



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

Presidente

Scheda sulla Relazione al Parlamento 2021

Come le precedenti, la Relazione si articola in cinque parti.

Nel corso di un anno, con una riflessione volta al passato, su alcuni fatti che hanno segnato, sia in positivo che in negativo, il periodo in esame rispetto all'ambito di competenza del Garante nazionale. Nello specifico, l'analisi si sofferma sul fenomeno del cosiddetto 'populismo penale' che ha trovato espressione nel contrasto alle detenzioni domiciliari concesse per consentire al sistema penitenziario di prevenire il contagio all'interno degli Istituti (§ *Rumori populistici*); sulla adozione delle navi quarantena per le persone migranti che arrivano irregolarmente in Italia (§ *Quarantena in mare*); sulle Residenze sanitarie assistenziali per persone anziane che con il Covid sono divenute manifestamente dei luoghi chiusi (§ *Residenze inaccessibili*); sull'introduzione, in base al decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, del diritto di reclamo per i migranti trattenuti (§ *La possibilità di reclamare*); sul rapporto tra le forze di polizia interne agli Istituti penitenziari e quelle che agiscono all'esterno, questione emersa con forza nel dibattito successivo ai gravi disordini scoppiati in carcere nel marzo 2020 (§ *Ordine dentro, ordine fuori*); sulla designazione in norma primaria del Garante nazionale quale *National preventive mechanism* (Npm) in base al Protocollo Onu sulla prevenzione della tortura-Opcat (§ *Npm per legge*); sulla modifica del nome del Garante nazionale con l'eliminazione del riferimento al termine "detenuti" (§ *Ridarsi un nome*).

Parole e norme è la parte tematica della Relazione dedicata quest'anno alle *parole delle norme*. Negli anni precedenti il Garante aveva approfondito gli elementi centrali della nuova Istituzione di Garanzia (2017); i concetti al centro della vita dell'Istituzione (2018); i luoghi della privazione della libertà (2019); la soggettività e le persone private della libertà (2020).

Quest'anno sono state esaminate «le parole con cui normativamente si tutelano i diritti delle persone private della libertà. Per capire come esse abbiano la forza di essere sviluppate nelle situazioni contingenti oppure, al contrario, presentino una vaghezza polisemica che apre alla possibilità di renderle ineffettuali, inutili nel ritornare alla concretezza di ciò che si intenderebbe regolare. Di più, per capire, se esse presentino una polisemia che può anche dar luogo all'arbitrio».

Ne è emersa «la necessità di trovare un equilibrio tra il rigore logico linguistico della scienza giuridica e delle norme, a cui richiama Norberto Bobbio, e la vaghezza di parole odierne che, pur regolando la massima potestà dello Stato – la privazione della libertà personale –, utilizzano termini quali «locale idoneo» per indicare il luogo dove la persona può essere ristretta, o delle attenuazioni del tipo «laddove possibile» quando si deve indicare un'informazione, un sostegno o l'accesso all'esercizio di un diritto da fornire a una persona in particolare condizione di



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

Presidente

vulnerabilità. Lo svilimento della consistenza univoca delle parole delle norme apre, infatti, al rischio di debolezza dell'intero sistema normativo di un settore o un ambito che si voleva regolare. Non si tratta più in questi casi di quella positiva e necessaria interpretazione che completa la norma quando questa è già linguisticamente ben formulata, bensì di una intrinseca ambiguità che diminuisce la possibilità della sua efficace applicazione. Quando poi la norma vuole regolare l'esigibilità di diritti questa inconsistenza diviene particolarmente grave».

Prima di esaminare le 36 parole considerate – suddivise in verbi, sostantivi, aggettivi e preposizioni – sei personalità del mondo della cultura, della politica e del diritto hanno offerto un loro contributo sulle parole che vengono usate nelle norme che regolano la privazione della libertà personale nelle Convenzioni internazionali o nelle leggi nazionali. A partire da chi si deve misurare con queste parole, perché chiamato a 'costruire' norme, ad applicarle, a svelare le specifiche peculiarità che esse hanno nel registro linguistico degli atti internazionali, fino a quelle utilizzate in quest'ultimo anno per regolare i comportamenti individuali al fine di contenere il rischio di contagio: Marino Sinibaldi su *Le parole*, Anna Finocchiaro su *Le parole delle norme*, Monica Amirante su *Le parole applicate*, Daniele Piccione su *Le parole del disagio*, Giovanni Guzzetta su *Le parole dell'emergenza*, Oreste Pollicino su *Le parole internazionali*.

Seguono, quindi, le **Mappe**, cioè la parte relativa all'analisi quantitativa dei diversi ambiti di privazione della libertà. A differenza dagli anni precedenti, nella Relazione del 2021 è stato previsto un volume a parte, denominato *Mappe e dati*. Gli ambiti esaminati sono l'area penale, l'area della detenzione amministrativa delle persone migranti, l'area della salute e quella delle Polizie. Sono, inoltre, rappresentate le attività del Garante nazionale, la sua organizzazione, la rete internazionale e nazionale e un contributo dei Garanti regionali relativamente alle attività operative svolte nell'area che interseca la privazione della libertà personale con la tutela della salute.

Alcuni dati.

Area migranti - I rimpatri nel 2020 sono stati 3.351. Naturalmente, il dato deve tenere conto del periodo di *lockdown* e quindi di chiusura delle frontiere. Tuttavia, si conferma la scarsa efficacia dei Centri di permanenza per i rimpatri, con solo il 50,88% delle persone in essi trattenute effettivamente rimpatriati (Tabella 1.2 e Grafico 1.1, p.7 *Mappe e dati*). Un dato questo che pone seri interrogativi circa la legittimità di un trattenimento finalizzato a un obiettivo che si sa in circa nella metà dei casi non raggiungibile. La percentuale di rimpatri negli anni è stata la seguente: 50% nel 2011, 2012 e 2013; 55% per nel 2014; 52% nel 2015; 44% nel 2016; 59% nel 2017; 43% nel 2018; 49% nel 2019; 50% nel 2020.



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

Presidente

Area penale – Se il 2020 era iniziato con 60.971 presenze negli Istituti penitenziari, il 2021 è iniziato con 53.329. La popolazione detenuta, quindi, ha avuto una flessione. La decrescita ovviamente è dipesa dai minori ingressi dalla libertà e dal maggiore ricorso alla detenzione domiciliare (principalmente dovuta a maggiore attività della magistratura di sorveglianza, piuttosto che all'efficacia dei provvedimenti governativi adottati). Colpisce la pur limitata ripresa della crescita dei numeri che determina l'attuale registrazione di 53.661 (al 7 giugno 2021) persone (anche se il numero di coloro che sono effettivamente presenti è 52.634, usufruendo gli altri della licenza prolungata nella semilibertà). La capienza è di 50.781 posti, di cui effettivamente disponibili 47.445. Due cenni sulla durata delle pene che possono essere utili al dibattito attuale: 26.385 devono rimanere in carcere per meno di tre anni (di questi, 7.123 hanno avuto una pena inflitta inferiore ai tre anni). Gli ergastolani sono 1.779 di cui ostativi 1.259; la liberazione condizionale di cui molto si dibatte è stata data a un ergastolano (ovviamente non ostativo) nel 2019, a quattro nel 2020, a nessuno nel 2021.

Vi sono complessivamente 34 sezioni per la tutela della salute mentale, numero ben insufficiente, mentre le Rems ospitavano al 15 aprile 577 persone di cui 325 in misura di sicurezza definitiva. Il disagio può essere letto con il tasso dei suicidi che nel 2020 ha toccato l'1,11 per mille (62 in totale) mentre nel 2019 era stato lo 0,91 (55 in totale). Complessivamente il sistema penitenziario ha retto all'impatto del contagio, rispetto al rischio potenziale di un ambiente chiuso. Va comunque tenuto presente che in un giorno della seconda ondata si è raggiunto il picco di 849 contagi rispetto a una popolazione di 53.608 il che significa che proporzionato agli oltre 59 milioni di italiani corrisponderebbe avere avuto in una giornata 938 mila contagiati. Vero è che il numero di sintomatici è stato bassissimo. La campagna vaccinale, dopo una fase stentata procede ora in tutte le regioni sia per gli ospiti che per il personale. In particolare, tutti gli Istituti minorili sono stati vaccinati e si mantiene un tasso di presenza negli Istituti per minori molto basso, pari a 319 con una capienza di 478, a fianco di 13.871 in varie misure alternative. Rispetto all'istruzione colpiscono i due dati simmetrici di 858 analfabeti e 1034 iscritti all'università.

Area della salute - Rispetto alle strutture residenziali per persone anziane e disabili (un totale di 420.329 posti letto di cui 312.656 per anziani) la relazione evidenzia l'estrema disomogeneità sul territorio nazionale (per esempio, 85.932 posti in Lombardia e 44.555 in tutto il Sud). Va comunque considerato che l'inesistenza di dati omogenei ufficiali (al di là di singole ricerche portate avanti dall'Istituto superiore di sanità) fa sì che le rilevazioni siano ferme al 2018. Si spera che la drammaticità dell'ultimo periodo vissuto comporti la possibilità di accendere un effettivo faro su questa realtà dimenticata.



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

Presidente

Nella quarta parte, denominata **Orizzonti**, lo sguardo è rivolto al futuro e alle linee di azioni che il Garante intende aprire o sviluppare nel dialogo con il Parlamento. Il primo tema riguarda l'intervento legislativo che dovrà seguire nel corso dell'anno la pronuncia della Corte costituzionale sull'ergastolo ostativo (§ *Nihil obstat*); il secondo tratta la nota questione del riconoscimento della cittadinanza delle cosiddette 'seconde generazioni' (§ *Ius*); il terzo riguarda la necessità di portare a compimento il Regolamento unico dei Centri per il rimpatrio (§ *Regolamento cercasi*); il quarto concerne l'esigenza di rivedere complessivamente il sistema delle misure di sicurezza e in particolare di superare le problematiche delle Residenze per le misure di sicurezza di tipo psichiatrico (Rems) senza snaturarne le caratteristiche che hanno segnato il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari (ciò anche in considerazione dell'imminente pronuncia della Corte europea dei diritti umani) (§ *Questione Rems*); l'ultimo, infine, attiene alla necessità di un intervento regolativo che renda effettiva applicazione ai principi della cosiddetta 'Legge Zampa' sulla determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati (§ *A quale età*).

Seguono quindi la raccolta delle Raccomandazioni formulate dal Garante nazionale nei diversi ambiti di azione e i relativi esiti.

La quinta parte della Relazione, **Saperi**, raccoglie la cornice normativa in cui agisce il Garante nazionale e attraverso la quale regola l'attività del proprio Ufficio e i Protocolli di intesa con le diverse Autorità dello Stato.

Roma, 7 giugno 2021