



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

Comunicato stampa

La Relazione al Parlamento del Garante nazionale si concentra sulla ‘persona’, nella Giornata internazionale contro la tortura

Roma, 26 giugno 2020 - Il Garante nazionale delle persone private della libertà ha presentato venerdì 26 giugno la Relazione al Parlamento per il 2020, in concomitanza con la Giornata internazionale per la lotta contro la tortura.

Mauro Palma, Presidente del Collegio del Garante, ha dichiarato nel corso del suo intervento, che “il ricorso alla tortura non è una pratica da relegare a contesti a noi distanti. Nessuno Stato può ritenersi immune da episodi che possano essere così qualificati. Abbiamo imparato – purtroppo proprio attraverso l’esperienza vissuta nel nostro Paese diciannove anni fa – come la tortura possa presentarsi anche laddove non vi sia una situazione tecnicamente definibile come conflitto, perché il ricorso a maltrattamenti e tortura si può palesare quando si insinua un sentimento di negazione della persona di cui si è-seppur temporaneamente – custodi e responsabili. Per questo, l’introduzione del reato di tortura nel nostro codice penale, va salutato non solo come adempimento, quantunque tardivo, di un obbligo assunto sul piano internazionale, ma come atto di responsabilità, affinché comportamenti così gravi non corrano il rischio dell’impunità e al contempo si salvaguardi la dignità di tutti coloro che operano correttamente e dei loro Corpi di appartenenza”. A questo proposito, è doveroso ricordare che il Garante nazionale è il Meccanismo di prevenzione della tortura in Italia, su mandato dell’ONU.

Non a caso, se la tortura nega la persona, la Relazione di quest’anno ha posto al centro della trattazione proprio la persona privata della libertà, in un periodo, quello di graduale uscita dall’emergenza della pandemia da COVID-19, che rappresenta una vera cesura. In questo momento storico, nel quale chi era già recluso si è visto parte di un più grande lockdown, suonano



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

particolarmente attuali le parole di Piero Calamandrei “bisogna aver visto”, che sintetizzano l’urgenza di vedere, visitare i luoghi di privazione della libertà.

Un compito che la legge affida al Garante nazionale, che tra il marzo del 2019 e i primi mesi del 2020 ha visitato 70 luoghi di privazione della libertà in 15 regioni (Carceri, Istituti minorili, Cpr, Residenze per anziani, Residenze per le misure di sicurezza psichiatriche- Rems, Hotspot, Servizi ospedalieri psichiatrici di diagnosi e cura – Spdc, camere di sicurezza e luoghi di interrogatorio delle Forze dell’ordine) e ha monitorato 46 voli di rimpatrio forzato. E’ importante notare che i Rapporti redatti a seguito delle visite sono inviati alle Autorità competenti, e poi pubblicati, dopo l’eventuale risposta pervenuta, sul sito web del Garante nazionale, www.garantenazionaleprivatiliberta.it nella pagina “Rapporti”.

Hanno assistito alla presentazione della Relazione, svolta dal Presidente Palma e dalle componenti del Collegio del Garante, Daniela de Robert ed Emilia Rossi, la Presidente della Corte Costituzionale, Marta Cartabia, i Ministri della Giustizia, Alfonso Bonafede, e dell’Interno, Luciana Lamorgese, nonché la Vice Presidente del Senato, Anna Rossomando.

La presentazione della Relazione quest’anno si è tenuta eccezionalmente nell’Aula Magna della Scuola di Lettere, Filosofia e Lingue dell’Università degli Studi Roma Tre, il cui magnifico Rettore, Luca Pietromarchi, al quale vanno i sentiti ringraziamenti del Garante nazionale, ha pronunciato un indirizzo di benvenuto.

Il testo della Relazione al Parlamento 2020 è disponibile sul sito web del Garante nazionale.



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

LA RELAZIONE AL PARLAMENTO 2020

Scheda

La Relazione è composta di **quattro sezioni** principali.

La **prima sezione** riguarda i temi principali che hanno coinvolto negli ultimi mesi il mandato istituzionale del Garante:

- la questione dell'**ostatività all'accesso ai benefici e alle misure alternative**, al centro di due giudizi, della Corte di Strasburgo e della Corte Costituzionale italiana, che, seppur con accenti diversi, parlavano la stessa "lingua". Il Garante nazionale nota che, anche alla luce di queste decisioni, l'esercizio di giustizia non può prescindere dall'offrire a ogni autore di reato una «prospettiva di speranza verso cui orientare il proprio sguardo: diretto al futuro e non voltato al passato».
- I cosiddetti **Decreti sicurezza (2018 e 2019)**, le cui modifiche sono al centro dell'attuale dibattito politico. Il Garante nazionale aveva evidenziato fin da subito l'incompatibilità del testo adottato per quanto riguarda il caso di navi impegnate in attività di ricerca e soccorso in mare, con gli obblighi internazionali cui l'Italia è vincolata. A questo proposito, il Garante nota che «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», ribadendo fra l'altro «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».
- Il **nuovo Regolamento di Frontex**, approvato il novembre 2019, che ha visto aumentare le responsabilità dell'Agenzia. Il Garante ribadisce una sua già precedentemente espressa «perplexità 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*».
- L'**emergenza sanitaria da Covid-19**, che ha comportato, attraverso provvedimenti legislativi, significative limitazioni alle libertà fondamentali dei cittadini e in alcuni casi, persino situazioni di privazione *de facto* della libertà personale. È stato il caso delle **Residenze sanitarie per anziani**, sulle quali l'Istituto superiore di sanità, ha condotto una ricerca alla quale ha collaborato anche il Garante nazionale, ricerca che ha contribuito a fare luce sulla «gravità delle conseguenze della diffusione del virus in queste strutture» e sugli effetti della chiusura sull'accesso ai diritti da parte dei pazienti ospiti. Sul tema più complesso dei riflessi dell'emergenza sul **rischio di pandemia in carcere**, il Garante giudica la risposta governativa come «un primo passo importante, soprattutto da 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». Come si vede nel **grafico riguardante l'andamento mensile della popolazione detenuta**, aggiornato alle ultime rilevazioni e quindi non presente nel volume della Relazione, le persone

in carcere dal febbraio al giugno 2020 sono scese di circa 7000 unità.

- Le **proteste e i disordini in carcere** che hanno segnato i tempi recenti, con gravissime conseguenze: 14 detenuti morti. Evento tragico che è stato rapidamente archiviato, quasi come ‘effetto collaterale’ delle rivolte. 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, nominando anche un proprio difensore e un proprio consulente medico legale. A monte delle proteste c’è stata anche «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. 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».

La **seconda sezione** della Relazione è dedicata al tema delle diverse **soggettività** che abitano i luoghi di privazione della libertà: quelle riguardanti la persona stessa (“vecchia”, “straniera”, “vulnerabile”, “disabile, ...”) quelle connesse alle azioni (“colpevole”, “espulsa...”) e quelle riguardanti chi opera in quei luoghi, quali la persona “che osserva” (come il Garante nazionale durante le proprie visite), “che giudica” (la magistratura), “che assicura” (le forze di polizia),...

Il Garante ha inoltre chiesto a quattro personalità esterne di trattare questo argomento dalla loro prospettiva: si tratta del costituzionalista Marco Ruotolo, la psicologa Grazia Zuffa, la giornalista Flavia Perina e il monaco siriano Jacques Mourad.

2

Per la **terza sezione**, ricca di **dati e statistiche aggiornati al 2020**, è in primo luogo da segnalare la parte molto dettagliata sulla **pandemia da Covid-19 nelle carceri**. In particolare, i dati sull’andamento della positività da Covid-19 in carcere, aggiornati a giugno 2020 e quindi non contenuti nel volume della Relazione. Inoltre, la tabella con il numero di suicidi in carcere, aggiornata a giugno 2020 o quella con il dato delle persone detenute divise per durata della pena inflitta. Per quanto riguarda i dati riguardanti le **strutture per persone migranti**, c’è il numero delle persone transitate nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) nel corso del 2019, quello sugli effettivamente rimpatriati dai Cpr nel corso del 2019, quello sui Cpr attivi nel 2019; il numero complessivo dei rimpatri forzati 2019; quello delle persone transitate negli *hotspot* nel corso del 2019. Infine, i dati sulla **privazione della libertà nell’ambito della salute** presentano la durata media dei ricoveri e il numero di ospiti presenti nelle Residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza (Rems).

La **quarta sezione** discute 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» sul piano legislativo, dell’azione governativa o delle semplici prassi per quanto riguarda alcune tematiche che il Garante nazionale aveva indicato già in passato come urgenti da affrontare:

- A proposito dei Centri di permanenza per il rimpatrio, i **Cpr**, per esempio, il Garante nota che «non ha mosso 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 decreto sicurezza ha stabilito. Permane così una situazione spesso descrivibile come «peggiore di quella degli Istituti di pena, se non altro per il vuoto di tutela che la caratterizza».

- Circa la tutela della **salute mentale in carcere**, la configurazione che il Garante dà dell'attuale situazione così si sintetizza: «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», afferma il Garante, aggiungendo che «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».
- La Relazione propone un primo **bilancio sul reato di tortura**. «A conoscenza del Garante nazionale, 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». Il Garante nazionale, riaffermando la valutazione positiva dell'introduzione della nuova fattispecie penale, ribadisce che «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, sono 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».

Il compito centrale del Garante nazionale, affidato per legge a questa Autorità di garanzia che ne dà conto nella Relazione al Parlamento, è quello di vigilare, visitandoli, su tutti i luoghi di privazione della libertà in Italia: dalle carceri, ai centri di detenzione amministrativa per persone migranti, ai voli di rimpatrio forzato, ai reparti degli ospedali dove vengono effettuati i trattamenti sanitari obbligatori (Tso), ai luoghi di detenzione e interrogatorio delle forze di polizia. Ma anche su quei luoghi - come le residenze per anziani e per disabili; le navi con a bordo migranti che non possono attraccare nei porti italiani o, nel caso dell'emergenza Covid-19, i luoghi di quarantena - dove la limitazione di movimento può trasformarsi in privazione "di fatto" della libertà.

Come racconta la tabella sulla Tipologie delle strutture visitate, tra il marzo del 2019 e i primi mesi del 2020 il Garante ha **visitato 70 luoghi di privazione della libertà in 15 regioni** (Carceri, Istituti minorili, Cpr, Residenze per anziani, Residenze per le misure di sicurezza psichiatriche (Rems), *Hotspot*, Servizi ospedalieri psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc) e ha **monitorato 46 voli di rimpatrio forzato**.

I Rapporti redatti a seguito delle visite sono inviati alle Autorità competenti, e poi pubblicati, dopo l'eventuale risposta pervenuta, sul sito web del Garante nazionale, www.garantenazionaleprivatiliberta.it nella pagina "Rapporti".



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

AREA PENALE
Scheda sintetica

Nel corso di un anno

Covid e carcere

L'emergenza sanitaria ha evidenziato le pre-esistenti carenze e criticità del **sistema penitenziario**, enfatizzando 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 normativo nel suo complesso, agendo fundamentalmente su due fronti: la prevenzione dell'ingresso del contagio nel carcere e la riduzione della densità della popolazione detenuta.

Le novità legislative introdotte hanno prodotto effetti diretti piuttosto contenuti, ma hanno 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 giugno: al 29 febbraio 2020 le persone detenute negli Istituti penitenziari erano 61.230 e sono scese al 23 giugno a 53.527, con una riduzione che supera le 8.000 unità (dati allegati nello schema riepilogativo).

Minori

Nel sistema penale minorile, da sempre in Italia molto contenuto nella sua porzione di collocazione negli Istituti penali minorili (Ipm) e ampia 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 163 sotto i 18 anni (dati generali riportati a p. 227 della Relazione) a 300 (di cui 123 sotto i 18 anni) al 18 giugno di quest'anno (dati allegati nello schema riepilogativo). Più di mille sono in misura esterna presso Comunità e oltre 2000 in messa alla prova o in misura di prescrizione o di permanenza.

Orizzonti

Pene brevi

Attualmente, vi sono 867 persone detenute che scontano una pena inferiore a un anno e 2.274 una pena compresa tra uno e due anni (parliamo di pena inflitta e non di un residuo di pena maggiore). Così come vi sono 13.661 persone detenute che hanno un residuo di pena inferiore a due anni. Situazioni che pongono interrogativi circa il loro mancato accesso a misure alternative e che fanno emergere una dimensione 'classista' del sistema ordinamentale.

Suicidi

A questi numeri occorre purtroppo affiancare quello dei 24 suicidi registrati dall'inizio dell'anno fino a oggi, un numero, per quanto può contare una valutazione parziale, superiore a quello dell'ultimo anno (alla stessa data di oggi erano 20 nel 2019). Occorre segnalare inoltre che ben cinque suicidi hanno coinvolto persone

che in libertà erano senza fissa dimora e che in più di un caso si è trattato di persone che avevano appena fatto ingresso in Istituto e, conseguentemente, erano state collocate in isolamento sanitario precauzionale, come avviene per tutti i nuovi giunti.

Salute mentale in carcere

Rimane un vuoto normativo, determinato innanzitutto dalla persistente mancanza di una disciplina della risposta alla patologia psichica insorta o maturata nel corso della detenzione che la equipari a quella fisica: la proposta contenuta nella legge delega di riforma dell'Ordinamento penitenziario del 2017 – 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 – non ha avuto seguito. Una lacuna da sanare.

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, 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.

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 della Corte europea dei diritti dell'uomo (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, anche con l'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.

Auspicando 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.

Mappe

Un'ampia parte della Relazione è riservata ai dati sull'area penale che comprendono dati sulle presenze in carcere e sull'andamento negli anni, divisi per tipologie, classi di età, nazionalità; durata della pena; la mappa delle sezioni di isolamento, delle “Articolazioni per la tutela della salute mentale” e di altri reparti speciali; un focus sui suicidi nel 2019 e nei primi mesi del 2020; i dati sulle manifestazioni di protesta e sulle rivolte avvenute nei primi mesi del 2020; il rilevamento dei dati relativi alla diffusione del Covid-19 negli Istituti di pena, alle misure messe in atto per contrastarla.

Il Garante nazionale, anche grazie alla collaborazione con l'Amministrazione penitenziaria, ha elaborato i dati relativi all'emergenza Covid-19 in carcere, dal numero di persone detenute positive e loro collocazione in Istituto o in ospedale, al numero di persone tenute in isolamento precauzionale, siano esse sintomatiche o non sintomatiche (vedi tabella allegata). Nelle tabelle anche una analisi dettagliata delle proteste e delle loro conseguenze: tra le altre, feriti tra i detenuti e tra il personale, morti tra i detenuti, danni alle strutture e loro costi.



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

AREA MIGRANTI E FORZE DI POLIZIA

Scheda sintetica

Nel corso di un anno

Doppia sicurezza

Nell'ambito della privazione della libertà delle persone migranti, con l'approvazione del decreto legge 53/2019 (si tratta del secondo decreto in materia di sicurezza per l'esecutivo allora in carica), il Legislatore cristallizza come norma generale e astratta la prassi, avviata nel 2018, di riconoscere al Ministero dell'interno, di concerto con quelli della Difesa e delle Infrastrutture e dei trasporti, la facoltà di vietare l'ingresso, il transito e la sosta nelle acque territoriali a imbarcazioni civili che abbiano soccorso persone migranti in mare.

In forza di tali divieti, le navi di salvataggio sono rimaste bloccate in mare aperto per giorni senza possibilità di sbarco per i migranti tratti in salvo. Il Garante nazionale aveva auspicato «un passo indietro del Legislatore e un ripensamento globale delle politiche di gestione delle frontiere», ribadendo fra l'altro «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».

Sull'impatto della norma sui diritti delle persone e sull'assetto stesso dell'ordinamento, il Garante invita a tenere presente le parole del Presidente della Repubblica nel messaggio inviato ai Presidenti dei due rami del Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della promulgazione della legge di conversione, ricordando l'obbligo internazionale di salvataggio in mare.

Il nuovo regolamento Frontex

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. L'obiettivo del nuovo regolamento è quello di fornire all'agenzia un mandato più forte rispetto alla gestione europea delle frontiere esterne, *in primis* attraverso la creazione di un corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea con poteri esecutivi rispetto alla protezione 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 formato da 10.000 uomini reclutati tra gli Stati membri della Ue. Le guardie di frontiera europee, operative lungo tutto il perimetro delle frontiere esterne, armate e con una propria divisa, saranno titolate ad esercitare poteri di polizia, quali, per esempio, ispezioni di veicoli, controllo di documenti, controlli su persone, porto di armi e uso della forza in caso di necessità. Ciò avverrà nell'ambito di un quadro finanziario pluriennale 2021/2027 che porterà il budget dell'Agenzia dagli attuali 331 milioni di euro a un miliardo e 871 milioni di euro. L'Agenzia è, dunque, destinata ad assumere una funzione sempre più autonoma, rispetto alla sovranità degli Stati membri, nell'ambito della sorveglianza delle frontiere esterne e al controllo dei flussi migratori. Tale innalzamento delle responsabilità e del ruolo assegnato a Frontex dovrebbe, necessariamente, trovare, secondo il Garante nazionale, un contro bilanciamento attraverso l'esistenza di un meccanismo indipendente di verifica del rispetto dei diritti nel corso di qualsiasi operazione finanziata,

coordinata o realizzata dall’Agenzia stessa. Nella sostanza però, la scelta operata in tal senso dal Legislatore europeo anche nel nuovo regolamento è quella di confermare l’esistenza di un meccanismo interno all’agenzia deputato al controllo del rispetto dei diritti fondamentali. Rimane quindi 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 e di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali, *nemo monitor in re sua*.

Orizzonti

Nuove regole per i Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)

A partire dal 2017 il Legislatore ha rilanciato l’istituto della detenzione amministrativa decretando, in particolare, l’ampliamento della rete dei centri e raddoppiando i termini massimi di trattenimento. Non ha di pari passo avviato l’iter per l’approvazione di una norma rango legislativo che assicuri «...condizioni di trattenimento che assicurino l’assoluto rispetto della dignità della persona» (articolo 19 del decreto-legge 13/2017). I Cpr continuano così a essere contraddistinti da un apparato regolamentare scarno, caratterizzandosi come semplici strutture di mero contenimento, inadeguate alla complessità delle dinamiche che una permanenza prolungata determina, finalizzati a contenere le persone fino al raggiungimento dell’obiettivo ultimo e unico del rimpatrio.

Trattenuti in un supposto locale idoneo

Il trattenimento, al massimo per un totale complessivo di sei giorni, all’interno delle cosiddette “strutture idonee” o “locali idonei” dei cittadini stranieri in fase di esecuzione dell’espulsione (previsione introdotta con il decreto legge 113/2018) ha registrato nel 2019 le prime ipotesi di applicazione. Malgrado l’interlocuzione intercorsa con il Ministero dell’interno relativamente ai criteri di idoneità applicabili a tali ambienti, il Garante nazionale ribadisce la necessità che ne sia reso pubblico l’elenco affinché tutti gli Organismi di garanzia possano esercitare la loro funzione di controllo indipendente e che sia definito «un apparato di regole precise stabilite a tutela sia di chi sia sottoposto alla misura» che delle Forze di polizia che operano in tali contesti.

2

Mappe

In continuità con le precedenti Relazioni annuali al Parlamento, i dati relativi all’area della privazione della libertà delle persone migranti riguardano il funzionamento degli *hotspot*, l’andamento dei Centri di permanenza per i rimpatri, l’attività di rimpatrio forzato e di respingimento in frontiera dei cittadini stranieri privi dei requisiti per fare ingresso sul territorio italiano.

In particolare, i dati pubblicati evidenziano come, malgrado l’ampliamento della rete dei Centri (Tabella 2.5) con l’apertura di quelli di Macomer e di Gradisca d’Isonzo, e l’allungamento dei tempi di trattenimento da 90 a 180 giorni (decreto- legge 113/2018), il numero delle persone effettivamente rimpatriate continua a oscillare attorno al 50% delle presenze, in linea con gli anni precedenti (Tabella 2.2 e Grafico 2.1 e tabella 2.6). Ciò comporta che per un cittadino straniero su due, il transito in un Cpr si è tradotto in una inutile

Nel 2019 il numero delle persone trattenute in un Cpr è aumentato di 2.080 unità rispetto all’anno precedente (Tabella 2.1, cfr. Tabella 2.5 Relazione al Parlamento 2019) e, fatta eccezione per Trapani e Roma-Ponte Galeria, è cresciuto anche significativamente il tempo di permanenza media delle persone all’interno dei Cpr (Tabella 2.4, cfr. Tabella 2.9 Relazione al Parlamento 2019).

Nel 2020, a seguito dell’emergenza Covid e della conseguente chiusura delle frontiere con l’Italia, i voli di rimpatrio si sono interrotti, ma non i trattenimenti nei Cpr. Tuttavia, va rilevato che i numeri delle presenze in tali Centri si è abbassato fino a raggiungere un picco minimo di 170 persone su una capienza di oltre 600 posti. Tale situazione ha posto una questione relativa alla legittimità stessa del trattenimento almeno per quelle persone il cui termine di trattenimento era vicino alla scadenza e quindi il rimpatrio non realizzabile.



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

AREA SALUTE

Scheda sintetica

Nel corso di un anno

Residenze ristrette

La gravità delle conseguenze della diffusione del virus nelle Residenze sanitarie assistenziali per anziani (Rsa) è un dato di cronaca.

A tali strutture il Garante nazionale ha voluto dedicare specifica attenzione collaborando alla *Survey nazionale sul contagio Covid-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie* dell'Istituto superiore di sanità. Dall'indagine emerge come il 41,2% dei decessi abbia riguardato persone risultate positive al Covid o con sintomi simil-influenzali o respiratori. Nella Provincia di Trento si registra il tasso di mortalità per Covid-19 più alto (2,7%), mentre in Lombardia esso è pari all'1% a fronte di un tasso del 6,5% di decessi con sintomi simil-influenzali e respiratori.

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

Dal punto di vista del Garante, l'indagine puntava a rilevare gli effetti della chiusura sulla vita quotidiana delle persone ospitate perché comprendere la qualità dell'accesso ai diritti in tali strutture è suo compito.

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.

Luoghi di quarantena

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.

È stato lo stesso Sottocomitato per la prevenzione della tortura delle Nazioni Unite a invitare in Meccanismi nazionali di prevenzione, quale è il Garante nazionale, a estendere il proprio mandato ai luoghi di quarantena obbligatoria per motivi di salvaguardia della salute pubblica e quindi anche a quelli per Covid-19.

In Italia essi hanno assunto diverse modalità: strutture ospedaliere militari, come quelle del Celio o della Base di Pratica di mare, ex caserme o alberghi, hotspot, navi, ma anche strutture in cui accessi sono stati chiusi e presidiati per impedirne l'uscita. Strutture che il Garante ha monitorato a partire dal dovere affermato

dall'articolo 32 della Costituzione di assicurare la tutela della salute afferma la tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

Orizzonti

Residenze per persone con disabilità

Nulla ancora sappiamo di quanto possa essere accaduto all'interno di altre strutture simili alle Rsa. Simili per tipologia di prestazione, ma non 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). Il panorama di acronimi che designano le residenze socio-sanitarie e assistenziali, varia dal nord al sud dell'Italia, da regione a regione, tanto che a volte risulta difficile ricondurre il 'designante', appunto l'acronimo, al 'designato', cioè alla tipologia della struttura e a quella dell'utenza.

Le informazioni a disposizione su queste strutture per persone con disabilità durante l'emergenza Covid-19 sono frammentarie e discordanti. 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.

È in tale prospettiva che l'accordo di collaborazione stipulato con l'Istituto superiore di sanità prevede la realizzazione di un percorso condiviso per il monitoraggio della diffusione del contagio Covid-19 nelle strutture residenziali di tipologia diversa dalla Rsa.

2

Mappe

I dati relativi all'area della salute pubblicati nella relazione al Parlamento riguardano le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems) che alla data del 19 giugno 2020 le ospitavano 617 persone. Erano in attesa di ingresso 396 (Tabella allegata), i Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc) e i Tso, le strutture socio residenziali assistenziali e sanitarie (*health and social care institutions*) censite sul territorio nazionale e il numero di persone ospitate, con una rilevante presenza di minori con disabilità e disturbi mentali nell'età evolutiva un terzo dei quali straniero (Tabella 4.20 relazione al Parlamento).

Nelle Tabelle relativi al 2020 vi sono anche i dati sulla diffusione del Covid nelle Rems, con 13 pazienti positivi (Tabella 4.19 Relazione al Parlamento).

Per quanto riguarda le segnalazioni di violazioni pervenute al Garante nazionale nell'ambito della privazione della libertà nella tutela della salute, esse hanno riguardato principalmente i diritti della persona con disabilità, i Servizi psichiatrici di diagnosi e cura e i Trattamenti sanitari obbligatori (Tabella 4.19 Relazione al Parlamento).