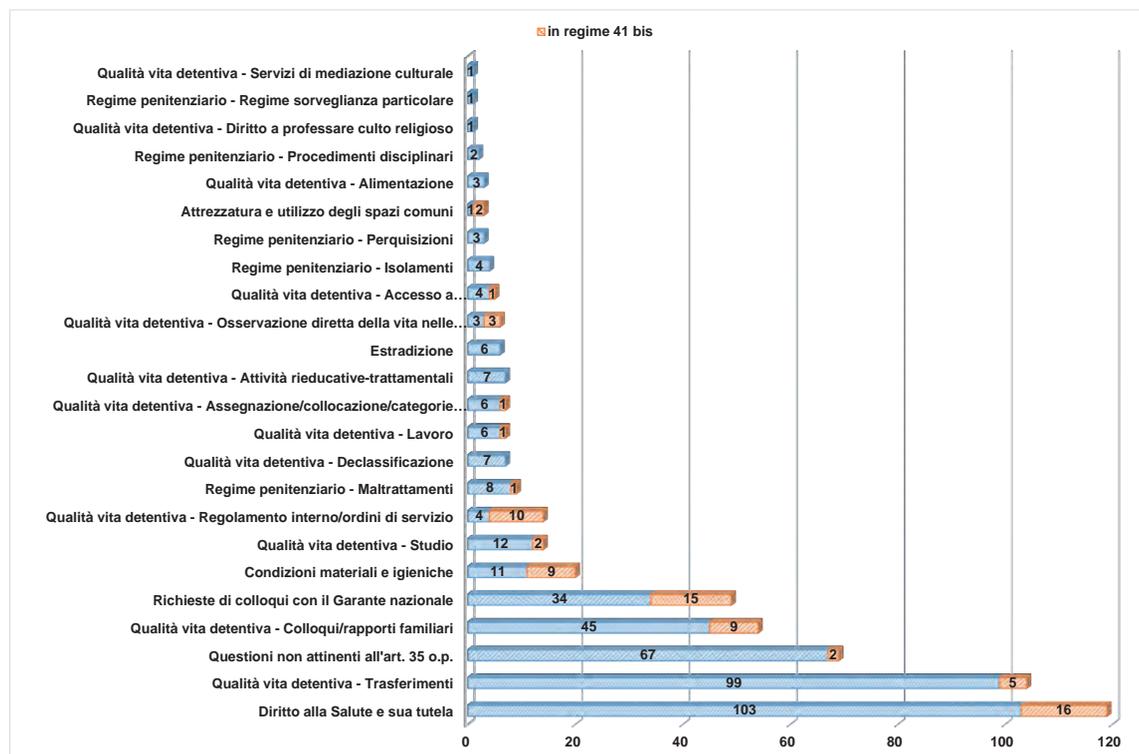
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.9 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2019

Area di criticità *	N. di reclami ex art. 35 o.p.	di cui in regime 41 bis
Diritto alla Salute e sua tutela	119	16
Qualità vita detentiva - Trasferimenti	104	5
Questioni non attinenti all'art. 35 o.p.	69	2
Qualità vita detentiva - Colloqui/rapporti familiari	54	9
Richieste di colloqui con il Garante nazionale	49	15
Condizioni materiali e igieniche	20	9
Qualità vita detentiva - Studio	14	2
Qualità vita detentiva - Regolamento interno/ordini di servizio	14	10
Regime penitenziario - Maltrattamenti	9	1
Qualità vita detentiva - Declassificazione	7	
Qualità vita detentiva - Lavoro	7	1
Qualità vita detentiva - Assegnazione/collocazione/categorie delle persone ristrette	7	1
Qualità vita detentiva - Attività rieducative-trattamentali	7	
Estradizione	6	
Qualità vita detentiva - Osservazione diretta della vita nelle sezioni detentive	6	3
Qualità vita detentiva - Accesso a internet/videochiamate/tecnologia	5	1
Regime penitenziario - Isolamenti	4	
Regime penitenziario - Perquisizioni	3	
Attrezzatura e utilizzo degli spazi comuni	3	2
Qualità vita detentiva - Alimentazione	3	
Regime penitenziario - Procedimenti disciplinari	2	
Qualità vita detentiva - Diritto a professare culto religioso	1	
Regime penitenziario - Regime sorveglianza particolare	1	
Qualità vita detentiva - Servizi di mediazione culturale	1	
Totale	515	77

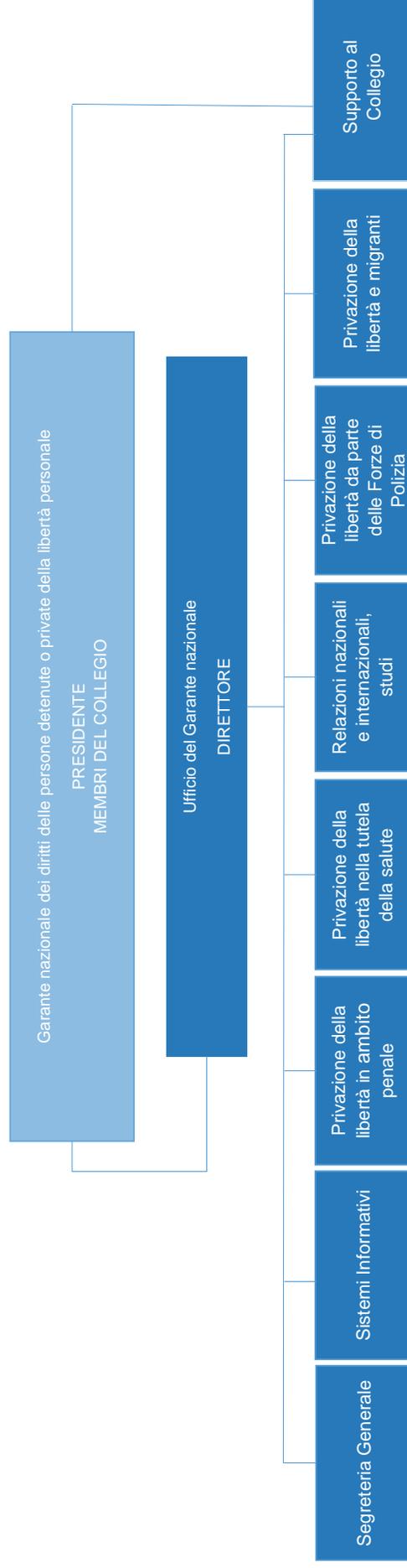
* Per ogni reclamo possono corrispondere una o più aree di criticità
 Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 1.2 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2019



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

Grafico 7.1 – Organigramma dell'ufficio



sezione 2. Organigramma dell'ufficio

Tabella 7.1 - Composizione ufficio

Personale per Aree/Ruoli e qualifiche			
Area/Profilo - Ruolo/Qualifica	Donne	Uomini	Totale
Comparto funzioni centrali, Area 2	2	3	5
Assistente amministrativo		2	2
Assistente informatico	1		1
Assistente giudiziario	1	1	2
Comparto funzioni centrali, Area 3	6	1	7
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 linguistico	1		1
Polizia di Stato, ruolo Direttivo		1	1
Vice commissario		1	1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		7	7
Assistente capo coordinatore		1	1
Agente scelto		3	3
Agente		3	3
Totale	8	12	20

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

Tabella 7.2 - Consulenti Fami

Nome	Attività professionale	Tipo di collaborazione
Maria Donatella Laricchia	Consulente	Assistente giuridico
Dario Pasquini	Giornalista pubblicista	Esperto in comunicazione
Salvatore Fachile	Avvocato	Giurista esperto in problematiche sul diritto di immigrazione e di asilo
Antonio Marchesi	Professore Ordinario	Esperto nelle tematiche tutela internazionale dei diritti umani
Agatino Lipara	Revisore legale	Revisore contabile
Michele Gorga	Avvocato	Esperto legale
Silvia Casiraghi	Consulente	Esperto in rendicontazione di progetti europei
Aldo Morrone	Consulente	Medico forense esperto nell'applicazione del Protocollo di Istanbul Onu 2004

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

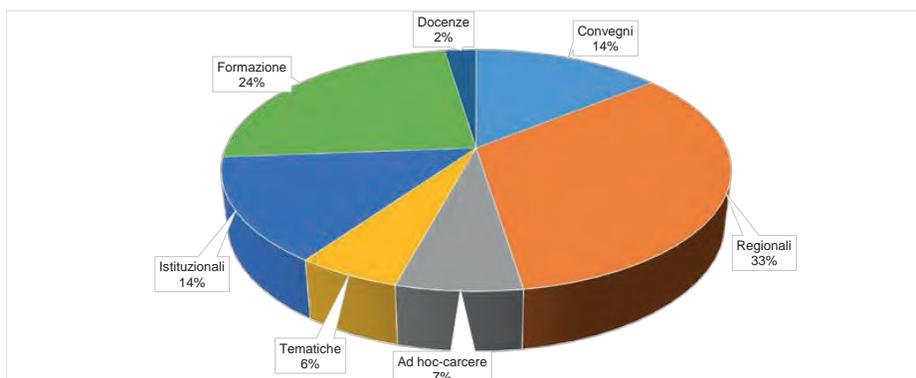
Tabella 7.3 - Bilancio consuntivo al 31.12.2019

Voce di spesa	Importo
Spese per il personale	
Indennità LORDA componenti Collegio Garante	135.863,64
di cui: netto	100.176,00
irpef	35.687,64
Stipendi LORDI componenti Ufficio Garante	(a carico Amm.ni provenienza)
Spese per il funzionamento	
Spese per pubblicazione relazione annuale	25.180,80
Spese stampa pubblicazioni e traduzioni volume thesaurus	25.088,08
Spese grafico per pubblicazioni	5.500,00
Servizio rassegna stampa	9.057,00
Spese funzionamento ufficio	9.310,48
Totale	74.136,36
Missioni:	
→ Convegni	9.987,90
→ Regionali	23.274,62
→ Ad hoc-carcere	4.716,89
→ Tematiche	3.874,66
→ Istituzionali	9.780,78
→ Formazione	16.680,78
→ Docenze	1.665,24
Totale	69.980,87
Totale spese	279.980,87

Il bilancio riguarda il PG1 del relativo capitolo di bilancio.
Il bilancio relativo al PG2 è a pagina 401.

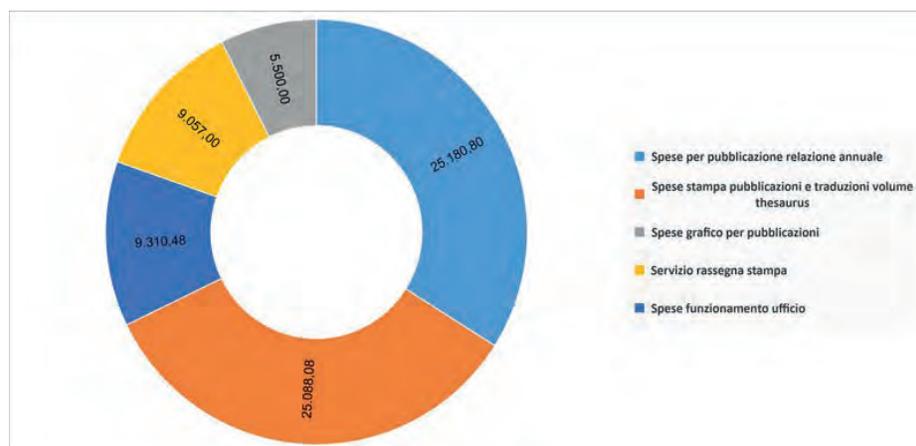
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Gráfico 7.2 - Spesa per trasferte 2019



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

Gráfico 7.3 - Spese per il funzionamento anno 2019



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

Tabella 7.4 - Elenco degli esperti a titolo gratuito per il conferimento di incarichi di consulenza e per le attività di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà (aggiornato al 22/02/2019)

a) Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità			
Nadia	Aioub	Maria Grazia	Marinangeli
Calogero	Anzallo	Michele Giacomo Carlo	Passione
Maria Giulia	Bernardini	Daniele	Piccione
Antonella	Calcaterra	Paola	Poeta
Luigi	Colaiani	Pieritalo Maria	Pompili
Francesca	Columbano	Adriano Raffaele	Principe
Carlotta	Craveri	Giovanni	Rossi
Giovanna	Cuzzola	Ciro	Tarantino
Alberto	di Martino	Giovanni	Torrente
Giovanna	Fanci	Pier Luca	Zuppi
Anna	Lorenzetti		
b) Area della tutela della salute in carcere			
Laura	Baccaro	Michele	Miravalle
Alessandra	Ballerini	Pieritalo Maria	Pompili
Antonella	Calcaterra	Daniela	Ronco
Laura	Cesaris	Libianchi	Sandro
Maria Lucia	Dell'Anna	Ciro	Tarantino
Ludovico	Grasso	Sonia	Viale
Maria Grazia	Marinangeli		
c) Area dell'accoglienza e del trattenimento di migranti irregolari e di espletamento delle procedure relative			
Alessandra	Ballerini	Carlotta	Giordani
Ilaria	Boiano	Sergio	Grossi
Francesca	Cancellaro	Maria Donatella	Laricchia
Gabriele	Cinti	Elisa	Maimone
Ettore	D'Ascoli	Alessandro	Pascazio
Elisabetta	de Robertis	Gennaro	Santoro
Maria Lucia	Dell'Anna	Sonia	Viale
Chiara	Fusari		
d) Area della custodia di polizia			
Annamaria	Alborghetti		
Carlotta	Giordani		
Antonio	Labianco		
Ferdinando	Lajolo di Cossano		
Libianchi	Sandro		
Silvia	Talini		
e) Area della privazione della libertà in ambito penale per adulti o minori			
Yasmine	Adel Refaat	Antonio	Labianco
Annamaria	Alborghetti	Maria Donatella	Laricchia
Calogero	Anzallo	Anna	Lorenzetti
Laura	Baccaro	Michele	Miravalle
Maria	Brucale	Maria Domenica Liliana	Montereale
Laura	Cesaris	Alessandro	Pascazio
Gabriele	Cinti	Michele Giacomo Carlo	Passione
Laura	Crescentini	Giovanna	Perna
Elisabetta	de Robertis	Daniele	Piccione
Luca	Decembrotto	Paola	Poeta
Alberto	di Martino	Daniela	Ronco
Giovanna	Fanci	Nicola	Rossi
Giulia	Fiorelli	Gennaro	Santoro
Chiara	Fusari	Silvia	Talini
Ludovico	Grasso	Giovanni	Torrente
Sergio	Grossi	Giulio	Vasaturo

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

Dai Garanti regionali



La regione Abruzzo con legge n. 35 del 23 agosto 2011 ha eletto per la prima volta la figura del garante dei detenuti il 23 luglio 2019.

Nel territorio regionale insistono 8 istituti ed una Rems con una popolazione fluttuante di circa 2000 ristretti nel 2019, con una distribuzione media per istituto: Avezzano 93, Chieti 122, L'Aquila 185, Lanciano 234, Pescara 358, Sulmona 403, Teramo 381, Vasto 113.

Dall'insediamento a pochi mesi di attività, il garante, ha effettuato 15 visite presso gli istituti di pena abruzzesi partecipando ad incontri diretti con circa 190 detenuti ed in particolare, dopo pochi giorni dal proprio insediamento, nel carcere di L'Aquila, il 12 agosto 2019, ha favorito un incontro di un detenuto del 41/bis con la propria figliola, che nel mese avrebbe compiuto 12 anni, esaltando un importante momento di affettività.

Ha attivato e promosso la formazione all'interno degli istituti, stimolando l'iscrizione a corsi di studi di vario ordine e grado. Inoltre, si segnala l'iscrizione di 5 ristretti del carcere di Pescara presso l'università di Chieti-Pescara e 6 ristretti della casa circondariale di Teramo presso l'Università di Teramo.

Nel mese di settembre ha introdotto il primario di urologia di Chieti, presso la casa lavoro di Vasto, per due consulenze specialistiche per ristretti affetti da gravi patologie.

Nel mese di dicembre ha partecipato ai saluti natalizi nel carcere di Teramo e di Chieti avendo modo di incontrare informalmente oltre 100 ristretti.

Il 17 gennaio 2020, presso l'Università di Chieti, è stato sottoscritto un protocollo di intesa, tra il Garante regionale, il Rettore della d'Annunzio e il direttore della Casa Circondariale di Chieti, finalizzato all'osservazione di soggetti affetti da parafilie.

A inizio anno 2020 ha portato degli imprenditori presso la casa lavoro di Vasto per attivare una collaborazione al fine di produrre semi lavorati nei laboratori sartoriali presenti nell'istituto.

Il garante rilevando una manchevole attenzione del diritto alla salute del detenuto vuole promuovere la realizzazione della cartella sanitaria elettronica per gli istituti.

Il garante nei primi mesi di attività ha attenzionato come principale attività l'affettività e il diritto alla salute del detenuto.

Il garante, inoltre, ha donato quattro computer al carcere di Teramo e Chieti per favorire la formazione e il collegamento via Skype con i familiari dei detenuti. Iniziativa da estendere anche agli altri istituti di pena vista la disponibilità del Consiglio regionale.

<https://www.consiglio.regione.abruzzo.it/contenuti/garante-delle-persone-sottoposte-misure-restrittive-della-libert%C3%A0-personale-0>



La Regione Calabria ha istituito il Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale con L.R. n. 1 del 29/1/2018 e la procedura di nomina si è perfezionata con Decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 5 del 30/7/2019. L'attività funzionale dello scrivente Garante, pertanto, non può che essere circoscritta nell'arco temporale di pochi mesi.

Cionondimeno, è stato possibile effettuare visite di monitoraggio nei 12 istituti penitenziari calabresi, oltre che presso il Cara-Regional Hub di Isola Capo Rizzuto (KR) ed è in programma la visita presso la Rems di Santa Sofia d'Epiro (CS), nonché presso gli altri luoghi di privazione della libertà.

Il totale delle istanze di reclamo ovvero delle segnalazioni pervenute al Garante in questa prima fase è di 98, così divise per istituti penitenziari: 18 dal plesso unico "G. Panzera" di Reggio Calabria, di cui 7 da "Arghillà" e 11 da "S. Pietro"; 9 da Palmi; 10 da Vibo Valentia; 13 da Catanzaro-Siano; 5 da Crotona; 16 da Rossano; 9 da Cosenza; 8 da Paola; 7 da Castrovillari; 1 dall'ICAT di Laureana di Borrello; 2 da Locri.

Le macro aree di criticità afferiscono per la gran parte alle problematiche relative alla tutela della salute in carcere, con particolare riguardo alle persone con problemi psichiatrici; secondariamente, ai trasferimenti connessi alle difficoltà di colloqui con i familiari; quindi, alle sanzioni disciplinari ed all'applicazione del regime di sorveglianza particolare; poi, alla carenza di attività trattamentali e di lavoro in carcere; infine, alla declassificazione, in specie, per le persone ristrette nei circuiti di AS1, provenienti dal regime di 41 bis o.p., mentre non si rilevano significative criticità in ordine alla professione del culto religioso.

Al fine di individuare le più efficaci possibilità di intervento sistemico su questi elementi di criticità, nel mese di dicembre 2019, lo scrivente Garante ha convocato "Gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale in Calabria", ai quali hanno preso parte tutte le istituzioni locali che interagiscono con le complesse problematiche del sistema penitenziario calabrese: l'Amministrazione penitenziaria, la Magistratura di sorveglianza, i Dipartimenti regionali della salute e della formazione, Lavoro e politiche sociali, le Università, il Terzo settore e le Associazioni di categoria degli imprenditori.

A seguito delle raccomandazioni formulate dal Garante, è stato riavviato l'Osservatorio regionale permanente per la Sanità Penitenziaria e sono in corso di istituzione l'Osservatorio regionale permanente per il lavoro in carcere e il reinserimento sociale, il Polo Universitario Penitenziario regionale e, infine, la sottoscrizione del Protocollo regionale «Nati per leggere», in favore della "genitorialità in carcere".

Per quel che attiene le forme di comunicazione istituzionale, è stata allestita la pagina web sul sito del Consiglio regionale della Calabria, mentre il maggiore impatto di visibilità dell'attività del Garante è assicurato dai social media e, in particolare, dall'apposita pagina Facebook.

Il monitoraggio del Garante nei luoghi di privazione della libertà personale ha incluso anche il Cara-Regional Hub di Isola Capo Rizzuto (Kr) che, a seguito della rinnovata gestione, non presenta particolari criticità sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri, in disparte dalle problematiche connesse all'abolizione della protezione umanitari

<http://www.consiglioregionale.calabria.it/portale/Istituzione/GaranteDetenuti/GaranteDetenuti>



Nel corso del 2019 l'Ufficio del Garante campano delle persone private della libertà personale ha ricevuto 1131 istanze di reclamo dai 18 istituti penitenziari presenti in regione. Di queste 634 sono giunte attraverso la segnalazione della direzione degli istituti di pena e 497 tramite le lettere spedite dai detenuti.

Nel dettaglio, sono arrivate maggiori richieste dalla Cc di Napoli Poggioreale (356). Seguono poi il Cp di Napoli Secondigliano (297), la Cc di Santa Maria Capua Vetere (169), la Cr di Carinola (61), la Cc Fuorni (51), la Cc di Benevento (47), la Cc di Bellizzi Irpino (36), la Cr di Aversa (32), la Cc femminile di Pozzuoli (22), la Cc di Arienzo (19), la C. c. di Ariano Irpino (16), la Cr di Sant'Angelo dei Lombardi (8), la Cc di Vallo Della Lucania (6), l'Icatt di Eboli (4), l'Icam di Lauro (2) e l'Ipm di Airola (5).

La presa in carico del detenuto avviene con una o più azioni conseguenti alla prima valutazione del caso e delle sue circostanze.

La gran parte delle persone ristrette che richiede il colloquio 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 principalmente: il diritto alla salute e sua tutela (429); i trasferimenti (211); le attività rieducative e trattamentali (96); i problemi lavorativi (93); i colloqui e i rapporti con i familiari (87); le condizioni materiali e igieniche (53); i maltrattamenti (45); il regolamento interno o gli ordini di servizio (39); i procedimenti disciplinari, talvolta ritenuti ingiustificati o inadeguati (32); la declassificazione (26); il vitto che, sovente, non garantisce un'alimentazione adeguata a detenuti affetti da particolari patologie (21); le richieste di poter accedere ad internet e di utilizzare strumenti tecnologici sia per esigenze di studio, sia per eventuali colloqui con familiari o magistrati (19); le estradizioni (12); il regime di sorveglianza particolare (11); i colloqui con il Garante nazionale (6); le perquisizioni (5); il diritto di professione del culto religioso (1).

Molteplici sono state nel corso del 2019 le visite effettuate negli istituti penali per adulti e minori della regione.

Tra i diversi elementi di criticità emersi negli istituti penitenziari campani primo fra tutti resta

quello sanitario. Purtroppo, bisogna constatare che il diritto alla salute rimane una chimera per la popolazione carceraria napoletana e più in generale per quella campana.

In proposito l'Ufficio ha segnalato la necessità di implementare con urgenza la presenza del personale infermieristico specializzato nelle strutture penitenziarie nella fascia oraria pomeridiana, per fornire in questa maniera un'adeguata assistenza sanitaria nell'arco delle 24 ore.

Inoltre, l'Ufficio ha stigmatizzato la difficoltà per i medici di prendere in carico i detenuti in maniera costante a causa della loro mancata stabilizzazione.

Infine, è stata sottolineata la necessità di provvedere quanto prima all'acquisto di defibrillatori, indispensabili apparecchi salvavita. In proposito si evidenzia che sono stati istituiti tavoli di confronto cui hanno partecipato i referenti dell'aria sanitaria degli istituti penitenziari del Comune di Napoli, il direttore generale dell'Asl Napoli I Centro, il responsabile del nucleo traduzioni e il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Napoli.

Grazie all'utilizzo costante della piattaforma facebook l'Ufficio ha incrementato notevolmente la propria visibilità rendendo partecipe delle attività svolte un numero sempre maggiore di persone. Inoltre, come per l'anno precedente, si è costantemente provveduto a diffondere le iniziative realizzate attraverso comunicati stampa. La mappatura della popolazione carceraria campana è informatizzata. L'Ufficio si serve di documentazione informatica realizzata e, costantemente aggiornata, attraverso l'utilizzo del pacchetto office.

Per quanto concerne le camere di sicurezza delle forze dell'ordine, nel corso delle visite tenute nel 2019, non sono state riscontrate particolari criticità. L'Ufficio non è venuto a conoscenza di alcun evento critico legato all'utilizzo del *Taser*.

Segnalazioni relative all'area della privazione della libertà e salute, durante il 2019, sono pervenute prevalentemente da parte di soggetti affetti da disturbi psichiatrici i quali lamentano di avere ottenuto provvedimenti per poter essere trasferiti nelle Rems ma, nonostante ciò, continuano a scontare ingiustamente la pena nelle carceri.

Da ultimo le visite in ambito salute, fatte dal Garante o dalla sua struttura di supporto sono state effettuate con cadenza quindicinale presso le articolazioni psichiatriche, presso i Sai con cadenza settimanale. Per le visite in ambito salute effettuate all'esterno dell'area detentiva sono state 37, l'Aorn Cardarelli (18), Ospedale San Paolo (3) Ospedale Cotugno (3) Ospedale del Mare (2) Cto Napoli (2). Le restanti sono avvenute presso le quattro Rems presenti in Campania (due provvisorie) Mondragone (3) Vairano Patenora (2) (due permanenti) Calvi Risolta (2) e San Nicola Baronia (2).

<http://www.consiglio.regione.campania.it/garantedetenuti>



Emilia-Romagna

Marcello Marighelli

Nel corso dell'anno 2019 le istanze pervenute all'Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna sono state 195, per quanto riguarda l'ambito degli istituti penitenziari, con un aumento del 24% rispetto all'anno 2018.

La corrispondenza delle persone detenute con l'Ufficio è intensa; consiste nella presentazione di istanze e reclami scritti e nella richiesta di colloqui riservati con il Garante, quale modalità per richiederne l'intervento. Sono stati effettuati circa 100 colloqui, di cui 74 a richiesta. Diversi colloqui riservati si sono svolti per iniziativa del Garante in occasione delle visite e per approfondire l'oggetto delle segnalazioni. Quantitativamente le criticità maggiormente poste all'attenzione dell'Ufficio sono relative al disatteso principio della territorialità nell'esecuzione della pena e a tutti i problemi che ne conseguono in particolare le difficoltà nelle relazioni familiari e la diminuzione delle possibilità di reinserimento sociale. Il fenomeno del trasferimento passivo, con allontanamento dai luoghi di residenza è piuttosto presente e ha riguardato anche diverse donne, così allontanate dalla famiglia e dagli affetti.

I rapporti con la Magistratura di sorveglianza sono stati frequentemente oggetto di segnalazione, soprattutto in relazione ai tempi di risposta alle richieste di concessione del beneficio della liberazione anticipata.

Le segnalazioni di carattere sanitario hanno evidenziato condizioni personali di salute ritenute incompatibili con la detenzione, difficoltà di movimento per la presenza di barriere architettoniche, carenze igieniche e ambientali, indisponibilità di particolari alimenti o prodotti dietetici.

La qualità del vitto non è oggetto di frequenti specifici reclami, ma nei colloqui viene segnalata come scarsa. Il "sopravvitto", come modalità di acquisto all'esterno, è criticato per i prezzi ritenuti troppo alti.

Per quanto riguarda il lavoro in carcere, ne viene generalmente lamentata la scarsità. Anche le modalità di assegnazione sono ritenute insoddisfacenti. La recente disposizione che ha escluso i detenuti dall'accesso all'indennità di disoccupazione (Naspi) al termine dei periodi di lavoro, ha provocato diverse richieste di intervento sui Patronati e sull'Inps.

Il numero di istanze pervenute da ogni Istituto è così suddiviso: 23 dalla Cc di Piacenza, 12 dall'IP di Parma, 44 dalla Cc di Reggio-Emilia, 34 dalla Cc di Modena, 34 dalla CL di Castelfranco Emilia, 24 dalla Cc di Bologna, 2 dalla Cc di Ferrara, 15 dalla Cc di Forlì, 3 dalla Cc di Ravenna, 3 dalla Cc di Rimini e una dall'Ipm di Bologna.

Emerge la prevalenza delle richieste dal carcere di Reggio Emilia, ove si presentano criticità ambientali e difficoltà di rapporti con l'Ufficio di Sorveglianza, a causa di una grave carenza di organico. Va inoltre sottolineato il ruolo dei Garanti comunali presenti a Bologna, Ferrara, Parma e Piacenza cui si rivolgono prevalentemente le persone detenute in quegli istituti e la cui attività non è compresa nell'elenco sopra riportato.

Monitoraggio e raccomandazioni

Gli accessi agli istituti di pena per adulti per visitare le strutture, effettuare colloqui riservati con i detenuti o verificarne le condizioni detentive sono stati 35. Gli esiti delle raccomandazioni formulate sono stati positivi in alcuni casi specifici, come ad esempio la cessazione di una situazione considerata dal Garante "isolamento di fatto" e la tinteggiatura di 2 sezioni detentive che si presentavano in condizioni inaccettabili.

Non trovano, invece, ancora soluzione problematiche di carattere generale, più volte evidenziate in varie sedi, come la mancanza nel territorio regionale di un istituto a custodia attenuata per madri detenute e l'assenza nella regione di un istituto di pena dotato di sezione nido funzionante. La segnalazione della presenza in carcere di 2 giovani madri insieme ai figli neonati ha sollecitato la collocazione in misura alternativa

Salute e privazione della libertà

Il tema della salute mentale in carcere è stato oggetto di particolare attenzione nel corso dell'anno 2019. La posizione espressa dal Garante ai tavoli convocati per l'implementazione dell'assistenza psichiatrica negli istituti penitenziari è stata di preoccupazione per il rischio di sovrapposizione tra problematiche di sicurezza e disagio psichico. Non è ancora realizzato il concetto di salute mentale basato sulla realizzazione di un contesto detentivo atto a mantenere l'equilibrio psichico delle persone, che garantisca a tutti possibilità di movimento in spazi aperti, stanze e servizi igienici migliori, formazione, lavoro, e attività culturali.

Rispetto al tema della salute in carcere in Emilia-Romagna il Garante ha avviato un confronto con il Servizio Assistenza Territoriale – Area carcere della Regione sulla gestione della cartella clinica informatizzata e sul monitoraggio dei dati diagnostici nei servizi sanitari penitenziari. La visione dei dati disaggregati, riferiti a ogni singolo penitenziario, evidenzia differenze molto importanti che rendono necessario un intervento di indirizzo e coordinamento per una metodologia di compilazione delle schede più uniforme.

Inoltre, il Garante ha sottolineato l'osservazione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura nel rapporto sulla visita svolta in Italia nel 2016, che raccomanda la presenza negli istituti di un apposito registro, possibilmente in formato elettronico, per ottenere un quadro completo della situazione riguardante le lesioni dei detenuti osservate sia all'arrivo che durante la detenzione. Il Garante è perciò stato invitato ai *Tavoli regionali* di discussione e coordinamento sulla salute in carcere, riscontrando l'impegno al superamento delle criticità evidenziate.

Il Garante ha, da tempo, esteso l'attività di monitoraggio alle situazioni di privazione della libertà e salute effettuando nel 2019, la visita a 2 sedi di Servizio psichiatrico di diagnosi e cura, 1 visita ad una residenza psichiatrica, 1 visita alla Rems, 1 visita a una struttura residenziale per anziani. L'attenzione è stata posta in modo specifico sulla "contenzione" e non sono state riscontrate criticità.

L'Ufficio ha trattato tre segnalazioni pervenute da ospiti in strutture psichiatriche, organizzando anche una visita *ad hoc*.

Monitoraggio rimpatri e luoghi di permanenza degli stranieri

Nell'ambito dell'attuazione dell'Accordo di progetto Fami, è stato effettuato il monitoraggio dell'espulsione di un cittadino straniero nelle fasi di pre-ritorno e pre-partenza, dalla casa Circondariale di Ferrara all'aeroporto di Bologna. Si è riscontrata la buona condizione dei locali di trattenimento temporaneo dell'aeroporto "Guglielmo Marconi" di Bologna.

È stato visitato, inoltre, l'*hub* di Via Mattei a Bologna che ha cambiato a fine 2019 destinazione d'uso: da Centro di prima accoglienza a Centro di Accoglienza Straordinario. Il Garante ha potuto constatare che sono state realizzate migliorie nella struttura rispetto alla visita effettuata nel 2018. Al momento della visita erano presenti 200 adulti di sesso maschile provenienti da Pakistan, Mali, Senegal, Nigeria, Guinea, Iran. I Gestori responsabili della struttura hanno evidenziato il proposito di mantenere il numero delle presenze al di sotto della soglia di sovraffollamento, accogliendo esclusivamente un numero congruo ai posti disponibili.

Gestione banca dati

Già da alcuni anni l'ufficio utilizza un applicativo informatico per gestire le istanze raccolte e le pratiche avviate d'ufficio. Ogni documento relativo ad un'istanza viene inserito e protocollato e entra così a far parte di un fascicolo dematerializzato. L'accesso al sistema è personale e ogni singola operazione viene tracciata, è quindi possibile ricostruire in qualunque momento chi ha avuto accesso ai fascicoli e quale tipo di operazione è stata effettuata. Nel corso del 2019, oltre al documento anticorruzione già applicato dall'Ufficio, è stato avviato un percorso di qualità ISO 9001.

Comunicazione

Il canale utilizzato per la comunicazione al pubblico dall'Ufficio del Garante è un sito web interattivo all'indirizzo www.assemblea.emr.it/garante-detenuti.it nell'ambito del portale della Regione Emilia-Romagna. Il sito è stato aggiornato nel corso del 2019 dotandosi di un indirizzo più immediato rispetto alla versione precedente, che aveva una porta di accesso unica per tutte e tre le figure di garanzia della Regione Emilia-Romagna (Garante delle persone private della libertà personale, Garante per l'infanzia e l'adolescenza e Difensore civico). Anche i contenuti sono stati riorganizzati di conseguenza, per poter esprimere ancora più chiaramente l'attività del Garante.

Per far conoscere l'attività dell'Ufficio del Garante e contribuire alla promozione della cultura dei diritti nella società sono stati organizzati tre convegni pubblici.

Come ogni anno sono stati attivati dei percorsi formativi rivolti agli operatori penitenziari in particolare sulle tecniche di de-escalation, il ciclo dell'aggressività, il clima, gli atteggiamenti, le parole da usare, i comportamenti da evitare. In due giornate formative sono stati coinvolti 50 operatori.

Collaborazioni

Nel 2019 è stata attivata una collaborazione con Anci Emilia-Romagna finalizzata alla promozione dei rapporti tra gli Istituti Penitenziari e i Comuni per l'implementazione all'interno degli

Istituti dei servizi Comunali e la diffusione nelle scuole della cultura della legalità. L'Ufficio del Garante si è convenzionato con l'Associazione nazionale ufficiali di stato civile e anagrafe per la realizzazione di interventi formativi sul tema dei diritti anagrafici per le persone private della libertà.

www.assemblea.emr.it/garante-detenuti.it



Friuli-Venezia Giulia

Paolo Pittaro

Nell'anno 2019 sono giunte segnalazioni e istanze scritte da parte di detenuti, internati, loro familiari, associazioni e legali, relative a più tematiche, tra cui: richieste trasferimento, 4 problemi di salute; 7 richieste colloquio, 2 problemi di illuminazione carcere, 2 maltrattamenti, 3 diritto allo studio, 1 ricezione corrispondenza, 1 regolamento interno, 1 lavoro fuori dal carcere, 1 culto religioso, 3 mancanza lavoro rieducativo nel carcere (in particolare internati ex articolo 41-*bis* o.p.).

In Friuli-Venezia Giulia operano anche Garanti comunali dei diritti dei detenuti (Udine e Trieste) che incontrano gli stessi e raccolgono le loro istanze.

Sono pervenute all'Ufficio 23 segnalazioni, così ripartite: 1 dalla Cc di Gorizia: 1 (firmata da tutti i detenuti e concernente le criticità della struttura), 4 dalla Cc di Pordenone, 15 dalla Cc di Tolmezzo, 2 dalla Cc di Trieste. A queste si aggiunge una segnalazione da parte di una persona invalida in detenzione domiciliare, residente a Udine.

Sono state fatte due visite alla Cc di Tolmezzo (a cui hanno fatto seguito incontri con i detenuti/internati), una alla Cc di Pordenone e una alla Cc di Udine. Le criticità segnalate e appurate sono state evidenziate ai Direttori degli Istituti e alle diverse Autorità (Dap, Garante nazionale, Magistrati di sorveglianza). Non si ha riscontro di esiti delle raccomandazioni formulate, né sono stati istituiti tavoli regionali sulle criticità.

Queste le principali criticità riscontrate:

- difficoltà nella gestione di più strutture da parte dei Direttori delle Cc regionali (3 per 5 Istituti)
- difficile condizione di vita dei ristretti (sovraffollamento, degrado, etc.) dovuta anche alla vetustà di molte strutture
- carenza di personale socio-educativo e di polizia penitenziaria
- disfunzioni nell'assistenza sanitaria
- situazione critica, per la presenza della sezione "protetti", a Pordenone
- mancanza di lavoro per gli internati ex articolo 41-*bis*, che non permette di valutarne il percorso riabilitativo (Tolmezzo)

L'unico Cpr presente in Friuli-Venezia Giulia, a Gradisca d'Isonzo, è stato inaugurato a fine dicembre 2019 e non sono previste nuove aperture.

Non sono state effettuate visite alle camere di sicurezza delle forze dell'ordine, nè si è a conoscenza di eventi critici legati all'utilizzo del *taser*. Non risultano segnalazioni inerenti all'area privazione della libertà/salute. È stato riscontrato un problema di forte disagio psichico in un detenuto della Cc di Pordenone.

All'Ufficio sono state segnalati anche problemi di salute da parte di detenuti.

La pagina web dello scrivente Garante regionale (che tutela le persone private della libertà personale, i minori e le persone a rischio di discriminazione) è stata aggiornata per renderla più funzionale, anche a seguito dell'insediamento del nuovo titolare della carica, avvenuto il 1.10.2019. Il Garante non dispone di canali di comunicazione sociale, affidandosi ai comunicati stampa, pubblicati anche nel sito suddetto.

L'Ufficio utilizza un protocollo riservato, anche per esigenze di privacy, in relazione alle attività di garanzia di competenza.

<http://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/pa-gine/garante-diritti-persona/>



Area tematica delle segnalazioni e numero segnalazioni/reclami

Ambasciata/Consolato 6; Area Educativa 4; Condizione detenzione 46; Estradizione/Espulsione 15; Misura di Sicurezza 10; Misure alternative 37; Prestazioni sociali 15; Problematiche interne 27.

Questioni amministrative (carte identità/cert anagrafici/etc) 18; Questioni giuridiche (avvocati/sentenze/procedimenti/etc) 32; Reinserimento (lavoro/alloggio/etc) 8; Richiesta Colloquio 20; Sanità 77; Scuola/Università 106; Trasferimento 65; Altro 24; per un totale di 510 segnalazioni/reclami.

Istituto Numeri delle segnalazioni

Cassino 14; Civitavecchia Cc 76; Civitavecchia cr 14; Civitavecchia femminile 1; Frosinone 16; Latina Cc 5; Latina femminile 10; Rebibbia terza Casa 2; Rebibbia Casa di reclusione 44; Rebibbia femminile 106; Rebibbia Nc 71; Regina Coeli 29; Rieti 15; Velletri 18; Viterbo 59; Rems 9; per un totale di 489

Garante nazionale: «Nell'ambito delle visite di monitoraggio effettuate negli istituti penali per adulti e per minori quali sono stati (se esistenti) gli esiti delle raccomandazioni formulate, a livello

regionale o nazionale? – Sono stati istituiti “tavoli” regionali di discussioni su questi elementi di criticità?»

Oltre all’Osservatorio regionale sulla sanità penitenziaria (istituito dalla Regione Lazio come previsto dal Dpcm/2008) che si riunisce a cadenza regolare, sono stati da tempo istituiti tavoli tecnici congiunti (Garante, AUSL, I.P.) sulla sanità penitenziaria in tutte le Aa.Uu.Ss.Ll. competenti per i diversi Il.PP. del Lazio. Allo stato attuale sono particolarmente attivi i Tavoli tecnici di Viterbo, Civitavecchia e Rieti.

Garante nazionale: «Ci sono stati aggiornamenti riguardo alla pagina web istituzionale (nuovo indirizzo, per esempio?) Potete fornire notizie di altri canali di comunicazione sociale (facebook, youtube, twitter, ecc.) eventualmente utilizzati? Quali delle forme di comunicazione adottate hanno avuto maggior impatto sulla visibilità e sull’attività dell’ufficio?»

Non ci sono stati aggiornamenti sostanziali alla pagina web istituzionale.

Il Garante della Regione Lazio dispone di:

pagina Facebook @garanteprivatilibertalazio

account Twitter @Garantedetenuti,

un canale Youtube (https://www.youtube.com/channel/UCmAdaSHpcKECH_SdmSbEXrA), nonché pubblica regolarmente, tramite mailing-list, una newsletter alla quale ci si può iscrivere attraverso il sito.

Tra le forme di comunicazione adottate quella che probabilmente ha avuto maggior impatto sulla visibilità e sull’attività dell’ufficio è stata probabilmente la newsletter.

Garante nazionale: «Gestite o utilizzate banche dati informatizzate relative alle persone, strutture del territorio o attività dell’Ufficio?»

Non gestiamo direttamente banche dati, ma utilizziamo informazioni e dati provenienti dalla sezione statistiche del Ministero della giustizia relativamente al numero, caratteristiche e flussi di detenuti (adulti e minori) presenti negli istituti di pena, e alla situazione strutturale e organizzativa dei singoli istituti attraverso le schede di trasparenza aggiornate periodicamente dal Dap.

Abbiamo inoltre alcune attività di monitoraggio di recente implementate riguardanti ricoveri, Tso e situazione degli Spdc, oltre a un rapporto regolare con l’Assessorato alla sanità della Regione Lazio che ci fornisce informazioni relativamente ai ricoveri, alle presenze e dimissioni nelle Rems.

I dati e le informazioni raccolte vengono rielaborate anche per aggiornare la sezione statistica del nostro sito. Abbiamo implementato un database interno con MS Access per la gestione informatizzata delle visite, dei contatti e delle segnalazioni trattate dall’ufficio con le relative azioni e gli esiti che ne vengono generati. I dati sono trattati in forma anonima.

Garante nazionale: «In base alle realtà presenti nell’ambito del territorio di competenza, avete svolto attività di monitoraggio rispetto a luoghi dedicati alla permanenza e/o trattenimento di persone migranti ai sensi del Testo unico Immigrazione (Cpr, hotspot, luoghi di sbarco, strutture/locali idonei previsti dall’articolo 13, comma 5 bis Testo unico immigrazione, sale di attesa presso i valichi di frontiera)?»

In caso positivo, quali sono le maggiori criticità rilevate sotto il profilo della tutela dei diritti

fondamentali dei cittadini stranieri?».

Sin dal 2009, il Garante delle persone private della libertà della Regione Lazio svolge la sua attività anche presso il Centro di permanenza per il rimpatrio di Roma-Ponte Galeria. Le maggiori criticità recentemente riscontrate riguardano:

- il trattenimento di chi formalizza la domanda di protezione internazionale reiterata non ammessa dalla Questura ancor prima della decisione della Commissione;
- la corrispondenza con l'esterno, a causa del sequestro dei telefoni al momento dell'ingresso (sette maschile);
- l'elevato numero di persone provenienti dal carcere;
- l'assenza assoluta di attività.

Garante nazionale: «Tipologie di segnalazioni inerenti la salute ricevute nel 2019»

Rems

Le segnalazioni arrivano da parte degli operatori delle strutture.

- Lento e difficile il ricambio dei pazienti, in particolare nella definizione delle dimissioni e dei nuovi ingressi. Tra le cause di questo si sarebbero evidenziati i seguenti punti:
- Un eccessivo numero di Magistrati che si occupano dei pazienti, anche all'interno della stessa struttura e soprattutto per le Rems di Palombara Sabina e Subiaco, a causa della quale risulta difficile sia costruire un rapporto diretto e confidenziale, sia garantire una omogeneità di valutazione e risoluzione dei casi. Di conseguenza, in molti casi si è riscontrata una scarsa fiducia da parte dei Magistrati nelle valutazioni dei medici, sia della REMS sia dei CSM territoriali, relative alla dimissibilità dei pazienti.
- Ritardi nella fissazione delle udienze di riesame, sia rispetto ai termini delle misure di sicurezza sia rispetto ad eventuali comunicazioni relative alla disponibilità di una struttura psichiatrica residenziale.
- Scarsa disponibilità dei servizi mentali territoriali (Dsm) incaricati di redigere il PTRI e di facilitare e gestire il percorso riabilitativo dei pazienti sul territorio.
- Presenza di misure provvisorie, per le quali i pazienti rischiano di andare in carcere, interrompendo i percorsi riabilitativi in atto.
- Altri elementi di problematicità riguardano più propriamente l'ingresso e la permanenza in Rems:
- Assenza di una valutazione del Magistrato sullo stato della persona prima dell'ingresso in Rems – in particolare nei casi in cui il tempo di attesa sia stato relativamente lungo e nel frattempo la persona abbia intrapreso altri percorsi riabilitativi o di reinserimento sociale;
- Assegnazioni a volte non congrue rispetto alle caratteristiche della struttura – in particolare per persone che non presentano un disturbo psichiatrico, ma ad esempio solo una pregressa condizione di tossicodipendenza (frequente tra gli ex-detenuti condannati con seminfermità);
- Difficoltà nella gestione del rapporto tra esigenze giuridiche, di sicurezza e sanitarie, spesso in contrapposizione. In particolare, è stata segnalata la preoccupazione di dover chiudere le porte nelle ore notturne (in violazione di specifiche raccomandazioni Cpt-Coe, senza possibilità di controllare cosa accada all'interno; l'impossibilità di permettere ai pazienti di uscire,

- all'interno di un percorso di trattamento che avanzi per fasi di sempre maggiore autonomia, o di svolgere attività all'esterno, anche di tipo professionale, formativo o lavorativo;
- Assenza di spazi aperti (per le strutture di Palombara Sabina) e di attività da svolgere durante la permanenza in Rems;
 - Il vitto ospedaliero normalmente fornito nelle Rems risulta inadeguato per un regime residenziale a lungo termine;
 - Assenza di contatti con gli uffici Uepe di riferimento, e conseguentemente difficoltà in caso di licenze o eventuali misure di libertà vigilata a casa.

Istituti penitenziari

- Difficoltà nella gestione del sempre maggiore numero di detenuti con disturbo psichiatrico, in un contesto non adeguato ad affrontare questa tipologia di pazienti, sia da un punto di vista del personale, sia dal punto di vista degli interventi possibili.
- Cc Viterbo - rep. protetti - presenza di un detenuto disabile con sedia a rotelle, segnala l'impossibilità di accedere allo spazio dell'aria.
- Ritardi visite specialistiche all'esterno.
- Mancata fornitura di farmaci fascia C.
- Indisponibilità della scorta per l'accompagnamento dei detenuti nelle strutture esterne per le visite specialistiche.
- Interruzione percorsi terapeutici in caso di trasferimento in altro Istituto (interventi programmati; visite specialistiche prenotate; terapie assunte; ecc.)
- Disomogeneità dell'offerta di medicina specialistica nei diversi Istituti.

Garante nazionale: «Visite effettuate in ambito salute nel 2019»

1 visita a Spdc Policlinico Umberto I – Asl Roma due; 3 visite alla Rems Merope – Palombara Sabina; 3 visite alla Rems Minerva – Palombara Sabina; 2 visite alla Rems Castore – Subiaco; 2 visite Rems Ceccano e Pontecorvo; 7 visite al Centro Clinico Regina Coeli; 18 visite al reparto G14 Cc Rebibbia Nuovo complesso; 15 visite al reparto Minorati psichici Cr Rebibbia (0 visite in sezione ma colloqui con i detenuti della sezione); 8 visite al reparto protetto Ospedale Pertini Roma.

<http://www.garantedetenutilazio.it>



Lombardia

Carlo Lio

Attività istituzionale - Istruttoria richieste di intervento

Dall'avvio del progetto l'attivazione dello "Sportello del Garante regionale", già illustrato nella relazione dello scorso anno, si è registrato già nel primo anno sostanzialmente un raddoppio delle richieste di intervento rispetto agli anni precedenti.

Nel 2019 sono stati inaugurati gli sportelli di Brescia Verziano, Brescia Canton Mombello, Lodi, Bergamo e Varese e si è verificato un ulteriore incremento delle istanze di circa il cinquanta per cento (305 richieste).

La maggior parte delle istanze pervenute ha riguardato i rapporti con gli Enti gestori (179), confermando così il trend degli scorsi anni: si tratta di interventi per segnalazioni concernenti, in generale, le condizioni detentive dei ristretti, il percorso trattamentale, le richieste di colloqui con familiari, procedimenti in corso con l'Inps o le richieste di trasferimento rimaste prive di riscontro.

Per quanto riguarda, invece, l'area sanitaria le pratiche (76) hanno riguardato l'insoddisfazione degli istanti per i tempi di attesa delle visite specialistiche, per la presa in carico negli istituti del problema lamentato dal ristretto, per i ricoveri ospedalieri, ovvero per il presidio degli ambulatori e la copertura h24 del servizio di guardia medica, che in alcuni Istituti non erano sempre garantiti, nonché per il rinnovo del contratto dei medici che prestano servizio negli istituti.

Sono, infine, rimaste invariate dal punto di vista qualitativo, numericamente solo 12, le richieste di intervento nell'ambito della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo, oltre che le segnalazioni concernenti la tutela delle relazioni familiari dei ristretti (38).

Le richieste di intervento sono distinte in quattro macro-aree:

- Rapporti con i soggetti gestori 59%
- Area sanitaria 25%
- Rapporti con le famiglie 12%
- Inserimento lavorativo e formazione 4%

Le richieste di intervento per istituti di pena sono così suddivise:

- Cr Milano Opera n. 84
- Cc Como n.52
- Cr Milano Bollate n. 38
- Cc Monza n. 38
- Cc Cremona n. 19
- Cc Bergamo 11

- Cc Pavia 11
- Cc Voghera 11
- Cc Milano S. Vittore 4
- Cc Brescia 2
- Cc Busto Arsizio 2
- Cc Vigevano 2
- Cc Lecco 1
- Cc Sondrio 1
- Rems Castiglione delle Stiviere 1

Visita Residenze Esecuzione Misure di Sicurezza/ Rems

La visita alla Rems di Castiglione delle Stiviere è stata effettuata in data 22 Gennaio 2019 congiuntamente al Garante dei detenuti della Regione della Toscana, dr. Franco Corleone, Commissario unico per il superamento degli Opg.

Attualmente, in attesa dell'apertura nelle diverse Province delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), l'ex Opg è stato riconvertito in "Sistema polimodulare di Rems provvisorie": di fatto, è un'unica grande Rems che ospita un totale di 160 posti letto, tutti peraltro già occupati.

Un elemento di criticità è quello della presenza presso gli Istituti di pena lombardi oltre che nel resto del territorio nazionale di internati in attesa di un posto presso le Rems: infatti la problematica della insufficienza di posti presso le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza di diversi ambiti territoriali è nota alla sanità lombarda.

Un caso trattato nel corso del 2019 ha interessato due genitori che hanno chiesto l'intervento del Garante dei detenuti della Lombardia in quanto la Rems rifiutava i colloqui con il figlio internato: ad una nota di chiarimenti, la struttura ha reso noto che la patologia psichiatrica aveva indotto a sospendere per un periodo il colloquio con i genitori per una finalità esclusivamente trattamentale.

Visita del Reparto Medicina V Ospedale San Paolo

La visita è stata effettuata in occasione di una segnalazione pervenuta dai parenti di un ristretto che aveva intrapreso per protesta l'astensione dall'alimentazione.

Per il trattamento del paziente scioperante della fame l'azienda ospedaliera ha stilato un protocollo *ad hoc*, come procedura aziendale, sui criteri di trattamento.

La visita è stata preceduta e coordinata dallo staff della Direzione dell'Asst Santi Paolo e Carlo.

Si tratta di Unità Operativa Ospedaliera, strutturalmente e funzionalmente autonoma, con proprio personale medico, infermieristico, ausiliario tecnico-sanitario, destinato esclusivamente ad accogliere i detenuti che necessitano di prestazioni che non possono essere messe a disposizione all'interno del carcere.

La vigilanza è in carico a un nucleo di polizia penitenziaria specificatamente proposto.

La Struttura Semplice di Medicina V Protetta si occupa del ricovero programmato per la dia-

gnosi e la terapia dei pazienti provenienti dalle Case circondariali e dalle Case di reclusione del territorio regionale.

Le richieste di ricovero che giungono alla Divisione derivano principalmente dai medici coordinatori sanitari, qualora ritengano opportuno eseguire un approfondimento diagnostico in quei pazienti da loro valutati, previa la validazione da parte del Provveditorato regionale amministrazione penitenziaria.

La struttura è accreditata per 22 posti letto ed una sezione adibita al ricovero di due pazienti in regime di 41/bis. In reparto esiste inoltre la possibilità di isolare pazienti infettivi o per gravi deficit immunitari e di controllare pazienti che possano richiedere una osservazione costante in regime sub-intensivo. A questo si affianca anche un'attività di Day Hospital.

I casi valutati presso la Struttura Semplice Dipartimentale di Medicina V Protetta abbracciano qualsiasi tipo di patologia internistica, con una netta predominanza di patologie dell'apparato cardiorespiratorio, malattie del fegato e disturbi del metabolismo, malattie endocrine e malattie infettive, malattie neoplastiche (sia per quanto riguarda la diagnosi sia per il trattamento chirurgico e/o chemioterapico).

Il Reparto si occupa inoltre dei ricoveri di pazienti che devono essere sottoposti ad intervento chirurgico, attraverso un pre-ricovero necessario al soddisfacimento di tutte le norme di sicurezza, in particolare anestesilogiche.

- **Incontri con l'Assessore, la Direzione Generale Welfare e la Direzione Generale dell'Asst Santi Paolo e Carlo**

Si è reso necessario organizzare nel corso dell'anno 2019 diversi incontri con i referenti di vertice dell'area della sanità penitenziaria, anche su impulso di alcune Direzioni di Istituti di pena, per affrontare diverse criticità segnalate, per alcune delle quali sono in corso progetti volti alla loro risoluzione (Rems).

- **Incontro di bilancio/resoconto di fine anno**

Lo staff del Garante dei detenuti al termine dell'anno 2019 ha organizzato un incontro con i Direttori degli Istituti penitenziari lombardi e i relativi comandanti della Polizia Penitenziaria per confrontarsi sull'attività svolta e raccogliere suggerimenti sulle prospettive future ed eventuali criticità che sarà necessario fronteggiare nel nuovo anno.

Attività di comunicazione istituzionale

La legge regionale della Lombardia affida al Difensore regionale le funzioni di Garante dei diritti delle persone private della libertà, pertanto i canali di comunicazione utilizzati dal Garante sono gli stessi per entrambe le figure istituzionali.

L'ufficio utilizza il sito internet www.difensoreregionale.lombardia.it sia per la pubblicazione di notizie e informazioni relative alla difesa civica e all'attività del Garante, sia per l'inoltro on-line delle richieste di intervento. L'ufficio dispone anche di una pagina Facebook, "[Difensore regionale della Lombardia](#)" per condividere le informazioni del sito web sia per pubblicizzare

eventi o notizie di attinenti all'attività del Difensore e del Garante pubblicate da altri organismi istituzionali o organi di stampa.

Oltre ai canali di comunicazione on-line l'ufficio utilizza diverse brochure cartacee per il Difensore regionale e per ognuna delle funzioni di garanzia: ogni volta che il Garante si reca in visita in un istituto porta con sé diverse copie della brochure che si rivela uno strumento piuttosto efficace per far conoscere alla popolazione detenuta le competenze dell'authority e le modalità di richiesta di intervento.

<http://www.difensoreregionale.lombardia.it>



Nelle sei strutture penitenziarie del territorio regionale (Ancona-Montacuto, Ancona-Barcaglione, Pesaro-Villa Fastiggi, Fermo, Ascoli Piceno-Marino del Tronto, Fossombrone), che al 31 dicembre 2019 ospitavano un totale di 898 detenuti, su una capienza regolamentare di 857, sono state espletate le seguenti attività:

- colloqui riservati con i detenuti;
- verifica delle strutture penitenziarie e delle condizioni di vivibilità dei detenuti (visita alle sezioni detentive e ai locali di utilizzo comune);
- monitoraggio degli istituti penitenziari marchigiani e Rems, con focus sulla sanità penitenziaria, realizzato anche con l'invio, ad ogni singolo istituto, di un questionario per la rilevazione dei dati relativi al numero di detenuti presenti, alla sussistenza delle attività trattamentali, scolastiche, lavorative e di volontariato. L'azione di monitoraggio è stata inoltre propedeutica all'ente Regione per definire alcuni contenuti del Piano Socio-Sanitario Regionale 2020/2022. Le informazioni raccolte sono state riassunte nel Report annuale del Garante, presentato in conferenza stampa il 16 gennaio 2020 e disponibile nel sito istituzionale www.garantediritti.marche.it.

Gli ingressi in carcere per colloquio (che non tengono conto della partecipazione a specifici eventi) sono stati 51, con cadenza tendenzialmente mensile, per un numero complessivo di 410 colloqui.

Questi i numeri nel dettaglio. Ancona Montacuto: 150 di cui 33 nuovi; Ancona Barcaglione: 40 di cui 15 nuovi; Fossombrone: 47 di cui 11 nuovi; Pesaro (Villa Fastiggi): 114 di cui 76 nuovi; Ascoli Piceno: 39 di cui 18 nuovi; Fermo: 18 di cui 1 nuovo.

Le tematiche affrontate più frequentemente hanno riguardato la richiesta di trasferimenti, la possibilità di avere percorsi trattamentali utili ad un adeguato reinserimento sociale, compren-

sivo della possibilità di poter lavorare, l'invito ad avere cure adeguate e corrispondenti alla salvaguardia della propria salute, la possibilità di avere favorevoli condizioni di accoglienza dei propri familiari nei giorni di colloquio – specialmente in presenza di figli minorenni -, e di poter avere contatti telefonici più frequenti con la famiglia (genitori, figli, coniugi) e legali di fiducia. Queste ultime richieste assumono maggiore significato laddove i colloqui visivi non possono essere frequenti a causa della lontananza territoriale.

Le visite agli istituti penitenziari e alla Rems non sono specificamente formalizzate in rapporti scritti; tuttavia le questioni riscontrate vengono trattate in apposite riunioni nel corso delle quali, il Garante con i propri collaboratori, decide le azioni da intraprendere.

I colloqui con i detenuti vengono documentati attraverso la compilazione di una cartella anagrafica contenente le generalità del detenuto, l'oggetto del colloquio e gli interventi da realizzare. Viene ovviamente domandata l'autorizzazione per la gestione e il trattamento dei dati personali e sanitari.

Le segnalazioni all'Amministrazione Penitenziaria non sempre hanno ricevuto riscontro dal Dap, sia esso positivo o meno; ciò, a differenza di quanto, generalmente, accade con il Provveditorato, con le Direzioni dei penitenziari e con gli altri soggetti che operano all'interno del sistema stesso, inclusa l'area sanitaria. I riscontri vengono forniti con tempistiche ragionevolmente adeguate ai solleciti o alle raccomandazioni del Garante.

Per approfondire le questioni in ambito penitenziario il Garante ha partecipato a diversi Tavoli di discussione in tema di istruzione e diritto allo studio, salute, formazione professionale e volontariato.

- Comitato Didattico organizzativo del Polo Universitario presso la Casa di reclusione di Fossombrone (in attuazione del protocollo d'intesa per il Polo Universitario Regionale di Fossombrone tra Provveditorato regionale amministrazione penitenziaria Emilia-Romagna e Marche, Università di Urbino, Ufficio del Garante);
- Tavolo con le Associazioni di volontariato;
- Tavolo tecnico del Polo Professionale della Casa di reclusione di Ancona-Barcaglione (protocollo d'intesa tra Regione Marche, Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria dell'Emilia-Romagna e Marche, Ufficio del Garante);
- Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria.

Nell'ambito dell'azione di monitoraggio sulle attività connesse al rimpatrio forzato di cittadini stranieri irregolarmente presenti in Italia, l'Ufficio nella primavera del 2019 ha partecipato alle procedure di rimpatrio di un detenuto della Casa circondariale di Ancona-Montacuto che è avvenuto nel rispetto delle regole.

L'Ufficio non è a conoscenza dell'apertura di Centri per il Rimpatrio nel territorio regionale.

All'Ufficio non risulta l'utilizzo di *Taser* all'interno degli Istituti penitenziari.

Il Garante, per assolvere alla funzione informativa e di trasparenza nonché per migliorare le relazioni con i cittadini, ha dato massima diffusione delle proprie attività istituzionali, mediante diversi canali informatici, complementari tra loro, come il sito istituzionale www.garantediritti.marche.it, il profilo Facebook e il canale Youtube che nel 2019 hanno avuto un andamento crescente nel numero dei visitatori.

www.garantediritti.marche.it



Garante Nazionale: «Potete fornire i numeri delle istanze di reclamo in ambito penale pervenute al vostro Ufficio, divise per macro-aree di criticità-anno 2019?»

Le istanze di reclamo in ambito penale pervenute al mio Ufficio, nell'anno 2019, hanno ad oggetto prevalentemente richieste:

- di trasferimento presso altre strutture carcerarie;
- di miglioramento delle condizioni di permanenza all'interno dei penitenziari, soprattutto dal punto di vista igienico e sanitario;
- di assegnazione al lavoro;
- di ottenimento di permessi premio.

Vi sono state inoltre richieste concernenti:

- la possibilità di accedere ad internet e di potenziamento numerico dei colloqui telefonici con i familiari e con i propri avvocati;
- il diritto allo studio (nel carcere di Campobasso è prevista unicamente la frequenza per la scuola elementare);
- le attività rieducative trattamentali;
- la necessità di spazi più idonei alle relazioni;
- la necessità di spazi meno angusti nelle celle (ridurre il numero massimo dei detenuti, che deve essere non superiore a 4 unità per ciascuna cella).

Garante nazionale: «Potete fornire i numeri delle istanze di reclamo pervenute al vostro Ufficio, divise per istituti penitenziari-anno 2019?»

Le richieste provengono per l'80% dal carcere del capoluogo di regione (Campobasso); la restante parte da quelli di Larino (10%) ed Isernia (10%).

Garante nazionale: «Nell'ambito delle visite di monitoraggio effettuate negli istituti penali per adulti e per minori quali sono stati (se esistenti) gli esiti delle raccomandazioni formulate, a livello regionale o nazionale? Sono stati istituiti 'tavoli' regionali di discussione su questi elementi di criticità?»

Sono stati istituiti tavoli di discussione e stipulati protocolli d'intesa con diverse associazioni operanti sul territorio nazionale, quali Antigone, Cittadinanza attiva e UEPE, al fine di meglio coordinare le azioni da intraprendere a fronte delle richieste pervenute all'Ufficio.

Garante nazionale: «Ci sono stati aggiornamenti riguardo la pagina web istituzionale (nuovo indirizzo, per esempio)? Potete fornire notizie di altri canali di comunicazione sociale (facebook, youtube, twitter, ecc.) eventualmente utilizzati? Quali delle forme di comunicazione adottate hanno avuto maggiore impatto sulla visibilità e sull'attività dell'Ufficio?»

Non ci sono stati aggiornamenti riguardo alla pagina web istituzionale, né è possibile fornire

notizie di altri canali di comunicazione utilizzati.

Garante nazionale: «Gestite o utilizzate banche dati informatizzate relative alle persone, strutture del territorio o attività dell'Ufficio?»

Non utilizziamo banche dati informatizzate relative alle persone.

Garante nazionale: «In base alle realtà presenti nell'ambito del territorio di competenza, avete svolto attività di monitoraggio rispetto a luoghi dedicati alla permanenza e/o trattenimento di persone migranti ai sensi del Testo unico Immigrazione (Cpr, hotspot, luoghi di sbarco, strutture/locali idonei previsti dall'articolo 13, comma 5 bis Testo unico immigrazione, sale di attesa presso i valichi di frontiera)?»

In caso positivo, quali sono le maggiori criticità rilevate sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri?»

La realtà presente nell'ambito del territorio di competenza non ha permesso di svolgere attività di monitoraggio rispetto a luoghi dedicati alla permanenza/trattenimento di persone migranti ai sensi del Testo unico immigrazioni.

Garante nazionale: «Siete a conoscenza di un programma di apertura di nuovi Centri per il rimpatrio nell'ambito del territorio di vostra competenza?»

Non siamo a conoscenza del programma di apertura di nuovi Centri nell'ambito del territorio di nostra competenza.

Garante nazionale: «Avete effettuato visite alle camere di sicurezza delle forze dell'ordine? Quali elementi critici avete rilevato?»

Abbiamo effettuato visite alle camere di sicurezza limitatamente al luogo di detenzione temporanea (camera di sicurezza) e le principali criticità riscontrate riguardano le scarse condizioni igieniche e gli angusti spazi detentivi.

Garante nazionale: «Siete a conoscenza di eventi critici legati all'uso del Taser verificatisi nell'ambito del territorio di competenza (anche di eventuali operatori di Polizia locale)?»

Non siamo a conoscenza di eventi critici legati all'uso del Taser verificatisi nell'ambito del territorio di nostra competenza.

Garante nazionale: «Quali sono le tipologie di segnalazioni ricevute nell'ultimo anno inerenti l'area privazione della libertà e salute (Rems, disabili e anziani, Tso o soggetti con disturbi psichiatrici)?»

Le tipologie di segnalazioni ricevute, nell'ultimo anno, relativamente all'area privazione della libertà e salute riguardano situazioni di disabilità, di infortuni avvenuti all'interno delle strutture, di patologie sopravvenute, di Tso e disturbi psichiatrici, di numerosi casi di autolesionismo.

Garante nazionale: «Qual è il numero di visite effettuate in ambito salute nonché la tipologia di struttura visitata (se possibile anche la denominazione)?»

Si sono effettuate decine di visite di monitoraggio in ambito salute all'interno delle sedi ospedaliere di Campobasso ed Isernia.

<http://consiglio.regione.molise.it/content/garante-dei-diritti-della-persona-eletta-la-dottssa-leontina-lanciano-la-consigliera>



Il Piemonte è l'unica Regione in cui la figura di garanzia regionale è affiancata da un Garante comunale per ciascuna città sede di carcere. Questo sistema capillare fa sì che solo alcune segnalazioni giungano all'ufficio regionale: infatti, questioni di competenza o di prossimità sono affrontate nell'ambito locale con interlocuzioni dirette con gli enti preposti o con le singole Direzioni. Anche alcune situazioni più gravi vengono affrontate direttamente dal Garante comunale che le ha intercettate, spesso in sinergia con il Garante regionale.

Nel periodo considerato si sottolineano una serie di segnalazioni, operate in accordo fra livello regionale e comunale con la redazione di specifiche note: ad esempio, le difficoltà emerse a Saluzzo con la decisione di ricollocare i detenuti AS dal nuovo al vecchio padiglione (gennaio) o in merito alle telefonate dei detenuti AS con il proprio avvocato, affrontata con specifica nota indirizzata alla Garante di Asti (agosto), che ha poi risolto il problema con la Direzione dell'Istituto. Sempre su Asti si è affrontato (luglio) il problema dei ventilatori, richiesti dai detenuti per far fronte all'eccezionale ondata di caldo: una segnalazione inviata al Prap, che ha avviato verifiche tecniche con il Dap, purtroppo concluse con esito negativo (settembre). Si è affrontata la criticità di alcuni presidi sanitario penitenziari, in particolare Novara (agosto) ed Ivrea (ottobre), con segnalazione all'Assessorato regionale, che - in entrambe i casi - è intervenuto chiedendo una modifica delle procedure organizzative interne.

In generale le competenze regionali - Sanità, Lavoro, Formazione, Istruzione, Politiche Sociali - sono state affrontate centralmente, ma in stretto raccordo con il Coordinamento piemontese dei Garanti: sia con le relazioni annuali al Consiglio regionale (presentazione: 10 settembre) sia con interlocuzioni scritte o verbali con le Commissioni consiliari, i vari Assessori o Dirigenti regionali competenti. Sono proseguite le attività - coordinate dal Garante - del "Sottogruppo per il monitoraggio" nell'ambito del Gruppo Tecnico interistituzionale della Sanità penitenziaria con la redazione di relazioni di sintesi semestrali. In particolare, nell'ultima (novembre) si è aggiornata l'analisi della situazione al primo semestre 2019. A seguito delle note inviate (monitoraggio 1° e 2° semestre 2017 - 1° e 2° semestre 2018) fatte proprie dal Gruppo Interistituzionale, si è registrato l'intervento formale del direttore generale dell'Assessorato alla Sanità con le singole Direzioni Generali delle Asl competenti, richiamando i requisiti previsti dalla DGR n.26- 3383 del 30/5/2016 e sollecitando modifiche tecnico/organizzative in risposta alle carenze evidenziate.

È stata inviata una nota (ottobre) al direttore del Settore Programmazione socio-sanitaria e della Sanità Penitenziaria, per conoscenza al Prap, per richiamare l'attenzione sull'inefficace presa in carico delle problematiche sanitarie specifiche delle persone detenute in fase di transizione di genere sessuale.

Una nota (novembre) indirizzata al Presidente della Regione ed alla Giunta ha evidenziato le conseguenze dirette sul territorio e sui servizi piemontesi della riorganizzazione dei "circuiti

penitenziari” decisa dall’Amministrazione penitenziaria. Il “Dossier annuale delle criticità strutturali” degli istituti penitenziari piemontesi (dicembre) è stato reso pubblico ed inviato all’attenzione del Prap e del Dap.

È stata segnalata (ottobre) all’Assessore alle Politiche della Famiglia della Regione l’esperienza della gestione della Casa-famiglia protetta per madri detenute in uscita dall’Icam e i loro bambini per un’eventuale estensione di quell’esperienza in Piemonte.

Una relazione (novembre) al presidente del Consiglio Regionale e all’Assessore competente ai Rapporti con il Consiglio ha riferito degli esiti della visita effettuata con il Sottosegretario di Stato nel carcere di Torino, in occasione della quale si è svolto un incontro anche con i Sindacati amministrativi e di Polizia Penitenziaria. Un prospetto riepilogativo relativo al personale di Polizia Penitenziaria degli istituti piemontesi, contenente la pianta organica prevista e la dotazione effettiva, ha evidenziato le carenze esistenti su tutti i ruoli operativi.

Varie segnalazioni sono state effettuate nel corso dell’anno all’Assessorato alla Sanità, unitamente a una richiesta (settembre) di incontro all’Assessore per poter rappresentare il lavoro fatto a tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà nelle Rems e nel Cpr. In particolare si è più volte sollecitato - formalmente ed informalmente - l’ampliamento (da 18 posti a 20) della convenzione con la Clinica di Bra che gestisce la Rems San Michele (decisione fatta propria dalla Giunta).

In merito al Cpr di Torino, accanto ai report ed alle segnalazioni specifiche maturati nell’ambito del progetto Fami e della collaborazione con il Garante nazionale, si è svolto un lavoro coordinato con l’Ufficio del Garante di Torino, con un’attività di monitoraggio condivisa con l’Unhcr (agosto) e un doppio percorso formativo, in collaborazione con il Garante nazionale (luglio) e in collaborazione con l’Unhcr (dicembre). Alcune note su casi specifici sono state inviate agli organi regionali al fine di sostenere una maggior presa in carico pubblica della questione sanitaria nel Cpr, valorizzando anche le proposte di collaborazione dell’Ordine dei Medici. Infine, una formale richiesta di informazioni all’Assessorato (dicembre) relativa all’eventuale protocollo d’intesa Prefettura – Asl per prestazioni sanitarie nel Cpr.

<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dei-detenuiti>



Puglia
Pietro Rossi

Sui dati quantitativi – tutti che testimoniano la perdurante condizione di sovraffollamento in ciascuno degli istituti di pena pugliesi, eccezion fatta per l’Istituto Penale Minorile di Bari e per la Casa Circondariale di Trani, sezione femminile, in un edificio storico del centro cittadino - si fa rimando alle altre parti della relazione del Garante Nazionale. Tale situazione non ha fortunatamente condizionato in maniera irrimediabile la parte trattamentale della vicenda detentiva (con riferimento alla faticosa offerta dei progetti annuali d’istituto) ma ha fortemente inciso sia sul

piano dell'efficienza della presa in carico educativa (per la sproporzione tra pianta organica dedicata e popolazione detenuta) che sulla tempestività della emanazione dei provvedimenti di competenza della Magistratura di Sorveglianza. Ma tutto come al solito e secondo uno schema ormai strutturale al sistema.

Il Garante regionale ha sostenuto ovvero promosso diverse iniziative negli istituti di pena prevalentemente incidenti sulla modellizzazione di esperimenti nel campo dell'inclusione lavorativa; nell'ambito della ricostruzione del tessuto affettivo dell'esperienza genitoriale; nel campo dell'animazione culturale e dell'espressività artistica e laboratoriale, in tutti gli istituti di pena, nelle Rems e in favore di persone in esecuzione penale esterna. A tali progetti, come accennato è affidato il compito di rilevare risultati in termini di produttività dell'azione intrapresa (anche attraverso il sistema delle autovalutazioni a cura degli stessi soggetti attuatori), in modo da indurre la politica amministrativa regionale a dar seguito a iniziative programmatiche, per così dire a ragion veduta, avendone registrato ex ante il livello di efficacia. Il riferimento è alle politiche di welfare e della salute, a quelle formative e per l'inclusione lavorativa, a quelle culturali.

Alcuni interventi sperimentali hanno raggiunto risultati ragguardevoli, in quest'ottica, per aver fornito dati molto interessanti rispetto al possibile perfezionamento di processi d'aiuto che faticano a procedere. È il caso del ricorso alla posta elettronica per dialogare con parenti e con gli avvocati e quello della continuità della presa in carico per soggetti migranti alla vigilia della rimessione in libertà e totalmente disorientati rispetto al "dopo" (progetti entrambi attivati a Bari ma che intendiamo attivare in tutta la Puglia).

Migliora la diffusione dell'attenzione delle politiche territoriali alle comunità penitenziarie (intese come sistema complessivo delle persone che vi risiedono ma anche di quelle che vi operano e che vi si recano per motivi familiari o di volontariato sociale e civile), nella misura in cui, o la designazione del Garante comunale di Lecce (ormai risalente a due anni fa), si è fatto luogo alla designazione del primo Garante provinciale in Puglia che avrà dunque la possibilità di esprimere la propria azione istituzionale sia presso la Casa Circondariale di Brindisi, che presso il Centro di permanenza per i rifugiati di Restinco, che presso la Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza di Carovigno. Sempre a marzo si è svolta una conferenza stampa di presentazione del bando comunale per la selezione del Garante di Trani.

Si struttura in maniera sempre più adeguata la collaborazione con l'Università degli Studi di Bari che consente una costante attività di aggiornamento scientifico e normativo (a beneficio della pianta organica della Sezione ma anche del gruppo di esperti volontari) e nella attività di ricerca riguardante la situazione del sistema di trattenimento amministrativo dei migranti in attesa di rimpatrio. Il confronto culturale sul piano nazionale è fortemente ed efficacemente propiziato dall'irrobustimento della rete dei garanti regionali istituita e organizzata in coordinamento dal Collegio del Garante Nazionale e dal continuo confronto all'interno della Conferenza dei garanti territoriali.

Riguardo a ogni altra informazione relativa a iniziative promosse dal Garante o con la partecipazione del medesimo, in ambito di pubblico confronto, seminariale e convegnistico, regionale e nazionale agli interventi negli organi di stampa e presso gli altri mezzi di comunicazione di massa e ad ogni altro aspetto dell'azione istituzionale curricolare, si fa rimando alle comunicazioni riportate nel sito del Garante regionale della Puglia.

Istituti di pena e Residenze per la esecuzione delle misure di sicurezza

Continuano a giungere in Ufficio richieste di intervento al ritmo, in media, di una decina a settimana, provenienti dai diretti interessati, per posta ordinaria ovvero su segnalazione delle Direzioni e delle Aree trattamentali, oppure da parte di familiari nonché di organizzazioni di volontariato sociale. Occorre anche rilevare che, a parte la cosiddetta rete dedicata che, direi per cultura e sensibilità all'argomento, ha immediatamente preso dimestichezza con l'Ufficio, ormai va consolidandosi una insperata dimestichezza con l'Ufficio, da parte di altri settori della società civile, del mondo ecclesiale e delle comunità parrocchiali, dell'Università, degli albi professionali, dei mezzi di comunicazione di massa. Una segnalazione a parte merita l'ormai consolidata collaborazione con l'Ordine degli Avvocati e con le Camere Penali, col Mondo Accademico di tutti gli Atenei regionali, con l'Ufficio Scolastico Regionale e con l'Associazione Nazionale Magistrati.

Ciascuna di queste relazioni comporta anche il conferimento di notizie, istanze, richieste di intervento di natura individuale o collettiva a beneficio della popolazione ristretta o delle persone limitate nella libertà.

Si intensifica lo scambio di richieste di intervento coi garanti territoriali e con gli altri garanti regionali. Si conferma un dato statistico ormai strutturale: le istanze raccolte in forma scritta o nel corso delle visite in carcere concernono prevalentemente: la difficoltà di accedere a misure alternative per la mancanza di esiti delle osservazioni in corso o per la lentezza nei pronunciamenti giudiziari; problemi sanitari; rivendicazione dell'affettività, connessa alla territorialità; difetto di opportunità formative e lavorative e di impiego fruttuoso del tempo in generale.

Sotto il profilo strutturale, infrastrutturale e impiantistico dell'edilizia penitenziaria, gli aspetti maggiormente salienti sono i seguenti: Turi e Bari, presentano una struttura edilizia obsoleta e ormai scarsamente adeguata alle esigenze residenziali e di operatività della pianta organica amministrativa e di Polizia; Brindisi sconta ancora la scarsità di spazi dedicati alla socialità; a Trani non si è ancora potuto far luogo alla ristrutturazione della cosiddetta zona blu mentre allo stato resta ancora bloccato l'iter di trasferimento della sezione femminile all'interno dello stesso plesso delle sezioni maschili; Foggia fa i conti con un sistema di impianti idrici ancora inadeguati.

Riguardo alla attività istituzionale di controllo e riscontro a reclami, anche nel corso del 2019, si è fatto luogo all'invio di numerose raccomandazioni, la maggior parte delle quali puntualmente riscontrate.

L'assistenza sanitaria, soprattutto nell'ottica della tutela della salute in senso complessivo, continua a stentare. Epperò una intensa attività di confronto con l'Amministrazione regionale ha avviato un profondo cambiamento dell'assetto organizzativo, nel passaggio di competenze dall'Azienda Ospedaliera Policlinico di Bari alla ASL Bari, riguardo alla gestione del Reparto Ospedaliero dedicato che, infatti è ormai in procinto di essere trasferito dal Policlinico di Bari all'Ospedale San Paolo di Bari. Alla conclusione di questo percorso di efficientamento strutturale e organizzativo, si procederà a verificare la tenuta degli omologhi assetti nelle altre Aziende Sanitarie Locali.

Le Rems che sono rimaste due, (non più affrontato il tema della istituzione della terza REMS ad Accadia -FG), rispettivamente a Spinazzola (BAT) e a Carovigno (BR) senza che abbiano cambiato di sede, per trasferimento presso sedi strutturalmente più adeguate, continuano a "tenere"

sotto il profilo delle pressioni volte ad accogliere pazienti in regime di misura cautelare.

Cala il numero dei casi di persone in attesa di esservi collocate, aumenta l'offerta di strutture – le cosiddette CRAP dedicate (Comunità Riabilitative Assistenziali Psichiatriche) - per l'incremento di tali prese in carico. In occasione delle numerose visite non si è mai riscontrato alcun problema né di conduzione sanitaria, né di funzione trattamentale. Entrambe le strutture danno seguito ad un turn over abbastanza intenso con dimissioni e trasferimento dei casi alla psichiatria territoriale.

A Spinazzola si è dato vita ad esperimenti intermedi di affidamento familiare e di tirocini in esternato.

Migranti trattenuti

Anche nel corso del 2019, il progetto Fami del Garante nazionale, cui tra gli altri aderisce questo Garante regionale ha riguardato diversi monitoraggi sia della fase del pre-ritorno che della fase di pre-partenza, avvenuti presso il Cpr e l'aeroporto di Bari-Palese. Per la prima volta, lo scorso anno, si sono svolti monitoraggi a bordo di viaggi aerei, nel corso di voli internazionali. Come è ormai metodo consolidato, le attività hanno riguardato la disamina dei fascicoli, il controllo delle fasi di restituzione degli effetti personali ai rimpatriandi, l'osservazione nelle fasi dei controlli di sicurezza soprattutto con riferimento al ricorso a mezzi di coercizione e di contenimento, il controllo delle condizioni di trattenimento nelle sale d'attesa.

È stato un anno particolarmente denso con riferimento all'aggiornamento attinente al tema dei rimpatri forzati e della detenzione amministrativa in generale, con l'opportunità di approfondimenti nel mese di giugno, sia nella formazione, sempre a cura di docenti del progetto Fami, "dislocata" in Puglia, sia nell'attività seminariale, con lo svolgimento di due importanti appuntamenti culturali, uno svoltosi nell'aula del Consiglio Regionale (anche dedicato alla presentazione del volume *Norme e Normalità, standard per la privazione della libertà delle persone migranti*), l'altro presso l'Aula Aldo Moro del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Bari, sul tema del trattenimento dei migranti, entrambi con conclusioni dei lavori rassegnate dal Garante Nazionale (eventi per il cui dettaglio si fa rimando al sito del Garante regionale).

Continua l'approfondimento cognitivo della situazione generale dell'accoglienza dei migranti in Puglia (estendendo l'orizzonte ai Cara e alla cosiddetta accoglienza di secondo livello) soprattutto con riferimento agli altri luoghi di trattenimento (*hotspot*) anche nell'ottica dell'evoluzione normativa nazionale e internazionale in materia. Tale ricerca affrisce alla collaborazione col citato Dipartimento di Scienze Politiche: vengono censite centotredici sedi di progetti Sprar (oggi Siproimi), interpellati ed intervistati quasi ottocento amministrazioni comunali, visitati (sempre ai fini della ricerca) l'*hotspot* di Taranto, i Cara di Bari e di Borgo Mezzanone, i Cpr di Bari e di Restinco laddove sono stati somministrati questionari agli operatori degli enti gestori. I risultati della ricerca saranno oggetto di una adeguata occasione seminariale per la presentazione e la discussione pubblica, presumibilmente nel prossimo autunno.

Il Centro di Bari ha subito nello scorso anno alcune vandalizzazioni, nel corso di tre "rivolte" (senza conseguenza per l'incolumità di trattenuti e personale) che hanno ridotto la funzionalità ad un unico modulo. Le condizioni di precarie condizioni in cui ha versato la struttura, sotto il profilo dell'erogazione dei servizi da capitolato, ha indotto questo Garante a dar vita ad alcune

raccomandazioni indirizzate alla Prefettura di Bari e, per opportuna conoscenza, al Garante nazionale.

La struttura di Restinco, direi tradizionalmente capace, per parte dell'Ente gestore, di corrispondere alle obbligazioni negoziali da capitolato, soltanto nel febbraio scorso ha subito danneggiamenti strutturali, in seguito ad azioni di protesta (anche in questo caso senza conseguenze a danno di persone) e pertanto la capacità di ospitalità in trattenimento è fortemente scemata.

Alla fine di febbraio, in Puglia risultavano trattenuti a Bari Palese e a Restinco, rispettivamente sedici e quattordici migranti.

In entrambi i Centri gli accessi consentiti ad operatori esterni sono limitati a quelli incaricati di svolgere corsi di alfabetizzazione linguistica. Occorrerà lavorare per negoziare forme di animazione culturale e di espressività artistica come soltanto raramente è stato concesso di realizzare (da parte delle Prefetture) in un non molto recente passato.

<http://garantedetenuti.consiglio.puglia.it>



Sono pervenute dagli Istituti di pena per un totale di 393 segnalazioni da: Caltagirone 72, Palermo – Pagliarelli 58, Augusta 57, Trapani 43, Palermo – Ucciardone 32, Siracusa 32, Agrigento 24, Messina 18, Caltanissetta 17, Enna 11, Fuori Sede 10, Catania - Piazza Lanza 8, Barcellona Pozzo Di Gotto 4, Favignana 4, Giarre 2, Domiciliari 1. Di cui: 124 avvicinamento familiare, 115 salute, 36 condizioni materiali e igieniche, 35 maltrattamenti – ingiustizie, 29 lavoro, 25 colloqui – rapporti familiari, 24 studio, 5 varie, per un totale di 393 segnalazioni

Garante nazionale: «Nell'ambito delle visite di monitoraggio effettuate negli istituti penali per adulti e per minori quali sono stati (se esistenti) gli esiti delle raccomandazioni formulate, a livello regionale o nazionale? Sono stati istituiti 'tavoli' regionali di discussione su questi elementi di criticità?»

Si informa che in data 30 settembre 2019 il Garante siciliano dei detenuti ha partecipato ad una riunione indetta presso la Prefettura di Caltanissetta per affrontare il tema della insufficienza delle Rems (le Residenze per soggetti autori di reato, mentalmente incapaci e socialmente pericolosi) in Sicilia. La riunione è stata sollecitata dalle Autorità Giudiziarie del Distretto nisseno, anch'esse preoccupate per la persistente, lunga lista d'attesa che fa sì che questi soggetti rimangano in carcere pur senza titolo giustificativo. Il Garante ha esposto gli attuali termini della questione, sintetizzando anche i risultati del convegno realizzato sulla Salute Mentale Penitenziaria organizzato a Palermo, prospettando la necessità della creazione di almeno due nuove Rems nella Sicilia occidentale, di cui una a Palermo.

Il Garante si è anche impegnato a verificare presso l'Assessorato regionale alla Salute, lo stato evolutivo degli impegni assunti in proposito a livello politico, manifestando al tempo stesso la preoccupazione che in ogni caso l'istituzione di nuove strutture richiede tempi lunghi di realizzazione. In questa prospettiva è necessaria e auspicabile una maggiore collaborazione tra Autorità Giudiziaria, Autorità Penitenziarie e Autorità Sanitarie da promuovere anche sulla base di appositi protocolli di intesa. All'esito dell'incontro nisseno si è appunto deciso di procedere al più presto alla stesura di un protocollo operativo per Caltanissetta tra Autorità giudiziaria e Autorità sanitaria.

Altresì, grazie alla persistente azione compulsiva del Garante siciliano, in data 4 dicembre 2019 si è finalmente riunito (dopo un fermo durato 11 mesi) il tavolo dell'Osservatorio regionale di sanità penitenziaria: nella circostanza oltre a dibattere il tema della carenza di posti nelle Rems della Sicilia (che pone la nostra regione in cima a tutte per ampiezza della lista d'attesa di soggetti destinatari di misure di sicurezza trattenuti forzatamente in luoghi non consoni), previa relazione del Garante, sono stati richiamati un po' tutti gli elementi di criticità che permangono sul versante della sanità penitenziaria. Prendendo a caso emblematico quello della Casa circondariale di Agrigento, e avuto riguardo alle Linee guida sui sistemi organizzativi in ambito sanitario penitenziario della Regione siciliana, il Garante ha sottolineato aspetti di perdurante inefficienza da parte dell'Asp di Agrigento – quali, ad esempio, l'incapacità ad organizzare, malgrado la previsione programmatica, all'interno dell'istituto penitenziario le visite specialistiche di cardiologia, diabetologia, ginecologia, infettivologia, odontoiatria, pneumologia, psichiatria e psicologia – ciò comportando l'incremento sensibile delle visite ambulatoriali in luoghi esterni – con le annesse problematiche di tipo organizzativo dei servizi di traduzione e di incremento del rischio per la sicurezza pubblica – che di fatto ha enormemente dilatato i tempi di intervento a tutto discapito della tutela del diritto alla salute dei detenuti. Analogamente, malgrado le sollecitazioni del Garante siciliano e della stessa amministrazione regionale penitenziaria, nessun riscontro concreto è stato reso dall'Assessorato regionale alla salute alla richiesta di provvedere alla pronta riapertura del reparto detentivo speciale presso l'Ospedale S. Giovanni di Dio di Agrigento.

Persistono, inoltre, criticità comuni nei vari istituti dell'isola di cui, sinteticamente si riferisce:

- per le sezioni Atsm di Barcellona Pozzo di Gotto e di Palermo Pagliarelli si segnala la mancata presa in carico, da parte delle Aziende sanitarie provinciali competenti per territorio, dei provvedimenti sanitari di sorveglianza a vista o, comunque, di intensificazione dell'assistenza sanitaria prescritta per il singolo ristretto;
- relativamente agli istituti di Caltanissetta, San Cataldo e Gela, insufficienza ed inefficienza dell'assistenza psichiatrica ed inadeguata assistenza sanitaria, essenzialmente discendenti, malgrado le richieste formulate dagli stessi istituti, dall'incapacità ad assicurare con continuità l'assistenza sanitaria nell'arco di tutte le 24 ore;
- carenza di branche specialistiche garantite intramoenia – anche qui in evidente violazione delle richiamate Linee guida regionali – presso gli istituti di Enna, Piazza Armerina e Augusta. Inoltre, si registra un costante non regolare approvvigionamento di farmaci presso la casa circondariale di Enna;
- mancata nomina della figura di Medico Coordinatore (prevista espressamente dalle Linee guida) presso il Prap di Palermo e mancata formalizzazione della nomina del medico Responsabile presso tutti e tre gli istituti palermitani ed un continuo avvicendamento del medico Responsabile di Augusta.

Garante nazionale: «Quali sono le tipologie di segnalazioni ricevute nell'ultimo anno inerenti l'area privazione della libertà e salute (Rems, disabili e anziani, tso o soggetti con disturbi psichiatrici)?»

Le istanze pervenute 115, con percentuali, rispettivamente, del 5% circa per la tipologia Rems, del 20% circa per la tipologia disabili e anziani e del 25 % circa per i soggetti con disturbi psichiatrici. Nessun caso di Tso è stato segnalato.

Garante nazionale: «Qual è il numero di visite effettuate in ambito salute nonché la tipologia di struttura visitata (se possibile anche la denominazione)?»

Il Garante siciliano in sede di visita presso gli istituti penitenziari dell'isola non finalizza mai la stessa in ambito monotematico: in genere, tutte le visite trattano espressamente anche l'aspetto tutela della salute e prevedono una verifica con sopralluogo delle strutture sanitarie interne e una verifica del trattamento sanitario riservato a particolari detenuti che hanno segnalato disfunzioni, carenze o, peggio, insufficiente assistenza.

http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_Presidenza della Regione/PIR_UffGarantedetenuti



Il contributo alla relazione – attività 2019 – è a cura del Garante per i diritti dei detenuti della Regione **Franco Corleone**, in carica dall'ottobre 2013 fino al 24 gennaio 2020.

I detenuti presenti in Toscana al 31 dicembre 2019 erano 3.572 (tra cui 111 donne e 1.751 stranieri), dati che confermano la continua crescita della popolazione detenuta (166 reclusi in più rispetto alla stessa data del 2018) e la sovrarappresentazione degli stranieri rispetto al totale della popolazione (il 49,02% dei detenuti sono stranieri).

Il Garante Franco Corleone, attualmente non più in carica, ha ricevuto in maniera regolare istanze dai detenuti, arrivate prevalentemente via lettera dalle carceri toscane.

Le istanze di reclamo pervenute nell'anno 2019 sono state 162 in totale, in differenti aree di criticità: nella disamina delle richieste sono state ricondotte le singole istanze ad un'unica categoria per esigenze di semplificazione; spesso però le lettere toccano differenti aree di criticità. 40 sono state le istanze concernenti le attività rieducative trattamentali: viene frequentemente richiesto supporto per l'accesso alle misure alternative alla detenzione. Con due detenuti vi è stato un intenso scambio di lettere laddove essi tenevano al corrente l'ufficio dei propri progressi durante l'anno. 23 istanze hanno ad oggetto la salute e la sua tutela all'interno degli

istituti di pena; 13 il rapporto con i familiari, in particolare la difficoltà di accedere ai colloqui con i parenti; 22 condizioni materiali e igieniche non adeguate: tra esse figurano anche 3 lettere collettive, presentate da circa 40 detenuti che rappresentavano la condizione della sezione dove erano ristretti. In 30 richiedono il trasferimento ad altro istituto e 3 concernono il lavoro e una il tema delle perquisizioni, 3 rappresentano episodi di maltrattamenti. Una lettera lamenta le problematiche relative al diritto allo studio, e 2 il problema dell'alimentazione; 4 rappresentano procedimenti disciplinari che si ritengono subito ingiustamente. Le restanti 13 richiedono unicamente un colloquio con il Garante; si rappresenta però che 48 ristretti, oltre ai 13 sopracitati, hanno manifestato la propria volontà di effettuare un colloquio con il Garante, portando così il totale di istanze per tale categoria a 61.

Le 162 istanze pervenute provengono prevalentemente da persone detenute negli istituti penitenziari presenti sul territorio toscano: 12 dalla Cc Sollicciano; 15 dalla Cc Mario Gozzini; 20 dalla Cc Prato; 2 da Volterra; 22 da Massa Carrara; 1 da Gorgona; 6 da Pisa; 1 da Pistoia; 1 da Siena; 3 da Livorno; 4 da Porto Azzurro; da San Gimignano sono pervenute 25 lettere di cui una collettiva, e da Lucca 15 di cui 2 collettive. Fuori dal territorio toscano: 3 lettere da Perugia, 2 da Orvieto, 2 da Spoleto e 1 da Pescara; 1 da Vibo Valentia e 1 da Campobasso.

Inoltre: 16 persone hanno scritto da luoghi di esecuzione penale esterna, di cui 4 in comunità per svolgere l'affidamento in prova al servizio sociale e 16 in detenzione domiciliare.

Le istanze ricevute sono archiviate sia in modalità cartacea che informatizzata; quest'ultima è realizzata attraverso un file Excel in cui sono registrati i dati significativi dell'istanza (cognome e nome, data istanza, protocollo, mittente, tipologia invio, posizione giuridica, istituto esecuzione pen. interna, tipologia e luogo esecuzione pen. esterna, richiesta, richiesta colloquio, minacce di morte, azioni intraprese).

Il Garante visita regolarmente le carceri della Toscana, per verificarne le condizioni e per incontrare i detenuti, ricevendo un supporto fondamentale dai garanti comunali, che attualmente coprono molte delle città sede di carcere (Firenze, Livorno, Lucca, Pisa, Porto Azzurro, San Gimignano, Siena). A Prato è appena scaduto e in fase di nuova nomina, mentre purtroppo non sono stati rinominati i garanti scaduti a Pistoia e a Massa. Sono state inoltre visitate la struttura sanitaria per pazienti psichiatrici Casa Iris di Firenze e la Rems di Volterra.

Il Garante ha segnalato al Provveditorato alcune criticità delle condizioni strutturali delle carceri toscane, sulle quali ha avuto risposta, in parte esaustiva, in parte interlocutoria rinviando a scadenze future. Il Garante ha inoltre chiesto conto di alcune questioni aperte, quali la protezione della privacy dei detenuti in relazione ai loro dati sanitari, la modifica della normativa sui rimpatri assistiti per renderla applicabile ai soggetti in esecuzione penale, le modalità di effettuazione di Tso su persone detenute, l'attuazione dell'articolo 11 del d.lgs. 123/2018 in materia di iscrizione nell'anagrafe dei detenuti nel Comune sede del carcere. Su queste ha ricevuto risposta nel senso che le procedure sono state attivate presso le istituzioni competenti quanto al primo, secondo e quarto punto; quanto alle modalità di effettuazione dei Tso si è affermato che tali procedure possono essere effettuate esclusivamente in strutture sanitarie e non più all'interno di strutture penitenziarie.

La pagina web istituzionale è costantemente aggiornata, ma non vengono utilizzati, se non in modo indiretto, i social network. La comunicazione delle attività del Garante avviene attraverso pubblicazione e diffusione di testi, e la realizzazione di convegni e seminari. È stata condotta

una ricerca in materia di droghe, con un'indagine in alcune carceri toscane sugli ingressi e le presenze per violazione del dpr 309/90, con particolare attenzione ai fatti di lieve entità (articolo 73, 5° comma). A partire da questa ricerca è stata realizzata la pubblicazione *Droghe*. I danni certi, in cui si propone l'introduzione di un nuovo articolo 73-bis in cui trasporre il contenuto del 73, co. 5°, per valorizzarne l'autonomia della fattispecie. Un'altra ricerca ha riguardato le misure di sicurezza, sia psichiatriche, con focus sulla Rems di Volterra, sia per imputabili, con la Casa di lavoro di Vasto come caso di studio. I risultati della ricerca sono stati inseriti nella pubblicazione *Archeologia criminale*. Una riflessione più ampia sull'istituto della non imputabilità e sull'opportunità di procedere a una riforma del Codice penale ha concluso le attività dell'anno 2019, e si trova pubblicata nel volume *Il muro dell'imputabilità*. Le pubblicazioni sono tutte disponibili sul sito web.

Sul territorio toscano non sono presenti luoghi dedicati alla permanenza/trattenimento di persone migranti e non siamo a conoscenza di programmi di apertura.

Le camere di sicurezza delle forze dell'ordine sono state oggetto di un monitoraggio indiretto, attraverso la richiesta di dati a tutte le Questure e Prefetture della Toscana. I dati che ci sono pervenuti offrono una panoramica piuttosto chiara della situazione attuale: al momento sussistono 184 camere di sicurezza sul territorio toscano; purtroppo però sono agibili unicamente 98 camere. Le criticità maggiori sono inoltre riscontrabili sul piano dell'accesso alle camere da parte dei disabili e relativamente alla frequente assenza di servizi igienici; inoltre complessivamente molte camere non rispettano parametri dimensionali determinati dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

L'uso del *Taser* ha dato luogo ad un caso problematico nell'Ospedale Santa Maria Annunziata di Firenze, in cui alcuni operatori di Polizia Municipale lo hanno utilizzato su una persona affetta da problemi psichiatrici. Il caso ha suscitato critiche da parte del Garante ed è stato posto all'attenzione del Consiglio regionale, che ha approvato una mozione che impegna la Giunta regionale a prevedere il divieto di usare il *Taser* nelle strutture sanitarie, in quanto strumento il cui uso ha potenziali conseguenze mortali su soggetti che presentano patologie psichiatriche e correlati.

Riguardo all'uso della forza durante i fermi di polizia il Garante ha scritto al Questore di Firenze per capire la dinamica dei fatti nel caso del giovane morto a Empoli durante un'operazione di Polizia, in cui era stato immobilizzato non solo con l'ammantamento ma anche con il blocco delle gambe con l'uso di una corda. Il questore ha risposto che l'intervento si è svolto nel pieno rispetto delle procedure operative che prevedono il possibile impiego di una fascia di velcro multiuso.

Nell'ultimo anno sono state ricevute numerose segnalazioni riguardo al singolo caso molto complesso di una giovane donna ricoverata in una struttura per pazienti psichiatrici: attraverso l'interdizione e la sottoposizione di ogni scelta in materia di cura e di relazioni familiari alla esclusiva volontà del tutore si è operata di fatto una privazione di libertà della malata che può collidere con i principi costituzionali, così come attuati dalla Legge 833/78 in materia di trattamenti sanitari obbligatori. Il Garante ha chiesto un confronto con il Tribunale di Firenze, ma non ha ricevuto risposte in merito.

Sul fronte dei Tso è stato compiuto un monitoraggio: sono stati richiesti dati all'Assessorato alla sanità, in modo da mettere in luce il rispetto delle garanzie previste dalla legge 833/1978 a

tutela del diritto alla salute e della libertà personale durante la sottoposizione al Tso.

Nell'anno 2018 sono stati sottoposti a Tso in Toscana 223 persone, alcune di queste più volte, infatti si hanno 3 soggetti con 3 dimissioni e 17 soggetti con 2 dimissioni, per un totale di 246 di trattamenti; la degenza media in giorni è 14,2.

Il confronto fra le tre Asl della Toscana ha messo in luce diversità nel ricorso al Tso, sia come numero di trattamenti effettuati rispetto al totale della popolazione residente (54 nella Usl Toscana Centro, che ha circa 1.500.000 residenti, a cui si possono sommare i 14 della Azienda Ospedaliera Careggi di Firenze; 113 nella USL Toscana Nord-Ovest, che ha circa 1.200.000 residenti; 65 nella Usl Toscana Sud-Est, che ha circa 850.000 residenti), sia come numero di giorni di degenza ospedaliera, con la maggiore propensione al Tso che si porta dietro ricoveri involontari più lunghi (Usl Toscana Centro: 11,13 gg.; Careggi: 4,93 gg.; USL Toscana Nord-Ovest: 17 gg.; Usl Toscana Sud-Est: 13,98 gg.)

Anche la questione della contenzione ha ricevuto specifica attenzione: il Garante, consultato in data 8 maggio in fase di approvazione in Consiglio regionale del Piano sanitario regionale 2018-2020, ha evidenziato la necessità di inserire nel Piano una disposizione forte in materia di obiettivo di superamento dell'uso della contenzione e di introduzione dei registri delle contenzioni effettuate. L'indicazione è stata seguita dal Consiglio regionale, che ha modificato di conseguenza il Piano.

Infine, il Garante ha promosso l'adozione da parte del Consiglio regionale della proposta di legge al Parlamento in materia di affettività in carcere: la proposta è stata approvata nella seduta dell'11 febbraio scorso con DCR n. 7/2020.

<http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=42&nome=gdetenuti>



Non si segnalano mutamenti relativi alla legge istitutiva della figura del Garante dei detenuti. L'Ufficio legislativo del Consiglio, sollecitato in tal senso, ha però fornito recentemente una lettura della legge istitutiva secondo cui la competenza del Garante risulta estesa più in generale alla tutela dei diritti dei soggetti privati dalla libertà e non solo, dunque, alle persone detenute, a quelle in misura alternativa e ristrette nelle Rems.

Le visite del Garante hanno interessato in un'occasione la struttura della Rems di Pergine; sono state circa una sessantina quelle alla casa circondariale di Spini di Gardolo, per lo più funzionali all'attività di colloquio individuale con i detenuti, cui hanno fatto seguito l'attività istruttoria e le relative segnalazioni. Si segnalano alcune visite all'Ospedale S. Chiara di Trento al reparto delle persone detenute.

Sono 454 i colloqui effettuati nell'anno 2019, 238 le persone sentite (circa il 71% rispetto ai presenti al 31/12/19). Le questioni/ricieste, espresse durante i colloqui, sono 500, di cui il 30% inerenti la vita detentiva; il 16% l'esecuzione esterna; il 12% i colloqui e la corrispondenza; il 10% il lavoro; il 10% la salute; le rimanenti suddivise tra provvedimenti giudiziari, denaro, istruzione, documenti e avvocato. Nella macro-voce "vita detentiva", il 25% riguarda la materia dei trasferimenti, a seguire provvedimenti disciplinari, permessi premio, sezione 32 Reg. esec.

Rispetto agli elementi di criticità, oggetto di specifiche segnalazioni da parte del Garante, si segnalano:

Prevenzione condotte suicidarie: Con deliberazione della Giunta provinciale n. 545, del 19 aprile 2019, è stato approvato il Piano provinciale di prevenzione delle condotte suicidarie relativo al sistema penitenziario per adulti. L'Osservatorio provinciale permanente sulla sanità penitenziaria, in data 5 dicembre 2019, ha poi approvato il Piano locale di prevenzione delle condotte suicidarie, alla cui stesura ha partecipato attivamente anche l'Ufficio del Garante, attualmente in fase di sottoscrizione.

Nuovo modello organizzativo dell'assistenza sanitaria in carcere: Tale modello, adottato anche a fronte dei gravi fatti di cui al dicembre 2018, in estrema sintesi ha previsto il passaggio dell'assistenza sanitaria in carcere dall'area della medicina d'urgenza all'area delle cure primarie dei servizi territoriali (attualmente siamo ancora in fase di transizione dai liberi professionisti ai medici di continuità assistenziale), il rafforzamento della continuità assistenziale per assicurare la presenza tutti i giorni sulle 24 ore (attiva dal 20 gennaio 2020), il potenziamento dell'assistenza specialistica con particolare attenzione a quella dedicata alla salute mentale: in particolare le ore di psichiatria sono attualmente 20 ed è stato aggiunto un nuovo psicologo a tempo pieno a quello già presente e ai tre esperti ex articolo 80 o.p.

Protocollo d'intesa per il reinserimento sociale: Con deliberazione della Giunta provinciale n. 1479, del 27 settembre 2019, è stato approvato lo schema di Protocollo d'intesa tra la Provincia Autonoma di Trento, la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Ministero della Giustizia per il reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a misure limitative della libertà personale e per lo sviluppo di percorsi di mediazione penale e di giustizia riparativa. Con deliberazione della Giunta della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 256, del 28 novembre 2019, è stato approvato il medesimo schema di Protocollo d'intesa. Attualmente si è in attesa della sottoscrizione da parte del Ministero della Giustizia.

Dimittendi: al fine di rafforzare i percorsi di reinserimento sociale sul territorio a favore dei dimittendi della Casa circondariale di Spini di Gardolo, con determinazione del Dirigente del Dipartimento salute e politiche sociali della Provincia autonoma di Trento n. 25, del 11 novembre 2019, è stato istituito il Tavolo di lavoro per i dimittendi, di cui l'ufficio garante fa parte.

Lavoro ed ex detenuti: a fronte di una specifica segnalazione del Garante, si segnalano anche le modifiche introdotte al Documento degli interventi di politica del lavoro della XVI Legislatura, adottato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 75 del 24 gennaio 2020, ed in particolare la ridefinizione del concetto di soggetto "svantaggiato" esteso alle persone il cui stato detentivo o di restrizione della libertà sia cessato da non oltre 24 mesi (in luogo dei 6 previsti nella precedente versione) e l'ulteriore precisazione per cui la condizione di svantaggio sarà valutata, in questo caso, solo in considerazione di un documento che riporti la data di

cessazione della misura detentiva o di restrizione della libertà, senza la necessità di una segnalazione dei servizi sociali.

Il Garante dei diritti dei detenuti della Provincia autonoma di Trento utilizza principalmente due banche dati informatizzate, una per la gestione documentale attraverso il protocollo informatico PI.TRE, e una per la gestione dei colloqui con le persone in esecuzione penale. Quest'ultima banca dati, realizzata con software open source, permette di registrare le richieste di colloquio raccolte all'interno della Casa circondariale di Spini di Gardolo e quelle pervenute dalle persone in esecuzione penale esterna, di programmare i colloqui, di inserire per ciascun colloquio effettuato le singole richieste, di monitorarne l'esito in funzione delle attività svolte nonché ricavare dati statistici suddivisi per tipologia di richiesta.

La pagina istituzionale è consultabile sulla home page dal Consiglio della Provincia autonoma di Trento o direttamente al seguente nuovo indirizzo: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/presso-il-consiglio/garante-detenuti>.

Nel sito istituzionale, oltre a numerosi documenti e link di interesse, è fornita una sintetica descrizione dell'attività del Garante dei diritti dei detenuti della Provincia autonoma di Trento e sono riportate le modalità per chiedere l'intervento del Garante. Le news relative all'attività del Garante dei diritti dei detenuti della PAT sono invece pubblicate sulla home page del Consiglio della provincia autonoma di Trento e questo permette di dare una maggiore visibilità alle informazioni. Nel corso del 2019 gli accessi al sito istituzionale sono stati circa 2.800 mentre quelli alla sezione news del Consiglio della provincia Autonoma di Trento circa 4.500.

<https://www.consiglio.provincia.tn.it/presso-il-consiglio/garante-detenuti/>



Garante Nazionale: «Potete fornire i numeri delle istanze di reclamo in ambito penale pervenute al vostro Ufficio, divise per macro aree di criticità-anno 2019?»

In ambito penale nel periodo di riferimento (31.12.2018 - 31.12.2019) sono pervenute a questo Ufficio:

- nr. 20 istanze relative a trasferimenti
- nr. 27 istanze relative alla salute e alla sua tutela
- nr. 13 istanze relative alle condizioni materiali e igieniche
- nr. 11 relative a colloqui/rapporti con i familiari
- nr. 5 relative a maltrattamenti
- nr. 5 istanze relative a estradizioni
- nr. 4 istanze relative allo studio

- nr. 3 istanze relative a lavoro
- nr. 3 istanze relative a procedimenti disciplinari
- nr. 2 istanza relativa al regolamento interno
- nr. 1 istanza relativa alla corrispondenza con il difensore
- nr. 1 istanza relativa al diritto alla professione di culto

Garante nazionale: «Potete fornire i numeri delle istanze di reclamo pervenute al vostro Ufficio, divise per istituti penitenziari-anno 2019?»

Nel complesso, nel periodo in oggetto questo Ufficio ha ricevuto nr. 97 istanze di reclamo, così suddivise:

- nr. 35 istanze provenienti dalla Casa circondariale di Perugia Capanne
- nr. 32 istanza provenienti dalla Casa circondariale di Terni
- nr. 27 istanze provenienti dalla Casa di reclusione di Spoleto
- nr. 3 istanze provenienti dalla Casa di reclusione di Orvieto

Garante nazionale: «Nell'ambito delle visite di monitoraggio effettuate negli istituti penali per adulti e per minori quali sono stati (se esistenti) gli esiti delle raccomandazioni formulate, a livello regionale o nazionale? Sono stati istituiti 'tavoli' regionali di discussione su questi elementi di criticità?»

In continuità con quanto svolto nell'anno precedente il Garante si è occupato di partecipare ai tavoli regionali relativi all'ambito della salute in carcere e a quello della salute mentale.

In particolare, dopo averne raccomandato l'immediato insediamento, il Garante ha partecipato all'Osservatorio inter-istituzionale sulla sanità penitenziaria ai fini di una efficace programmazione delle risorse e degli interventi nel sistema penitenziario regionale. A tal proposito, il Garante ha raccomandato la necessità di:

- provvedere a una adeguata pubblicizzazione della Carta dei servizi sanitari di ciascun istituto penitenziario ex articolo 11, comma 3, o.p.;
- implementare la cartella clinica informatizzata con capacità comunicativa tra carcere e territorio e tra carceri di diverse regioni;
- potenziare l'assistenza specialistica intramuraria, anche attraverso la diffusione di forme di telemedicina.

Garante nazionale: «Ci sono stati aggiornamenti riguardo la pagina web istituzionale (nuovo indirizzo, per esempio)? Potete fornire notizie di altri canali di comunicazione sociale (facebook, youtube, twitter, ecc.) eventualmente utilizzati? Quali delle forme di comunicazione adottate hanno avuto maggiore impatto sulla visibilità e sull'attività dell'Ufficio?»

La pagina web istituzionale del Garante detenuti Umbria (<http://www.regione.umbria.it/social/garante-dei-detenuti>) non ha subito recenti modifiche. Al momento non sono utilizzati altri canali di comunicazione sociale (facebook, youtube, twitter ecc...).

Garante nazionale: «Gestite o utilizzate anche dati informatizzati relative alle persone, strutture del territorio o attività dell'Ufficio?»

Quanto alle modalità operative, questo Ufficio, oltre al protocollo regionale, si serve di un protocollo ad uso interno per il monitoraggio della corrispondenza in entrata e in uscita del Garante. Inoltre, le posizioni in carico sono archiviate tramite supporto cartaceo con la predisposizione di fascicoli per ogni caso. Questi ultimi vengono monitorati tramite la registrazione dell'ultima condizione osservata e delle eventuali azioni necessarie su una banca dati informatizzata.

Garante nazionale: «In base alle realtà presenti nell'ambito del territorio di competenza, avete svolto attività di monitoraggio rispetto a luoghi dedicati alla permanenza e/o trattenimento di persone migranti ai sensi del Testo unico Immigrazione (Cpr, hotspot, luoghi di sbarco, strutture/locali idonei previsti dall'articolo 13, comma 5 bis Testo unico immigrazione, sale di attesa presso i valichi di frontiera)? In caso positivo, quali sono le maggiori criticità rilevate sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri?»

Nel territorio di competenza non sono presenti luoghi dedicati alla permanenza e/o al trattenimento di persone migranti ai sensi del Testo unico immigrazione.

Garante nazionale: «Avete effettuato visite alle camere di sicurezza delle forze dell'ordine? Quali elementi critici avete rilevato?»

Nel 2019 è stata effettuata una ricognizione delle Camere di sicurezza attive nel territorio di competenza. Allo stato, nella Provincia di Perugia la Polizia di Stato dispone di camere di sicurezza agibili presso la Questura di Perugia e il Commissariato di Ps di Foligno; negli Uffici della Polizia di Stato della Provincia di Terni sono presenti ed operative due camere di sicurezza presso la Questura di Terni e due camere di sicurezza presso il dipendente Commissariato di Ps di Orvieto. Nell'anno in corso sono previste visite di monitoraggio del Garante presso ognuna delle strutture sopra indicate.

Garante nazionale: «Siete a conoscenza di eventi critici legati all'uso del Taser verificatisi nell'ambito del territorio di competenza (anche di eventuali operatori di Polizia locale)?»

Nell'ambito del territorio di competenza non risultano eventi critici legati all'uso di Taser.

Garante nazionale: «Quali sono le tipologie di segnalazioni ricevute nell'ultimo anno inerenti l'area privazione della libertà e salute (Rems, disabili e anziani, Tso o soggetti con disturbi psichiatrici)?»

Quanto all'area privazione della libertà e salute, questo Ufficio ha ricevuto segnalazioni inerenti casi sia di Tso che di ricovero presso le Residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza. La scelta di non attivare Residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza nel territorio regionale e di demandare ad una convenzione con la Regione Toscana l'ospitalità di persone con disturbi mentali al momento del fatto di reato o di quelle definite socialmente pericolose nelle sue strutture residenziali terapeutico-riabilitative o socio-riabilitative, unita all'indisponibilità di queste ultime per incapienza, continua a produrre notevoli disagi fino all'internamento di residenti nel territorio umbro in residenze collocate in Regioni molto lontane (anche nel corso del 2019 si sono riscontrati casi di residenti a Perugia e trasferiti per l'internamento presso la Rems di Caltagirone in Sicilia);

Garante nazionale: «Qual è il numero di visite effettuate in ambito salute nonché la tipologia di struttura visitata (se possibile anche la denominazione)?»

In ambito salute, nel 2019 si è attivata una ricognizione degli Spdc (Servizio Prevenzione Diagnosi e Cura) presenti sul territorio di competenza e nel mese di Dicembre 2019 è stata effettuata una visita presso il reparto di Spdc di Terni situato all'interno del Presidio Ospedaliero di Terni.

<http://www.regione.umbria.it/sociale/garante-dei-detenuiti>



In Valle d'Aosta è presente una sola Struttura carceraria, sita nel Comune di Brissogne, con capienza di n. 181 unità e la presenza, al 31 dicembre 2019, di n. 228 detenuti.

Il Garante valdostano ha affrontato n. 259 casi nel corso dell'anno 2019. I principali settori di intervento sono stati le condizioni dell'Istituto (quali, ad esempio, il malfunzionamento di docce, del riscaldamento o la cattiva qualità dei materassi), le condizioni di detenzione (quali, ad esempio, l'incompatibilità con il sistema carcerario, criticità afferenti all'erogazione di provvidenze economiche e ad accredito di somme), i servizi sanitari (quali ad, esempio, criticità in ordine al supporto psicologico, alle visite all'interno e alla Guardia medica) e la scarsità di opportunità lavorative e formative, che riguardano, purtroppo, una netta minoranza di detenuti.

Il contesto di riferimento non è mutato rispetto al 2018.

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.

Si aggiunga che il carcere di Brissogne soffre un sostenuto *turn over* e che, nella sostanza, ha assunto ormai stabilmente la prevalente funzione di "polmone" per problematiche di sovrappollamento di Istituti limitrofi; ne risulta una popolazione detenuta 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" con le cennate caratteristiche, in uno con la carenza di figure dirigenziali di riferimento, ostacola notevolmente l'implementazione di progettualità e di attività lavorative, formative e ricreative. Si tratta, in sintesi, di un carcere privo di identità.

Anche il servizio sanitario, transitato alla locale Azienda Usl e gestito in appalto, presenta criticità dal punto di vista sia dell'offerta sia, stando a quanto informalmente riferito, del raccordo con le figure dell'Amministrazione penitenziaria. In particolare, risultano carenti alcuni ambiti che rappresentano una forte necessità, quali i supporti psicologico e psichiatrico, quest'ultimo migliorato ad inizio 2020.

Carente si appalesa anche il servizio di carattere sociale, con due sole Assistenti sociali, di cui una a contratto.

Alcuni detenuti ritengono l'Istituto di Brissogne maggiormente vivibile di altri, in ragione del rapporto con la Polizia penitenziaria.

Il Garante ha svolto diverse raccomandazioni, in ordine alle criticità appena sopra esposte. La raccomandazione principale e a lungo raggio è stata quella di conferire nuovamente un'identità alla Struttura, facendone un carcere a custodia attenuata, con possibilità di lavoro, di formazione e di cultura. Per altro, questa scelta renderebbe appetibile l'Istituto, che attualmente non è tale né per i detenuti né per il personale. Allo stato, le raccomandazioni formulate non hanno avuto seguito, a parte qualche intervento di manutenzione.

<http://www.consiglio.vda.it/difensore-civico/garante-dei-detenuti>



Durante l'anno 2019 l'oggetto delle segnalazioni pervenute da persone ristrette nella libertà o dai loro familiari, hanno riguardato le seguenti macro-aree:

Sanità: cure non effettuate/visite specialistiche non concesse/ritardi nelle richieste di visita in carcere/ richieste protesì; Lavoro: mancanza di trasparenza criteri assegnazione lavoro interno o esterno/ richieste pensioni o sussidi/visite invalidità; Trattamento: mancanza o tardiva relazione di sintesi per la richiesta di benefici/mancata o tardiva risposta alla richiesta di colloquio con direttore o educatore/ permessi di soggiorno; Istruzione/Formazione: ritardi nell'assegnazione fondi per borse di studio/ mancanza corsi formazione; Vita Detentiva: spazio o servizi celle/vitto/sovraffollamento/zone fumatori/sopravvitto/ servizio postale e pacchi; Affettività: colloqui con familiari; Richiesta Informazione: richieste generiche inerenti processi o non attinenti la detenzione.

Quanto alle segnalazioni va premesso che a Belluno, Rovigo, Venezia e Verona sono presenti i Garantiti comunali che svolgono un'efficace presenza a livello territoriale con un coordinamento regionale a cadenza trimestrale. Per il livello regionale durante l'anno 2019 i fascicoli aperti sono stati 53: 11 Cr di Padova, 9 Cc Padova, 1 Icat Padova, 0 Cc Rovigo; 18 Cc Treviso; 2 Cc Venezia e 0 Cr Venezia; 4 Cc Vicenza, 2 Cc Verona. 1 Cc Belluno; 2 misure alternative. Le segnalazioni sono avvenute: 19 casi con colloqui, e in 29 casi con comunicazioni scritte, 5 attraverso il colloquio telefonico.

Tra le varie attività svolte durante l'anno 2019, ci sono state tre visite non annunciate: 1 al Circondariale di Vicenza il 27 febbraio; 1 al Circondariale di Treviso il 6 marzo; 1 al Circondariale di Vicenza il 5 novembre.

Quanto alle forme di comunicazione adottate che hanno avuto maggiore impatto sulla visibilità dell'ufficio, va segnalato l'evento formativo del 29 novembre 2019 organizzato in collaborazione con il Prap, dal titolo *"La complessità del sistema penitenziario: occuparsi degli uomini che agiscono violenza di genere"*. Il convegno costituiva la seconda tappa del percorso di riflessione sulla *"Complessità del sistema penitenziario"* iniziato con l'evento organizzato in collaborazione con la Sanità Penitenziaria del Veneto il titolo è *"La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema"* nel dicembre 2018 cui sono seguiti incontri formativi organizzati d'intesa con il Prap e l'Università di Padova, rivolti al personale penitenziario.

Quanto alla comunicazione, l'ufficio implementa settimanalmente il sito istituzionale con le notizie relative alla sua attività, e a cadenza trimestrale con i dati delle presenze dei detenuti.

L'ufficio partecipa all'Osservatorio Permanente Interistituzionale per la salute in carcere, che ha gemmato al proprio interno il tavolo tecnico interistituzionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza Rems.

Oltre a questo tavolo, l'ufficio partecipa al tavolo permanente sulla Giustizia riparativa e mediazione penale, progetto *"Stretta di mano"*, al tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne, al comitato regionale di bioetica, e da ultimo partecipa alle riunioni della Direzione regionale lavoro per il bando Cassa ammende.

In fine nell'anno 2019 è stato riattivato il protocollo d'intesa per *le procedure per l'attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con la madre*.

Mappe

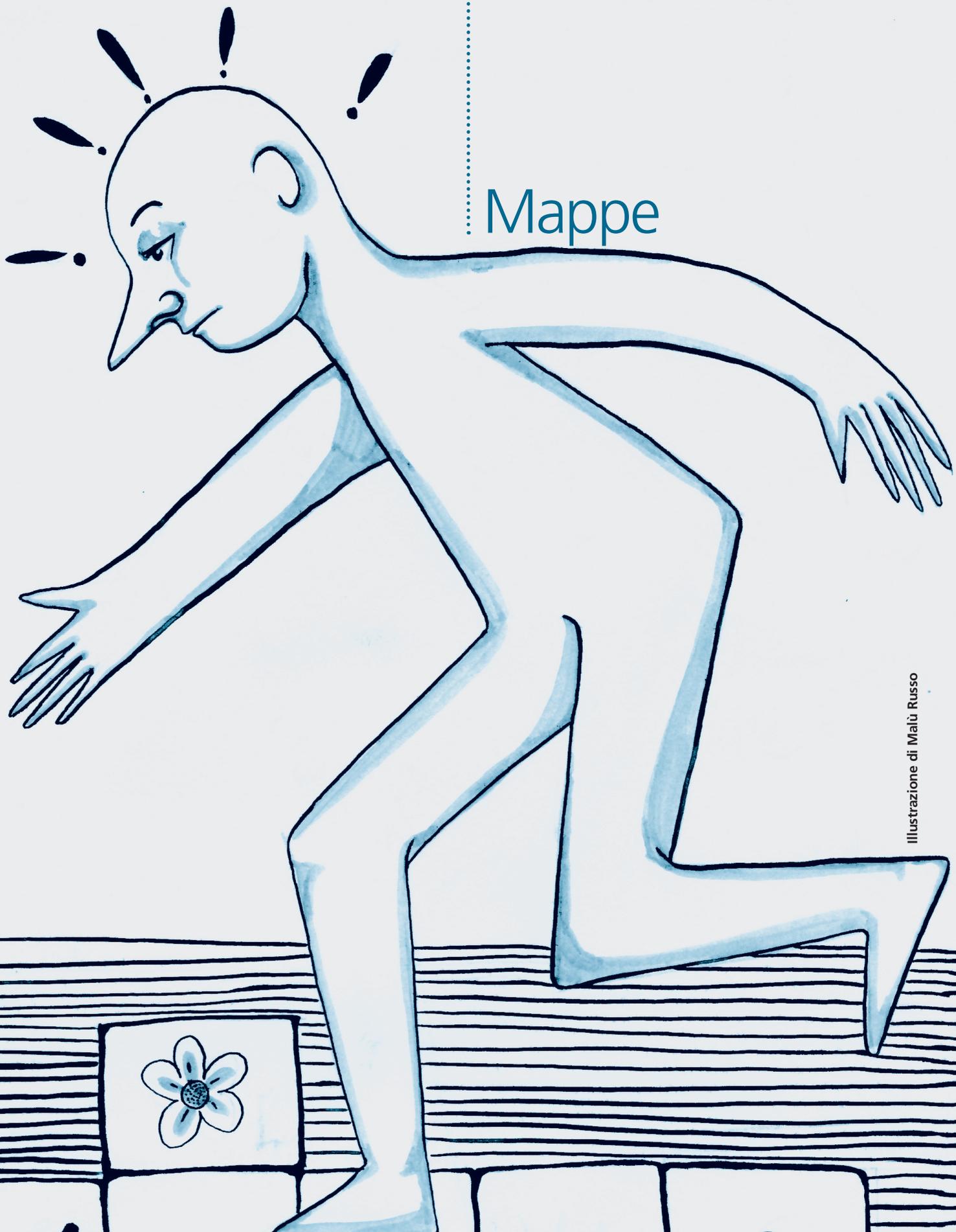
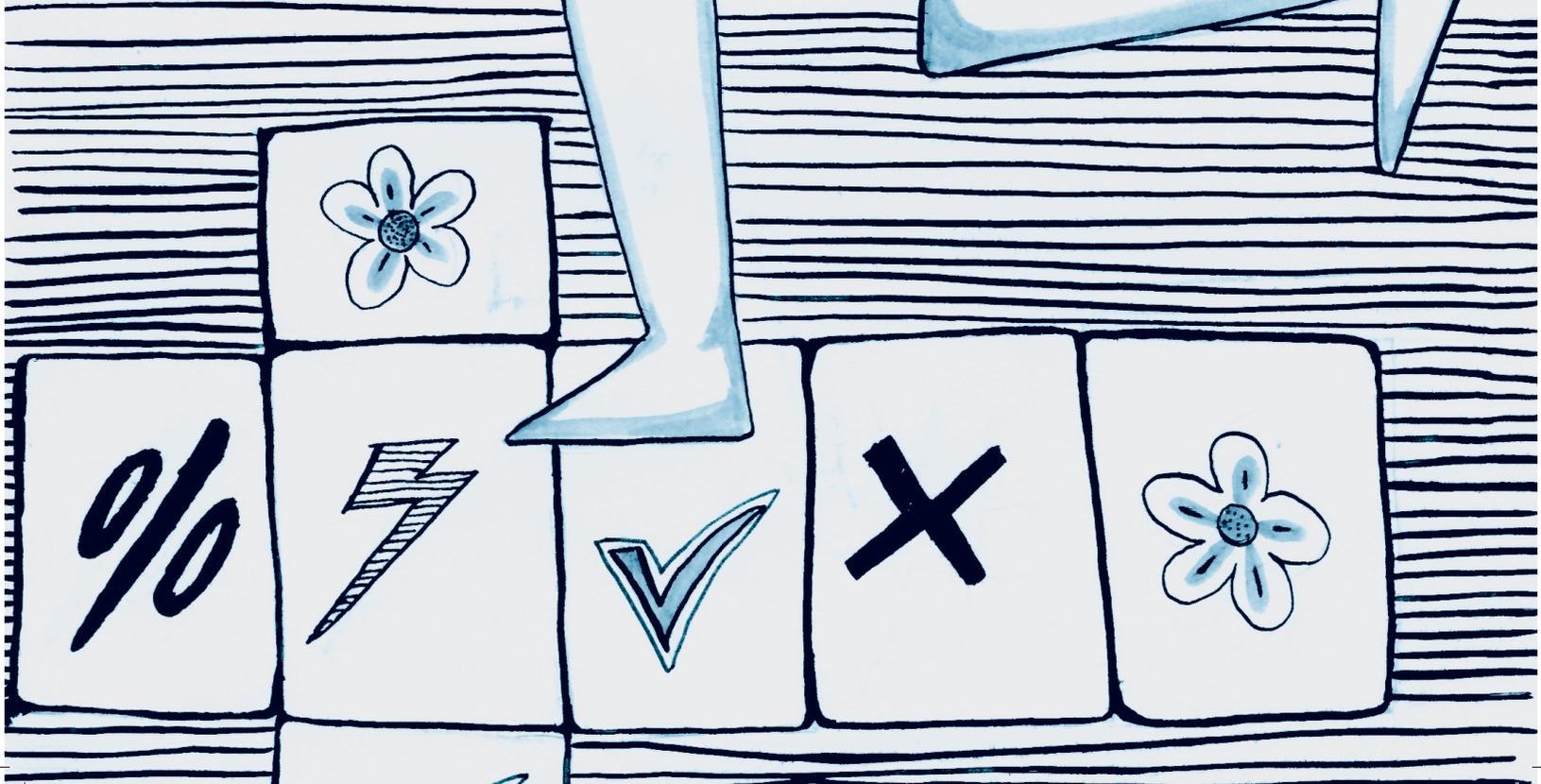
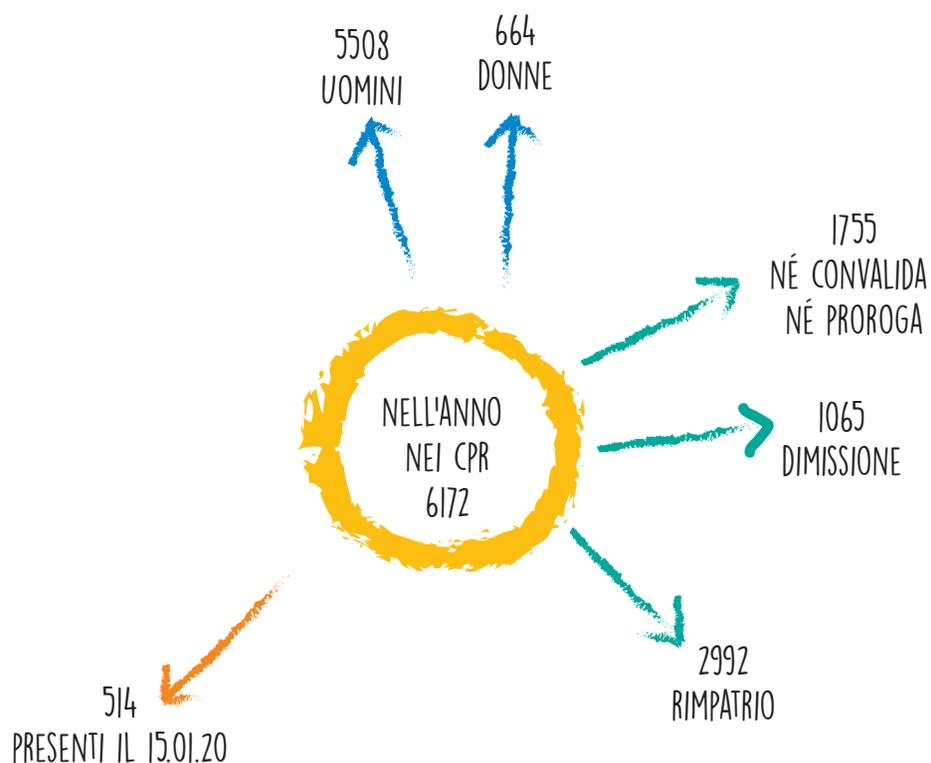


Illustrazione di Malù Russo



2019



L'ANNO PRECEDENTE: 4092

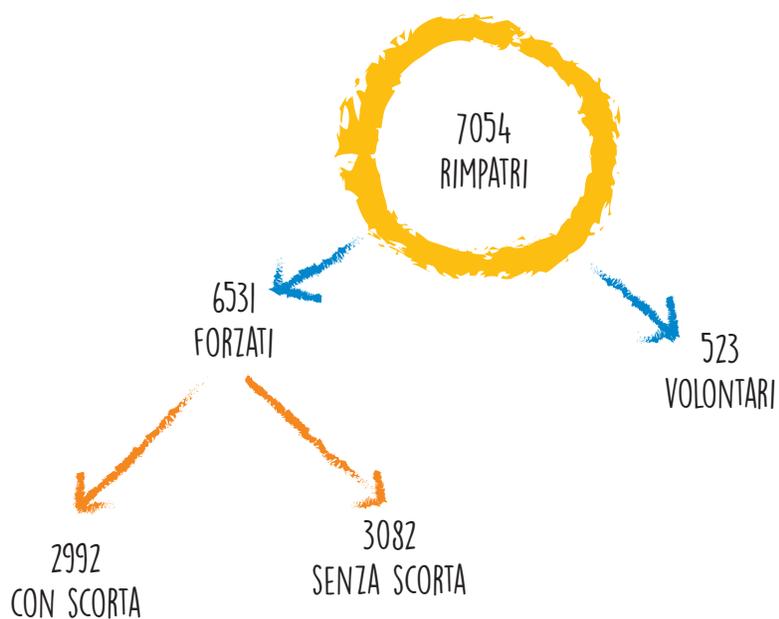


Tabella 2.1 - Transiti nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2019

Nazionalità	Donne	Uomini	Totale	Nazionalità	Donne	Uomini	Totale
Afghanistan		9	9	Libia		24	24
Albania	19	263	282	Lituania		1	1
Algeria	2	130	132	Madagascar	1		1
Angola		1	1	Mali		15	15
Argentina	3	1	4	Marocco	41	747	788
Azerbaijan		1	1	Mauritania		1	1
Bahamas		1	1	Mauritius		3	3
Bangladesh		33	33	Moldova	10	18	28
Bielorussia		2	2	Mongolia	1		1
Bolivia	1	1	2	Montenegro	2	3	5
Bosnia-Erzegovina	21	26	47	Nepal	1		1
Brasile	12	6	18	Niger		4	4
Bulgaria		8	8	Nigeria	92	642	734
Burkina Faso	2	5	7	Pakistan	4	85	89
Camerun	1	5	6	Panama		1	1
Canada		1	1	Paraguay		1	1
Capo Verde	2	2	4	Peru'	17	25	42
Ciad		1	1	Polonia	1	5	6
Cile	4	8	12	Repubblica del Congo		3	3
Colombia	11	5	16	Repubblica Democratica del Congo		1	1
Costa d'Avorio	1	38	39	Repubblica di Corea (Corea del Sud)	2	1	3
Croazia	1	5	6	Repubblica di Macedonia del Nord	1	13	14
Cuba	10	6	16	Repubblica Dominicana	7	8	15
Ecuador	6	8	14	Repubblica Islamica dell'Iran	3		3
Egitto		328	328	Repubblica Popolare Cinese	188	30	218
El Salvador	7	10	17	Repubblica Popolare Democratica di Corea (Corea del Nord)	1		1
Eritrea	2	4	6	Repubblica Serba	7	22	29
Etiopia	1	2	3	Romania	31	109	140
Federazione Russa	9	6	15	Senegal	9	167	176
Filippine	7	7	14	Seychelles		1	1
Francia		1	1	Sierra Leone		3	3
Gabon		8	8	Siria	1	4	5
Gambia		155	155	Slovacchia		1	1
Georgia	43	101	144	Slovenia	3		3
Germania		3	3	Somalia	4	7	11
Ghana	5	69	74	Spagna		2	2
Giordania		1	1	Sri Lanka		1	16
Guinea		15	15	Stati Uniti d'America	1	1	2
Guinea Bissau		4	4	Sudafrica		1	1
Haiti	1	1	2	Sudan		4	4
Honduras	2	5	7	Tanzania		6	6
India	4	27	31	Stato di Palestina		5	5
Iran	8	2	10	Thailandia	2		2
Iraq		12	12	Togo	1	3	4
Kazakhstan		1	1	Tunisia	10	2.107	2.117
Kenya	1	1	2	Turchia	1	8	9
Kirghizistan	1		1	Ucraina	28	41	69
Kosovo	3	29	32	Uganda	1	1	2
Lettonia		1	1	Uruguay	1		1
Libano		3	3	Uzbekistan	1		1
Liberia		3	3	Venezuela		3	3
			Totale		664	5.508	6.172

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.2 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019

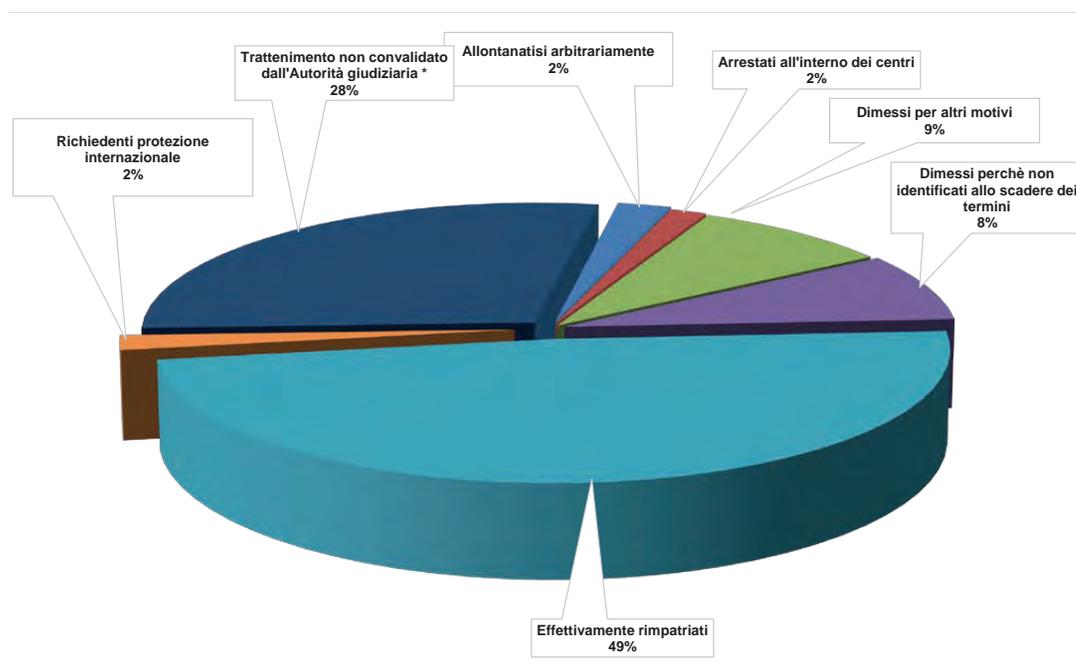
Motivo di uscita	Donne	Uomini	Totale
Allontanatisi arbitrariamente	1	146	147
Arrestati all'interno dei centri		101	101
Dimessi per altri motivi	33	517	550
Dimessi perchè non identificati allo scadere dei termini	56	459	515
Effettivamente rimpatriati	135	2857	2992
Richiedenti protezione internazionale	30	82	112
Trattenimento non convalidato dall'Autorità giudiziaria *	409	1346	1755
Totale	664	5508	6172

* La dicitura si riferisce sia alle mancate convalide che alle mancate proroghe

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Grafico 2.1 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019



* La dicitura si riferisce sia alle mancate convalide che alle mancate proroghe

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.3 - Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019

Nazionalità	Allontanatisi arbitrariamente	Arrestati all'interno dei centri	Dimessi per altri motivi	Dimessi perchè non identificati allo scadere dei termini	Effettivamente rimpatriati	Richiedenti protezione internazionale	Trattenimento non convalidato dall'Autorità giudiziaria	Totali
Tunisia	91	13	148	61	1.483	16	305	2.117
Marocco	22	40	85	145	260	13	223	788
Nigeria	4	8	102	16	323	15	266	734
Egitto	9	5	20	8	205	11	70	328
Albania	3	-	7	-	183	3	86	282
Rep. Popolare Cinese	-	-	9	49	42	5	113	218
Senegal	-	2	29	35	37	1	72	176
Gambia	3	6	20	39	23	2	62	155
Georgia	-	4	10	1	64	-	65	144
Romania	-	1	4	1	102	-	32	140

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.4 - Tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019

Cpr	Capienza effettiva al 31.12.2019	Persone transitate nel 2019	Giorni di permanenza media	Persone effettivamente rimpatriate nel 2019
Torino	119	910	58,67	431
Trapani-Milo	60	1.214	23,36	826
Palazzo S. Gervasio-Potenza	100	906	46,72	248
Bari-Palese	18	698	35,62	255
Caltanissetta-Pian del Lago	72	941	23,77	746
Gradisca d'Isonzo *	66	1	5	0
Roma-Ponte Galeria	221	1261	24,15	322
Brindisi-Restinco	48	241	59,72	164

* Cpr funzionante dal 16.12.2019

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.5 - Funzionamento dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) nel 2019

None del centro	Centri resi operativi nel corso del 2019	Capienza regolamentare	Capienza effettiva al 31.12.2019	Ente gestore	Durata temporale del contratto	
					Decorrenza	Scadenza
Bari-Palese		126	18	Coop. Badia Grande	11.6.2018	10.6.2021
Brindisi-Restinco		48	48	Soc.Coop.Soc.Auxilium	31.12.2017 (regime di proroga)	29.2.2020
Caltanissetta-Pian del Lago		96	72	San Filippo Neri Coop. Soc.	29.8.2018 (regime di proroga)	29.2.2020
Gradisca d'Isonzo (GO)	16.12.2019	150	66	Edeco Coop. Sociale	16.12.2019	15.12.2020
Palazzo S. Gervasio (PZ)		150	100	Engel Italia S.R.L.	29.10.2018	28.10.2021
Roma-Ponte Galeria		250	221	Albatros Soc. Coop. Sociale	20.9.2018	19.9.2021
Torino		210	119	Gepsa S.A.	1.1.2019 (regime di proroga)	31.12.2021
Trapani-Milo		205	60	Coop. Badia Grande	1.10.2019 (regime di proroga)	29.2.2020

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.6 - Numero complessivo delle persone rimpatriate divise per Paese di destinazione - Anno 2019

Nazionalità	Rimpatriati	Nazionalità	Rimpatriati
Tunisia	1739	Mali	6
Albania	1228	Montenegro	6
Marocco	986	Tanzania	6
Nigeria	384	Burkina Faso	5
Egitto	363	Messico	5
Perù	210	Thailandia	5
Georgia	179	Guinea	4
Ucraina	151	Uruguay	4
Cina	127	Bielorussia	3
Senegal	117	Corea del Sud	3
Moldavia	105	Guinea Bissau	3
Bangladesh	90	Mauritius	3
Ecuador	60	Afghanistan	2
El Salvador	52	Azerbaijan	2
Pakistan	51	Camerun	2
Serbia	51	Canada	2
Brasile	50	Capo Verde	2
Cile	46	Israele	2
Algeria	44	Kenya	2
Colombia	43	Nepal	2
Ghana	39	Paraguay	2
Filippine	37	Repubblica Democratica del Congo	2
Gambia	37	Somalia	2
India	37	Togo	2
Sri Lanka	35	Bahamas	1
Bosnia Erzegovina	29	Eritrea	1
Kosovo	28	Giordania	1
Repubblica di Macedonia del Nord	19	Guatemala	1
Costa d'Avorio	17	Guyana Francese	1
Federazione Russa	15	Iran	1
Repubblica Dominicana	14	Iraq	1
Turchia	12	Libano	1
Bolivia	10	Malesia	1
Cuba	8	Nicaragua	1
Argentina	7	Panama	1
Stati Uniti d'America	7	Seychelles	1
Venezuela	7	Sudan	1
Honduras	6	Uzbekistan	1
		Totale	6531

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.7 - Andamento rimpatri forzati in base alla modalità di esecuzione - Anni 2016-2019

Anno	Con scorta internazionale	Senza scorta internazionale	Totali
2016	2899	2918	2899
2017	3644	2870	3644
2018	3403	2995	3403
2019	3449	3082	6531

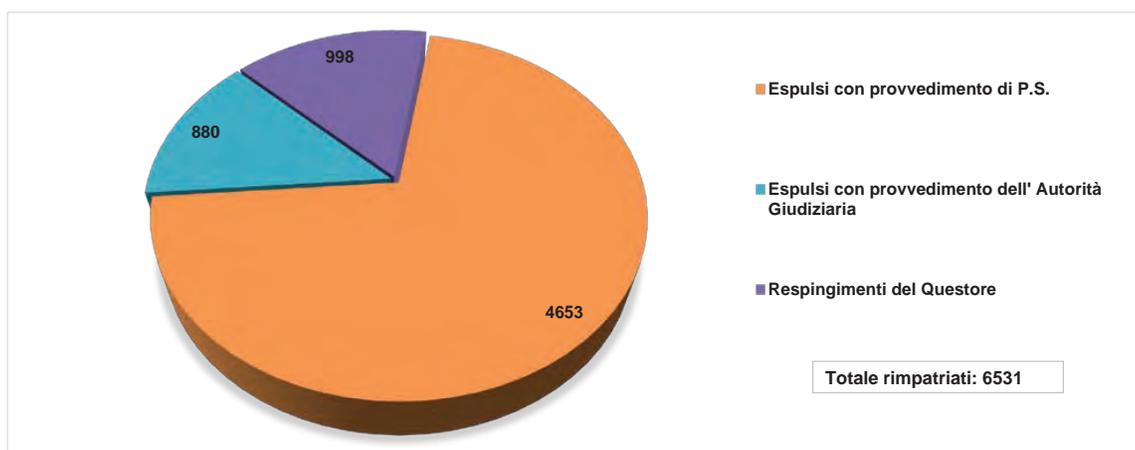
Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.8 - Andamento rimpatri forzati con scorta internazionale - Prime cinque nazioni - Anni 2016-2019

Nazionalità	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019
Albania	107	186	205	261
Egitto	691	307	148	244
Marocco	329	380	338	444
Nigeria	151	279	189	348
Tunisia	1268	2125	2127	1609
Altro	353	367	396	543
Totale	2899	3644	3403	3449

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Grafico 2.2 - Numero complessivo delle persone rimpatriate suddivise per tipologia di provvedimento - Anno 2019



Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.9 - Numero complessivo delle persone rimpatriate per Provincia - Anno 2019

Provincia	Totale rimpatriati	Provincia	Totale rimpatriati	Provincia	Totale rimpatriati
Agrigento	3	Forlì	22	Pordenone	17
Alessandria	12	Frosinone	12	Potenza	224
Ancona	31	Genova	45	Prato	44
Aosta	42	Gorizia	1	Ravenna	27
Arezzo	4	Grosseto	4	Reggio Calabria	3
Ascoli Piceno	1	Imperia	53	Reggio Emilia	25
Asti	5	La Spezia	19	Rieti	7
Avellino	7	L'Aquila	5	Rimini	10
Bari	263	Latina	3	Roma	539
Belluno	6	Lecce	13	Rovigo	16
Benevento	1	Lecco	11	Salerno	16
Bergamo	135	Livorno	12	Sassari	16
Biella	28	Lodi	10	Savona	2
Bologna	106	Lucca	3	Siena	13
Bolzano	17	Macerata	8	Siracusa	7
Brescia	138	Mantova	40	Sondrio	1
Brindisi	164	Massa Carrara	5	Taranto	10
Cagliari	2	Messina	4	Teramo	14
Caltanissetta	738	Milano	1132	Terni	8
Campobasso	13	Modena	29	Torino	432
Caserta	52	Monza Brianza	28	Trapani	809
Catania	7	Napoli	171	Trento	32
Catanzaro	13	Novara	39	Treviso	25
Chieti	19	Nuoro	21	Trieste	16
Como	50	Oristano	3	Udine	4
Cosenza	13	Padova	25	Varese	80
Cremona	48	Palermo	19	Venezia	32
Crotone	3	Parma	55	Verbanò Cusio Ossola	4
Cuneo	34	Pavia	27	Vercelli	18
Enna	1	Perugia	96	Verona	17
Fermo	4	Pesaro e Urbino	13	Vicenza	31
Ferrara	23	Pescara	3	Viterbo	23
Firenze	41	Piacenza	32		
Foggia	14	Pistoia	8		
				Totale	6531

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.10 - Persone ottemperanti suddivise per Provincia - Anno 2019

Provincia	Ottemperanti Ordine Questore	Ottemperanti partenza volontaria	Totale
Bari	51	24	75
Bergamo	56	14	70
Brindisi	124	32	156
Firenze	-	2	2
Genova	-	2	2
Gorizia	1	-	1
Livorno	1	-	1
Perugia	14	2	16
Pisa	6	10	16
Roma	42	8	50
Treviso	9	5	14
Trieste	2	-	2
Varese	26	2	28
Venezia	10	3	13
Verbanò Cusio Ossola	9	-	9
Verona	6	62	68
Totale	357	166	523

Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.11 - Voli charter di rimpatrio forzato - Anno 2019

Nazionalità	Numero voli	Numero persone rimpatriate
Egitto	8	176
Gambia *	1	7
Georgia **	2	8
Nigeria ***	10	314
Pakistan **	3	14
Tunisia	56	1345
Totale	80	1864

* volo congiunto Frontex organizzato dall'Austria

** voli congiunti Frontex organizzati dalla Germania

*** voli congiunti Frontex organizzati dall'Italia

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.12 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per Ufficio di Polizia - Anno 2019

Ufficio di Polizia	Tipologia di frontiera	
	Aerea	Marittima
Commissariato di P.S. di Chioggia - Ufficio con attribuzioni di frontiera marittima	--	5
Questura di Perugia - Ufficio con attribuzioni di frontiera aerea	14	--
Questura di Ravenna - Ufficio con attribuzioni di frontiera marittima	--	20
Settore Polizia di Frontiera Limone Piemonte Ufficio Polizia di Frontiera aerea di Cuneo	3	--
Stazione dei Carabinieri di Lampedusa Ufficio con attribuzione di frontiera aerea di Lampedusa	1	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Alghero	1	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Bologna	277	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Ciampino	90	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Firenze	49	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Fiumicino	2378	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Lamezia Terme	1	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Linate	33	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa	2839	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Napoli	62	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Orio al Serio	898	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Palermo Punta Raisi	4	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Parma	6	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Pisa	255	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Torino	131	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Treviso	116	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Verona	148	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Ancona	11	43
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Bari	28	1251
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Brindisi	--	285
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Catania	10	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Genova	146	71
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Olbia	2	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Pescara	1	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Rimini	51	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Salerno	--	8
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Venezia	583	7
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Civitavecchia	--	5
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di La Spezia	--	2
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Livorno	--	17
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Palermo	--	29
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Savona	--	9
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Siracusa	--	2
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Taranto	--	6
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Trieste	--	45
Totale	8138	1805

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.13 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per nazionalità dichiarata - Anno 2019

Nazionalità	Tipologia di frontiera		Totale	Nazionalità	Tipologia di frontiera		Totale
	Aerea	Marittima			Aerea	Marittima	
Albania	3.331	1.524	4.855	Vietnam	9	--	9
Ucraina	657	5	662	Bolivia	8	--	8
Moldavia	647	1	648	Cambogia	8	--	8
Georgia	382	1	383	Eritrea	8	--	8
Brasile	349	3	352	Kirghizistan	8	--	8
Cina	270	--	270	Zimbabwe	8	--	8
Turchia	209	47	256	Guinea	7	--	7
Marocco	160	30	190	Nepal	7	--	7
Federazione Russa	122	3	125	Angola	6	--	6
Nigeria	107	--	107	Arabia Saudita	6	--	6
Egitto	105	1	106	Kenya	6	--	6
Repubblica di Macedonia del Nord	101	42	143	Malesia	6	--	6
Senegal	100	--	100	Dominica	5	--	5
Iran	96	8	104	Ecuador	5	--	5
India	85	2	87	Giordania	5	--	5
Ghana	82	--	82	Honduras	5	--	5
Pakistan	81	--	81	Indonesia	5	--	5
Stati Uniti d'America	78	--	78	Regno Unito	5	--	5
Tunisia	78	84	162	Somalia	5	--	5
Algeria	68	14	82	Togo	5	--	5
Paraguay	56	--	56	Uganda	5	--	5
Cile	55	--	55	Belize	4	--	4
Bangladesh	51	--	51	Benin	4	--	4
Serbia	40	8	48	Bosnia-Erzegovina	4	4	8
Libia	37	6	43	Burkina Faso	4	--	4
Sri Lanka	37	--	37	Canada	4	--	4
Romania	32	--	32	Giamaica	4	--	4
Venezuela	31	--	31	Giappone	4	--	4
Perù	28	--	28	Guinea-Bissau	4	--	4
Camerun	27	--	27	Tailandia	4	--	4
Argentina	24	1	25	Corea del Sud	3	--	3
Colombia	23	2	25	El Salvador	3	--	3
Comore	21	--	21	Gabon	3	--	3
Repubblica Dominicana	21	--	21	Mauritius	3	--	3
Armenia	19	--	19	Tagikistan	3	--	3
Repubblica del Congo	19	--	19	Uruguay	3	--	3
Repubblica Democratica del Congo	19	--	19	Uzbekistan	3	--	3
Filippine	18	1	19	Yemen	3	--	3
Azerbaijan	17	--	17	Zambia	3	--	3
Cuba	17	--	17	Bulgaria	2	--	2
Mali	17	--	17	Guatemala	2	--	2
Israele	16	--	16	Haiti	2	--	2
Montenegro	16	7	23	Hong Kong	2	--	2
Kazakistan	15	--	15	Mauritania	2	--	2
Costa d'Avorio	14	--	14	Myanmar	2	1	3
Sudan	14	--	14	Oman	2	--	2
Kosovo	13	8	21	Singapore	2	--	2
Iraq	12	--	12	Botswana	1	--	1
Messico	12	--	12	Burundi	1	--	1
Stato di Palestina	11	--	11	Capo Verde	1	--	1
Afghanistan	10	--	10	Costa Rica	1	--	1
Etiopia	10	--	10	Emirati Arabi Uniti	1	--	1
Gambia	10	--	10	Madagascar	1	--	1
Tanzania	10	--	10	Mozambico	1	--	1
Bielorussia	9	--	9	Niger	1	--	1
Libano	9	--	9	Polonia	1	--	1
Siria	9	1	10	Seychelles	1	--	1
Sudafrica	9	1	10	Taiwan	1	--	1
Totale	8.138	1.805	9.943				

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.14 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per motivi di respingimento - Anno 2019

Nazionalità	Tipologia di frontiera		Totale
	Aerea	Marittima	
Sprovvisto/a d'idonea documentazione attestante scopo e condizione di soggiorno	4860	669	5529
Sprovvisto/a di visto valido o di permesso di soggiorno valido	908	37	945
È segnalato/ a ai fini della non ammissione nel SIS	814	532	1346
Ha già soggiornato per 3 mesi durante un periodo di 6 mesi nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea	739	311	1050
Sprovvisto/a di documento/i di viaggio valido/i	249	75	324
In possesso di documento di viaggio falso/contraffatto/alterato	200	5	205
È considerato/a pericoloso/a per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri dell'Unione europea	122	41	163
Sprovvisto/a di sufficienti mezzi di sussistenza in relazione al periodo ed alle modalità del soggiorno, nonché di mezzi sufficienti per il rientro nel paese di origine o di transito	118	36	154
In possesso di visto o permesso di soggiorno falso/contraffatto/alterato	78	1	79
È segnalato/a ai fini della non ammissione nel registro nazionale	50	98	148
Totale	8138	1805	9943

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.15 - Ingressi migranti in *hotspot* suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2019

Nazionalità	Uomini	Donne	Minori	Totale
Tunisia	1.325	59	495	1.879
Costa d'Avorio	416	534	229	1.179
Bangladesh	503		143	646
Pakistan	429		56	485
Sudan	402	2	71	475
Marocco	257	23	19	299
Nigeria	217	41	25	283
Somalia	123	59	100	282
Eritrea	182	24	75	281
Guinea	136	40	98	274
Mali	166	4	60	230
Camerun	122	70	23	215
Algeria	181	1	5	187
Libia	80	25	68	173
Egitto	146	2	14	162
Senegal	118	3	28	149
Gambia	72	2	31	105
Ghana	83	3	14	100
Etiopia	27	33	9	69
Afghanistan	47		9	56
Ciad	42	2	6	50
Burkina Faso	20	6	7	33
Comore	16	9		25
Sierra Leone	13	2	9	24
Togo	13	1	5	19
Niger	12	2	3	17
Siria	14			14
Benin	9		2	11
Stato di Palestina	6	1	3	10
Repubblica del Congo	4	2	1	7
Guinea Bissau	6			6
Liberia	5	1		6
Repubblica Centrafricana	3			3
Iraq	1			1
Yemen			1	1
Nd		1		1
Totale	5.196	952	1.609	7.757

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.16 - Ingressi di migranti in hotspot suddivisi per struttura e tipologia ospiti - Anno 2019

Hotspot	Totale	Uomini	Donne	Minori	di cui	Minori accompagnati	Minori non accompagnati
Lampedusa	4.776	3.094	678	1.004		258	746
Messina	656	454	68	134		32	102
Pozzallo	1.328	875	169	284		81	203
Taranto	997	773	37	187		10	177
Totale	7.757	5.196	952	1.609		381	1.228

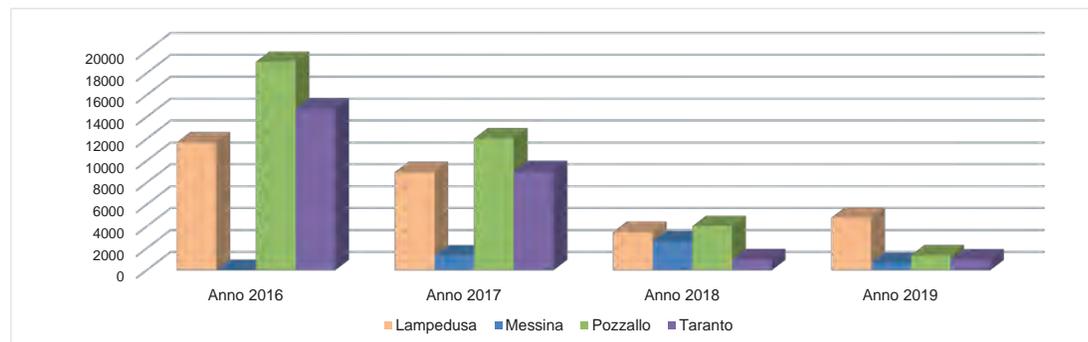
Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.17 - Andamento ingressi dei migranti in hotspot - Anni 2016-2019

Hotspot	Data di Attivazione	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019
Lampedusa	28.9.2015	11.632	8.940	3.466	4.776
Messina	30.9.2017	*	1.315	2.649	656
Pozzallo	19.1.2016	19.000	12.010	3.999	1.328
Taranto	28.2.2016	14.744	9.022	978	957
Totale		45.376	31.287	13.777	7.757

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Grafico 2.3 - Andamento ingressi dei migranti in hotspot - Anni 2016-2019



Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.18 - Hotspot: permanenza media in giorni - Anno 2019

Hotspot	Permanenza media in giorni	
	Adulti	Minori
Lampedusa	5	5
Messina	42	0
Pozzallo	3	2
Taranto	1,5	1

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

1.1.2020-15.4.2020

Tabella 2.19 - Ingressi dei migranti in hotspot suddivisi per nazionalità dichiarata
Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Nazionalità	Uomini	Donne	Minori	Totale
Bangladesh	214	0	112	326
Costa d'Avorio	113	109	93	315
Sudan	263	0	29	292
Marocco	192	30	10	232
Somalia	94	28	84	206
Bangladesh	124	0	42	166
Guinea	61	27	71	159
Mali	75	15	32	122
Eritrea	38	4	33	75
Nigeria	56	9	7	72
Tunisia	54	4	8	66
Camerun	30	17	7	54
Libia	18	7	15	40
Gambia	27	1	7	35
Sudan del Sud	29	0	4	33
Senegal	26	0	6	32
Ghana	24	3	3	30
Senegal	15	0	14	29
Egitto	16	0	9	25
Pakistan	24	1	0	25
Algeria	21	0	0	21
Ciad	19	0	1	20
Sierra Leone	4	1	9	14
Algeria	12	0	0	12
Togo	6	2	3	11
Benin	9	0	0	9
Burkina Faso	5	2	2	9
Liberia	4	1	2	7
Afghanistan	6	0	0	6
Etiopia	6	0	0	6
Repubblica del Congo	2	3	1	6
Guinea Bissau	4	0	1	5
Niger	4	0	1	5
Pakistan	5	0	0	5
Iran	2	0	0	2
Siria	2	0	0	2
Tunisia	2	0	0	2
Iraq	1	0	0	1
Isole Comore	1	0	0	1
Repubblica Centrafricana	1	0	0	1
Yemen	1	0	0	1
Totale	1610	264	606	2480

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.20 - Ingressi dei migranti in hotspot suddivisi per struttura e tipologia ospiti - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Hotspot	Totale	Uomini	Donne	Minori	di cui	Minori accompagnati	Minori non accompagnati
Lampedusa	556	315	126	115		27	88
Messina	476	293	49	134		27	107
Pozzallo	882	673	43	166		15	151
Taranto	566	329	46	191		22	169
Totale	2.480	1.610	264	606		91	515

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.21 - Hotspot permanenza media in giorni - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Hotspot	Permanenza media in giorni	
	Adulti	Minori
Lampedusa	4/5	4/5
Messina	17	14
Pozzallo	21	17
Taranto	1,5	0

I tempi di permanenza sono fortemente influenzati dalle procedure di ricollocazione dei migranti nei cosiddetti Stati "volenterosi", nonché dal periodo di quarantena imposto dalle misure di prevenzione della diffusione del virus Covid 19

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.22 - Funzionamento dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Nome del centro	Capienza regolamentare	Capienza effettiva al 15.4.2020	Persone transitate nel periodo	Persone effettivamente rimpatriate nel periodo	Ente gestore	Durata temporale del contratto	
						Decorrenza	Scadenza
Bari-Palese	126	18	57	21	Coop. Badia Grande	11.06.2018	10.6.2021
Brindisi-Restinco	48	34	84	32	Soc.Coop.Soc.Auxilium	31.12.2017 (regime di proroga)	31.5..2020
Caltanissetta-Pian del Lago	96	48	101	39	Essequadro Soc. Coop. Soc.	01.03.2020	28.2.2021
Gradisca d'Isonzo (GO)	150	66	90	29	Edeco Coop. Sociale	16.12.2019	15.12.2020
Macomer (NU) *	50	50	23	13	ORS Italia S.R.L.	3.12.2019	3.12.2020
Palazzo S. Gervasio (PZ)	150	100	117	51	Engel Italia S.R.L.	29.10.2018	28.10.2021
Roma-Ponte Galeria	250	250	402	80	Albatros Soc. Coop. Sociale	20.9.2018	19.9.2021
Torino	210	107	185	59	Gepsa S.A.	1.01.2019 (regime di proroga)	31.12.2021
Trapani-Milo **	205	0	93	54	Coop. Badia Grande	1.10.2019 (regime di proroga)	29.2.2020

* Il centro è operativo dal 20.1.2020

** A partire da febbraio 2020 il centro non è operativo

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.23 - Transiti nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) suddivisi per nazionalità dichiarata - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Nazionalità	Donne	Uomini	Totale	Nazionalità	Donne	Uomini	Totale
Albania	9	39	48	Libano		1	1
Algeria		38	38	Liberia		1	1
Arabia Saudita		1	1	Libia		3	3
Bahamas		1	1	Lituania		1	1
Bangladesh	1	12	13	Malaysia	1		1
Bolivia	1	1	2	Mali		2	2
Bosnia-Erzegovina	7	8	15	Marocco	7	227	234
Brasile	5	1	6	Moldavia	1	4	5
Burkina Faso		2	2	Montenegro	1	1	2
Camerun		1	1	Niger		1	1
Capo Verde		1	1	Nigeria	25	88	113
Ciad	1		1	Pakistan		15	15
Cile		2	2	Panama	1		1
Colombia	5	5	10	Perù	4	6	10
Costa d'Avorio		7	7	Polonia	1	2	3
Cuba	1		1	Portogallo	1		1
Ecuador	3	2	5	Repubblica Democratica del Congo		1	1
Egitto		81	81	Repubblica di Macedonia		2	2
El Salvador	1	2	3	Repubblica di Serbia		3	3
Eritrea		2	2	Repubblica Dominicana	2	4	6
Federazione Russa	4	4	8	Repubblica Islamica dell'Iran	1	1	2
Filippine	1	1	2	Repubblica Popolare Cinese	41	1	42
Francia		1	1	Romania	5	22	27
Gabon		1	1	Ruanda		1	1
Gambia		46	46	Senegal	1	24	25
Georgia	10	21	31	Somalia	1	2	3
Ghana	2	23	25	Sri Lanka		2	2
Guinea		7	7	Sudan		4	4
Honduras		1	1	Territori dell'Autonomia Palestinese		2	2
India	3	5	8	Thailandia	2		2
Iraq		1	1	Tunisia	4	235	239
Kirghizistan	1		1	Ucraina	7	11	18
Kosovo		7	7				
				Totale	161	991	1.152

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.24 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Motivo di uscita	Donne	Uomini	Totale
Allontanatisi arbitrariamente	-	23	23
Arrestati all'interno dei centri	-	32	32
Deceduti all'interno dei centri	-	2	2
Dimessi perchè non identificati allo scadere dei termini	20	184	204
Effettivamente rimpatriati	24	354	378
Dimessi per altri motivi	5	125	130
Richiedenti protezione internazionale	7	18	25
Trattenimento non convalidato dall'Autorità giudiziaria *	105	253	358
Totale	161	991	1152

* La dicitura si riferisce sia alle mancate convalide che alle mancate proroghe

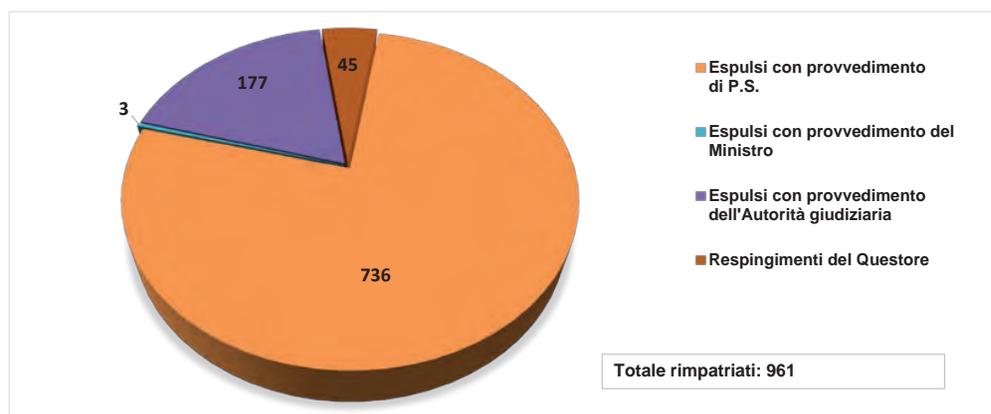
Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.25 - Numero complessivo delle persone rimpatriate divise per Paese di destinazione - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Nazionalità	Rimpatriati	Nazionalità	Rimpatriati
Albania	187	El Salvador	5
Marocco	171	Kosovo	5
Tunisia	171	Sri Lanka	5
Egitto	77	Bosnia-Erzegovina	4
Nigeria	39	Burkina Faso	3
Georgia	36	Repubblica Di Macedonia	3
Peru'	32	Repubblica Dominicana	3
Ucraina	32	Turchia	3
Senegal	21	Filippine	2
Brasile	19	Venezuela	2
Moldavia	19	Benin	1
Repubblica Popolare Cinese	14	Bolivia	1
Gambia	12	Costa D'Avorio	1
Colombia	11	Honduras	1
Bangladesh	10	Kenya	1
Ghana	9	Liberia	1
Pakistan	9	Malaysia	1
Algeria	8	Mali	1
Cile	8	Mongolia	1
India	8	Montenegro	1
Repubblica Di Serbia	8	Paraguay	1
Federazione Russa	7	Seychelles	1
Ecuador	5	Territori Dell'Autonomia Palestinese	1
Totale	961		

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Grafico 2.4 - Numero complessivo delle persone rimpatriate suddivise per tipologia di provvedimento - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020



Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.26 - Voli charter di rimpatrio - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

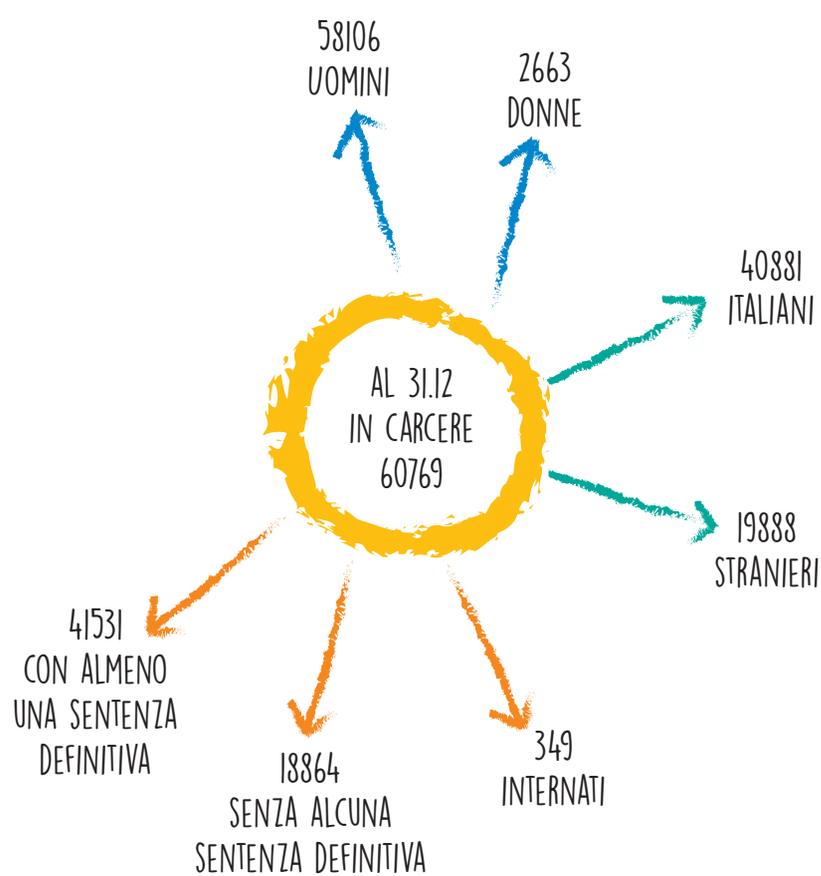
Nazionalità	Numero voli	Numero persone rimpatriate
Egitto	2	48
Georgia *	2	8
Nigeria **	1	30
Tunisia	7	85
Totale	12	171

* voli congiunti Frontex organizzati dalla Germania

** volo congiunto Frontex organizzato dall'Italia

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

2019



... MENTRE 29566 IN MISURA ALTERNATIVA

L'ANNO PRECEDENTE: 59655 IN CARCERE
E 28031 IN MISURA ALTERNATIVA

Tabella 3.1 - Popolazione detenuta: presenti, ingressi e uscite - Storico anni 2015-2019*

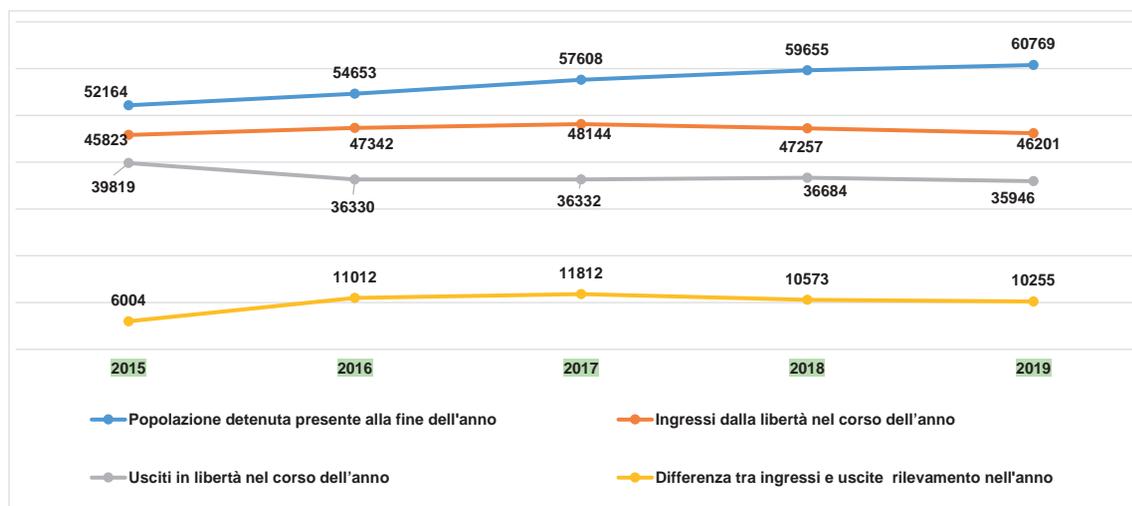
Anno	Popolazione detenuta presente alla fine dell'anno	Ingressi dalla libertà nel corso dell'anno	Usciti in libertà nel corso dell'anno	Differenza tra ingressi e uscite rilevamento nell'anno
2015	52.164	45.823	39.819	6.004
2016	54.653	47.342	36.330	11.012
2017	57.608	48.144	36.332	11.812
2018	59.655	47.257	36.684	10.573
2019	60.769	46.201	35.946	10.255

* Dati al 31.12

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.1 - Popolazione detenuta: presenti, ingressi e uscite - Storico anni 2015-2019*



* Dati al 31.12

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.2 - Detenuti stranieri presenti per area geografica - Serie storica anni 2015-2019*

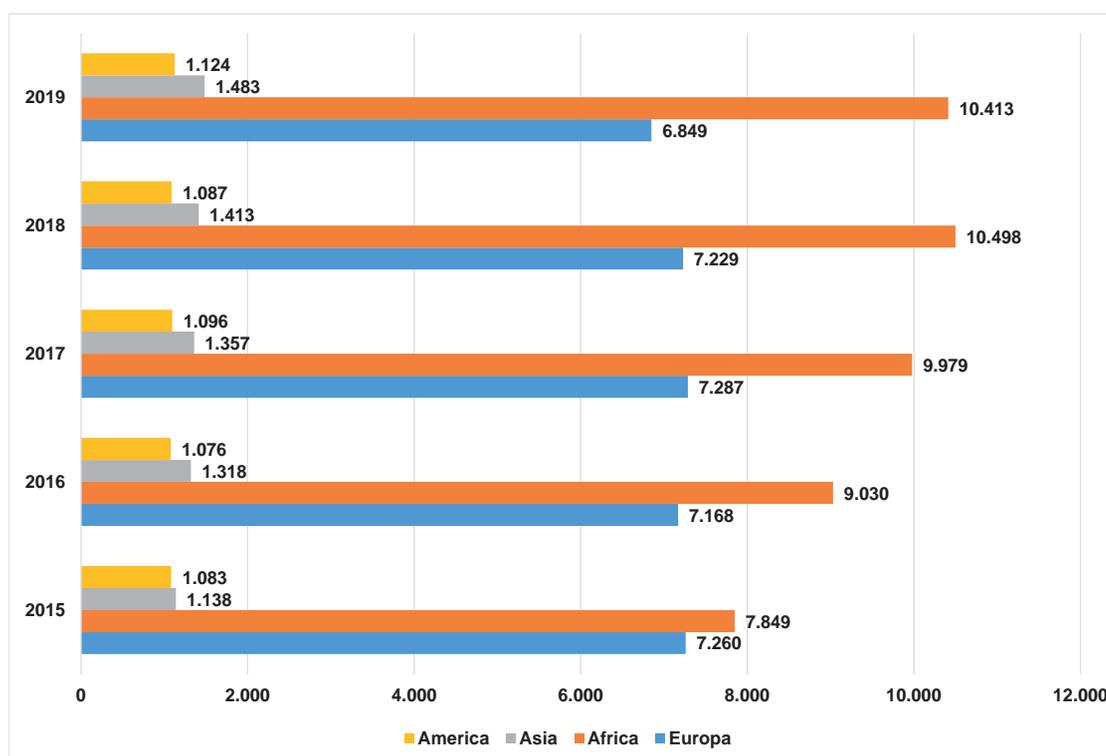
Continente	Area geografica	2015	2016	2017	2018	2019
Europa	UE	3.672	3.536	3.387	3.338	3.129
	Ex Jugoslavia	681	673	715	720	683
	Albania	2.423	2.429	2.598	2.568	2.402
	Altri Paesi Europa	484	530	587	603	635
	Totale Europa	7.260	7.168	7.287	7.229	6.849
Africa	Tunisia	1.893	1.998	2.112	2.070	2.020
	Marocco	2.840	3.283	3.703	3.751	3.651
	Algeria	387	408	461	489	478
	Nigeria	678	904	1.125	1.463	1.665
	Altri Paesi Africa	2.051	2.437	2.578	2.725	2.599
	Totale Africa	7.849	9.030	9.979	10.498	10.413
Asia	Medio oriente	216	233	237	205	201
	Altri Paesi Asia	922	1.085	1.120	1.208	1.282
	Totale Asia	1.138	1.318	1.357	1.413	1.483
America	Nord	16	24	22	23	19
	Centro	300	271	274	260	264
	Sud	767	781	800	804	841
	Totale America	1.083	1.076	1.096	1.087	1.124
Altro	Totale	10	29	26	28	19
Totale detenuti stranieri		17.340	18.621	19.745	20.255	19.888

* Dati al 31.12

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.2 - Detenuti stranieri presenti per area geografica - Serie storica anni 2015-2019*



* Dati al 31.12

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.3 - Detenuti distinti per classi di età - Serie storica anni 2017-2019*

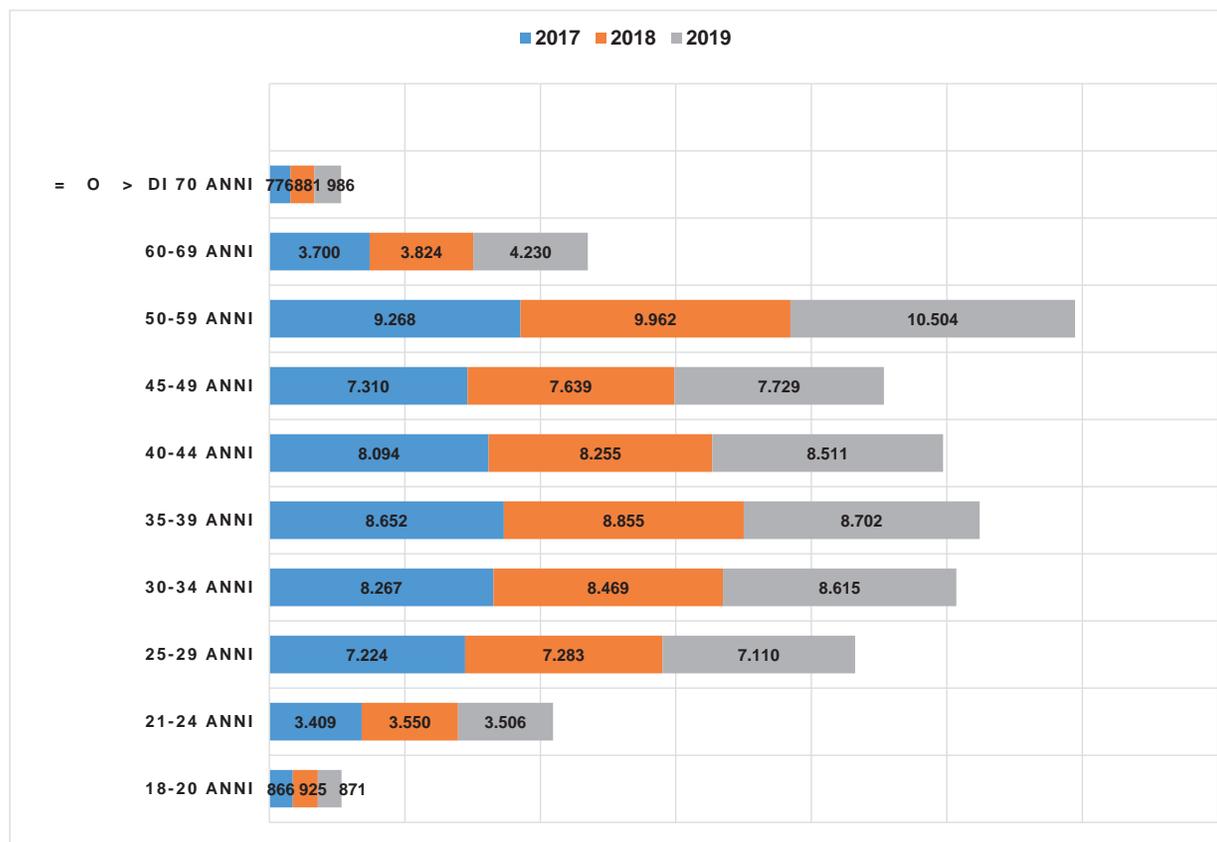
Anno	18-20 anni	21-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	35-39 anni	40-44 anni	45-49 anni	50-59 anni	60-69 anni	= o > di 70 anni	Non rilevato	Totale
2017	866	3.409	7.224	8.267	8.652	8.094	7.310	9.268	3.700	776	12	57.578
%	1,50	5,95	12,54	14,34	15,02	14,05	12,70	16,10	6,43	1,35	0,02	100%
2018	925	3.550	7.283	8.469	8.855	8.255	7.639	9.962	3.824	881	12	59.655
%	1,55	5,95	12,21	14,20	14,84	13,84	12,81	16,70	6,41	1,48	0,02	100%
2019	871	3.506	7.110	8.615	8.702	8.511	7.729	10.504	4.230	986	5	60.769
%	1,43	5,77	11,70	14,18	14,32	14,01	12,72	17,29	6,96	1,50	0,01	100%

* Dati al 31.12

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.3 - Detenuti distinti per classi di età - Anni 2017-2019*



* Dati al 31.12

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

PRIMI MESI 2020

Tabella 3.4 - Capienze e presenze - Dati al 4.5.2020

Regione	Capienza regolamentare	Capienza effettiva	Presenti in archivio	Presenti in camera
Abruzzo	1.655	1.592	1.845	1.832
Basilicata	402	278	347	347
Calabria	2.706	2.694	2.664	2.647
Campania	6.044	5.810	6.451	6.368
Emilia Romagna	3.060	2.452	3.081	3.043
Friuli Venezia Giulia	476	474	588	576
Lazio	5.195	4.556	5.757	5.727
Liguria	1.111	1.111	1.399	1.388
Lombardia	6.137	5.779	7.339	7.280
Marche	855	737	901	892
Molise	268	239	410	408
Piemonte	3.938	3.626	4.203	4.162
Puglia	2.481	2.299	3.416	3.382
Sardegna	2.679	2.368	2.123	2.091
Sicilia	6.443	6.067	5.837	5.753
Toscana	3.136	2.736	3.254	3.198
Trentino Alto Adige	497	491	370	367
Umbria	1.322	1.278	1.397	1.390
Val d'Aosta	177	177	211	210
Veneto	1.919	1.884	2.351	2.336

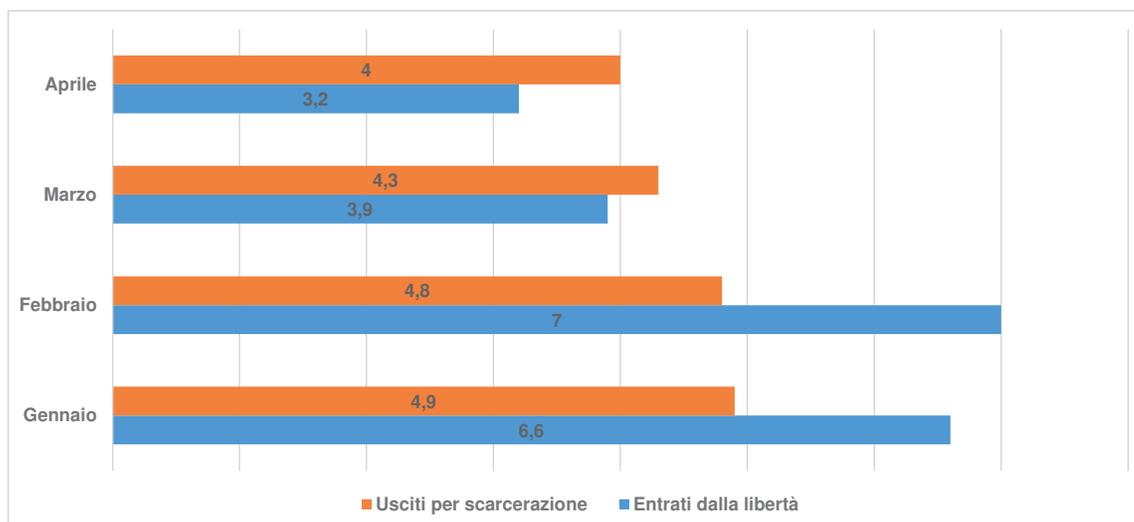
Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.5 - Andamento medio ingressi e uscite - Anno 2020

	Presenza media mensile	Entrati dalla libertà		Usciti per scarcerazioni	
		Totale	Media giorno	Totale	Media giorno
Gennaio	60.807	4.033	130	2.963	95
Febbraio	61.004	4.272	147	2.918	100
Marzo	59.623	2.304	74	2.542	82
Aprile	54.901	1.756	58	2.181	72

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.4 - Percentuale entrati e usciti in rapporto alla presenza media mensile - Anno 2020



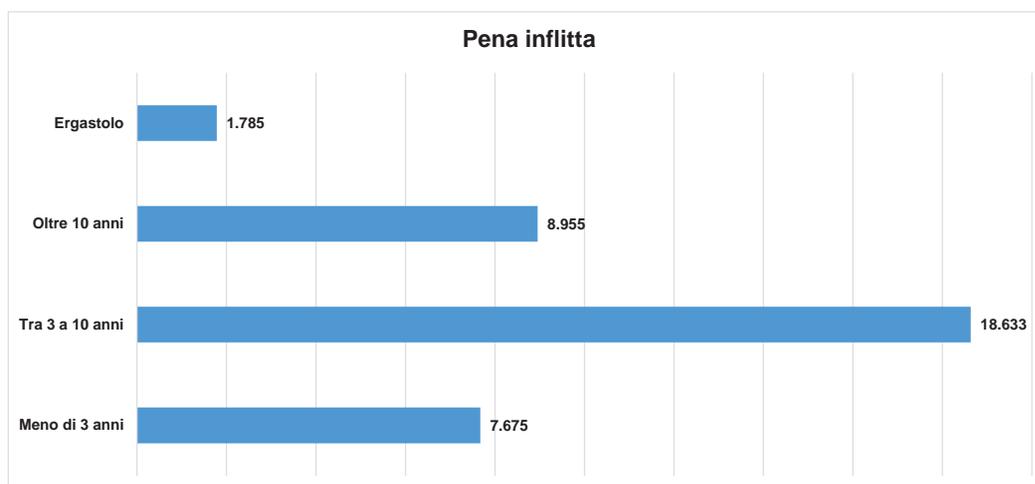
Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.6 - Detenuti presenti per durata della pena inflitta e residua - Dati al 30.4.2020

Periodo di detenzione	Pena inflitta	Pena residua
Meno di 3 anni	7.675	12.519
Tra 3 a 10 anni	18.633	12.718
Oltre 10 anni	8.955	2.893
Ergastolo	1.785	1.785

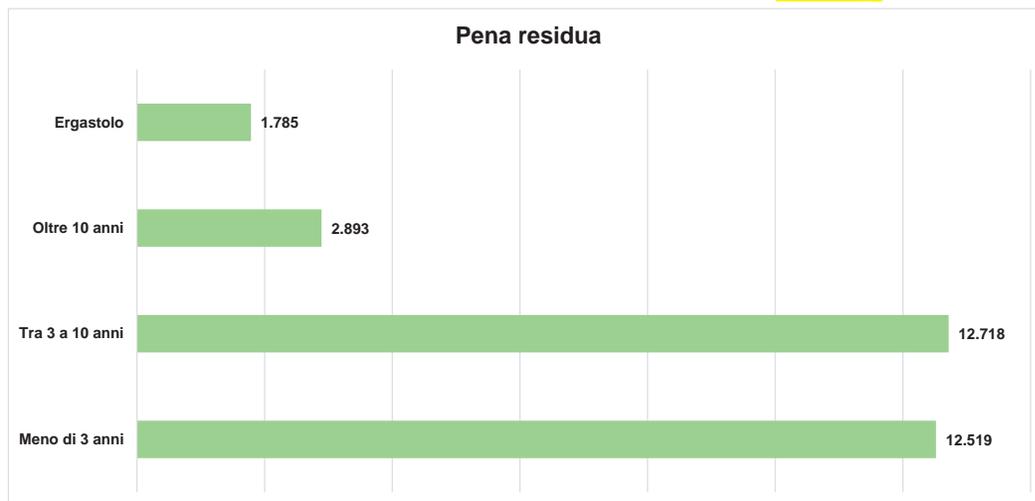
Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.5 - Detenuti presenti per durata della pena inflitta - Dati al 30.4.2020



Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.6 - Detenuti presenti per durata della pena residua - Dati al 30.4.2020



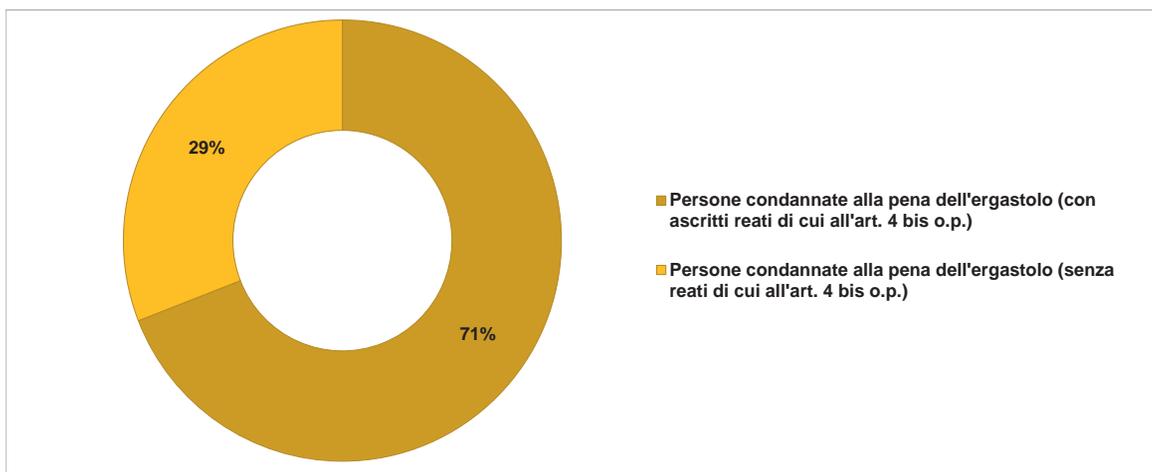
Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.7 - Persone condannate alla pena dell'ergastolo - Dati al 15.4.2020

Regione	Persone condannate alla pena dell'ergastolo (con ascritti reati di cui all'art. 4 bis o.p.)	Persone condannate alla pena dell'ergastolo (senza reati di cui all'art. 4 bis o.p.)	Totale persone condannate alla pena dell'ergastolo
Abruzzo	186	9	195
Basilicata	4	3	7
Calabria	54	20	74
Campania	50	21	71
Emilia Romagna	132	42	174
Friuli Venezia Giulia	14	0	14
Lazio	73	36	109
Liguria	1	7	8
Lombardia	178	106	284
Marche	22	3	25
Molise	10	6	16
Piemonte	125	37	162
Puglia	16	22	38
Sardegna	158	37	195
Sicilia	34	49	83
Toscana	95	77	172
Trentino Alto Adige	0	0	0
Umbria	82	10	92
Valle d'Aosta	4	0	4
Veneto	29	42	71
Totale	1.267	527	1.794

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.7 - Persone condannate alla pena dell'ergastolo - Dati al 15.4.2020



Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

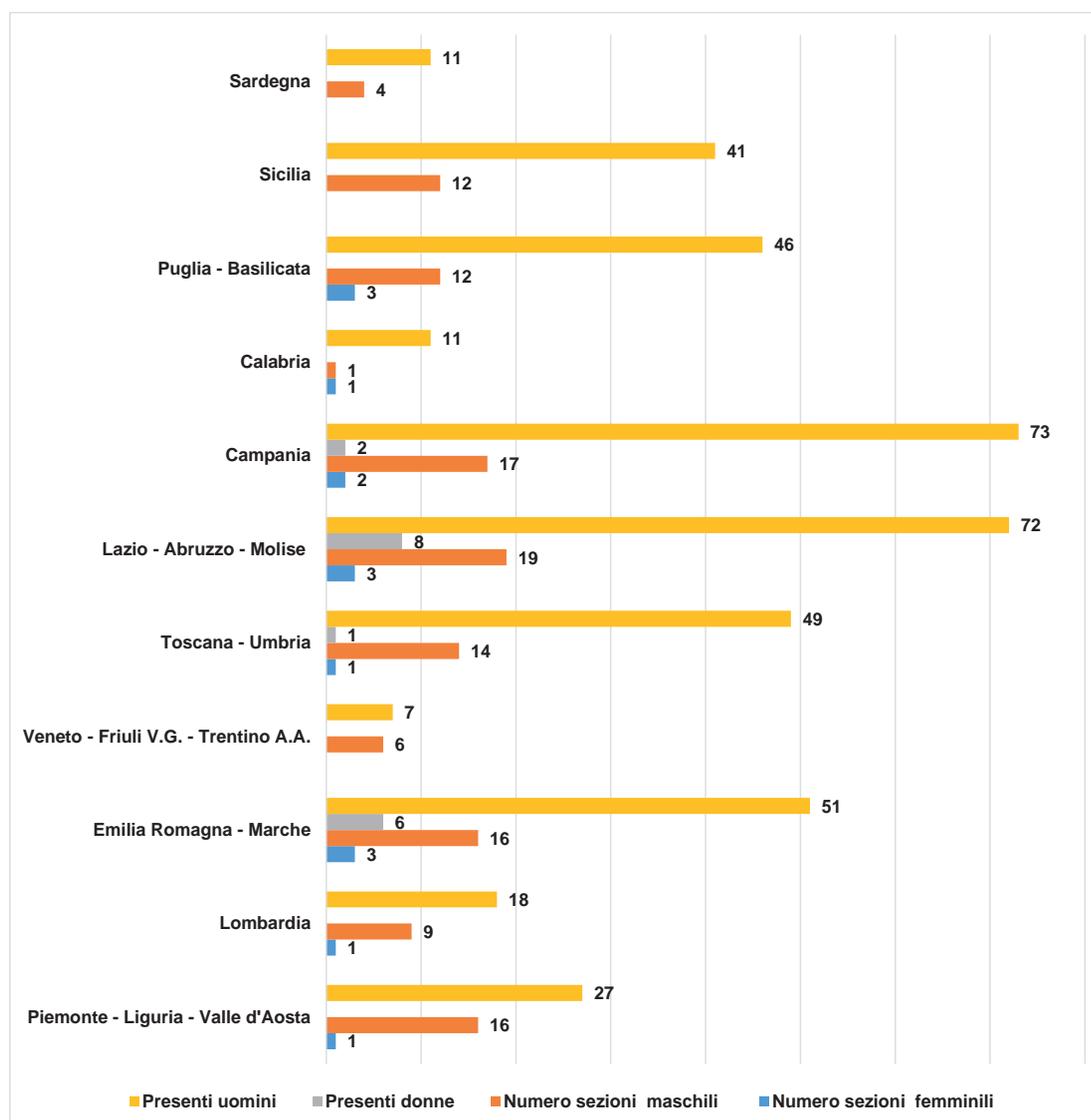
Tabella 3.8 - Sezioni di isolamento e presenti - Dati al 15.4.2020

Provveditorati regionali	Numero sezioni		Presenti	
	Femminili	Maschili	Donne	Uomini
Piemonte - Liguria - Valle d'Aosta	1	16	0	27
Lombardia	1	9	0	18
Emilia Romagna - Marche	3	16	6	51
Veneto - Friuli V.G. - Trentino A.A.	0	6	0	7
Toscana - Umbria	1	14	1	49
Lazio - Abruzzo - Molise	3	19	8	72
Campania	2	17	2	73
Calabria	1	1	0	11
Puglia - Basilicata	3	12	0	46
Sicilia	0	12	0	41
Sardegna	0	4	0	11
Totale	15	126	17	406

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.8 - Sezioni di isolamento e presenti - Dati al 15.4.2020



Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.9 - Sezioni "Articolazione per la tutela della salute mentale" e presenti - Dati al 15.4.2020

Regioni	Istituti	Articolazione Salute Mentale											
		n. Sezioni		Presenti				n. Sezioni Disabili		Disabili presenti			
		F	M	D	n. camere	U	n. camere	F	M	D	n. camere	U	n. camere
Abruzzo	Pescara - Casa circondariale	-	1	-	-	6	4	-	-	-	-	-	-
	Vasto - Casa lavoro	-	1	-	-	2	3	-	-	-	-	-	-
Calabria	Catanzaro - Casa circondariale	-	1	-	-	11	10	-	1	-	-	0	1
	Reggio Calabria "G.Panzerà" - Casa circondariale	-	1	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-
Campania	Benevento - Casa circondariale	-	1	-	-	4	4	-	-	-	-	-	-
	Napoli Secondigliano - Casa circondariale	-	1	-	-	18	18	-	-	-	-	-	-
	Pozzuoli - Casa circondariale femminile	1	-	6	2	-	-	-	-	-	-	-	-
	Salerno - Casa circondariale	-	1	-	-	8	5	-	-	-	-	-	-
	Santa Maria C.V. - Casa circondariale	-	1	-	-	19	12	-	1	-	-	2	1
	Sant'Angelo dei Lombardi - Casa di reclusione	-	1	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	Bologna - Casa circondariale	1	-	6	4	-	-	-	1	-	-	0	1
	Piacenza - Casa circondariale	-	1	-	-	3	5	-	-	-	-	-	-
	Reggio Emilia - IP C.C. E C.R.	-	1	-	-	41	50	-	-	-	-	-	-
Lazio	Civitavecchia - Casa circondariale	1	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-
	Roma - Rebibbia Nuovo complesso	-	1	-	-	2	3	-	-	-	-	-	-
	Roma Regina Coeli - Casa circondariale	-	1	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-
	Velletri - Casa circondariale	-	1	-	-	4	3	-	1	-	-	1	1
	Viterbo - Casa circondariale	-	1	-	-	0	2	-	-	-	-	-	-
Liguria	Genova Marassi - Casa circondariale	-	1	-	-	3	2	-	1	-	-	1	1
Lombardia	Monza - Casa circondariale	-	1	-	-	0	8	-	-	-	-	-	-
	Pavia - Casa circondariale	-	1	-	-	11	11	-	-	-	-	-	-
Marche	Ascoli Piceno - Casa circondariale	-	1	-	-	6	4	-	-	-	-	-	-
Piemonte	Torino - G. Lorusso - Casa circondariale	1	2	1	2	7	12	-	-	-	-	-	-
Puglia	Lecce - Casa circondariale	-	1	-	-	11	10	-	1	-	-	1	1
Sardegna	Cagliari - Casa circondariale	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	0	2
Sicilia	Barcellona P. G. - Casa circondariale	1	1	6	7	44	26	-	1	-	-	0	2
	Palermo "Pagliarelli" - Casa circondariale	-	1	-	-	5	6	-	-	-	-	-	-
Toscana	Firenze - Sollicciano - Casa circondariale	-	1	-	-	9	8	-	-	-	-	-	-
	Livorno - Casa circondariale	-	1	-	-	4	28	-	-	-	-	-	-
Umbria	Spoletto - Casa reclusione	-	1	-	-	2	5	-	1	-	-	0	1
Veneto	Belluno - Casa circondariale	-	1	-	-	6	6	-	-	-	-	-	-
	Verona - Casa circondariale	-	1	-	-	5	5	-	-	-	-	-	-
Totale nazionale		5	29	21	17	234	262	-	9	-	-	5	11

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.10 - Eventi critici adulti andamento periodico anni 2017-2020

Eventi critici	2017*	2018*	2019*	2020**
Atti di aggressione	3.664	3.817	4.427	1.451
Aggressioni fisiche al personale di polizia penitenziaria	587	681	827	311
Atto di contenimento	305	432	488	220
Autolesionismo	9.442	10.349	11.261	3.617
Infrazione disciplinare	6.754	8.538	9.687	3.136
Isolamento disciplinare	1.946	2.350	1.908	519
Isolamento sanitario	501	468	425	1.567
Manifestazione di protesta collettiva	1.089	1.090	1.188	859
Manifestazioni di protesta	10.427	11.332	12.146	4.388
Rivolte	2	2	2	37
Invio urgente in ospedale	10.185	11.347	12.361	2.781
Suicidi	50	64	55	18
Tentati suicidi	1.132	1.195	1.507	481
Percosse riferite all'atto dell'arresto***	-	-	248	49

* Dati al 31.12

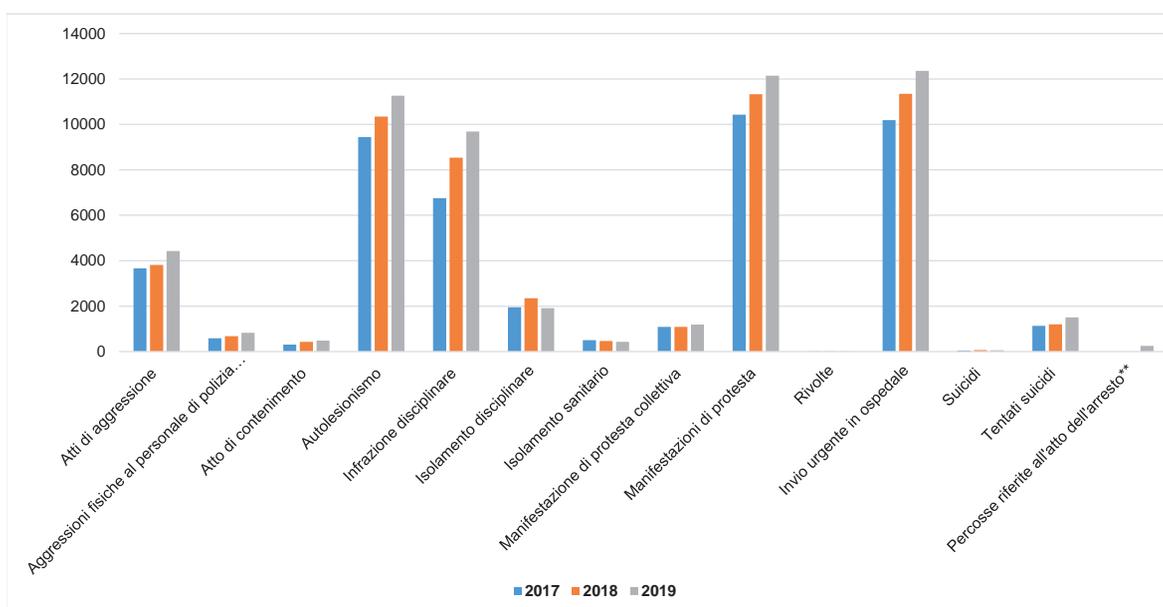
** Dati al 30.4.2020

*** Evento critico inserito dal Dap a partire dall'anno 2019

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.9 - Eventi critici - Storico anni 2017-2019*



* Dati al 31.12

** Evento critico inserito dal Dap a partire dall'anno 2019

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

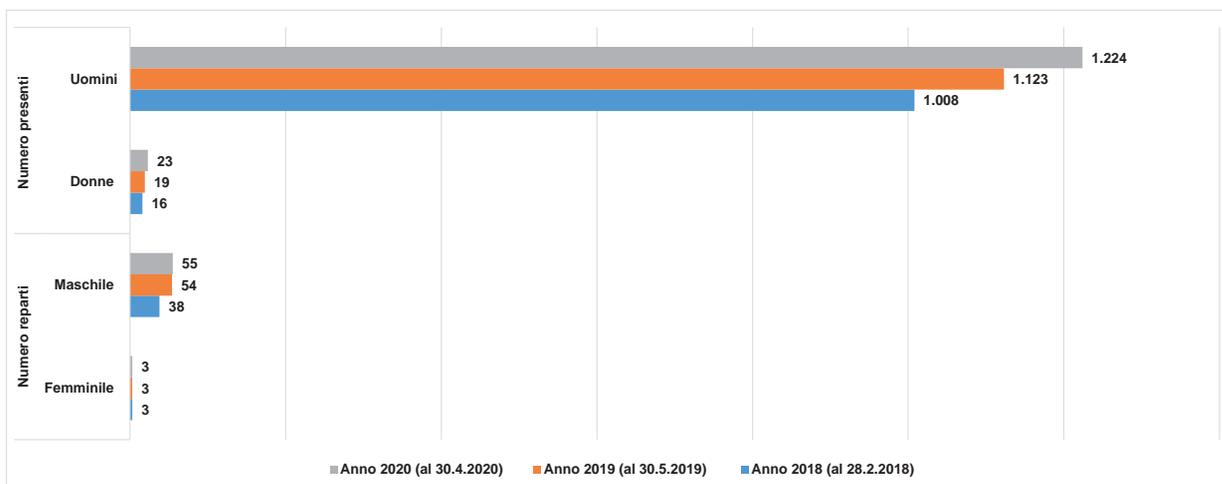
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.11 - Numero di reparti e presenti ex art. 32 del Dpr 230/2000 - Rilevazione periodica anni 2018-2020

Provveditorati regionali	Anno 2018 (al 28.2.2018)				Anno 2019 (al 30.5.2019)				Anno 2020 (al 30.4.2020)			
	Reparti		Presenti		Reparti		Presenti		Reparti		Presenti	
	F	M	D	U	F	M	D	U	F	M	D	U
Piemonte - Liguria- Val d'Aosta	-	7	-	159	-	7	-	151	-	6	-	146
Lombardia	1	11	1	374	1	11	1	329	1	11	1	283
Emilia Romagna - Marche	-	2	-	32	-	2	-	55	-	3	-	45
Veneto - Friuli V.G. - Trentino A.A.	-	2	-	24	-	4	-	61	-	4	-	56
Toscana - Umbria	1	5	3	279	1	6	3	213	1	6	1	187
Lazio - Abruzzo - Molise	-	2	-	34	-	2	-	35	-	3	-	138
Campania	-	6	-	65	-	9	-	111	-	11	-	172
Calabria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Puglia - Basilicata	-	-	-	-	-	1	-	36	-	2	-	60
Sicilia	1	3	12	41	1	5	15	46	1	4	21	48
Sardegna	-	-	-	-	-	7	-	86	-	5	-	89
Totale	3	38	16	1.008	3	54	19	1.123	3	55	23	1.224

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.10 - Numero di reparti e presenti ex art. 32 del Dpr 230/2000 - Rilevazione periodica anni 2018-2020



Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.12 - Suicidi anno 2019 [55]

Istituto penitenziario	Sesso	Nazionalità	Età	Sezione detentiva decesso	Posizione giuridica
C.c. Cremona	M	Italia	53	Circondariale a custodia aperta	Definitivo
C.c. Fermo	M	Eestero	40	Semiliberi/Semidetenuti	Definitivo
C.r. Aversa	M	Eestero	23	Reclusione isolamento	Definitivo*
C.c. Cagliari	M	Italia	67	S.A.I. ricoverati ordinari	In attesa di 1° giudizio
C.c. Verona	M	Eestero	41	Circondariale a custodia aperta	In attesa di 1° giudizio
C.c. Genova "Marassi"	M	Eestero	23	Circondariale infermeria	Definitivo
C.c. Taranto	M	Italia	78	Circondariale ordinaria	In attesa di 1° giudizio
C.c. Cagliari	M	Eestero	40	Circondariale - Art. 32 Dpr 230/2000	Definitivo
C.c. Termini Imerese	M	Italia	43	Circondariale ordinaria	Mista senza definitivo
C.c. Milano "San Vittore"	M	Italia	48	Prima accoglienza	In attesa di 1° giudizio
C.c. Benevento	M	Italia	48	Circondariale a custodia aperta	In attesa di 1° giudizio
C.r. Padova	M	Eestero	61	Reclusione a custodia aperta	Definitivo
C.c. Taranto	M	Italia	43	Circondariale infermeria	Definitivo
C.c. Cagliari	M	Eestero	44	Circondariale a custodia aperta	Ricorrente
C.c. Firenze "Sollicciano"	M	Italia	24	Circondariale - Art. 32 Dpr 230/2000	Ricorrente
C.c. Lecce N.C.	M	Italia	32	Reclusione isolamento	Mista senza definitivo
C.c. Perugia	M	Italia	62	Circondariale a custodia aperta	Appellante
C.c. Milano "San Vittore"	M	Eestero	59	Circondariale infermeria	Definitivo
C.r. Rossano	M	Italia	39	Reclusione ordinaria	Definitivo
C.c. Bologna	M	Italia	61	Circondariale ordinaria	In attesa di 1° giudizio
C.r. Augusta	M	Italia	64	Prima accoglienza	Definitivo
C.c. Napoli "Poggioreale"	M	Italia	37	Circondariale ordinaria	Definitivo
C.c. Napoli "Poggioreale"	M	Italia	49	Circondariale a custodia aperta	Ricorrente
C.c. Ferrara	M	Eestero	50	Circondariale a custodia aperta	Definitivo
C.c. Napoli "Secondigliano"	M	Italia	60	Alta sicurezza 3	In attesa di 1° giudizio
C.c. Vigevano	M	Italia	56	Reclusione isolamento	Definitivo
C.c. Lecce N.C.	M	Italia	42	Circondariale - Art. 32 Dpr 230/2000	Appellante
C.c. La Spezia	M	Eestero	32	Circondariale - Art. 32 Dpr 230/2000	Ricorrente
C.c. Reggio Calabria "Arghilla"	M	Eestero	47	Protetti riprovazione sociale	In attesa di 1° giudizio*
C.c. Cuneo	M	Italia	69	Disabili	In attesa di 1° giudizio*
C.c. Pescara	M	Eestero	33	Circondariale ordinaria	Appellante*
C.c. Perugia	M	Eestero	37	Prima accoglienza	Appellante
C.c. Barcellona P.G.	M	Italia	25	Articolazione salute mentale	In attesa di 1° giudizio
C.c. Ravenna	M	Italia	24	Circondariale a custodia aperta	In attesa di 1° giudizio
C.c. Napoli "Poggioreale"	M	Italia	54	Circondariale isolamento	Definitivo
C.c. Roma "Regina Coeli"	M	Italia	52	Protetti promiscua a custodia aperta	Ricorrente
C.c. Genova "Marassi"	M	Italia	53	Circondariale ordinaria	In attesa di 1° giudizio
C.c. Torino	M	Eestero	34	Circondariale ordinaria	Definitivo
C.c. Melfi	M	Italia	41	Circondariale ordinaria	In attesa di 1° giudizio
C.c. Torino	M	Italia	65	Reparto psichiatrico	In attesa di 1° giudizio
C.c. Viterbo	M	Eestero	24	Circondariale a custodia aperta	Definitivo*
C.c. Cagliari	M	Eestero	32	Reclusione a custodia aperta	Definitivo
C.c. Bologna	M	Eestero	26	Circondariale a custodia aperta	Definitivo
C.c. Ivrea	M	Italia	35	Circondariale a custodia aperta	Definitivo
C.c. Monza	M	Italia	46	Circondariale a custodia aperta	In attesa di 1° giudizio
C.c. Enna	M	Eestero	41	Disabili protetti promiscua	In attesa di 1° giudizio
C.c. Vigevano	M	Eestero	47	Reclusione a custodia aperta	Definitivo
C.c. Vicenza	M	Italia	40	Circondariale ordinaria	Definitivo
C.c. Roma "Regina Coeli"	M	Italia	53	Protetti promiscua a custodia aperta	In attesa di 1° giudizio*
C.c. Roma "Rebibbia N.C."	M	Eestero	54	Circondariale a custodia aperta	In attesa di 1° giudizio*
C.r. Spoleto	M	Eestero	41	Reclusione ordinaria	Definitivo
C.c. Siracusa	M	Eestero	35	Circondariale ordinaria	Appellante*
C.c. Venezia "Maggiore"	M	Italia	33	Circondariale ordinaria	In attesa di 1° giudizio*
C.c. C.r. Milano "Bollate"	M	Eestero	29	Protetti promiscua a custodia aperta	Definitivo*
C.c. Pordenone	M	Italia	38	Protetti promiscua	In attesa di 1° giudizio

* Persone detenute senza fissa dimora

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.13 - Analisi suicidi anno 2019

Nel 2019 i suicidi sono stati 55

(54 all'interno e 1 all'esterno, in misura di detenzione domiciliare) * Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha registrato nel portale "Eventi critici" e nelle statistiche 53 suicidi escludendo 1 suicidio avvenuto nella Casa di reclusione di Bollate - Milano

Età

L'età media delle persone detenute che si sono suicidate è di **44** anni (le 2 persone più giovani, suicidatesi nella Casa di reclusione di Aversa e nella Casa circondariale di Genova "Marassi", avevano anni **23**, quella più anziana suicidatasi nella Casa circondariale di Taranto aveva **78** anni)

Nazionalità

32 detenuti italiani
23 detenuti stranieri

Genere

55 uomini
0 donne

Luogo decesso

48 Case circondariali
6 Case di reclusione
1 Domiciliare

Istituti penitenziari con il più alto numero di suicidi

- 4 Casa circondariale Cagliari
- 3 Casa circondariale Napoli "Poggioreale"
- 2 Casa circondariale di Bologna
- 2 Casa circondariale di Taranto
- 2 Casa circondariale di Milano "San Vittore"
- 2 Casa circondariale di Genova "Marassi"
- 2 Casa circondariale di Vigevano
- 2 Casa circondariale di Roma "Regina Coeli"
- 2 Casa circondariale di Lecce
- 2 Casa circondariale di Torino
- 2 Casa circondariale di Perugia

Suicidi nel 2020

18 suicidi dal 1.1.2020 al 30.4.2020

Istituti:

- Casa circondariale Pavia (2 suicidi)
- Casa circondariale Monza
- Casa circondariale Novara
- Casa reclusione Aversa
- Casa circondariale Cremona
- Casa circondariale Sassari
- Casa circondariale Treviso
- Casa circondariale Piacenza
- Casa circondariale Siracusa
- Casa circondariale Voghera
- Casa circondariale Roma Rebibbia
- Casa circondariale Agrigento
- Casa circondariale Reggio Emilia
- Casa reclusione Porto Azzurro
- Casa circondariale Santa Maria C.V.
- Casa circondariale Torino
- Casa circondariale Napoli - Secondigliano

Età media: 39 anni

83 % per impiccamento, 17 % per asfissia.

Gráfico 3.11 - Suicidi per classe di età - Anno 2019

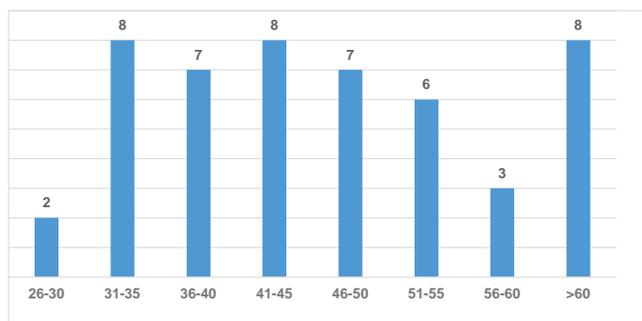


Gráfico 3.12 - Suicidi per genere e nazionalità - Anno 2019

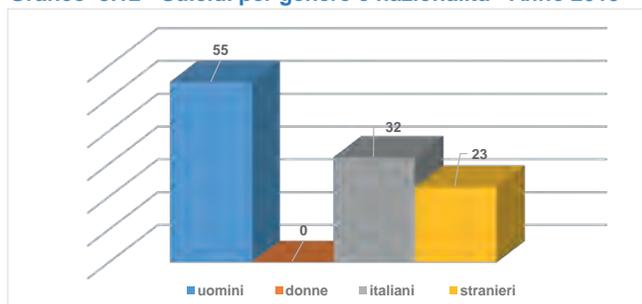
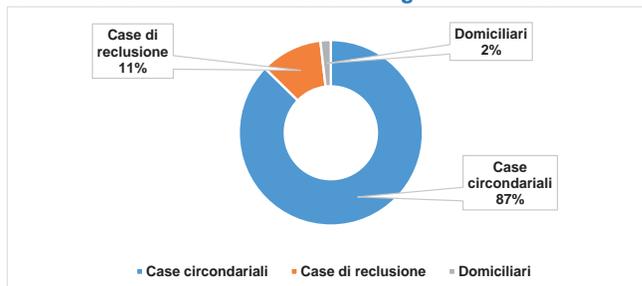


Gráfico 3.13 - Suicidi anno 2019 - Luoghi del decesso

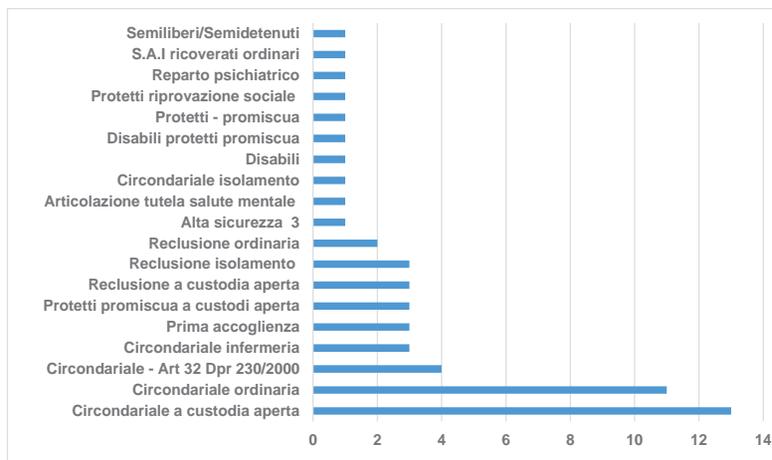


Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Sezione detentiva in cui è avvenuto il decesso

13	Circondariale a custodia aperta
11	Circondariale ordinaria
4	Circondariale - Art 32 Dpr 230/2000
3	Circondariale infermeria
3	Prima accoglienza
3	Protetti promiscua a custodia aperta
3	Reclusione a custodia aperta
3	Reclusione isolamento
2	Reclusione ordinaria
1	Alta sicurezza 3
1	Articolazione tutela salute mentale
1	Circondariale isolamento
1	Disabili
1	Disabili protetti promiscua
1	Protetti - promiscua
1	Protetti riprovazione sociale
1	Reparto psichiatrico
1	S.A.I ricoverati ordinari
1	Semiliberi/Semidetenuti

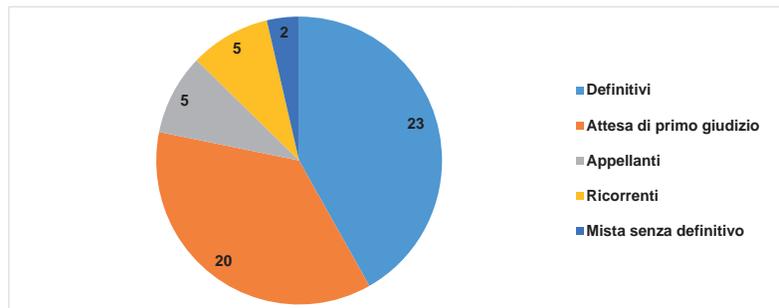
Grafico 3.14 - Suicidi anno 2019 - Sezioni detentive del decesso



Posizione giuridica

23	Definitivi
20	Attesa di primo giudizio
5	Appellanti
5	Ricorrenti
2	Mista senza definitivo

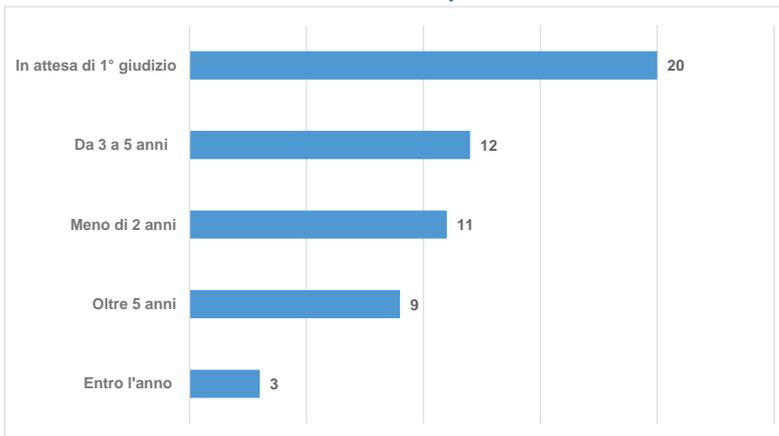
Grafico 3.15 - Suicidi anno 2019 - Posizione giuridica



Fine pena

20	In attesa di 1° giudizio*
3	Entro l'anno
11	Meno di 2 anni
12	Da 3 a 5 anni
9	Oltre 5 anni

Grafico 3.16 - Suicidi anno 2019 - Fine pena



Modalità

L'impiccamento è la principale modalità, adottata, con 51 suicidi su 55, 3 per soffocamento e di 1 non sono riportate le modalità.

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.14 - Tasso di incidenza dei suicidi sulla presenza media della popolazione detenuta - Storico anni 2015-2019*

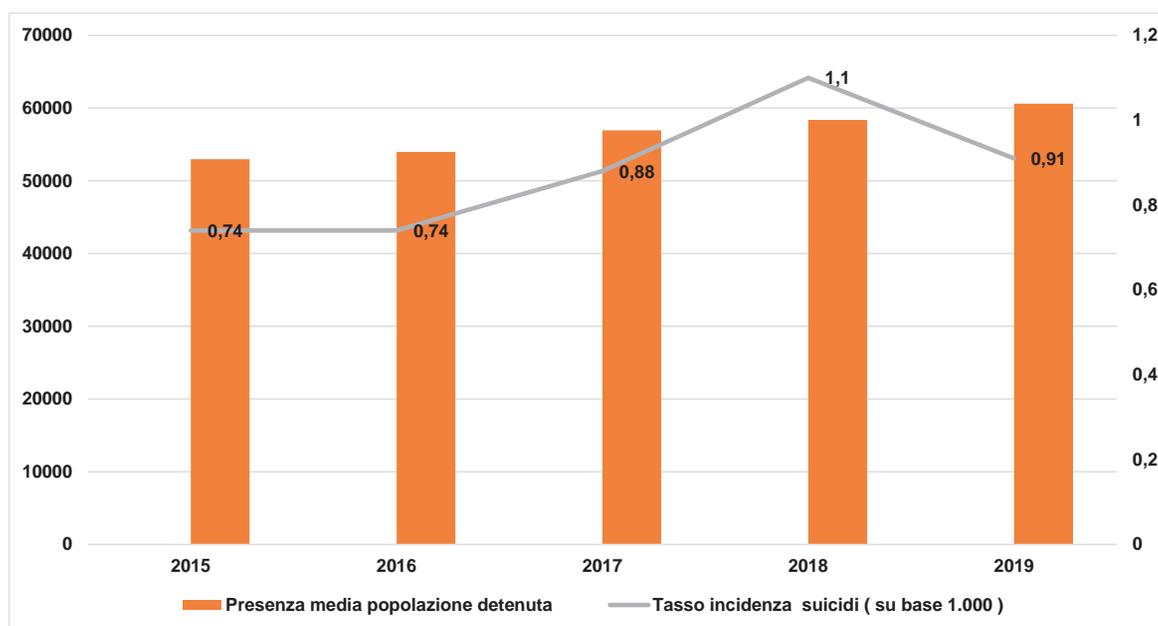
Anno	Presenza media popolazione detenuta	Suicidi	Tasso di incidenza dei suicidi (su base 1.000)
2015	52.966	39	0,74
2016	53.984	40	0,74
2017	56.946	50	0,88
2018	58.372	64	1,1
2019	60.610	55	0,91

* Dati al 31.12

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.17 - Tasso d'incidenza dei suicidi sulla presenza media della popolazione detenuta - Storico anni 2015-2019*



* Dati al 31.12

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.15 - Decessi in carcere - Periodo storico anni 2015-2020

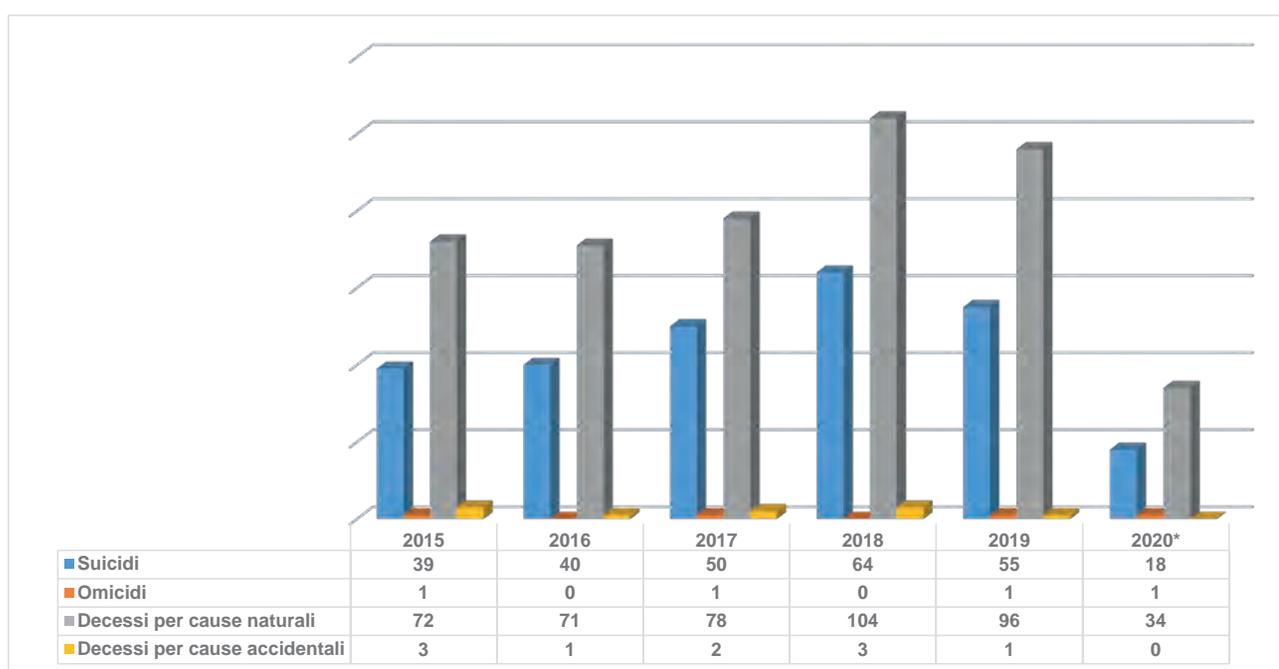
Anno	Suicidi	Omicidi	Decessi per cause naturali	Decessi per cause accidentali
2015	39	1	72	3
2016	40	0	71	1
2017	50	1	78	2
2018	64	0	104	3
2019	55	1	96	1
2020*	18	1	34	0

* Dati al 30.4.2020

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.18 - Decessi in carcere - Periodo storico anni 2015-2020



* Dati al 30.4.2020

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.16 - Manifestazioni di protesta collettiva - Atti turbativi dell'ordine e della sicurezza avvenuti negli Istituti penitenziari dal 1.3.2020 al 20.4.2020

Proveditorato regionale	Istituto	Atti turbativi	Persone coinvolte	Personale di Polizia penitenziaria intervenuto	Detenuti feriti	Decessi detenuti	Feriti personale Polizia penitenziaria	Danni causati	Stima dei danni in euro
Campania	Carinola - Casa circondariale	2	188	56	-	-	-	Si	10.000
	Napoli "Poggioreale" - Casa circondariale	2	439	85	-	-	-	No	-
	Santa Maria C.V. Casa circondariale	3	267	266	-	-	-	Si	40.000
Emilia Romagna - Marche	Piacenza - Casa circondariale	1	35	71	-	-	-	No	-
Lazio - Abruzzo - Molise	Campobasso - Casa circondariale	1	4	10	-	-	-	No	-
	Cassino - Casa circondariale	1	15	10	-	-	-	No	-
	Roma "Regina Coeli" - Casa circondariale	1	483	191	-	-	-	Si	500.000
	Velletri - Casa circondariale	1	295	144	-	-	-	Si	700.000
	Viterbo - Casa circondariale	1	150	25	-	-	-	No	-
	Sulmona - Casa reclusione	1	3	2	-	-	-	No	-
Lombardia	Bergamo - Casa circondariale	2	111	160	-	-	-	No	-
	Como - Casa circondariale	2	780	150	-	-	2	No	-
	Mantova - Casa circondariale	1	20	35	-	-	-	No	-
	Pavia - Casa circondariale	1	340	203	-	-	3	Si	500.000
	Milano "Opera" - Casa reclusione	2	407	367	18	-	18	Si	500.000
Piemonte - Liguria - Valle d'Aosta	Alessandria - Casa reclusione	2	19	82	7	-	2	No	-
	La Spezia - Casa reclusione	1	180	63	-	-	-	No	-
	Torino "Le Vallette" - Casa circondariale	1	41	50	-	-	-	No	-
Puglia - Basilicata	Bari - Casa circondariale	1	76	125	-	-	-	Si	50.000
	Trani - Casa circondariale	1	265	47	-	-	-	Si	50.000
Sardegna	Cagliari - Casa circondariale	1	360	43	-	-	-	No	-
Sicilia	Catania "Piazza Lanza" - Casa circondariale	1	75	93	-	-	-	No	-
	Palermo "Ucciardone" - Casa reclusione	1	103	136	-	-	-	No	-
	Trapani - Casa circondariale	1	222	12	-	-	-	No	-
Toscana - Umbria	Firenze "Sollicciano" - Casa circondariale	1	80	100	-	-	-	Si	50.000
	Livorno - Casa circondariale	1	4	4	-	-	-	No	-
	Massa Marittima - Casa circondariale	1	6	10	-	-	-	Si	6.000
	Pisa - Casa circondariale	1	100	19	2	-	4	Si	4.000
	Prato - Casa circondariale	1	270	165	-	-	-	Si	60.000
Veneto - Friuli V.G. - Trentino A.A.	Udine - Casa circondariale	1	54	40	-	-	-	No	-
	Venezia "Maggiore" - Casa circondariale	1	240	105	3	-	-	Si	50.000
	Vicenza - Casa circondariale	1	10	15	-	-	-	No	-
	Padova - Casa reclusione	1	4	7	-	-	-	No	-
Totale		41	5.646	2.891	30	-	29		2.520.000

Elaborazione dati a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.17 - Rivolte avvenute negli Istituti penitenziari dal 1.3.2020 al 20.4.2020

Proveditorato regionale	Istituto coinvolto	Rivolte	Persone coinvolte	Personale di Polizia penitenziaria e altre forze intervenuti	Detenuti feriti	Decessi detenuti	Feriti personale Polizia penitenziaria	Danni causati	Stima dei danni in euro
Campania	Salerno - Casa circondariale	1	24	189	-	-	6	SI	500.000
	Napoli "Poggioreale" - Casa circondariale	1	900	544	51	-	52	SI	1.700.000
Emilia Romagna - Marche	Ferrara - Casa circondariale	2	30	123	-	-	1	SI	50.000
	Reggio Emilia - Casa circondariale	2	250	124	1	-	-	SI	50.000
	Bologna - Casa circondariale	1	463	353	-	1	2	SI	500.000
	Modena - Casa circondariale	1	145	276	8	9*	26	SI	1.700.000
Lazio - Abruzzo - Molise	Frosinone - Casa circondariale	1	95	182	-	-	-	SI	800.000
	Rieti - Casa circondariale N.C.	1	85	106	-	3	-	SI	1.300.000
	Isernia - Casa circondariale	1	24	30	-	-	-	SI	300.000
	Roma "Rebibbia" - Casa circondariale N.C.	1	500	232	-	-	7	SI	400.000
Lombardia	Cremona - Casa circondariale	1	96	79	1	-	3	SI	50.000
Milano "San Vittore" - Casa circondariale	1	700	220	3	-	-	SI	1.100.000	
Piemonte - Liguria - Valle d'Aosta	Alessandria - Casa reclusione	1	30	112	-	-*	1	SI	200.000
Puglia- Basilicata	Matera - Casa circondariale	1	15	48	2	-	-	No	-
	Foggia - Casa circondariale	1	440	188	1	-	-	SI	600.000
	Melfi - Casa circondariale	1	181	85	-	-	-	No	-
Sicilia	Termini Imerese - Casa circondariale	1	16	39	-	-	-	No	-
	Siracusa - Casa circondariale	1	191	211	2	-	-	SI	350.000
	Palermo "Pagliarelli" - Casa circondariale	1	50	120	-	-	-	SI	75.000
	Trapani - Casa circondariale	1	370	206	-	-	-	SI	420.000
Veneto - Friuli V.G. - Trentino A.A.	Padova - Casa reclusione	1	60	100	-	-	9	SI	50.000
Totale		23	4.665	3.567	69	13	107		9.745.000

* Nella Casa circondariale di Modena sono deceduti 5 detenuti, altri 4 coinvolti nella stessa rivolta sono deceduti dopo il trasferimento dalla C.c. di Modena alla C.r. di Alessandria, C.c. di Ascoli Piceno, I.I. P.P. di Parma e C.c. di Verona.

Elaborazione dati a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.18 - Andamento positività Covid-19* - Rilevazione dal 1.4.2020 al 3.5.2020

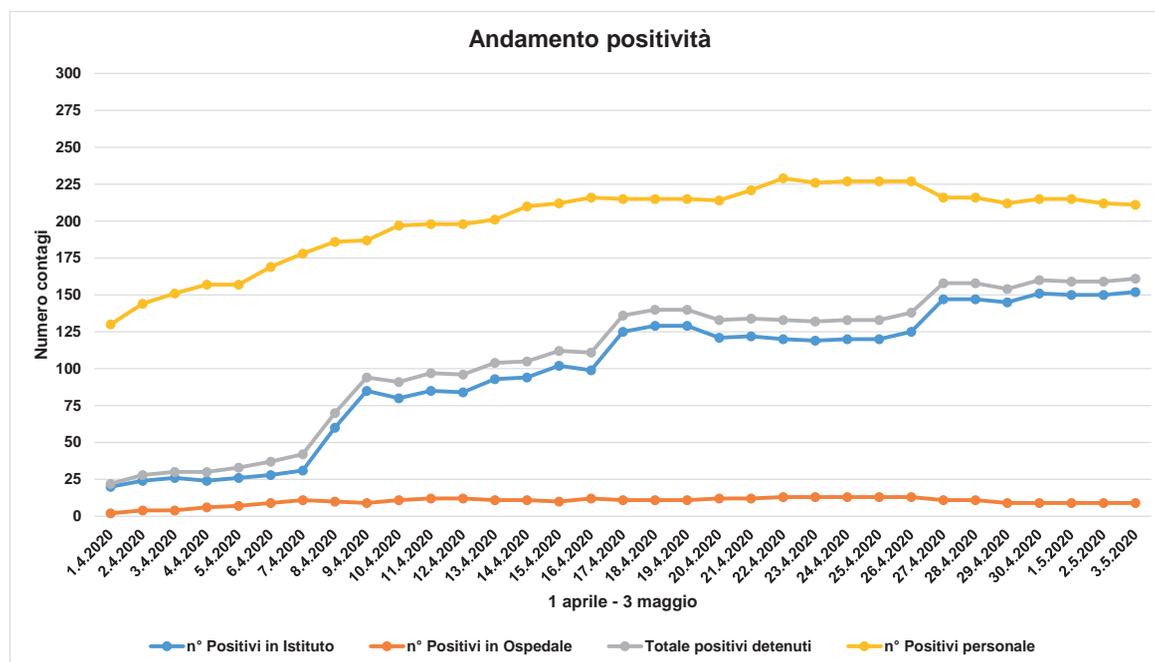
Data	n° Positivi in Istituto	n° Positivi in Ospedale	Totale positivi detenuti	n° Positivi personale
1.4.2020	20	2	22	130
2.4.2020	24	4	28	144
3.4.2020	26	4	30	151
4.4.2020	24	6	30	157
5.4.2020	26	7	33	157
6.4.2020	28	9	37	169
7.4.2020	31	11	42	178
8.4.2020	60	10	70	186
9.4.2020	85	9	94	187
10.4.2020	80	11	91	197
11.4.2020	85	12	97	198
12.4.2020	84	12	96	198
13.4.2020	93	11	104	201
14.4.2020	94	11	105	210
15.4.2020	102	10	112	212
16.4.2020	99	12	111	216
17.4.2020	125	11	136	215
18.4.2020	129	11	140	215
19.4.2020	129	11	140	215
20.4.2020	121	12	133	214
21.4.2020	122	12	134	221
22.4.2020	120	13	133	229
23.4.2020	119	13	132	226
24.4.2020	120	13	133	227
25.4.2020	120	13	133	227
26.4.2020	125	13	138	227
27.4.2020	147	11	158	216
28.4.2020	147	11	158	216
29.4.2020	145	9	154	212
30.4.2020	151	9	160	215
1.5.2020	150	9	159	215
2.5.2020	150	9	159	212
3.5.2020	152	9	161	211

*I dati considerano gli effettivi positivi Covid.19

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.19 - Andamento positività Covid-19 - Rilevazione dal 1.4.2020 al 3.5.2020



Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

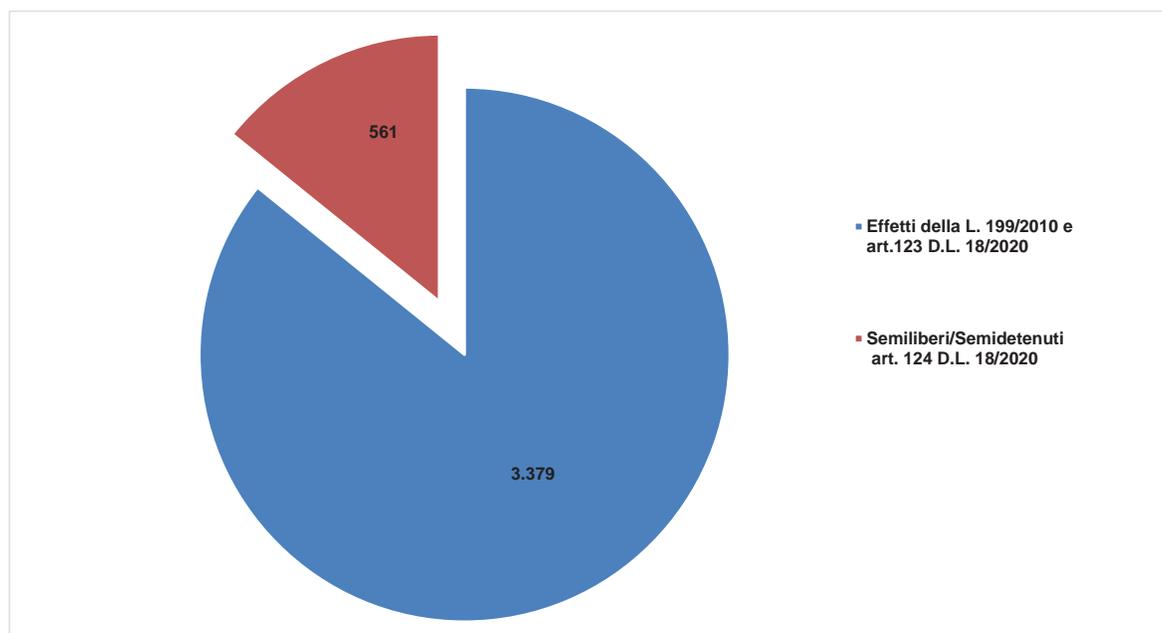
Tabella 3.19 - Uscite per emergenza Covid-19 (Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18)

Periodo di rilevazione dal 13.3.2020 al 20.5.2020	Effetti della L. 199/2010 e art.123 D.L. 18/2020		Semiliberi/Semidetenuti art. 124 D.L. 18/2020
	Senza braccialetto n. 2.404	Con braccialetto n. 975	n. 561

Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

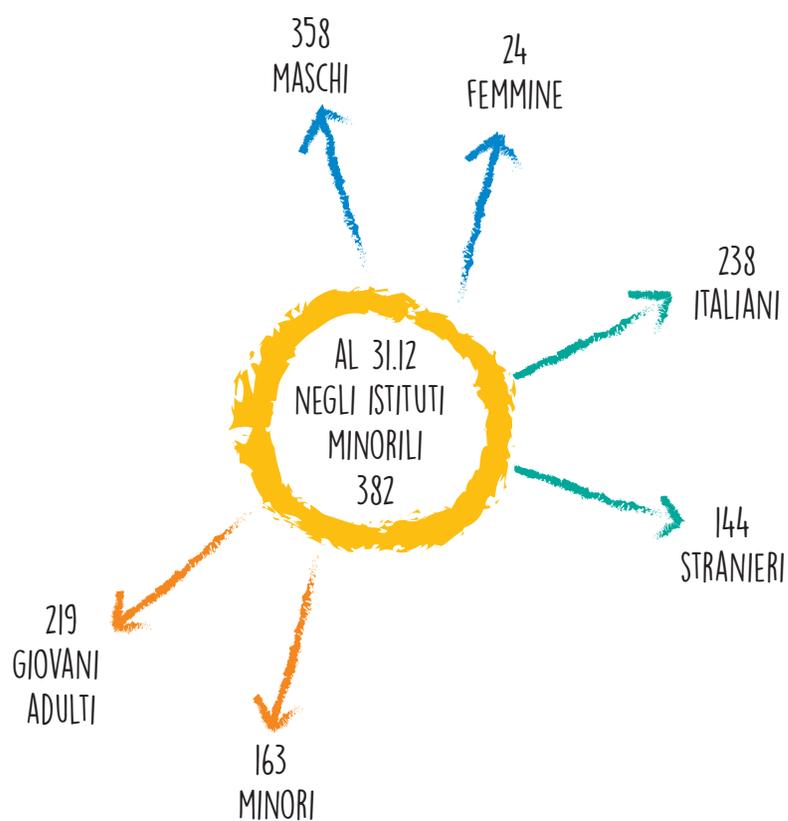
Grafico 3.20 - Uscite per emergenza Covid-19 (Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18)



Fonte: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

2019



ALTRI 1069 OSPITATI IN COMUNITÀ
2306 IN CASA PER MESSA ALLA
PROVA O MISURA DI PRESCRIZIONE E/O PERMANENZA

L'ANNO PRECEDENTE 448 NEGLI ISTITUTI MINORILI,
986 OSPITATI IN COMUNITÀ E 2131 QUELLI IN CASA

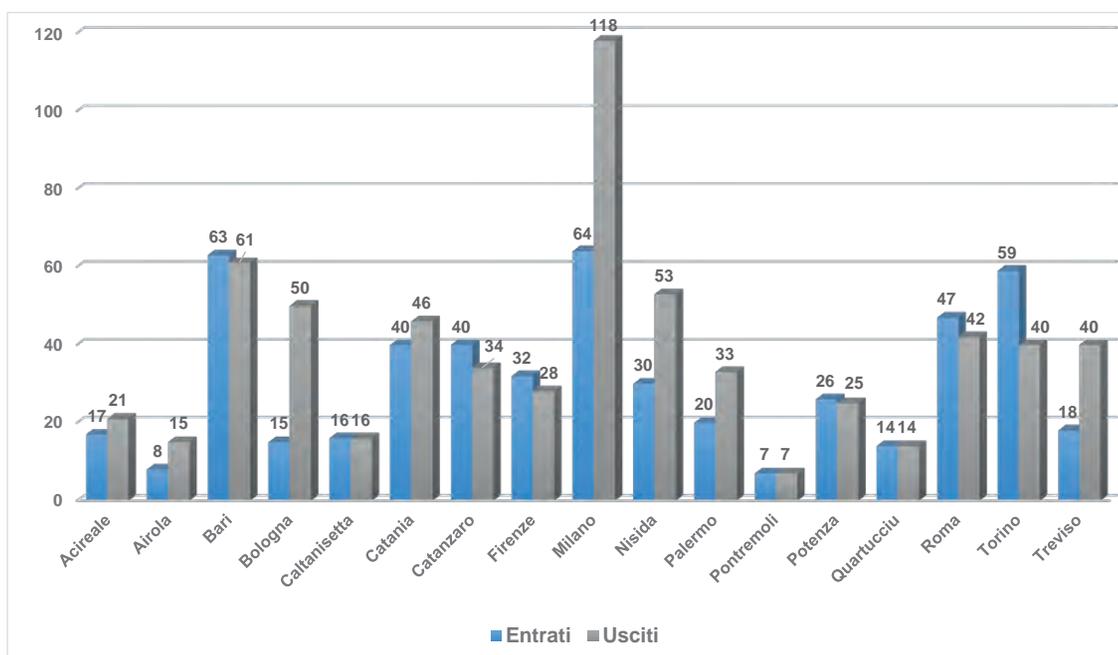
Tabella 3.20 - Movimenti trasferiti negli Istituti penali per minorenni (Ipm) - Anno 2019

Istituto Penitenziario minorile (Ipm)	Entrati		Usciti	
	Da Istituti Adulti	Da altri Ipm	Trasferiti ad altri Ipm	Trasferiti circuito adulti
Acireale	0	17	18	3
Airola	0	8	9	6
Bari	2	61	48	13
Bologna	1	14	36	14
Caltanissetta	0	16	11	5
Catania	2	38	36	10
Catanzaro	0	40	32	2
Firenze	0	32	23	5
Milano	0	64	108	10
Nisida	2	28	36	17
Palermo	0	20	26	7
Pontremoli	0	7	4	3
Potenza	0	26	22	3
Quartucciu	0	14	14	0
Roma	3	44	33	9
Torino	3	56	27	13
Treviso	0	18	34	6

Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.21 - Movimenti trasferiti negli Istituti penali per minorenni - Anno 2019



Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

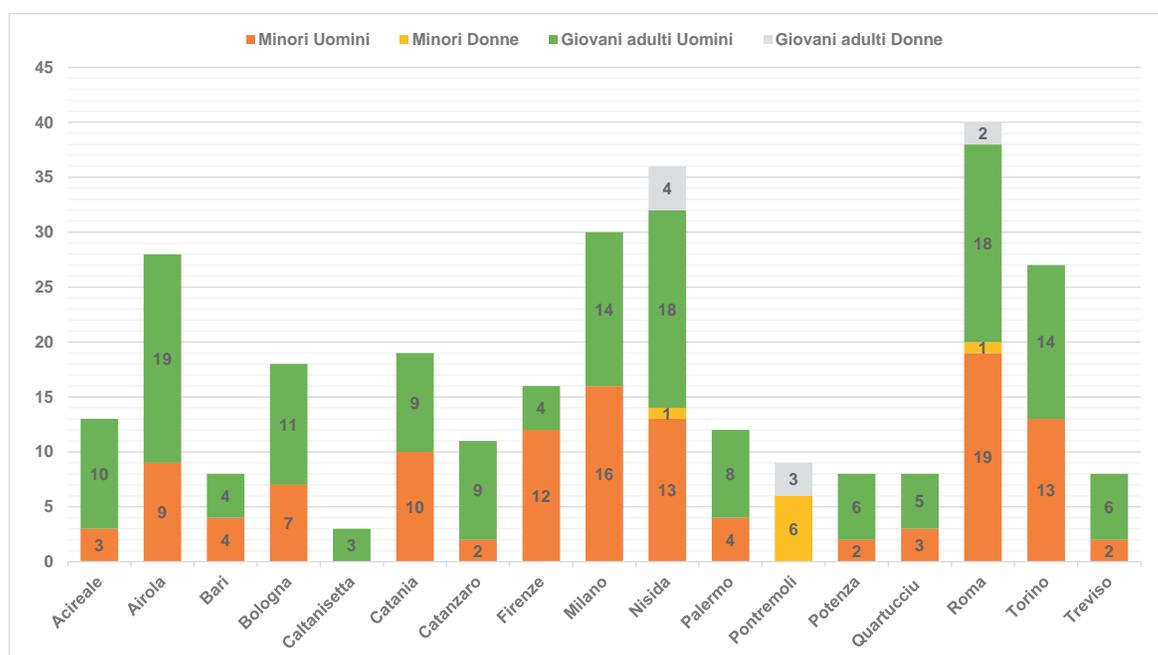
PRIMI MESI 2020

Tabella 3.21 - Tipologia presenti negli Istituti penali per minorenni - Dati al 30.4.2020

Istituti Penali Minorenni (Ipm)	Minori		Giovani adulti	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Acireale	3	0	10	0
Airola	9	0	19	0
Bari	4	0	4	0
Bologna	7	0	11	0
Caltanissetta	0	0	3	0
Catania	10	0	9	0
Catanzaro	2	0	9	0
Firenze	12	0	4	0
Milano	16	0	14	0
Nisida	13	1	18	4
Palermo	4	0	8	0
Pontremoli	0	6	0	3
Potenza	2	0	6	0
Quartucciu	3	0	5	0
Roma	19	1	18	2
Torino	13	0	14	0
Treviso	2	0	6	0
Totale	119	8	158	9

Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.22 - Tipologia presenti negli Istituti penali per minorenni - Dati al 30.4.2020



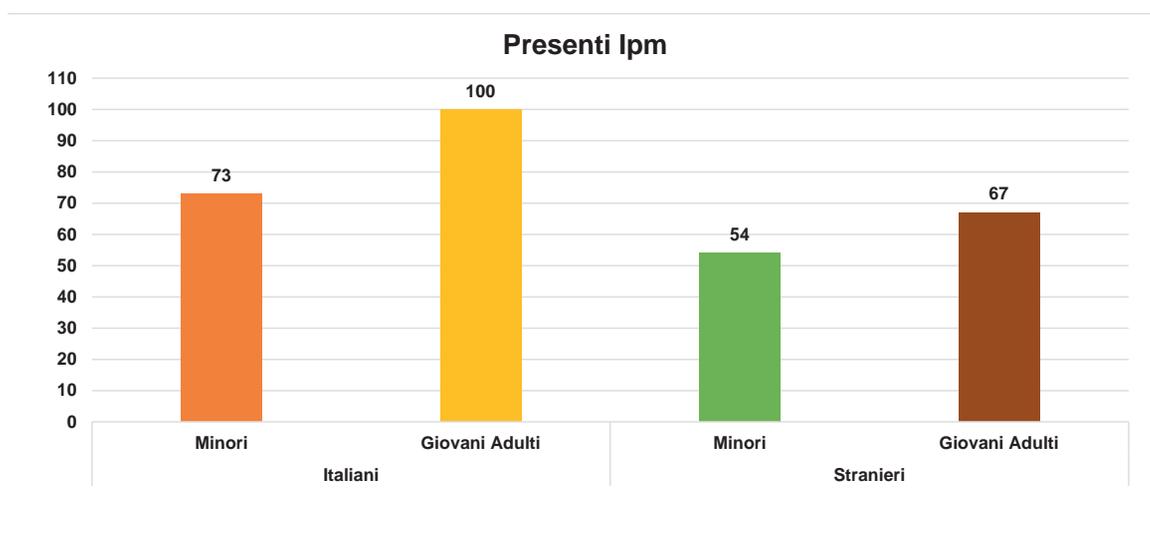
Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.22 - Nazionalità dei presenti negli Istituti penali per minorenni - Dati al 30.4.2020

Istituti Penali Minorenni (Ipm)	Italiani		Stranieri	
	Minori	Giovani Adulti	Minori	Giovani Adulti
Acireale	1	6	2	4
Airola	7	15	2	4
Bari	2	2	2	2
Bologna	2	7	5	4
Caltanissetta	0	2	0	1
Catania	8	5	2	4
Catanzaro	1	5	1	4
Firenze	6	1	6	3
Milano	7	4	9	10
Nisida	12	19	2	3
Palermo	2	7	2	1
Pontremoli	5	2	1	1
Potenza	1	2	1	4
Quartucciu	2	3	1	2
Roma	10	10	10	10
Torino	6	7	7	7
Treviso	1	3	1	3
Totale	73	100	54	67

Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità -
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.23 - Nazionalità presenti negli Istituti penali per minorenni - Dati al 30.4.2020



Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.23 - Movimenti ingressi e uscite Istituti penali minorenni - Storico 2018-2020*

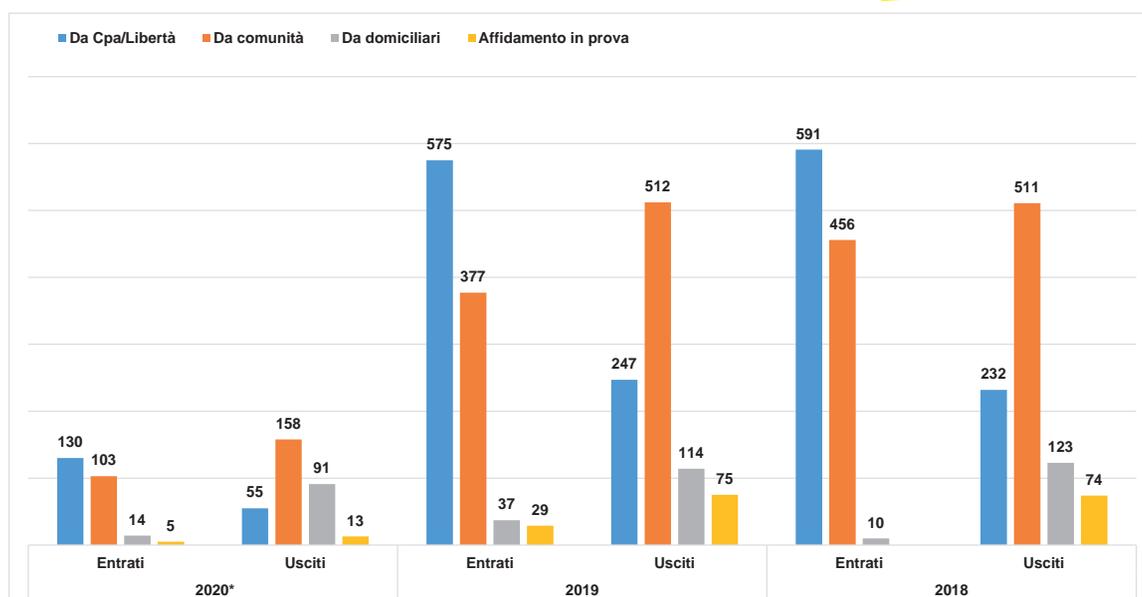
Periodo	Movimenti	Da Cpa/Libertà	Da comunità	Da domiciliari	Affidamento in prova	Totale nazionale
2020*	Entrati	130	103	14	5	252
	Usciti	55	158	91	13	317
2019	Entrati	575	377	37	29	1018
	Usciti	247	512	114	75	948
2018	Entrati	591	456	10	0	1057
	Usciti	232	511	123	74	940

* Dati al 30.4.2020

Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità

Elaborazione a cura del Garante nazionale-Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.24 - Movimenti ingressi e uscite Istituti penali minorenni - Storico 2018-2020*



* Dati al 30.4.2020

Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.24 - Tipologia eventi critici Istituti penali per minorenni - Anni 2019-2020*

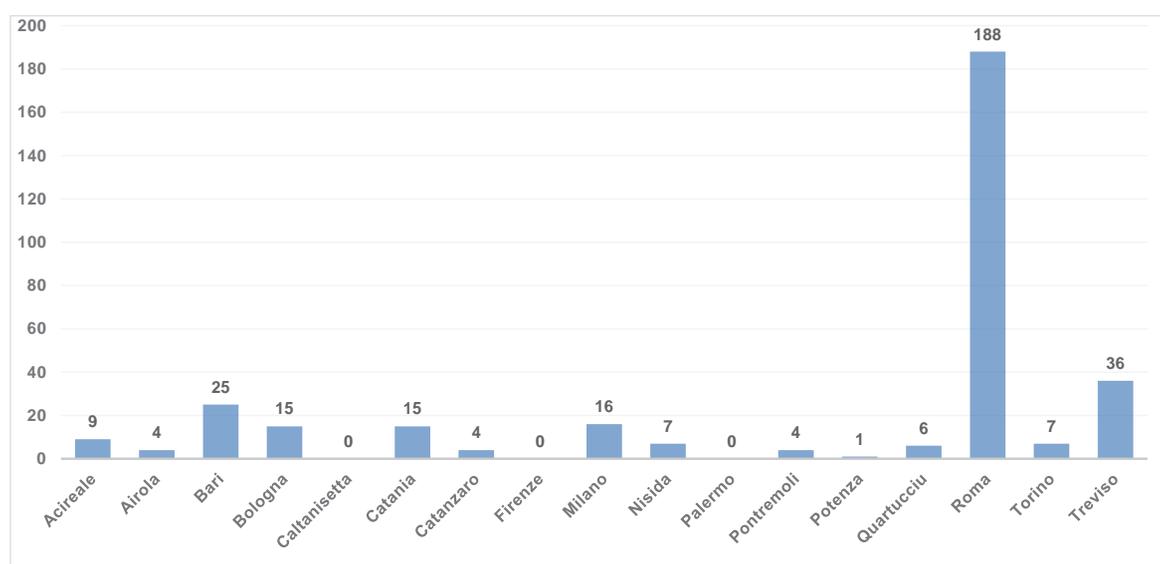
Istituto penale minorile (Ipm)	Autolesionismo	Tentato suicidio	Evasione	Azione violenta
Acireale	1	0	1	7
Airola	3	0	1	0
Bari	1	0	1	23
Bologna	0	0	0	15
Caltanissetta	0	0	0	0
Catania	4	1	3	7
Catanzaro	2	0	2	0
Firenze	0	0	0	0
Milano	4	0	2	10
Nisida	1	0	6	0
Palermo	0	0	0	0
Pontremoli	1	0	3	0
Potenza	0	0	1	0
Quartucciu	1	1	0	4
Roma	158	6	0	24
Torino	3	0	4	0
Treviso	28	1	1	6
Totale	207	9	25	96
Totale anno 2020*	39	5	0	14

* Dati al 30.4.2020

Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

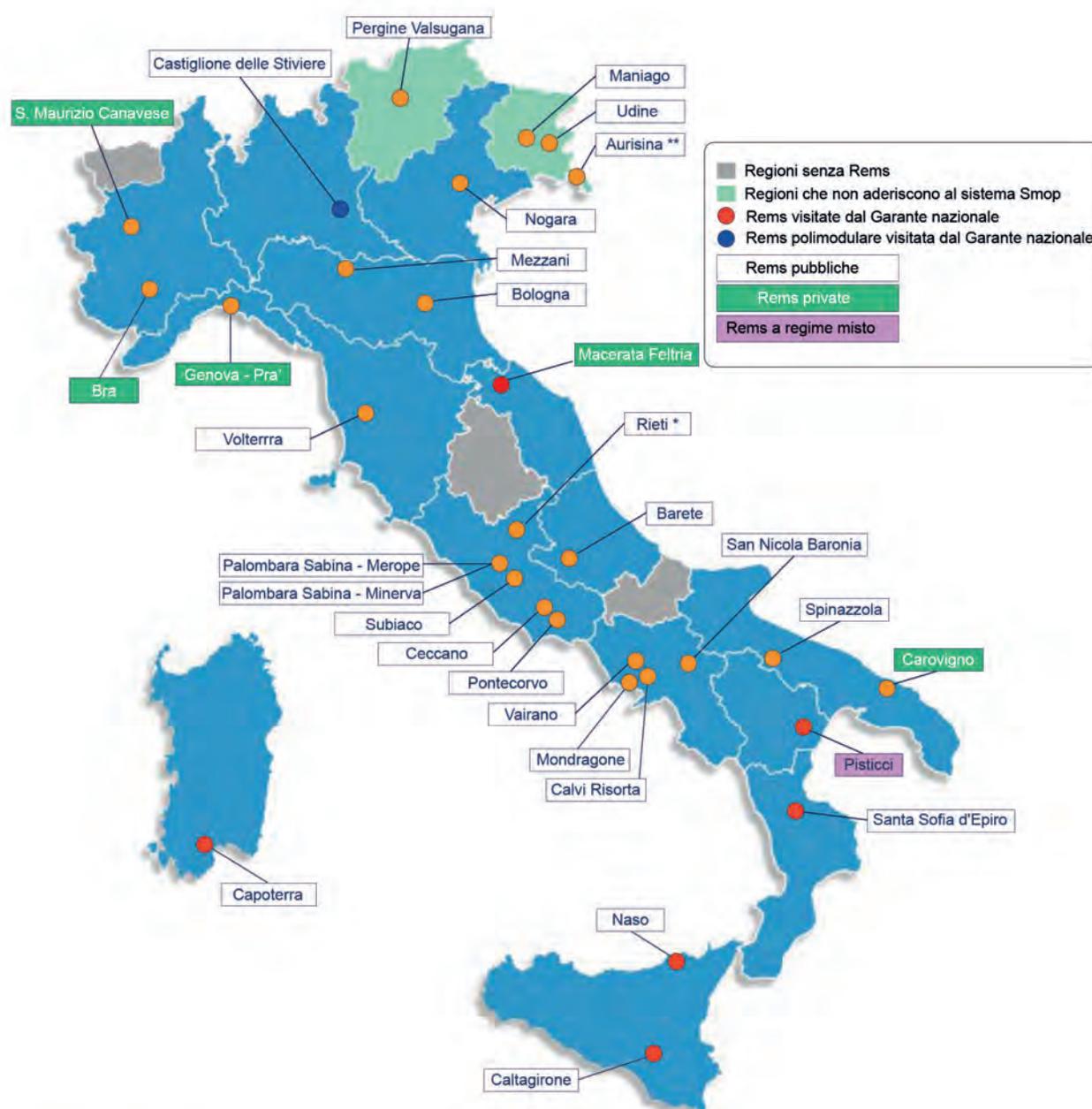
Grafico 3.25 - Eventi critici Istituti penali per minorenni - Anno 2019



Fonte: Dipartimento Giustizia minorile e di comunità

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Mappa 4.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)



* Rems di prossima apertura

** Rems chiusa per ristrutturazione

Fonte: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop); Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Tabella 4.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems) [31]

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 Badesse	Macerata Feltria (PU)	Marche
Rieti **	Rieti	Lazio
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

* Chiusa per ristrutturazione al momento della rilevazione

** Rems ancora inattiva, apertura prevista entro anno 2020

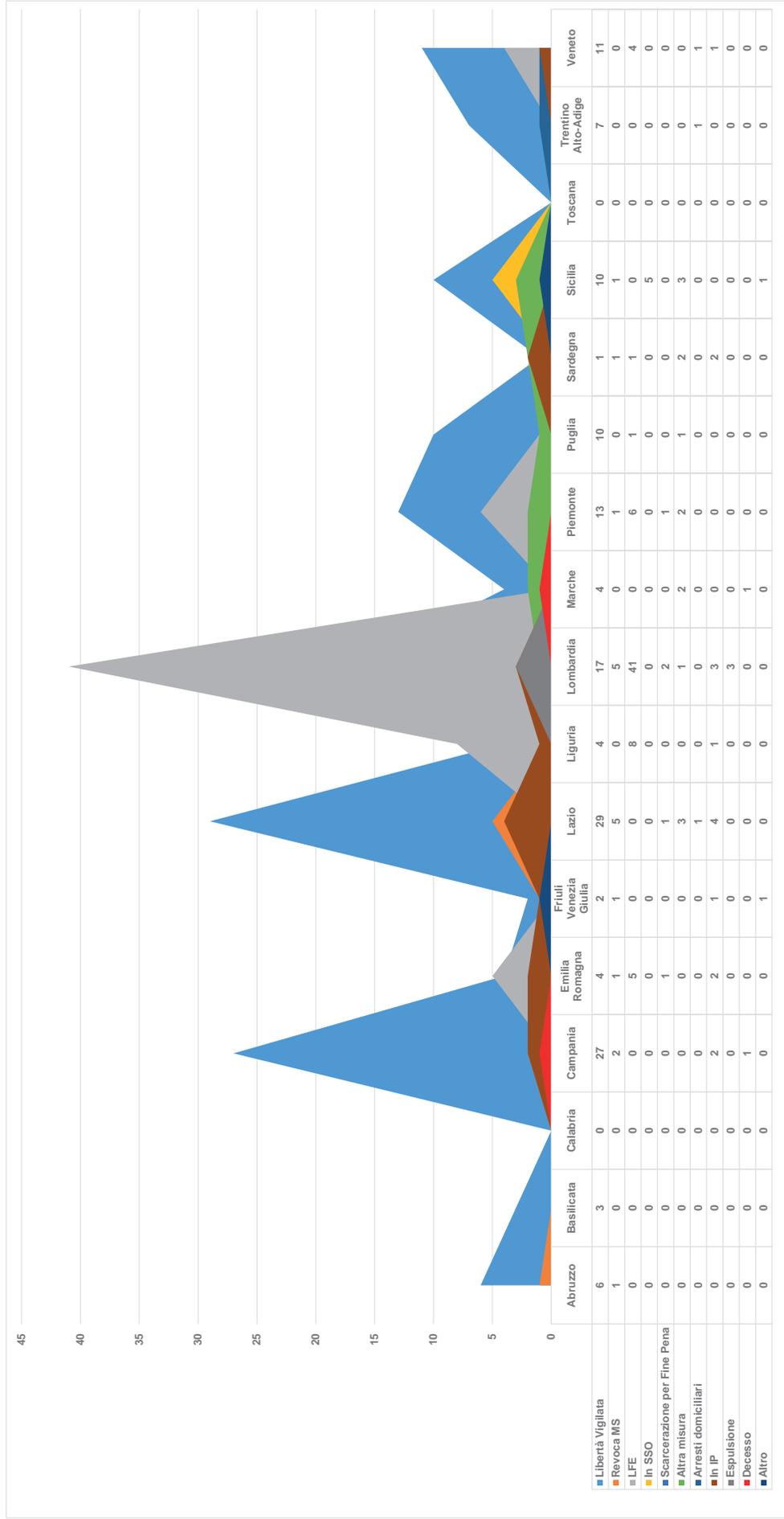
Fonte: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop)
Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Tabella 4.2 - Distribuzione regionale ingressi e uscite ospiti in Rems - Anni 2017-2019

Regione	2017		2018		2019	
	Ingressi	Uscite	Ingressi	Uscite	Ingressi	Uscite
Abruzzo	18	8	13	14	7	7
Basilicata	6	5	4	4	3	3
Calabria	5	---	3	1	---	---
Campania	41	49	38	36	24	32
Emilia Romagna	12	13	13	14	13	13
Friuli Venezia Giulia	6	6	4	2	6	5
Lazio	45	48	44	44	36	43
Liguria	32	12	11	11	12	13
Lombardia	88	79	92	70	78	72
Marche	10	8	10	11	12	7
Piemonte	21	19	21	21	21	23
Puglia	17	22	14	18	14	12
Sardegna	6	7	6	7	7	7
Sicilia	25	16	32	26	25	20
Toscana	16	8	2	1	---	---
Trentino Alto-Adige	6	6	8	8	6	8
Veneto	19	18	10	12	12	17
Totale	373	324	325	300	276	282

Fonte: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop)
Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Grafico 4.1 - Numero dimissioni Rems e relative motivazioni - Anno 2019



Fonte: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop) Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Tabella 4.3 - Revoca misura in Rems e reingresso (misura provvisoria/definitiva)

Tempo reingresso	2017			2018			2019		
	Revoca della misura	Nuova misura di sicurezza		Revoca della misura	Nuova misura di sicurezza		Revoca della misura	Nuova misura di sicurezza	
		Provvisoria	Definitiva		Provvisoria	Definitiva		Provvisoria	Definitiva
Entro 6 mesi	8	1	1	8	---	1	9	1	---
Entro 12 mesi	12	1	2	12	1	1	8	2	4
Totale	20	3		20	3		17	7	

Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop)
Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Tabella 4.4 - Durata media nell'anno del ricovero in Rems (in giorni) - Anni 2017-2019

REGIONE	2017	2018	2019
Abruzzo	199	214	273
Basilicata	300	280	320
Calabria	312	327	365
Campania	202	201	210
Emilia Romagna	215	194	206
Friuli Venezia Giulia	141	290	222
Lazio	242	230	234
Liguria	107	122	195
Lombardia	222	240	236
Marche	252	239	181
Piemonte	225	229	232
Puglia	199	230	274
Sardegna	249	245	255
Sicilia	216	224	259
Toscana	230	350	365
Trentino Alto-Adige	224	197	212
Veneto	211	281	261
Totale	312	341	358

Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop)
Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

2020

Tabella 4.5 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per classe d'età e sesso - Rilevazione al 31.1.2020

Regione	Fascia d'età										Totale		
	18-25		26-35		36-45		46-55		56-65			> 65	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini		Donne	Uomini
Abruzzo	-	1	1	6	1	4	-	4	-	-	-	-	17
Basilicata	-	-	1	1	-	2	-	4	-	1	-	1	10
Calabria	-	3	-	5	-	6	-	4	-	2	-	1	21
Campania	-	4	-	6	-	14	1	17	-	4	-	-	46
Emilia Romagna	-	3	-	5	2	4	2	4	-	1	-	-	21
Friuli Venezia Giulia	-	1	-	1	-	1	-	1	1	-	-	-	5
Lazio	1	2	-	21	4	16	4	19	1	4	1	-	73
Liguria	-	3	-	7	-	2	1	4	-	2	-	1	20
Lombardia	-	21	4	47	10	34	2	29	1	8	1	1	158
Marche	1	2	-	7	2	7	-	4	-	2	-	-	25
Piemonte	1	6	-	7	-	10	1	6	-	3	-	1	35
Puglia	-	1	1	8	1	11	-	16	-	-	-	1	39
Sardegna	-	4	-	1	-	4	1	5	-	2	-	-	17
Sicilia	2	1	3	8	7	12	3	9	1	6	2	1	55
Toscana	1	3	-	7	-	4	1	9	-	3	-	-	28
Trentino Alto-Adige	-	1	-	5	-	1	1	2	-	-	-	-	10
Veneto	-	3	-	8	-	9	2	8	1	5	-	-	36
Totale	6	59	10	150	27	141	19	145	5	43	4	7	616

Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop)
Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Tabella 4.6 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per posizione giuridica - Rilevazione al 31.1.2020

Regione	Misura di sicurezza definitiva			Misura di sicurezza provvisoria	Casi di sospensione o di trasformazione della misura di sicurezza
	Art. 222 c.p.	Art. 219 c.p.	Totale		
	Art. 206 c.p.	Art. 212 c.p.			
Abruzzo	2	-	2	15	-
Basilicata	3	7	10	-	-
Calabria	5	4	9	12	-
Campania	19	-	19	26	1
Emilia Romagna	4	3	7	14	-
Friuli Venezia Giulia	4	-	4	1	-
Lazio	38	3	41	31	-
Liguria	3	4	7	6	7
Lombardia	76	41	117	42	-
Marche	6	8	14	6	5
Piemonte	5	14	19	13	3
Puglia	17	-	17	22	-
Sardegna	13	-	13	4	-
Sicilia	22	-	22	33	-
Toscana	15	3	18	10	-
Trentino Alto-Adige	5	3	8	2	-
Veneto	20	-	20	16	-
Totale	257	90	347	253	16

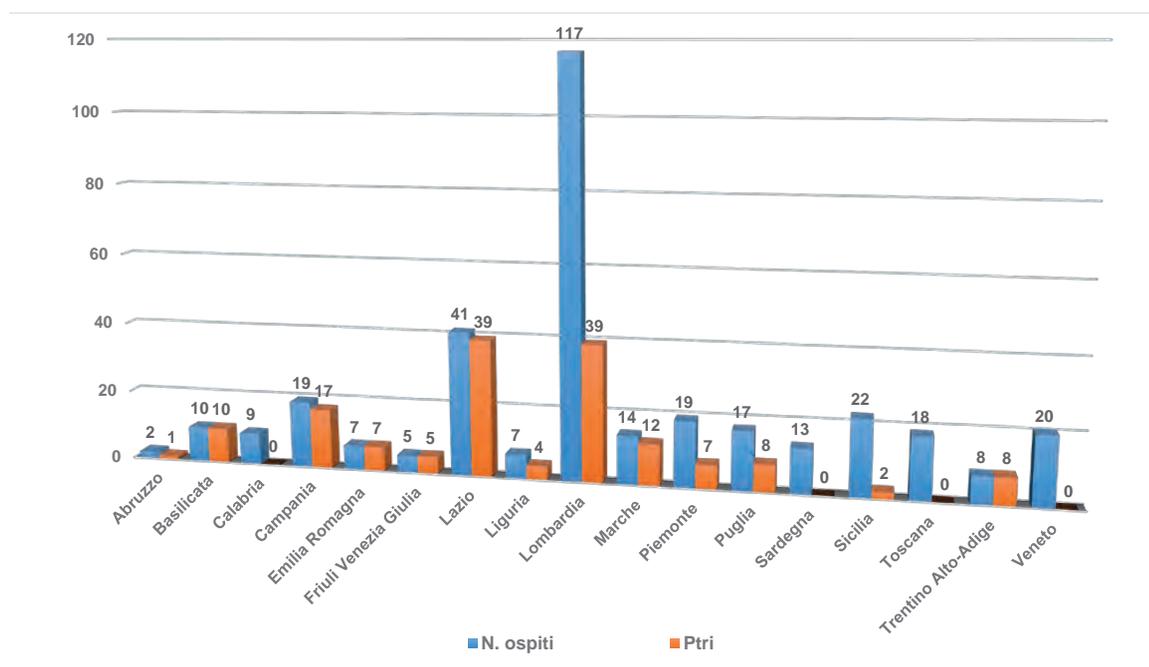
Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop)
Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Tabella 4.7 - Ospiti in Rems con posizione giuridica definitiva e presenza del Progetto terapeutico riabilitativo individuale (Ptri) - Rilevazione al 31.1.2020

Regione	N. ospiti	Ptri	Ptri %
Abruzzo	2	1	50
Basilicata	10	10	100
Calabria	9	---	---
Campania	19	17	89
Emilia Romagna	7	7	100
Friuli Venezia Giulia	5	5	100
Lazio	41	39	95
Liguria	7	4	57
Lombardia	117	39	33
Marche	14	12	86
Piemonte	19	7	37
Puglia	17	8	47
Sardegna	13	---	---
Sicilia	22	2	9
Toscana	18	---	---
Trentino Alto-Adige	8	8	100
Veneto	20	---	---
Totale	325	136	42

Fonte: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop)
Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Grafico 4.2 - Ospiti in Rems con posizione giuridica definitiva e presenza del Progetto terapeutico riabilitativo individuale (Ptri) - Rilevazione al 31.1.2020



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

Tabella 4.8 - Persone con provvedimenti di applicazione della misura di sicurezza detentiva * - in via provvisoria o in via definitiva - in attesa di ricovero in Rems rilevazione dell'11.2.2020

Regione di residenza	Rems	Tot. persone in attesa	Tot. in attesa presso Istituti penitenziari
Piemonte	San Maurizio Canavese (TO) San Michele Brà (CN)	34	n. 5 provvisori in C.c. Torino "Lorusso e Cutugno"
Lombardia	Sistema Polimodulare REMS provvisorie di Castiglione delle Stiviere (MN)	54	n. 1 provvisorio in C.c. Monza n. 4 provvisori in C.c. Milano San Vittore n. 1 provvisorio in C.c. Foggia n. 1 provvisorio in C.c. Como
Trentino Alto Adige	Polo della Riabilitazione di Pergine (TN)	5	n. 1 definitivo in C.c. Trento
Friuli Venezia Giulia	Aurisina (TS) Maniago (PN) Udine	9	n. 1 provvisorio presso C.c. Trieste n. 1 provvisorio presso C.c. Udine
Veneto	Nogara (VR)	10	n. 1 provvisorio in C.c. Belluno
Liguria	Genova Prà "Villa Caterina"	26	n. 1 definitivo in C.c. Genova "Marassi" n. 1 provvisorio in C.c. Genova "Marassi"
Emilia Romagna	"Casa degli Svizzeri" Bologna "Casale di Mezzani" Parma	27	n. 2 provvisori in C.c. Parma
Toscana	"Padiglione Morel" Ospedale di Volterra (PI)	52	n. 1 definitivo presso C.c. Torino "Lorusso e Cutugno" n. 1 provvisorio in C.c. Firenze "Sollicciano"
Umbria	"Padiglione Morel" Ospedale di Volterra (PI)	5	
Lazio	Pontecorvo (FR) Ceccano (FR) Palombara Sabina (RM) Subiaco (RM)	81	n. 2 provvisori in C.c. Roma Rebibbia n. 9 provvisori in C.c. Roma "Regina Coeli" n. 1 provvisorio presso C.c. F. Roma Rebibbia n. 1 provvisorio presso C.c. Frosinone n. 1 provvisorio presso C.c. Civitavecchia n. 4 provvisori presso C.c. Velletri n. 1 provvisorio presso C.c. Cassino n. 1 provvisorio presso C.c. Viterbo n. 1 provvisorio presso C.c. Perugia n. 2 definitivi in C.c. Roma Rebibbia n. 2 definitivi in C.c. Roma "Regina Coeli"
Marche	Montegrimano Terme (PU)	7	n. 1 provvisorio in C.c. Ancona
Abruzzo	Barete (AQ)	21	n. 1 provvisorio in C.c. Pescara n. 1 provvisorio in C.c. Avezzano
Molise	Barete (AQ)	0	
Campania	Mondragone (CE) San Nicola Baronina (AV) Calvi Risorta (CE) Vairano Patenora (CE)	122	n. 1 definitivo presso C.c. Avellino n. 1 definitivo presso C.c. Salerno n. 2 provvisori presso C.c. Santa Maria Capua Vetere n. 5 provvisori presso C.c. Napoli "Poggioreale" n. 1 provvisorio presso C.P. Napoli "Secondigliano" n. 1 provvisorio presso C.c. Ariano Irpino n. 1 provvisorio presso C.c. Salerno n. 1 provvisorio presso C.c. Milano San Vittore
Puglia	Spinazzola (BT) Carovigno (BR)	38	n. 1 provvisorio in C.c. Lecce
Basilicata	Tinchi - Pisticci (MT)	6	n. 1 definitivo presso C.c. Potenza
Calabria	Santa Sofia d'Epiro (CS)	81	n. 1 definitivo presso C.c. Catanzaro n. 1 provvisorio presso C.c. Castrovillari
Sicilia	Naso (ME) Caltagirone (CT)	125	n. 1 provvisorio in C.c. Palermo Pagliarelli n. 3 provvisori in C.c. Barcellona Pozzo di Gotto n. 2 provvisori presso C.c. Trapani n. 1 provvisorio in C.c. Catania "Piazza Lanza" n. 1 provvisorio presso C.c. Catanzaro n. 1 provvisorio presso C.c. Agrigento
Sardegna	Capoterra (CA)	11	
Totale		714	63

* 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: Dipartimento Amministrazione penitenziaria

Tabella 4.9 - Monitoraggio Covid-19 nelle Rems. Presenze, ingressi, dimissioni, licenza finale di esperimento dal 1.2.2020 al 15.4.2020

Rems	Presenti inizio periodo	Presenti fine periodo	Ingressi	Dimissioni	Persone in LFE
Casa di Cura San Michele - Bra (CN)	17	17	0	0	0
Anton Martin - S.Maurizio Canavese (TO)	20	19	0	0	0
Castiglione Delle Stiviere (MN)	159	159	0	0	0
Pergine Valsugana (TN)	8	8	0	0	0
Nogara (VR)	36	35	4	5	3
Aurisina (TS)*	-	-	-	-	-
Udine (UD)	2	2	0	0	0
Maniago (PN)	2	2	0	0	0
Pra - Genova (GE)	20	20	2	2	2
Bologna (BO)	14	13	0	1	0
Casale di Mezzani (PR)	8	8	0	0	1
Padiglione Morel - Volterra (PI)	29	30	1	0	3
Casa Badesse - Macerata Feltria (PU)	25	25	1	1	0
Rieti (RI)**	-	-	-	-	-
Pontecorvo (FR)	11	11	0	0	0
Ceccano (FR)	16	16	1	1	0
Castore - Subiaco (RM)	16	15	0	1	0
Merope - Palombara Sabina (RM)	15	16	1	0	0
Minerva - Palombara Sabina (RM)	17	17	0	0	0
Barete (AQ)	19	17	3	5	0
Mondragone (CE)	3	3	0	0	0
Calvi Risorta (CE)	20	19	0	1	0
San Nicola Baronia (AV)	20	18	0	2	0
Vairano Patenora (CE)	4	3	0	1	0
Spinazzola (BT)	20	18	0	2	0
Carovigno (BR)	18	18	0	0	0
Pisticci (MT)	10	10	0	0	0
Santa Sofia d'Epiro (CS)	20	18	0	2	0
Caltagirone (CT)	38	38	0	0	0
Naso (ME)	20	20	0	0	0
Capoterra (CA)	16	14	0	2	1
Totali	623	609	13	26	10

* chiusa per ristrutturazione - ** ancora inattiva

Fonte: Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Tabella 4.10 - Monitoraggio Covid-19 nelle Rems. Dati contagio pazienti dal 1.2.2020 al 15.4.2020

Rems	Pazienti positivi		Guariti	Deceduti	Tamponi	Test sierologici
	sintomatici	asintomatici				
Casa di Cura San Michele - Bra (CN)	0	0	0	0	2	0
Anton Martin - S.Maurizio Canavese (TO)	2	0	0	1	30	0
Castiglione Delle Stiviere (MN)	0	11	10	0	900	0
Pergine Valsugana (TN)	0	0	0	0	3	0
Nogara (VR)	0	0	0	0	99	0
Aurisina (TS)*	-	-	-	-	-	-
Udine (UD)	0	0	0	0	0	0
Maniago (PN)	0	0	0	0	0	0
Pra - Genova (GE)	0	0	0	0	0	0
Bologna (BO)	0	0	0	0	1	0
Casale di Mezzani (PR)	0	0	0	0	0	0
Padiglione Morel - Volterra (PI)	0	0	0	0	1	60
Casa Badesse - Macerata Feltria (PU)	0	0	0	0	0	30
Rieti (RI)**	-	-	-	-	-	-
Pontecorvo (FR)	0	0	0	0	1	0
Ceccano (FR)	0	0	0	0	60	0
Castore - Subiaco (RM)	0	0	0	0	0	0
Merope - Palombara Sabina (RM)	0	0	0	0	50	0
Minerva - Palombara Sabina (RM)	0	0	0	0	50	0
Barete (AQ)	0	0	0	0	3	0
Mondragone (CE)	0	0	0	0	0	0
Calvi Risorta (CE)	0	0	0	0	21	0
San Nicola Baronia (AV)	0	0	0	0	0	43
Vairano Patenora (CE)	0	0	0	0	0	0
Spinazzola (BT)	0	0	0	0	0	0
Carovigno (BR)	0	0	0	0	0	0
Pisticci (MT)	0	0	0	0	0	0
Santa Sofia d'Epiro (CS)	0	0	0	0	0	0
Caltagirone (CT)	0	0	0	0	0	0
Naso (ME)	0	0	0	0	0	0
Capoterra (CA)	0	0	0	0	1	0
Totali	2	11	10	1	1.222	133

* chiusa per ristrutturazione - ** ancora inattiva

Fonte: Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Tabella 4.11 - Monitoraggio Covid-19 nelle Rems. Dati contagio operatori dal 1.2.2020 al 15.4.2020

Rems	Totale operatori	Pazienti positivi		Guariti	Deceduti
		sintomatici	asintomatici		
Casa di Cura San Michele - Bra (CN)	34	0	0	0	0
Anton Martin - S.Maurizio Canavese (TO)	33	0	3	3	0
Castiglione Delle Stiviere (MN)	250	n. d.	n. d.	n.d.	0
Pergine Valsugana (TN)	22	0	0	0	0
Nogara (VR)	63	0	0	0	0
Aurisina (TS)*	-	-	-	-	-
Udine (UD)	13	0	0	0	0
Maniago (PN)	12	0	0	0	0
Pra - Genova (GE)	30	0	0	0	0
Bologna (BO)	30	0	0	0	0
Casale di Mezzani (PR)	23	0	0	0	0
Padiglione Morel - Volterra (PI)	60	1	0	0	0
Casa Badesse - Macerata Feltria (PU)	45	0	0	0	0
Rieti (RI)**	-	-	-	-	-
Pontecorvo (FR)	19	0	0	0	0
Ceccano (FR)	19	0	0	0	0
Castore - Subiaco (RM)	28	0	0	0	0
Merope - Palombara Sabina (RM)	26	0	0	0	0
Minerva - Palombara Sabina (RM)	27	0	0	0	0
Barete (AQ)	44	0	0	0	0
Mondragone (CE)	11	0	0	0	0
Calvi Risorta (CE)	42	0	0	0	0
San Nicola Baronia (AV)	43	0	0	0	0
Vairano Patenora (CE)	5	0	0	0	0
Spinazzola (BT)	35	0	0	0	0
Carovigno (BR)	28	0	0	0	0
Pisticci (MT)	33	0	0	0	0
Santa Sofia d'Epiro (CS)	35	0	0	0	0
Caltagirone (CT)	71	0	0	0	0
Naso (ME)	37	0	0	0	0
Capoterra (CA)	40	0	0	0	0
Totali	1.158	1	3	3	0

n.d. = dato non disponibile

* chiusa per ristrutturazione - ** ancora inattiva

Fonte: Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute -

Tabella 4.12 - Monitoraggio Covid-19 nelle Rems. Isolamento dal 1.2.2020 al 15.4.2020

Rems	Stanze di isolamento (solo stanze singole)	Ore di accesso all'aria degli isolati	Persone isolate
Anton Martin - S.Maurizio Canavese (TO)	2	0	4
Castiglione Delle Stiviere (MN)	2	0	11
Pergine Valsugana (TN)	1	12	1
Nogara (VR)	2	0	0
Aurisina (TS)*	-	-	-
Udine (UD)	1	0	0
Maniago (PN)	0	0	0
Pra - Genova (GE)	1	0	0
Bologna (BO)	1	0	0
Casale di Mezzani (PR)	1	0	0
Padiglione Morel - Volterra (PI)	0	0	0
Casa Badesse - Macerata Feltria (PU)	3	0	0
Rieti (RI)**	-	-	-
Pontecorvo (FR)	1	0	0
Ceccano (FR)	2	0	1
Castore - Subiaco (RM)	1	0	0
Merope - Palombara Sabina (RM)	1	1	1
Minerva - Palombara Sabina (RM)	1	0	0
Barete (AQ)	0	0	0
Mondragone (CE)	1	0	0
Calvi Risorta (CE)	2	0	0
San Nicola Baronia (AV)	1	0	0
Vairano Patenora (CE)	1	0	0
Spinazzola (BT)	2	0	0
Carovigno (BR)	1	0	0
Pisticci (MT)	1	0	0
Santa Sofia d'Epiro (CS)	1	0	0
Caltagirone (CT)	2	0	0
Naso (ME)	1	0	0
Capoterra (CA)	1	0	1
Totali	35	14	21

n.d. = dato non disponibile

* chiusa per ristrutturazione - ** ancora inattiva

Fonte: Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute -

Tabella 4.13 - Misure adottate dalle Rems per fronteggiare l'emergenza Covid-19

Rems	Visite dei parenti	Colloqui telefonici	Attività riabilitative interne	Utilizzo spazi esterni	Uscite trattamentali	Visite mediche esterne
Casa di Cura San Michele - Bra (CN)	Sospese	Incrementati	Incrementate	Fruizione invariata	Sospese	N.D.
Anton Martin - S.Maurizio Canavese (TO)	Sospese	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione invariata aumentate le attività all'aperto	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Castiglione delle Stiviere (MN)	Sospese	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione aumentata	Sospese	N.D.
Pergine Valsugana (TN)	Sospese tranne eccezioni	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione aumentata	Sospese tranne eccezioni	Solo visite urgenti e indifferibili
Nogara (VR)	Sospese	Incrementati	N.D.	Fruizione invariata	Sospese	N.D.
Aurisina (TS)*						
Udine (UD)	Invariate con DPI	Invariati	Invariate	Fruizione invariata	Sospese	N.D.
Maniago (PN)	Sospese	Invariati	Invariate	Fruizione invariata	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Pra - Genova (GE)	Sospese tranne eccezioni	Incrementati	Incrementate	Fruizione invariata aumentate le attività all'aperto	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Bologna (BO)	Sospese	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione invariata	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Casale di Mezzani (PR)	Sospese tranne eccezioni	Invariati	N.D.	Fruizione libera	N.D.	N.D.
Padiglione Morel - Volterra (PI)	Sospese	Incrementati	Incrementate	Fruizione libera	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Casa Badesse - Macerata Feltria (PU)	Sospese tranne eccezioni	Invariati	N.D.	Fruizione invariata	Sospese	N.D.
Rieti (RI) **						
Pontecorvo (FR)	Ridotte con DPI	Incrementati	Incrementate	Fruizione invariata aumentate le attività all'aperto	N.D.	N.D.
Ceccano (FR)	Ridotte con DPI	Incrementati	Incrementate	Fruizione invariata aumentate le attività all'aperto	N.D.	N.D.
Castore - Subiaco (RM)	Sospese	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione invariata	Sospese	N.D.
Merope - Palombara Sabina (RM)	Sospese	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione limitata da provvedimenti di terzi	Sospese	N.D.
Minerva - Palombara Sabina (RM)	Sospese	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione invariata	Sospese	N.D.
Barete (AQ)	Sospese	incrementati	N.D.	Fruizione invariata	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Mondragone (CE)	Sospese	incrementati	Incrementate	Fruizione invariata	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Calvi Risorta (CE)	Sospese tranne eccezioni	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione invariata	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
San Nicola Baronia (AV)	Sospese tranne eccezioni	N.D.	Incrementate	Fruizione incrementata	Sospese	N.D.
Vairano Patenora (CE)	Sospese	Incrementati	Incrementate	Fruizione invariata	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Spinazzola (BT)	Sospese	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione incrementata	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Carovigno (BR)	Sospese	Incrementati	Incrementate.	Fruizione invariata aumentate le attività all'aperto	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Pisticci (MT)	Sospese	Incrementati e utilizzo di videochiamate	incrementate	Fruizione libera	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Santa Sofia d'Epiro (CS)	Sospese	Incrementati e utilizzo di videochiamate	N.D.	Fruizione libera	Sospese	N.D.
Caltagirone (CT)	Sospese tranne eccezioni	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione invariata aumentate le attività all'aperto	Sospese	Solo visite urgenti e indifferibili
Naso (ME)	Sospese	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione limitata per aree inagibili	Sospese tranne eccezioni	N.D.
Capoterra (CA)	Sospese	Incrementati e utilizzo di videochiamate	Incrementate	Fruizione invariata	Sospese	N.D.

* chiusa per ristrutturazione

** ancora inattiva

Fonte: Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Tabella 4.14 - Monitoraggio Covid-19 nelle Rems. Contenzioni dal 1.2.2020 al 15.4.2020

Rems	Soggetti contenuti nel periodo	Numero complessivo delle contenzioni
Casa di Cura San Michele - Bra (CN)	0	0
Anton Martin - S.Maurizio Canavese (TO)	0	0
Castiglione Delle Stiviere (MN)	1	3
Pergine Valsugana (TN)	0	0
Nogara (VR)	0	0
Aurisina (TS)*	-	-
Udine (UD)	0	0
Maniago (PN)	0	0
Pra - Genova (GE)	0	0
Bologna (BO)	0	0
Casale di Mezzani (PR)	0	0
Padiglione Morel - Volterra (PI)	0	0
Casa Badesse - Macerata Feltria (PU)	0	0
Rieti (RI)**	-	-
Pontecorvo (FR)	0	0
Ceccano (FR)	0	0
Castore - Subiaco (RM)	0	0
Merope - Palombara Sabina (RM)	0	0
Minerva - Palombara Sabina (RM)	0	0
Barete (AQ)	0	0
Mondragone (CE)	0	0
Calvi Risorta (CE)	0	0
San Nicola Baronia (AV)	0	0
Vairano Patenora (CE)	0	0
Spinazzola (BT)	0	0
Carovigno (BR)	0	0
Pisticci (MT)	0	0
Santa Sofia d'Epiro (CS)	0	0
Caltagirone (CT)	0	0
Naso (ME)	0	0
Capoterra (CA)	0	0
Totali	1	3

* chiusa per ristrutturazione - ** ancora inattiva

Fonte: Rilevazione del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Tabella 4.15 - Strutture ospedaliere psichiatriche pubbliche e private e relativi posti letto - Anno 2017

Regione	Strutture pubbliche ed equiparate		Case di cura private accreditate		Totale posti letto di degenza ordinaria	Totale posti letto di day Hospital	Posti letto di degenza ordinaria per 100.000 abitanti	Posti letto di day Hospital per 100.000 abitanti	Posti letto per 100.000 abitanti
	Numero reparti	Posti letto di degenza ordinaria	Posti letto di day Hospital	Numero strutture					
Piemonte	26	331	21		331	21	8,9	0,6	9,5
Valle d' Aosta	1	14	1		14	1	13,2	0,9	14,1
Lombardia	51	800	49		800	49	9,6	0,6	10,2
Bolzano	4	63	8		63	8	14,9	1,9	16,8
Trento	3	0	47		0		0	0	0
Veneto	35	570	34	4	932	34	22,7	0,8	23,6
Friuli Venezia Giulia	3	36	0		36		3,5	0	3,5
Liguria	9	149	6		149	6	11	0,4	11,5
Emilia Romagna	16	241	2	6	454	12	12,1	0,3	12,5
Toscana	25	221	50	2	315	56	9,9	1,8	11,7
Umbria	3	37	3		37	3	4,9	0,4	5,3
Marche	11	127	4		127	4	9,8	0,3	10,1
Lazio	26	313	45		313	45	6,3	0,9	7,3
Abruzzo	6	68	5	1	92	5	8,2	0,4	8,7
Molise	3	23	4		23	4	8,6	1,5	10,1
Campania	22	175	23	3	514	23	10,8	0,5	11,3
Puglia	15	206	10	1	222	10	6,6	0,3	6,9
Basilicata	5	34	4		34	4	7	0,8	7,9
Calabria	11	90	17		90	17	5,5	1	6,5
Sicilia	36	394	1	5	501	1	12	0	12
Sardegna	7	89	4		89	4	6,3	0,3	6,6
Italia	318	3.981	338	22	5.136	307	10,1	0,6	10,7

Fonte: Ministero della salute - Rapporto salute mentale anno 2017 - Edizione 2018

sezione 3. Salute - Altre strutture

Tabella 4.16 - Dimissioni di pazienti in Tso per Regione - Anni 2016-2018

Regione	2016		2017		2018	
	Totale	Valori percentuali	Totale	Valori percentuali	Totale	Valori percentuali
Sicilia	1.202	7,24	1.209	7,61	1.254	7,85
Lombardia	831	2,55	945	2,91	933	2,96
Emilia-Romagna	999	5,72	936	4,96	917	4,99
Puglia	742	7,83	756	8,4	658	7,54
Lazio	616	5,25	542	4,7	544	4,59
Piemonte	538	3,05	476	2,78	410	2,28
Campania	753	7	492	4,78	403	5,59
Sardegna	337	6,75	311	6,52	341	7,57
Veneto	376	2,12	397	2,26	322	1,8
Calabria	389	10,51	361	9,77	313	8,61
Abruzzo	158	4,2	226	6,58	250	8,85
Marche	254	4,71	178	3,9	245	4,95
Toscana	291	2,65	221	1,96	228	2,03
Umbria	179	10,58	193	11,64	215	13,48
Liguria	145	1,83	206	2,79	209	3,02
Trentino Alto Adige	63	1,39	82	1,95	95	2,33
Friuli-Venezia Giulia	46	2,15	36	1,57	43	1,85
Molise	19	2,4	24	3,5	25	3,67
Valle d'Aosta	31	6,13	28	5,54	21	4,59
Basilicata	26	2,15	30	2,43	20	1,66
Italia	7.995	4,4	7.649	4,29	7.446	4,28

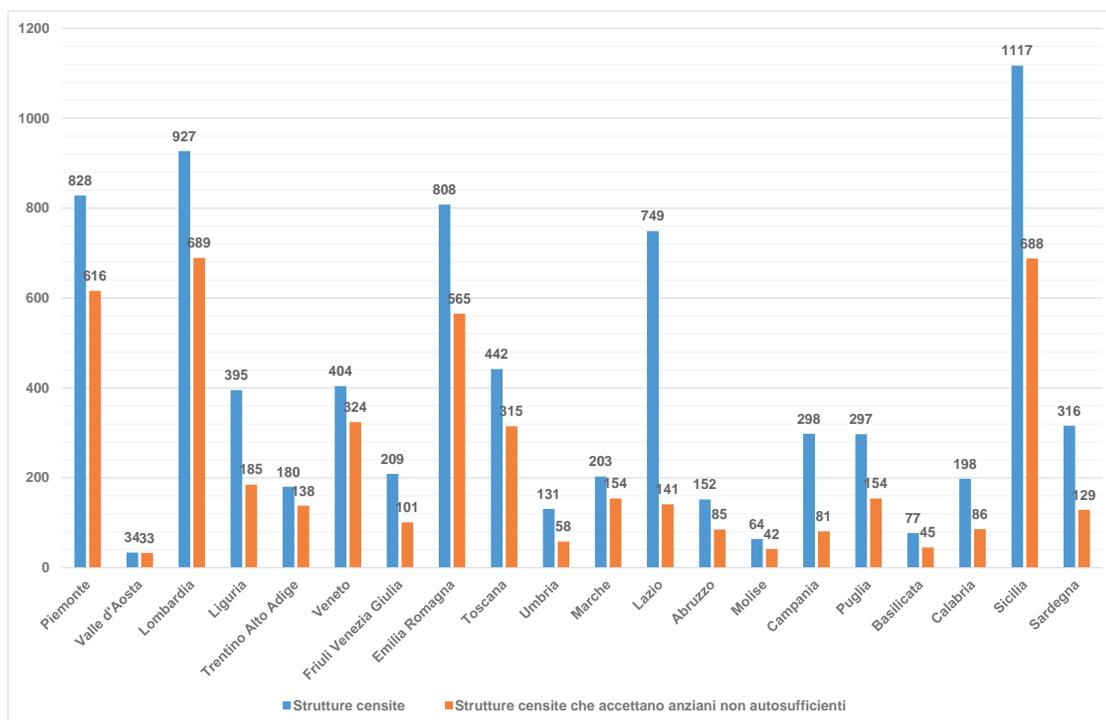
Fonte: Istat

Tabella 4.17 - Distribuzione regionale health and social care institutions (residenziali) e posti letto al 31.12.2018

Regioni	N. health and social care institutions		N. health and social care institutions che accettano anziani* non autosufficienti		Posti letto	
	Censite	Incid. % su totale Italia	Censite	Incid. % su totale Italia	Censiti	Incid. % su totale Italia
Piemonte	828	10,58	616	13,3	46.489	13,65
Valle d'Aosta	34	0,43	33	0,71	1.014	0,3
Lombardia	927	11,84	689	14,88	69.229	20,33
Liguria	395	5,05	185	4	16.876	4,95
NORD OVEST	2.184	27,9	1.523	32,9	133.608	39,23
Trentino Alto Adige	180	2,3	138	2,98	10.350	3,04
Veneto	404	5,16	324	7	37.529	11,02
Friuli Venezia Giulia	209	2,67	101	2,18	11.902	3,49
Emilia Romagna	808	10,32	565	12,21	33.127	9,73
NORD EST	1.601	20,45	1.128	24,37	92.908	27,28
NORD	3.785	48,35	2.651	57,27	226.516	66,51
Toscana	442	5,65	315	6,8	16.790	4,93
Umbria	131	1,67	58	1,25	3.546	1,04
Marche	203	2,59	154	3,33	8.719	2,56
Lazio	749	9,57	141	3,05	16.069	4,72
CENTRO	1.525	19,48	668	14,43	45.124	13,25
Abruzzo	152	1,94	85	1,84	6.573	1,93
Molise	64	0,82	42	0,91	2.123	0,62
Campania	298	3,8	81	1,75	7.248	2,13
Puglia	297	3,79	154	3,33	12.653	3,71
Basilicata	77	0,98	45	0,97	2.244	0,66
Calabria	198	2,53	86	1,86	5.721	1,68
SUD	1.086	13,87	493	10,65	36.562	10,73
Sicilia	1.117	14,27	688	14,86	23.428	6,88
Sardegna	316	4,04	129	2,79	8.963	2,63
ISOLE	1.433	18,3	817	17,65	32.391	9,51
Italia	7.829	100	4.629	100	340.593	100

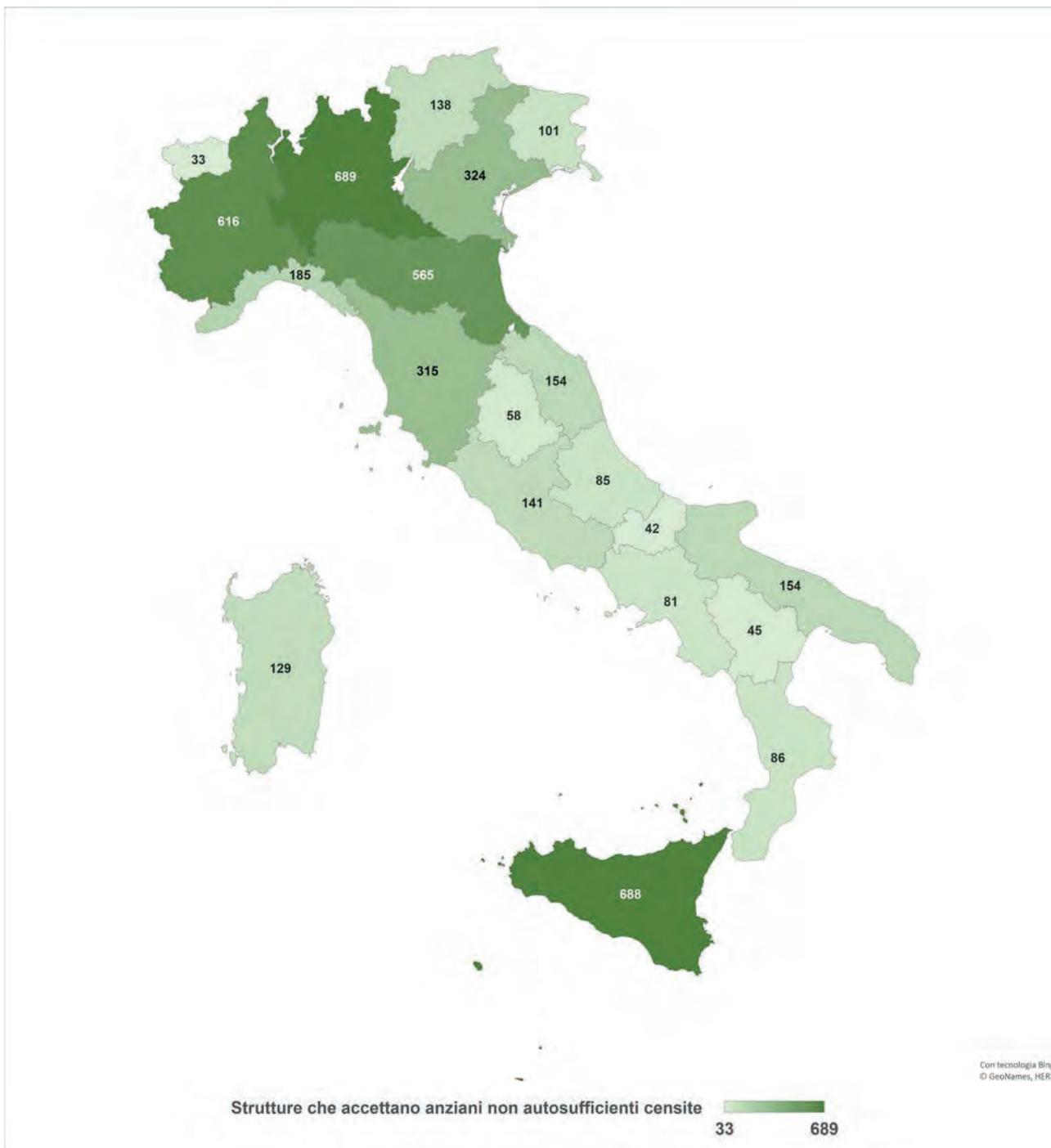
* Popolazione di età uguale o maggiore a 65 anni, comprese le persone disabili
 Fonte: Annuario delle statistiche ufficiali del Ministero dell'interno – edizione 2019

Grafico 4.3 - Distribuzione regionale health and social care institutions (residenziali) e health and social care institutions che accettano anziani non autosufficienti al 31.12.2018



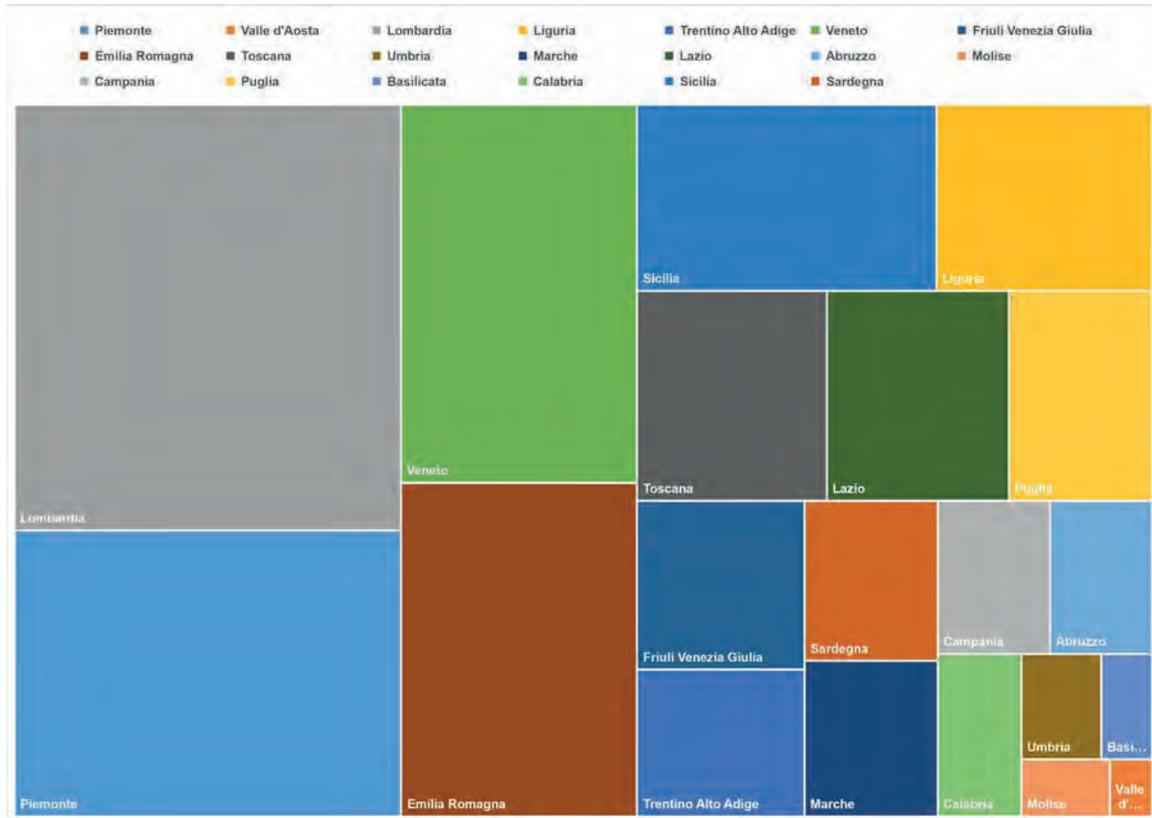
Fonte: Annuario delle statistiche ufficiali del Ministero dell'interno – edizione 2019

Mappa 4.2 - Distribuzione regionale *health and social care institutions* (residenziali) che accettano anziani non autosufficienti



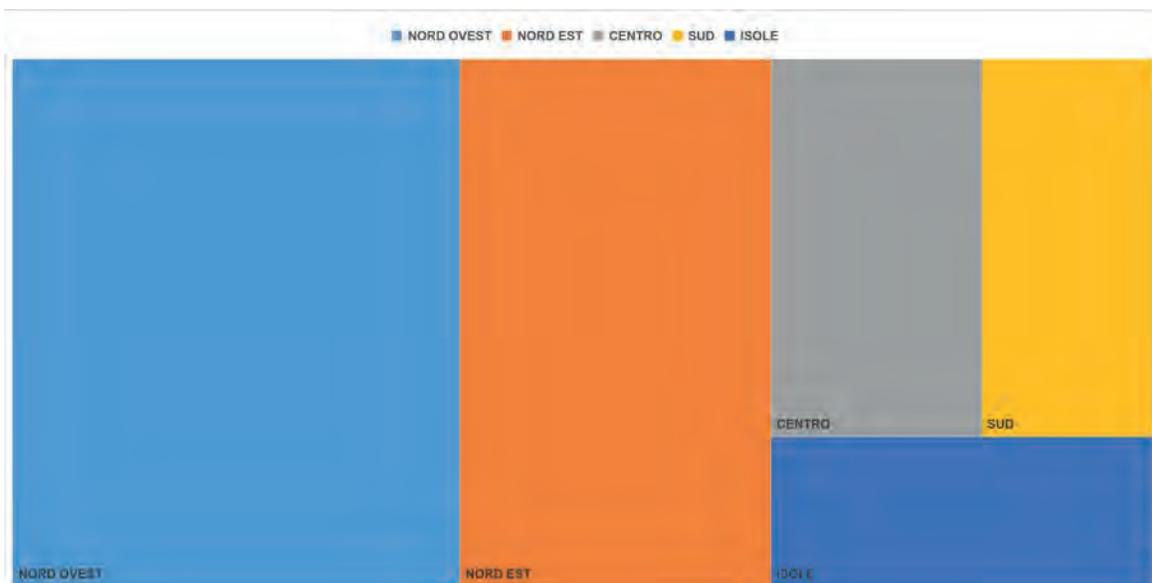
Fonte: *Annuario delle Statistiche ufficiali del Ministero dell'interno – edizione 2019*

Grafico 4.4 - Distribuzione regionale *health and social care institutions* (residenziali) per numero posti letto - Anno 2018



Fonte: Annuario delle Statistiche ufficiali del Ministero dell'interno – edizione 2019

Grafico 4.5 - Distribuzione regionale *health and social care institutions* (residenziali) - Riepilogo per aree geografiche - Anno 2018



Fonte: Annuario delle Statistiche ufficiali del Ministero dell'interno – edizione 2019

Tabella 4.18 - Segnalazioni di violazioni nella tutela della salute in condizione di privazione della libertà pervenute al Garante nazionale al 31.12.2019

Tipologia	Totale
Segnalazioni aperte	25
Segnalazioni archiviate*	14
Totale	39

* Il totale delle segnalazioni archiviate comprende quelle pervenute negli anni 2018-2019

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Tabella 4.19 - Segnalazioni di violazioni nella tutela della salute in condizione di privazione della libertà pervenute al Garante nazionale - Anni 2017-2019

Oggetto della segnalazione	2017	2018	2019
Strutture residenziali per anziani	0	2	1
Strutture residenziali per disabili	0	5	2
Spdc (incluso Tso)	2	9	11
Rems	3	3	5
Diritti della persona con disabilità	0	1	12
Totale	5	20	31

Fonte: Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e salute

Nella pagina che segue riportiamo gli ultimi dati Istat disponibili sulle Health and social care Institutions, ben consapevoli che la rilevazione si ferma a sette anni fa. Questione già segnalata dal Garante nazionale.

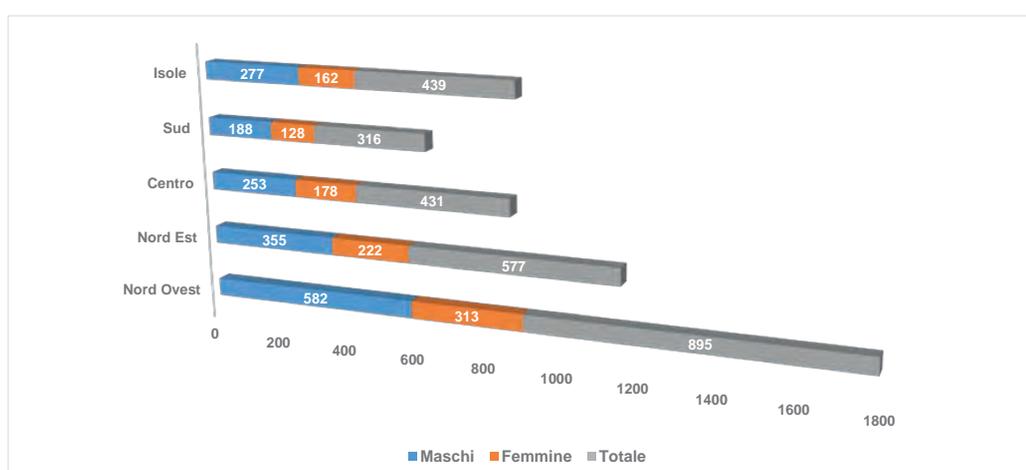
Tabella 4.20 - Minori con disabilità e disturbi mentali dell'età evolutiva ospiti nelle *health and social care institutions* per sesso, cittadinanza e distribuzione per aree geografiche. Presenze al 31.12.2013.

	Maschi		Femmine		Totale		di cui Stranieri					
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Totale			
Nord Ovest	582	42,9	313	24,6	895	34,1	116	54,5	61	31,0	177	43,2
Nord Est	355	35,8	222	23,7	577	29,9	57	37,1	35	24,9	92	31,2
Centro	253	25,4	178	19,1	431	22,3	48	37,2	39	32,2	87	34,8
Sud	188	14,5	128	10,4	316	12,5	7	15,0	3	6,6	10	11,0
Isole	277	46,9	162	28,9	439	38,2	10	45,8	7	34,5	16	40,4
Italia	1.655	31,6	1.003	20,4	2.658	26,2	238	42,1	145	27,7	382	35,2

(Valori assoluti e valori per 100.000 abitanti di età compresa tra 0 e 17 anni)

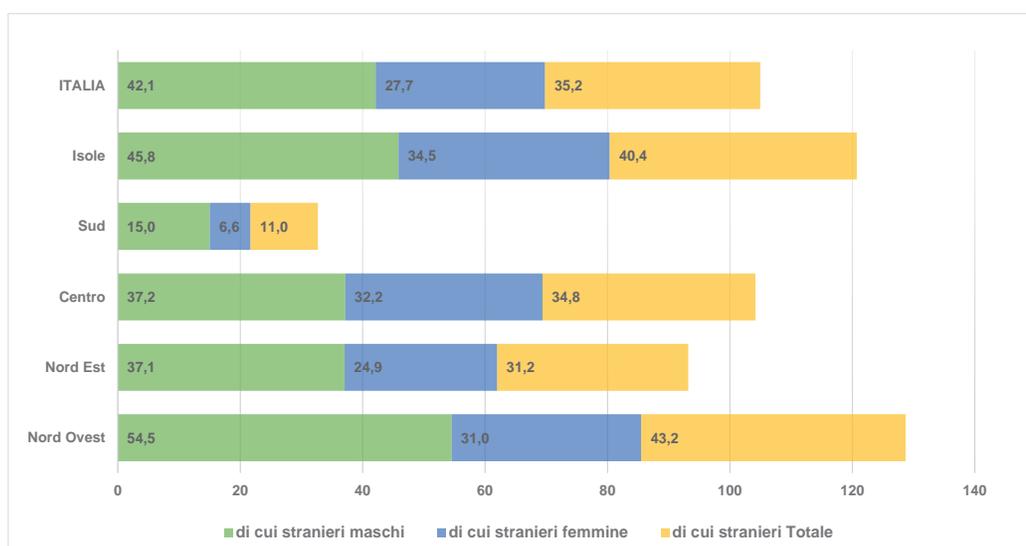
Fonte: Istat - I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari - edizione 2015

Grafico 4.6 - Minori con disabilità e disturbi mentali dell'età evolutiva ospiti nelle *health and social care institutions* per sesso, cittadinanza e distribuzione per aree geografiche. Presenze al 31.12.2013.



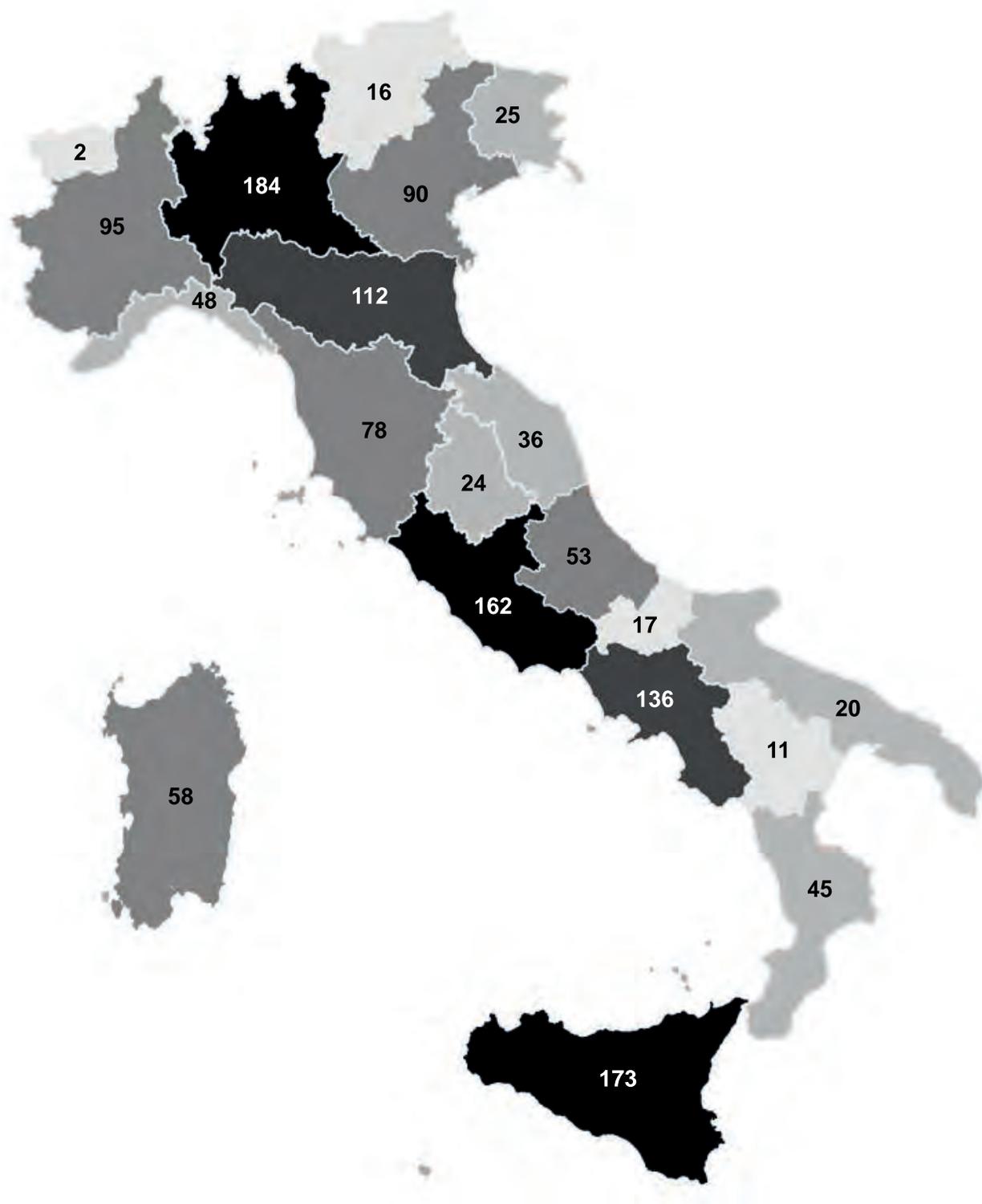
Fonte: Istat - I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari - edizione 2015

Grafico 4.7 - Minori con disabilità e disturbi mentali dell'età evolutiva ospiti nelle *health and social care institutions* per sesso, cittadinanza e ripartizione geografica. Presenze al 31.12.2013. (valori per 100.000 abitanti di età compresa tra 0 e 17 anni)



Fonte: Istat - I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari - edizione 2015

Mappa 5.1 - Camere di sicurezza agibili anno 2019



Fonte: Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia

Tabella 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2020*

Transiti	2016	2017	2018	2019	2020*
Polizia di Stato	12.395	14.347	12.901	11.920	2.770
Carabinieri	16.726	16.142	13.747	12.888	n.d.**
Guardia di Finanza	n.d.	407	124	127	30

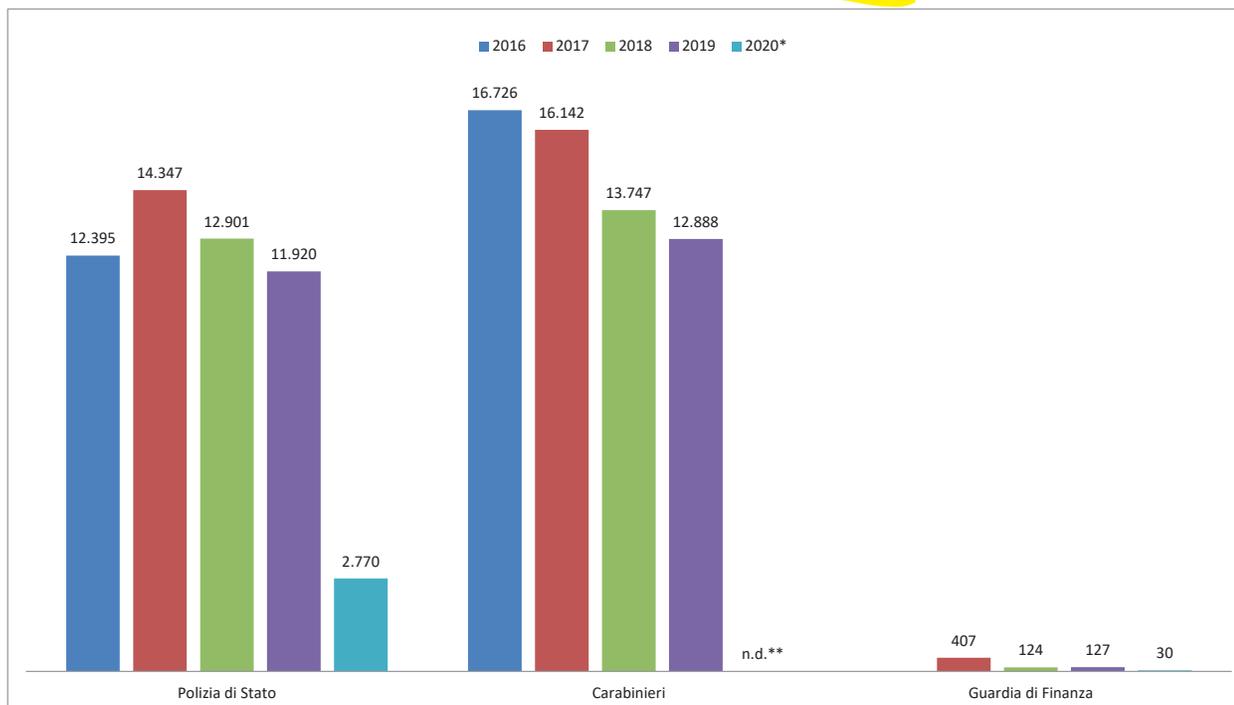
* i dati relativi al 2020 si riferiscono al periodo 1 gennaio - 15 aprile.

** non disponibile

Fonte: Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia

Grafico 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2020*



* i dati relativi al 2020 si riferiscono al periodo 1 gennaio - 15 aprile.

** non disponibile

Fonte: Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia

Tabella 5.2 - Camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2020*

	Totale camere					Agibili					Inagibili				
	2016	2017	2018	2019	2020*	2016	2017	2018	2019	2020*	2016	2017	2018	2019	2020*
Polizia di Stato**	676	661	650	659	670	327	328	304	329	324	349	333	387	330	336
Carabinieri	1.467	1.460	1.466	1.437	n.d.	1.068	1.081	1.017	977	n.d.	399	379	449	460	n.d.
Guardia di Finanza	n.d.	174	179	179	179	n.d.	97	80	79	81	n.d.	77	99	100	98

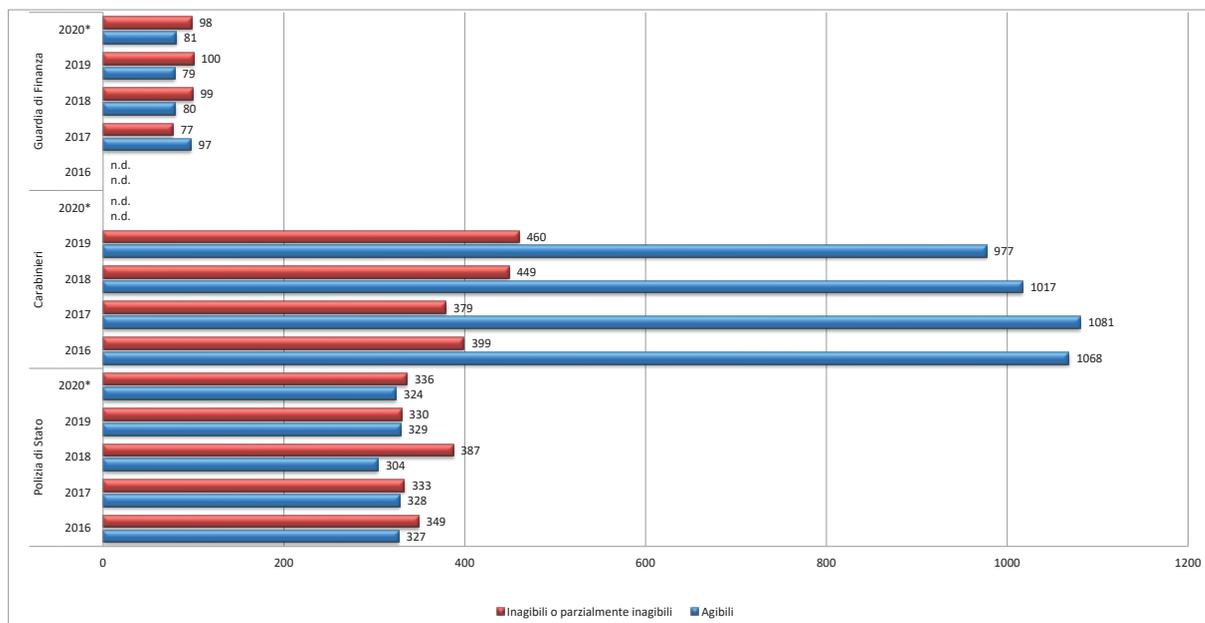
* i dati relativi al 2020 si riferiscono al periodo 1 gennaio - 15 aprile.

** Polizia di Stato: Inagibili o parzialmente inagibili

Fonte: Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia

Grafico 5.2 - Camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2020*



* i dati relativi al 2020 si riferiscono al periodo 1 gennaio - 15 aprile.

Fonte: Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia

Tabella 5.3 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Polizia di Stato - Anni 2016-2020*

Regione	Camere agibili					Camere inagibili o parzialmente inagibili					Persone transitate				
	2016	2017	2018	2019	2020*	2016	2017	2018	2019	2020*	2016	2017	2018	2019	2020*
Abruzzo	12	13	11	11	10	7	5	5	4	9	111	207	80	160	18
Basilicata	0	0	0	0	0	7	5	5	5	5	0	0	0	0	0
Calabria	5	7	7	9	9	18	16	20	14	16	32	35	26	34	10
Campania	18	17	18	17	17	62	61	59	61	61	625	838	677	612	102
Emilia Romagna	41	39	37	33	31	6	7	9	13	15	2.633	2.696	2.389	2.209	486
Friuli Venezia Giulia	6	6	7	10	10	9	9	8	10	9	7	46	45	26	12
Lazio	44	42	43	43	43	44	45	43	44	42	1.838	2.330	2.003	1.685	367
Liguria	15	14	13	15	15	2	3	4	2	2	339	403	448	317	82
Lombardia	44	51	43	48	48	33	24	32	26	26	3.357	4.129	3.801	3.579	869
Marche	11	11	11	11	11	8	8	9	8	9	123	94	93	97	15
Molise	3	3	3	3	2	2	2	2	2	3	8	8	4	3	7
Piemonte	15	15	17	23	23	10	10	8	1	1	935	1097	1129	1331	349
Puglia	8	1	0	1	1	41	42	43	50	50	0	20	0	0	0
Sardegna	14	14	10	15	14	18	18	24	19	20	139	136	192	193	27
Sicilia	36	36	35	38	38	31	31	21	28	28	513	465	380	321	61
Toscana	22	25	19	20	21	17	14	20	19	17	813	728	769	641	125
Trentino Alto Adige	2	2	2	2	2	13	13	12	2	10	55	82	52	32	9
Umbria	10	10	10	9	9	4	4	4	5	5	146	147	126	78	21
Valle d'Aosta	0	1	0	0	0	3	2	3	3	3	2	14	1	0	0
Veneto	21	21	18	21	20	14	14	15	14	15	719	872	686	602	210
Totale	327	328	304	329	324	349	333	346	330	346	12.395	14.347	12.901	11.920	2.770

* i dati relativi al 2020 si riferiscono al periodo 1 gennaio -15 aprile.

Fonte: Dipartimento di Pubblica sicurezza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia

Tabella 5.4 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Arma dei Carabinieri - Anni 2016-2020*

Regione	Camere agibili					Camere inagibili					Persone transitate				
	2016	2017	2018	2019	2020*	2016	2017	2018	2019	2020*	2016	2017	2018	2019	2020*
Abruzzo	38	38	38	38	n.d.	5	5	21	5	n.d.	145	115	89	77	n.d.
Basilicata	10	10	11	11	n.d.	2	2	3	2	n.d.	22	8	13	17	n.d.
Calabria	38	37	35	36	n.d.	23	21	26	25	n.d.	328	210	208	140	n.d.
Campania	122	122	116	116	n.d.	49	49	53	53	n.d.	1.523	1.453	518	518	n.d.
Emilia Romagna	77	78	79	75	n.d.	33	32	25	21	n.d.	1.025	1.530	1.552	1.399	n.d.
Friuli Venezia Giulia	16	15	12	12	n.d.	12	13	16	16	n.d.	99	75	56	54	n.d.
Lazio	108	106	112	111	n.d.	72	69	60	53	n.d.	5.270	4.076	4.312	3.978	n.d.
Liguria	35	35	35	33	n.d.	8	8	8	5	n.d.	753	858	635	685	n.d.
Lombardia	142	139	132	129	n.d.	23	25	29	29	n.d.	3.111	3.133	2.714	2.500	n.d.
Marche	22	19	19	20	n.d.	8	11	8	9	n.d.	173	150	142	88	n.d.
Molise	10	10	12	14	n.d.	4	4	2	0	n.d.	35	23	13	8	n.d.
Piemonte	66	70	72	72	n.d.	13	7	6	21	n.d.	892	993	704	788	n.d.
Puglia	50	74	8	8	n.d.	33	8	74	74	n.d.	55	56	2	5	n.d.
Sardegna	41	41	41	35	n.d.	30	30	30	34	n.d.	283	292	254	200	n.d.
Sicilia	129	129	135	123	n.d.	43	42	36	47	n.d.	804	665	592	575	n.d.
Toscana	61	57	58	54	n.d.	11	21	20	21	n.d.	920	1053	929	881	n.d.
Trentino Alto Adige	16	14	14	14	n.d.	20	22	22	22	n.d.	57	79	58	53	n.d.
Umbria	15	14	16	12	n.d.	7	8	6	10	n.d.	148	148	101	87	n.d.
Valle d'Aosta	4	4	4	2	n.d.	0	0	0	2	n.d.	6	6	3	10	n.d.
Veneto	68	69	68	62	n.d.	3	2	4	11	n.d.	1.077	1.219	852	825	n.d.
Totale	1.068	1.081	1.017	977	n.d.**	399	379	449	460	n.d.**	16.726	16.142	13.747	12.888	n.d.**

* i dati relativi al 2020 si riferiscono al periodo 1 gennaio -15 aprile.

** non disponibile

Fonte: Arma dei Carabinieri

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia

Tabella 5.5 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Guardia di Finanza - Anni 2016-2020*

Regione	Camere agibili					Camere inagibili					Persone transitate				
	2016	2017	2018	2019	2020*	2016	2017	2018	2019	2020*	2016	2017	2018	2019	2020*
Abruzzo	n.d.	5	5	4	4	n.d.	1	3	4	4	n.d.	2	1	1	0
Basilicata	n.d.	0	0	0	0	n.d.	0	0	0	0	n.d.	0	0	0	0
Calabria	n.d.	5	0	0	0	n.d.	8	9	9	9	n.d.	0	0	0	0
Campania	n.d.	3	3	3	3	n.d.	7	9	9	9	n.d.	3	6	3	0
Emilia Romagna	n.d.	8	8	4	4	n.d.	3	3	7	7	n.d.	16	6	14	1
Friuli Venezia Giulia	n.d.	4	3	3	3	n.d.	7	5	5	5	n.d.	1	2	0	0
Lazio	n.d.	10	6	8	8	n.d.	7	11	11	11	n.d.	265	20	31	7
Liguria	n.d.	1	0	0	0	n.d.	0	0	0	0	n.d.	0	0	0	0
Lombardia	n.d.	12	5	7	9	n.d.	6	13	9	7	n.d.	5	3	1	5
Marche	n.d.	3	4	5	5	n.d.	1	0	0	0	n.d.	0	1	2	1
Molise	n.d.	2	1	0	0	n.d.	0	1	2	2	n.d.	0	0	0	0
Piemonte	n.d.	7	0	0	0	n.d.	6	13	12	12	n.d.	0	0	0	0
Puglia	n.d.	8	11	11	11	n.d.	6	3	3	3	n.d.	0	0	0	0
Sardegna	n.d.	4	8	8	8	n.d.	1	1	1	1	n.d.	3	15	20	2
Sicilia	n.d.	11	12	12	12	n.d.	7	8	8	8	n.d.	40	12	4	1
Toscana	n.d.	5	4	4	4	n.d.	9	12	12	12	n.d.	2	1	3	2
Trentino Alto Adige	n.d.	0	0	0	0	n.d.	0	0	0	0	n.d.	0	0	0	0
Umbria	n.d.	3	3	3	3	n.d.	0	0	0	0	n.d.	18	18	4	2
Valle d'Aosta	n.d.	0	0	0	0	n.d.	6	6	6	6	n.d.	0	0	0	0
Veneto	n.d.	6	7	7	7	n.d.	2	2	2	2	n.d.	52	39	44	9
Totale	n.d.	97	80	79	81	n.d.	77	99	100	98	n.d.	407	124	127	30

* i dati relativi al 2020 si riferiscono al periodo 1 gennaio - 15 aprile.

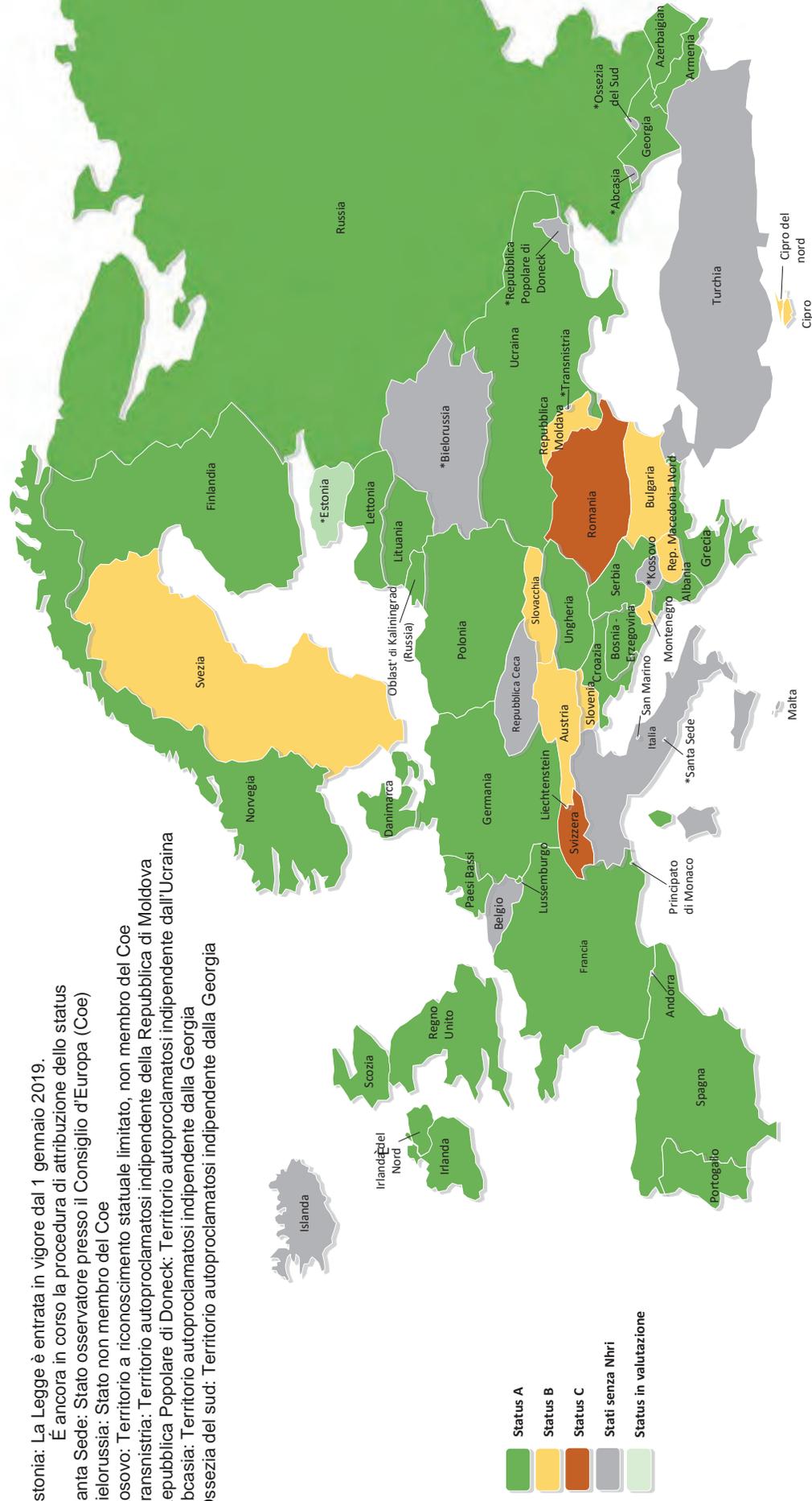
Fonte: Guardia di Finanza

Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia

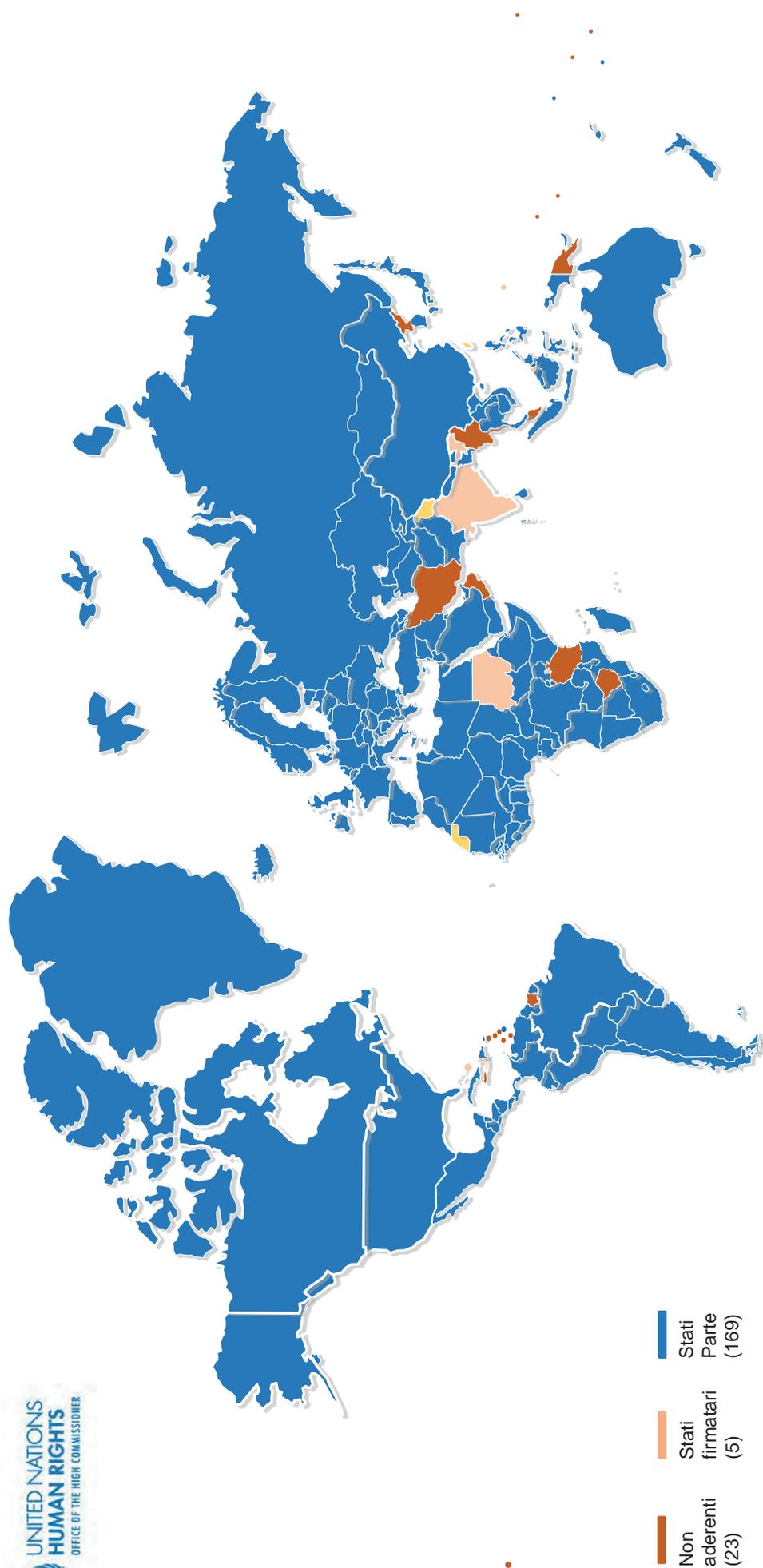
sezione 5. Internazionale

Mapa 6.1 - Nhri nel territorio del Consiglio d'Europa

- *Estonia: La Legge è entrata in vigore dal 1 gennaio 2019.
È ancora in corso la procedura di attribuzione dello status
- *Santa Sede: Stato osservatore presso il Consiglio d'Europa (Coe)
- *Bielorussia: Stato non membro del Coe
- *Kosovo: Territorio a riconoscimento statale limitato, non membro del Coe
- *Transnistria: Territorio auto proclamatosi indipendente della Repubblica di Moldova
- *Repubblica Popolare di Doneck: Territorio auto proclamatosi indipendente dall'Ucraina
- *Abcasia: Territorio auto proclamatosi indipendente dalla Georgia
- *Ossezia del sud: Territorio auto proclamatosi indipendente dalla Georgia



Mappa 6.2 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)



- Stati Parte (169)
- Stati firmitari (5)
- Non aderenti (23)
- Territori/Stati non ONU

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

* Fonte: *Onchr. Dati aggiornati al 14 febbraio 2020.*

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.

169

Stati parte

23

Non aderenti

5

Stati firmatari

**Mappa 6.3 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat)
Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)**

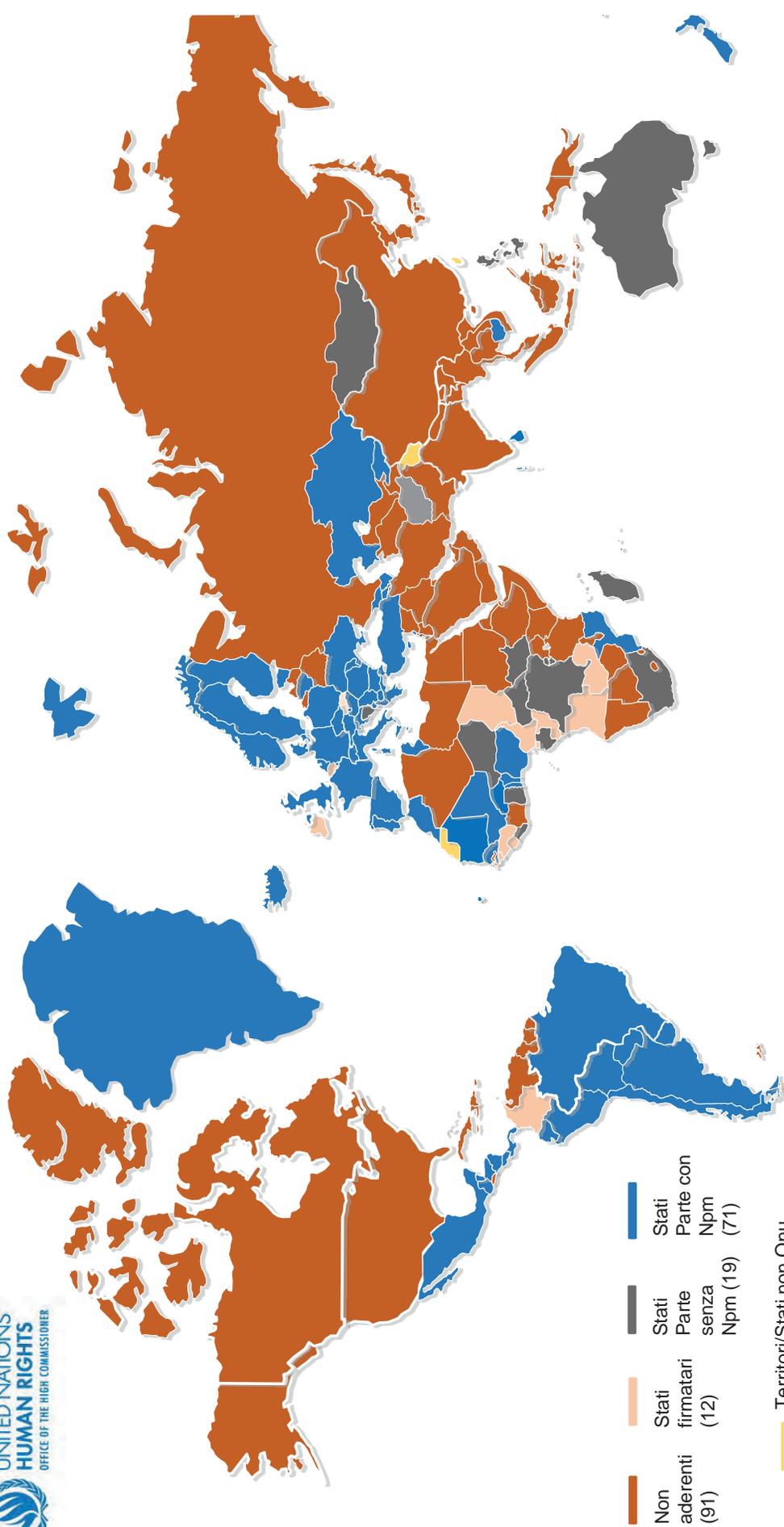


Tabella 6.2 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat)

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

* Gli Stati Parte dell'Opcat che hanno designato il proprio Npm. Fonte: www.ohchr.org. Dati aggiornati al 14 febbraio 2020.

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 con L. 195/2012. È entrato in vigore il 3 maggio 2013.

90

Stati parte

12

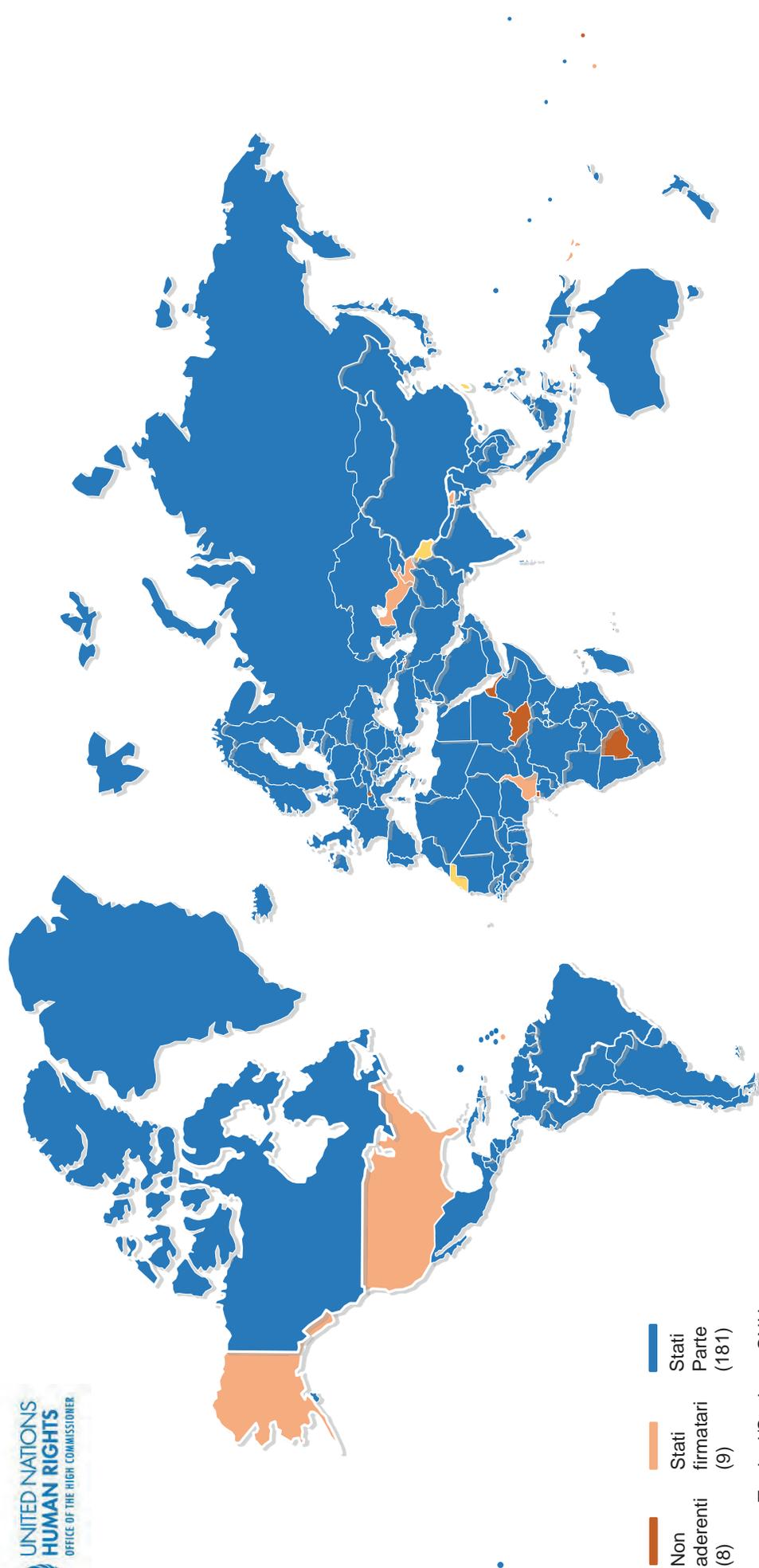
Stati firmatari

71

Npm designati

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 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.

Mapa 6.4 - Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd)



- Stati Parte (181)
- Stati firmatari (9)
- Non aderenti (8)
- Territori/Stati non ONU

Tabella 6.3 - Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd)

Stati Parte*		Firmatari
Afghanistan	Costa Rica	Bhutan
Albania	Costa d'Avorio	Camerun
Algeria	Croazia	Isole Salomone
Andorra	Cuba	Libano
Angola	Danimarca	Santa Lucia
Antigua e Barbuda	Dominica	Stati Uniti d'America
Argentina	Ecuador	Tagikistan
Arabia Saudita	Egitto	Tonga
Armenia	El Salvador	Uzbekistan
Australia	Emirati Arabi Uniti	
Austria	Estonia	
Azerbaijan	Eswatini	
Bahamas	Etiopia	
Bahrein	European Union	
Bangladesh	Figi	
Belgio	Filippine	
Belize	Finlandia	
Benin	Francia	
Bielorussia	Gabon	
Bolivia	Gambia	
Bosnia ed Erzegovina	Georgia	
Brasile	Germania	
Brunei	Ghana	
Bulgaria	Gibuti	
Burkina Faso	Giappone	
Burundi	Giordania	
Cambogia	Grecia	
Capo Verde	Grenada	
Canada	Guatemala	
Ciad	Guinea	
Cile	Guinea-Bissau	
Cina	Guinea Equatoriale	
Cipro	Guyana	
Colombia	Haiti	
Congo	Honduras	
Corea del Nord	Islanda	
Corea del Sud	India	
	Indonesia	Sierra Leone
	Iran	Siria
	Iraq	Singapore
	Irlanda	Slovacchia
	Isole Comore	Slovenia
	Isole Cook	Somalia
	Isole Marshall	Spagna
	Israele	Sri Lanka
	Italia	Stato della Palestina
	Kazakistan	Sudafrica
	Kenya	Sudan
	Kiribati	Suriname
	Kirghizistan	Svezia
	Kuwait	Svizzera
	Laos	Tagikistan
	Lettonia	Tailandia
	Lesoto	Tanzania
	Liberia	Togo
	Libia	Trinidad and Tobago
	Lituania	Turchia
	Lussemburgo	Turkmenistan
	Macedonia del Nord	Tuvalu
	Madagascar	Ucraina
	Malawi	Uganda
	Maldivi	Ungheria
	Malesia	Uruguay
	Mali	Vanuatu
	Malta	Venezuela
	Marocco	Vietnam
	Mauritania	Yemen
	Mauritius	Zambia
	Messico	Zimbabwe
	Micronesia	
	Monaco	
	Mongolia	
	Montenegro	
	Mozambico	
	Myanmar	
	Namibia	
	Nauru	
	Nepal	
	Nuova Zelanda	
	Nicaragua	
	Niger	
	Nigeria	
	Norvegia	
	Oman	
	Paesi Bassi	
	Pakistan	
	Palau	
	Panama	
	Papua Nuova Guinea	
	Paraguay	
	Perù	
	Polonia	
	Portogallo	
	Qatar	
	R. Unito e Irlanda del Nord	
	Repubblica Ceca	
	Repubblica Centrafricana	
	R. Democratica del Congo	
	Repubblica di Moldavia	
	Repubblica Dominicana	
	Romania	
	Ruanda	
	Russia	
	San Kitts e Nevis	
	San Marino	
	San Vincenzo e Grenadine	
	Samoa	
	São Tomé e Príncipe	
	Senegal	
	Serbia	
	Seychelles	

*Fonte Ohchr. Dati aggiornati al 14 febbraio 2020

Adottata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006.

Entrata in vigore il 3 maggio 2008.

L'Italia ratifica la Convenzione il 24 febbraio 2009. L'Unione europea ratifica la Convenzione il 23 dicembre 2010.

181

Stati parte

9

Firmatari

8

Non aderenti

Tabella 6.4 - La rete dei Garanti locali

Regione	Categoria	Città/Provincia	Nome	Cognome
Abruzzo	Garante Regionale		Gianmarco	Cifaldi
Calabria	Garante Regionale		Agostino	Siviglia
Calabria	Garante Comunale	Reggio Calabria	Paolo	Praticò
Calabria	Garante Comunale	Crotone	Federico	Ferraro
Campania	Garante Regionale	Campania	Samuele	Ciambriello
Campania	Garante Provinciale	Avellino	Carlo	Mele
Campania	Garante Comunale	Napoli	Pietro	Ioia
Emilia Romagna	Garante Regionale		Marcello	Marighelli
Emilia Romagna	Garante Comunale	Rimini	Ilaria	Pruccoli
Emilia Romagna	Garante Comunale	Bologna	Antonio	Ianniello
Emilia Romagna	Garante Comunale	Piacenza	Antonello	Faimali
Emilia Romagna	Garante Comunale	Parma	Roberto	Cavaliere
Emilia Romagna	Garante Comunale	Ferrara	Stefania	Carnevale
Friuli Venezia Giulia	Garante Regionale		Paolo	Pittaro
Friuli Venezia Giulia	Garante Comunale	Udine	Nataschia	Marzinotto
Friuli Venezia Giulia	Garante Comunale	Trieste	Elisabetta	Burla
Lazio	Garante Regionale		Stefano	Anastasia
Lazio	Garante Comunale	Roma Città metropolitana	Gabriella	Stramaccioni
Liguria	Garante Regionale		In attesa di nomina	
Lombardia	Garante Regionale		Carlo	Lio
Lombardia	Garante Provinciale	Pavia	Vanna	Jahier
Lombardia	Garante Comunale	Busto Arsizio	Matteo Luigi	Tosi
Lombardia	Garante Comunale	Brescia	Luisa	Ravagnani
Lombardia	Garante Comunale	Sondrio	Francesco	Racchetti
Lombardia	Garante Comunale	Milano	Franco	Maisto
Lombardia	Garante Comunale	Bergamo	Paola	Bianchi Cassina
Lombardia	Garante Comunale	Lecco	Marco	Bellotto
Marche	Garante Regionale		Andrea	Nobili
Molise	Garante Regionale		Leontina	Lanciano
Piemonte	Garante Regionale		Bruno	Mellano
Piemonte	Garante Comunale	Cuneo	Mario	Tretola
Piemonte	Garante Comunale	Alessandria	Marco	Revelli
Piemonte	Garante Comunale	Alba	Alessandro	Prandi
Piemonte	Garante Comunale	Ivrea	Paola	Perinetto
Piemonte	Garante Comunale	Verbania	Silvia	Magistrini
Piemonte	Garante Comunale	Vercelli	Manuela	Leporati
Piemonte	Garante Comunale	Torino	Monica Cristina	Gallo
Piemonte	Garante Comunale	Asti	Paola	Ferlauto
Piemonte	Garante Comunale	Fossano	Rosanna	Degiovanni
Piemonte	Garante Comunale	Biella	Sonia	Caronni
Piemonte	Garante Comunale	Novara	Dino	Campioti
Piemonte	Garante Comunale	Saluzzo	Paolo	Allemano
Puglia	Garante Regionale		Piero	Rossi
Puglia	Garante Comunale	Brindisi	Bruno	Mitrugno
Puglia	Garante Comunale	Lecce	Maria	Mancarella
Puglia	Garante Comunale	San Severo	Maria Rosa	Lacerenza
Sardegna	Garante Regionale		In attesa di nomina	
Sardegna	Garante Comunale	Sassari	Antonello	Unida
Sardegna	Garante Comunale	Nuoro	Giovanna	Serra
Sardegna	Garante Comunale	Oristano	Paolo	Mocci
Sardegna	Garante Comunale	Tempo Pausania	Edvige	Baldino
Sicilia	Garante Regionale		Giovanni	Fiandaca
Sicilia	Garante Comunale	Siracusa	Gianluca	Villari
Toscana	Garante Regionale		Giuseppe	Fanfani
Toscana	Garante Comunale	Porto Azzurro	Tommaso	Vezzosi
Toscana	Garante Comunale	Prato	Ione	Toccafondi
Toscana	Garante Comunale	Lucca	Alessandra	Severi
Toscana	Garante Comunale	San Gimignano	Emilio	Santoro
Toscana	Garante Comunale	Pisa	Alberto	Marchesi
Toscana	Garante Comunale	Livorno	Giovanni	De Peppo
Toscana	Garante Comunale	Firenze	Eros	Cruccolini
Toscana	Garante Comunale	Siena	Cecilia	Collini
Trentino Alto Adige	Garante Provincia Autonoma	Trento	Antonia	Menghini
Trentino Alto Adige	Garante Comunale	Bolzano	Franca	Berti
Umbria	Garante Regionale		Stefano	Anastasia
Valle D'aosta	Garante Regionale		Enrico	Formento Dojot
Veneto	Garante Regionale		Mirella	Gallinaro
Veneto	Garante Comunale	Venezia	Sergio	Steffenoni
Veneto	Garante Comunale	Belluno	Emilio	Guerra
Veneto	Garante Comunale	Verona	Margherita	Forestan
Veneto	Garante Comunale	Rovigo	Giulia Luisa	Bellinello

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

Mappa 6.5 - Garanti regionali e delle province autonome Rete Fami



*
Macomer: operativo dal 20.1.2020
Gradisca d'Isonzo: operativo dal 16.12.2019

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale
Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Tabella 6.5 - Progetti europei 2019-2020

Argomento	Progetto	Sede
Corso di formazione sulla prevenzione della radicalizzazione violenta in ambito penale	F.A.I.R. - <i>Fighting Against Inmates' Radicalization</i>	Forlì-Torino-Firenze
Conferenza finale sulla tematica "Quali sono i benefici a lungo termine dell'utilizzo delle registrazioni audiovisive durante gli interrogatori delle persone sospettate e accusate"	<i>ProCam - Procedural Rights observed by the camera - Audiovisual recording of interrogations in the EU</i>	Bruxelles
Primo incontro della cabina di regia	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Vienna
<i>1st annual Lessons Learned Meeting</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Bratislava
<i>Workshop on Reporting</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Vienna
Secondo incontro della cabina di regia	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Vienna
Corso di formazione per monitor dei rimpatri forzati	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Roma
<i>Joint meeting on reporting (mock-up screens)</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	online
Terzo incontro della cabina di regia	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	online
<i>Joint meeting on reporting (checklist)</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	online
<i>Workshop "Working towards harmonised detention standards in the EU – the role of NPMs. Isolation and solitary confinement"</i>	EU-NPM Standards	Roma
<i>Workshop "Working towards harmonised detention standards in the EU – the role of NPMs. Prison complaint procedures"</i>	EU-NPM Standards	online

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

Tabella 6.6 - Tirocini e stage 2019-2020

Descrizione	Ente promotore	Sede
Tirocinio curriculare di uno studente della Sapienza Università di Roma sulla tematica "Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale: studio di fattibilità per l'implementazione di processi di efficienza e efficacia dell'Ufficio"	Garante nazionale/ Sapienza Università di Roma	Roma
Stage di tre studenti del Master di II livello "Diritto penitenziario e Costituzione" dell'Università degli studi di RomaTre	Garante nazionale/ Università degli studi di RomaTre	Vienna - Strafvollzugsakademie austriaca e la Volksanwaltschaft - NPM Austria
Stage di sei studenti del Master di II livello "Diritto penitenziario e Costituzione" dell'Università degli Studi di RomaTre	Garante nazionale/ Università degli studi di RomaTre	Agen (F) - École Nationale d'Administration Pénitentiaire francese e il Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) - NPM Francia

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

Tabella 6.7 - Attività con i Garanti territoriali 2019-2020

Descrizione	Ente promotore	Sede
Incontro con i Garanti territoriali su "Attuazione del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, 123 e n. 124. Ipotesi di un progetto comune da sviluppare nell'anno 2019"	Garante nazionale	Roma
"Incontro del Garante nazionale e dei Garanti regionali con i Presidenti dei Tribunali di sorveglianza. Una salda collaborazione"	Garante nazionale	Roma
Presentazione della relazione annuale del Garante regionale della Campania	Garante regionale della Campania	Napoli
Incontro del Garante nazionale e della Cassa delle ammende con i Garanti territoriali su "Il coordinamento delle iniziative comuni con la Cassa delle ammende" e "La programmazione delle visite regionali del Garante nazionale"	Garante nazionale	Roma
Incontro con il Garante regionale della Lombardia Carlo Lio	Garante regionale della Lombardia	Roma
Seminario sulla recente riforma dell'Ordinamento Penitenziario e sull'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni	Garante regionale dell'Emilia-Romagna	Bologna
Riunione di coordinamento con i Garanti regionali sullo stato dell'arte della collaborazione tra i Garanti. Focus su "Il Rischio dei doppi standard. Il rapporto tra gli standard dei Garanti e le decisioni della Magistratura di sorveglianza"	Garante nazionale	Roma
Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà "Diritti e inclusione sociale per il carcere e le persone private della libertà"	Garanti territoriali	Milano
Incontro con il Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale della Regione Calabria	Garante regionale della Calabria	Reggio Calabria
Incontro con il Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale della Regione Puglia	Garante regionale della Puglia	Bari
Riunione di coordinamento con i Garanti regionali sullo stato dell'arte dell'emergenza Covid-19 nei luoghi di privazione della libertà in ambito penale	Garante nazionale	online
Riunione di coordinamento con i Garanti regionali e locali sullo stato dell'arte dell'emergenza Covid-19 nei luoghi di privazione della libertà in ambito penale, tutela della salute e persone migranti	Garante nazionale	online

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



Orizzonti

Illustrazione di Francesco Esposito





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 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 le linee di azione che il Garante intende aprire o sviluppare. Orizzonti troppo simili a quelli individuati nell'anno precedente e tale somiglianza rende una fotografica immagine di quanto poco sia stato fatto nell'ultimo anno.



37. Nuove regole per i Cpr

Il progetto di ampliamento della rete dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) lanciato con il decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13¹ ha portato negli ultimi dodici mesi alla riapertura della sezione maschile di quello di Roma-Ponte Galeria, alla riattivazione del rinnovato Centro di Gradisca d'Isonzo (Go) e all'apertura di un Centro a Macomer (Nu), nell'antica sede – anche questa del tutto ristrutturata – della Casa circondariale. Per quello di via Corelli a Milano solo l'annuncio di un avvio per il mese di marzo: il tutto slittato a causa dell'emergenza sanitaria.

Il progressivo aumento della capienza di posti nel 2019 è andato di pari passo con un incremento di circa il 51% di persone trattenute rispetto al 2018 (6172 nel 2019, 4092 nell'anno precedente). Non ha mosso invece passi significativi l'auspicato processo di definizione con norma primaria di un quadro organico di regole per la detenzione amministrativa, in grado di tutelare maggiormente le persone, anche in considerazione dell'estensione dei termini di trattenimento che il successivo decreto-legge ha stabilito.

Il progressivo aumento della capienza di posti nel 2019 è andato di pari passo con un incremento di circa il 51% di persone trattenute rispetto al 2018 (6172 nel 2019, 4092 nell'anno precedente). Non ha mosso invece passi significativi l'auspicato processo di definizione con norma primaria di un quadro organico di regole per la detenzione amministrativa, in grado di tutelare maggiormente le persone, anche in considerazione dell'estensione dei termini di trattenimento che il successivo decreto-legge ha stabilito².

I Cpr continuano a essere semplici strutture di mero confinamento, gestite con edilizia rudimentale³, inadeguate alla complessità delle dinamiche che una permanenza prolungata determina. Luoghi che così si configurano come 'non pensati', ma meramente strumentali a contenere persone fino al raggiungimento dell'obiettivo ultimo e unico del rimpatrio. La permanenza in essi segue le sorti di un 'effetto collaterale', che si vorrebbe evitare e che è sostanzialmente sottovalutato. Nonostante la grande attenzione nel dibattito pubblico per i rimpatri – e in particolare per quelli forzati – il tema del trattenimento amministrativo è completamente rimosso, al più relegato al livello delle comunità del territorio in cui si trovano i Centri.

L'incapacità di avviare un confronto allargato e approfondito sulla materia, anche per le insanabili contraddizioni che da sempre accompagnano la cosiddetta 'detenzione senza reato', produce così l'esito paradossale di alimentare situazioni di informalità che rendono la vita dei Centri di detenzione amministrativa peggiore di quella degli Istituti di pena, se non altro per il vuoto di tutela che la caratterizza. Per superare tale anomalia, anche oggi la strada intrapresa non è quella parlamentare in grado di incidere con legge su tutte le asimmetrie

1. Convertito con modificazione in legge 13 aprile 2017 n. 46.

2. Decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018 n. 132. Per l'analisi del decreto si vedano, in particolare, i paragrafi 45 e 46 della *Relazione al Parlamento 2018*.

3. Sotto il profilo strutturale parla di «architettura rudimentale» Luciano Nuzzo, *La politica dei campi e i campi del diritto in Il controllo dello straniero* a cura di Eliana Augusti, Antonio M. Morone e Michele Pifferi.



rispetto alla detenzione classica⁴, ma quella di una revisione, almeno per il momento a porte chiuse, del *Regolamento unico Cie* da parte degli Uffici del Ministero dell'interno. Bisognerà, quindi, attendere l'esito di tale iter per valutare se il cambio di passo auspicato nel 2017, troverà concreta realizzazione nella previsione di «...condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona», almeno a livello di normazione secondaria⁵.

Come indicato negli standard elaborati dal Garante nazionale per la privazione della libertà delle persone migranti⁶, la centralità va posta su un'idea di persona non riassumibile nei suoi bisogni primari, ma che includa ogni sua dimensione, intellettuale, culturale, psicologica, sociale, emotiva, religiosa e relazionale.

A tal fine, il Garante intende offrire fin da subito il proprio contributo, evidenziando gli aspetti maggiormente bisognosi di revisione di uno strumento che, pur non essendo di rango legislativo, conserva comunque il pregio di aver introdotto disposizioni omogenee e uniformi per tutti i Centri del territorio nazionale. Riassumiamo, qui di seguito, tre aree di intervento che il contributo intende sviluppare.

Come indicato negli standard elaborati dal Garante nazionale per la privazione della libertà delle persone migranti, la centralità va posta su un'idea di persona non riassumibile nei suoi bisogni primari, ma che includa ogni sua dimensione, intellettuale, culturale, psicologica, sociale, emotiva, religiosa e relazionale.

In tema di tutela della salute e assistenza medica⁷, il *Regolamento* stabilisce importanti garanzie riconoscendo un ruolo di primo piano al Servizio sanitario nazionale, in particolare, nell'accertamento, preliminare all'ingresso e nel corso del trattenimento, dell'assenza di patologie acute o cronico-degenerative che non possano ricevere cure adeguate in comunità ristrette. Il suo peso va, tuttavia, necessariamente rafforzato se si vuole cogliere una delle lezioni della crisi sanitaria che ha reificato il principio per cui la salute delle comunità ristrette è una questione di salute pubblica. Innanzitutto, va rafforzato il diritto all'accesso alle informazioni sul proprio stato di salute da parte delle persone durante il loro trattenimento⁸ - oggetto, questo, di numerose segnalazioni al Garante nazionale. Inoltre, il provvedimento appare senza dubbio migliorabile, prevedendo opportunamente la responsabilità del medesimo Servizio sanitario nazionale per la verifica periodica delle condizioni igienico sanitarie delle strutture e dei servizi forniti⁹. Ben sapendo, che l'uso intensivo degli ambienti,

4. Solo per citarne alcune per lo più al di fuori della portata applicativa di un decreto ministeriale: 1) misura di privazione della libertà adottata da un'Autorità amministrativa in relazione a responsabilità estranee al profilo penale e sottoposta al vaglio di un'Autorità giudiziaria senza ulteriori competenze in tema di *habeas corpus*; 2) assenza di compiti di vigilanza sui Centri da parte dell'Autorità giudiziaria, analogamente a quanto previsto dall'articolo 69 o.p.; 3) assenza di meccanismi di reclamo che consentano di ricorrere di fronte a un'Autorità giudiziaria o ad altre Autorità indipendenti per le condizioni di trattenimento.

5. Articolo 19 del già citato decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13.

6. Gli standard sono contenuti nel volume "Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti" scaricabile dal sito web del Garante nazionale.

7. Articolo 3 del *Regolamento recante Criteri per l'organizzazione e la gestione dei Centri di identificazione ed espulsione* approvato con decreto del Ministro dell'interno del 20 ottobre 2014 n. 12700.

8. Cfr. Articolo 11 commi 7 e 13, o.p.

9. Cfr. Articolo 11 commi 13 e 14, o.p. che stabiliscono l'obbligo di visita periodica da parte del Servizio sanitario nazionale con compito di riferire ai Ministeri della salute e della giustizia.



Orizzonti

i continui danneggiamenti causati da alcuni ospiti e la fretteolosità degli interventi di riparazione determinano spesso condizioni di vita deplorable.

Tra i servizi garantiti poi all'interno del Centro rivestono particolare rilievo quelli diretti ad assicurare la «libertà di corrispondenza telefonica»¹⁰. La formulazione in termini di 'libertà' di tale garanzia implica la rimozione di ogni impedimento che ne ostacoli o comunque ne limiti il pieno esercizio. Pertanto, andrebbe prevista una possibilità illimitata sia di effettuare che di ricevere telefonate. Inoltre, l'uso di mezzi di comunicazione telematica, quali la posta elettronica e i sistemi di videochiamata – disponibili negli stessi Istituti penitenziari, la prima già da tempo, i secondi introdotti a seguito dell'emergenza Covid-19 – consentirebbero di ridurre i costi per gli utenti, che, tra l'altro, spesso chiamano all'estero.

Accanto a questi temi, il *Regolamento* richiede l'ovvia operazione di adeguamento a quanto la norma primaria ha nel tempo introdotto, sia relativamente alle Autorità che hanno accesso ai Centri – ormai allineate all'elenco dell'articolo 67 o.p. – sia relativamente alla procedura di preavviso, non più esistente, proprio in virtù di tale allineamento.

In merito alla possibilità di accedere dietro autorizzazione della Prefettura, Il Garante auspica una sempre più ampia partecipazione della società civile organizzata alla vita dei Centri e un conseguente esercizio della discrezionalità che sappia cogliere il valore di quanto la comunità esterna può apportare anche in funzione del mantenimento del clima all'interno dei Centri e che, conseguentemente, rinunci a prassi spesso constatate di assoluto diniego per supposte ragioni di sicurezza.

La detenzione amministrativa sta assumendo, in Italia e non solo, sempre più una rilevanza sociale e politica, con inevitabili ricadute sulla cultura generale del Paese. Tuttavia, come già accennato, ancora oggi manca un sistema normativo che ne regoli quotidianità e tutele, nonché il potere di vigilanza da parte di quel settore della Magistratura chiamata a convalidare la possibilità di privare della libertà le persone senza avere poi la possibilità di controllare come tale privazione nel concreto si realizzi.

È proprio a partire da tali considerazioni che il Garante nazionale ha elaborato gli *Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*. Uno strumento che il Garante mette a disposizione della riflessione comune, al fine di definire l'insieme di garanzie, diritti e obblighi vigenti nei Centri di trattenimento.

È proprio a partire da tali considerazioni che il Garante nazionale ha elaborato gli *Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*. Uno strumento che il Garante mette a disposizione della riflessione comune, al fine di definire l'insieme di garanzie, diritti e obblighi vigenti nei Centri di trattenimento.

¹⁰. Articolo 21, comma 3, del *Regolamento* di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394.



38. Trattenuti in un supposto locale idoneo

Se il trattenimento all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) è affetto da un quadro alquanto lacunoso di regole, ancor più critica appare la situazione di coloro che, destinati al rimpatri, subiscono l'applicazione di misure restrittive all'interno delle cosiddette «strutture idonee» o «locali idonei», già altre volte citati in questa Relazione, e introdotti nel territorio o in frontiera con specifica modifica del Testo unico sull'immigrazione¹¹. Ipotesi introdotta nel 2018¹², senza una disciplina specifica in ordine alle condizioni di applicazione della misura, come rilevato fin da subito dal Garante nazionale nel parere espresso nell'ambito dell'iter di conversione dell'atto governativo.

La riflessione sulla codificazione di regole è rimasta oggetto di un'interlocuzione del Garante nazionale con il Ministero dell'Interno nei termini in cui si è dato conto lo scorso anno nella Relazione al Parlamento¹³. Nessuna ulteriore iniziativa regolativa è intervenuta al fine di prevedere almeno che l'elenco completo dei locali individuati all'esito del giudizio di idoneità sia reso pubblico, affinché gli Organismi di garanzia possano esercitare la loro funzione di controllo indipendente.

La circostanza solleva qualche preoccupazione considerato che, da una parziale ricognizione effettuata è emerso che nel 2019, numerose Questure hanno fatto ricorso alla possibilità di detenere cittadini stranieri in luoghi «idonei» diversi dai Cpr: nove Questure¹⁴ hanno disposto il trattenimento in appositi «locali idonei» nei confronti complessivamente di 377 persone, mentre sette Questure¹⁵ hanno utilizzato per il trattenimento complessivo di 12 persone le camere di sicurezza in uso, sempre in modalità non promiscua con persone arrestate o fermate.

Il transito di persone in queste strutture 'anfibia', seppur breve – essendo la durata massima di sei giorni – è avvenuto, quindi, in assenza di un apparato di regole precise stabilite a tutela sia di chi sia sottoposto alla misura che di chi opera in tali contesti. Come il Garante ha già avuto modo di evidenziare nello scambio di note con il Ministero dell'interno, trattandosi di uno strumento che può essere utilizzato dall'Autorità di pubblica sicurezza esclusivamente quando non vi sia posto all'interno dei Cpr, dovrebbero valere le medesime condizioni di trattenimento previste per tali Centri dal Testo unico sull'immigrazione e

I transito di persone in queste strutture 'anfibia', seppur breve – essendo la durata massima di sei giorni – è avvenuto, quindi, in assenza di un apparato di regole precise stabilite a tutela sia di chi sia sottoposto alla misura che di chi opera in tali contesti.

11. Nuovo comma 5-bis dell'articolo 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

12. Il già più volte citato "Decreto sicurezza 1": decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113.

13. Garante nazionale, *Relazione al Parlamento 2019*, paragrafo 17.

14. Si tratta delle Questure di Bergamo (79 persone transitate), Bologna (73 persone transitate), Brescia (58 persone transitate), Lecco (1 persona transitata), Milano (100 persone transitate), Palermo (6 persone transitate), Parma (38 persone transitate), Piacenza (7 persone transitate), Salerno (15 persone transitate).

15. Si tratta delle Questure di Campobasso (1 persona transitata), Como (1 persona transitata), Frosinone (2 persone transitate), L'Aquila (1 persona transitata), Mantova (2 persone transitate), Ravenna (4 persone transitate) e Teramo (1 persona transitata).



dal relativo *Regolamento* di attuazione. Appare, tuttavia, evidente come la disciplina ordinaria debba essere dettagliatamente adattata al particolare contesto detentivo, al fine di fissarne le garanzie imprescindibili da assicurare a prescindere dalle oggettive specificità determinate dagli ambienti e dai brevi termini di durata della misura.

Parallelamente, nell'ambito della privazione della libertà delle persone migranti, nel 2019 il Garante nazionale ha rivolto particolare attenzione ai locali in uso alle forze di Polizia presso i valichi di frontiera conducendo molteplici visite presso porti e aeroporti. Gli esiti dell'attività di monitoraggio sono confluiti in un *Rapporto tematico*¹⁶ che è stato inviato anche ai Presidenti di Camera e Senato per la considerazione di alcuni aspetti critici che coinvolgono direttamente la responsabilità del Legislatore.

Il principale profilo di criticità sollevato riguarda la mancanza di una norma che preveda e disciplini il trattenimento delle persone straniere cui è fatto divieto di fare ingresso in Italia, obbligate a permanere presso appositi locali della zona di transito per un periodo di tempo che varia in base alla disponibilità di collegamenti con la località di provenienza dove devono essere ritrasferite a cura del vettore commerciale con cui hanno viaggiato.

Il principale profilo di criticità sollevato riguarda la mancanza di una norma che preveda e disciplini il trattenimento delle persone straniere cui è fatto divieto di fare ingresso in Italia, obbligate a permanere presso appositi locali della zona di transito per un periodo di tempo che varia in base alla disponibilità di collegamenti con la località di provenienza dove devono essere ritrasferite a cura del vettore commerciale con cui hanno viaggiato.

Nell'auspicio che si avvii presto un'iniziativa legislativa, il Garante nazionale manterrà alta l'attenzione sulla condizione dei cittadini stranieri bloccati nelle aree di frontiera, per i quali si configura una situazione di privazione *de facto*, che richiede attenta valutazione entro il perimetro assoluto tracciato dall'articolo 13 della nostra Costituzione e dall'articolo 5 della Convenzione europea per i diritti umani.

39. La questione della salute mentale in carcere

Vuoti, inerzie, carenze, bisogno: la situazione della tutela della salute mentale negli Istituti penitenziari italiani, maturata nel corso dell'ultimo anno, si può sintetizzare in questi parametri, che toccano, implacabilmente, i campi di possibile azione legislativa, culturale, sanitaria.

¹⁶ Rapporto sulle visite ai locali in uso alle Forze di Polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019) pubblicato sul sito web del Garante nazionale l'8 agosto 2019.



Vuoti normativi, innanzitutto determinati dalla persistente mancanza di una disciplina della risposta alla patologia psichica insorta o maturata nel corso della detenzione che la equiparasse a quella fisica. Un vuoto che persiste nonostante che su questo tema il dibattito abbia attraversato il Paese per anni, con importanti tappe già nel 1996¹⁷, quando la Corte costituzionale ha affrontato la questione e, successivamente, prima con l'intervento del decreto-legge della fine del 2011¹⁸, poi con quello numero 81 del 2014¹⁹ che dava compimento a quanto previsto dal precedente. Se la questione si chiudeva così, per quanto riguardava gli internati, con l'attivazione delle Rems, rimaneva però irrisolta per quanto riguardava, appunto, coloro che tale patologia avevano sviluppato nel corso del tempo, dopo l'accertamento della loro imputabilità. Si evidenziavano, infatti, due problemi: il primo di inconsistenza normativa, dato il disallineamento tra la previsione relativa alla malattia fisica e a quella psichica, il secondo, strutturale, data l'incompleta configurazione degli interventi da attuare per coloro che avrebbero dovuto affrontare tale situazione patologica in apposite strutture all'interno del carcere.

Ancora oggi, 'resiste' nel sistema normativo l'articolo 148 c.p., che regola l'«Infermità psichica sopravvenuta al condannato», anche se ormai è in chiaro contrasto con le sue previsioni non solo con la cultura della riforma psichiatrica più che quarantenne²⁰, ma anche con lo stesso superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari²¹ e soprattutto con il paradigma concettuale che non distingue, ai fini degli effetti sul piano delle libertà e dell'accesso alle cure, la malattia fisica da quella psichica. Al contrario, in ciò che rimane oggi nel nostro codice relativamente agli articoli 146, 147 e 148 c.p., mentre per la malattia fisica è prevista la sospensione dell'esecuzione penale – obbligatoria o facoltativa – per quella psichica non c'è tale previsione. Occorre rifarsi a quel limite massimo che la citata legge numero 81 ha introdotto per la misura di sicurezza per avere per una parte degli internati una possibile porta di uscita, ma nessuna porta si prefigura per coloro che sono, invece, detenuti e non internati.

Il Legislatore nel 2017 ha scelto di non affrontare la questione, rinunciando all'ipotesi di modifica di tale disciplina che era stata delineata nella legge delega di riforma dell'Ordinamento penitenziario del 2017²²: abolizione dell'articolo 148 c.p. e inclusione dell'infermità psichica insieme con quella fisica tra le cause di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena previste dall'articolo 147 c.p.

Anche il secondo problema, di tipo strutturale, era stato affrontato nel progetto che da tale delega era scaturito: l'istituzione di sezioni negli Istituti penitenziari, a esclusiva gestione sanitaria, destinate al trattamento terapeutico e riabilitativo delle persone che avessero sviluppato disturbi di natura

Ancora oggi, 'resiste' nel sistema normativo l'articolo 148 c.p., che regola l'«Infermità psichica sopravvenuta al condannato», anche se ormai è in chiaro contrasto con le sue previsioni non solo con la cultura della riforma psichiatrica più che quarantenne, ma anche con lo stesso superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e soprattutto con il paradigma concettuale che non distingue ai fini degli effetti sul piano delle libertà e dell'accesso alle cure la malattia fisica da quella psichica.

17. Corte costituzionale, Sentenza 28 marzo 1996, n. III.

18. Decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 2011, convertito in legge 17 febbraio 2012 n. 9.

19. Decreto-legge 31 marzo 2014 n. 52, convertito in legge 30 maggio 2014 n. 81.

20. Legge 13 maggio 1978 n. 250.

21. Decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52.

22. Legge 23 giugno 2017 n. 103.



Orizzonti

psichica durante la detenzione. Nulla ha compensato, a oggi, l'accantonamento fatto nel 2018 di tali previsioni: l'intera materia, che tocca sensibilmente la qualità della vita nel circuito penitenziario e la stessa gestione degli Istituti, è rimasta affidata agli strumenti esistenti, la cui insufficienza si manifesta anche nel disagio crescente di chi vi opera.

L'inerzia dell'azione complessiva in questo ambito si è coniugata, peraltro, con la mancanza di una riflessione generale sul tema del diritto alla salute all'interno del carcere, sulla sua connotazione olistica di benessere psico-fisico, sull'incidenza che la privazione della libertà può esercitare sulle patologie psichiche, sull'entità dello stigma che colpisce chi è detenuto e, al tempo stesso, malato di mente, sulle conseguenze derivanti dagli esiti di inadeguate pratiche di supporto psichiatrico sulla vita e sulle prospettive di concreto reinserimento nella società esterna delle persone con tali disagi. La patologia psichica continua così a essere considerata come la figlia di un dio minore nel campo della malattia: una sofferenza considerata a tratti inconsistente, a tratti 'colpevole' e in, ogni caso, non meritevole di una soluzione:

La mancanza di una riflessione organica sul disagio psichico in carcere determina, peraltro, anche l'atteggiamento diffuso, privo di un effettivo fondamento e in progressiva crescita di ascrivere ogni forma di disagio di natura emotiva o comportamentale o anche di semplice reazione a condizioni di vita non tollerabili alla sfera della malattia psichica.

La mancanza di una riflessione organica sul disagio psichico in carcere determina, peraltro, anche l'atteggiamento diffuso, privo di un effettivo fondamento e in progressiva crescita, di ascrivere ogni forma di disagio di natura emotiva o comportamentale o anche di semplice reazione a condizioni di vita non tollerabili alla sfera della malattia psichica. Una sorta di psichiatriizzazione generale, che finisce col ridurre le responsabilità di tutti gli attori che l'autore di reato incontra nel suo percorso di giudizio e di esecuzione della pena e soprattutto di chi ha il compito di assicurare il 'ben-essere' di ogni persona nell'ambiente in cui questa è ristretta. Inoltre, di fatto, determina risposte non sempre adeguate al problema e l'ingolfamento delle strutture dedicate alle patologie psichiatriche vere e proprie.

In questo quadro di incompletezza, si inseriscono le carenze delle strutture predisposte al trattamento di tali patologie in carcere. Si tratta, innanzitutto, di carenze strutturali e di gestione: dei 191 Istituti penitenziari per adulti del Paese, soltanto 32 sono dotati di una cosiddetta "Articolazione per la tutela della salute mentale", cioè di una specifica sezione all'interno dell'Area sanitaria, destinata alla presa in carico in piena connessione con i Servizi territoriali, della persona con disturbi psichici. All'esiguità del numero di tali aree del servizio sanitario, si aggiunge la loro distribuzione a macchie di leopardo nel territorio nazionale, che le vede ancora assenti in cinque intere Regioni: la Valle d'Aosta, il Trentino, il Friuli, il Molise e la Basilicata. La capienza complessiva attuale di tali "Articolazioni" è, peraltro, limitata a 249 camere per gli uomini, distribuite in 27 sezioni, e 21 per le donne, in 5 sezioni. Una ricettività che si scontra con l'ampiezza dichiarata del fenomeno generale e che viene affrontata, in diverse strutture penitenziarie, con l'adozione di soluzioni 'promiscue', come il ricorso a camere destinate a persone soggette ad «alto livello di attenzione», strutture previste, generalmente nell'ambito dei protocolli di prevenzione del rischio suicidario. Si tratta di collocazioni che affidano di fatto il controllo diretto della gestione di tali persone al personale di Polizia, con il rischio di una impropria assegnazione di responsabilità rispetto a comportamenti e a questioni che non sono di competenza del personale di sicurezza. Tutto ciò nell'enfasi di una declinazione segregativa del problema che tali persone indubbiamente pongono e spesso anche oltre le previsioni stabilite nei protocolli sottoscritti fra



l'Amministrazione locale penitenziaria e quella sanitaria²³.

Sul fronte del bisogno, per altro verso, i segnali provenienti dal numero dei casi di suicidio – 53 nel 2019 – e dal costante aumento di episodi di autolesionismo e di atti aggressivi²⁴ all'interno della popolazione detenuta e verso il personale di Polizia e civile, che opera negli istituti, indicano un progressivo incremento del disagio generale.

L'unica prospettiva di evoluzione positiva delle risposte fornite dall'ordinamento e dalle diverse istituzioni alle esigenze di tutela della salute mentale l'ha aperta, in questo come in altri casi, la Corte costituzionale con una recente sentenza²⁵ con cui dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 47-ter, comma 1-ter, o.p. nella parte in cui non consente che la detenzione domiciliare 'umanitaria' sia disposta anche nelle ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta.

In tal modo, la Corte ha colmato, in parte, il vuoto legislativo che privava le persone detenute sofferenti di malattia psichica «di ogni alternativa al carcere [...] anche qualora, a seguito di tutti i necessari accertamenti medici, sia stata riscontrata una malattia mentale che provochi una sofferenza talmente grave che, cumulata con l'ordinaria afflittività del carcere, dia luogo a un supplemento di pena contrario al senso di umanità».

La questione, tuttavia, non può ritenersi risolta nella sua interezza con l'intervento ablativo della Corte costituzionale, pur altamente pregevole anche sul piano dell'affermazione dei principi dell'umanità della pena e della tutela del bene primario della salute: persiste comunque la necessità di un'azione riformatrice complessiva degli istituti che disciplinano la patologia psichiatrica che insorge o matura nel corso della detenzione e dei servizi sanitari preposti al trattamento terapeutico e riabilitativo delle persone che ne soffrono. In questa prospettiva, il Garante nazionale proseguirà nella propria azione di sollecitazione del Legislatore e di tutti gli attori partecipi della possibile opera di adeguamento dell'assetto attuale ai necessari parametri di civiltà giuridica e civile.

Sul fronte del bisogno, per altro verso, i segnali provenienti dal numero dei casi di suicidio – 53 nel 2019 – e dal costante aumento di episodi di autolesionismo e di atti aggressivi all'interno della popolazione detenuta e verso il personale di Polizia e civile, che opera negli istituti, indicano un progressivo incremento del disagio generale.

23. Paradossalmente, il Garante ha constatato che alcuni protocolli, riferiti a temi tangenziali a quello della tutela della salute mentale, hanno inserito tale forma 'segregativa' quali fosse una modalità terapeutica. È il caso, per esempio, della Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino, in cui il Protocollo per la prevenzione e riduzione del rischio autolesivo e suicidario, adottato il 31 maggio 2016, prevede la collocazione di persone che presentino una sintomatologia psichiatrica acuta o subacuta o che abbiano messo in atto un tentativo suicidario, in quattro celle della sezione destinata all'accoglienza dei 'nuovi giunti'.

24. 11.261 atti di autolesionismo nel 2019 contro 6.988 del 2015, 8.539 del 2016, 9.942 del 2017, 10.349 del 2018; 4.427 atti di aggressione interni alla popolazione detenuta nel 2019, contro 2.520 del 2015, 3.296 del 2016, 3.664 del 2017, 3.821 del 2018; 827 atti di aggressione verso la Polizia penitenziaria nel 2019 contro 421 del 2015, 543 del 2016, 587 del 2017, 680 del 2018; 45 atti di aggressione verso il personale civile nel 2019 contro 6 del 2015, 29 del 2016, 25 del 2017, 42 del 2018.

25. Corte costituzionale, Sentenza del 19 aprile 2019, n. 99.



40. Primo bilancio sul reato di tortura

Introdotta con la Legge 14 luglio 2017 n. 110, dopo oltre trent'anni dalla ratifica della *Convenzione Onu contro la tortura* del 1984, e a seguito delle condanne inflitte all'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'articolo 3 Cedu, la fattispecie del reato di tortura prevista dall'articolo 613-*bis* c.p. ha iniziato a dare prova di sé nel corso del 2019, quantomeno sul piano dell'avvio di indagini su fatti avvenuti in alcuni Istituti penitenziari.

Introdotta con la legge 14 luglio 2017 n. 110, dopo oltre trent'anni dalla ratifica della *Convenzione Onu contro la tortura* del 1984²⁶, e a seguito delle condanne inflitte all'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'articolo 3 Cedu²⁷, la fattispecie del reato di tortura prevista dall'articolo 613-*bis* c.p. ha iniziato a dare prova di sé nel corso del 2019, quantomeno sul piano dell'avvio di indagini su fatti avvenuti in alcuni Istituti penitenziari.

A conoscenza del Garante nazionale – che, in quanto persona offesa nei procedimenti penali che riguardano ipotesi di reato ai danni di persone private della libertà, riceve informazioni sull'avvio e sullo stato di tali procedimenti – tre Procure d'Italia, quella di Napoli, quella di Siena e quella di Torino, hanno aperto ognuna un procedimento penale ravvisando il delitto di tortura in atti di violenza e di minaccia compiuti da operatori della Polizia penitenziaria nei confronti di persone detenute.

Lo sviluppo delle indagini, oltre a determinare l'interruzione, nei casi specifici, dei fatti perseguiti, anche con l'adozione di misure cautelari nei confronti di alcuni indagati, ha prodotto da subito il risultato di una prima delineazione concreta degli elementi che integrano il reato, superando, in fatto e in diritto,

le perplessità sulla configurazione dell'articolo 613-*bis* o.p. sollevate alla sua nascita, pur apprezzabilmente, dalla dottrina specialistica.

Considerata l'attuale fase iniziale dei tre procedimenti, non si è ancora sperimentata la 'tenuta' della fattispecie nel giudizio, ovvero nella fase del procedimento in cui, decidendo sulla responsabilità degli imputati, la valutazione sugli elementi che identificano determinati fatti come "tortura" è necessariamente più ampia e approfondita, nel contraddittorio delle parti, di quella, pure accurata, assunta nei provvedimenti della fase delle indagini preliminari.

Non sono mancate, tuttavia, anche nei primi provvedimenti giudiziari, le iniziali linee di differenziazione interpretativa del delitto, appuntate, in particolare, alla configurazione del «trattamento inumano e degradante» la cui realizzazione, secondo il dettato dell'ultima parte del primo comma dell'articolo 613-*bis* o.p., integra il delitto di tortura anche in occasione di una singola condotta di violenza o di minaccia: si pone, infatti, l'interrogativo se si tratti di un'endiadi o di due elementi distinti che è

26. Legge 3 novembre 1988 n. 498.

27. *Ex plurimis: Cestaro c. Italia*, Quarta sezione, sentenza 7 aprile 2015 (6884/11); *Bartesaghi, Gallo e altri c. Italia*, Prima sezione, sentenza 22 giugno 2017 (12131/13 e 43390/13); *Cirino e Renne c. Italia*, Prima sezione, sentenza 12 ottobre 2017 (2539/13 e 4705/13).



necessario sussistano insieme per dare a una singola condotta violenta o minacciosa la qualificazione di «tortura». Su questo elemento costitutivo e sulle aggettivazioni che la norma impone alle minacce, che devono essere «gravi», alle sofferenze fisiche, che devono essere «acute», al trauma psichico, che deve essere «verificabile», si impegnerà certamente la giurisprudenza che andrà a formarsi in futuro.

La formula dell'articolo 613-bis o.p. è, del resto, molto articolata e si porge a diverse letture che, forse, sarebbero state meno faticose se la norma avesse mutuato il testo più netto dell'articolo 1 della *Convenzione Onu contro la tortura*²⁸. Lo sforzo definitorio dei singoli elementi della fattispecie che sarà affrontato dai giudici italiani è certamente del tutto lodevole sul piano qualitativo dell'opera teorico-giuridica, anche in considerazione dell'entità delle prescrizioni sanzionatorie. Non si può trascurare, tuttavia, la possibilità che eventuali frammentazioni della figura di reato, conseguenti ad alcune letture interpretative, rischino di mettere nell'ombra il significato essenziale e concreto di quanto il Legislatore ha inteso reprimere e, in definitiva, di privare di efficacia lo strumento giuridico adottato.

Soccorre, a evitare tale rischio, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, soprattutto nei tempi più recenti, ha dato indicazioni precise sul significato della tortura e sull'individuazione dei comportamenti che la configurano, ponendo al centro dell'analisi il bene superiore della dignità umana: «*in respect of a person who is deprived of his liberty, or, more generally, is confronted with law-enforcement officers, any recourse to physical force which has not been made strictly necessary by his own conduct diminishes human dignity and is, in principle, an infringement of the right set forth in Article 3*»²⁹.

Auspiciando che il complesso delle definizioni provenienti dalla giurisdizione che istituzionalmente valuta la sussistenza di violazioni dell'articolo 3 Cedu, entri nel patrimonio giurisprudenziale italiano, il Garante nazionale ribadisce il valore dell'introduzione nel corpo della legislazione penale di una fattispecie di reato destinata a reprimere ogni ipotesi di tortura, come dato costitutivo di uno Stato di diritto. Il contrasto di ogni percezione di impunità che può maturare nelle comunità chiuse del carcere o negli altri luoghi in cui si eserciti il potere repressivo dello Stato e l'isolamento degli episodi illeciti, all'interno di un sistema complessivamente sano, è il corollario necessario, anche sul piano culturale, del riconoscimento del valore del servizio di vigilanza e di cura esercitato da tutte le Forze di polizia del Paese. È anche una forma necessaria all'attuazione concreta del principio dettato dall'articolo 13 comma 4 della Costituzione a tutela delle persone soggette a restrizione della libertà e affidate alla custodia dello Stato.

Il Garante nazionale ribadisce il valore dell'introduzione nel corpo della legislazione penale di una fattispecie di reato destinata a reprimere ogni ipotesi di tortura, come dato costitutivo di uno Stato di diritto.

28. Articolo 1, comma 1: «Ai fini della presente Convenzione, il termine «tortura» designa qualsiasi atto con il quale sono inflitti a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla od esercitare pressioni su di lei o di intimidire od esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze derivanti unicamente da sanzioni legittime, ad esse inerenti o da esse provocate».

29. Grande Camera, sentenza *Bouty d. Belgio* 28 settembre 2015 (23380/09).



41. Verso il Progetto *Fami 2*

Gli arrivi continui di persone alla ricerca di un futuro carico di speranza, concentrati principalmente su quei Paesi che sono di fatto la frontiera del Vecchio continente, pongono interrogativi e chiedono soluzioni che l'Europa fatica a trovare.

La questione migratoria e le sfide che essa comporta determinano una continua pressione sulle frontiere che ha visto anche nel recente passato una intensità tale da far sorgere elementi di crisi nella coesione e condivisione di scelte in ambito europeo. Gli arrivi continui di persone alla ricerca di un futuro carico di speranza, concentrati principalmente su quei Paesi che sono di fatto la frontiera del Vecchio continente, pongono interrogativi e chiedono soluzioni che l'Europa fatica a trovare.

Un particolare rilievo riveste in tale contesto la possibilità di rimpatrio delle persone entrate o che soggiornano irregolarmente sul territorio nazionale. Rimpatri che – occorre ricordare sempre – sulla base delle capacità degli Stati membri dovrebbero assumere principalmente la connotazione di volontarietà, lasciando al «rimpatrio forzato» il ruolo secondario che le norme europee vorrebbero. Ma, il *gap* tra affermazione e realtà è sempre ampio quando si tratta di conciliare norme o progetti con l'adesione all'opinione pubblica presunta. Così anche in Italia i rimpatri volontari sono marginali rispetto a quelli forzati. La “direttiva rimpatri” del 2008 prevede per questi ultimi l'obbligo di un monitoraggio che verifichi l'effettiva tutela dei diritti delle persone oggetto del rimpatrio. Tale compito è stato assegnato al Garante nazionale, così sanando la procedura di infrazione che era stata annunciata all'Italia per non aver recepito nel proprio ordinamento tale punto della Direttiva. Per rispondere al mandato, il Garante nazionale ha presentato un proprio progetto dal titolo “Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati” nell'ambito del programma nazionale *Fondo asilo, migrazione e integrazione* (Fami) 2014-2020. L'approvazione del progetto presentato, del valore complessivo di circa 800mila euro³⁰, ha determinato la possibilità di effettivamente monitorare 1566 rimpatri nel periodo dall'aprile 2017 al febbraio 2020³¹. Nell'anno in corso l'attività si è chiusa positivamente con il pieno raggiungimento dell'obiettivo progettuale. Ma, i risultati conseguiti vanno ben oltre tale aspetto. Nell'ambito del Progetto, è stata infatti costruita una rete nazionale di monitor³² che hanno operato su mandato del Garante nazionale: persone istituzionali – Garanti territoriali – che sono state formate in sessioni teoriche e pratiche e, successivamente, sul campo. Inoltre, sono state realizzate diverse iniziative, quali *workshop* e convegni pubblici nazionali e internazionali, sulle tematiche dei rimpatri forzati, della tutela dei diritti delle persone in essi coinvolte, sulla situazione italiana emersa dall'attività di monitoraggio svolta.

È proprio in considerazione dei risultati conseguiti e della necessità di un'azione di diffusione della

30. Il finanziamento è stato di 799.168,92 euro. Per la rendicontazione completa, cfr. la tabella a p. 401

31. Si è trattato di 53 monitoraggi di trasporto aereo con presenza a bordo di monitor; 20 operazioni della sola fase di 'pre-ritorno' e 27 di quella di 'pre-partenza'; 130 monitoraggio dell'operazione in modalità *desk*.

32. Tale rete di monitoraggio vede coinvolti i Garanti delle persone private della libertà delle Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piemonte (assieme al Garante comunale di Torino), Puglia, Sicilia, Toscana e Campania.



cultura dei diritti e di un confronto su temi che sono al centro del dibattito – non solo politico e non solo italiano – che il Garante ha avviato la procedura per l’approvazione di un secondo e più ampio progetto dal titolo “Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati” in linea di continuità con il primo e da realizzarsi nel periodo da qui al 2022

Per il primo tratto del percorso, così come per il secondo tratto che il nuovo progetto avvierà, assume centralità la promozione di una cultura dei diritti, da realizzarsi attraverso un lavoro cooperativo di formazione e di confronto continuo sulle operazioni monitorate con gli operatori delle Forze dell’ordine impiegati nell’implementazione dei rimpatri e da rafforzarsi con la diffusione di tale cultura all’interno delle articolazioni del contesto sociale. A questo proposito, il progetto ha fornito le risorse necessarie per organizzare percorsi formativi dedicati ai monitor, *workshop* allargati agli *stakeholders* in ambito migratorio e convegni pubblici aperti a una platea più ampia di destinatari e finalizzati a comunicare all’opinione pubblica gli esiti del lavoro svolto. Il progetto ha reso possibile la contrattualizzazione di un *pool* di esperti a supporto della rete dei monitor (con specializzazioni in tutela internazionale dei diritti umani, diritto dell’immigrazione, medicina legale, mediazione culturale, comunicazione istituzionale, rendicontazione di progetti europei). Grazie al progetto è stato anche possibile acquistare attrezzature e sviluppare innovativi strumenti di supporto e di ricerca. Tutti aspetti, questi, che troveranno intensificazione e consolidamento nella nuova progettualità che si sta per aprire.

Grazie al progetto è stato anche possibile acquistare attrezzature e sviluppare innovativi strumenti di supporto e di ricerca.

Lo scorso ottobre si è tenuto, prima presso la “Scuola Superiore di Polizia” e poi alla “Training Academy dell’Alitalia” presso l’Aeroporto di Fiumicino, il terzo seminario di formazione multidisciplinare rivolto alla rete nazionale di monitor. Le esercitazioni a Fiumicino, effettuate in collaborazione con il Servizio immigrazione della Direzione centrale immigrazione e polizia delle frontiere del Ministero dell’interno, hanno avuto luogo in ambienti che riproducevano fedelmente quelli in cui si svolge un’operazione di rimpatrio forzato, come la carlinga di un aereo e i locali nei quali avvengono i controlli di sicurezza. La formazione è avvenuta anche *in loco*, presso le sedi di alcuni Garanti territoriali che fanno parte della rete nazionale di monitoraggio (nel maggio 2019 a Palermo, a giugno a Bari e a luglio a Torino). Ancora, nell’ottobre 2019 si è svolto il terzo *workshop* previsto dal Progetto, dedicato alla “Tutela delle vulnerabilità sanitarie nelle procedure di rimpatrio forzato”.

Sempre nel 2019 è stata messa a punto e attivata una piattaforma informatica per la gestione del monitoraggio dei rimpatri forzati, grazie alla quale viene registrato il flusso informativo relativo alle operazioni di rimpatrio forzato proveniente dal Ministero dell’interno, sia a fini logistico-operativi che statistici. La piattaforma è accessibile ai componenti della rete nazionale di monitoraggio, che possono rispondere alle *call* per partecipare a un’operazione, acquisire informazioni sulle diverse fasi da monitorare nonché compilare e inviare *online* una *checklist* di monitoraggio appositamente elaborata.

Infine, lo scorso anno è stata realizzata e resa pubblica, in versione italiana e inglese, la ricerca “Il monitoraggio dei rimpatri forzati in Europa. Strategie, criticità e buone pratiche”, uno studio comparativo commissionato, nell’ambito del progetto, alla Fondazione Ismu di Milano, che è stato di grande aiuto per conoscere meglio il modo di operare delle altre autorità nazionali di monitoraggio europee.

Evento finale del progetto è stato il Convegno internazionale “Il monitoraggio dei rimpatri forzati in Europa”, tenutosi, significativamente, presso lo Spazio Europa di Roma, gestito dall’Ufficio in Italia



del Parlamento europeo e dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea³³. L'occasione ha dato la possibilità di presentare due video divulgativi: il primo dà voce, attraverso una serie di interviste, a coloro che in questi anni hanno partecipato alla realizzazione del progetto; il secondo prodotto audio-video è invece un'animazione. Grazie alle immagini, vengono visivamente presentati gli standard internazionali in tema di tutela dei diritti fondamentali che devono regolare le operazioni di rimpatrio forzato³⁴.

42. Il *National preventive mechanism* in norma primaria

Al quarto anno di attività del Garante nazionale, i profili relativi alle sue funzioni e al suo mandato possono dirsi sufficientemente consolidati. L'iniziale tendenza da parte degli interlocutori principali e degli *stakeholder* a considerare la cornice normativa di riferimento limitata alla legge istitutiva risalente ormai a circa sei anni fa³⁵, può ritenersi complessivamente superata.

È ormai sufficientemente chiaro che al Garante nazionale in virtù della designazione a *Meccanismo nazionale di prevenzione* (Npm) si applica anche il *Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura* (Opcat)³⁶ nelle parti in cui disciplina poteri e responsabilità dei Npm. Con quanto consegue in termini di ampiezza del mandato, non limitato alla custodia da parte delle Forze dell'ordine e alla detenzione penale di giovani, adulti e anziani ma esteso alla detenzione amministrativa dei migranti, al

33. Nell'ambito del Convegno, al quale hanno partecipato in veste di relatori una serie di ospiti nazionali e internazionali, sono stati presentati tre pubblicazioni e due video, realizzati dal Garante nazionale grazie al progetto. Le tre pubblicazioni, tutte scaricabili in formato digitale sul sito del Garante nazionale e disponibili in versione italiana e inglese, consistono in un volume di più di cento pagine con le Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati; un pieghevole sulla tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato e una brochure illustrata che racconta le principali tappe del progetto e i suoi risultati.

34. Entrambi i video, disponibili in versione italiana e inglese, con sottotitoli in francese e in arabo, sono visibili sulla pagina web e sul canale youtube del Garante nazionale.

35. Ci si riferisce naturalmente all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10 e successive modificazioni.

36. Il Protocollo opzionale veniva adottato con una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002 (A/RES/57/199) e ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195. La designazione del Garante nazionale come *National preventive mechanism* avveniva attraverso una *note verbale* del 25 aprile 2014 con cui la Missione permanente d'Italia presso l'Ufficio delle Nazioni Unite e le altre Organizzazioni internazionali lo accreditava innanzi al Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt).



loro trattenimento in luoghi non tradizionali – quali le navi e i «locali idonei», a titolo esemplificativo – fino all’ambito privativo della libertà connesso con il tema della salute.

Inoltre, è acquisito che il Garante nazionale è stato anche designato quale organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi della cosiddetta *Direttiva rimpatri* dell’Unione europea³⁷. La mancata previsione di un tale meccanismo da parte dell’Italia aveva provocato l’avvio di una procedura d’infrazione nei confronti del nostro Paese, la cui chiusura nell’estate del 2017 è stata determinata dalla positiva valutazione degli Organi europei del lavoro del Garante nazionale individuato come organismo indipendente che assicura un sistema di monitoraggio effettivo.

Il Garante nazionale è stato anche designato quale organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi della cosiddetta *Direttiva rimpatri* dell’Unione europea.

Infine, risulta acclarato che nel quadro normativo di riferimento dell’Autorità di garanzia un posto di rilievo è occupato anche dalla *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*³⁸, in particolare dopo che il Governo italiano ha confermato che il Garante, in qualità di Npm, è l’organo che deve controllare l’adempimento degli obblighi convenzionali – segnatamente l’articolo 15 che sancisce il diritto di non essere sottoposto a tortura o ad altri gravi maltrattamenti – nell’ambito delle Istituzioni psichiatriche e delle altre strutture residenziali per persone con disabilità³⁹.

Ciononostante, rispetto all’esercizio concreto delle proprie prerogative, occorre rilevare qualche difficoltà sorta proprio in talune strutture afferenti al Servizio sanitario nazionale e in talaltre strutture private convenzionate con gli Assessorati alla Salute delle diverse Regioni, ove evidentemente è meno chiaro che in altri contesti il ruolo di ‘terminale’ Onu del Garante nazionale.

A questo profilo principale e assorbente che riguarda il Garante nazionale come Meccanismo nazionale di prevenzione devono aggiungersi almeno altre due considerazioni.

Nonostante la brevità del primo mandato collegiale – peraltro non rinnovabile – l’assetto complessivo della struttura rispetto agli inizi dell’attività istituzionale è stato sensibilmente migliorato. Ma, occorre consolidamento, soprattutto in termini di ordinamento professionale e stabilizzazione delle composite professionalità che al *background* posseduto al momento del reclutamento hanno aggiunto un prezioso patrimonio conoscitivo acquisito – e acquisibile solo – *on the job*⁴⁰.

Infine, la questione della rete dei Garanti. Il disegno iniziale dello Stato italiano era nel senso di un *Meccanismo nazionale di prevenzione* capillare e diffuso, col Garante nazionale a coordinare i Garanti territoriali. Ma occorre tenere conto di alcuni fattori: la disomogeneità normativa delle fonti istitutive

37. Si tratta della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008.

38. La Convenzione veniva approvata dall’Assemblea generale il 13 dicembre 2006 e ratificata dall’Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18.

39. Cfr. *Relazione al Parlamento 2018*, par. 62, pp. 267 ss. e *Relazione al Parlamento 2019*, par. 2, pp. 32 ss.

40. Si veda il par. 44. *Il cammino dell’Authority* in questo volume.



dei Garanti territoriali, l’emanazione da diversi «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni»⁴¹, la nomina talvolta da parte degli organi esecutivi anziché da quelli legislativi, le questioni attinenti al mandato spesso non esteso a tutti i luoghi di privazione della libertà, insomma la discontinuità «normativa» unita alla non conformità «operativa» rispetto agli *standard* internazionali fissati dall’Opcat⁴²; infine, una difficoltà di fondo dei Garanti – quali espressione di enti territoriali autonomi – a consentire un coordinamento compiuto e pieno da parte di un’Authority statale (operazione che per qualche verso ricorda la “quadratura del cerchio”), pur rappresentando una risorsa preziosa per via della loro diffusione sul territorio e per il loro essere enti di prossimità in una logica in cui il principio di sussidiarietà occupa un posto rilevante.

Questo quadro complesso di elementi che si intersecano e si sovrappongono suggerisce un’interpolazione normativa, che tenga conto della loro totalità e che, nel contempo, consenta di salvaguardare l’accreditamento di cui gode attualmente il sistema Npm italiano presso gli organi internazionali di controllo.

L’intervento auspicato dal Legislatore dovrebbe essere nel senso di confermare con norma primaria la designazione del Garante nazionale come *Meccanismo di prevenzione* italiano cui si applica il Protocollo opzionale, consentendo a quest’ultimo, quando sia necessario, la possibilità di delegare specifici poteri ai singoli Garanti regionali, nel contempo potenziando e stabilizzando struttura e risorse dell’organismo di garanzia nazionale che per essere *Authority tout-court* ha bisogno di quest’ultimo sforzo normativo.

Un intervento di tal genere consentirebbe, infine, di potenziare il ruolo effettivo dei Garanti regionali nel rispetto delle autonomie locali, salvaguardando un’armonia di sistema e distendendo una volta per tutte le relazioni fra Garanti. E non è certo cosa da poco.

43. Garante e Garanti

La questione è nota e densa di aspetti complessi su cui non è inutile tornare a ragionare.

L’esperienza dei Garanti territoriali dei detenuti e in generale dei diritti delle persone private della libertà preesiste a quella del Garante nazionale e ha certamente contribuito al processo che ha condotto all’istituzione di un’Autorità nazionale. Dalla primavera del 2016, dopo la nomina del Collegio del Garante nazionale e l’avviamento del suo Ufficio, ci siamo trovati di fronte a un quadro del tutto

41. Così l’articolo 114 della Costituzione definisce i «Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni».

42. Si veda la *Relazione al Parlamento 2018*, par. 16, pp. 144 ss.



nuovo. La rinnovata architettura istituzionale nel campo della tutela dei diritti delle persone private della libertà ha comportato un riassetto degli equilibri tra centro e periferia, i cui rapporti, in via generale, non sono mai stati semplici⁴³ e che sono attualmente ancora in fase di assestamento – ben più positiva che nel passato.

La legge 21 febbraio 2014, n. 10 di istituzione del Garante nazionale aveva stabilito, quasi pleonasticamente, che quest'ultimo promuovesse e favorisse generici «rapporti di collaborazione con i garanti territoriali». Quando l'apparato statale, poco dopo, si era trovato a dover designare un *Meccanismo nazionale di prevenzione*, la scelta era ricaduta sull'Autorità Garante centrale che «coordinerà la rete dei Garanti locali», per questi intendendo tutti i Garanti territoriali dai comunali, ai provinciali, a quelli di città metropolitane, fino ai regionali⁴⁴.

Qui occorre sottolineare due profili rispetto a quel «coordinerà». Perché nella lettera diplomatica si era usato il futuro? Perché al momento della sua redazione il Garante nazionale era stato previsto per legge, ma non ancora costituito – non era stato ancora nominato il Collegio, né selezionato il personale del suo Ufficio – e perché la rete dei Garanti territoriali era – ed è – un *work in progress* dai connotati flessibili *formata da istituzioni già in essere o ancora da istituire*. Inoltre, e soprattutto, il riferimento al coordinamento futuro (o forse dovremmo dire futuribile) della rete da parte del Garante nazionale, nella lingua dei giuristi, non era costitutivo, ma dichiarativo: prendeva atto, riconosceva come al livello nazionale spettino naturali funzioni di coordinamento. L'equivoco è stato attribuire a quel «coordinerà» un valore costitutivo con le distorsioni artificiose che ne sono seguite come, per esempio, l'ipotesi che il Garante nazionale possa coordinare quelli territoriali solo quando agisca con loro come Npm, mentre si limiti a un rapporto di mera collaborazione, senza alcun tipo di coordinamento, negli altri casi.

A districare i nodi del groviglio sintattico e normativo vengono in soccorso osservazioni pregnanti e autorevoli secondo cui in «un ordinamento pluralistico come quello italiano una iniziativa centrale di coordinamento è utile, anzi necessaria. Anche quando si tratta di poteri regionali e comunali autonomi, una iniziativa di coordinamento centrale è legittima e opportuna. Naturalmente, poiché lo Stato italiano è regionale, ma non confederale né federale, lo Stato può stabilire standard da rispettare su tutto il territorio. Altrimenti, come si garantisce l'eguaglianza dei cittadini [...]?». Tanto più che «[a] utonomia locale non vuol dire che non vi deve essere collaborazione, cooperazione, una rete connettiva. Se questi elementi non ci sono, si realizza una versione spuria e irragionevole di autonomia locale e regionale [...]». Da tempo le maggiori voci dei regionalisti propugnano sistemi di coordinamento, di consultazione, di collaborazione. Stato, regioni, enti locali non sono tanti corpi celesti, ognuno

La rinnovata architettura istituzionale nel campo della tutela dei diritti delle persone private della libertà ha comportato un riassetto degli equilibri tra centro e periferia, i cui rapporti, in via generale, non sono mai stati semplici e che sono attualmente ancora in fase di assestamento – ben più positiva che nel passato.

43. Di oltre vent'anni fa è uno studio intitolato proprio a tali complicati rapporti di Walter Anello, Giovanni Caprio, *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e Conferenza unificata*, in "Le istituzioni del federalismo", 1998, n. 1, pp. 47 ss.

44. Si veda la *Note verbale* del 25 aprile 2014 con cui la Missione permanente d'Italia presso l'Ufficio delle Nazioni Unite e le altre Organizzazioni internazionali accreditava il Garante nazionale come Npm davanti al Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt).



con la sua orbita, che non si incontrano. Sono, al contrario, chiamati a cooperare». Ma «[s]arebbe un sacrilegio ridare a Roma ruolo e poteri di coordinamento? Se non a Roma, dove [si può realizzare] il coordinamento? Perché è stata scelta come capitale, se non per la sua posizione geografica centrale nel Paese? E perché lo Stato ha continuato la sua tradizione unitaria, intorno a un centro?»⁴⁵.

Insomma, l'idea è, in primo luogo, che il naturale assetto di un sistema 'diffuso' sul territorio, il cui fulcro è costituito dal livello nazionale – si ricordi, *inter alia*, che l'esecuzione penale e la detenzione amministrativa dei migranti, tanto per prendere due esempi di attività su cui ricade la competenza dei Garanti, sono funzioni dello Stato, evidentemente non regionalizzate – debba necessariamente poggiare sulla «cooperazione»; in secondo luogo, che in un tale quadro, «promuovere e favorire rapporti di collaborazione» significhi attribuire al centro il coordinamento di una rete che coinvolge la periferia e che per essere efficace deve essere connettiva. Nel pieno rispetto delle Autonomie locali.

44. Il cammino dell'Authority

A partire dalla sua prima Relazione al Parlamento, nel 2017, e poi in quelle del 2018 e del 2019, il Garante nazionale ha evidenziato l'ampiezza e la complessità del proprio mandato, cui si affianca un ruolo di intervento sul piano culturale, in tema della tutela dei diritti. A distanza ormai di cinque anni dall'avvio del proprio mandato, questi aspetti sono ormai patrimonio comune, così come le Raccomandazioni che discendono dalle varie visite, costruiscono progressivamente un sistema di standard che sempre più assume la fisionomia di *soft law*.

L'Ufficio è articolato, come altre volte sottolineato, in unità organizzative, soprattutto di tipo tematico

45. Così Sabino Cassese, giudice emerito della Consulta e tra i più grandi esperti italiani di diritto amministrativo, in Diodato Pirone, *Sul virus dalle Regioni troppa confusione ridare a Roma i poteri di coordinamento. L'intervista a Sabino Cassese*, in "Il Messaggero", 27 febbraio 2020, p. 10.

Cassese nel suo intervento disquisiva dell'approccio del nostro Paese alla questione della diffusione del Covid-19, ma le sue osservazioni sono *mutatis mutandis* applicabili al contesto che qui interessa. Peraltro, meritano attenzione le considerazioni che l'autore riserva ai Servizi sanitari regionalizzati: «Il Servizio sanitario, sempre retto dalla legge del 1978 (cioè di un anno in cui esistevano e funzionavano le Regioni) è denominato dalla legge nazionale. Tutti i cittadini hanno diritto alla sua assistenza, indipendentemente dal territorio sul quale risiedono. La regionalizzazione del servizio è uno sviluppo importante finché non rompe questa unitarietà del servizio. Può servire a sperimentare forme organizzative diverse, a patto che sia garantita l'eguaglianza delle prestazioni. Quest'ultima ora non è garantita: basti pensare alla disparità Nord – Sud. Finita questa esperienza, bisognerebbe riconsiderare la ripartizione centro periferia, trasferendo altre funzioni in periferia, ma contemporaneamente riportando al centro alcune funzioni, come quella sanitaria».



o di complessiva connessione, interna ed esterna: sono ‘comunità di pratica’ che orientano verso il risultato finale attraverso una ‘direzione operativa’ che si avvale fortemente dell’esperienza condotta in occasione di visite a diversi luoghi dove la libertà è limitata o addirittura privata.

Nelle Relazioni del 2018 e del 2019 si è rispettivamente chiarito ‘cosa non sia’ e ‘cosa sia’ il Garante nazionale, per approdare a una stessa considerazione, cioè la necessità di declinare l’apparato amministrativo in funzione delle competenze assolutamente peculiari che caratterizzano questa istituzione. Certamente sono stati fatti dei passi avanti, ma l’*impasse* rimane, perché l’Ufficio è stato normativamente concepito come una generale Segreteria amministrativa, privo di funzioni operative legate alla *mission* del Garante nazionale. Ma, tale *vision* non corrisponde alla realtà. Né potrebbe essere altrimenti, trattandosi di visitare decine di Istituti penitenziari, Centri di detenzione amministrativa, Camere di sicurezza delle varie Forze di polizia, *hotspot*, Residenze sanitarie per anziani o per persone con disabilità psichiche o fisiche, monitorare voli di rimpatrio forzato, prendere in carico centinaia di segnalazioni e reclami di persone detenute. Un’attività, questa, che richiede preparazione a livello di studio giuridico e di elaborazione dei dati e capacità di reportistica molto specifica di reportistica di carattere tecnico-giuridico. Il personale, inoltre, partecipa come relatore a Convegni e sessioni formative, spendendo il *know how* acquisito, e interloquendo direttamente con le varie Autorità.

Nelle Relazioni del 2018 e del 2019 si è rispettivamente chiarito ‘cosa non sia’ e ‘cosa sia’ il Garante nazionale, per approdare a una stessa considerazione, cioè la necessità di declinare l’apparato amministrativo in funzione delle competenze assolutamente peculiari che caratterizzano questa istituzione. Certamente sono stati fatti dei passi avanti, ma l’*impasse* rimane, perché l’Ufficio è stato normativamente concepito come una generale Segreteria amministrativa, privo di funzioni operative legate alla *mission* del Garante nazionale. Ma, tale *vision* non corrisponde alla realtà.

I componenti dell’Ufficio, dunque, sono direttamente coinvolti nella maggior parte delle attività del Collegio. Oltre le competenze richieste dalla norma istitutiva del Garante nazionale, essi hanno acquisito nel tempo una professionalità di alto livello dal punto di vista giuridico e operativo nelle specifiche materie oggetto del mandato istituzionale. Contestualmente, analogo processo ha riguardato le competenze nella gestione amministrativa, dovendo curare complessi rapporti con le Amministrazioni di appartenenza del personale, si sono sviluppati *software* ‘domestici’ come il sito istituzionale, il portale intranet, l’applicativo per gestire i dati sui reclami non giurisdizionale ai sensi dell’articolo 35 dell’Ordinamento penitenziario. Il personale ha posto in essere, in maniera autonoma da altro Ente, la complessa struttura del primo *Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza* e di quelli successivi, avviando una opportuna ricognizione dei processi organizzativi in atto via via sempre più approfondita.

Questi aspetti non possono essere considerati profili meramente ‘amministrativi’ perché hanno costituito la struttura portante del nuovo Organismo e hanno richiesto e richiedono continui aggiornamenti via via che il mandato del Garante nazionale è andato estendendosi, ricomprendendo al suo interno la multiforme varietà delle situazioni di privazione della libertà.

Così, oggi, un modello manageriale pur efficiente richiede una aggiunta di attenzione alla valorizzazione delle persone. L’arricchimento delle mansioni, l’ampliamento delle responsabilità, le modalità operative declinate anche in giornate festive, in orari serali, lo *stress* derivante dal gestire situazioni ad alto impatto emotivo – in sostanza il cosiddetto *job enlargement* – richiedono una modifica dello *status* del personale, che non può essere *tout court* quello disciplinato dai contratti per i dipendenti delle pubbliche Amministrazioni. La *governance* di una unità complessa è possibile solo se *mission* e



Orizzonti

vision coesistono, come ci insegnano le scienze dell'organizzazione. Nel lungo periodo, la leva motivazionale, lo spirito di collaborazione, l'impatto dato dalla novità iniziale vengono scemando se non sono accompagnati da un adeguamento degli aspetti legati alla gratificazione del singolo e dell'Unità organizzativa.

Un indicatore importante di tale situazione è la percezione del senso di appartenenza, la consapevolezza di chi si è e di dove si sta andando: se tali aspetti, nella fase nascente dell'Istituzione sono, prevalentemente legati alla credibilità di chi la governa, alle sue capacità organizzative, alla coerenza delle azioni rispetto agli obiettivi, al procedere del consolidamento dell'Istituzione stessa devono trovare un corrispondente fondamento nella sua adeguata strutturazione.

L'impatto generato dal miglioramento del livello di benessere rispetto alle condizioni di partenza produce un 'valore' e non solo un aumento dell'efficacia e dell'efficienza della '*performance* organizzativa'. Stimolare '*l'engagement*' è quindi fondamentale per proseguire nel percorso intrapreso, che ha già promosso, come accennato, una progettualità condivisa in termini *vision* e di *mission*. Se si porta a compimento tale obiettivo, non solo si colgono l'efficienza e l'efficacia dei processi organizzativi del Garante nazionale e il benessere del personale – eliminando una situazione di precarietà del personale stesso e dell'intera struttura – ma si assicura anche il buon andamento della complessiva azione amministrativa, semplificando alcuni procedimenti attualmente trasversali a più Amministrazioni in materia di beni e risorse, dotando, tra l'altro, e in primo luogo, l'Istituzione di un proprio *Ruolo del personale*, contestualmente a una piena autonomia contabile.

Vale la pena ricordare illustri pareri del Consiglio di Stato, secondo cui le Autorità indipendenti, quale è il Garante nazionale, come risulta dall'ordinamento positivo, sia nazionale che internazionale, sono legittimate a richiedere l'istituzione di un Ruolo unico del personale.

Vale la pena ricordare illustri pareri del Consiglio di Stato⁴⁶, secondo cui le Autorità indipendenti, quale è il Garante nazionale, come risulta dall'ordinamento positivo, sia nazionale che internazionale, sono legittimate a richiedere l'istituzione di un *Ruolo unico del personale*. Analogamente a casi simili, si tratta di far confluire il personale comandato, appartenente ai Ruoli delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, nel Ruolo del Garante nazionale⁴⁷, secondo lo schema della cosiddetta «successione del *mumus*», che comporta il semplice trasferimento di attribuzioni e compiti, con il conseguente passaggio di risorse, tra Amministrazione pubbliche, senza soluzione di continuità, e a invarianza di bilancio, essendo 'unico' il bilancio per la contabilità di Stato.

In tal modo, al personale viene garantito il precedente inquadramento giuridico e la relativa anzianità (mero contenuto ricognitivo dell'esistente), potendosi però poi individuare una fase di transizione in cui il trattamento giuridico ed economico corrisponda a quello del persona-

46. Cfr. per tutti il parere n. 1708/2016.

47. Cfr., per esempio l'articolo 19 comma 3 lettera a) del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90 convertito in legge 11 agosto 2014 n. 114 ove si dispone «che il personale attualmente in servizio presso l'Anac, appartenente ai Ruoli delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e successive modifiche, confluisce in un unico Ruolo (dopo aver acquisito da ciascuno degli interessati l'assenso a transitare) [...] il trasferimento definitivo delle risorse umane, finanziarie e strumentali, necessario per lo svolgimento delle funzioni».



le di Ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo una tabella di equiparazione⁴⁸. Tale scenario sarebbe, tuttavia, possibile solo con l'intervento di strumenti legislativi che prendendo atto di quanto fin qui esposto, prevedano la istituzione del *Ruolo del Garante nazionale*, con le modalità accennate, rimandando successivamente all'autonomia regolamentare di essa la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento⁴⁹.

La lungimiranza di una *governance* complessiva impone una seria riflessione su quanto prospettato, perché alla crescita personale e professionale possa accompagnarsi un necessario riconoscimento delle funzioni svolte e una tangibile consapevolezza del ruolo svolto dal Garante nazionale, quale Autorità di garanzia che orienta in senso costruttivo le azioni anche delle altre Amministrazioni con cui viene in contatto. Svolgendo così una funzione di questi aspetti «alta verifica» per «prevenire e correggere le disfunzioni», come chiarito dalla Corte di cassazione, intervenendo sulla natura delle Autorità indipendenti di controllo⁵⁰.

Si consideri infine che il Legislatore in un recente passato ha espresso l'opportunità di una disciplina normativa omogenea tra le Autorità indipendenti. La legge 7 agosto 2015 n. 124 ha delegato il Governo a razionalizzare il «sistema delle *Authorities*»⁵¹, posto che l'indipendenza di cui devono godere è assicurata, tra l'altro, tramite l'autonomia organizzativa, contabile e finanziaria⁵².

48. Come richiamato dal già citato parere del Consiglio di Stato in nota 1 per il caso ANAC, il Ruolo potrebbe essere articolato per fascia retributiva e all'interno di ciascuna fascia il personale potrebbe essere ordinato secondo criteri di anzianità nella qualifica di appartenenza, anzianità di ruolo, anzianità anagrafica. Il Ruolo potrebbe essere soggetto a verifica a seguito di modifiche dell'ordinamento professionale aggiornato in base a progressioni interne.

49. Cfr., per esempio, quanto disposto dall'articolo 52-*quater* della legge 21 giugno 2017 n. 96 che rimette all'autonomia dell'Anac la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento nonché l'ordinamento giuridico e il trattamento economico del proprio personale.

50. Cassazione, Sezione II civile, 9 maggio 2018, n. 4 del 2019.

51. Alcune regole comuni in materia di reclutamento del personale, servizi in comune e immobili sono state dettate per un gruppo di Autorità dall'articolo 22 del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90.

52. Cfr. il Decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1998 n. 501 *Regolamento recante norme per l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali*. Il Garante per la protezione dei dati personali è una figura affine al Garante nazionale; oltre ad assicurare il corretto trattamento dei dati e il rispetto dei diritti delle persone legati all'utilizzo delle informazioni personali, esamina i reclami e le segnalazioni, decide i ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 145 del Codice in materia di protezione dei dati personali, segnala al Governo la necessità di adottare provvedimenti normativi specifici in ambito economico e sociale, formula i pareri richiesti dal Presidente del Consiglio o da ciascun ministro in ordine a regolamenti ed atti amministrativi suscettibili di incidere sulle materie disciplinate dal Codice, prepara la Relazione annuale sull'attività svolta e sullo stato di attuazione della normativa sulla *privacy* da trasmettere al Parlamento e al Governo, cura l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini in materia.



45. Raccomandazioni ed esiti

Migranti e libertà

RACCOMANDAZIONI

ESITI

Locali per la permanenza delle persone respinte presso i valichi di frontiera¹

La permanenza delle persone all'interno delle sale d'attesa presso i valichi di frontiera, nel caso in cui l'esecuzione materiale del respingimento non sia immediatamente possibile, deve essere urgentemente disciplinata con una fonte normativa primaria e devono essere riconosciute le garanzie sostanziali e procedurali previste dalla legge nei casi di privazione della libertà personale.

Per accogliere temporaneamente le persone respinte all'atto di ingresso nel territorio italiano, devono essere adottate soluzioni che riconoscano i loro diritti fondamentali, incluso quello a dignitose condizioni materiali di temporanea ospitalità e alla piena informazione sugli strumenti protettivi previsti dall'ordinamento italiano, al fine di tutelare dal possibile *refoulement*, nonché di garantire l'accesso alla richiesta di asilo.

Adeguare con urgenza agli standard internazionali i locali utilizzati per le persone respinte presso i valichi di frontiera, in particolare prevedendo illuminazione, naturale e artificiale, nonché areazione adeguate, attrezzatura appropriata per il riposo nelle ore notturne (lenzuola o effetti lettereci), possibilità di accesso ad ambienti all'aria aperta.

Partendo dal quadro legale di riferimento, la Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere condivide la necessità di ulteriori riflessioni ed esprime apprezzamento per l'iniziativa del Garante di rimettere la questione agli organi parlamentari.

La Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere si impegna a sensibilizzare i Gestori degli aeroporti di Fiumicino e di Malpensa. Verrà ulteriormente migliorato e incrementato quanto già attualmente realizzato in termini di vitto e di un alloggio dignitoso.

L'Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Fiumicino ha intrapreso ulteriori iniziative, sia con le Compagnie di navigazione aerea, sia con la Società "Aeroporti di Roma", rivolte ad ottenere:

- una migliore dotazione di effetti lettereci;
- la sostituzione dei lettini attuali con altri di nuovo tipo, maggiormente confortevoli;
- l'implementazione dell'offerta per l'intrattenimento, attraverso la dotazione di un *tablet* ad uso comune, libri, riviste e periodici nazionali e internazionali (nelle lingue di uso comune);
- l'installazione di un ulteriore distributore automatico di cibi e bevande;
- l'installazione di un ulteriore televisore a grande schermo;
- l'installazione di un ripetitore *wifi* per consentire l'utilizzo dei dispositivi mobili multimediali senza oneri;
- l'installazione di una cabina per fumatori da quattro posti.

1. Le Raccomandazioni sono quelle espresse nel Rapporto sulle visite ai locali in uso alle Forze di Polizia presso alcuni valichi di frontiera (porto di Civitavecchia, aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa) svolte tra gennaio e febbraio 2019 e pubblicato in data 8 agosto 2019. La risposta è del Ministero dell'Interno



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Cessare immediatamente l'utilizzo promiscuo degli ambienti allestiti per il pernottamento, prevedendo sempre un locale dormitorio per i passeggeri di sesso maschile e un locale dormitorio per i passeggeri di sesso femminile.

La Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere si impegna a sensibilizzare i Gestori degli aeroporti di Fiumicino e di Malpensa. Verrà ulteriormente migliorato e incrementato quanto già attualmente realizzato in termini di un alloggio dignitoso che rispetti la parità di genere.

Garantire sempre alle persone trattenute nei locali di attesa delle zone di transito dei valichi di frontiera la libertà di comunicazione con il mondo esterno e il diritto di accedere al patrocinio di un avvocato, anche mediante possibilità di incontro con il medesimo.

La Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere prende atto delle raccomandazioni formulate dal Garante nazionale. Verrà ulteriormente migliorato e incrementato quanto già attualmente realizzato in termini di disponibilità di telefoni pubblici.

Garantire presso i valichi di frontiera la presenza di mediatori culturali che possano intervenire a supporto della Polizia di frontiera nell'esercizio delle proprie attività, in particolare nell'interazione con le persone sottoposte alle "verifiche di seconda linea" e con quelle respinte e condotte nei locali d'attesa.

La Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere prende atto delle raccomandazioni formulate dal Garante nazionale. Dal 5 agosto 2019, presso l'Ufficio di Polizia di Frontiera di Malpensa, sono presenti tre mediatori culturali in grado di interagire nelle lingue ucraino, russo, inglese, arabo, curdo iracheno, farsi, urdu, punjabi, hindi e greco.

Assicurare, presso i valichi di frontiera, la tutela ai minori stranieri non accompagnati nei cui confronti sorga un dubbio rispetto all'età, attraverso la piena applicazione della legge 7 aprile 2017 n. 47 e l'interruzione di prassi di accertamenti sommari svolti al di fuori del quadro di garanzie e dello schema di legalità che l'ordinamento prevede.

Assicurare una migliore e più trasparente tenuta dei registri, sia a tutela della persona privata della libertà, che del personale addetto alla sua vigilanza.

Sono state fornite al personale delle disposizioni dettagliate concernenti la corretta compilazione e tenuta del registro.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)

Si richiede all'Azienda sanitaria provinciale di Caltanissetta di valutare l'urgenza di effettuare una visita ispettiva volta ad accertare le condizioni igieniche e sanitarie del Cpr di Caltanissetta.

La Direzione dell'Azienda sanitaria provinciale di Caltanissetta ha costituito un'equipe multidisciplinare che, a febbraio 2020, ha effettuato un sopralluogo, in esito al quale è stata constatata l'inadeguatezza della struttura rispetto alla prevenzione del rischio di diffusione di malattie infettive.

L'Amministrazione ha disposto la successiva imminente programmazione della chiusura del Centro, per l'avvio di lavori di profonda ristrutturazione.

Richiamando il principio per cui il cittadino straniero è trattenuto nel Centro con modalità tali da assicurare il pieno rispetto della sua dignità (art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998), provvedere immediatamente:

- alla ripresa della somministrazione di bevande calde (interrotta a seguito di danneggiamenti provocati alla strumentazione in dotazione);
- all'installazione e/o sostituzione dei vetri mancanti o rotti alle finestre (in particolare nei bagni).

L'Ente gestore ha immediatamente chiesto la sostituzione della macchina per l'erogazione di bevande, distrutta, e, nelle more dell'arrivo di un nuovo distributore, è stata garantita l'erogazione di bevande calde, trasportando le stesse con i termos dal Centro di prima accoglienza attiguo.

Nelle more dell'avvio dei lavori di ristrutturazione del Centro, nell'ambito dei quali è prevista la sostituzione dei vetri delle mense e dei bagni con quelli antisfondamento, la Prefettura ha affidato alla ditta che si occupa della manutenzione del Centro l'installazione di pannelli in policarbonato, lasciando uno spazio di circa 20 centimetri per consentire l'aerazione.

Avviare con urgenza le procedure volte a:

- realizzare i necessari interventi di riparazione o sostituzione dei condizionatori inverter caldo/freddo non funzionanti;
- avviare un programma di sostituzione dei materassi, scaduti o deteriorati.

La Prefettura ha affidato alla ditta che si occupa della manutenzione del Centro l'intervento relativo alla riparazione dei condizionatori inverter caldo/freddo.

La Prefettura ha richiesto all'Ente gestore di provvedere a effettuare una ricognizione dei materassi e di sostituire quelli umidi o deteriorati.



Penalità e libertà

RACCOMANDAZIONI

ESITI

Istituti penitenziari²

Nei trasferimenti di competenza dei Provveditorati, rispettare la possibilità di mantenere la persona detenuta all'interno della stessa regione.

I Provveditorati assicurano che, in ossequio alla vigente normativa, tengono sempre nella massima considerazione anche il principio della territorializzazione della pena nei trasferimenti che dispongono.

Intensificare la presenza della Magistratura di sorveglianza negli Istituti penitenziari della regione Basilicata, così adempiendo pienamente alla funzione di vigilanza sull'esecuzione della pena, prevista dal primo e secondo comma dell'articolo 69 o.p.

Le Direzioni delle Case circondariali rappresentano di aver preso contatti con la Magistratura di sorveglianza per rappresentare la necessità di una maggiore presenza negli Istituti, ricevendo in tal senso rassicurazioni.

Provvedere all'aggiornamento del protocollo con l'Azienda sanitaria competente in termini di maggiore adeguatezza alle effettive e attuali esigenze sanitarie della popolazione detenuta, assicurando, in primo luogo, i servizi specialistici necessari.

La Direzione della Casa circondariale di Potenza ha tenuto un incontro con la Direzione dell'Azienda sanitaria per affrontare le problematiche relative, in particolare, ai servizi di ginecologia e cardiologia. L'Asl ha dichiarato la disponibilità all'implementazione dei servizi, compatibilmente con le risorse di personale a disposizione.

La Direzione della Casa circondariale di Matera ha dichiarato di aver più volte richiesto all'Azienda Sanitaria locale l'avvio della procedura per la stipula di un protocollo d'intesa, a tutt'oggi rimasto inevaso.

Provvedere al completamento di tutte le opere necessarie per assicurare l'adeguamento ai parametri dettati dal D.p.r. 230/2000 dei reparti del circondariale ordinario, dell'isolamento e del circondariale femminile della Casa circondariale di Potenza.

La Direzione dell'Istituto di Potenza ha comunicato d'aver iniziato i lavori di adeguamento al Dpr 230/2000 del reparto giudiziario e che sono stati approvati dal Provveditorato delle Opere pubbliche anche i lavori per l'adeguamento del reparto "Osservazione" e di quello femminile.

Provvedere con urgenza alla risoluzione dei problemi dell'impianto di riscaldamento e della fornitura dell'acqua calda nella Casa circondariale di Melfi, anche con l'obiettivo di evitare nuovi disagi nella prossima stagione invernale.

Nel primo semestre del 2019 sono stati ultimati i lavori di potenziamento dell'impianto, che consentono ora alla popolazione detenuta di fruire di acqua calda e riscaldamento.

Prevedere e implementare momenti di condivisione con il personale penitenziario, sia civile che di Polizia penitenziaria, per la definizione di processi organizzativi che facilitino lo svolgimento di attività lavorative e formative, in accordo con le esigenze del personale stesso e a tutela dei programmi di risocializzazione avviati all'interno della Casa circondariale di Potenza.

La Direzione dell'Istituto di Potenza ha accolto con favore la raccomandazione in merito all'implementazione dei momenti di condivisione degli obiettivi individuati anche dal progetto d'istituto, al fine di migliorare le condizioni lavorative per il personale e trattamento per i detenuti, sottolineando, comunque, che il predetto percorso è in atto, sostanziandosi in periodici incontri con i responsabili delle varie aree.

2. Le Raccomandazioni sono quelle formulate in diversi Rapporti a seguito di visite presso diversi Istituti penitenziari. Le risposte sono del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Effettuare la visita medica di primo ingresso seguendo gli standard ordinari delle visite mediche generali e con modalità che assicurino anche il controllo sulla presenza di eventuali segni lesivi su tutte le parti del corpo; riportare dettagliatamente sulla cartella clinica del paziente-detenuto gli esiti della visita medica; documentare la consegna delle informazioni sullo stato di salute rese alla persona detenuta.

Rivedere la prassi, riscontrata nella Casa circondariale di Napoli Poggioreale, di sistemare in sezioni d'isolamento, con spesso l'applicazione delle conseguenti regole quotidiane, le persone che sono oggetto di minaccia da parte di altre persone e, al contrario, di favorire con una maggiore offerta trattamentale il superamento di quanto subito.

Nella Casa circondariale di Napoli Poggioreale, rispettare le misure disciplinari previste dall'Ordinamento penitenziario, evitando l'applicazione di altre misure in funzione disciplinare, come l'assegnazione al Reparto "Articolo 32 Re", nel pieno rispetto della Regola n. 60 delle Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2) secondo cui qualunque sanzione inflitta dopo il giudizio di colpevolezza di un'infrazione disciplinare deve essere conforme alla legge.

Assicurare il pieno rispetto delle persone detenute, qualsiasi sia il loro orientamento sessuale, così come stabilito dai *Principi di Yogyakarta per l'applicazione delle leggi internazionali sui diritti umani in relazione all'orientamento sessuale e identità di genere* che, al principio n. 9, afferma che chiunque sia privato della libertà deve essere trattato con umanità e con rispetto per la dignità intrinseca di ogni persona e che l'orientamento sessuale e l'identità di genere sono parte integrante della dignità di ogni persona.

Non dare più luogo all'impropria prassi, riscontrata nella Casa circondariale di Trieste, della sistematica presenza di agenti della Polizia penitenziaria durante le visite mediche e gli interventi terapeutici, tanto più se, come nel caso rilevato dell'esecuzione di un Tso, la presenza di unità di polizia penitenziaria viene richiesta e adoperata come strumento di contenimento della persona sottoposta al trattamento.

Il Provveditore regionale di Friuli Venezia Giulia, Veneto e Trentino Alto Adige ha sensibilizzato la direzione dell'Istituto affinché venga posta la dovuta attenzione al rispetto delle norme in relazione alle modalità di attuazione del Tso ed al corretto utilizzo degli indumenti per gli operatori sanitari.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Realizzare una disinfestazione radicale in grado di risolvere in maniera definitiva il problema della presenza di cimici in alcune sezioni detentive della Casa circondariale di Trieste. Le condizioni in cui si trovano i detenuti ristretti nelle aree coinvolte sono da considerarsi a rischio di ricadere in quel trattamento inderogabilmente vietato dall'articolo 3 della Cedu.

La Direzione dell'Istituto costituirà una squadra di pronto intervento per la disinfestazione delle stanze in cui si continua a presentare la presenza di cimici.

Provvedere immediatamente ad assegnare un'attività lavorativa reale alle persone internate in Casa lavoro della Casa circondariale di Tolmezzo, in una prospettiva di reinserimento, richiamando l'articolo 4 dei Principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee, secondo cui la mancanza di risorse non può giustificare condizioni detentive che violino i diritti delle persone ristrette.

È in corso la procedura per lo stanziamento di fondi per ripristinare la funzionalità della serra, che ha subito di recente gravi danni causati da condizioni meteorologiche avverse, e dove le persone internate svolgevano la loro attività lavorativa.

In tutte le sezioni di regime speciale ex articolo 41-bis o.p., garantire a ogni persona detenuta due ore di permanenza all'aria aperta, salvo i casi previsti dall'articolo 16, comma 3, del Dpr 230/2000 per ciascuna persona detenuta nei confronti della quale tale eccezionale e temporalmente limitata riduzione debba essere adottata.

La Direzione rappresenta che i detenuti che abbiano visto accolto il reclamo dalla Magistratura di Sorveglianza sono ammessi a fruire di due ore di permanenza all'aria aperta separate dall'ora di socialità, purché non sia superato il limite di due ore con il gruppo di appartenenza.

L'eventuale riduzione non sia mai posta in contrapposizione con la possibilità di accedere alla prevista ora di socialità o di svolgimento di altra attività normativamente consentita.

Attuare in tutti gli Istituti di pena della Sardegna la deroga prevista nel Regolamento di esecuzione, ammettendo la partecipazione di più persone al colloquio quando si tratti di familiari diretti e, in particolare, in occasione dei colloqui con orario prolungato.

Pur non avendo ricevuto una risposta scritta, il Garante ha verificato nel corso delle visite negli Istituti sardi che tale Raccomandazione ha trovato applicazione.

Rilevata l'estrema criticità che ha investito la Direzione degli Istituti in tutto il territorio della Sardegna, si segnala la rilevanza fondamentale della stabilità del governo degli Istituti penitenziari, a tutela, tra l'altro, della qualità della vita detentiva, del diritto alla certezza e alla conoscenza delle regole di disciplina interna, dell'equilibrio all'interno dell'intera comunità dell'Istituto e della serenità del personale, di Polizia e degli altri settori, nelle attività lavorative.

Si provveda tempestivamente a dotare ogni Istituto della Sardegna di un proprio Direttore.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Rispettare l'articolo 73, comma 2, del Dpr 230/2000, richiamato all'articolo 23 del Decreto legislativo 2/10/18, n. 121, che afferma che l'esclusione dalle attività in comune sia di norma effettuata nelle camere di pernottamento, salvo specifiche e definite esigenze di ordine e sicurezza.

Le disposizioni impartite da questo Dipartimento sono sempre state volte a garantire un'applicazione della normativa relativa alle infrazioni disciplinari in un'ottica educativa. L'applicazione della sanzione delle attività in comune non coincide con il regime di isolamento, salvo esigenze di ordine e sicurezza poste a tutela della propria e altrui incolumità. Di conseguenza l'esclusione viene eseguita nella camera di pernottamento che deve avere, anche sotto il profilo strutturale, le caratteristiche delle stanze ordinarie. Le due stanze, indicate come camere di pernottamento per l'esclusione dalle attività in comune, verranno ristrutturare e saranno destinate ad ospitare l'utenza in regime ordinario.

Istituti penali minorili (Ipm)³

La minorità numerica della popolazione femminile rispetto a quella maschile non si traduca mai in una minore qualità e quantità dell'offerta trattamentale, intesa sia come spazi che come attività; le sezioni femminili degli Ipm abbiano un'offerta trattamentale mai orientata verso modelli stereotipati della specificità di genere.

Per ampliare le opportunità di crescita e di conoscenza, avviando anche un processo di contrasto agli stereotipi, il Dipartimento implementa percorsi volti a favorire la sperimentazione da parte dell'utenza femminile (principalmente costituita da minori appartenenti a famiglie di origine rom) di attività innovative che possano suscitare interesse; tuttavia quest'ultime devono necessariamente coesistere con quelle ritenute più 'tradizionali' e, in quanto tali, percepite come più spendibili nel mondo del lavoro.

Reparti ospedalieri protetti⁴

Nel reparto di "medicina protetta" dell'ospedale "Antonio Cardarelli" di Campobasso, individuare spazi e strutture in cui i pazienti detenuti possano usufruire delle ore d'aria durante il periodo di ricovero ospedaliero, qualora ciò sia consentito dalle loro condizioni di salute, svolgere i colloqui con i familiari e gli avvocati ed effettuare le telefonate consentite, così da godere dei diritti garantiti dall'Ordinamento penitenziario.

3. La Raccomandazione è contenuta nel Rapporto sulla visita all'Ipm "Casal del marmo" di Roma. La risposta è del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

4. La Raccomandazione è contenuta nel Rapporto sulla visita regionale in Molise.



Libertà e salute

RACCOMANDAZIONI

ESITI

Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)⁵

L'invio presso le Rems deve avvenire previa un'opportuna valutazione da parte delle Autorità competenti, nel rispetto dei precetti contenuti nella normativa istitutiva, che prevede l'uso delle Rems come *extrema ratio*, evitando di utilizzare questa tipologia di strutture come serbatoio contenitivo di devianza di tipo sociale più che di tipo psichiatrico.

Istituire, da parte delle Direzioni sanitarie delle Rems, il registro degli eventi critici per l'annotazione cronologica degli episodi. I registri, infatti, sono mezzi di legalità e trasparenza per cristallizzare in atti ufficiali tutti gli eventi che si sono verificati nel corso del ricovero. Ciò a tutela non solo dei pazienti, ma anche del personale che opera all'interno delle Rems.

Compilare in modo preciso, sistematico e accurato i registri degli interventi di natura contenitiva, e, laddove mancanti, istituirli, in modo che siano riportate tutte le contenzioni effettuate nell'anno con i nominativi dei pazienti, la data, l'ora di inizio e di fine della contenzione, gli orari in cui il paziente viene sottoposto a controllo sanitario, il nome del dottore che ha ordinato o approvato la misura e un resoconto di eventuali conseguenze riportate dal paziente o dagli operatori, analogamente a quanto è raccomandato a tutte le strutture sanitarie psichiatriche. I registri, oltre a garantire la trasparenza delle attività svolte, sono anche strumenti fondamentali a tutela del personale nel caso di riscontri di carattere amministrativo o penale.

In un'ottica di reinserimento e riavvicinamento alla vita quotidiana in vista della dimissione, rafforzare la collaborazione tra i responsabili delle Rems e i servizi territoriali, oltreché massimizzare gli sforzi per coinvolgere la comunità esterna nella partecipazione e realizzazione di attività trattamentali, ricreative, sportive e formative, idonee a promuovere il graduale reinserimento della persona nel tessuto sociale di riferimento.

5. Le Raccomandazioni sono quelle formulate in diversi Rapporti, a seguito di visite presso varie Rems.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Ogni eventuale applicazione della contenzione deve seguire una procedura rigorosa sia in termini di attuazione, che di recupero della dimensione dialogica con il paziente, anche in omaggio al recente documento, adottato dal Comitato nazionale di bioetica, “La cura delle persone con malattie mentali: alcuni problemi bioetici” (21 settembre 2017).

Strutture socio-sanitarie residenziali⁶

Garantire una maggiore presenza degli operatori professionali esterni nella Cooperativa sociale “Nardacchione” di Casacalenda (Campobasso) e soprattutto una maggiore presenza dei rappresentanti degli Organi preposti alla vigilanza.

Tale raccomandazione prescinde dalla valutazione circa la professionalità e la dedizione di chi opera quotidianamente nella struttura, ma risponde all’esigenza di realizzare un’effettiva dialogica interazione tra chi ha compiti di gestione, chi ha compiti di contributo professionale specifico e chi deve vigilare, perché solo dalla molteplicità degli ‘sguardi’ può realizzarsi un progetto così delicato come è quello che vuole congiungere accudimento, libertà e controllo.

Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc)⁷

Assicurare, da parte delle Autorità competenti, una positiva comunicazione e collaborazione con il territorio, nell’ottica anche dell’integrazione dei servizi, al fine di tutelare la salute delle persone affette da disturbi psichiatrici, garantendo loro la continuità dei trattamenti, anche al di fuori di una degenza ospedaliera.

Le Amministrazioni sanitarie territorialmente competenti sono invitate a dotare ogni Spdc di adeguate risorse di personale, a integrazione e completamento delle piante organiche, ove risultino incomplete, al fine di garantire efficienza del servizio e l’effettivo turn over del personale nel rispetto delle diverse professionalità; vigilare affinché in nessuna situazione le contenzioni di tipo meccanico o farmacologico possano essere utilizzate come trattamenti terapeutici

6. La Raccomandazione è quella formulata nel Rapporto scritto a seguito della visita regionale del 24-27 luglio 2018 in Molise.

7. Le Raccomandazioni sono quelle formulate in diversi Rapporti, a seguito delle visite regionali del 9-13 settembre 2018 in Calabria, del 23-27 luglio 2018 in Molise e della visita del 6 marzo 2018 presso il Spdc di Colferro-Lazio. L’ultima Raccomandazione è formulata nella Lettera-rapporto del 13 settembre 2019 su un caso di decesso avvenuto presso il Spdc dell’Ospedale “Papa Giovanni XXIII” di Bergamo. La risposta è della Direzione dell’Ospedale “Papa Giovanni XXIII” di Bergamo.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

e impiegate al di fuori di un eccezionale stato di necessità, riassumibile entro i margini della limitatezza nelle occasioni, nei tempi e nei modi, né tantomeno che possano costituire un improprio surrogato per risolvere l'inadeguatezza numerica di personale.

Evitare, all'interno degli Spdc, ricoveri che alternino periodi obbligatori a periodi volontari, finendo col determinare permanenze impropriamente lunghe di persone ospitate che difficilmente percepiscono la differenza tra le due situazioni di volontarietà e obbligo, rimanendo sempre nello stesso limitato mondo ristretto. In tal senso orienta il dettato della norma.

Fermo restando la perplessità del Garante nazionale sul ricorso alla contenzione bio-meccanica, qualora in taluni casi, limitati in numero e in durata, si faccia ricorso a essa, adeguare i presidi medici utilizzati a omologazioni riconosciute e definite, senza che siano mai strumenti il cui disegno e il cui materiale di realizzazione siano tali da produrre un incongruo supplemento di sofferenza alla persona, configurandosi altrimenti di per sé in violazione del rispetto della persona e della sua integrità fisica e psichica.

Ricordando che la contenzione meccanica non è procedura medica di trattamento ed è naturalmente soggetta alle garanzie previste dagli articoli 13 e 32 della Costituzione, qualora a essa venga fatto ricorso, rappresenti realmente una misura estrema, posta in atto solo dopo aver esperito tecniche di de-esclation, praticate in condizioni di sicurezza, sia per il personale che per il paziente, o altre forme di intervento funzionali alla gestione della fase di acuzie del paziente a rischio di auto o etero lesionismo. Inoltre, è necessario che la contenzione meccanica segua una procedura rigorosa sia in termini di attuazione, che di recupero della dimensione dialogica con il paziente e che non sia mai effettuata dal solo personale infermieristico, nonostante la previsione dell'articolo 35 del Codice deontologico dell'infermiere che ne consente l'attuazione al solo infermiere, seppure in caso di urgenza indifferibile.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Dall'analisi del registro "Psicheweb", il Garante nazionale ha rilevato un elevato numero di contenzioni effettuate e una significativa durata delle stesse, superando talvolta le 40 ore consecutive. Emerge, inoltre, una contenzione ricorrente applicata allo stesso paziente fino a superare le 62 ore, interrotte soltanto da un'ora tra le prime 42 e le ulteriori 203. Tale circostanza pone al Garante nazionale problemi rilevanti in considerazione del fatto che la Corte di Cassazione ha descritto in modo inequivoco che la contenzione meccanica non è riconoscibile come «atto terapeutico» e che, pur ammettendo un eventuale ricorso all'articolo 54 del codice penale, resta impossibile tale valutazione di necessità qualora dell'atto in essere non rimanga documentata né la decisione assunta, né il responsabile e neppure il momento di necessità che l'ha determinata. Lascia, altresì, perplessa questa Autorità garante il fatto che nell'Unità operativa psichiatrica (Uop) Bergamo-2 su un totale di 130 contenzioni applicate, 77 siano avvenute in orario notturno e che nell'Uop Bergamo-15 su 73 contenzioni applicate, quelle notturne siano 45, superando, in entrambi i casi, il 50% delle contenzioni totali.

[Rapporto sul decesso di un paziente ricoverata presso il Reparto di Psichiatria dell'Ospedale "Papa Giovanni XXIII" di Bergamo il 13 agosto 2019]

Per quanto attiene all'interpretazione dei dati registrati nel sistema Psiche Web, con particolare riferimento al numero di contenzioni in orario notturno, si deve evidenziare che questo Ospedale è l'unico nella provincia di Bergamo dotato di un Dipartimento di Emergenza e accettazione di secondo livello, nonché di una guardia psichiatrica attiva h24. Su questa base, sono assai numerosi i pazienti in condizione di grave acuzie psicopatologica, che giungono in Pronto soccorso proprio nelle ore notturne. Si tratta per lo più di pazienti non noti ai servizi territoriali, in transito (anche dal vicino aeroporto) o comunque non residenti. Nella quasi totalità dei casi, la patologia psichica è accompagnata da un'intossicazione da sostanze d'abuso, di assai difficile gestione.

Per quantificare il problema, si rappresenta che nel periodo già oggetto di osservazione (gennaio-luglio 2019), le visite effettuate in Pronto soccorso dallo psichiatra di guardia nelle ore notturne (20:00-8:00) sono state 595. In queste situazioni, il ricorso ad una contenzione fisica per poter effettuare la raccolta dei parametri clinici essenziali, valutare la terapia più appropriata (spesso con il concorso di altri specialisti, come il rianimatore e il tossicologo), somministrarla e attenderne l'effetto rappresenta l'alternativa a minor rischio clinico, in *primis* per la persona che necessita le cure urgenti.



Sicurezza e libertà

RACCOMANDAZIONI

ESITI

Camere di sicurezza in uso alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri⁸

Effettuare con urgenza una ristrutturazione delle camere di sicurezze del Comando compagnia dei Carabinieri di Cagliari per metterle a norma secondo gli standard internazionalmente definiti, garantendo il passaggio della luce naturale e dell'aria.

Avviare una integrale ristrutturazione delle camere di sicurezza del Comando dei Carabinieri di Matera, adeguandole agli standard e funzionalità ricordati dal Cpt anche in considerazione dell'obiettivo di prevenzione del cosiddetto fenomeno delle "porte girevoli" del carcere, che arreca grave danno alla persona arrestata e costituisce un forte aggravio procedurale per il sistema detentivo.

In Calabria, adeguare le camere di sicurezza non operative agli standard internazionalmente definiti, in modo da renderle idonee ad ospitare persone in condizioni dignitose e sicure. Al contempo, si auspica che, laddove possibile, sia evitato il passaggio nel sistema detentivo per brevissimi periodi e sia favorita in via prioritaria l'applicazione della misura domiciliare.

Intervenire con urgenza sulle camere di sicurezza del Comando dei Carabinieri di Rossano Calabro per metterle a norma secondo gli standard stabiliti dagli Organismi sovranazionali di controllo, in punto di apporto di aria e luce, dotazione di un pulsante di chiamata interno alla stanza, azionabile direttamente dalla persona in essa ristretta, e predisposizione di un sistema di videosorveglianza che consenta di tutelare adeguatamente la sicurezza della persona.

Rafforzare l'impegno profuso, da parte della Polizia di Stato, nell'informare le sedi periferiche circa la funzione delle proprie visite, le modalità d'accesso e il dovere di produrre la documentazione richiesta, anche al fine di ottimizzare i tempi nello svolgimento delle proprie attività istituzionali.

8. Raccomandazioni formulate nel Rapporto sulle visite alle camere di sicurezza in uso alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri presso: il Comando compagnia dei Carabinieri di Cagliari (Visita regionale, Sardegna, 2019); il Comando provinciale dei Carabinieri di Matera (visita regionale, Basilicata, 2019); il Comando provinciale dei Carabinieri di Cosenza, il Comando compagnia dei Carabinieri di Rossano Calabro, la Questura di Vibo Valentia (visita regionale, Calabria, 2019).



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Preso atto del problema della mancata utilizzazione delle camere di sicurezza della Questura di Vibo Valentia, provvedere a porre in essere ogni utile soluzione, al fine di non aggravare il sistema penitenziario e di evitare di trattenere i fermati in ambienti non idonei, specie per le soste notturne; in ogni caso, si rileva che le camere di sicurezza esistenti sono collocate in un ambiente promiscuo, adiacente gli Uffici del personale amministrativo e sono prive di servizi igienici autonomi, oltreché di campanello per le chiamate, come previsto dagli standard nazionali e internazionali.

Ritenuto che il diritto all'assistenza da parte di un avvocato, di un medico e la notifica a una terza persona sono alcuni dei diritti fondamentali che devono essere garantiti sin dal primo momento della privazione della libertà personale, essi devono essere resi noti alla persona fermata o arrestata, anche attraverso la loro indicazione, in più lingue, in pannelli appesi negli ambienti dove la persona è condotta e registrata o attraverso un foglio informativo, anch'esso in più lingue, consegnato all'interessato. La persona fermata o arrestata deve firmare tale foglio, attestando la corretta e compresa informazione circa i propri diritti.

..... Saperi



Illustrazione di **Martina Dorencenzi**



Publicazioni

46. Per una cultura diffusa dei diritti

In quanto organismo preventivo, il Garante nazionale considera parte integrante del proprio compito la promozione della cultura dei diritti, cosciente del fatto che la democrazia, la libertà, i diritti non sono conquistati una volta per tutte. Essi rappresentano un patrimonio da tutelare, rafforzare e consegnare alle generazioni future, facendo anche memoria della sofferenza e dell'impegno di chi si è speso per la loro affermazione.

È in questa prospettiva che esso è impegnato con diverse attività di divulgazione e diffusione dei diritti di tutti, anche di chi è privato a diverso titolo della libertà. La tutela delle persone più vulnerabili si fonda infatti su una cultura condivisa che pone al centro dell'attenzione la persona, ognuna con la sua soggettività e specificità, a prescindere dalla condizione in cui si trova. È solo a partire da tale coscienza condivisa che Istituzioni e società civile possono costruire insieme una società più rispettosa delle persone.

Tra le attività riveste particolare rilievo quella della formazione, svolta sia autonomamente sia in collaborazione con le Amministrazioni interessate, con Università italiane e straniere, con Istituzioni e Associazioni nazionali e internazionali, la cui azione è particolarmente rivolta alle vulnerabilità sociali e all'effettività dei diritti per tutti. In particolare, è operativa ormai da tempo una collaborazione con le Forze dell'ordine (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Polizia penitenziaria) tesa a innalzare il livello di conoscenza del sistema di norme nazionali e sovranazionali a tutela dei diritti delle persone private della libertà e anche la conoscenza del mandato, delle funzioni e delle attività di monitoraggio del Garante nazionale.

Il Garante nazionale pubblica inoltre testi relativi alle

proprie attività. In primo luogo, vi sono **le Relazioni annuali al Parlamento** (*Relazione al Parlamento 2017*, *Relazione al Parlamento 2018* e *Relazione al Parlamento 2019*) le cui copie sono distribuite alle Amministrazioni centrali e periferiche coinvolte, alle Organizzazioni *non profit*, alle Università che sempre più spesso rivolgono la loro attenzione all'Istituzione del Garante nazionale, quale oggetto di studio e di ricerca, al mondo dei media. Vi sono poi i testi di presentazione della Relazione alle Camere, che riassumono il senso del lavoro di un anno, le maggiori criticità e positività riscontrate, il punto sulla collaborazione tra Istituzioni e i cambiamenti attivati dal Garante nazionale con la propria attività (*Presentazione della Relazione al Parlamento 2017*, *2018* e *2019*).

Nell'ambito della stretta collaborazione con la rete di Associazioni nazionali e internazionali che operano nell'ambito della disabilità, è stato pubblicato **Libertà e salute**, un estratto della Relazione al Parlamento relativo ai temi della privazione della libertà nell'ambito della salute. Si tratta infatti di un settore con un approccio radicalmente nuovo per il nostro Paese: dove non si fa riferimento alla condizione di salute della persona, ma si sottolineano valori precedentemente non 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» (*Principi generali* posti dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani). Il testo è bilingue, in italiano e inglese.

C'è poi la collana **Norme e normalità** per la definizione di standard nazionali relativamente ai diversi ambiti di competenza del Garante stesso. Il primo



volume raccoglie le Raccomandazioni del Garante fatte nel 2016-2017 rispetto all'ambito penale degli adulti (il testo è stato tradotto in inglese). Il secondo concerne la privazione della libertà e i migranti e – oltre alla raccolta delle Raccomandazioni fatte a seguito delle visite negli *hotspot* e nei Cpr e dei monitoraggi delle operazioni di rimpatrio forzato – contiene gli standard nazionali del Garante sulla detenzione amministrativa. Si tratta di uno strumento importante che il Garante ha messo a disposizione delle Amministrazioni e di tutti gli *stakeholder* e che rappresenta un passo importante nell'attività di prevenzione propria dell'Autorità di garanzia

Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati è la prima pubblicazione del 2020, realizzata nell'ambito del Progetto Fami. Si tratta di uno strumento di lavoro per tutti coloro che sono impegnati in attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, a cominciare dal personale del Garante nazionale e dei Garanti regionali che aderiscono alla “rete Fami”.

Infine, ci sono i Quaderni della Collana **Da dove**, che si propone di mantenere viva la memoria attraverso il recupero e la diffusione di discorsi e scritti che hanno rappresentato tappe decisive nell'affermazione dei diritti umani. 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 volume, *Lo Stato non uccide*, è sulla pena di morte con documenti, testimonianze, discorsi su un diritto, quale quello alla vita, ancora non pienamente affermato in tutto il mondo. Il secondo, *Il reato impossibile*, è sul reato di plagio, abolito in Italia a seguito di una sentenza della Corte costituzionale.

Un'attenzione a sé merita, infine, il sito del Garante nazionale (www.garantenpl.it) nel quale sono pubblicati e scaricabili tutti i testi sopra citati. Sono inoltre resi pubblici i Rapporti sulle visite effettuate dal Garante nazionale con le Raccomandazioni e le relative risposte scritte delle Amministrazioni competenti; i pareri inviati al Parlamento sulle proposte di legge riguardanti la privazione della libertà; informative ed esposti inviati alle Procure della Repubblica.

Infine, quest'anno nei giorni dell'emergenza sanitaria il Garante ha pubblicato il *Bollettino del Garante nazionale ai tempi del Covid*, dapprima quotidiano e successivamente settimanale, sulla situazione nei luoghi di privazione della libertà relativamente alla pandemia e sulle misure per contrastarla. Il Bollettino, che è stato pubblicato anche in inglese, ha colmato un vuoto informativo su tali temi e ha consentito di assicurare trasparenza anche a quei luoghi per definizioni buie, quali sono quelli in cui le persone sono ristrette, in un momento particolarmente critico.

Il Bollettino, inoltre, ha permesso di rafforzare i rapporti con i media e con gli *stakeholders*, offrendo un aggiornamento preciso e aggiornato su ogni aspetto del problema nei diversi ambiti di competenza del Garante.



A monochromatic teal illustration of a person climbing a tree trunk with a ladder and a telescope. The person is positioned on the left side of the frame, climbing a ladder that leans against a thick tree trunk. They are holding a telescope to their eye. The background is a dark, textured teal color with faint outlines of tree branches and leaves. A vertical dotted line runs down the center of the image, separating the illustration from the text.

Framework



47. Norme e adempimenti del Garante Nazionale

L'Opcat, il Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, entrato in vigore nel giugno 2006, prevede un doppio sistema di azione per la prevenzione della tortura. Un primo livello è quello del Sottocomitato delle Nazioni Unite sulla prevenzione della tortura (Spt) che agisce a livello globale. Il secondo è costituito dai cosiddetti Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm) che ogni Stato membro ha l'obbligo di istituire come organismi indipendenti di vigilanza in ambito nazionale. Con la legge 195/2012, l'Italia ha ratificato il Protocollo e ha indicato quale proprio Npm il Garante nazionale. Il 25 aprile 2014 la Rappresentanza permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra ha informato con una Comunicazione diplomatica dell'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.

Sia il Spt che gli Npm hanno il potere di accesso a tutti i luoghi in cui le persone sono private della libertà – de iure o de facto – nonché alla documentazione e ai colloqui riservati con le persone ristrette. Devono produrre dei Rapporti sulle visite e delle Raccomandazioni per migliorare la tutela dei diritti di tali persone e prevenire forme di maltrattamento o di condizioni irrispettose della loro dignità. Inoltre, devono esprimere pareri sulle leggi in discussione a livello parlamentare.

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)

[...]

Articolo 4

1. Ciascuno Stato Parte, in accordo con il presente Protocollo, autorizza le visite da parte degli organismi di cui ai precedenti articoli 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 ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo.

[...]

Parte IV

Meccanismi nazionali di prevenzione



Articolo 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.

Articolo 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 equilibrio 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.

Articolo 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 articolo 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 e 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.

Articolo 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'articolo 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;



Framework

- 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.

Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 23

Gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a pubblicare e a diffondere i rapporti annuali elaborati dai meccanismi nazionali di prevenzione.

[...]

Legge 9 novembre 2012, n. 195

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.

Noteverbale 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 [...].



Il 3 marzo 2009 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. L'Italia ha firmato tale Convenzione il 30 marzo 2007 e il 15 maggio 2009 la ha ratificata.

Il monitoring body della Convenzione, cioè l'organismo che deve controllare il rispetto dei diritti 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. Al primo Rapporto dell'Italia, del 21 gennaio 2013, il Comitato ha risposto il 24 marzo con una List of issues, cioè un elenco di richieste di chiarimenti e di informazioni aggiuntive. Rispetto all'articolo 15 della Convenzione – che stabilisce il 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 includerà effettivamente le visite alle Istituzioni psichiatriche e ad altre strutture residenziali per persone con disabilità, in particolare per persone con disabilità intellettuali o psicosociali (punto n. 16).

Nella sua risposta l'Italia (al punto 33) spiega che la questione è all'esame del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che è stato designato quale Npm. 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 tali 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.

Con tale atto, il Garante nazionale è dunque investito ufficialmente del mandato di monitorare tali strutture.

Concluding observation on the initial report of Italy by Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 6 October 2016

41. The Committee is concerned that the remit of the mandate of the national preventive mechanism does not extend to psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities where they are deprived of their liberty. 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 June 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.



Framework

L'articolo 8 della Direttiva europea 115/2008 stabilisce al paragrafo 6 che ogni Stato membro preveda un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati. Nel 2014 viene avviata una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per non aver recepito pienamente la Direttiva relativamente a tale aspetto. Nel 2015 l'Italia risponde indicando quale organismo indipendente di monitoraggio dei rimpatri forzati il Garante nazionale, nomina che la Commissione approva. Nel 2016 il Garante nazionale diventa operativo e inizia a compiere anche il suo mandato di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato e un anno dopo (il 14 luglio 2017) la procedura di infrazione viene archiviata.

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

Articolo 8

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

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.

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 2008/115/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.

[...]

I. 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 di un calendario per la sua adozione.

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.



Framework

L'Italia giunge all'istituzione del Garante nazionale al termine di un percorso avviato fin dal 1997. Sarà però solo nel 2013 che, nell'ambito del Piano d'azione elaborato in risposta alla "sentenza pilota" della Corte di Strasburgo nel caso Torreggiani e altri c. Italia, che il Garante nazionale verrà istituito con l'articolo 7 del decreto-legge n. 146, quale tassello fondamentale nell'ambito del potenziamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio delle condizioni di privazione della libertà.

L'organismo ha il compito 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. La novità principale è rappresentata dalla possibilità di selezionare personale da Amministrazioni diverse dal Ministero della giustizia.

Il decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito dalla legge 1° dicembre 2018 n. 132 ha poi ulteriormente modificato l'articolo 7 al comma 5 lettera e), prevedendo anche l'accesso ai locali di trattenimento per stranieri irregolari di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

Articolo 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, ov-



vero 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 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;
- 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 sottoposti 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 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, *((nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142,))* 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 di 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.



Framework

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, quello non giurisdizionale, potenziando il diritto di proporre reclamo “generico” 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 extra-giudiziale che, in questo ambito, prende avvio da sollecitazioni individuali.

Articolo 35, Legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modifiche

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.

Con un decreto, il Ministero della giustizia definisce la struttura e la composizione dell’Ufficio del Garante nazionale nel quadro dei poteri e degli obblighi che l’Opcat 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.

A seguito della già citata legge 27 dicembre 2017 n. 205, è stato predisposto con coordinamento del Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che abolisce il precedente Regolamento e definisce il nuovo. Tale decreto, il cui testo è stato coordinato dagli Uffici legislativi dei ministeri coinvolti (interni, giustizia, economia e finanze) ha ricevuto il parere favorevole del Consiglio di Stato e del Consiglio dei ministri.

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.



Framework

Decreto del Presidente della Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n. 89

Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

IL PRESIDENTE

DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, e successive modificazioni ed integrazioni, recante «Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria» e, in particolare, l'articolo 7;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» e, in particolare, l'articolo 17, comma 3;

Vista la legge 15 maggio 1997, n. 127, recante «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo» e, in particolare, l'articolo 17, comma 14; Visto il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni»;

Vista la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea recante «Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare» e, in particolare, l'articolo 8, comma 6;

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 3, 4, 17 e seguenti del protocollo;

Visto il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, recante «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale» e, in particolare, l'articolo 19;

Vista la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020» e, in particolare, l'articolo 1, commi 476, lettere a) e b) e 477 che modifica l'articolo 7 del decreto-legge n. 146 del 2013;

Visto 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»;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 2018 con cui la senatrice avvocato Giulia Bongiorno è stata nominata Ministro senza portafoglio;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° giugno 2018 con cui al Ministro senza portafoglio, senatrice avvocato Giulia Bongiorno, è stato conferito l'incarico per la pubblica amministrazione;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 giugno 2018 recante delega di funzioni al Ministro senza portafoglio, senatrice avvocato Giulia Bongiorno, per la pubblica amministrazione;

Viste le raccomandazioni del Comitato per i diritti delle persone con disabilità istituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità adottata a New York il 13 dicembre 2006, ai punti 8 e 42 delle osservazioni conclusive sul Rapporto iniziale dell'Italia (CRPD/C(ITA/CO/1) del 6 ottobre 2016;



Considerato che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato designato quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi 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;

Considerato altresì che al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato attribuito il compito di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea nonché il compito di vigilare sulle strutture per l'accoglienza delle persone con disabilità di cui alla citata Convenzione;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 31 gennaio 2019;

Vista la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il concerto del Ministro della giustizia, del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze;

Adotta

il seguente regolamento:

Articolo 1

Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intende per:

- a) «Garante»: il 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. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10;
- b) «Ufficio»: l'ufficio 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. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10;
- c) «Protocollo Onu»: protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla legge 9 novembre 2012, n. 195.

Articolo 2

Composizione dell'ufficio

1. Il presente decreto determina, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, la struttura e la composizione dell'ufficio posto alle dipendenze del Garante.
2. Nell'ambito dei posti disponibili nel contingente previsto nell'allegata tabella A, che costituisce parte integrante del presente decreto, il personale dell'ufficio appartenente ai ruoli delle amministrazioni di cui all'articolo 7, comma 4, del citato decreto-legge n. 146 del 2013, è scelto con procedure selettive, in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante.
3. Al termine della procedura di selezione prevista al comma 2, l'ufficio richiede l'assegnazione del persona-



Framework

le selezionato alle amministrazioni di rispettiva appartenenza, le quali sono tenute a provvedere al trasferimento entro quindici giorni dalla richiesta.

4. Il personale assegnato all'ufficio opera alle esclusive dipendenze del Garante. Su richiesta del medesimo personale o per esigenze organizzative dell'ufficio, il Garante può richiedere, con atto motivato, alle amministrazioni competenti la revoca dell'assegnazione. La revoca su iniziativa dell'amministrazione di appartenenza è subordinata al parere favorevole del Garante.

5. Il Garante può avvalersi dell'opera di consulenti ed esperti in possesso di adeguate e comprovate capacità professionali secondo le modalità previste dall'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei limiti delle risorse di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, nonché nei limiti di spesa di cui all'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Articolo 3

Organizzazione dell'ufficio

1. L'organizzazione dell'ufficio è ispirata ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa.
2. Il Garante, nel rispetto delle competenze di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10:
 - a) con propria delibera, stabilisce le modalità di organizzazione e articolazione interna dell'ufficio, nel rispetto dei principi contenuti nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
 - b) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si informa l'attività dell'ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare, verificandone l'attuazione;
 - c) adotta il regolamento interno delle attività dell'ufficio, recante la disciplina del funzionamento, nonché il codice di comportamento del personale dell'ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante, in conformità ai principi di cui al protocollo ONU.
3. Il dirigente di seconda fascia di cui alla tabella A, preposto alla direzione dell'ufficio, è scelto tra i dirigenti di ruolo del Ministero della giustizia.

Articolo 4

Il direttore dell'ufficio

1. Il direttore dell'ufficio:
 - a) cura l'esecuzione delle disposizioni del Garante e l'attuazione dei programmi e degli obiettivi, coordinando e indirizzando l'attività del personale;
 - b) esercita i poteri di cui agli articoli 5 e 17 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, provvedendo alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'ufficio nel rispetto degli indirizzi e dei criteri determinati dal Garante ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera b);
 - c) esercita i compiti delegati dal Garante e, in particolare, è funzionario delegato alla gestione delle risorse di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10;
 - d) assicura al Garante una completa e tempestiva informazione sulla complessiva attività dell'ufficio.



Articolo 5

Sede e beni strumentali dell'ufficio

L'ufficio ha sede in Roma nei locali messi a disposizione dal Ministero della giustizia.

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.

Le risorse di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, sono iscritte su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia per le spese di funzionamento e i compensi del Garante.

Articolo 6

Rimborso spese

1. Ai membri del collegio del Garante, al personale dell'ufficio e ai consulenti ed esperti di cui all'articolo 2, comma 5, è riconosciuto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate per missioni all'interno e all'estero.
2. Ai membri del collegio del Garante è assicurato il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate di vitto, alloggio e trasporto per gli spostamenti effettuati per lo svolgimento delle attività istituzionali.

Articolo 7

Disposizioni transitorie

1. A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il decreto del Ministro della giustizia 11 marzo 2015, n. 36 è abrogato.
2. Nell'ambito del contingente previsto nella tabella A allegata al presente decreto è confermato il personale in servizio presso l'ufficio alla data di entrata in vigore dello stesso.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Roma, 10 aprile 2019

p. Il Presidente del Consiglio dei ministri Il Ministro per la pubblica amministrazione Bongiorno

Il Ministro della giustizia Bonafede

Il Ministro dell'interno Salvini

Il Ministro dell'economia e delle finanze Tria

Visto, il Guardasigilli: Bonafede

Allegato 1

Tabella A

Contingente di personale assegnato alle dipendenze dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale di cui almeno venti unità provenienti dal Ministero della giustizia,



Framework

non più di due unità dal Ministero dell'interno e non più di tre unità dagli enti del Servizio sanitario nazionale.

Qualifica/ Area/ Categoria	N.
Dirigenti di seconda fascia	1
Area funzionale III/ Categoria di inquadramento D o equiparati	9
Area funzionale II/ Categoria di inquadramento C o equiparati	15
Totale	25

Codice di autoregolamentazione

Approvato con delibera del 31 maggio 2016

Aggiornato alla delibera del 06 dicembre 2017

Aggiornato alla delibera presidenziale del 29 agosto 2019

Articolo 1

Definizioni

i. 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 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’articolo 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’articolo 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’articolo 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,



Framework

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'articolo 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'articolo 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'articolo 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.



Framework

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'articolo 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 predispose 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'adempimento 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.

- 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 private 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.



Framework

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 articolo 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.
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. Aggiornato alla delibera del 29 agosto 2019

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 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 Amministrazioni 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) Rpct si intende Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza;
- j) Ptpct si intende il piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza;
- k) Upd si intende l'ufficio per i procedimenti disciplinari;
- l) 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.



Framework

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.

4. I dipendenti sono obbligati a comunicare all'Amministrazione la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali.

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.



Framework

7. Il dipendente, al momento della cessazione del servizio o dell'incarico, si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, così come disciplinato dall'articolo 1, comma 42, lett. l) della legge 190/2012, che ha introdotto all'articolo 53 del D.Lgs 165/2001 il comma 16-ter, ove è disposto il divieto per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche Amministrazioni di svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'Amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

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'articolo 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 predispose 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.
4. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'Amministrazione. In particolare rispetta le prescrizioni contenute nel Ptpc e presta la sua collaborazione al Rpct. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle Amministrazioni, prestando la massima collaborazione nell'elaborare, reperire e trasmettere i dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale. I responsabili delle Unità Organizzative assumeranno ogni iniziativa volta a garantire la comunicazione, in modo regolare e completo, delle informazioni, dei dati e degli oggetti di pubblicazione.



Framework

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

Ufficio per i procedimenti disciplinari (Upd)

1. Il Garante istituisce l'Ufficio per i procedimenti disciplinari (Upd) per l'esercizio delle funzioni previste dall'articolo 55-bis, comma 2, del D.Lgs 165/2001. L'Upd è composto da almeno 3 membri che operano a titolo gratuito. I membri debbono assicurare assoluta indipendenza e sono scelti preferibilmente tra coloro che esercitano o abbiano 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 responsabile dell'Ufficio e si avvale della Segreteria Generale del Garante.

Roma, 29 agosto 2019

Il Presidente
Mauro Palma



Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022

DEL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

Premessa

Il 30 gennaio 2018 è stato adottato il primo Piano Triennale (2018-2020) della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (d'ora in poi PTPCT) del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Poiché si tratta di una giovane Istituzione ancora in fase di consolidamento, si ritiene opportuno rimandare nuovamente all'ampia premessa di carattere giuridico normativo riportata nel suddetto PTPCT 2018-2020

<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/95288dda-7474520058d4a3c5bd69d315.pdf>.

Si ritiene altresì non inutile rammentare che il 6 settembre 2018, su proposta del Ministro della Giustizia, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge che introduce nuove misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, poi divenuta norma dello Stato, in esito alla approvazione definitiva del testo di legge alla Camera il 18 dicembre 2018 e firmato dal Presidente della Repubblica per la sua promulgazione il 10 gennaio 2019. Sulla scia delle Raccomandazioni provenienti dal Gruppo di Stati contro la corruzione, nel contesto del Consiglio d'Europa, (GRECO), e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), la normativa prevede trattamenti sanzionatori più gravi e l'estensione, al settore dei reati contro la Pubblica Amministrazione, di strumenti come gli "infiltrati" o come le misure premiali in favore di chi, nella qualità di partecipe ai reati, collabori, favorendo le investigazioni. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009 n. 116, stabilisce che ogni Stato, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, è tenuto ad applicare «politiche della prevenzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi dello Stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, di integrità, di trasparenza e di responsabilità» (art. 5).

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. La norma è stata poi modificata dalla legge 28 dicembre 2015 n. 208, dalla legge 27 dicembre 2017 n. 205, nonché dal decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito in legge 1 dicembre 2018 n. 132.

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



Framework

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. Nel 2014 il Garante nazionale veniva anche individuato dal Ministero dell'Interno e dal Dipartimento delle Politiche europee quale Organo di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati, ai sensi della Direttiva dell'Unione Europea 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Tale designazione nel 2015 veniva riconosciuta dalla Commissione europea soddisfacente e il Garante nazionale a pieno titolo ha potuto avviare il sistema di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati. Inoltre, vista la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge nel 2009, tenuto conto della risposta dell'Italia in relazione alla lista di domande della *Committee on the Rights of Persons with Disabilities* di cui all'articolo 15 «Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment» punto 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;* viste le *Concluding observations on the initial report of Italy (Adopted by the Committee at its 16th Session (15 August-2 September 2016))* di cui al punto 42 *The Committee recommends that the national preventative 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*», il Garante Nazionale esercita il proprio mandato anche in strutture private della libertà in ambito salute. In questo contesto si inseriscono la mappatura delle strutture per persone con disabilità del territorio nazionale, l'attività del monitoraggio volta a verificare le condizioni di vita e di assistenza all'interno e a prevenire forme improprie di contrazione della libertà, possibili abusi o trattamenti contrari alla dignità della persona e al senso di umanità. Parallelamente, si colloca il monitoraggio delle residenze per persone anziane non autosufficienti: luoghi in cui il processo di istituzionalizzazione può divenire, successivamente a un ingresso volontario nella struttura stessa, una segregazione *de facto*.

A fronte delle dimensioni contenute in termini di personale, al Garante nazionale è stata attribuita una competenza molto ampia. Nello specifico, il Garante nazionale ha una funzione di tipo preventivo-cooperativo inter-istituzionale. In sintesi, il suo compito principale è quello di monitorare, visitandoli, i luoghi di privazione della libertà; oltre al carcere, le comunità chiuse, i luoghi di polizia, i centri per gli immigrati, le REMS (residenze per misure di sicurezza), istituite dopo la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari. Scopo delle visite è individuare eventuali criticità e, in un rapporto di collaborazione con le Autorità responsabili, trovare modalità per risolverle. Al Garante nazionale spetta inoltre per legge, in cooperazione con la Magi-



struttura di sorveglianza, la trattazione dei reclami ex art. 35 dell'ordinamento penitenziario. Dopo ogni visita, il Garante nazionale redige un Rapporto contenente osservazioni ed eventuali Raccomandazioni e lo inoltra alle Autorità competenti. Ogni Rapporto, normalmente un mese dopo essere stato recapitato, viene pubblicato sul sito web del Garante nazionale, unitamente alle eventuali risposte ed osservazioni fatte pervenire da parte delle rispettive Autorità competenti. La pubblicazione dei Rapporti si può senz'altro annoverare, per il contesto che qui interessa, una fondamentale misura di prevenzione e trasparenza. Ogni anno il Garante nazionale invia ed espone una Relazione al Parlamento sul lavoro svolto e sulle prospettive future negli ambiti di sua competenza. La Relazione, che rappresenta la *performance* dell'Autorità garante, è anch'essa pubblicata sul sito istituzionale. Contestualmente, il Garante nazionale riferisce periodicamente ai rispettivi Organi internazionali di controllo circa la propria attività svolta in adempimento di Convenzioni internazionali in ambito globale o europeo.

La legge 1.12.2018 n. 132 ha modificato l'articolo 7 comma 5 lettera e) della legge 146/2013 che prevede che il Garante nazionale "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, nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale".

La legge 27 dicembre 2017 n. 205 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) ha modificato, con l'art.1, comma 476, l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n.146, prevedendo che l'Ufficio del Garante nazionale sia composto da un numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 del Ministero della giustizia 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 e incrementando lo stanziamento di bilancio destinato al funzionamento del Garante nazionale. Tale modifica accoglie una specifica richiesta del Garante nazionale circa la necessaria multidisciplinarietà del personale, tenuto conto delle molteplici e complesse competenze assegnate a tale Autorità garante.

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 193 del 19 agosto 2019 è stato pubblicato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019 n. 89 (già citato quale provvedimento in itinere nel PTPCT dello scorso anno) che ha, tra l'altro, stabilito i diversi inquadramenti del personale e le modalità della selezione delle unità mancanti, inserendo *ex novo* un'unità dirigenziale di seconda fascia, quale direttore dell'Ufficio e con incarico di funzionario delegato alla gestione del fondo per le spese di funzionamento del Garante. La relativa procedura di interpello è tuttora in corso. Attualmente l'Ufficio è composto da 18 unità del Ministero della giustizia e da 1 del Ministero dell'interno).

Il DPCM 10 aprile 2019 n. 89 ha stabilito i diversi inquadramenti del personale e le modalità della selezione delle unità mancanti del Garante nazionale

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 dicembre 2019 la situazione del personale è la seguente:



Framework

Personale per Aree funzionali e Ruoli di Polizia

Aree/Ruoli	Donne	Uomini	Totale complessivo
Comparto funzioni centrali, Area 2	2	3	5
Comparto funzioni centrali, Area 3	6	1	7
Polizia di Stato, ruolo Ispettori		1	1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		6	6
Totale complessivo	8	11	19

Area/Profilo - Ruolo/Qualifica	Donne	Uomini	Totale complessivo
Comparto funzioni centrali, Area 2	2	3	5
Assistente giudiziario	1	1	2
Assistente amministrativo		2	2
Assistente informatico		1	1
Comparto funzioni centrali, Area 3	6	1	7
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 linguistico	1		1
Polizia di Stato, ruolo Ispettori		1	1
Vice commissario		1	1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		6	6
Agente scelto		3	3
Assistente capo coordinatore		1	1
Agente		2	2
Totale complessivo	8	11	19

L'articolo 2 del DPCM n. 89/2019 e il Codice di Autoregolamentazione adottato prevedono che il Garante possa avvalersi dell'opera di consulenti ed esperti in possesso di adeguate e comprovate capacità professionali, nominati con propria determinazione, anche stipulando apposite Convenzioni con altre Amministrazioni dello Stato.

Al fine di dar conto di una procedura di selezione dei consulenti più trasparente, il Garante nazionale, con delibera del 5 novembre 2018, ha pubblicato sul proprio sito l'avviso di richiesta di candidature per la funzione di esperto.



Gli esperti vengono impiegati per il conferimento di incarichi di consulenza e per le attività di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà in ciascuna delle aree indicate di seguito:

- a) area psichiatrica e di assistenza alla disabilità
- b) area della tutela della salute in carcere
- c) area dell'accoglienza e del trattenimento di migranti irregolari e di espletamento delle procedure relative
- d) area della custodia di polizia
- e) area della privazione della libertà in ambito penale per adulti o minori

Nell'anno 2019 sono pervenute 87 candidature, che un'apposita Commissione ha valutato relativamente ai requisiti richiesti.

I 53 esperti, ad oggi selezionati, sono inseriti in elenchi – cinque, uno per area – pubblicati sul sito internet del Garante.

In relazione al mandato di monitoraggio dei rimpatri forzati, 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". Per le funzioni di cui al progetto FAMI sopracitato, il Garante nazionale si avvale di un *pool* di esperti selezionati tramite procedure di evidenza pubblica di cui all'apposita scheda di rilevazione.



Framework

NOME E COGNOME	OGGETTO INCARICO	ATTO DI CONFERIMENTO	RAGIONE DELL'INCARICO	C.V.	DURATA	COMPENSO (LORDO) €	ALTRI INCARICHI O ATTIVITÀ PROFESSIONALI	ATTESTAZIONI E DELL'INSUSSISTENZA CONFLITTO D'INTERESSE	COMUNICAZIONE AL PCM
LAURA D'ANTONIO	Esperto in rendicontazione di progetti europei	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/20 17.0000428.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	si	Fino al 20/12/2018	44.500,00	Consulente	si	NO
DARIO PASQUINI	Esperto in comunicazione	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/20 17.0000429.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	si	Fino al 28/02/2020	75.000,00	Giornalista pubblicista	si	NO
SALVATORE FACHILE	Giurista esperto in problematiche legali su tematiche giuridiche attinenti il diritto dell'immigrazione e dell'asilo	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/20 17.0000432.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	si	Fino al 28/02/2020	40.000,00	Avvocato	si	NO
ANTONIO MARCHESI	Esperto nelle tematiche della tutela internazionale dei diritti umani	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/20 17.0000430.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	si	Fino al 28/02/2020	20.000,00	Professore ordinario	si	NO
AGATINO LIPARA	Revisore contabile	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/20 17.0000427.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	si	Fino al 28/02/2020	34.900,00	Revisore legale	si	NO
MICHELE GORGA	Esperto legale	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/20 17.0000431.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	si	Fino al 28/02/2020	13.900,00	Avvocato	si	NO
SILVIA CASIRAGHI	Esperto in rendicontazione di progetti europei	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.21/12/20 18.0000569.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	si	Fino al 28/02/2020	30.750,00	Consulente	si	NO
ALDO MORRONE	Medico forense esperto nell'applicazione del Protocollo di Istanbul ONU 2004	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.21/12/20 18.0000570.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	si	Fino al 28/02/2020	10.000,00	Consulente	si	NO
MARIA DONATELLA LARICCHIA	Assistente giuridico	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR.06/08/2019. 0000354.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	si	Fino al 28/02/2020	10.000,00	Consulente	si	NO



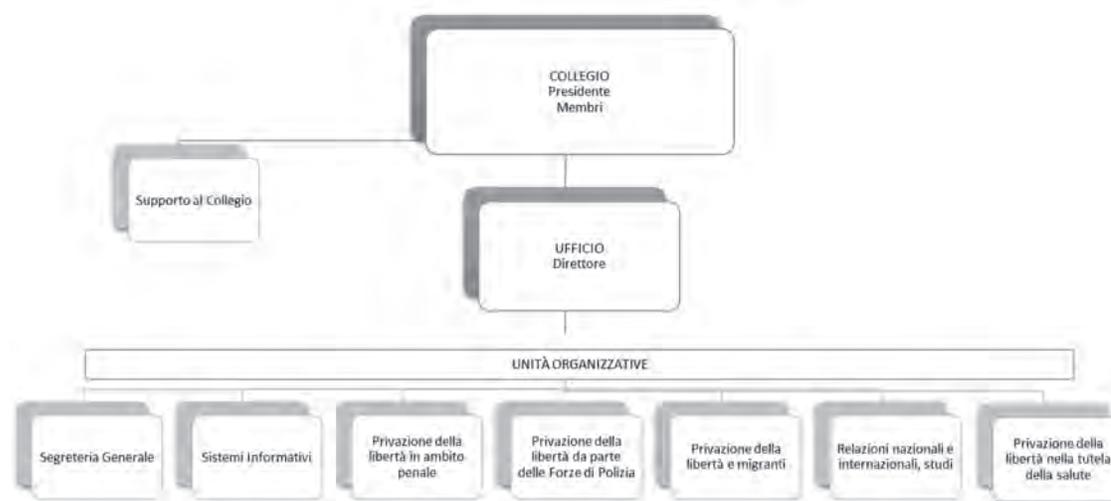
L'Ufficio ha sede in Roma nei locali messi a disposizione dal Ministero della giustizia, in via di San Francesco di Sales n. 34. Il Ministero della giustizia destina all'Ufficio del Garante nazionale gli arredi e i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, incluso un sito *Internet*, necessari 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, autorizza la spesa per missioni, acquisto di beni e fornitura di servizi.

Nel corso del 2019 è cessata la collaborazione del funzionario che svolgeva le funzioni di coordinamento, sulla base delle indicazioni e della responsabilità del Collegio del Garante nazionale e si è in attesa, come detto, della selezione di un Dirigente di seconda fascia che assumerà le funzioni di Direttore dell'Ufficio.

Nel 2019 è stata avviata la selezione per il reclutamento di un Dirigente di seconda fascia che assumerà le funzioni di Direttore dell'Ufficio

L'Ufficio è articolato in 7 Unità Organizzative; alle dirette dipendenze del Collegio è istituita l'Unità Organizzativa "Supporto al Collegio".

Di seguito il grafico della *line*.



Gli stakeholder del Garante nazionale

Prima di entrare nel dettaglio delle singole Unità organizzative si anticipano, nel complesso, quali sono gli interlocutori del Garante nazionale. Sono da ricordare, *in primis*, le persone private della libertà o la cui libertà personale subisce forte limitazioni nei vari ambiti di competenza (solo la popolazione adulta detenuta ammonta attualmente a circa 60.000 individui), nonché le Amministrazioni e gli attori, istituzionali e non, il cui operato è soggetto al monitoraggio dello stesso Garante e con i quali il Garante entra in dialogo in una forma cooperativa:



Framework

- l'Amministrazione penitenziaria (Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria e Dipartimento per la giustizia minorile o di comunità) con i suoi 191 Istituti penitenziari per adulti, 17 per minori, oltre alle strutture di comunità chiuse, alle diverse articolazioni e ai suoi più di 40.000 dipendenti;
- il personale, sia delle Forze di Polizia che dipendente degli Enti gestori, che opera nei Centri per migranti (quattro "hotspot" e otto Centri per il rimpatrio-CPR); il personale che opera come scorta nelle operazioni di rimpatrio forzato, sotto la responsabilità del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;
- il personale delle Forze di Polizia che opera nell'ambito delle camere di sicurezza e dei luoghi di interrogatorio;
- il personale che opera nelle strutture di detenzione per persone con patologie psichiche, sotto la responsabilità del Ministero della Salute (Servizi psichiatrici di diagnosi e cura e, in ambito penale, nelle REMS);
- il personale che opera nelle molte e diffuse residenze per persone anziane o con disabilità.

Tra gli altri interlocutori, istituzionali e non, del Garante nazionale ci sono le più alte Autorità dello Stato sia parlamentari che governative, la Magistratura, le Organizzazioni internazionali, la stampa, le Organizzazioni non governative, la società civile. L'attività del Garante, anche in ragione della sua recente istituzione, non è ancora molto conosciuta dai cittadini, anche se negli ultimi mesi la percezione delle competenze e dell'operato del Garante è aumentata in ragione della maggiore visibilità raggiunta sugli organi di stampa e dell'intensificarsi delle relazioni istituzionali, anche nell'ambito della formazione del personale delle Forze di Polizia e della Magistratura.

Fondamentale la collaborazione avviata con il Garante della *Privacy* e con il Garante nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

A marzo 2019 è stato pubblicato il testo definitivo delle Linee guida sulla detenzione amministrativa

Inoltre, in occasione della elaborazione delle linee-guida sulla detenzione amministrativa dal parte del Tavolo permanente avviato presso il Garante, la bozza del testo è stata partecipata con la società civile organizzata che ha formulato contributi e pareri che sono stati valutati nella stesura del testo definitivo pubblicato a marzo 2019.

Per quanto riguarda le iniziative organizzate dal Garante nazionale, quali convegni, *workshop*, seminari, conferenze stampa, si registra notevole partecipazione e interesse da parte del pubblico e degli addetti ai lavori. Altrettanto notevole è la diffusione di pubblicazioni e altro materiale prodotto dal Garante nazionale, che avviene sia in formato cartaceo (distribuzione nel corso di eventi come la presentazione della Relazione annuale in Parlamento, convegni, incontri bilaterali) sia sul web.

Esiste anche una Sezione sul Sito istituzionale che contiene i testi dei pareri o altri documenti inviati dal Garante al Parlamento in occasione di specifica richiesta per decreti legislativi o di audizioni su provvedimenti in corso d'esame nelle competenti Commissioni. La Sezione contiene anche i pareri inviati alla magistratura su questioni problematiche in corso, che abbiano profili d'interesse per il potere giudiziario. Inoltre vengono diramati con regolarità comunicati stampa, inviti a iniziative e altri documenti. Tali azioni sono orientate anche a una maggiore diffusione della conoscenza dell'Istituzione al fine di far crescere la consapevolezza del ruolo fondamentale che la tutela dei diritti della persona ha nella costruzione di una società di effettiva convivenza oltre che di solido tessuto democratico.

A dicembre 2019 è stata avviata la prima consultazione 'aperta' degli stakeholders tramite pubblicazione della bozza del PTPCT sul sito istituzionale del Garante nazionale

Nel corso del triennio sarà oggetto di approfondimento il contesto esterno del Garante nazionale; come previsto dal cronoprogramma, è stata fatta una consultazione 'aperta' agli *stakeholder* tramite pubblicazione della bozza del PTPCT sul sito istituzionale (dal 24 dicembre 2019 al 15 gennaio 2020), nell'ottica di una maggiore con-



divisione con i portatori di interesse. L'avviso è stato corredato da apposito modulo per esprimere eventuali osservazioni e proposte di correzione o integrazione. All'esito della procedura di consultazione non sono pervenute osservazioni da parte degli *stakeholders*.

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 scadenario 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 delle Unità organizzative
Approvvigionamento di beni	Segreteria generale	Collegio e Unità organizzative, fornitori
Amministrazione del protocollo	Segreteria generale	Mittenti, Membri del Collegio e personale delle Unità organizzative destinatario ultimo 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 organizzativa sistemi informativi	Membri del Collegio e personale dell'Ufficio
Acquisizione e organizzazione delle informazioni	Unità organizzativa sistemi informativi	Collegio e Unità organizzative
Rapporti tematici periodici o specifici	Unità organizzativa sistemi informativi	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante
Realizzazione e gestione del portale <i>intranet</i>	Unità organizzativa sistemi informativi	Collegio e Unità organizzative
Pubblicazione di contenuti sul sito <i>internet</i> istituzionale	Unità organizzativa sistemi informativi	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante



Framework

Unità Organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale

Si occupa del monitoraggio delle strutture del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, curando i rapporti con le relative Amministrazioni, visionando atti, richieste di documentazione, anche attraverso i contatti con la Magistratura di sorveglianza. Cura la preparazione di modelli di *check list* per la visita delle varie tipologie di strutture di privazione della libertà personale. Coordina il monitoraggio delle segnalazioni riguardanti luoghi di privazione della libertà in ambito penale. Si occupa, altresì, della stesura di protocolli di intesa con le Amministrazioni e servizi interessati per avviare attività di formazione/studi/ricerche in ambito penitenziario.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Istituti penitenziari per adulti	Unità organizzativa 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 organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della salute, Ministero della giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Istituti penitenziari minorili	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Terzo settore e associazionismo, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Centri prima accoglienza	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Terzo settore e associazionismo, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Comunità per minorenni	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Terzo settore e associazionismo, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Comunità terapeutico - riabilitative	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Azienda sanitaria, Servizio per le tossicodipendenze, Terzo settore e associazionismo, Garante regionale e locali, Enti regionali e locali
Stipula protocolli con Amministrazioni e servizi interessati, Tribunale di sorveglianza, Autorità giudiziarie	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Garanti regionali e locali, Tribunale di sorveglianza, Autorità giudiziaria
Formazione con Ministero della giustizia (Dipartimento amministrazione penitenziaria e Dipartimento della giustizia minorile e di comunità)	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Garanti regionali e locali, Autorità giudiziaria

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 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, per esempio le camere di sicurezza o i 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 organizzativa 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 (cfr. la recentissima legge 132/2018 già citata) nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, 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 ed è stato prorogato al 28 febbraio 2020. 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. Nell'ambito del progetto, sono state realizzate le seguenti attività:

- corso di lingua inglese per 20 componenti dell'Ufficio del Garante;
- corso di lingua francese per 20 componenti dell'Ufficio del Garante (iniziativa tuttora in corso);
- 3 iniziative di formazione multidisciplinare per il *training* dei monitor dei rimpatri forzati;
- 3 workshop su tematiche afferenti le operazione di rimpatrio forzato (uso proporzionato della forza e dei mezzi di coercizione, prevenzione della tratta nelle operazioni di rimpatrio forzato);
- selezione di esperti FAMI, costituzione del *pool* di esperti del Garante nazionale (esperto giuridico, esperto in tutela internazionale dei diritti umani, esperto in comunicazione, esperto in rendicontazione progetti europei, esperto medico in applicazione del Protocollo di Istanbul 2004, assistente giuridico, selezione di una società fornitrice di mediatori culturali nelle principali lingue utilizzati nei rimpatri);
- costituzione, tramite accordi bilaterali, di una rete nazionale di monitoraggio con la partecipazione dei Garanti regionali che hanno aderito a tali accordi (rete FAMI);
- realizzazione di una piattaforma informatica per la gestione delle attività relative al monitoraggio dei rimpatri forzati;



Framework

- operazioni di monitoraggio con l’accompagnamento di esperti mediatori e il coinvolgimento dei garanti territoriali e degli esperti

Attività	Struttura	stakeholder
Monitoraggio Centri per il rimpatrio e <i>hotspot</i>	Unità organizzativa 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 <i>waiting room</i> , scali aerei, vettori (aereo o nave)	Unità organizzativa privazione della libertà e migranti	Ministero dell’interno, Dipartimento della PS, Frontex, Garanti regionali e locali
Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato	Unità organizzativa privazione della libertà e migranti	Ministero dell’interno, Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, Dipartimento PS, Garanti regionali e locali, Organizzazioni della società civile, Università, Magistratura

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. Predisponde 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. Predisponde 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). Predisponde 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 in-formazione nel settore della protezione delle persone private della libertà. Cura l'aggiornamento legislativo e segue i processi normativi (nazionali, regionali e globali) in corso.

Attività	Struttura	Stakeholder
Relazioni nazionali	Unità organizzativa 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	Unità organizzativa 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	Unità organizzativa 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 dei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc) o anche di strutture extra ospedaliere ove sono ricoverate persone sottoposte a Trattamento sanitario obbligatorio (Tso); del monitoraggio e delle visite a residenze per persone con disabilità o anziane ove si possa configurare il rischio di privazione della libertà *de facto*. Per questa attività l'U.O. si avvale dell'Anagrafe del Garante nazionale delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per persone con disabilità e si occupa dell'elaborazione di *checklist* e linee guida delle visite di monitoraggio. L'U.O. per questo ambito cura i rapporti con le relative Amministrazioni, visiona atti e richiede documentazioni anche attraverso contatti con i Giudici tutelari e Amministratori di sostegno e Autorità giudiziarie.

L'Unità organizzativa svolge altresì attività di monitoraggio e visita i luoghi di esecuzione delle misure di sicurezza detentive in ambito psichiatrico (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza - Rems), curando i rapporti con le relative Amministrazioni e Autorità giudiziarie. Per tutte le attività svolte prende visione di atti e richiede documentazione.

L'unità coordina il monitoraggio delle segnalazioni pervenute al Garante nazionale in tema di violazione della privazione della libertà nell'ambito della tutela della salute, predisponde l'istruttoria delle segnalazioni, partecipa alle sedute del Collegio per la loro valutazione e, di concerto con quest'ultimo, formula risposte.

Tra le competenze, inoltre, rientrano la predisposizione di protocolli di intesa per progetti di ricerca e di collaborazione con enti e organismi nazionali e internazionali, sui temi inerenti l'Unità organizzativa e dei quali ne cura la redazione, il coordinamento e l'attuazione. Partecipa e organizza eventi formativi pubblici e interni destinati al personale del Garante nazionale. Collabora a tutte le altre attività dell'ufficio del Garante nazionale.



Framework

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Tso (trattamenti sanitari obbligatori) e Spdc (Servizi psichiatrici di diagnosi e cura)	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della salute, Regione, ASL, Comuni, Garanti regionali e locali, Giudice tutelare
Monitoraggio strutture residenziali per persone adulte e minori con disabilità	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alla disabilità, Ministero della salute, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, Regioni, ASL, Comuni, Associazionismo, Università, Organismi internazionali, Autorità giudiziarie, Giudice tutelare, Garanti regionali e locali
Monitoraggio strutture residenziali per persone anziane	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alla disabilità, Ministero della salute, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, Regioni, ASL, Comuni, Associazionismo, Università, organismi nazionali ed internazionali, Autorità giudiziarie, Giudice tutelare, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza)	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della salute, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Regione, ASL, Comuni, Garanti regionali e locali, Tribunale di sorveglianza, Organi istituzionali, Autorità giudiziarie
Coordinamento monitoraggio segnalazioni violazioni in tema di privazione della libertà nell'ambito della tutela della salute	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante in particolare disabili adulti e minori, anziani, familiari, operatori, associazioni, pubbliche amministrazioni, società civile.
Stipula protocolli con Università e Enti di ricerca, enti pubblici, Tribunale di sorveglianza, Autorità giudiziarie	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
Formazione interna e esterna con Ministero della salute, Autorità giudiziarie, Regioni, ASL, Comuni, Associazionismo, Università, Garanti regionali e locali	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Ufficio del garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Ministero della salute, Regioni, ASL, Comuni, associazionismo, Albo professionale per assistenti sociali, Università, Garanti regionali e locali, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Tribunale di sorveglianza, Giudice tutelare, Autorità giudiziarie.

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. Rispetto a tale attività cura la formazione per il personale interno dell'Ufficio e svolge occasionalmente attività di formazione esterna. 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. Partecipa e cura eventi formativi sia pubblici sia interni per il personale.



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 Sanità, Autorità garante per l'Infanzia, Avvocatura, Università, Enti locali, Associazioni, etc.
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 presso la Camera dei Deputati il 21 marzo 2017; la seconda è stata presentata il 15 giugno 2018 presso il Senato della Repubblica, la terza il 27 marzo 2019 è stata presentata presso la Camera dei Deputati.

Pur essendo una giovane Istituzione, ancora in fase di 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. Il processo è portato avanti tenuto conto delle indicazioni ANAC, da ultimo il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, nel quale è ribadito che tali indicazioni non devono comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico. Al contrario, sono da intendersi in un'ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle Amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di imparzialità efficace, efficienza ed economicità dell'azione governativa.

Il Garante nazionale nella redazione del presente PTPCT ha seguito le indicazioni del PNA 2019

Le prime misure di prevenzione della corruzione adottate nel 2016-2017

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 pervenuti 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, individuandolo tra i responsabili delle



Framework

Unità Organizzative, non essendo prevista all'epoca 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 addvenire 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.

Le misure di prevenzione della corruzione adottate nel 2018-2019

Nel corso del 2018 sono state avviate le iniziative previste dal cronoprogramma del PTPCT e poi poi più compiutamente realizzate nel corso del 2019. Si è partiti dallo studio dei dati da pubblicare nella "Sezione trasparenza" del sito istituzionale e dalla predisposizione dello schema procedimentale per l'accesso diffuso e la tenuta del registro degli accessi. Le decisioni sono maturate nell'ambito di riunioni plenarie per la massima condivisione tra il Collegio, il RPCT, i Responsabili delle Unità Organizzative. In esito a tale *modus procedendi* già nei primi mesi del 2018, è stato pubblicato sul sito del Garante nazionale, alla "Sezione trasparenza", il Regolamento sulle modalità di presentazione, trattazione, decisione delle richieste di accesso generalizzato (http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/accesso_civico.page). Poco prima di tale pubblicazione è stata curata una sessione formativa rivolta al personale interno dell'Ufficio, a cura di un docente della Scuola nazionale dell'Amministrazione, in collaborazione con il RPCT del Garante nazionale. Tenuto conto dell'importanza della formazione continua e della necessità di approfondire la conoscenza delle modalità di analisi dei processi organizzativi interni all'Ufficio, il RPCT e il Componente del Nucleo di Supporto hanno partecipato al corso SNA 'La funzione dei Responsabili e Referenti dell'Anticorruzione' nel maggio 2018. Le conoscenze acquisite sono state oggetto, subito dopo la pausa estiva, di formazione 'a cascata' nei confronti del personale interno dell'Ufficio, per arrivare a individuare con più consapevolezza alcuni processi da map-



pare – tra quelli relativi alle varie attività dell’Ufficio – ritenuti prioritari, come si vedrà più avanti nel dettaglio. Nell’ottobre 2019 anche il Referente per la Trasparenza ha partecipato al Corso SNA “Il *whistleblowing* – la collaborazione con ANAC”.

Il Referente per la Trasparenza ha partecipato al Corso SNA “Il *whistleblowing* – la collaborazione con ANAC” nel corso del 2019

Come previsto nel cronoprogramma, a giugno 2018 è stato adottato l’atto organizzativo per le segnalazioni di condotte illecite “nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione” (*whistleblowing*), in linea con la normativa vigente, a tutela dei dati del denunciante, per evitare discriminazioni nei confronti del *whistleblower* e sottrarre la denuncia al diritto d’accesso. Anche rispetto a tale specifico tema, il RPCT ha condotto una sessione in-formativa interna sul *whistleblowing*, esplicitando le diverse parti dell’atto organizzativo, comunque già fruibile sul sito istituzionale del Garante nazionale al link http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=PGC2899.

Giova rammentare che l’istituto è stato riscritto dalla legge n. 179 del 2017 e che a seguito di tale riforma, il 6 febbraio 2018 l’ANAC ha comunicato che dall’8 febbraio 2018 sarebbe stata operativa l’applicazione informatica *Whistleblower* per l’acquisizione e la gestione, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti pubblici come definiti dalla nuova versione dell’articolo 54 bis del d.lgs. 165/2001. L’ANAC precisa che “al fine, quindi, di garantire la tutela della riservatezza in sede di acquisizione della segnalazione, l’identità del segnalante verrà segregata e lo stesso, grazie all’utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal sistema, potrà dialogare con l’ANAC in maniera spersonalizzata tramite la piattaforma informativa. Quanto sopra per evidenziare che a partire dalla entrata in esercizio del suddetto portale, potrà essere garantita la massima riservatezza esclusivamente alle segnalazioni pervenute tramite il descritto sistema. Conseguentemente si consiglia per le segnalazioni inoltrate a partire dall’entrata in vigore della legge n. 179/2017 tramite ogni altro canale (telefono, posta elettronica, certificata e non, protocollo generale) di inviarle nuovamente utilizzando solo e unicamente la piattaforma ANAC”. Si rammenta inoltre il comunicato ANAC del 15 gennaio 2019 sulla pubblicazione in forma *open source* del codice sorgente e della documentazione della piattaforma per l’invio delle segnalazioni di fatti illeciti con tutela dell’identità del segnalante (c.d. *whistleblowing*). Tenuto conto della netta preferenza dell’ANAC per procedure informatiche con le suddette caratteristiche, il Responsabile dell’Unità Organizzativa Sistemi Informativi del Garante nazionale, ha curato i contatti con la Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati a cui è stato chiesto da parte del RPCT del Ministero della giustizia di realizzare un sistema adeguato ovvero di utilizzare sistemi già in uso o di verificare la possibilità di acquisire in riuso gratuito il *software* progettato per ANAC. Come già illustrato, il Garante nazionale si avvale delle risorse del Ministero della giustizia (per esempio il Protocollo Calliope). In ogni caso, come chiarito da ANAC, la collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Risponde pertanto a criteri normativi e di economicità fare riferimento alla migliore soluzione informatica che la DGSIA propone in valutazione. Nei primi mesi del 2019 si sono svolti diversi incontri tra il Garante nazionale e DGSIA per lo studio di fattibilità di un portale *ad hoc* nei contenuti e si è elaborato un prodotto che verrà messo in funzione verosimilmente nei primi mesi del 2020, a seguito di provvedimento del Ministro della Giustizia.

Nel corso del 2019 è stato avviato con la collaborazione di DGSIA lo studio di fattibilità per il portale sul *whistleblowing*

Naturalmente fino a quando non sarà disponibile il modello informatizzato *de quo*, la procedura di gestione delle segnalazioni si svolgerà secondo l’atto organizzativo emanato a suo tempo, che consente comunque di soddisfare criteri di riservatezza.

In ogni caso, ove necessario, si tiene conto delle indicazioni ANAC di cui al comunicato del 5 settembre



Framework

2018 (“Indicazioni per la migliore gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell’art. 54-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”) con il quale il Presidente dell’ANAC ha richiamato i segnalanti e le Amministrazioni a una proficua collaborazione al fine di promuovere la celere ed efficace applicazione della normativa sulla tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti o irregolarità commessi nell’ambito della amministrazione di appartenenza.

A tal fine ha tra l’altro rappresentato che:

- a. in caso di segnalazioni cartacee inviate mediante posta o consegnate *brevi manu*, occorre indicare sul plico, la specifica locuzione “Riservato-*Whistleblowing*” o altre analoghe, atteso che le segnalazioni prive di detta locuzione potrebbero non essere protocollate nel registro riservato predisposto dall’ANAC, con conseguente impossibilità di catalogarle e istruirle come segnalazioni ai sensi dell’art. 54-bis;
- b. non possono essere prese in considerazione, alla luce delle tutele predisposte dall’art. 54-bis, le segnalazioni prive degli elementi ritenuti essenziali, quali, l’identità del segnalante, la sua qualifica, il periodo temporale in cui si è verificato il fatto, la descrizione dei fatti, quelle accompagnate da una descrizione tale da non consentire la comprensione dei fatti segnalati o corredate da documentazione non appropriata o inconferente;
- c. egualmente accade per le segnalazioni contraddistinte da manifesta mancanza di interesse all’integrità della pubblica amministrazione (come da art. 1, co. 1, l. 179/2017), estranee alla sfera di competenza dell’Autorità connotate, dunque, da manifesta infondatezza per l’assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti, manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l’applicazione della sanzione, finalità palesemente emulativa;
- d. occorre tenere costantemente aggiornata l’ANAC in merito all’evoluzione della vicenda segnalata, soprattutto quando quest’ultima non sia più connotata dal carattere di attualità (cessazione delle misure organizzative discriminatorie, annullamento in autotutela di bandi di gara illegittimi, ecc.) ed è necessario presentare nuovamente le segnalazioni anteriori alla data di entrata in vigore della legge n. 179/2018 (29 dicembre 2017), facendolo soltanto se esse corrispondono ai presupposti applicativi della novellata disposizione di cui all’art. 54-bis e permanga l’interesse a segnalare.
- e. le comunicazioni aventi ad oggetto misure ritenute ritorsive, pervenute all’ANAC prima del 29 dicembre 2017, saranno trattate solo nel caso in cui dette misure siano state reiterate e comunicate all’Autorità dopo l’entrata in vigore del nuovo quadro normativo, precisando che ANAC non ha competenza in ordine agli atti ritorsivi adottati prima della modifica normativa dell’istituto del *whistleblowing* e comunicando che, a far data dalla pubblicazione del presente dalla pubblicazione del comunicato sul sito istituzionale, ANAC intende archiviare le comunicazioni pregresse non reiterate nei termini sopra evidenziati e le segnalazioni che abbiano perso il carattere di attualità.

Nel corso del 2019 sono proseguite le frequenti riunioni plenarie tra il Collegio e l’Ufficio per la programmazione dell’attività di monitoraggio relativa agli ambiti di competenza del Garante nazionale

Con il medesimo comunicato il Presidente dell’ANAC ha richiesto alle Amministrazioni pubbliche di fornire sollecito riscontro, alle richieste dell’Autorità in merito a notizie, informazioni, atti e documenti utili alla gestione della segnalazione e di mantenere aggiornati i dati relativi al nominativo del RPCT nella sezione amministrazione trasparente.

Sia nel 2018 che nel 2019, secondo un metodo di lavoro ormai consolidato, almeno trimestralmente – in realtà quasi mensilmente – sono state convocate riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell’attività



di monitoraggio, che costituisce il *core* di questa Autorità garante. La condivisione delle informazioni, la conoscenza dello svolgimento delle varie attività – comprese quelle formative, istituzionali, di comunicazione esterna, di relazioni internazionali – risulta un efficace strumento di ottimizzazione delle risorse umane ed economiche. In generale, all'interno dell'Ufficio del Garante si tengono con regolarità riunioni di coordinamento, di informazione e formazione interna; settimanalmente vengono raccolte le informazioni riguardanti iniziative o appuntamenti inerenti le singole Unità Organizzative o il Garante nel suo complesso e inoltrate a tutto il personale dell'Ufficio ai fini di comunicazione interna, anche attraverso la Intranet dell'Ufficio.

L'articolo 15, co. 3 del D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il RPCT verifichi l'efficace attuazione del PTPCT e la sua idoneità e proponga modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione. Il RPCT cura altresì la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, sulla pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC. La normativa prevede che al personale delle pubbliche amministrazioni siano rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti. Parimenti, l'articolo 13 comma 3 del Codice Etico adottato dal Garante nazionale rimanda alla formazione del personale in servizio. Tale specifica misura è stata adottata nel mese di luglio 2019 durante un Seminario di formazione interna del Garante nazionale; in occasione dell'arrivo di nuovo personale, il RPCT ha curato una sessione formativa su tale materia.

La delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019, allegato 3, contiene una ricognizione completa del ruolo del RPCT

Nel corso del 2019 si è svolto il Seminario di formazione interna del Garante nazionale, attinente anche la materia dell'Anticorruzione

Il Garante nazionale è consapevole che tra le misure di prevenzione della corruzione i Codici di comportamento rivestono un ruolo importante, costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in stretta connessione con i piani anticorruzione, per creare una cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio. A tale scopo come previsto tra le misure da adottare già nel 2019, si è proceduto ad un approfondimento dei rapporti tra il Codice di Autoregolamentazione, il Codice Etico del Garante nazionale e le misure di prevenzione, pervenendo il 29 agosto 2019 a deliberare da parte del Presidente del Garante nazionale, su proposta del RPCT, le opportune modifiche al Codice di Autoregolamentazione e al Codice Etico, assicurandone la massima diffusione anche attraverso la pubblicazione su sito istituzionale e poi tramite una successiva sessione di formazione interna da parte del RPCT, richiamando in particolare l'attenzione sull'inserimento del divieto di *pantouflage*, così come disciplinato dall'articolo 1, co. 42, lett. l) e sullo specifico dovere di collaborazione nei confronti del RPCT. Il 7 ottobre 2019 è stata pubblicata la Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida ANAC in materia di Codici di comportamento dei dipendenti pubblici. Essa è stata diffusa a tutto il personale in servizio da parte del RPCT, con l'impegno di prevedere un'apposita sessione informativa e formativa nel

Nel corso del 2019, su proposta del RPCT, sono state adottate dal Collegio le opportune modifiche al Codice di Autoregolamentazione e al Codice Etico del Garante nazionale, quale misura di prevenzione della corruzione

1. Per una ricognizione sintetica dei poteri e responsabilità del RPCT si veda la delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019, allegato 3.



Framework

2020 per valutare eventuali ulteriori aggiornamenti al Codice Etico del Garante nazionale. Si rammenta altresì 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. I dipendenti sono tenuti alla conoscenza e osservanza del PTPCT, così come del Codice di Autoregolamentazione e del Codice Etico del Garante nazionale. Anche i collaboratori esterni a qualsiasi titolo del Garante nazionale sono tenuti al rispetto di essi nonché a segnalare le eventuali situazioni di illecito di cui vengano a conoscenza.

A seguito dell'applicazione dal 25 maggio 2018 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle e persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» e dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018 del decreto legislativo 10 agosto 2018 n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196), il 10 luglio 2018 è stata emanata una delibera presidenziale per la nomina del Responsabile della protezione dei dati personali (RPD) e la nomina del Responsabile del Trattamento dei dati personali, pubblicata sul sito trasparenza del Garante nazionale. Secondo quanto espresso dal Garante per la protezione dei dati personali si è evitato di attribuire al RPCT le funzioni di RPD, considerata la molteplicità degli adempimenti che incombono su tale figura, onde evitare il rischio di creare un cumulo di impegni tali da incidere negativamente sull'effettività del loro svolgimento, fermo restando che il RPD, come ribadito da ANAC nell'aggiornamento 2019 del PNA, costituisce una figura di riferimento anche per il RPCT, anche se non può sostituirsi ad esso nell'esercizio delle funzioni. L'aggiornamento al PNA 2018 porta il «caso delle istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato che, per quanto possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali, sono decise dal RPCT con richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 5 co. 7 del d.lgs. 33/2013. In questi casi il RPCT ben si può avvalere, se ritenuto necessario, del supporto del RPD nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici ma limitatamente a profili di carattere generale, tenuto conto che proprio la legge attribuisce al RPCT il potere di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali. Ciò anche se il RPD sia stato eventualmente già consultato in prima istanza dall'ufficio che ha riscontrato l'accesso civico oggetto del riesame».

Nel corso del 2019, con l'arrivo del nuovo funzionario nominato RPD, è stato dato nuovo impulso alle procedure in materia di trattamento dei dati personali

Il successivo venir meno della collaborazione da parte del funzionario incaricato della materia ha determinato una momentanea battuta d'arresto nello studio dei processi normativi da applicare al Garante nazionale; tuttavia l'arrivo nel settembre 2019 di una nuova unità in sostituzione della precedente ha dato nuovo impulso alle procedure in corso d'opera, procedendo innanzi tutto a individuare per ogni Unità Organizzativa le varie tipologie di trattamento dei dati.

Come già detto, nel 2018 e nel 2019 sono state fatte le prime analisi delle attività, avendo valutato opportuno nel primo PTPCT 2018-2020 dare una visione d'insieme, sia pure non esaustiva, e approfondire negli anni successivi l'analisi dei singoli processi, sulla base anche delle conoscenze acquisite circa lo studio dei processi da mappare e tenuto conto del graduale consolidarsi della giovane Istituzione dal punto di vista organizzativo. Nondimeno, il principio di gradualità, soprattutto nelle Amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, è un principio guida ANAC.

In occasione dell'arrivo di nuovo personale sono stati emanati diversi ordini di servizio, anche al fine di mi-



gliorare alcuni aspetti organizzativi e rendere più efficaci alcuni processi di lavoro.

Preme ancora una considerazione di carattere generale relativa alla mancata adozione della misura della rotazione del personale. Tenuto conto di quanto rappresentato finora (e anche della mancanza di figure dirigenziali in organico) occorre rilevare che allo stato non è possibile (e verosimilmente non lo sarà nel medio periodo) applicare la misura per carenza di personale, nell'ambito di una dotazione organica già limitata, e contestualmente per la necessità di professionalità con elevato contenuto tecnico nell'ambito delle Unità Organizzative, ognuno rispetto al proprio ambito di competenza. Tuttavia, sono state previste misure alternative, dall'effetto analogo, come per esempio l'affiancamento tra unità di personale trasversale ai diversi Servizi, oppure forme di condivisione interna periodica delle attività intraprese, sulla base di un sapere condiviso che rappresenta una delle *mission* di questa Autorità garante.

Di seguito si darà conto del monitoraggio sulle misure previste nel corso dell'anno 2019, dandone via via un'esplicazione.

Nel corso 2019, con l'arrivo di nuovo personale, sono stati rivisti alcuni aspetti organizzativi per rendere più efficaci alcuni processi di lavoro

Le misure previste nel precedente PTPCT e monitorate nel corso del 2019

Unità Organizzativa I. Segreteria Generale

Il funzionario contabile assegnato all'Ufficio ha cessato la propria collaborazione a febbraio 2019. La misura di trattamento prevista dal PTPCT riguardante l'individuazione dell'agenzia di viaggi per missioni nazionali e internazionali non è stata adottata in quanto si è interrotto il processo con il venir meno della suddetta unità. Con l'arrivo del nuovo funzionario contabile nel giugno 2019 sarà possibile riprendere la riflessione sul processo da valutare. In ogni caso, si ritiene opportuno attendere l'arrivo (verosimilmente all'inizio del 2020) del Dirigente (profilo introdotto solo di recente con il già citato DPCM n. 89/2019) a seguito dell'avvio della procedura di interpello a novembre 2019, quale Direttore dell'Ufficio e Funzionario delegato alla spesa. Sarà possibile, infatti, in quanto nominato Punto istruttore e con potere di nomina di Punti ordinati, operare sul sistema di acquisti MEPA e aderire alle eventuali convenzioni Consip, garantendo quindi un maggiore monitoraggio delle spese nel rispetto dei principi di rotazione e trasparenza.

Nell'ambito del processo di amministrazione della corrispondenza in entrata e uscita, l'assegnazione differenziata dei livelli di accesso al registro elettronico 'Calliope' è stata parzialmente adottata. Durante l'anno 2019 sono state assegnate due nuove unità alla Segreteria generale (di cui una come responsabile) per cui vi è stata la necessità prioritaria di formare il personale e contestualmente garantire la continuità delle attività. Inoltre, si è ritenuto opportuno adottare una procedura differenziata per la presa in carico dei Reclami ex articolo 35 o.p. e delle segnalazioni. In precedenza, l'acquisizione al protocollo informatico della documentazione giunta all'Ufficio Segreteria del Garante nazionale avveniva attraverso l'assegnazione del documento, per mano dell'addetto alla protocollazione, al funzionario responsabile dei reclami/segnalazioni ex art. 35 O.P., che poi smistava agli altri funzionari competenti rispetto al tipo di reclamo o segnalazione. Si è ritenuto di lavorare sulla possibile eccessiva discrezionalità del personale addetto alla protocollazione nell'assegnazione del documento al funzionario responsabile dei reclami, aggiungendo una fase al processo di protocollazione e un controllo sull'assegnazione della pratica posto a livello del Collegio. All'inizio tale cambiamento ha determinato un rallentamento, nel medio periodo ha invece evidenziato gli aspetti positivi in termini di sistematicità del servizio.



Framework

Unità Organizzativa 2. Sistemi Informativi

Sono state adottate le misure anticorruzione relative ai processi sulla sicurezza informatica di tutte e tre le misure di trattamento evidenziate in tabella nel precedente PTPCT.

Unità Organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale

Nel precedente PTPCT il processo da monitorare era quello degli applicativi ‘eventi critici e spazi detentivi’, che prevedeva l’attuazione di tre misure anticorruzione.

La specifica formazione del personale relativa agli strumenti di monitoraggio sugli eventi critici e sugli spazi detentivi è stata attuata durante un seminario di formazione interna del Garante nazionale svoltosi a metà del 2019. Per quanto concerne l’affiancamento per possibile rotazione del personale che accede agli applicativi all’interno della U.O., la misura è stata attuata mediante l’accreditamento di diverso personale. Inoltre, si prevede di far accreditare anche il nuovo operatore che è entrato a far parte di recente della U.O. Sono stati infine incrementati i momenti di condivisione e di analisi all’interno della U.O. di quanto emerso dal monitoraggio degli applicativi con periodiche riunioni interne.

Unità Organizzativa 4. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

Le misure di trattamento erano state tutte adottate.

Unità Organizzativa 5. Privazione della libertà e Migranti

Le misure di trattamento erano state tutte adottate.

Unità Organizzativa 6. Relazioni nazionali, internazionali e studi

Nell’ambito del processo relativo alla partecipazione del Garante nazionale a progetti di cooperazione nazionale e internazionale in ambito di tutela dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale, la misura di trattamento era stata adottata e poi rafforzata, in quanto la U.O. si è fatta promotrice, insieme alla U.O. privazione Libertà e Migranti, di azioni di cooperazione internazionale (staffetta nelle operazioni di rimpatrio forzato verso Tunisia e Albania a seguito di avvio di interlocuzione con i relativi Meccanismi nazionali di prevenzione della tortura; cooperazione fra Istituzioni di controllo sulla salvaguardia dei diritti delle presone private della libertà personale in situazioni di stallo di navi soccorso migranti in mare; progetto europeo FreM III di cooperazione nelle operazioni di rimpatrio forzato; insieme alla U.O. privazione della libertà e Polizie è stata promossa la cooperazione con un’organizzazione non governativa di studi e ricerche (progetto europeo ProCAM); inoltre, su richiesta dell’Agenzia italiana per la cooperazione e lo sviluppo, l’U.O. insieme al Collegio ha avviato un’attività di cooperazione internazionale con lo Stato di Palestina. In ambito nazionale si continuano a promuovere incontri di coordinamento con i Garanti territoriali al fine di potenziare i rapporti di collaborazione istituzionale.

Circa il processo relativo alla mappatura dei programmi di cooperazione UE in ambito di tutela dei diritti delle persone private della libertà le misure di trattamento erano già state adottate e comunque nel periodo considerato le attività dell’U.O. sono state focalizzate su altri processi diversi da quelli elencati.



Unità Organizzativa 7. Privazione della libertà nella tutela della salute

In relazione al processo ‘stipula protocolli d’intesa’ la misura della condivisione con le U.O. è stata adottata convocando riunioni *ad hoc*. Su questo punto è da specificare che successivamente all’adozione del precedente PTPCT non sono stati firmati protocolli.

Per quanto concerne l’esplicitazione dei tempi necessari l’U.O. non ha ancora adottato misure in quanto non sono stati stipulati nuovi protocolli.

Infine, circa la individuazione di un sistema di sicurezza, si rappresenta che l’U.O. è dotata di *password* di accesso alle banche dati disponibili. In ogni caso si rammenta che per mandato istituzionale del Garante nazionale l’Ufficio tutto è tenuto alla massima riservatezza nel trattamento dei dati sensibili.

Processi mappati specificamente nel 2019 e prospettive future

Processi mappati specificamente
nel 2019 e prospettive future

In base al principio di selettività richiamato da ANAC al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l’efficienza e l’efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle Amministrazioni di piccole dimensioni, sono state individuate le priorità d’intervento. Si riporta quindi la mappatura di alcuni processi scelti dai responsabili delle Unità Organizzative in base a criteri di priorità funzionale. Per ciascun processo lavorativo è stato identificato il rischio, inteso come fattore abilitante; nel prospetto è poi indicata la valutazione del rischio e il suo valore totale, dato dalla probabilità (scala da 1 a 5) per l’impatto (scala da 1 a 5). Sono quindi indicate le misure di prevenzione. Infine, per ogni sub fase è individuato il responsabile della misura di trattamento da adottare. Queste prime rilevazioni sono state condotte sulla base di principi di esperienza, ragionevolezza e prudenza, come è stato consigliato anche durante i Corsi anticorruzione frequentati presso la SNA. Tenuto conto delle risorse disponibili e della fase organizzativa tuttora in via di consolidamento, nonché della modesta articolazione degli Uffici del Garante nazionale, non è possibile e prevedibile allo stato formulare misurazioni più complesse riconducibili allo *standard* ISO 37000 o all’uso di algoritmi matematici, e neppure una scelta di questo tipo al momento corrisponderebbe a criteri di economicità del sistema nel suo complesso.

Unità Organizzativa 1. Segreteria Generale

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. Come già detto in precedenza, 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. La disciplina regolamentare finora non ha consentito al Garante nazionale di esercitare le funzioni del funzionario delegato, comprimendo la possibilità di contrarre o di aderire a convenzioni con operatori privati già sottoscritte da altre Amministrazioni. Questo vuol dire che la scelta di un operatore privato, per la fornitura dei servizi necessari all’espletamento dell’attività di missione, avviene tramite le procedure ristrette.



PROCESSO: approvvigionamento dei beni

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di gestione	Responsabile della gestione sub-fase
Approvvigionamento dei beni Ricevimento beni da Amministrazione o fornitori esterni	<i>Ricezione ed inventario del bene ricevuto;</i>	<i>Poca evidenza sulle quantità di materiali che sono in magazzino.</i>	<i>Monitorare una puntuale stima dei fabbisogni di beni di consumo</i>	4	1	4	<i>Creazione di un file di archivio e identificazione di un referente nell'UO Segreteria Generale.</i>	Responsabile U.O. Referente del servizio
	<i>Ricezione richiesta materiale da U.O.;</i>	<i>Mancanza di un puntuale riscontro rispetto alle forniture distribuite.</i>	<i>Tracciare le richieste di materiale.</i>	4	1	4	<i>Creazione di un data base dove registrare le richieste di materiale e l'U.O. dal quale provengono.</i>	Responsabile U.O. Referente del servizio
	<i>Consegna materiale richiesto.</i>	<i>Poca tracciabilità sul materiale consegnato.</i>	<i>Identificare con precisione chi ha ritirato la merce</i>	4	1	4	<i>Registrazione puntuale di chi abbia ritirato la merce.</i>	Responsabile U.O. Referente del servizio

Fermo restando che dal 2020 con la nomina del Direttore dell'Ufficio e il suo ruolo di Funzionario Delegato si avrà la possibilità di gestione autonoma della spesa sul capitolo di bilancio 1753 pg 1, con il vantaggio di un maggiore monitoraggio dei fabbisogni e della spesa per la fornitura dei beni e servizi, si considera ad oggi il rischio che ci sia un basso controllo sulla distribuzione dei beni forniti a causa di una mancanza di un inventario e di un consegnatario.

Attualmente la gestione dei beni in magazzino è affidata alla Segreteria generale che predispone le richieste di materiale agli Uffici competenti (DAP e PRAP) e pone i beni nei locali predisposti all'immagazzinamento e distribuisce le forniture dietro richieste non formalizzate.

Si suggerisce di istituire un inventario dove, oltre alla registrazione dei beni immagazzinati, vengano inserite le consegne di materiale in risposta alle richieste ricevute, annotando l'U.O. richiedente e la persona al quale si consegna il bene.

Si ritiene che tale procedura possa garantire la trasparenza nella gestione dei beni di consumo, una conseguente maggiore conoscenza delle esigenze di beni e una accresciuta capacità di programmazione di acquisto con il conseguente risparmio economico.



Unità Organizzativa 2. Sistemi Informativi

PROCESSO: Realizzazione di un Database per la gestione dei Casi ex Art.35 O.P. (reclami e segnalazioni)

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di gestione	Responsabile della gestione sub-fase
Individuazione dell'esigenze operative delle U.O. "Area Penale" e del supporto al Collegio coinvolti per la realizzazione di un Database gestito per il tramite del portale Intranet	Ricezione di schemi e procedure da parte delle U.O. coinvolte al fine di individuare in maniera univoca e funzionale, per ciascun ambito (reclami e segnalazioni), le informazioni da inserire sul Database e la gestione delle informazioni elaborate dall'applicativo	Eccessiva dispersione/incoerenza delle informazioni necessarie alla realizzazione del Database	Identificare i processi in maniera univoca	4	1	4	Creazione di un know-how attraverso la raccolta di informazioni fornite dai referenti dell'Area penale e dal Supporto al Collegio	Responsabile U.O. Referente della U.O. Area penale e Supporto al Collegio
Realizzazione di un Database gestito attraverso il portale intranet nella sezione "banche dati" e denominato "Casi art. 35"	Implementazione di un database gestionale su piattaforma web client/server	Difficoltà o mancata coerenza dell'implementazione del Database rispetto alle necessità da parte dei richiedenti	Affiancare in fase di sviluppo un componente dell'U.O. anche con il supporto di un'area test	3	1	3	Sviluppo di un Database e relativa produzione	Responsabile U.O.
Abilitazione utenze	Richiesta abilitazione in inserimento	Eccessiva discrezionalità	Identificare con precisione i soggetti da autorizzare in inserimento/lettura	4	1	4	Cognizione della gestione delle utenze e dei permessi definiti e verificabili anche con supporto di archiviazione elettronica	Responsabile U.O., Area penale e Supporto al Collegio
	Richiesta abilitazione in lettura	Eccessiva discrezionalità						Collegio
	Autorizzazione/Concessione	Mancata o non adeguatezza della partecipazione alla decisione						
Disabilitazione utenze	Richiesta di disabilitazione	Eccessiva discrezionalità	Identificare con precisione i soggetti da disabilitare	4	1	4	Cognizione della gestione delle utenze e dei permessi definiti e verificabili anche con supporto di archiviazione elettronica	Responsabile U.O., Area penale e Supporto al Collegio
	Ratifica disabilitazione	Mancata o non adeguatezza della partecipazione alla decisione						Collegio
Modifiche utenze	Richiesta di modifica da inserimento o lettura o viceversa	Eccessiva discrezionalità	Identificare con precisione il personale soggetto a modifiche	4	1	4	Cognizione della gestione delle utenze e dei permessi definiti e verificabili anche con supporto di archiviazione elettronica	Responsabile U.O., Area penale e Supporto al Collegio
	Ratifica della variazione	Mancata o non adeguatezza della partecipazione alla decisione						Collegio



Unità Organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale

PROCESSO: Visite di monitoraggio a Istituti penitenziari per adulti

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Individuazione Istituti penitenziari da visitare	Individuazione strutture presenti sul territorio	Eccessiva discrezionalità nella scelta dei luoghi	Monitorare per favorire; non monitorare per favorire	2	2	4	Programmazione delle visite in base a segnalazioni ricevute; a criticità emerse dal monitoraggio degli applicativi eventi critici e spazi detentivi; aree geografiche non ancora coperte; follow up di visite già effettuate	Collegio e Responsabile u.o.
	Individuazione componenti delegazione	Eccessiva discrezionalità nell'individuazione e dei componenti della delegazione	Sottovalutazione delle situazioni critiche da monitorare	2	3	6	Criteri di rotazione del personale; copresenza durante le visite di almeno due operatori; affiancamento monitor senior e junior	Collegio e Responsabile u.o.
	Acquisizione informazioni e dati sulle strutture	Raccolta informazioni e dati insufficienti o incompleti	Scarsa o distorta conoscenza della struttura da visitare	2	4	8	Elaborazione di check list;	Responsabile u.o.
Effettuazione e della visita	Svolgimento della visita	Trascuratezza nell'osservazione	Rendicontazione omissiva o tendenziosa	2	4	8	Adeguatezza dei tempi della visita; programmazione dettagliata della visita; copresenza di due operatori;	Collegio
	Annotazione di quanto osservato e dei colloqui riservati effettuati	Inefficace sistema di registrazione di quanto emerso; alterazione, manipolazione	Rendicontazione omissiva o tendenziosa	3	3	9	stabilire momenti di confronto giornalieri per condividere le informazioni raccolte; formazione del personale	
Stesura del rapporto	Stesura e invio note personali di ogni componente della delegazione	Ritardo nella stesura del	Perdita di efficacia delle raccomandazioni del Garante	4	3	12	Stabilire delle scadenze per la redazione del Rapporto	Collegio; Responsabile U.o.,
	Stesura definitiva del rapporto in base alle note ricevute	Rapporto						Componenti della delegazione



Unità organizzativa 4. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

Processo: individuazione da parte del Garante nazionale di camere di sicurezza da visitare

Questa misura di trattamento è stata adottata in quanto l'U.O. promuove sia l'aggiornamento annuale dalla mappatura delle strutture presenti in Italia, ad eccezione delle polizie locali le cui informazioni sono disponibili a "macchia di leopardo"; inoltre sono stati definiti una serie di indicatori e di *standard* per la verifica *in loco* delle camere di sicurezza e il Garante si è dotato di un albo di esperti, divisi per aree tematiche, che partecipano sia ai momenti di formazione interna, sia alla fase di preparazione, realizzazione e successiva reportistica delle visite.

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Preparazione visita	Organizzazione visita	Scelta non ponderata delle camere di sicurezza da visitare	Incompletezza delle informazioni preventive sulla presenza di strutture definite come camere di sicurezza in uso alle forze di polizia nazionali e locali	1	2	4	Rafforzare la mappatura e il suo aggiornamento delle strutture agibili e non agibili presso le amministrazioni competenti/organizzazione di riunioni di preparazione delle visite e stesura di una check list condivisa	Capo unità organizzativa privazione della libertà e forze di polizia
	Scelta delegazione con esperti		Insufficiente livello di competenza sugli standard da verificare	1	2	4		Capo unità organizzativa privazione della libertà e forze di polizia

Unità organizzativa 5. Privazione della libertà e migranti

Processo: individuazione da parte del Garante nazionale dei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) da visitare

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Preparazione visita	Organizzazione visita	Scelta non ponderata dei CPR da visitare	Incompletezza delle informazioni preventive sulle strutture CPR	0,5	2	2,5	Rafforzare il flusso informativo dall'amministrazione competente per la gestione dei centri a livello centrale e locale (Ministero - Prefetture).	Capo unità organizzativa privazione della libertà e migranti
	Scelta delegazione con esperti		Insufficiente livello di competenza sugli standard da verificare	0,5	2	2,5	Organizzazione di riunioni di preparazione delle visite e stesura di piste di controllo delle strutture e delle procedure utilizzate	Capo unità organizzativa privazione della libertà e migranti



Framework

Questa misura di trattamento è stata adottata in quanto l'Unità Organizzativa competente chiede informazioni periodiche sulle strutture, potendo anche contare sulla collaborazione dei Garanti regionali e locali che entrano nelle strutture, su mandato del Garante nazionale, in occasione delle operazioni di rimpatrio forzato e trasmettono aggiornamenti sulle varie situazioni. Inoltre, per le visite del Garante presso le strutture è in uso una *check list* (pista di controllo) e normalmente tutte le visite sono precedute da un *briefing* a cui segue a visita avvenuta un *de-briefing*.

Unità Organizzativa 6. Relazioni nazionali e internazionali, studi

L'Unità organizzativa rapporti nazionali e internazionali, studi ha il compito di consolidare la cooperazione con le organizzazioni nazionali, internazionali e i garanti territoriali. A tal scopo, avvia contatti con l'esterno per promuovere la partecipazione ai programmi di cooperazione dell'UE in ambito di tutela dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale. I progetti di cooperazione che si profilano interessanti vengono individuati in rete o attraverso inviti dall'esterno e sono proposti alla rete di contatti a seconda dell'ambito di intervento di dette organizzazioni. Il Garante nazionale propone, pertanto, le possibili cooperazioni al Collegio per l'elaborazione dei progetti all'interno dell'U.O.

Processo: promozione della partecipazione di attori italiani (istituzionali, società civile e settore privato) ai programmi di cooperazione dell'UE in ambito di tutela dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale



fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Mappatura dei programmi di cooperazione UE in ambito di tutela dei diritti delle persone private della libertà	Individuazione dei programmi di cooperazione UE in ambito di tutela dei diritti delle persone private della libertà	Individuazione discrezionale dei programmi di cooperazione	Eccessiva discrezionalità nell'individuazione dei programmi di cooperazione UE per escludere/includere determinate organizzazioni	2	2,5	5	Prevedere il controllo da parte del capo unità	Componente dell'U.O.
	Comunicazione al Collegio dei programmi individuati e decisione		Alterazione degli esiti circa i progetti individuati per favorire/escludere determinate organizzazioni	2	2,5	5	Prevedere il controllo da parte del/dei componente/i dell'U.O.	Capo unità organizzativa rapporti nazionali e internazionali, studi
Individuazione delle organizzazioni nazionali/internazionali da coinvolgere nei programmi di cooperazione UE in ambito di tutela dei diritti delle persone private della libertà	Predisposizione delle informazioni per le organizzazioni nazionali/internazionali	Individuazione discrezionale delle organizzazioni individuate	Ritardare/accelerare la redazione delle comunicazioni con le organizzazioni per favorire/escludere determinate organizzazioni (soprattutto quelle in lingua straniera)	2	2	4	Assegnazione diversificata e consultazione all'interno dell'U.O. nella preparazione delle informazioni	Capo unità organizzativa rapporti nazionali e internazionali, studi
	Inoltro delle comunicazioni per la candidatura delle organizzazioni nazionali/internazionali		Ritardare/accelerare l'inoltro delle comunicazioni con le organizzazioni per favorire/escludere determinate organizzazioni				Rotazione dei componenti dell'U.O.	Componente dell'U.O.
	Ricezione delle adesioni al progetto di cooperazione		Eccessiva discrezionalità nel procedimento				Rotazione dei componenti dell'U.O.	Componente dell'U.O.
Elaborazione del progetto di cooperazione	Elaborazione della bozza di progetto di cooperazione	Alterazione del processo di elaborazione del progetto	Eccessiva rigidità/flessibilità nei criteri individuati per l'adesione al progetto di cooperazione per favorire/escludere determinate organizzazioni	2	2	4	Rafforzare l'interlocuzione dell'U.O. con il Collegio	Componente dell'U.O.
	Definizione del progetto di cooperazione		Eccessiva discrezionalità nel procedimento	2	2	4	Rafforzare l'interlocuzione dell'U.O. con il Collegio	Capo unità organizzativa rapporti nazionali e internazionali, studi
Avvio della cooperazione con altri NPM su monitoraggio operazioni di rimpatrio forzato	Elaborazione della bozza di progetto di cooperazione	Alterazione del processo di elaborazione del progetto	Ritardare/accelerare la cooperazione	2	2,5	5	Rafforzare l'interlocuzione dell'U.O. con il Collegio e con le altre UU.OO. competenti	Capo e componente dell'unità organizzativa rapporti nazionali e internazionali, studi nazionali e internazionali, studi
	Definizione del progetto di cooperazione			2	2,5	5		



Framework

Unità Organizzativa 7. Privazione della libertà nella tutela della salute

PROCESSO: Monitoraggio strutture per anziani e per persone con disabilità

Il monitoraggio delle strutture socio-sanitarie per anziani e per persone con disabilità è una delle attività del Garante nazionale nell'ambito "Privazione della libertà nella tutela della Salute". Il monitoraggio consente al Garante nazionale di prevenire qualsiasi forma di limitazione della libertà o violazione dei diritti umani in

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Selezione delle strutture socio-sanitarie presenti nel database "GNPL national register" della regione oggetto di visita	Selezione delle strutture socio-sanitarie	eccessiva discrezionalità nella scelta della struttura dovuta alle possibili influenze del segnalante o dei <i>mass-media</i>	errata individuazione della struttura socio-sanitaria da monitorare	1	4	4	individuazione di criteri oggettivi da applicare nella scelta delle strutture socio-sanitarie da visitare (segnalazioni pervenute al Garante nazionale, oppure oggetto di notizie di cronaca, dalle dimensioni delle strutture)	Collegio + U.O.
	individuazione delle strutture socio-sanitarie	discrezionalità nella scelta dei criteri di individuazione	monitoraggio effettuato su una struttura socio-sanitaria errata	1	4	4	sceita delle strutture socio-sanitarie da visitare secondo criteri espliciti	Collegio + Responsabile U.O.
	acquisizione informazioni sulle strutture socio-sanitarie individuate	1. informazioni non disponibili 2. informazioni errate 3. informazioni non aggiornate	1. <i>dossier</i> con informazioni non sufficienti a supportare il monitoraggio 2. impiego di risorse inefficaci e inefficienti per raggiungere una struttura non più esistente o non di interesse	4	4	16	verifiche incrociate delle fonti di informazione disponibili e del "GNPL national register"	U.O.
Individuazione componenti delegazione del GNPL	pre riunione illustrativa del programma di missione con il Collegio	informazioni condivise non sufficienti	redazione programma di visita non dettagliato		4	8	previsioni di riunioni intermedie prima della partenza per la visita	Collegio
	raccolta di adesioni alla partecipazione alla visita del personale	indisponibilità del personale	impossibilità a effettuare la visita	2	4	8	condivisione del cronoprogramma di partenza e snellimento delle pratiche burocratiche adeguamento della tempistica organizzativa alla tempistica lavorativa del personale	Collegio
	Delibera del Garante nazionale che dispone partecipazione dell'esperto	errore di forma del redattore della delibera	ritardi nelle disposizioni presenti in delibera	1	1	1	sistema di verifica <i>double check</i>	Collegio + redattore della delibera



ottemperanza al proprio mandato istituzionale. Tale attività è esposta, nelle sue diverse fasi operative, a molteplici rischi che possono compromettere l'efficacia e l'efficienza dell'azione del Garante nazionale. Per tale ragione qui di seguito si illustrano le possibili fonti di rischio durante il processo di lavoro del monitoraggio e l'impatto sull'aspetto organizzativo, economico e di immagine del Garante nazionale e le misure idonee a ridurre le probabilità che l'evento rischioso si verifichi.

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Preparazione della Visita	Riunione organizzativa con il Collegio	errata calendarizzazione nel cronoprogramma della visita	organizzazione inefficace della visita	3	4	12	istituzione di un <i>time table</i> condiviso con Alert	Collegio + componenti della delegazione
		(tempi troppo ravvicinati)						
	Riunione interna della Unità Organizzativa per l'individuazione della documentazione da inserire in <i>dossier</i> per i componenti della delegazione	1.errata calendarizzazione nel cronoprogramma della preparazione della visita (tempi troppo ravvicinati) 2. individuazione documentazione non pertinente 3. inadeguata disponibilità di risorse umane	mancato monitoraggio presso una o più strutture socio-sanitarie presenti nel programma	1	3	3	istituzione di un <i>time table</i> condiviso con Alert	U.O.
	produzione, collazione, duplicazione della documentazione da inserire nel <i>dossier</i> da consegnare a ciascun componente della delegazione	1.inserimento di materiale non pertinente 2.Preparazione di un numero insufficiente di <i>dossier</i> da consegnare ai componenti della delegazione.	mancato supporto documentale a uno o più componenti	1	1	1	Supervisione del responsabile Unità Organizzativa della matrice del <i>dossier</i>	U.O.
Visita		Errata valutazione della durata della missione rispetto alle strutture socio-sanitarie da visitare	missione inefficace	1	4	4	rapporto numero strutture/tempo secondo criteri oggettivi	Collegio



Framework

Unità Organizzativa: Supporto al Collegio

PROCESSO: Svolgimento analisi Reclami ai sensi dell'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario.

L'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario prevede espressamente che il Garante nazionale riceva i Reclami da parte delle persone detenute. Essi possono essere scritti o orali. Le doglianze attengono a qualunque aspetto della vita penitenziaria, la cui tipologia non sempre è coperta dal rimedio giurisdizionale. La legge non detta alcuna regola circa il procedimento, la decisione, le modalità di intervento a seguito di un'istanza formulata ai sensi dell'articolo 35 o.p. Presso l'Ufficio del Garante nazionale è stato quindi istituito il Servizio coordinamento dei Reclami dei detenuti e organizzato secondo una procedura interna che ne garantisca efficacia e trasparenza di trattazione. A tale scopo, tra l'altro, è stato realizzato, come già visto, un *Database* gestito dalla U.O. Sistemi informativi attraverso il portale *intranet* nella sezione 'banche dati' e denominato 'Casi art. 35'.

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di gestione	Responsabil e della gestione sub-fase
Reclami ai sensi dell'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario	Presa in carico delle istanze	Ritardo nella presa in carico, discrezionalità nella individuazione delle istanze da trattare	Potenziati pressioni esterne per la trattazione/non trattazione dell'istanza.	1	2	2	Acquisizione tramite Protocollo informatico e trattazione in ordine cronologico	U.O. Segr. Gen. + Collegio
	Istruttoria delle istanze	Decisione non collegiale, mancanza di criteri di base condivisi	Risposte non coerenti a istanze simili	1	3	3	Inserimento dei casi in un database di carattere domestico, che ne consente una gestione ordinata e trasparente, assegnando un numero al procedimento. Il criterio cronologico è derogato solo su decisione collegiale nei casi ritenuti prioritari, generalmente per motivi di salute.	Collegio + Responsabil e Servizio Coordinamento Reclami
	Decisione delle istanze	Eccessiva discrezionalità	Sottovalutazione di situazioni di particolare vulnerabilità	1	2	2	Decisioni collegiali orientate a criteri discendenti da normative in materia di diritti delle persone detenute, la Commissione è costituita sempre da un membro del Collegio e da un componente dell'Ufficio, oltre che da un segretario che sul database inserirà gli esiti dei vari procedimenti.	Collegio

Trasparenza

L'ANAC ci ricorda che il decreto legislativo 33/2013, come modificato dal decreto legislativo 97/2016, ha operato una significativa estensione della trasparenza intesa oggi come "accessibilità totale dei dati e dei do-



cumenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”.

Indubbiamente la principale novità del decreto legislativo n. 97 del 2016 in materia di trasparenza ha riguardato il nuovo diritto di accesso generalizzato a dati e documenti non oggetto di pubblicazione obbligatoria e rispetto al quale si è diffusamente dato conto nelle pagine precedenti.

Una recente pronuncia della Corte costituzionale² ha riconosciuto che la normativa ha ulteriormente esteso gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di “*tutelare i diritti dei cittadini*” e “*promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa*”. Inoltre, i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimento nella Costituzione italiana in quanto corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) e del buon funzionamento dell'Amministrazione (art. 97 Cost.).

La sentenza della Corte costituzionale n. 20/2019 sulle finalità perseguite attraverso il principio di Trasparenza

Le disposizioni in materia di trasparenza amministrativa individuano, altresì, il livello essenziale delle prestazioni erogate dalle pubbliche Amministrazioni per la trasparenza, la prevenzione, il contrasto alla corruzione e alla cattiva amministrazione.

Altra autorevole pronuncia è stata quella del Consiglio di Stato³ ritenendo che “*la trasparenza viene a configurarsi, a un tempo, come mezzo per porre in essere un'azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali e come obiettivo a cui tendere, direttamente legato al valore democratico della funzione amministrativa*”.

Il parere del Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, del 4 febbraio 2016, n. 515, reso allo schema di decreto n. 97/2016 in materia di Trasparenza

Nel perseguire tale obiettivo il Garante nazionale ha rispettato il criterio della qualità delle informazioni da pubblicare, sotto il profilo della integrità, del costante aggiornamento, della completezza, della tempestività, della semplicità di consultazione, della comprensibilità, della omogeneità, della facile accessibilità.

Altro aspetto importante su cui ci si è soffermati è quello del bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali e quello del cittadino al libero accesso ai dati e alle informazioni, anche alla luce della già citata sentenza della Corte costituzionale⁴ che ha riconosciuto che entrambi i diritti sono “*contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato*”.

In tale contesto, come già riferito, nell'attività di pubblicazione dei dati, specialmente quelli che emergono dall'attività di reportistica a seguito di visite in luoghi di privazione della libertà, il Garante nazionale si è attenuto ai principi di liceità, correttezza, integrità e riservatezza, rendendo non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se

La sentenza della Corte costituzionale n. 20/2019 sul bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali e il diritto del cittadino al libero accesso ai dati e alle informazioni

2. C. Cost., sentenza n. 20/2019

3. Cons. Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, 24 febbraio 2016, n. 515, parere reso allo schema di decreto n. 97/2016.

4. C. Cost., sentenza n. 20/2019



Framework

sensibili⁵ o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione.

Il flusso delle informazioni da pubblicare avviene ad opera dei responsabili delle singole Unità organizzative, fermo restando che la responsabilità della pubblicazione dei documenti e delle informazioni è del Collegio.

Il Garante nazionale ha inserito da tempo nel proprio sito istituzionale la sezione ‘Amministrazione trasparente’ ove sono pubblicati i dati obbligatori previsti dalla legge, il cui contenuto viene aggiornato e monitorato in modo specifico dal Referente per la Trasparenza (nominato con apposito provvedimento parimente pubblicato), in stretta collaborazione con il RPCT.

Cronoprogramma delle misure per la prevenzione della corruzione e trasparenza

COSA	CHI	QUANDO
Trasmissione della bozza del PTPCT 2020-2022 al Collegio	RPCT	Entro il 01.01.2020
Prima consultazione pubblica degli stakeholder	RPCT	Entro il 07.01.2020
Trasmissione bozza con contributi stakeholder del PTPCT 2020-2022 al Collegio	RPCT	Entro il 28.01.2020
Adozione del PTPCT	Collegio	Entro 31.01. 2020
Convocazione riunione per valutazione contratti collaboratori esterni rispetto a anticorruzione	RPCT + U.O. Progetto FAMI	Entro il 30.03.2020
Convocazione riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell'attività di monitoraggio con cadenza trimestrale	Collegio del Garante nazionale	Prima scadenza 30.3.2020
Approfondimento dei Rapporti tra contesto interno ed esterno al Garante nazionale	RPCT, Responsabili U.O.	Entro il 30.04.2020
Approfondimento e sviluppo dei processi di lavoro in relazione alla tematica del trattamento dei dati personali	Responsabile trattamento dati personali + Collegio + RPCT	Entro 30.05.2020
Studio della Relazione GdL ANAC su Codici di comportamento e attività di formazione al personale	RPCT	30.07.2020
Pianificazione, nell'ambito del seminario interno di formazione, di una sessione di aggiornamento dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza	Collegio del Garante nazionale + RPCT	Entro il 30.09.2020
Costituzione dell'UPD	Collegio	Entro il 30.09.2020
Trasmissione al RPCT dei Report di approfondimento e aggiornamento della mappatura dei processi di lavoro scelti dalle U.O., dei livelli di rischio per ciascun processo e delle misure di prevenzione adottate	Responsabili U.O.	Entro il 30.09.2020
Convocazione riunione coordinamento con i Responsabili delle U.O. per predisporre il PTPCT 2021-2023	RPCT	Entro il 10.10.2020
Trasmissione della bozza di PTPCT 2021-2023 ai Responsabili U.O.	RPCT	Entro il 10.11.2020

5. La categoria dei dati particolari – di cui all'art. 9 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (GDPR, *General Data Protection Regulation* – Regolamento generale sulla protezione dei dati) – ha sostituito la categoria dei dati sensibili previsti dall'art. 4 comma 1, lett. d) del d. lgs. n. 196/2003. L'art. 22 comma 2 del d. lgs. n. 101/2018 – deputato ad adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del GDPR – ha disposto che a decorrere dal 25 maggio 2018 l'espressione “dati sensibili”, ovunque ricorrente, deve intendersi riferita alle categorie particolari di dati di cui all'art. 9 del Regolamento (UE) n. 2016/679.



COSA	CHI	QUANDO
Riscontro bozza del PTPC 2021-2023 presentato dal RPCT	Responsabili U.O.	Entro il 20.11.2020
Verifica annuale sulle misure adottate	RPCT+ Componente Nucleo di Supporto + Referente per la Trasparenza + Responsabili U.O.	Entro il 30.11.2020
Stesura bozza Relazione annuale di aggiornamento	RPCT	Entro il 20.12.2020
Partecipazione a corso SNA per specifica formazione e approfondimento sul <i>risk management</i>	RPCT, Referente per la Trasparenza, Componente Nucleo di Supporto	Entro il 31.12.2020
Trasmissione della bozza del PTPC 2021-2023 al Collegio	RPCT	Entro il 5.01.2021
Consultazione pubblica degli <i>stakeholder</i>	Collegio del Garante nazionale, RPCT	Entro il 10.01.2021
Trasmissione bozza con contributi <i>stakeholder</i> del PTPCT 2021-2023 al Collegio	RPCT	Entro il 25.01. 2021
Adozione del PTPCT	Collegio	Entro 31.01. 2021
Individuazione di personale dell'Ufficio da formare per partecipazione a corso SNA su prevenzione della corruzione	Collegio, RPCT	Entro il 30.03.2021
Convocazione riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell'attività di monitoraggio con cadenza trimestrale	Collegio del Garante nazionale	Prima scadenza 30.3.2021
Approfondimento delle tecniche di <i>risk management</i>	RPCT, Responsabili U.O.	Entro il 30.06.2021
Pianificazione, nell'ambito del seminario interno di formazione, di una sessione di aggiornamento dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza	Collegio, RPCT	Entro il 30.06.2021
Trasmissione al RPCT dei Report di approfondimento e aggiornamento della mappatura dei processi di lavoro scelti dalle U.O., dei livelli di rischio per ciascun processo e delle misure di prevenzione adottate	Responsabili U.O.	Entro il 30.09.2021
Convocazione riunione coordinamento con i Responsabili delle U.O. per predisporre il PTPCT 2022-2024	RPCT	Entro il 10.10.2021
Trasmissione della bozza di PTPCT 2022-2024 ai Responsabili U.O.	RPCT	Entro il 10.11.2021
Riscontro bozza del PTPCT 2022-2024 presentato dal RPCT	Responsabili U.O.	Entro il 20.11.2021
Verifica annuale sulle misure adottate	RPCT+ Componente Nucleo di Supporto + Referente per la Trasparenza + Responsabili U.O.	Entro il 30.11.2021
Stesura bozza Relazione annuale di aggiornamento	RPCT	Entro il 20.12.2021
Trasmissione della bozza del PTPC 2022-2024 al Collegio	RPCT	Entro il 5.01.2022
Consultazione pubblica degli <i>stakeholder</i>	Collegio del Garante nazionale, RPCT	Entro il 10.01.2022
Trasmissione bozza con contributi <i>stakeholder</i> del PTPCT 2022-2024 al Collegio	RPCT	Entro il 25.01. 2022
Adozione del PTPCT	Collegio	Entro 31.01.2022
Individuazione di personale dell'Ufficio da formare per partecipazione a corso SNA su prevenzione della corruzione	Collegio, RPCT	Entro il 30.03.2022
Convocazione riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell'attività di monitoraggio con cadenza trimestrale	Collegio del Garante nazionale	Prima scadenza 30.3.2022



Framework

COSA	CHI	QUANDO
Approfondimento delle tecniche di <i>risk management</i>	RPCT, Responsabili U.O.	Entro il 30.06.2022
Pianificazione, nell'ambito del seminario interno di formazione, di una sessione di aggiornamento dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza	Collegio del Garante nazionale + RPCT	Entro il 30.06.2022
Trasmissione al RPCT dei Report di approfondimento e aggiornamento della mappatura dei processi di lavoro scelti dalle U.O., dei livelli di rischio per ciascun processo e delle misure di prevenzione adottate	Responsabili U.O.	Entro il 30.09.2022
Convocazione riunione coordinamento con i Responsabili delle U.O. per predisporre il PTPCT 2022-2024	RPCT	Entro il 10.10.2022
Trasmissione della bozza di PTPC 2022-2024 ai Responsabili U.O.	RPCT	Entro il 10.11.2022
Riscontro bozza del PTPC 2022-2024 presentato dal RPCT	Responsabili U.O.	Entro il 20.11.2022
Verifica annuale sulle misure adottate	RPCT+ Componente Nucleo di Supporto + Referente per la Trasparenza + Responsabili U.O.	Entro il 30.11.2022
Stesura bozza Relazione annuale di aggiornamento	RPCT	Entro il 20.12.2022

Il presente PTPCT 2020-2022 è inoltrato all'Autorità Nazionale Anticorruzione nelle modalità da essa stabilite.

La Segreteria Generale inoltrerà il presente PTPCT 2020-2022 al RPCT e ne darà la più ampia diffusione al personale dell'Ufficio, rammentando che, ai sensi dell'articolo 1, co. 2-*bis*, l. 190/2012, i destinatari del Piano sono coloro che a qualunque titolo prestano servizio presso l'Amministrazione.

Il Responsabile della U.O. Sistemi Informativi ne curerà la pubblicazione sul sito istituzionale sezione 'Amministrazione trasparente' del Garante nazionale.

Roma, 27 gennaio 2020

Mauro Palma



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'articolo 35, comma 1, lettera *g*) 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,



Framework

- 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 articolo 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) *raccolge, 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'Avvocatura 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 territoriali 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;



Framework

- 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:
- 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;
 - 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 ed 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

Per delega del *Garante, Prof. Mauro Palma,*

Avv. Emilia Rossi



Framework

Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità

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 è stato designato quale *National Preventive Mechanism* (Npm) ai sensi dell'articolo 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 formulare 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 libertà 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 private 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 disegualianza 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 comune interesse a garanzia dei diritti delle persone con disabilità;
- 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. Il presente accordo è valido per un periodo di 3 anni a partire dalla sottoscrizione che riporta la data più recente.
 1. 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.
 2. La data indicata nel "visto per accettazione" costituirà l'inizio della nuova decorrenza.



Framework

3. 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 quanto diversamente e consensualmente convenuto.

Articolo 7 - Oneri finanziari

1. Il 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 nell'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 documentazioni 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 attivi-



tà oggetto del presente protocollo e delle relative appendici operative, in conformità alle disposizioni di cui al decreto 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, 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



Framework

Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Ex articolo 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 Disability 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 personale e (b) non siano private della loro libertà 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 (articolo 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 (articolo 15);
- garantisce il diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, 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 (articolo 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 e di inserirsi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione;
- i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione siano messi a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattate ai loro bisogni (articolo 19).

Considerato che

- il *Committee on the Rights 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 dello stesso documento che il *National 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'articolo 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, (h) rispetto della riservatezza, (i) accesso alle informazioni.

Articolo 2 - Comitato di direzione

1. Le attività di studio e ricerca di cui al presente Protocollo operativo sono dirette dal Comitato di 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 Comitato 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 ADir, 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.



Framework

7. Il Comitato di direzione stabilisce eventuali forme di documentazione, informazione, divulgazione e pubblicazione delle attività nel rispetto dell'articolo 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, Istituzioni, 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'articolo 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



Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Disposizione di proroga

Riscontrata la necessità di prosecuzione e di implementazione delle attività, in funzione delle risultanze emerse nel corso dei lavori, su accordo unanime delle Parti, il Protocollo operativo di ricerca è prorogato, senza soluzione di continuità, fino al 31 maggio 2020, con le seguenti modifiche e integrazioni:

6. Alle strutture di ricerca promotrici, si aggiunge *Atypicalab for Cultural Disability Studies* attivo presso il Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università della Calabria.

Ex articolo del Regolamento istitutivo:

- a. *Atypicalab* è una struttura di ricerca, a carattere transdisciplinare, per gli studi culturali sulla disabilità.
 - b. Il Laboratorio svolge ricerca di base sui codici culturali, le pratiche sociali e i dispositivi di governo della disabilità.
 - c. Il Laboratorio svolge ricerca applicata per il pieno ed eguale godimento delle libertà fondamentali e per la piena ed effettiva partecipazione sociale delle persone con disabilità, tramite l'elaborazione e la sperimentazione di programmi, azioni e interventi per il contrasto dei modi e delle forme di discriminazione, disaffiliazione, esclusione, deumanizzazione e segregazione.
7. Il comma 3 dell'articolo 3 del Protocollo operativo è soppresso.
 8. Gli obiettivi previsti dall'articolo 1 del Protocollo operativo sono integrati dai seguenti indirizzi di studio e ricerca individuati dal Comitato di direzione:
 - Analisi di forme e modi di costituzione di un Osservatorio nazionale sulla "segregazione" di anziani e PcD, con funzioni di documentazione; ricerca, organizzazione e analisi dei dati; supporto del sistema di monitoraggio;
 - Redazione di Linee-guida sugli standard di libertà nelle strutture residenziali;
 - Studio di forme e modi di coinvolgimento delle Regioni per la promozione in forma collaborativa dell'inserimento di standard di libertà nei sistemi di accreditamento;
 - Analisi di forme e modi di coinvolgimento dei Garanti territoriali nel monitoraggio delle strutture per anziani e PcD;
 - Ideazione e realizzazione di un modello unificato per il monitoraggio della contenzione nelle strutture per anziani e PcD;
 - Attività formativa, convegnistica, di pubblicazione e di sensibilizzazione;
 - Definizione di statuto e struttura delle visite conoscitive (*finding visit/mission*);
 - Ipotesi di attivazione di Cliniche legali sperimentali sulla tutela della libertà delle PcD;
 - Attivazione di un sistema di relazioni fra l'Area salute del Garante nazionale e organismi internazionali operanti nell'ambito della disabilità.

Il Presidente del Consiglio tecnico-scientifico

(articolo 4 Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità)

Mauro Palma



Framework

Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Disposizione di proroga

Riscontrata la necessità di prosecuzione e di implementazione delle attività, in funzione delle risultanze emerse nel corso dei lavori,

Tenuto conto dell'emergenza Covid-19 e delle conseguenze che hanno riguardato in particolare le strutture socio sanitarie per disabili e anziani, considerata la necessità di mantenere elevata l'attenzione sul monitoraggio delle diverse tipologie di strutture residenziali e semi-residenziali presenti sul territorio nazionale anche con strumenti tecnico operativi basati su una metodologia scientifica,

Restando invariate le modifiche e le integrazioni inserite con la disposizione di proroga in scadenza il 31 maggio 2020 su accordo unanime delle Parti, il Protocollo operativo di ricerca è prorogato, senza soluzione di continuità, fino al 31 maggio 2021.

Roma, 13 maggio 2020

Il Presidente del Consiglio tecnico-scientifico

(articolo 4 Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità)

Mauro Palma

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

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

e

la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (di seguito Procura della Repubblica), nella persona del Procuratore della Repubblica Giovanni Melillo.

VISTO l'articolo 7 del decreto-legge 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, nella legge 21 febbraio 2014, n.10 e successive modificazioni, che ha istituito il Garante nazionale;

VISTO il decreto ministeriale 11 marzo 2015 n. 36 recante il "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;

CONSIDERATO che con nota del 25 aprile 2014 della Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra il Garante nazionale è stato designato *National Preventive Mechanism* (NPM) ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene cru-



deli, inumani o degradanti (OPCAT), adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite con risoluzione n. 57/199 del 18 dicembre 2002 e ratificato dall'Italia il 4 aprile 2013 in forza della Legge 9 novembre 2012 n. 195;

CONSIDERATO che con legge 3 marzo 2009 n. 18 l'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York il 13 dicembre 2006, che con gli articoli 14, 15, 16 e 17 assegna al *National Preventive Mechanism* il compito di monitorare i luoghi di ricovero che ospitano persone con disabilità;

CONSIDERATO che in forza delle indicate disposizioni normative, nazionali e sovranazionali, il Garante nazionale esercita il proprio mandato su tutti i luoghi e le situazioni di privazione della libertà, di diritto e di fatto, compresi, oltre a quelli indicati nell'articolo 7 del decreto legge n. 146/2013, i luoghi in cui accedono, transitano o stanziano i cittadini di Paesi terzi il cui ingresso nel territorio italiano è irregolare, le strutture socio-sanitarie per persone con limitata autonomia o soggette a restrizioni della libertà o in cui sono ricoverate persone sottoposte a trattamenti sanitari obbligatori;

VISTO l'ordine di servizio 23 giugno 2018 n. 86, recante i criteri vigenti di organizzazione della Procura della Repubblica di Napoli, con il quale è stato costituito nell'Ufficio di Procura il *Gruppo di lavoro specializzato intersezionale per i reati commessi in luoghi di custodia o detenzione e comunque in danno di soggetti privati della libertà personale*;

CONSIDERATO che al Gruppo specializzato su indicato è devoluta la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di cui agli artt. 606, 607, 608, 609, 613-bis, 613-ter c.p., ai delitti commessi in luoghi di detenzione e di custodia, anche amministrativa, ovvero in danno di persone sottoposte a controlli di polizia, alle segnalazioni di casi di autolesionismo posti in essere nei luoghi di detenzione e custodia anche amministrativa, alle segnalazioni relative alle condizioni di vita e di salute nei luoghi di detenzione e di custodia anche amministrativa;

CONSIDERATO che il Garante nazionale e la Procura della Repubblica di Napoli intendono istituire rapporti di reciproca collaborazione nella prospettiva e nell'interesse comuni di tutelare i diritti fondamentali delle persone soggette a privazione o limitazione della libertà, di diritto o di fatto, e di prevenire atti di violazione di tali diritti,

il Garante nazionale e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli

CONVENGONO

quanto segue:

Articolo I

Finalità

Con il presente Protocollo d'Intesa il Garante nazionale e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, attraverso il Gruppo specializzato intersezionale per i reati commessi in luoghi di custodia o di detenzione e comunque in danno di soggetti privati della libertà personale, si impegnano, nel rispetto delle reciproche autonomie istituzionali, a realizzare azioni di comune collaborazione volte alla tutela dei diritti fondamentali delle persone soggette a privazione o a limitazione della libertà personale, a prevenire e a perseguire atti di violazione di detti diritti, a promuovere e accrescere i fondamenti culturali dell'esecuzione della pena aderente al dettato costituzionale e del rispetto dei diritti umani in ogni situazione di restrizione della libertà personale.



Framework

Articolo II

Oggetto

Il presente Protocollo d'Intesa individua quali aree di operatività tutti i luoghi di detenzione e di custodia, anche di natura amministrativa, i luoghi in cui accedono, transitano o stanziano i cittadini di Paesi terzi il cui ingresso nel territorio nazionale è irregolare, le strutture socio-sanitarie in cui sono ricoverate persone con limitata autonomia o soggette a restrizioni della libertà, tra le quali quelle sottoposte a trattamenti sanitari obbligatori, ogni luogo in cui la libertà personale è limitata *de facto* dall'autorità pubblica.

L'ambito territoriale di operatività è iscritto nella competenza del Gruppo specializzato intersezionale costituito presso la Procura della Repubblica di Napoli, corrispondente al circondario del Tribunale di Napoli.

Articolo III

Modalità della collaborazione

L'attuazione della presente intesa prevede:

- lo scambio reciproco e riservato di informazioni, compatibilmente con il rispetto del segreto investigativo, sulle segnalazioni di violazioni di diritti delle persone sottoposte a privazione o limitazione della libertà personale e sulle condizioni di vita negli istituti penitenziari e negli altri luoghi di privazione o restrizione della libertà personale indicati all'articolo II;
- lo scambio riservato - nel rispetto del segreto investigativo - di informazioni in ordine ai casi esaminati e trattati dal Garante nazionale ai sensi dell'articolo 35 o.p., compresi nell'ambito territoriale di competenza definito all'articolo II;
- la predisposizione di programmi di informazione e formazione comuni sui temi dell'esecuzione della pena e del rispetto dei diritti umani in ogni situazione di restrizione della libertà personale;
- l'invio alla Procura della Repubblica, per conoscenza e prima della pubblicazione, dei Rapporti del Garante sulle visite istituzionali da quest'ultimo condotte nei luoghi compresi nell'ambito territoriale di competenza definito all'articolo II.

Il Garante si riserva di comunicare alla Procura della Repubblica le date delle visite non annunciate, da parte dello stesso, agli istituti penitenziari di competenza.

Articolo IV

Impegni delle parti

Al fine della migliore e concreta attuazione della collaborazione oggetto della presente intesa, il Garante nazionale e la Procura della Repubblica di Napoli si impegnano a tenere riunioni con cadenza almeno bimestrale per valutare i temi e le questioni oggetto del presente protocollo e organizzare le attività operative in attuazione dello stesso.

Alle riunioni partecipano quantomeno il Coordinatore del Gruppo di lavoro specializzato intersezionale e il componente del Collegio del Garante nazionale designato per seguire l'attuazione del Protocollo d'intesa.

Articolo V

Riservatezza

Le Parti che sottoscrivono il presente Protocollo riconoscono e preservano il carattere riservato delle informazioni, dei dati e della documentazione che reciprocamente si trasmetteranno in esecuzione dell'attività di



collaborazione oggetto d'intesa.

Articolo VI

Durata

Il presente Protocollo decorre dalla data della sua sottoscrizione e ha durata triennale.

Può essere rinnovato, con apposito atto, previa esplicita approvazione delle Parti che lo sottoscrivono.

Napoli, 19 novembre 2018

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

Il Presidente

Prof. Mauro Palma

Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Napoli

Il Procuratore della Repubblica

Giovanni Melillo

**PROTOCOLLO D'INTESA
TRA
IL GARANTE NAZIONALE PER I DIRITTI DELLE
PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE
E
L'ARMA DEI CARABINIERI**

Il Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato "Garante nazionale", con sede in Via San Francesco di Sales n.34, 00165 Roma, nella persona del Presidente dell'Autorità Garante, Prof. Mauro Palma, e l'Arma dei Carabinieri, di seguito denominata "Arma", con sede in Viale Romania n.45, 00197 Roma, nella persona del Comandante Generale, Gen. C.A. Giovanni Nistri,

VISTO

- l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ai sensi del quale le Amministrazioni Pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune;
- l'articolo 155 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, ai sensi del quale l'Arma dei Carabinieri è forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza;
- la legge 26 luglio 1975 n. 354 relativa alle norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà;
- l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, istitutivo della figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che individua, tra i suoi compiti istituzionali, quello di visitare, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in



Framework

corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia e quello di promuovere e favorire i rapporti di collaborazione con altre figure istituzionali che hanno competenza nelle stesse materie;

CONSIDERATO CHE

- costituisce obiettivo comune delle Parti il pieno rispetto delle norme nazionali e delle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, con particolare riferimento alle persone detenute o private della libertà personale;
- le Parti ravvisano la necessità di favorire momenti di riflessione e approfondimento sui temi di comune interesse, nell'ambito delle rispettive finalità istituzionali;
- nell'ambito dei propri compiti istituzionali le Parti intendono stabilire un rapporto di collaborazione, ai sensi dell'articolo 15 della citata legge n. 241 del 1990, per lo sviluppo delle suddette attività;

TUTTO CIÒ PREMESSO SI CONVIENE E SI SOTTOSCRIVE QUANTO SEGUE

Articolo 1

Ambiti di collaborazione

Il presente Protocollo disciplina l'attività di collaborazione tra l'Arma e il Garante nazionale, nell'ambito delle specifiche competenze.

Le aree prevalenti di collaborazione prevedono:

- l'organizzazione di seminari/conferenze/workshop/tavole rotonde, per approfondire tematiche di interesse comune;
- lo scambio reciproco di docenze, a cura di propri rappresentanti, condividendo esperienze per il miglioramento delle rispettive capacità d'intervento;
- la realizzazione di progetti formativi comuni; anche con altre Istituzioni;

Anche al di fuori delle casistiche individuate nel presente protocollo, in presenza di convergenti interessi istituzionali e della possibilità di sviluppare ulteriori sinergie, le Parti si impegnano a fornire reciproca collaborazione al fine di perseguire e realizzare l'interesse della collettività.

Articolo 2

Modalità esecutive

In relazione alle forme di collaborazione descritte:

- l'Arma interesserà, per le conseguenti attività, le componenti di studio e di analisi dello Stato Maggiore del Comando Generale, quale centro di riferimento operativo, dottrinale e formativo per tutti gli assetti dell'Arma;
- il Garante nazionale perseguirà gli obiettivi della collaborazione attraverso lo staff del suo Ufficio ed eventuali contributi di Garanti regionali di volta in volta specificamente delegati.

Articolo 3

Attività di immediata attuazione

Al fine di dare immediata attuazione al presente protocollo le Parti si impegnano ad organizzare un seminario della durata di 3 ore, rispettivamente, entro la fine del 2018 presso la scuola Allievi Marescialli e Brigadieri di Firenze e, nei primi mesi del 2019 presso la Scuola Ufficiali dei Carabinieri di Roma.



Analoghi incontri saranno pianificati in tutti gli Istituti di formazione di base dell'Arma.

Articolo 4

Oneri

Il presente protocollo non comporta alcun onere, essendo finalizzato al perseguimento dei rispettivi obiettivi istituzionali.

Articolo 5

Privacy e sicurezza delle informazioni

Le modalità e le finalità dei trattamenti dei dati personali gestiti nell'ambito delle attività svolte nel presente protocollo saranno improntate ai principi di correttezza, liceità e trasparenza, nonché al rispetto del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali" e del D.Lgs 10 agosto 2018, n. 101, recante "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)".

Le Parti si impegnano a rispettare la massima riservatezza sui dati, informazioni e sui risultati delle attività, oggetto del presente Protocollo, di cui siano venuti, in qualsiasi modo, a conoscenza.

Articolo 6

Durata, integrazioni e modifiche

Il presente Protocollo d'Intesa, sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'articolo 15, comma 2 bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha durata di 3 anni a decorrere dalla data di sottoscrizione, eventualmente prorogabile mediante atto scritto che dovrà pervenire prima della data di scadenza.

Ciascuna delle Parti potrà recedere in qualunque momento dal presente Protocollo dando un preavviso scritto all'altra Parte di almeno 60 giorni.

Lo stesso potrà essere, di comune accordo tra le Parti firmatarie, rinnovato e, anche prima della scadenza, modificato sulla base di ulteriori aspetti che potranno emergere nel corso della collaborazione, nonché dell'esigenza di precisare strumenti e modalità della collaborazione.

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

Il Presidente

Prof. Mauro Palma

Il Comandante Generale
dell'Arma dei Carabinieri

Gen. C.A. Giovanni Nistri



**Il Ministero della Giustizia
Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità
Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna
per la Calabria**

e

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

PROTOCOLLO D'INTESA

L'anno 2019 il giorno 17 del mese di gennaio

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nella persona del Presidente Mauro Palma e il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro nella persona del Dirigente Emilio Molinari

Premesso:

- che in Italia il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato istituito dal d. l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 mentre il d. m. 11 marzo 2015 n. 36 ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è un'Autorità di garanzia, collegiale e indipendente, non giurisdizionale che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, ai Centri di permanenza per i rimpatri, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori.
- Che sul piano nazionale, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà promuove e favorisce i rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, mentre sul piano internazionale coordinando la rete dei garanti locali è organismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (Opcat) in ambito ONU.
- Che il sistema organizzativo dell'esecuzione penale esterna è regolato dal DPCM 15 giugno 2015 n. 84 e dal DM 17 novembre 2015 che concerne l'individuazione presso il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità degli Uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti e dal DM 23 febbraio 2017 che individua gli Uffici locali di EPE quali articolazioni territoriali del DCMC (n. 11 UIEPE, n. 18 UEPE, n. 43 ULEPE, n. 18 Sezioni distaccate), che assicurano nel territorio di competenza le attività previste ai sensi dell'articolo 72 O.P.
- Che l'Amministrazione Penitenziaria opera nel territorio regionale sui 12 Istituti penitenziari (1 a custodia attenuata), presenti secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.
- Che su territorio regionale è presente la REMS di Santa Sofia d'Epiro (Cs).
- Che in particolare le aree del Trattamento e Sicurezza e dell'Esecuzione Penale Esterna dell'Amministra-



zione Penitenziaria (DAP e DCMC) svolgono compiti di grande rilevanza sociale per la persona condannata e/o detenuta, come ad esempio: progettare, programmare e realizzare le iniziative e le esperienze nel campo del trattamento intramurale e delle misure alternative alla detenzione; attivando le attività scolastiche, culturali, ricreative e sportive rivolte ai detenuti e agli internati e garantire la loro tutela personale e di sicurezza.

- Che l'articolo 35 della Costituzione Italiana afferma la cura da parte della Repubblica della formazione e dell'elevazione professionale dei lavoratori, in ottemperanza al riconoscimento ed alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e al doveroso adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, di cui all'articolo 2 della Costituzione, nonché dei principi di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'articolo 3 comma 1 e 2 della Costituzione.

- Che i principi fondamentali di cui all'articolo 1 della Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle "Regole penitenziarie europee" indicano che "deve essere incoraggiata la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria", "la vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera" e che "la detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera".

- Che la valorizzazione dei percorsi di formazione professionale risulta determinante nella prospettiva della rieducazione del condannato, secondo quanto stabilito dall'articolo 27 comma 3 della Costituzione nonché del suo reinserimento sociale previsto dall'Ordinamento Penitenziario all'articolo 1 comma 6.

- Che la promozione di un sistema regionale integrato di opportunità formative destinate agli operatori penitenziari che operano negli Istituti Penitenziari o in esecuzione penale esterna della Calabria, risulta fondamentale per garantire il diritto alla formazione.

- Che, anche nella prospettiva del reinserimento, è fondamentale la massima diffusione della valenza sociale della realtà penitenziaria e che, anche a tal fine, risulta prioritaria la collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che impegna le proprie competenze in ambito penale giuridico e socio-criminologico per una analisi ravvicinata dei problemi penitenziari e, quindi, per la realizzazione di formazione, ricerche, collaborazioni e iniziative culturali comuni, su proposta di ciascuno dei soggetti firmatari.

- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro hanno reciprocamente riconosciuto l'indubbia e notevole esperienza rispettivamente maturata nel settore.

- Che il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sono consapevoli dei risultati estremamente positivi perseguibili con una reciproca collaborazione in attività di formazione studio, ricerca e per la piena realizzazione dei principi di cui agli articoli 2, 3, 13, 27, 33, 34 e 35 della Costituzione, all'articolo 15 Ordinamento Penitenziario, agli articoli 41, 42 e 44 del Regolamento penitenziario di cui al DPR n. 230/2000, nonché delle Regole penitenziarie europee di cui alla Raccomandazione R(2006)2 adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006 e, pertanto, ritengono opportuno procedere ad una stipula del Protocollo d'intesa per l'avvio della formazione del personale appartenente al DCMC e al DAP nella Regione Calabria.

- Che per questo insieme di attività, gli Enti Firmatari ritengono necessario realizzare un sistema integrato di coordinamento, che si intende attivare, fermo restando l'autonomia di entrambi nella organizzazione, valutazione, monitoraggio e gestione dei propri percorsi formativi.



Framework

Tutto ciò premesso e considerando la parte integrante e sostanziale del presente protocollo, il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, convengono e stipulano quanto segue.

Articolo 1

Finalità

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale intendono collaborare per progettare e condurre nell'ambito penale: analisi, studi e ricerche di tipo giuridico, criminologico e sociologico finalizzate alla promozione della formazione degli operatori penitenziari nelle strutture penitenziarie e negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.
2. A tal fine il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale indica il proprio Collegio che sarà affiancato dal Dott. *Giovanni Suriano* e Dott.ssa *Claudia Sisti* dell'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale, e dalla Dott.ssa Daniela Bonferraro supporto al Collegio e responsabile dell'Unità, quali esperti che svolgeranno l'attività di formazione.
3. L'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di per la Calabria di Catanzaro indica nelle persone del Dott. *Emilio Molinari*, Direttore interdistrettuale dell'UIEPE di Catanzaro, Dott.ssa *Maria Letizia Polistena* e Dott.ssa *Maria Domenica Di Giovanni* rispettivamente Responsabile di Area IV[^] Coordinamento Interdistrettuale e Funzionario della Professionalità Sociale di Area II[^] Misure e sanzioni di comunità, quali referenti per i progetti e le attività previste dal presente protocollo.
4. Il gruppo di esperti di cui al comma precedente sarà coordinato dal Collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
5. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro procederà alla selezione delle strutture penitenziarie e dei 5 Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale che, di volta in volta, saranno oggetto di attività di formazione.
6. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro si impegna altresì ad adottare ogni atto finalizzato al coinvolgimento, nelle attività di cui al presente protocollo, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio regionale, ivi compresi terzo settore (cooperative sociali, ONG e ONLUS) ed il volontariato. In particolare, saranno coinvolti gli Assistenti Volontari *ex artt. 17 e 78* Ordinamento Penitenziario.

Articolo 2

Ambiti soggettivi delle attività di ricerca

1. Le attività di formazione di cui al presente protocollo saranno svolte anche con l'ausilio di questionari ed interviste somministrati al personale penitenziario. Attività che sarà gestita dal Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro



Articolo 3

Sedi delle attività di ricerca

1. Le attività di formazione per le quali è necessario il confronto tra esperti e personale penitenziario saranno svolte preferibilmente presso la sede del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nonché nelle strutture penitenziarie e di esecuzione penale esterna coinvolte.

Articolo 4

Comitato regionale di indirizzo e coordinamento

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro provvederà alla istituzione di un Comitato regionale di indirizzo e coordinamento delle attività formative.

2. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento sarà composto da:

- a) Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità.
- b) Operatori dell'Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro.
- c) Esperti in discipline criminologiche, penitenziarie, giuridico-penali e processualpenalistiche afferenti all'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
- d) Esperti di Servizio Sociale, psicologi e criminologi ex articolo 80 O.P.

Il Comitato potrà avvalersi del supporto degli operatori penitenziari degli Istituti penitenziari della Calabria per la promozione, organizzazione, realizzazione di iniziative d'interesse.

Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento:

- a) promuove l'organizzazione e l'integrazione per l'attività di formazione tra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Amministrazione penitenziaria e Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

Articolo 6

Attività di formazione

1. Le attività di formazione offerte dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale rientrano nei relativi compiti istituzionali.

2. Gli Enti firmatari riconoscono il carattere specifico ed innovativo dell'attività di formazione nell'ambito penitenziario e le esigenze che essa comporta sul piano tecnico-professionale e della relazione tra esperti e personale penitenziario, per il programma innovativo rieducativo-trattamentale volto alle persone in esecuzione penale.

Articolo 7

Impegni degli Enti firmatari

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di



Framework

Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro si impegna a:

- favorire con ogni necessaria iniziativa il consolidamento dell'esperienza formativa ed il suo ulteriore sviluppo;
- individuare gli Istituti e gli Uffici EPE sede di ricerca;
- predisporre strutture e locali adeguati per la permanenza degli esperti per lo svolgimento delle attività;
- monitorare, attraverso le valutazioni provenienti dalle Direzioni degli Istituti e degli Uffici EPE coinvolti, l'andamento generale dei singoli percorsi di formazione, e dell'evoluzione di quelli innovativi, nonché favorire iniziative di studio e ricerca sull'integrazione sociale delle persone in esecuzione penale.

1. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà si impegna a:

- collaborare alla definizione di attività di formazione;
- promuovere e collaborare ad iniziative didattiche per la formazione del personale penitenziario e del personale degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna;

Articolo 8

Disposizioni finali

1. Il presente protocollo avrà efficacia quinquennale con decorrenza dalla data di sottoscrizione da parte degli Enti firmatari.
2. Esso si intende automaticamente rinnovato per un ulteriore triennio, ove non venga disdetto con formale lettera di recesso inviata alle altre parti entro e non oltre 90 giorni prima della scadenza del quinquennio.
3. Le parti potranno altresì recedere dal presente protocollo in qualsiasi momento, previo invio alle altre parti, di formale lettera di recesso con almeno 90 giorni di preavviso, fermo restando il completamento delle attività già avviate.
4. Con il parere favorevole di entrambi gli Enti firmatari, potranno aderire all'accordo altre istituzioni pubbliche o enti privati nonché del Terzo Settore.

Il Presidente *Mauro Palma*

Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà

Il Dirigente *Emilio Molinari*

Ministero della Giustizia - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità
Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro



Il Ministero della Giustizia
Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità
Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna
per la Sardegna

e

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

PROTOCOLLO D'INTESA

L'anno 2018 il giorno 3 del mese di ottobre

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nella persona del Presidente Mauro Palma e il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari nella persona del Dirigente Emilio Molinari

Premesso:

- Che in Italia il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato istituito dal d. l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 mentre il d. m. 11 marzo 2015 n. 36 ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è un'Autorità di garanzia, collegiale e indipendente, non giurisdizionale che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, ai Centri di permanenza per i rimpatri, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori.
- Che sul piano nazionale, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà promuove e favorisce i rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, mentre sul piano internazionale coordinando la rete dei garanti locali è organismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (Opcat) in ambito ONU.
- Che il sistema organizzativo dell'esecuzione penale esterna è regolato dal DPCM 15 giugno 2015 n. 84 e dal DM 17 novembre 2015 che concerne l'individuazione presso il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità degli Uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti e dal DM 23 febbraio 2017 che individua gli Uffici locali di EPE quali articolazioni territoriali del DGMC (n. 11 UIEPE, n. 18 UEPE, n. 43 ULEPE, n. 18 Sezioni distaccate), che assicurano nel territorio di competenza le attività previste ai sensi dell'articolo 72 O.P.
- Che l'Amministrazione Penitenziaria opera nel territorio regionale sui 9 Istituti penitenziari, presenti secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.
- Che in particolare le aree del Trattamento e Sicurezza e dell'Esecuzione Penale Esterna dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP e DGMC) svolgono compiti di grande rilevanza sociale per la persona condannata e/o detenuta, come ad esempio: progettare, programmare e realizzare le iniziative e le esperienze nel campo del trattamento intramurale e delle misure alternative alla detenzione; attivando le attività scolastiche, culturali, ricreative e sportive rivolte ai detenuti e agli internati e garantire la loro tutela personale e di sicurezza.



Framework

- Che l'articolo 35 della Costituzione Italiana afferma la cura da parte della Repubblica della formazione e dell'elevazione professionale dei lavoratori, in ottemperanza al riconoscimento ed alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e al doveroso adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, di cui all'articolo 2 della Costituzione, nonché dei principi di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'articolo 3 comma 1 e 2 della Costituzione.
- Che i principi fondamentali di cui all'articolo 1 della Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle "Regole penitenziarie europee" indicano che "deve essere incoraggiata la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria", "la vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera" e che "la detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera".
- Che la valorizzazione dei percorsi di formazione professionale risulta determinante nella prospettiva della rieducazione del condannato, secondo quanto stabilito dall'articolo 27 comma 3 della Costituzione nonché del suo reinserimento sociale previsto dall'Ordinamento Penitenziario all'articolo 1 comma 6.
- Che la promozione di un sistema regionale integrato di opportunità formative destinate agli operatori penitenziari che operano negli Istituti Penitenziari o in esecuzione penale esterna della Sardegna, risulta fondamentale per garantire il diritto alla formazione.
- Che, anche nella prospettiva del reinserimento, è fondamentale la massima diffusione della valenza sociale della realtà penitenziaria e che, anche a tal fine, risulta prioritaria la collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che impegna le proprie competenze in ambito penale giuridico e socio-criminologico per una analisi ravvicinata dei problemi penitenziari e, quindi, per la realizzazione di formazione, ricerche, collaborazioni e iniziative culturali comuni, su proposta di ciascuno dei soggetti firmatari.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari hanno reciprocamente riconosciuto l'indubbia e notevole esperienza rispettivamente maturata nel settore.
- Che il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sono consapevoli dei risultati estremamente positivi perseguibili con una reciproca collaborazione in attività di formazione studio, ricerca e per la piena realizzazione dei principi di cui agli articoli 2, 3, 13, 27, 33, 34 e 35 della Costituzione, all'articolo 15 Ordinamento Penitenziario, agli articoli 41, 42 e 44 del Regolamento penitenziario di cui al DPR n. 230/2000, nonché delle Regole penitenziarie europee di cui alla Raccomandazione R(2006)2 adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006 e, pertanto, ritengono opportuno procedere ad una stipula del Protocollo d'intesa per l'avvio della formazione del personale appartenente al DGMC e al DAP nella Regione Sardegna.
- Che per questo insieme di attività, gli Enti Firmatari ritengono necessario realizzare un sistema integrato di coordinamento, che si intende attivare, fermo restando l'autonomia di entrambi nella organizzazione, valutazione, monitoraggio e gestione dei propri percorsi formativi.

Tutto ciò premesso e considerando la parte integrante e sostanziale del presente protocollo, il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, convengono e stipulano quanto segue.



Articolo 1 **Finalità**

7. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale intendono collaborare per progettare e condurre nell'ambito penale: analisi, studi e ricerche di tipo giuridico, criminologico e sociologico finalizzate alla promozione della formazione degli operatori penitenziari nelle strutture penitenziarie e negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

8. A tal fine il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale indica il proprio Collegio che sarà affiancato dal Dott. *Giovanni Suriano* e Dott.ssa *Claudia Sisti* dell'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale quali esperti che svolgeranno l'attività di formazione.

9. L'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di per la Sardegna di Cagliari indica nelle persone del Dott. *Emilio Molinari*, Direttore interdistrettuale dell'UIEPE di Cagliari, Dott.ssa *Laura Boye* e Dott.ssa *Maria Pina Soriga*, rispettivamente Responsabile di *Area II^ Misure e sanzioni di comunità* e Responsabile di *Area IV^ Coordinamento Interdistrettuale*, quali referenti per i progetti e le attività previste dal presente protocollo.

10. Il gruppo di esperti di cui al comma precedente sarà coordinato dal Collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

11. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari procederà alla selezione delle strutture penitenziarie e degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale che, di volta in volta, saranno oggetto di attività di formazione.

12. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari si impegna altresì ad adottare ogni atto finalizzato al coinvolgimento, nelle attività di cui al presente protocollo, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio regionale, ivi compresi terzo settore (cooperative sociali, ONG e ONLUS) ed il volontariato. In particolare, saranno coinvolti gli Assistenti Volontari *ex* articoli 17 e 78 Ordinamento Penitenziario.

Articolo 2 **Ambiti soggettivi delle attività di ricerca**

2. Le attività di formazione di cui al presente protocollo saranno svolte anche con l'ausilio di questionari ed interviste somministrati al personale penitenziario. Attività che sarà gestita dal Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari

Articolo 3 **Sedi delle attività di ricerca**

1. Le attività di formazione per le quali è necessario il confronto tra esperti e personale penitenziario saranno svolte preferibilmente presso la sede del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nonché nelle strutture penitenziarie e di esecuzione penale esterna coinvolte.



Framework

Articolo 4

Comitato regionale di indirizzo e coordinamento

4. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari provvederà alla istituzione di un Comitato regionale di indirizzo e coordinamento delle attività formative.
5. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento sarà composto da:
 - e) Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità.
 - f) Operatori dell'Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari.
 - g) Esperti in discipline criminologiche, penitenziarie, giuridico-penali e processualpenalistiche afferenti all'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
 - h) Esperti di Servizio Sociale, psicologi e criminologi ex articolo 8o O.P.

Il Comitato potrà avvalersi del supporto degli operatori penitenziari degli Istituti penitenziari della Sardegna per la promozione, organizzazione, realizzazione di iniziative d'interesse.

6. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento:

- a) Promuove l'organizzazione e l'integrazione per l'attività di formazione tra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Amministrazione penitenziaria e Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

Articolo 6

Attività di formazione

1. Le attività di formazione offerte dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale rientrano nei relativi compiti istituzionali.
2. Gli Enti firmatari riconoscono il carattere specifico ed innovativo dell'attività di formazione nell'ambito penitenziario e le esigenze che essa comporta sul piano tecnico-professionale e della relazione tra esperti e personale penitenziario, per il programma innovativo rieducativo-trattamentale volto alle persone in esecuzione penale.

Articolo 7

Impegni degli Enti firmatari

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari si impegna a:
 - favorire con ogni necessaria iniziativa il consolidamento dell'esperienza formativa ed il suo ulteriore sviluppo;
 - individuare gli Istituti e gli Uffici EPE sede di ricerca;



- predisporre strutture e locali adeguati per la permanenza degli esperti per lo svolgimento delle attività;
 - monitorare, attraverso le valutazioni provenienti dalle Direzioni degli Istituti e degli Uffici EPE coinvolti, l'andamento generale dei singoli percorsi di formazione, e dell'evoluzione di quelli innovativi, nonché favorire iniziative di studio e ricerca sull'integrazione sociale delle persone in esecuzione penale.
4. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà si impegna a:
- collaborare alla definizione di attività di formazione;
 - promuovere e collaborare ad iniziative didattiche per la formazione del personale penitenziario e del personale degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna;

Articolo 8

Disposizioni finali

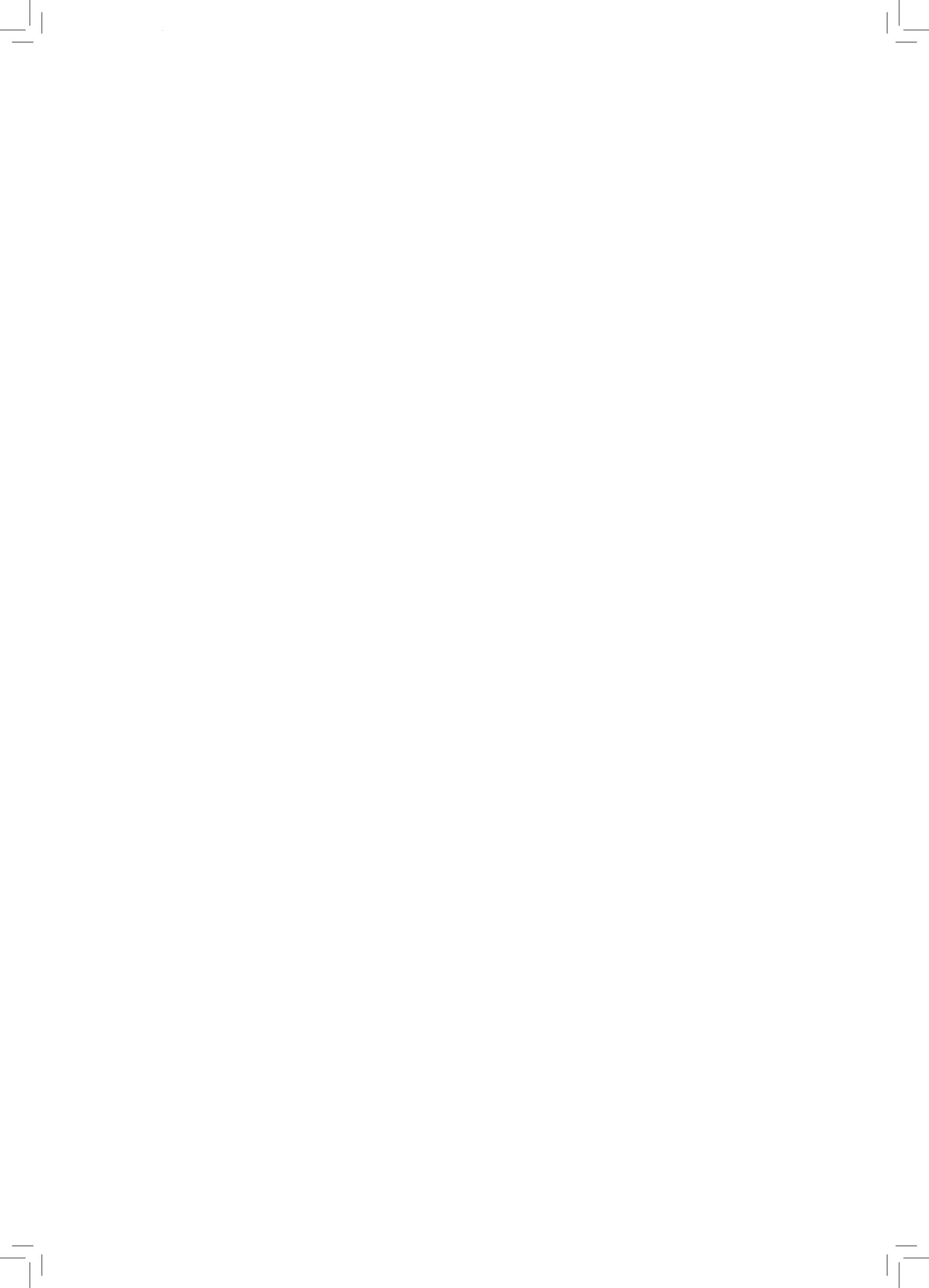
1. Il presente protocollo avrà efficacia triennale con decorrenza dalla data di sottoscrizione da parte degli Enti firmatari.
2. Esso si intende automaticamente rinnovato per un ulteriore triennio, ove non venga disdetto con formale lettera di recesso inviata alle altre parti entro e non oltre 90 giorni prima della scadenza del quinquennio.
3. Le parti potranno altresì recedere dal presente protocollo in qualsiasi momento, previo invio alle altre parti, di formale lettera di recesso con almeno 90 giorni di preavviso, fermo restando il completamento delle attività già avviate.
4. Con il parere favorevole di entrambi gli Enti firmatari, potranno aderire all'accordo altre istituzioni pubbliche o enti privati nonché del Terzo Settore.

Il Presidente Mauro Palma

Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà

Il Dirigente Emilio Molinari

Ministero della Giustizia – Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità
Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari





Rendicontazione *Fami* 2

Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati*	
ATTIVITA' DI PROGETTO	Valore di progetto
ATTIVITA' DI MONITORAGGIO DEI RIMPATRI FORZATI	191.961
Viaggio, vitto, alloggio dei monitor e del pool dei monitor che si occupano del monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato con costi connessi (materiali, voce, dati)	82.974
Pool di esperti a supporto dei monitor nelle attività di rimpatrio forzato: consulente medico, esperto in tutela dei diritti umani a livello internazionale, giurista esperto in problematiche legali diritti migratorio, figura di supporto al pool esperti, supporto di mediazione culturale in varie lingue	108.987
REALIZZAZIONE DI UN SISTEMA DI REGISTRAZIONE, GESTIONE, ANALISI DEI DATI SUI RIMPATRI FORZATI	246.942
Creazione di un sistema informatico integrato di archiviazione, organizzazione e gestione delle informazioni relativi alle operazioni di rimpatrio forzato comunicate al Garante con data warehouse per il supporto alle decisioni	163.252
Supporto metodologico per la creazione e gestione di un sistema di registrazione, gestione, analisi dei dati	39.681
Allestimento spazi presso il garante per la creazione di postazioni dedicate al team di lavoro impegnato nelle attività progettuali e nel monitoraggio dei rimpatri forzati	44.010
ATTIVITA' DI FORMAZIONE FINALIZZATA ALL'INNALZAMENTO DELLE COMPETENZE DEGLI ADDETTI AL MONITORAGGIO	62.684
Percorsi di formazione linguistica per il miglioramento delle abilità linguistiche nelle operazioni di rimpatrio forzato (Inglese e francese)	40.083
Seminari di formazione multidisciplinari in ambiti di interesse per l'attività dei monitor (ambito giuridico; medico; mediazione culturale; protezione dei diritti umani e attività di informazione, formazione, confronto con vari stakeholder coinvolti nelle operazioni di rimpatrio forzato (destinatari: forze di polizia, prefetture, magistratura, avvocatura, personale operanti nei centri di identificazione ed espulsione, ONG, terzo settore, università, centri di ricerca...))	22.601
ATTIVITA' DI COMUNICAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE	132.253
Realizzazione di n. 2 eventi pubblici	10.592
Esperto di comunicazione in affiancamento per tutta la durata di progetto	74.996
Realizzazione prodotti multimediali: video tutorial multilingue, video multilingue per immigrati, stakeholder e grand pubblico	36.874
Redazione linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati e altri materiali di comunicazione	9.790
GESTIONE PROGETTUALE	161.886
Esperto di rendicontazione di progetti europei	75.000
Revisore dei conti obbligatorio per l'attività di audit del progetto	34.900
Esperto legale per le procedure di evidenza pubblica	13.900
Costi indiretti legati al progetto	38.086
TOTALI	795.726

*Programma nazionale "Fondo asilo, migrazione e integrazione" (Fami)



INDICE DELLE MAPPE RELAZIONE 2020

Sezione 1 - Attività ufficio

- Mappa 1.1 - Mappa delle strutture visitate (1.1.2019-30.4.2020)
- Tabella 1.1 - Tipologia delle strutture visitate (1.1.2019-30.4.2020)
- Mappa 1.2 - Voli di monitoraggio dei rimpatri forzati (1.1.2019 - 7.2.2020)
- Tabella 1.2 - Attività di monitoraggio dei rimpatri forzati (1.1.2019 - 7.2.2020)
- Tabella 1.3 - Visite e monitoraggi per giornata persona (1.1.2019-30.4.2020)
- Tabella 1.4 - Collaborazioni esterne in visite e monitoraggi (1.1.2019-30.4.2020)
- Mappa 1.3 - Mappa degli eventi e incontri istituzionali (1.1.2019 - 15.4.2020)
- Tabella 1.5 - Formazione erogata 2019-2020
- Tabella 1.6 - Eventi Fami 2019-2020
- Tabella 1.7 - Reclami ex art. 35 o.p. - Storico anni 2016-2019
- Grafico 1.1 - Reclami ex art. 35 o.p. - Storico anni 2016-2019
- Tabella 1.8 - Reclami ex art. 35 o.p. per provenienza - Anno 2019
- Tabella 1.9 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2019
- Grafico 1.2 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2019

Sezione 2 - Migranti

- Tabella 2.1 - Transiti nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2019
- Tabella 2.2 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019
- Grafico 2.1 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019
- Tabella 2.3 - Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019
- Tabella 2.4 - Tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019
- Tabella 2.5 - Funzionamento dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) nel 2019
- Tabella 2.6 - Numero complessivo delle persone rimpatriate divise per Paese di destinazione - Anno 2019
- Tabella 2.7 - Andamento rimpatri in base alla modalità di esecuzione - Anni 2016-2019
- Tabella 2.8 - Andamento rimpatri con scorta internazionale - Prime cinque nazioni - Anni 2016-2019
- Grafico 2.2 - Numero complessivo delle persone rimpatriate suddivise per tipologia di provvedimento - Anno 2019
- Tabella 2.9 - Numero complessivo delle persone rimpatriate per provincia - Anno 2019
- Tabella 2.10 - Persone ottemperanti suddivise per provincia - Anno 2019
- Tabella 2.11 - Voli charter di rimpatrio - Anno 2019
- Tabella 2.12 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per Ufficio di Polizia - Anno 2019



Tabella 2.13 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per nazionalità dichiarata - Anno 2019

Tabella 2.14 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per motivi di respingimento - Anno 2019

Tabella 2.15 - Ingressi migranti in hotspot suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2019

Tabella 2.16 - Ingressi migranti in hotspot suddivisi per struttura e tipologia ospiti - Anno 2019

Tabella 2.17 - Andamento ingressi migranti in hotspot - Anni 2016-2019

Grafico 2.3 - Andamento ingressi migranti in hotspot - Anni 2016-2019

Tabella 2.18 - Hotspot permanenza media in giorni - Anno 2019

Tabella 2.19 - Ingressi migranti in hotspot suddivisi per nazionalità dichiarata - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Tabella 2.20 - Ingressi migranti in hotspot suddivisi per struttura e tipologia ospiti - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Tabella 2.21 - Hotspot permanenza media in giorni - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Tabella 2.22 - Funzionamento dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Tabella 2.23 - Transiti nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) suddivisi per nazionalità dichiarata - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Tabella 2.24 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Tabella 2.25 - Numero complessivo delle persone rimpatriate divise per Paese di destinazione - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Grafico 2.4 - Numero complessivo delle persone rimpatriate suddivise per tipologia di provvedimento - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Tabella 2.26 - Voli charter di rimpatrio - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Sezione 3 - Penale

Tabella 3.1 - Popolazione detenuta: presenti, ingressi e uscite - Storico anni 2015-2019 *

Grafico 3.1 - Popolazione detenuta: presenti, ingressi e uscite - Storico anni 2015-2019 *

Tabella 3.2 - Detenuti presenti stranieri per area geografica - Serie storica anni 2015-2019 *

Grafico 3.2 - Detenuti presenti stranieri per area geografica - Serie storica anni 2015-2019 *

Tabella 3.3 - Detenuti distinti per classi di età - Serie storica anni 2017-2019 *

Grafico 3.3 - Detenuti distinti per classi di età - Anni 2017-2019 *

Tabella 3.4 - Capienze e presenze - Dati al 4.5.2020

Tabella 3.5 - Andamento medio ingressi e uscite - Anno 2020

Grafico 3.4 - Percentuale entrati e usciti in rapporto alla presenza media mensile - Anno 2020

Tabella 3.6 - Detenuti presenti per durata della pena inflitta e residua - Dati al 30.4.2020

Grafico 3.5 - Detenuti presenti per durata della pena inflitta - Dati al 30.4.2020

Grafico 3.6 - Detenuti presenti per durata della pena residua - Dati al 30.4.2020

Tabella 3.7 - Persone condannate alla pena dell'ergastolo - Dati al 15.4.2020

Grafico 3.7 - Persone condannate alla pena dell'ergastolo - Dati al 15.4.2020

Tabella 3.8 - Sezioni di isolamento e presenti - Dati al 15.4.2020

Grafico 3.8 - Sezioni di isolamento e presenti - Dati al 15.4.2020

Tabella 3.9 - Sezioni "Articolazione per la tutela della salute mentale" e presenti - Dati al 15.4.2020

Tabella 3.10 - Eventi critici adulti andamento periodico anni 2017-2020



- Grafico 3.9 - Eventi critici - Storico anni 2017-2019 *
- Tabella 3.11 - Numero di reparti e presenti ex art. 32 del Dpr 230/2000 - Rilevazione periodica anni 2018-2020
- Grafico 3.10 - Numero di reparti e presenti ex art. 32 del Dpr 230/2000 - Rilevazione periodica anni 2018-2020
- Tabella 3.12 - Suicidi anno 2019 [55]
- Tabella 3.13 - Analisi suicidi anno 2019
- Grafico 3.11 - Suicidi per classe di età - Anno 2019
- Grafico 3.12 - Suicidi per genere e nazionalità - Anno 2019
- Grafico 3.13 - Suicidi anno 2019 - Luoghi del decesso
- Grafico 3.14 - Suicidi anno 2019 - Sezioni detentive del decesso
- Grafico 3.15 - Suicidi anno 2019 - Posizione giuridica
- Grafico 3.16 - Suicidi anno 2019 - Fine pena
- Tabella 3.14 - Tasso incidenza suicidi sulla presenza media popolazione detenuta - Storico anni 2015-2019 *
- Grafico 3.17 - Tasso incidenza suicidi sulla presenza media popolazione detenuta - Storico anni 2015-2019 *
- Tabella 3.15 - Decessi in carcere - Periodo storico anni 2015-2020
- Grafico 3.18 - Decessi in carcere - Periodo storico anni 2015-2020
- Tabella 3.16 - Manifestazioni di protesta collettiva - Atti turbativi dell'ordine e della sicurezza avvenuti negli Istituti penitenziari dal 1.3.2020 al 20.4.2020
- Tabella 3.17 - Rivolte avvenute negli Istituti penitenziari dal 1.3.2020 al 20.4.2020
- Tabella 3.18 - Andamento positività Covid-19 * - Rilevazione dal 1.4.2020 al 3.5.2020
- Grafico 3.19 - Andamento positività Covid-19 - Rilevazione dal 1.4.2020 al 3.5.2020
- Tabella 3.19 - Uscite per emergenza Covid-19 (Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18)
- Grafico 3.20 - Uscite per emergenza Covid-19 (Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18)
- Tabella 3.20 - Movimenti trasferiti negli Istituti penali per minorenni - Anno 2019
- Grafico 3.21 - Movimenti trasferiti negli Istituti penali per minorenni - Anno 2019
- Tabella 3.21 - Tipologia presenti negli Istituti penali per minorenni - Dati al 30.4.2020
- Grafico 3.22 - Tipologia presenti negli Istituti penali per minorenni - Dati al 30.4.2020
- Tabella 3.22 - Nazionalità presenti negli Istituti penali per minorenni - Dati al 30.4.2020
- Grafico 3.23 - Nazionalità presenti negli Istituti penali per minorenni - Dati al 30.4.2020
- Tabella 3.23 - Movimenti ingressi e uscite Istituti penali minorenni - Storico 2018-2020 *
- Grafico 3.24 - Movimenti ingressi e uscite Istituti penali minorenni - Storico 2018-2020 *
- Tabella 3.24 - Tipologia eventi critici Istituti penali per minorenni - Anni 2019-2020 *
- Grafico 3.25 - Eventi critici Istituti penali per minorenni - Anno 2019

Sezione 4 - Salute

- Tabella 4.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)
- Mappa 4.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)
- Tabella 4.2 - Distribuzione regionale ingressi e uscite ospiti in Rems - Anni 2017-2019
- Grafico 4.1 - Numero dimissioni Rems e relative motivazioni - Anno 2019



- Tabella 4.3 - Revoca misura in Rems e reingresso (misura provvisoria/definitiva)
- Tabella 4.4 - Durata media nell'anno del ricovero in Rems (in giorni) - Anni 2017-2019
- Tabella 4.5 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per classe d'età e sesso - Rilevazione al 31.1.2020
- Tabella 4.6 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per posizione giuridica - Rilevazione al 31.1.2020
- Tabella 4.7 - Ospiti in Rems con posizione giuridica definitiva e presenza del Progetto terapeutico riabilitativo individuale (Ptri) - Rilevazione al 31.1.2020
- Grafico 4.2 - Ospiti in Rems con posizione giuridica definitiva e presenza Progetto terapeutico riabilitativo individuale (Ptri) - rilevazione al 31.1.2020
- Tabella 4.8 - Persone con provvedimenti di applicazione della misura di sicurezza detentiva * - in via provvisoria ed in via definitiva - in attesa di ricovero in Rems rilevazione dell'11.2.2020
- Tabella 4.9 - Monitoraggio Covid-19 Rems. Presenze, ingressi, dimissioni, licenza finale di esperimento dal 1.2.2020 al 15.4.2020
- Tabella 4.10 - Monitoraggio Covid-19 Rems. Dati contagio pazienti dal 1.2.2020 al 15.4.2020
- Tabella 4.11 - Monitoraggio Covid-19 Rems. Dati contagio operatori dal 1.2.2020 al 15.4.2020
- Tabella 4.12 - Monitoraggio Covid-19 Rems. Isolamento dal 1.2.2020 al 15.4.2020
- Tabella 4.13 - Misure adottate dalle Rems per fronteggiare l'emergenza Covid-19
- Tabella 4.14 - Monitoraggio Covid-19 Rems. Contenzioni dal 1.2.2020 al 15.4.2020
- Tabella 4.15 - Strutture ospedaliere psichiatriche pubbliche e private e relativi posti letto - Anno 2017
- Tabella 4.16 - Dimissioni di pazienti in Tso per Regione - Anni 2016-2018
- Tabella 4.17 - Distribuzione regionale health and social care institutions (residenziali) e posti letto al 31.12.2018
- Grafico 4.3 - Distribuzione regionale health and social care institutions (residenziali) e health and social care institutions che accettano anziani non autosufficienti al 31.12.2018
- Mappa 4.2 - Distribuzione regionale health and social care Institutions (residenziali) che accettano anziani non autosufficienti
- Grafico 4.4 - Distribuzione regionale health and social care institutions (residenziali) per numero posti letto - Anno 2018
- Grafico 4.5 - Distribuzione regionale health and social care institutions (residenziali) - Riepilogo per aree geografiche - Anno 2018
- Tabella 4.18 - Segnalazioni di violazioni di privazione della libertà nella tutela della salute pervenute al Garante nazionale al 31.12.2019
- Tabella 4.19 - Segnalazioni di violazioni di privazione della libertà nella tutela della salute in condizione di privazione della libertà pervenute al Garante nazionale - Anni 2017-2019
- Tabella 4.20 - Minori con disabilità e disturbi mentali dell'età evolutiva ospiti nelle health and social care institutions per sesso, cittadinanza e distribuzione per aree geografiche. Presenze al 31.12.2013.
- Grafico 4.6 - Minori con disabilità e disturbi mentali dell'età evolutiva ospiti nelle health and social care institutions per sesso, cittadinanza e distribuzione per aree geografiche. Presenze al 31.12.2013.
- Grafico 4.7 - Minori con disabilità e disturbi mentali dell'età evolutiva ospiti nelle health and social care institutions per sesso, cittadinanza e ripartizione geografica. Presenze al 31.12.2013. (valori per 100.000 abitanti di età compresa tra 0 e 17 anni)



Sezione 5 - Polizia

Mappa 5.1 - Camere di sicurezza agibili anno 2019

Tabella 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2020 *

Grafico 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2020 *

Tabella 5.2 - Camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2020 *

Grafico 5.2 - Camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2020 *

Tabella 5.3 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Polizia di Stato - Anni 2016-2020 *

Tabella 5.4 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Arma dei Carabinieri - Anni 2016-2020 *

Tabella 5.5 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Guardia di Finanza - Anni 2016-2020 *

Sezione 6 - Internazionale

Mappa 6.1 - Nhri nel territorio del Consiglio d'Europa

Mappa 6.2 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)

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

Mappa 6.3 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat) e Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)

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

Mappa 6.4 - Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd)

Tabella 6.3 - Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd)

Tabella 6.4 - La rete dei Garanti locali

Mappa 6.5 - Garanti regionali e delle province autonome Rete Fami

Tabella 6.5 - Progetti europei 2019-2020

Tabella 6.6 - Tirocini e stage 2019-2020

Tabella 6.7 - Attività con i Garanti territoriali 2019-2020

Sezione 7 - Organigramma dell'ufficio

Grafico 7.1 - Organigramma dell'ufficio

Tabella 7.1 - Composizione ufficio

Tabella 7.2 - Consulenti Fami

Tabella 7.3 - Bilancio consuntivo al 31 dicembre 2019

Grafico 7.2 - Spesa per trasferte 2019

Grafico 7.3 - Spese per il funzionamento anno 2019

Tabella 7.4 - Elenco degli esperti a titolo gratuito per il conferimento di incarichi di consulenza e per le attività di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà (aggiornato al 22/02/2019)



Finito di stampare
a giugno 2020
presso EUROLIT s.r.l.
Roma