

Mauro Palma (*Presidente*)

Daniela de Robert (*Componente*)

Emilia Rossi (*Componente*)

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
private della libertà  
personale



# Relazione al Parlamento 2021

### *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, Massimiliano Bagagnoli, Elisa Baruti, Daniela Bonferraro, Emanuele Cappelli, Federico Cilia, Enza Coletta, Carmela D'Alessandro, Raffaele De Filippo, Daniela de Robert, Antonella Dionisi, Anna Rita Di Vittorio, Tiziana Fortuna, Alba Frasca, Gaspare Giglio, Maria Donatella Laricchia, Silvia Levorato, Rossella Liaci, Gilda Losito, Davide Lucia, Gianni Massaro, Mauro Palma, Dario Pasquini, Emilia Rossi, Domenico Schiattone, Corrado Spataro, Giovanni Suriano, Alberto Tomasso, 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 private della libertà personale.

Il progetto grafico e la sua realizzazione sono di Planet Seven

Stampa:  
EUROLIT s.r.l. - ROMA

# Indice

**Introduzione** 5

**Nel corso di un anno** 7

*Nel corso di un anno*

1. Rumori populistici 2. Quarantena in mare 3. Residenze inaccessibili 4. La possibilità di reclamare  
5. Ordine dentro, ordine fuori 6. Npm in legge 7. Ridarsi un nome

**Parole e norme** 53

*Introduzione*

8. Marino Sinibaldi *Le parole*

9. Anna Finocchiaro *Le parole delle norme*

10. Monica Amirante *Le parole applicate*

11. Daniele Piccione *Le parole del disagio*

12. Giovanni Guzzetta *Le parole dell'emergenza*

13. Oreste Pollicino *Le parole internazionali*

14. Vigila 15. Delega 16. Coopera 17. Visita 18. Trasmette 19. Raccomanda 20. Tutela 21.

Norma 22. Circolare 23. Struttura 24. Amministratore/tutore 25. Monitoraggio 26. Dignità

27. Rimpatrio 28. Tortura 29. Meccanismo 30. Reclamo 31. Normalità 32. Identità 33. Comunità

34. Trattenimento 35. Respingimento 36. Emergenza 37. Sicurezza 38. Volontario 39. Efficace

40. Inumano o degradante 41. Ragionevole 42. Preventivo 43. Privativo 44. Idoneo 45. Irregolare

46. Indipendente 47. Proporzionato 48. Presso 49. Previo 50. Comunque

**Mappe** 141

51. Le attività 52. Le interlocuzioni 53. L'organizzazione 54. La rete internazionale 55. La rete nazionale

56. L'anno dei Garanti regionali

**Orizzonti** 215

*Introduzione*

57. *Nihil obstat* 58. *Ius* 59. Regolamento cercasi 60. Questione Rems 61. A quale età

62. Raccomandazioni

**Saperi** 249

63. Pubblicazioni

64. Le norme

**Indice delle Mappe** 358

## Segle e acronimi Relazione al Parlamento 2021

Adir	Altro diritto	Icam	Istituto a custodia attenuata per detenute madri
Aiga	Associazione italiana giovani avvocati	Icempd	<i>International Center for Migration Policy Development</i>
Anac	Autorità nazionale anticorruzione	Iom	<i>International organization for migration</i>
Anft	Associazione nazionale funzionari del trattamento	Ipm	Istituto penale per minorenni
Apt	<i>Association pour la prévention de la torture</i>	Iss	Istituto superiore di sanità
Cat	<i>Comity against Torture</i>	Msna	Minore straniero non accompagnato
Cc	Casa circondariale	Nhri	<i>National Human Rights Institution</i>
Ccep	Codice etico europeo di Polizia	Npm	<i>National Preventive Mechanism</i>
Cdfu	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	Oms	Organizzazione mondiale della sanità
Ced	Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata	Ong	Organizzazione non governativa
Cedu	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	Onu	Organizzazione delle Nazioni unite
Cerc	<i>Centre for governmentality and disability studies</i>	Opcat	<i>Optional protocol to the convention against torture</i>
Cesp	Centro studi per la scuola pubblica	Opg	Ospedale psichiatrico giudiziario
Cespi	Centro studi di politica internazionale	Pcd	Persone con disabilità
Cicr	Comitato internazionale della Croce rossa	Pos	<i>Place of safety</i>
Cidu	Comitato interministeriale per i diritti umani	Ptpet	Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza
Cie	Centro di identificazione ed espulsione	Ptri	Progetto terapeutico riabilitativo individuale
Ciss	Cooperazione internazionale sud sud	Rems	Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza
Cnf	Consiglio nazionale forense	Rpct	Responsabile della trasparenza e dell'anticorruzione
Corte Edu	Corte europea dei diritti umani	Rpd	Responsabile della protezione dei dati personali
Cpia	Centro provinciale per l'istruzione degli adulti	Rsa	Residenza sanitaria assistenziale
Cpr	Centro di permanenza per i rimpatri	Rsd	Residenze sanitarie per disabili
Cri	Croce rossa internazionale	Rssa	Residenza socio-sanitaria assistenziale
Cpt	Comitato per la prevenzione della tortura	Rva	Rimpatri volontari assistiti
Cr	Casa di reclusione	Sai	Servizio di assistenza intensificata
Crpd	Convenzione per i diritti delle persone con disabilità	Smop	Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg
Dap	Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria	Sna	Scuola Nazionale dell'Amministrazione
Dgmc	Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità	Spdc	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura
Dgsia	Direzione generale sistemi informativi	Spt	Sottocomitato per la prevenzione della tortura
Dpcm	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri	Ssn	Servizio sanitario nazionale
Dpo	<i>Data Processing Officer</i>	Tso	Trattamento sanitario obbligatorio
Dpr	Decreto del Presidente della Repubblica	T.U. Imm.	Testo unico sull'immigrazione
Elsa	<i>European Law Students' Association</i>	Ue	Unione europea
Fami	Fondo asilo migrazione e integrazione	Uiepe	Ufficio interdirezettuale di esecuzione penale esterna
Fish	Federazione italiana per il superamento dell'handicap	Unher	<i>United Nation high commissioner for refugees</i>
Fra	<i>Fundamental rights Agency</i>	Uo	Unità operativa
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera	Uoc	Unità operativa complessa
Hrc	<i>Human Rights Council</i>	Uncac	Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione
Ica	Infezioni correlate all'assistenza	Upd	Ufficio per i procedimenti disciplinari

*S*embrava un improvviso colpo di gong che, una volta risuonato, avrebbe lasciato tutti impegnati nella ricostruzione di un'armonia possibile. Nella precedente Relazione al Parlamento, avevamo preso come metafora un frammento di un film felliniano in cui una fulminea sfera pesante sfonda le pareti della sala dove un'orchestra sta facendo le prove. Dopo le macerie, resta la difficoltà a ritrovare la capacità di relazione tra i suonatori e facile è la tendenza a una diversa rigidità di rapporti tra loro.

*Avevamo preso questa immagine dello sconcerto determinato dal presentarsi di una pandemia non solo negli equilibri geopolitici complessivi, ma anche nelle singole micro-realtà sociali, fino a giungere alle più ristrette aggregazioni del tessuto relazionale quotidiano, quelle scolastiche, familiari, dei luoghi d'incontro e di attività varie. Una luce particolare – quasi una componente ondulatoria fredda – è stata gettata da quell'inatteso e improvviso evento nei luoghi chiusi. Luoghi già di per sé ansiogeni, non del tutto trasparenti, a volte guardati con timore o diffidenza, sempre considerati come luoghi 'altri'.*

*Le suggestioni di chi pensava che un'esperienza drammatica vissuta contemporaneamente in tutti gli 'anfratti' del tessuto sociale potesse accomunare e determinare maggiore solidarietà complessiva si sono infrante e in un presente che rende difficile rintracciare sia omogeneità all'interno di un sistema sanitario diversificato nei territori, sia condivisione tra realtà soggettive tutte toccate dal medesimo pericolo e dalla conseguente ansia.*

*Vivere parallelamente la stessa esperienza è diverso dal condividere l'esperienza stessa. Non solo, ma è anche diverso dal dare la capacità di lettura uniforme delle tensioni e delle necessità che si realizzano in luoghi simili seppure di diversa destinazione: la similitudine dei luoghi ristretti dove, all'ansia generale per il possibile contagio si è aggiunta quella del trovarsi in una realtà ancora più chiusa, non è stata colta nella sua dimensione effettiva, bensì modulata in modo diverso a seconda della ragione per cui le persone erano in essi collocate.*

*Eppure, quello trascorso è un anno da cui vogliamo cogliere elementi positivi nell'indirizzare la presente Relazione al Parlamento: a essa il compito di guida nel leggere gli insegnamenti che questa esperienza può indicare.*

*Innanzitutto, dobbiamo saper riconoscere il rischio intrinseco a una realtà di debolezze sociali di rendere a volte vane o incongruenti le indicazioni di una norma astratta in situazioni così complesse: la semplice indicazione del restare tutti a casa ha fatto emergere l'ampiezza dell'insieme di persone senza fissa dimora, di cui non potremo più dire di non essere consapevoli. L'enfasi che in questi anni è stata data a forme volatili e flessibili di lavori, mai totalmente definiti nel loro impianto di garanzie si è infranta di fronte all'alto numero di coloro che sono rimasti con scarsa tutela o comunque con la sensazione di dover dipendere da forme di sostegno e non di propria realizzazione personale. Anche questo ormai sappiamo e anche di questo dovremo tenere conto.*

*Accanto a questi due insegnamenti, ne è emerso un terzo – proprio per l'area verso cui il Garante deve volgere la propria azione. Riguarda la densità dei luoghi dove le persone, per motivi diversi, hanno restrizioni della propria libertà personale. Una densità che nel carcere diviene endemico sovraffollamento, nelle Residenze per persone anziane o con disabilità diviene accreditamenti dati sulla base del numero dei posti letto, nei Centri per il rimpatrio diviene allocazione in involucri indifferenziati. Tutte situazioni che difficilmente potevano dare un minimo significato alla richiesta di distanziamento tra le persone.*

*Così abbiamo sperimentato che l'aver pensato a luoghi definiti solo in base alla loro capienza e non articolati in differenti altri luoghi, rispondenti alla pluralità di funzioni, non permette di affrontare adeguatamente una situazione in cui le persone, pur in ambienti più diradati, non devono perdere l'elemento relazionale della propria vita. Un insegnamento che dovremo ricordare per il carcere quando ragioneremo di esecuzione realmente costituzionalmente orientata; che dovremo ricordare altresì quando rifletteremo sul potenziamento di quel residuo di autodeterminazione che va individuato e valorizzato in ogni persona in residenze sanitarie e assistenziali; quando dovremo misurarci anche con spazi non amorfi per coloro che attendono un rimpatrio che comunque segna la fine dell'ipotesi che li aveva visti partire dal proprio Paese.*

*Ma un ultimo insegnamento invita a una riflessione culturale che investe tutti gli ambiti e che richiede una capacità di rimettere insieme l'orchestra sconquassata dalla sfera che ha sfondato la parete. È la capacità di non mettere mai in conflitto tra loro i diritti fondamentali e di saperli leggere in un sistema in grado di trovare l'equilibrio per la tutela di ciascuno di esse. Purtroppo, abbiamo sperimentato in questi mesi una società che ha posto in conflitto la propria percezione di sicurezza con la doverosa tutela della salute di tutti, anche di persone che nel loro percorso di vita hanno commesso reati gravi. È sembrato a tratti vincere la logica di un diritto penale dell'inimicizia nel chiedere chiososamente che si rivedessero provvedimenti adottati dalla Magistratura laddove si è temuto che la dichiarata tutela della salute nascondesse l'attenuazione del valore della sicurezza collettiva. È stata una vicenda su cui anche nelle pagine di questa Relazione rifletteremo, ma che qui, introducendo le analisi che seguiranno, vogliamo richiamare solo per un aspetto: una società che non riesce a leggere in maniera olistica i diritti tutelati per tutti e che pone gerarchie rispetto ai possibili destinatari deve recuperare il senso profondo delle proprie radici democratiche.*

*Solo così sarà in grado di sconfiggere quei fenomeni – non quelle persone – che attentano al suo impianto ordinamentale e sociale.*

La vita - è il solo modo  
per coprirsi di foglie.  
prendere fiato sulla sabbia.  
sollevarsi sulle ali:

essere un cane.  
o carezzarlo sul suo pelo caldo:

distinguere il dolore  
da tutto ciò che dolore non è:

stare dentro gli eventi.  
diteguarsi nelle vedute.  
cercare il più piccolo errore:

Un'occasione eccezionale  
per ricordare per un attimo  
di che si è parlato  
a luce spenta:

e almeno per una volta  
inciampare in una pietra.  
bagnarsi in qualche pioggia.  
perdere le chiavi tra l'erba.  
e seguire con gli occhi una scintilla nel vento:

e persistere nel non sapere  
qualcosa d'importante

Nel corso  
di un anno

Wisława Szymborska  
La vita



# Nel corso di un anno Nel corso di un anno

2020

## Maggio 2020

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

Incontro con il Sottosegretario alla giustizia Andrea Giorgis.

**6** Lezione del Presidente al Master di II livello in "Diritto penitenziario e Costituzione", organizzato dal Dipartimento di giurisprudenza dell'Università "Roma Tre".



**9** **Liberata Silvia Romano.** La cooperante era stata sequestrata in Kenya nel novembre 2018 e poi portata in Somalia dai rapitori.



**Il Governo Conte ridefinisce le modalità di concessione di benefici penitenziari connessi al rischio Covid-19.** Il decreto-legge varato a seguito di dure polemiche di stampa.

**11** Partecipazione al Seminario *La condizione delle carceri nella pandemia del XXI secolo*, organizzato dalla *European Law Students' Association* (Elsa).

**12** Riunione con la Conferenza nazionale del volontariato nell'ambito della giustizia sulla fase 2 dell'emergenza sanitaria in carcere.

**14** Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione giustizia del Senato (sulla conversione in legge del decreto-legge n. 28 del 30 aprile 2020).



**18** **Finisce il lockdown 'duro' sul territorio italiano.** Dopo più di due mesi di stretta l'Italia entra nella cosiddetta fase 2 e cadono le limitazioni agli spostamenti infraregionali.

**19** Visita del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia al Garante nazionale.

Riunione del Gruppo di lavoro per il coordinamento di un testo unitario per l'introduzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani.

**21** Dibattito all'Università "Roma Tre" tra il Presidente del Garante nazionale, il Direttore di "Avvenire" e il Presidente di "Antigone" sul significato della pena.

**23** Partecipazione alla cerimonia di commemorazione della strage di Capaci presso la Scuola di formazione e aggiornamento del personale penitenziario "Giovanni Falcone" di Roma.





**26** **George Floyd ucciso da un poliziotto a Minneapolis.** Il video, nel quale si vede l'uomo afroamericano mentre viene soffocato a terra durante un fermo, fa il giro del mondo

**27** Partecipazione al *Joint feedback meeting*, organizzato da Icmpd nell'ambito del progetto europeo FReM III (revisione della *checklist* del sistema di monitoraggio Frontex).

**28** Partecipazione al Seminario *Carcere e la democrazia che include*, organizzato dal progetto "Idee in fuga" avviato all'interno della Casa circondariale di Bollate (MI).

**29** Partecipazione al Convegno *Torture prevention at sea*, organizzato dal Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt) e dall'Università di Bristol.

## Giugno

**3** Incontro con il Magistrato di sorveglianza di Avellino e visita *ad hoc* alla Rems di San Nicola Baronia (AV).

**5** Relazione del Presidente al Seminario *Emergenza sanitaria in carcere e diritto dell'esecuzione penale*, organizzato dall'Associazione italiana giovani avvocati (Aiga).

Incontro con il Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia e con il Sottosegretario alla giustizia.

**9** Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Cassino (FR).

**10** Intervento del Collegio al Festival Sabir 2020, *Visti dagli altri: discriminazione e inclusione sociale ai tempi del Covid-19*.

**12** Relazione del Presidente al Seminario *Sistema sanzionatorio penale e salute mentale, tra carceri e Rems*, organizzato dall'Università "Federico II" di Napoli.



**13** **Ad Atlanta agenti uccidono un altro afroamericano nel corso di un controllo.** La versione sulla morte di Rayshard Brooks fornita dalla polizia è contraddetta da un video.



## Nel corso di un anno

2020

Seminario *1995-2020 Forum Droghe 25 anni dopo*, promosso dal Forum droghe.

**15** Incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia.

**16** Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame delle proposte di legge sull'istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e sull'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani.

**17** Incontro con il Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt) sull'emergenza sanitaria nei luoghi di privazione della libertà.



**18** Unhcr: nel mondo le persone in fuga sono 79,5 milioni. L'Agenzia dell'Onu pubblica il rapporto *Forced displacement in 2019*.

**19** Incontro del Collegio del Garante nazionale con il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

Visita di *follow up* alla sezione Alta Sicurezza della Casa circondariale "Regina Coeli" di Roma.

**25** Partecipazione del Collegio alla Conferenza europea *In attesa di carceri aperte, figli e genitori, rimaniamo connessi*, organizzata da "Bambinisenzasbarre".

**26** Presentazione della Relazione al Parlamento presso l'aula magna dell'Università "Roma Tre".

Intervento del Garante nazionale al Convegno *Welfare: osservare il passato per ripensare il futuro*, organizzato dalla Federazione italiana per il superamento dell'handicap (Fish).

## Luglio

**1** Incontro con l'Assessore alle politiche sociali del Comune di Padova e con la relativa Commissione consiliare sull'introduzione del Garante comunale.

**2** Incontro con il Commissario straordinario per gli interventi di restauro e valorizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano (Ventotene).



Partecipazione del Presidente al Seminario *Le carceri tra pandemia e populismo penale*, organizzato da Prospettiva politica.



**9** Corte costituzionale: illegittimo precludere l'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo. Per la Consulta, la relativa disposizione contenuta nel cosiddetto decreto sicurezza viola l'articolo 3 della Costituzione.

Partecipazione alla Conferenza *La V giornata nazionale del Mondo che non c'è - Ripensare il carcere: istruzione, cultura, tecnologie*, organizzata dal Centro studi per la scuola pubblica (Cesp) e Rete delle scuole ristrette.

Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Velletri (RM9).

**10** Partecipazione al *Corso di formazione in diritti delle minoranze*, organizzato dalla *European Law Students' Association* (Elsa).

**12** Visita di *follow up* alla Casa circondariale "Regina Coeli" di Roma.

**13** Incontro con la Cassa delle Ammende sulle linee dei nuovi progetti per le persone detenute di particolare fragilità.

Partecipazione alla inaugurazione del *Corso per pizzaioli*, organizzato dalla Casa circondariale "Giuseppe Salvia" di Napoli-Poggioreale.

**14 - 16** Visita regionale nel Lazio.

**17** Incontro con il Presidente del Centro interministeriale per i diritti umani del Ministero degli affari esteri e della cooperazione.



**22** Inchiesta per torture e spaccio alla Caserma Levante dei Carabinieri a Piacenza. Misure cautelari per 23 persone, tra cui 10 appartenenti all'Arma.

**23** Incontro con il Presidente della Comunità di Sant'Egidio.

**24** Incontro con il Presidente della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati.

Incontro con il Capo della Polizia Franco Gabrielli.



## Nel corso di un anno

2020

**25** Intervento del Presidente all'Assemblea dell'Associazione "Nessuno tocchi Caino".

**27** Relazione del Presidente al Convegno *Pandemia: a Challenge for Detention* della Universidad de Costa Rica.

**28** Incontro con il Comandante generale dei Carabinieri Giovanni Nistri.

**29** Incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia.

Incontro con il Ministro della giustizia Alfonso Bonafede.

Partecipazione del Garante nazionale come docente al *Corso di alta formazione - Psicologia dei comportamenti devianti e della privazione della libertà* dell'Università "Vanvitelli" di Caserta.

**30** Partecipazione del Presidente alla firma da parte del Ministro della giustizia del nuovo Protocollo del Gruppo operativo mobile.

Partecipazione del Collegio alla Fondazione Premio Napoli per la presentazione del libro "Seizeronove" di Adolfo Ferraro.

**31** Incontro con il Comandante generale della Guardia di Finanza Giuseppe Zafarana.

Incontro con il Cardinale Arcivescovo di Bologna, Matteo Zuppi.

## Agosto

**1** Avvio del Tavolo di lavoro con l'Istituto superiore di sanità per la redazione del *Rapporto ISS Covid-19. Indicazioni ad interim per un appropriato sostegno delle persone nello spettro autistico e/o con disabilità intellettiva nell'attuale scenario emergenziale SARS-CoV-2.*

**3** Visita *ad hoc* alle sezioni a regime speciale ex articolo 41-bis o.p. della Casa circondariale di L'Aquila.

**4** Visita *ad hoc* alla Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino.



## Incontro con il Capo del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità Gemma Tuccillo.



**Una violenta esplosione fa 200 vittime a Beirut.** Il disastro provocato da un incendio divampato in depositi di materiale esplosivo.



**20 Avvelenato l'oppositore russo Alexei Navalny.** Entrato in coma, si riprenderà dopo il trasferimento in un ospedale a Berlino. Le analisi rilevano presenza di sostanze nocive prodotte in Russia e i sospetti si concentrano sull'entourage di Putin.



**27 Dopo 238 giorni di sciopero della fame muore nel carcere turco di Silivri l'avvocata Ebru Timtik.** L'attivista curda, condannata a 13 anni per terrorismo chiedeva di essere sottoposta a un processo equo.

## Settembre

**1** Visita di *follow up* al Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) di Ponte Galeria di Roma.

Visita *ad hoc* alla Residenza sanitaria per anziani (Rsa) "Villa delle Querce" di Nemi (RM).

**3** Conferenza stampa del Garante sulla Fase 2 dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 nei luoghi di privazione della libertà.

Incontro con il Presidente del Comitato d'iniziativa psichiatrica di Santa Teresa di Riva (ME) per approfondire la normativa sul trattamento sanitario obbligatorio (Tso).

**4** Conferenza conclusiva del Presidente al Master di II livello in *Costituzione ed esecuzione penale* dell'Università "Roma Tre".



**6** **Ucciso per difendere un amico:** a Colferro muore in un pestaggio il giovane italo-capoverdiano Willy Monteiro. Arrestati quattro giovani con l'accusa di omicidio volontario con l'aggravante dei futili motivi.

Partecipazione del Presidente con il Sottosegretario alla giustizia al dibattito su *Pena e carcere* al Festival dell'Unità di Modena.

**8** Riunione di coordinamento con i Garanti regionali e il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia.



## Nel corso di un anno

2020

**9** Proseguimento della visita alle sezioni a regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. della Casa circondariale di L'Aquila.

**10** Incontro con la Ministra dell'interno Luciana Lamorgese.



**13** Diciottenne campana uccisa perché amava un ragazzo transgender. Maria Paola Gaglione speronata dal fratello mentre era in motorino con il fidanzato **Ciro**, che si salva.

**15** Relazione del Collegio al Convegno *Donne, detenzione e vulnerabilità – prospettive per un nuovo genere di tutela*, organizzato dall'Associazione "Altrodiritto".

**16** Sessione formativa interna condotta dall'Unità organizzativa privazione della libertà e persone migranti.

Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Terni.

**17** Visita *ad hoc* alla nave per la quarantena "Rhapsody" ormeggiata in rada al porto di Palermo.

**18** Incontro con il Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia.

**19** Visita *ad hoc* alla Casa circondariale "Regina Coeli" di Roma.

**21** Incontro con il Garante per la protezione dei dati personali.



avanti il testo della legge costituzionale concernente "Modifiche agli articoli 93, 97 e 101 della Costituzione e al titolo del capo del governo" approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 248 del 12 agosto 2020



**Referendum costituzionale: sì al taglio dei parlamentari.** A seguito della riforma, alle prossime elezioni i deputati si ridurranno da 630 a 400 e i senatori eletti da 315 a 200.



**Parità tra centrosinistra e centrodestra alle elezioni regionali.** Il centrosinistra si aggiudica Toscana, Campania e Puglia, il centrodestra vince in Veneto, Liguria e Marche.

**23** Sessione formativa interna condotta dall'Unità organizzativa Studi, relazioni nazionali e internazionali.



## 25 Relazione del Presidente al Convegno *Verso la conferenza nazionale per la salute mentale* presso l'Istituto Italiano per gli studi filosofici.

Relazione del Collegio al seminario *Il fine e la fine della pena. Sull'ergastolo ostativo alla liberazione condizionale*, organizzato dall'Associazione "Amicus Curiae – Nuovi seminari ferraresi".

Sessione formativa interna condotta dall'Unità organizzativa Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali.

Monitoraggio di un volo nazionale *charter* per il rimpatrio di cittadini albanesi.

## 29 Relazione del Presidente al Seminario internazionale *Attualità del pensiero scientifico e dell'impegno sociale di Massimo Pavarini a cinque anni dalla scomparsa*, organizzato dell'Università di Bologna.

Sessione formativa interna condotta dall'Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale.

Partecipazione del Garante nazionale al workshop *ICT in Prisons*, organizzato da EuroPris.

## 30 Relazione del Presidente al Convegno *Carcere senza fabbrica. Modelli correzionalistici ed esclusione sociale*, organizzato dall'Associazione "Franco Bricola", Bologna.

Visita *ad hoc* alla Casa circondariale "Rocco D'Amato" di Bologna.

Visita *ad hoc* alla sezione a regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. della Casa circondariale di Viterbo.

## Ottobre

### 1 Partecipazione alla presentazione del Rapporto *Asylum: dalle 'istituzioni totali' di Goffman ai 'campi rom' della città di Roma* curato dall'Associazione "21 luglio Onlus".

Relazione del Presidente al Seminario *Carcere e sistema penale al tempo del Covid-19: realtà e prospettive*, organizzato dall'Osservatorio carcere della Camera penale, Catanzaro.



### 2 Il Presidente Trump contrae il Coronavirus. Ricoverato in un ospedale militare, dopo un trattamento medico sperimentale ritorna alla Casa Bianca già il 5 ottobre.



## Nel corso di un anno

2020

Partecipazione al Convegno *Questo è il tempo. Salute, diritti, territorio. Conferenza regionale salute mentale, organizzato dal Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Milano.*

**5-8** Settimana di formazione interna dell'Ufficio del Garante nazionale, Firenze.



**5** **Il Governo modifica i cosiddetti decreti sicurezza.** Fra le novità del decreto-legge varato dal Consiglio dei ministri, l'introduzione del diritto di reclamo per le persone trattenute; la riduzione dei tempi massimi di trattenimento nei Cpr da 180 a 90 giorni; l'allargamento delle fattispecie di protezione internazionale per la tutela dei migranti vulnerabili.

Incontro dell'Ufficio con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia.

**7** Incontro dell'Ufficio con il Capo della Polizia Franco Gabrielli.

Incontro dell'Ufficio con il Sindaco di Firenze Dario Nardella.

Incontro dell'Ufficio con il Provveditore dell'Amministrazione penitenziaria per Toscana e Umbria Gianfranco De Gesu.

Visita del Garante nazionale a un hotel per la quarantena di persone positive al Covid-19 (cosiddetti 'hotel Covid'), Firenze.



**8** **Liberati Pierluigi Maccalli e Nicola Chiacchio.** Erano stati rapiti e tenuti prigionieri nel Nord del Mali da un gruppo jihadista. Insieme a loro liberati anche la cooperante francese Sophie Pétronin e Soumaila Cisse ex ministro del Mali.

Incontro con la Prefetta di Firenze Laura Lega.

Partecipazione al 4° Forum Mediterraneo 2020 in Sanità *Il carcere e la prevenzione del contagio: proseguire in sicurezza.*

**9-10** Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà con focus sull'emergenza sanitaria, Napoli.

**12** Visita di *follow up* alla Casa circondariale di Terni.

**13** Incontro con il Rappresentante della Commissione europea in Italia Antonio Parenti.





Visita di *follow up* alla Casa circondariale “Raffaele Cinotti” di Roma-Rebibbia.

**14** Visita tematica alla sezione di “Alta Sicurezza 2” della Casa circondariale “Costantino Satta” di Ferrara.

**15-16** Visita tematica alla sezione di “Alta Sicurezza 2” della Casa di reclusione di Rossano Calabro.



**16** **Insegnante francese decapitato da un terrorista islamista.** Samuel Paty aveva tenuto una lezione sulla libertà d’espressione, mostrando ai suoi alunni le vignette su Maometto pubblicate da Charlie Hebdo. Un genitore aveva scatenato una campagna d’odio nei suoi confronti.

**17** Relazione del Presidente al Convegno *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale: tra giustizia penale e servizi sanitari*, organizzato dall’Università di Pisa.

**22** Relazione conclusiva del Presidente al Convegno *I rapporti tra attori pubblici e privati nella gestione dell’immigrazione e dell’asilo*, organizzato dalle Università di Milano, Salerno, Trento e della Toscana.



**Per la prima volta il Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt) ha un componente italiano.** I rappresentanti diplomatici dei 91 Paesi che aderiscono al Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura hanno eletto Massimiliano Bagagli, Capo dell’Unità Libertà e persone migranti del Garante nazionale.

**23** Partecipazione al Seminario *Assessment of the Frontex Pool*, organizzato da Icmfd nell’ambito del progetto europeo FREM III.

Intervento del Presidente al *Master in mediatori del disagio penitenziario*, organizzato dall’Università “Tor Vergata” di Roma.



**25** **Seconda ondata di Covid-19 in Italia, il Governo dispone la chiusura alle 18 di ristoranti e bar.** Il nuovo Dpcm chiude le palestre e vieta gli spettacoli aperti al pubblico.



## Nel corso di un anno

2020

**27** Partecipazione all'incontro congiunto del Consiglio d'Europa del cosiddetto "Gruppo Napflion" per discutere alcune proposte progettuali sull'impiego di un sistema effettivo esterno e indipendente di monitoraggio dei diritti umani alle frontiere europee.

### Novembre



**2** **Attentato a Vienna, 4 morti.** Ucciso l'attentatore ventenne, cittadino austriaco originario della Macedonia del Nord. Faceva parte dei Leoni dei Balcani, un gruppo salafita radicato tra la Bosnia e il Kosovo.



**3** **Elezioni presidenziali negli Stati Uniti, gli americani scelgono Biden.** L'esito delle elezioni, contestato da Trump anche in sede giudiziaria, ma senza fornire le prove dei presunti brogli, diventa ufficiale solo l'8 dicembre. Registrata la più alta partecipazione al voto nella storia del Paese.

**3-4** Partecipazione alla Conferenza finale del progetto europeo *Working towards harmonised detention standards in the EU – The role of NPMs*, organizzato dal *Ludwig Boltzmann Institute of Fundamental and Human Rights*.

**4** Partecipazione in qualità di formatori al *Corso di formazione per i Comandanti di Compagnia territoriale dell'Arma dei Carabinieri* presso la Scuola ufficiali Carabinieri di Roma.



**6** **Nuovo Dpcm, lockdown in cinque regioni e coprifuoco dalle 22 alle 5.** Il provvedimento è stato preso a seguito del numero di contagi e morti ancora in salita.

Partecipazione all'incontro *Crisi della funzione rieducativa della pena*, organizzato dall'Associazione nazionale funzionari del trattamento (Anft).



**9** **Pfizer: «Il nostro vaccino è efficace al 90%».** Nei giorni successivi annunciano risultati positivi anche le case farmaceutiche AstraZeneca e Moderna. La corsa alla prenotazione di vaccini era già iniziata da mesi in tutto il mondo.

Riunione di coordinamento con i Garanti territoriali sulle proposte di emendamento al decreto-legge n. 137 del 28 ottobre 2020.

**10** Partecipazione del Garante nazionale all'incontro del *Gruppo di lavoro sui diritti umani* del Centro studi di politica internazionale (Cespi).

Incontro con il Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia.



**11** Partecipazione del Garante nazionale all'incontro *Frontiere chiuse. La detenzione dei migranti verso nuove forme di trattenimento*, organizzato dal Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della città di Torino.

**12** Incontro con l'Azienda sanitaria umbra sulla situazione della tutela della salute negli Istituti penitenziari della Regione.

**13** Partecipazione in qualità di formatori al *Corso di formazione per i Comandanti di Compagnia territoriale dell'Arma dei Carabinieri* presso la Scuola ufficiali Carabinieri di Roma.

**16** Sessione formativa interna *La mediazione culturale nelle situazioni di privazione della libertà* condotta dall'Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti.

**19** Partecipazione del Presidente all'incontro *Salute mentale e diritti durante il lockdown*, organizzato nell'ambito della XII edizione del Festival del cinema dei diritti umani "Diritti in ginocchio – Pandemia, sovranismi e nuove discriminazioni".

**20** Lezione del Presidente al Corso di Alta formazione sull'esecuzione penale, organizzato dall'Università "Bicocca" di Milano.



**23** In Italia superata la soglia di 50.000 morti per Covid-19. Il Governo si appresta a varare un nuovo Dpcm che blinda il Paese per tutta la durata delle feste, da Natale all'Epifania.

Intervento del Presidente al Convegno *Fine vita e diritto all'autodeterminazione delle persone private della libertà personale*, organizzato dalla Camera penale di Padova.

**24** Partecipazione al *4° incontro della Cabina di regia*, organizzato da Icmpd nell'ambito del progetto europeo FREM III.

**24-25** Visita *ad hoc* Casa di reclusione di Padova.

**26** Relazione del Presidente all'incontro *Testimonianze. Il sovraffollamento carcerario*, organizzato dall'Università "Bocconi" di Milano.

Relazione del Collegio al Convegno *Il carcere e le donne: differenze dentro e fuori*, organizzato dall'Associazione "Soroptimist Club – Alessandria".

Partecipazione del Garante nazionale come docente al Seminario *Etica sociale e libertà personale* del Corso di Laurea "Programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali" dell'Università "Suor Orsola Benincasa" di Napoli.



## Nel corso di un anno

2020

**27** Partecipazione alla presentazione della Relazione annuale del Garante della Regione Calabria.

**30** novembre - 5 dicembre  
Visita regionale in Emilia-Romagna (occidentale).

## Dicembre

**1** Incontro con il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Parma, Roberto Cavaliere

**2** Incontro con il Questore di Parma, Massimo Macera.

Incontro con l'Assessore alla sanità della Regione Emilia-Romagna, Raffaele Donini.

Incontro con il Questore di Reggio Emilia, Giuseppe Ferrari.

Incontro con il Comandante provinciale dei Carabinieri di Parma, Pasqualino Toscani.

**3** Partecipazione al *Thematic workshop on children*, organizzato da Icmpd nell'ambito del progetto europeo FREM III.

Partecipazione all'evento *Il virus della legalità – Maratona online in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione*, organizzato dalla Fondazione De Sanctis.

Pubblicazione del Volume "In Gabbia", quaderno n. 3 della Collana "Da dove" del Garante nazionale.

**9-10** Corso di formazione *Il monitoraggio dei rimpatri forzati e la tutela dei diritti fondamentali*, organizzato dal Garante nazionale nell'ambito dell'avvio del progetto europeo "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" (Fondo asilo, migrazione e integrazione - Fami 2014-2020).

**10** Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione giustizia della Camera dei Deputati (proposte di legge relative agli articoli 380 cpp e 73 del Testo unico sulle droghe).



**11** Approvato il Recovery Plan: all'Italia 209 miliardi. Raggiunto l'accordo all'interno dell'Ue sul provvedimento per arginare l'impatto del virus sull'economia.



## 13-16 Visita regionale in Friuli Venezia-Giulia.

Visita regionale in Valle d'Aosta.

### 14 Incontro con il Prefetto di Gorizia, Massimo Marchesiello.

Incontro con la Sindaca di Gradisca d'Isonzo, Linda Tomasinsig.

Incontro con la Garante comunale di Gradisca d'Isonzo, Giovanna Corbatta.

### 15 Incontro con il Procuratore Capo di Gorizia, Massimo Lia.

Incontro con il Prefetto di Udine, Angelo Ciuni.

Incontro con il Garante regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia, Paolo Pittaro.

Incontro con il Garante regionale della Regione Valle d'Aosta, Enrico Formento Dojot.

Monitoraggio di un volo nazionale *charter* per il rimpatrio di cittadini tunisini.

### 17 Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione giustizia della Camera dei Deputati (proposte di legge C. 2160 e C. 2307 in materia di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope nei casi di lieve entità).

Partecipazione del Presidente al Seminario formativo *Fare scuola in carcere... anche al tempo del Covid*, organizzato dall'Associazione "Proteo Fare Sapere" in collaborazione con il Centro di iniziativa democratica degli insegnanti (Cidi), Torino.

Incontro con il Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (Npm) dell'Argentina.

### 18-19 Relazione del Garante nazionale al *Colloque international, Monitoring des lieux de privation de liberté dans le contexte de la Covid-19*, organizzato dalla Instance Nationale pour la prévention de la torture (Inpt), Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura della Tunisia.

### 18 Visita *ad hoc* del Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr), Milano.

### 19 Incontro con il sindaco del comune di Airuno (LC), Paolo Alessandro Milani.

Incontro con il Presidente del Tribunale di Lecco, Ersilio Secchi.



## Nel corso di un anno

2020

Incontro con il Garante dei diritti delle persone private della libertà del comune di Lecco, Marco Bellotto.

Visita *ad hoc* alla Residenza sanitaria per anziani (Rsa) "Airoldi e Muzzi" di Lecco.



**20** Virginia Raggi assolta anche in appello. La Sindaca di Roma prosciolta al processo sul caso Marra.

**21** Audizione del Garante nazionale da parte della Sottocommissione carceri pene e restrizioni del Comune di Milano sulla situazione del Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr), Milano.

**22** Relazione del Presidente all'incontro *Il modello navi quarantena: analisi e criticità*, organizzato da Cooperazione internazionale sud sud (Ciss) con Forum antirazzista.

**23** Visita alla Casa circondariale "Regina Coeli" di Roma con il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte.



**27** Si effettuano le prime vaccinazioni contro il Covid-19 in Italia. La campagna parte contemporaneamente in tutta Europa.

2021

## Gennaio 2021

**2** Appello della senatrice a vita Liliana Segre e del Presidente del Garante nazionale per la vaccinazione della comunità penitenziaria.

**4** Monitoraggio di un volo nazionale *charter* per il rimpatrio di cittadini tunisini.



**6** Una folla di sostenitori di Trump fa irruzione nel Parlamento Usa. L'assalto provoca la morte di cinque persone. Il Presidente uscente, che poco prima aveva arringato i rivoltosi, in un primo tempo li elogia e solo dopo diversi giorni esprime chiare parole di condanna.

**11** Incontro con la Prefetta di Firenze, Alessandra Guidi.

Incontro con il Sindaco di Firenze, Dario Nardella.



**13** Si apre la crisi del Governo Conte II. Italia Viva fa dimettere i propri componenti dall'esecutivo, il premier cerca voti alternativi al Senato, dove il sostegno del Partito di Renzi è cruciale.

Partecipazione del Presidente all'audizione del *Gruppo di lavoro ad hoc* sul tema della residenzialità psichiatrica presso il Consiglio superiore di sanità.

**21** Partecipazione del Garante nazionale alla tavola rotonda *Alternative alla detenzione amministrativa degli stranieri in Italia – opportunità e sfide*, organizzata dal Consiglio d'Europa.

Avvio dei lavori della Commissione per l'architettura penitenziaria istituita dal Gabinetto del Ministro della giustizia.

**23-29** Visita regionale in Emilia-Romagna (orientale).

Partecipazione del Garante nazionale all'incontro *Gaps and needs analysis report*, organizzato da Icmpd nell'ambito del progetto europeo FReM III.

Visita del Presidente alla Rems "Casa degli Svizzeri" con il Cardinale Arcivescovo di Bologna, Matteo Zuppi.

**24** Incontro con il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna, Marcello Marighelli.

**25** Incontro con il Garante per i diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Bologna, Antonio Ianniello.



**26** Giuseppe Conte si dimette da Presidente del Consiglio. Il premier sale al Quirinale e punta al reincarico

Incontro con il Sindaco della città di Modena, Gian Carlo Muzzarelli.

Incontro con il Questore di Bologna, Gianfranco Bernabei.

Incontro con il Questore di Ferrara, Cesare Capocasa.

Incontro la Prefetta di Bologna, Francesca Ferrandino.

**28** Incontro con il Comandante provinciale dei Carabinieri di Ferrara, Gabriele Stifanelli.



## Nel corso di un anno

2021

Incontro con la Provveditrice dell'Amministrazione penitenziaria per Emilia-Romagna e Marche, Gloria Manzelli.

29 Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Monza.

Relazione del Collegio al Convegno *Diritti affievoliti: giustizia, sanità, scuola, tre zone rosse*, organizzato dall'Ordine degli avvocati di Brescia.

31 Intervento del Presidente al Memoriale della Shoah al Binario 21 della stazione di Milano, insieme alla senatrice a vita Liliana Segre.

## Febbraio



1 **Colpo di Stato in Birmania.** I militari prendono il controllo del Paese e arrestano Aung San Suu Kyi, premio Nobel, premier di fatto e Ministro degli esteri, assieme ad altri esponenti del Governo legale.



3 **Mattarella sceglie Draghi per il nuovo Governo.** Il Presidente della Repubblica affida l'incarico all'ex governatore della Banca centrale europea.

Incontro con la Capo Dipartimento per le risorse umane, finanziarie, strumentali del Ministero dell'istruzione, Giovanna Boda.

Partecipazione in qualità di formatori al Corso di formazione della Scuola Superiore dell'esecuzione penale "Piersanti Mattarella" sulla tematica dei reclami ex articolo 35 o.p.

5 Relazione del Presidente alla Giornata inaugurale del Master in *Diritto penitenziario e Costituzione* dell'Università "Roma Tre".

10 Visita tematica alla sezione "Alta Sicurezza 2" della Casa circondariale di Alessandria.

Partecipazione del Garante nazionale al *Tavolo permanente sulle demenze* istituito presso la Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute.

11 Incontro con i Garanti territoriali della Regione Piemonte, Torino.

Incontro con il Primario del Reparto di psichiatria dell'Ospedale Molinette, Vincenzo Villari.





**12** Nasce il Governo Draghi: larga coalizione da M5s, Pd, Lega, Forza Italia a Italia Viva. Fdi unica all'opposizione. Cartabia alla Giustizia, confermati Lamorgese e Speranza all'Interno e alla Salute. La fiducia dalle due Camere arriverà il 17 e il 18 e febbraio.

Visita *ad hoc* alla Casa di reclusione di Opera (MI).

Incontro con il Prefetto di Milano, Renato Saccone.

Incontro con il Difensore civico della Regione Lombardia, Carlo Lio, e il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della Città metropolitana di Milano, Franco Maisto.



**13** Dopo l'assalto al Parlamento, il Senato Usa assolve Trump dal secondo *impeachment*. I colleghi di partito dell'ex Presidente votano in larga maggioranza a suo favore, respingendo l'accusa di incitamento all'insurrezione portata avanti dalla Camera dei Rappresentanti a maggioranza democratica.

Visita *ad hoc* al Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr), Milano.

Relazione del Collegio al Convegno *Città libere da contenzione – il caso di Elena Casetto*, organizzato dal Comitato "Città libere da contenzione" di Bergamo.

**15** Incontro con il Capo del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio, Ferruccio Sepe.

Intervento del Presidente a *Prisons Insider – The information site on prisons throughout the world*.

**17** Incontro con la Capo Dipartimento per le risorse umane, finanziarie, strumentali del Ministero dell'istruzione, Giovanna Boda.

Pubblicazione del Rapporto sulla visita *ad hoc* alla Casa di reclusione di Padova.

**18** Partecipazione alla tavola rotonda "*Videovigilancia para la prevención de la tortura en comisarias y otros centros de detención. Reflexiones para la elaboración de recomendaciones*", organizzata dal Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (Npm) dell'Argentina.

Monitoraggio di un volo nazionale *charter* per il rimpatrio di cittadini tunisini.

**19** Visita della Ministra della giustizia Marta Cartabia al Garante nazionale.

Relazione del Collegio al Seminario *Non discriminazione, Cittadinanza e Tratta: profili giuridici e procedurali e l'esperienza del Justron-Italia*, Programma congiunto UE-CoE sull'accesso alla giustizia per le donne rom, sinte e caminanti.



## Nel corso di un anno

2021

Relazione del Presidente al Seminario *The box – Hell is a very small place. Historic Performance of the BOX on Alcatraz Island, l'isolamento carcerario negli Usa e in Italia*, organizzato dalla Camera penale di Brescia.

Partecipazione del Garante nazionale come docente al Master di II livello in Diritto penitenziario e Costituzione su "La funzione della pena nella giurisprudenza della Alte Corti: la giurisprudenza della Corte Edu", organizzato dal Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre.



**22** **Uccisi in un attentato l'ambasciatore italiano in Congo** insieme al carabiniere Vittorio Iacovacci e all'autista Mustapha Milambo. Il diplomatico stava viaggiando in un convoglio Onu senza scorta e senza mezzi blindati.

**23** **Incontro con i Garanti territoriali sul progetto europeo "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" (Fondo asilo, migrazione e integrazione - Fami 2014-2020).**

Partecipazione all'incontro *E-learning course for Forced-Return Monitors*, organizzato da Icmpd nell'ambito del progetto europeo FReM III.

**25** **Lezione al Corso di formazione per volontari interni ed esterni al carcere, organizzato dalle Associazioni "Isola solidale" e "Semi(di)libertà".**

**26** **Partecipazione dell'Ufficio al Corso di formazione per la gestione e consultazione Smop (Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari) della Regione Campania.**

**26-27** **Lezione del Presidente al Corso di Alta formazione in "Diritto penitenziario e sociologia della pena", organizzato dalla Fondazione Aiga "Tommaso Bucciarelli" di Reggio Calabria.**

## Marzo

**1-8** **Visita regionale in Puglia.**



**2** **Varato il primo Dpcm dell'era Draghi: mezza Italia verso la zona rossa.** In ragione della diffusione del Covid-19 che non rallenta, il provvedimento introduce restrizioni alla libertà di movimento dal 6 marzo al 6 aprile.



**Sanzioni Ue contro due cittadini e quattro alti funzionari russi**, accusati di violazione dei diritti umani in Cecenia e nei confronti di Aleksei Navalny e dei suoi sostenitori.



Incontro con il Sindaco della città di Bari, Antonio Decaro, Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani.

Incontro con il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della città di Trani, Elisabetta de Robertis.

Incontro con il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Puglia, Piero Rossi.

Incontro con la Prefetta di Bari, Antonia Bellomo.

Incontro con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Puglia e Basilicata, Giuseppe Martone.



**4 Nicola Zingaretti si dimette da segretario del Pd.** Il 14 marzo l'Assemblea nazionale del partito di centro-sinistra sceglie Enrico Letta come successore.



**Draghi blocca l'esportazione di un lotto di vaccini AstraZeneca prodotto in Italia.** Ritorsione del Governo italiano dopo la mancata consegna di milioni di dosi da parte delle aziende farmaceutiche, la Commissione europea sostiene la mossa italiana.

Incontro con l'Assessore alla sanità e benessere animale della Regione Puglia, Pier Luigi Lopaco.

Incontro con il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della città di Lecce, Maria Mancarella.



**5 Storico viaggio del Papa in Iraq.** Francesco visita una serie di città del Paese e incontra il grande Ayatollah al-Sistani, massimo esponente degli sciiti a livello mondiale.

Incontro con il Delegato del Rettore dell'Università di Bari per i Poli universitari in carcere.

**8 Pubblicazione del Rapporto tematico sulle sezioni di "Alta Sicurezza 2" (As2).**

**9 Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione giustizia del Senato (documento XXVII, n. 18, Piano nazionale di ripresa e resilienza).**

**10 Partecipazione del Presidente al dibattito *Diritti e vita detentiva* nell'ambito del Corso di esecuzione penale, organizzato dalla Camera penale di Padova.**



2021

## Nel corso di un anno

**11** Partecipazione alla presentazione del Rapporto annuale dell'Associazione "Antigone".

**12** Incontro con il Procuratore della Repubblica di Napoli.

Relazione del Collegio al Convegno *Dalla mancata riforma dell'ordinamento penitenziario alle rivolte intramurarie del marzo 2020: quali prospettive*, organizzato dalle Camere penali di Modena.

**15** Incontro con i Capi del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia e del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità Gemma Tuccillo.

Audizione del Garante nazionale da parte della Sottocommissione carceri pene e restrizioni del Comune di Milano sulla situazione del Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr), Milano.



**16** **Bambini decapitati in un villaggio del Mozambico.** Secondo *Save the Children*, i miliziani jihadisti hanno seminato il terrore nel tentativo di arruolare nuovi combattenti. Episodi simili si sarebbero susseguiti negli ultimi mesi.



**17** **Biden dà dell'assassino a Putin.** Il neopresidente Usa accusa il suo omologo russo nel corso di un'intervista, Putin ribatte augurandogli "buona salute".



**Open Arms, chiesto il rinvio a giudizio per Salvini.** L'accusa è di sequestro di persona e rifiuto di atti d'ufficio. «Sono orgoglioso di avere difeso l'Italia» dichiara Salvini.

Incontro con la Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Lezione del Collegio al *Corso sull'esecuzione penale e il diritto penitenziario* dell'Ordine degli avvocati di Brescia.

**19** Intervento del Collegio al Seminario europeo *Déontologie et éthique professionnelle*, organizzato dalla *École Nationale d'Administration Pénitentiaire* (Énap).

Partecipazione alla presentazione dei primi risultati del progetto *A chance through sport (Acts)*, organizzato dal Politecnico di Milano in collaborazione con la Casa di reclusione di Bollate (MI).

Visita *ad hoc* alla Casa circondariale "Francesco Di Cataldo" di Milano - San Vittore.

**20** Visita *ad hoc* alla Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino.



**22** Lezione del Presidente su *Costituzione ed esecuzione penale. Il ruolo del Garante nell'ambito del ciclo di lezioni organizzate dalla "Scuola di formazione Antonino Caponnetto"*.

Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà.

**23** Incontro con il Garante per la protezione dei dati personali.

**29** Approvazione del nuovo *Codice di Autoregolamentazione del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà*.

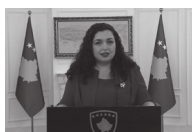
Approvazione del nuovo *Codice etico del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà*.

**31** Partecipazione del Garante nazionale all'incontro del *Gruppo di lavoro sui diritti umani* del Centro studi di politica internazionale (Cespi).

## Aprile



**2** **Scoppia lo scandalo intercettazioni della Procura di Trapani:** intercettati anche giornalisti mai indagati nell'ambito dell'inchiesta sulle Ong e i salvataggi in mare. La Ministra Cartabia invia gli ispettori.



**4** **Vjosa Osmani, 38 anni è la nuova Presidente della Repubblica del Kosovo.** Rivolgendosi alle donne ha detto «non smettete di andare avanti perché i vostri sogni possono diventare realtà».



**7** **Turchia, von der Leyen lasciata senza poltrona.** Incidente diplomatico nell'incontro ad Ankara: la Presidente della Commissione europea confinata su un divano, mentre il capo del Consiglio europeo Michel siede accanto a Erdoğan.



**Missione del Presidente del Consiglio Mario Draghi in Libia.** Polemiche per le parole di soddisfazione del Premier «per quello che la Libia fa nei salvataggi».

**Lezione del Presidente nell'ambito del Corso di formazione su *Salute mentale e sistema penale*, organizzato dalla Scuola superiore della magistratura.**



**8** **«Erdoğan dittatore».** Bufera diplomatica dopo le parole di Draghi. Ankara convoca ambasciatore italiano.



## Nel corso di un anno

2021

**Lezione del Presidente nell'ambito del Corso di formazione su *Salute mentale e sistema penale*, organizzato dalla Scuola superiore della magistratura.**



**9 Muore il principe Filippo.** Aveva 99 anni, era stato dimesso di recente dopo alcune settimane in ospedale. La Regina Elisabetta piange «l'amato marito».



**Ucciso giornalista ad Atene.** Giordos Karaivaz, giornalista specializzato in inchieste criminali, è stato ucciso a colpi d'arma da fuoco davanti alla sua casa.



**Biden cancella i fondi per il muro antimigranti:** cancellati anche quelli già approvati dall'amministrazione Trump per la costruzione del muro ai confini tra Usa e Messico e rimasti ancora inutilizzati.



**Caso Gregoretti,** all'udienza a Catania il Pm chiede l'archiviazione per Salvini: «il fatto non sussiste».

**Comunicato congiunto con il Garante per la privacy sulla necessità di maggiore riservatezza per i colloqui dei detenuti.**

**Partecipazione del Garante nazionale come docente al Master di II livello in Diritto e criminologia del sistema penitenziario su "La funzione della pena nella Cedu", organizzato dal Dipartimento di giurisprudenza, economia e scienze umane dell'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.**

**12 Pubblicazione del Rapporto tematico sui Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr).**

**Partecipazione del Presidente al seminario *Affettività e carcere. La sessualità negata: privilegio o diritto?* organizzato dall'Associazione "Antigone".**

**Incontro del Presidente con il Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19.**

**13 Incontro del Collegio del Garante nazionale con la Ministra della giustizia Marta Cartabia.**

**Partecipazione del Presidente alla presentazione del Vademecum scuola-carcere *Fare scuola, fare giustizia*, organizzato dal Provveditorato regionale per il Piemonte, la Liguria e la Valle d'Aosta.**

**15 Relazione del Presidente al Seminario *Regole penitenziarie europee e ruolo delle Corti sovranazionali*, organizzato dall'Università di Parma nell'ambito del ciclo di seminari "Tra diritto e società. La questione penitenziaria".**

**16 Conferenza istituzionale del Presidente alla Accademia dei Lincei su *I diritti nella restrizione della libertà*.**



Sessione formativa interna condotta dall'Unità organizzativa privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia.



**17** Caso "Open Arms", Salvini rinviato a giudizio per sequestro di persone e rifiuto di atti d'ufficio. «Vado a testa alta» dice l'ex ministro.

**19** Partecipazione del Presidente alla cerimonia di intitolazione della Casa circondariale di Bergamo alla memoria di don Fausto Resmini, alla presenza della Ministra della giustizia.

Partecipazione del Garante nazionale al Seminario su *Il sistema dei Garanti delle persone private della libertà personale*, organizzato dal Dipartimento di studi giuridici, filosofici ed economici, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma nell'ambito del Corso di Diritto penitenziario.



**20** Caso Floyd, l'ex agente di polizia condannato per omicidio preterintenzionale. Riconosciuti i tre capi d'accusa. Massima allerta negli Usa. Biden: «Prove schiaccianti».

**21** Incontro del Presidente con i delegati del Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli universitari penitenziari (Cnupp).



**22** Naufragio a largo della Libia, oltre 100 migranti morti. "Sea-Watch" denuncia: L'Unione europea e Frontex hanno negato il soccorso.

Visita *ad hoc* alla sezione a regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. della Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia.

**23** Partecipazione del Presidente al Congresso internazionale *COVID-19 tra Nord e Sud del Mondo. Un nuovo contesto geo-politico e di salute dopo il SARS-CoV-2*, organizzato dall'Istituto San Gallicano (Ircgs), Roma.

Intervento del Presidente al Seminario *Spazi, diritti e cambiamento culturale*, organizzato dall'Università "Federico II" di Napoli.



**24** Joe Biden inaugura un nuovo corso nelle relazioni con la Turchia, affermando che è ancora vivo il ricordo delle vite «di coloro che morirono nel genocidio armeno dell'era ottomana».

Intervento del Collegio su "Carceri e Covid-19 nell'esperienza del Garante nazionale", nell'ambito del Corso di Alta formazione *Il pluralismo nell'emergenza del Covid-19 e dei radicalismi religiosi violenti*, organizzato



## Nel corso di un anno

2021

dall'Università Lum "Giuseppe Degennaro".

Visita *ad hoc* alla Casa circondariale "Pasquale Mandato" di Napoli - Secondigliano.



**25** «È il momento della vergogna». Sono le parole di Papa Francesco al "Regina Coeli" sul naufragio dei migranti nel Mediterraneo. Il pontefice invita a pregare per i morti, «persone, vite umane che per due giorni interi hanno implorato invano aiuto, un aiuto che non è arrivato» e di pregare anche «per coloro che possono aiutare, ma preferiscono guardare da un'altra parte».



**26** Sud Sudan, agguato al vescovo italiano Christian Carlassare. «È stata una gambizzazione». Ferito ma fuori pericolo.

Incontro del Collegio del Garante nazionale con Il Santo Padre.

Incontro del Presidente con il Sottosegretario alla salute Pierpaolo Sileri.

Intervento del Presidente al Seminario *Carcere, luogo dei diritti*, organizzato dall'Università di Urbino e destinato agli studenti delle scuole secondarie superiori.

Partecipazione del Garante nazionale al Tavolo interistituzionale sulle strutture residenziali per disabili e anziani, organizzato dalla Federazione italiana per il superamento dell'handicap (Fish).



**27** Burkina Faso: giustiziati i tre giornalisti europei rapiti in un attacco dei jihadisti nell'est del Paese. Si tratta degli spagnoli David Beriain e Roberto Fraile e dell'irlandese Rory Young.

Visita *ad hoc* alle sezioni a regime speciale ex articolo 41-*bis* della Casa circondariale di Aquila.



**28** Arrestati a Parigi sette responsabili della lotta armata degli anni '70 e '80 rifugiati in Francia. «Non è vendetta ma giustizia» dice la Ministra Cartabia.

Incontro del Collegio del Garante nazionale con la Ministra della giustizia Marta Cartabia.

Partecipazione del Garante nazionale al *2nd Annual lessons learned meeting*, organizzato da Icmpd nell'ambito del progetto FREM.



**30** La Russia proibisce l'ingresso al Presidente del Parlamento europeo David Sassoli e sette funzionari comunitari. Si alzano i toni del contrasto fra Ue e Russia sul tema dei diritti umani. «Nessuna sanzione o intimidazione fermerà me o l'Europarlamento dalla difesa dei diritti umani dice Sassoli».

Visita *ad hoc* alla Casa di reclusione femminile Venezia-Giudecca.

Visita *ad hoc* all'Istituto a custodia attenuata per detenute madri (Icam) di Venezia.





## 1. Rumori populistici

La rincorsa al consenso popolare attraverso gli strumenti della pressione penale non ha sosta nemmeno nel corso della pandemia. L'afflato collettivo della solidarietà che ha segnato soprattutto la prima fase dell'emergenza sanitaria non è arrivato a toccare le comunità di persone messe ai margini per definizione, chiuse in strutture che si vuole segnino anche plasticamente l'estromissione dal contesto civile. Anzi, individuare nella risposta penale ogni caso di frizione sociale, a prezzo del sacrificio di diritti e garanzie – ciò che comunemente è indicato come 'populismo penale' – ha trovato una nuova espressione nel corso dell'anno pandemico: il contrasto alle detenzioni domiciliari concesse per consentire al sistema penitenziario di far fronte adeguatamente alle esigenze di prevenzione del contagio all'interno degli Istituti. Un obiettivo che con la densità di popolazione detenuta al mese di febbraio del 2020 – oltre 61.000 persone detenute – sarebbe stato, con evidenza, impossibile.

Si è assistito, per la verità, quantomeno all'inizio, a una singolare distonia tra azione del Governo e operato della Magistratura, da una parte, e la campagna mediatica e politica, dall'altra: alle misure e ai provvedimenti deflattivi adottati dagli uni, si è immediatamente contrapposto il messaggio dell'altra. Quest'ultimo è stato pervasivo su una collettività inasprita dalle sofferenze e dalle privazioni della pandemia, veicolando l'idea di 'scarcerazioni facili' a vantaggio di chi avrebbe dovuto eseguire una pena fissa fino all'ultimo giorno, indipendentemente dal momento emergenziale, e che invece riceveva un beneficio proprio da quest'ultimo. Un messaggio duro, brutale, del tutto indifferente alla realtà che nella primavera del 2020 ha investito l'intero sistema penitenziario italiano mettendolo di fronte alle sue carenze strutturali, igieniche, organizzative e, in particolare, all'indisponibilità, in strutture costantemente sature, di posti e spazi da utilizzare per emergenze, come quella sanitaria.

Se può dirsi che i timidissimi provvedimenti deflattivi disposti dal Governo, con i decreti-legge 17 marzo 2020, n. 18 e 28 ottobre 2020, n. 137, hanno prodotto limitati risultati – 1.082 detenzioni domiciliari in totale nel 2020, 705 in applicazione dell'articolo 123 del primo decreto e 377 in applicazione dell'articolo 30 del secondo – altrettanto va a essi riconosciuto il valore simbolico di contrasto alla *vulgata* che voleva il carcere come il luogo più al sicuro dal contagio, perché chiuso e assertivamente impermeabile anche al virus: ogni strumento che, partendo dalla riduzione dell'affollamento, consentisse l'adozione delle necessarie misure di prevenzione veniva così liquidato come ingiustificato.

In questo valore simbolico si è iscritto l'operato responsabile della Magistratura, in particolare di sorveglianza, che, utilizzando prevalentemente gli istituti delle misure alternative alla detenzione già presenti nell'ordinamento, oltre alla concessione dei permessi speciali e delle licenze continuative per le persone in semilibertà, introdotti dai decreti-legge, è stata determinante nella riduzione sensibile della popolazione detenuta, passata dalle oltre 61.000 persone presenti a febbraio del 2020 alle poco più di 53.000 a dicembre.

La rincorsa al consenso popolare attraverso gli strumenti della pressione penale non ha sosta nemmeno nel corso della pandemia. L'afflato collettivo della solidarietà che ha segnato soprattutto la prima fase dell'emergenza sanitaria non è arrivato a toccare le comunità di persone messe ai margini per definizione, chiuse in strutture che si vuole segnino anche plasticamente l'estromissione dal contesto civile. Anzi, individuare nella risposta penale ogni caso di frizione sociale, a prezzo del sacrificio di diritti e garanzie ha trovato una nuova espressione nel corso dell'anno pandemico: il contrasto alle detenzioni domiciliari concesse per consentire al sistema penitenziario di far fronte adeguatamente alle esigenze di prevenzione del contagio all'interno degli Istituti.



## Nel corso di un anno

Questa azione congiunta, di Governo e Magistratura, in cui ha avuto particolare rilievo, anche sul piano culturale, l'invito a un ricorso più contenuto alla custodia cautelare in carcere, rivolto dal Procuratore generale della Corte di cassazione, non ha vinto, tuttavia, la pervasività dell'approccio populista ai temi del ricorso alla penality, della sua concretizzazione, del suo ruolo assoluto e non sussidiario. Perché tale pervasività ha radici ramificate e consolidate nella percezione comune volta a surrogare la propria insicurezza sul piano dei diritti sociali con la rigida esclusione di attori individuali ritenuti potenziali aggressori. Per questo è necessaria un'opera integrale e lunga di inversione e crescita culturale.

È stato sufficiente un atto di assoluta responsabilità, indirizzato alla tutela del diritto alla salute, del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento per scatenare una vera e propria gazzarra mediatica intorno alle scarcerazioni che ne sono conseguite e, in particolare, a quelle che hanno riguardato le persone appartenenti ai circuiti della grande criminalità. Il clamore mediatico, ancora una volta, ha orientato il Legislatore: ponti d'oro per il decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, finalizzato a restringere le modalità di adozione della detenzione domiciliare e del differimento della pena per motivi di salute per quanti fossero detenuti per reati di criminalità associata.

E così, è stato sufficiente un atto di assoluta responsabilità, indirizzato alla tutela del diritto alla salute, del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento<sup>1</sup> per scatenare una vera e propria gazzarra mediatica intorno alle scarcerazioni che ne sono conseguite e, in particolare, a quelle che hanno riguardato le persone appartenenti ai circuiti della grande criminalità. Il clamore mediatico, ancora una volta, ha orientato il Legislatore: ponti d'oro per il decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, finalizzato a restringere le modalità di adozione della detenzione domiciliare e del differimento della pena per motivi di salute per quanti fossero detenuti per reati di criminalità associata.

La forza onnivora della richiesta di penality, a dispetto della razionalità del sistema, non ha risparmiato la produzione legislativa successiva a quegli eventi mediatici: è del 21 ottobre del 2020 il decreto-legge n. 130 che ha introdotto nel codice penale, non particolarmente bisognoso di ulteriore ipertrofia, una nuova fattispecie di reato. Il fatto di procurare a una persona detenuta un dispositivo telefonico, che fino a quel momento costituiva solo un illecito disciplinare per gli operatori penitenziari, è diventato un delitto, previsto dall'articolo 391-ter c.p., punito con una pena importante, di cui risponde chi procura lo strumento di comunicazione come chi, detenuto, lo riceve. Sembra lontana anni luce la discussione sulla 'riserva di codice' che aveva visto anche un esito normativo specifico e che si fondava sul duplice criterio della coerenza complessiva del sistema penale e, al contempo, della sua tutela da spinte emotive o di ricerca di consenso. Di più, la novità è intervenuta in un momento in cui la chiusura delle comunicazioni con l'esterno pesava gravemente sull'equilibrio della comunità all'interno degli Istituti. Il che non significa, ovviamente, la tolleranza verso comportamenti illeciti, bensì la possibilità di rispondere a essi con strumenti diversi dall'arma spuntata dell'ennesimo reato.

1. Nota GDAP 21.3.2020 n.95907.U che invitava tutte le Direzioni degli Istituti penitenziari a comunicare alle Autorità giudiziarie, per le valutazioni di loro competenza, i casi di persone sofferenti di patologie ad alto rischio di complicanze nell'esposizione al virus.



## 2. Quarantena in mare

Porto di Palermo, 17 settembre 2020: destinazione un punto di fonda in mare aperto raggiunto dopo la navigazione di quasi mezz'ora a bordo di una pilotina che non lesina l'impatto delle onde sullo scafo, l'arresto sotto il fianco incombente dell'imbarcazione, cinque scalini di biscaglina. Comincia così la visita del Garante nazionale all'interno di uno degli inediti dispositivi di controllo che la normazione d'emergenza ha prodotto nell'anno della pandemia. Il luogo di visita è la nave "Rhapsody". La misura è la quarantena precauzionale che l'Oms ha definito come «*restriction of activities of or the separation of persons who are not ill but who may have been exposed to an infectious agent or disease, with the objective of monitoring their symptoms and ensuring the early detection of cases*»<sup>2</sup>. Nell'ordinamento interno, si tratta di una fattispecie multiforme soggetta durante la crisi a continue revisioni e riformulazioni. In concreto, un obbligo di permanenza in un determinato luogo in una condizione di separazione e sorveglianza sanitaria che ha interessato e continua a interessare migliaia di persone entrate in contatto con chi è risultato positivo al virus o proviene da determinati Paesi considerati a rischio. Per i migranti sbarcati sulle coste siciliane o comunque tratti in salvo nel Mediterraneo significa la permanenza per almeno 14 giorni in una nave senza possibilità di sbarcare.

È l'effetto di due decreti dell'aprile 2020<sup>3</sup> che per il periodo di pandemia stabiliscono la non classificabilità dei porti italiani come *Place of Safety* e il ricorso a navi per lo svolgimento del periodo di sorveglianza sanitaria delle persone soccorse in mare o sbarcate autonomamente. Non mancano dubbi circa l'effettiva coerenza di tale scelta con una pronuncia della Corte di cassazione relativa ai divieti d'ingresso, transito e sosta opposti alle imbarcazioni di salvataggio che, in ordine alla definizione di 'porto sicuro', pur in un contesto diverso, aveva ritenuto priva «di tale presupposto, una nave in mare che, oltre a essere in balia degli eventi metereologici avversi, non consente il rispetto dei diritti fondamentali»<sup>4</sup>.

La ragionevole preoccupazione di mettere a rischio la funzionalità dei servizi sanitari dei territori insulari e l'impossibilità di trovare soluzioni alternative per l'applicazione delle misure di quarantena rischiano di avere risvolti di forte intensità sui diritti dei migranti che vedono dilatarsi ancor di più il tratto di frontiera che ora diventa cordone sanitario di verifica e attesa<sup>5</sup>.

A partire dalla metà di aprile 2020 fanno ingresso nella mappatura dei luoghi di

La ragionevole preoccupazione di mettere a rischio la funzionalità dei servizi sanitari dei territori insulari e l'impossibilità di trovare soluzioni alternative per l'applicazione delle misure di quarantena rischiano di avere risvolti di forte intensità sui diritti dei migranti che vedono dilatarsi ancor di più il tratto di frontiera che ora diventa cordone sanitario di verifica e attesa.

2. WHO, *Consideration for quarantine of individuals in the context of containment for coronavirus disease (COVID-19)*. Interim guidance, 19 March 2020.

3. Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministro dell'interno e il Ministro della salute n. 150 del 7 aprile 2020 e Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 1287 del 12 aprile 2020.

4. Cfr. Corte di cassazione, sezione III Penale, sentenza 16 gennaio - 20 febbraio 2020, n. 6626.

5. La definizione è tratta da Donatella Di Cesare, *Virus sovrano?*, Bollati Boringhieri, Torino, 2020, p. 39.



## Nel corso di un anno

restrizione della libertà personale del Garante nazionale i corpi fluttuanti delle imbarcazioni “Raffaele Rubattino”, “Moby Zaza”, “Gnv Azzurra”, “Aurelia” “La Suprema” (queste ultime non più operative), “Gnv Allegra”, “Snav Adriatico”, “Rhapsody”, “Splendid”, “Excellent”, di proprietà delle compagnie di navigazione contrattualizzate dal Ministero dell’interno.

Il Garante nazionale ha evidenziato la problematicità dell’insufficiente informazione sui diritti, sulla durata della misura e sulla destinazione finale dopo lo sbarco e dei relativi percorsi di accoglienza, nonché dell’impossibilità di presentare richiesta di protezione internazionale a bordo della nave, essendo il personale della Croce rossa italiana non competente a riceverla. Tali carenze rischiano di connotare come un tempo vacuo e di incertezza il periodo trascorso a bordo, peraltro sotto la completa responsabilità dello Stato italiano. Un periodo che potrebbe invece divenire tempo prezioso di conoscenza, utile per organizzare adeguati percorsi di protezione e supportare le Autorità nell’assumere decisioni coerenti e pienamente legittime sullo status giuridico dei migranti.

Le società si avvicendano, quindi, nella fornitura delle unità navali; tuttavia, il perno rimane la Croce rossa italiana, responsabile in via esclusiva dell’organizzazione ed erogazione di tutti i servizi assicurati a bordo, di accoglienza, di carattere sanitario, d’informativa, di assistenza alla persona. Una scelta di garanzia che connota la vocazione sanitaria della soluzione adottata, ma che non annulla le preoccupazioni relative al suo impatto sugli altri diritti, non meno fondamentali, delle persone coinvolte.

Per questo, nell’ottica del Garante nazionale, tale soluzione, pur comprensibile, non può costituire un modello per le procedure d’ingresso, replicabile al di fuori del periodo di emergenza epidemiologica: periodo che certamente ha di fatto determinato una diffusa compressione dei diritti e delle libertà personali a tutela della salute pubblica e individuale.

Infatti, pur nella positiva considerazione delle condizioni alloggiative riscontrate a bordo, non comparabili con precedenti sistemazioni provvisorie in *hotspot* superaffollati, il Garante nazionale ha evidenziato la problematicità dell’insufficiente informazione sui diritti, sulla durata della misura e sulla destinazione finale dopo lo sbarco e dei relativi percorsi di accoglienza, nonché dell’impossibilità di presentare richiesta di protezione internazionale a bordo della nave, essendo il personale della Croce rossa italiana non competente a riceverla. Tali carenze rischiano di connotare come un tempo vacuo e di incertezza il periodo trascorso a bordo, peraltro sotto la completa responsabilità dello Stato italiano. Un periodo che potrebbe invece divenire tempo prezioso di conoscenza, utile per organizzare adeguati percorsi di protezione e supportare le Autorità nell’assumere decisioni coerenti e pienamente legittime sullo *status* giuridico dei migranti<sup>6</sup>.

Tre eventi tragici hanno segnato la quarantena su nave, dando prova della difficoltà di rapportarsi con le persone in modo tale da riconoscerne tempesti-

6. La criticità è stata riconosciuta anche dall’Autorità giudiziaria che, sulla base della mancata effettiva possibilità di accesso alla procedura di protezione internazionale, in qualche caso ha annullato i provvedimenti di allontanamento adottati lo stesso giorno dello sbarco dalla nave quarantena.



vamente le fragilità e il passato spesso traumatico: 20 maggio, 15 settembre e 5 ottobre<sup>7</sup>, le date in cui in circostanze e per cause diverse hanno perso la vita tre giovani migranti, di cui due minorenni, sottoposti alla quarantena sanitaria a bordo di una nave. La gravità degli accadimenti, unita alle istanze della società civile organizzata e della Magistratura minorile, ha determinato il Ministero dell'interno a disporre lo scorso ottobre<sup>8</sup> che i posti nelle navi quarantena siano prioritariamente riservati ad adulti e famiglie, con esclusione pertanto dei minori stranieri non accompagnati.

La crisi sanitaria è in corso e lo stato di emergenza tuttora proclamato. Ma l'apparato di misure approntate in questi mesi ha fortemente mutato il contesto di eccezionalità che aveva determinato l'adozione di quei decreti quasi un anno fa, quando l'irruenza dell'ondata pandemica stava mettendo fortemente in crisi la tenuta del sistema istituzionale. Vale allora la pena chiedersi se oggi i tempi siano maturi per una nuova complessiva valutazione della scelta operata e cogliere il monito espresso dalla Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa Dunja Mijatović secondo la quale «lo 'sbarco' su altre navi dovrebbe essere utilizzato solo come misura temporanea [...] e in linea con i principi di proporzionalità, non discriminazione e trasparenza»<sup>9</sup>.

L'apparato di misure approntate in questi mesi ha fortemente mutato il contesto di eccezionalità che aveva determinato l'adozione di quei decreti quasi un anno fa, quando l'irruenza dell'ondata pandemica stava mettendo fortemente in crisi la tenuta del sistema istituzionale. Vale allora la pena chiedersi se oggi i tempi siano maturi per una nuova complessiva valutazione della scelta operata.

7. Un cittadino tunisino muore gettandosi dalla nave "Moby Zaza" ancorata nel punto di fonda assegnato dalla Capitaneria di Porto Empedocle; all'Ospedale di Catania muore Abdallah Said, di 17 anni, dove era stato trasferito a seguito di un periodo di quarantena sulla nave quarantena "GNV Azzurra"; all'Ospedale di Palermo muore Abou Diakite un ragazzo di quindici anni, a seguito di un ricovero d'urgenza, intervenuto dopo un periodo di quarantena sulla nave "GNV Allegra".

8. Circolare 21.10.2020 a firma del Direttore centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo.

9. Dunja Mijatović, Raccomandazione dal titolo *Una richiesta di aiuto per i diritti umani. Il crescente divario nella protezione dei migranti nel Mediterraneo*, marzo 2021.



### 3. Residenze inaccessibili

È trascorso ormai più di un anno dai giorni in cui il Covid-19 si diffondeva nel nostro Paese, ma in modo specifico aggrediva le Case di riposo, le Rsd e le Rsa: ‘oggetti’ strani, queste ultime, per l’opinione pubblica, solo acronimi da sciogliere con difficoltà. Eppure, luoghi significativi per chi ha vissuto da vicino la non autosufficienza di un familiare o di un conoscente ed è abituato a frequentarli come spazi consuetudinari e non nascosti e spesso dimenticati.

Le Residenze sanitarie assistenziali (Rsa) sono state i luoghi dove il virus ha provocato più morti. Una indagine dell’Istituto superiore di sanità – a cui ha contribuito anche il Garante nazionale – ha fornito alcuni dati eloquenti, riportati nella Relazione dello scorso anno. Ma, anche con lo sguardo retrospettivo più acuto che è oggi possibile, resta difficile risalire a un numero certo poiché diversi decessi avvenuti nelle prime settimane della diffusione del virus potrebbero rientrare in tale insieme.

Le Residenze sanitarie assistenziali (Rsa) sono state i luoghi dove il virus ha provocato più morti. Una indagine dell’Istituto superiore di sanità – a cui ha contribuito anche il Garante nazionale – ha fornito alcuni dati eloquenti, riportati nella Relazione dello scorso anno. Ma, anche con lo sguardo retrospettivo più acuto che è oggi possibile, resta difficile risalire a un numero certo poiché diversi decessi avvenuti nelle prime settimane della diffusione del virus potrebbero rientrare in tale insieme.

Lo stesso *lockdown* non ha inciso in tutti i luoghi e nella vita dei singoli in egual misura. La differenza non riguarda soltanto quella evidente tra l’essere ospitato in un luogo strutturalmente ‘altro’ rispetto alla normalità quotidiana e l’essere invece confinato nella propria abitazione. Riguarda anche, all’interno di ciascuna di queste categorie, la differenza relativa alla propria fragilità personale e sociale; non solo ma incide anche sulle differenze di possibilità cognitive e relazionali dovute all’età, a possibili fattori disabilitanti, a possibili difficoltà relazionali. È così che nei Servizi residenziali, il distanziamento tra le persone e l’isolamento per quarantena hanno privato maggiormente gli anziani e le persone con disabilità, dell’opportunità di relazionarsi con altri, compromettendo il complessivo loro ben-essere. Ne è risultata, comunque, pur nei casi in cui la prevenzione dal contagio è stata effettiva, una tutela essenzialmente biologica

della vita, in molti casi nel suo tratto terminale, svincolata da quel concetto ampio della persona e della vita stessa a cui fanno riferimento gli strumenti di tutela dei diritti umani, a livello nazionale e internazionale.

Nella seconda fase della pandemia, il respiro restituito dalla riapertura discrezionale delle aree comuni e delle visite ha permesso solo in un numero limitato di casi, in ritardo e in modo molto disomogeneo, scampoli di socialità ai residenti, offrendo nuove modalità di contatto, di relazione prevalentemente visive e filtrate da strutture che prevenissero la diffusione del contagio.

Uno sguardo critico può interpretare il tutto come paradigma di una difficoltà latente che si accentua quando viene irrobustita da un periodo di per sé difficile e generalizzato. È il paradigma del “confinamento” e del non riconoscimento del diritto all’autodeterminazione possibile, quantunque residuale, in ogni persona, indipendentemente dal limite della possibile estensione del residuo stesso. Nell’ordinarietà dello svolgersi degli eventi, questo difficile riconoscimento può riguardare anche le persone che vedono rispondere alla propria richiesta di maggior sostegno, a causa della non autosufficienza personale, con strutture non di supporto ma di sostituzione della propria possibilità di autodetermi-



nazione fino a giungere in casi limite, all’inserimento in servizi residenziali, a volte centrati su un paradigma diverso: quello dell’assistenza paternalistica e della implicita istituzionalizzazione. In questi casi, l’azione protettiva della legislazione sociale assume il carattere prescrittivo e il luogo dell’ospitalità diviene l’unico in cui la società gli consente di vivere.

Risulta difficile riconoscere in queste situazioni i principi contenuti nell’articolo 19 della Crpd<sup>10</sup>, recante titolo “Vita indipendente e inclusione nella comunità...”, quale «l’uguale diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella comunità, con la stessa libertà di scelta delle altre persone» o anche «la possibilità di scegliere, sulla base di eguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere», così escludendo l’obbligo a vivere «in una particolare sistemazione abitativa» e, quindi, in una condizione di separazione forzata dal resto della comunità.

Nel corso della sua attività di analisi e visita di strutture residenziali di natura assistenziale o sanitaria, il Garante nazionale si è imbattuto più volte in questo travisamento di paradigma, da quanto internazionalmente condiviso a tutela della persona, riconosciuta pur sempre titolare di soggettività incompressibile, a quanto attuato sulla base di un concetto di tutela profondamente sostitutivo della volontà del singolo.

Casi emblematici di questa realtà ‘svelata’ dalla pandemia sono state le vicende di coloro che in occasione di colloquio diretto con il Garante nazionale hanno manifestato in modo consapevole e credibile la propria volontà di non permanere nella residenza che li ospitava e per i quali era evidente che la scelta di collocazione in essa non era stata assunta come misura estrema dopo che altre possibilità di intervento socio-assistenziale e di supporto erano state inutilmente esperite.

Per un caso, il Garante nazionale ha deciso di attuare un approfondimento specifico, rileggendolo come emblematico di una prassi già altre volte riscontrata. Non solo ha avuto colloqui con la persona ed esaminato atti, ma ha anche istituito uno specifico ‘gruppo di esperti’ che hanno avuto modo di esaminare la documentazione e rileggerla con la lente degli obblighi internazionali, e non

Casi emblematici di questa realtà ‘svelata’ dalla pandemia sono state le vicende di coloro che in occasione di colloquio diretto con il Garante nazionale hanno manifestato in modo consapevole e credibile la propria volontà di non permanere nella residenza che li ospitava e per i quali era evidente che la scelta di collocazione in essa non era stata assunta come misura estrema dopo che altre possibilità di intervento socio-assistenziale e di supporto erano state inutilmente esperite.

10. Convenzione Onu sul diritto delle persone con disabilità, articolo 19 - “Vita indipendente e inclusione nella comunità”: «Gli Stati Parti di questa Convenzione riconoscono l’eguale diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella comunità, con la stessa libertà di scelta delle altre persone, e prendono misure efficaci e appropriate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e della piena inclusione e partecipazione all’interno della comunità, anche assicurando che: (a) le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, sulla base di eguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione abitativa; (b) le persone con disabilità abbiano accesso ad una serie di servizi di sostegno domiciliare, residenziale o di comunità, compresa l’assistenza personale necessaria per permettere loro di vivere all’interno della comunità e di inserirsi e impedire che esse siano isolate o vittime di segregazione; (c) i servizi e le strutture comunitarie destinate a tutta la popolazione siano messi a disposizione, su base di eguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adatti ai loro bisogni».



## Nel corso di un anno

con il rischio deformante dello sguardo con cui spesso la collettività dei presunti ‘normali’ si rivolge a coloro che ritiene necessitanti di un particolare paternalistico approccio.

È emerso un quadro di implicita ‘segregazione’ in cui la tutela si spinge a volte a interdire le visite, i contatti con l’esterno, la possibilità di disporre di piccole somme per esigenze personali: tutto consentito solo attraverso il passaggio per l’amministrazione di sostegno, chiamata a svolgere così un ruolo sostitutivo e non di mera assistenza nella cura degli interessi della persona amministrata.

Ne è emerso un quadro di implicita ‘segregazione’ in cui la tutela si spinge a volte a interdire le visite, i contatti con l’esterno, la possibilità di disporre di piccole somme per esigenze personali: tutto consentito solo attraverso il passaggio per l’amministrazione di sostegno, chiamata a svolgere così un ruolo sostitutivo e non di mera assistenza nella cura degli interessi della persona amministrata.

Il protrarsi di una situazione di questo genere – che spesso riguarda inoltre una persona in età fortemente avanzata – rischia di determinare una istituzionalizzazione inaccettabile dell’ultimo tratto della vita, soprattutto quando è contornata da divieti che, in ragione di presunta tutela, isolano la persona da ogni contesto e ne determinano una privazione di fatto della libertà. Si tratta, in questi casi, di disposizioni adottate in assenza sia di una proporzionata modulazione dell’intensità del sostegno necessario a garantire una qualità della vita adeguata ai bisogni della persona, sia di una valutazione del suo migliore interesse nel declinare le discipline di assistenza in suo favore. Soprattutto dell’assenza del riconoscimento dell’esigibilità, anche da parte di una persona disabile o anziana, dei diritti che l’ordinamento assicura. La mancata tutela di questi ultimi è indice dell’impreparazione culturale a promuovere forme di partecipazione alla scelta e di promozione dell’autodeterminazione.

Per questo non coinvolge solo coloro che hanno operato nei singoli casi, ma tutti noi, partecipi in fondo della stessa impreparazione.





## 4. La possibilità di reclamare

Quasi al suo termine, il 2020 ha segnato un cambio di direzione nella tutela delle persone migranti presenti nel nostro Paese che nel decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 hanno visto rafforzate garanzie sostanziali e procedurali, oggi più saldamente ancorate alle Convenzioni internazionali cui l'Italia è vincolata.

Sono molte le novità positive introdotte dal Legislatore in materia di condizione giuridica dello straniero e numerose riguardano la situazione di chi è privato della libertà in forza di un provvedimento di 'detenzione amministrativa'. Tra queste, in particolare, la riduzione dei termini massimi di trattamento per le persone respinte o espulse, l'esplicita previsione di ambienti detentivi adeguati sotto il profilo delle condizioni abitative e igienico-sanitarie, l'accesso all'informazione, la libertà di comunicazione telefonica in tutti i luoghi adibiti all'applicazione di misure restrittive rappresentano senza dubbio passi importanti di un processo di riforma tanto atteso quanto necessario.

Anche questa volta, tuttavia, si è proceduto per addizione senza una riorganizzazione sistematica della materia che, come indicato nel parere che il Garante nazionale ha espresso nell'ambito dell'*iter* di conversione del provvedimento governativo, continua a essere frammentata, in parte lacunosa e pertanto esposta al rischio di un elevato grado di informalità delle prassi adottate nelle varie strutture.

Tra le novità più rilevanti che investono direttamente i compiti del Garante nazionale vi è l'introduzione del meccanismo di reclamo che le persone trattate possono rivolgere ai diversi Garanti per contestare le modalità esecutive della misura restrittiva<sup>11</sup>.

La Relazione dello scorso anno aveva messo al centro le persone, la loro possibilità di espressione e la loro connotazione come soggetti titolari di diritti e doveri nei vari contesti di privazione della libertà su cui il Garante vigila. Nell'anno appena trascorso l'immagine afasica che ritraeva i cittadini stranieri trattenuti si è animata e ha recuperato una, seppur indiretta, parola: il Legislatore ha rotto il silenzio dando voce alle istanze di coloro che varcano la soglia dei luoghi di detenzione amministrativa, che ora hanno la possibilità di auto-

Tra le novità più rilevanti che investono direttamente i compiti del Garante nazionale vi è l'introduzione del meccanismo di reclamo che le persone trattate possono rivolgere ai diversi Garanti per contestare le modalità esecutive della misura restrittiva.

11. A tal fine il Legislatore è intervenuto sia sul Testo unico sull'immigrazione, sia sulla legge istitutiva del Garante nazionale inserendo le seguenti disposizioni:

«Lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale». (articolo 14 T.U. Imm., comma 2-*bis*)

«Il Garante nazionale [...] formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dai soggetti trattenuti nelle strutture di cui alla lettera e). L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni». (articolo 7, comma 5 f-*bis* decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146).



## Nel corso di un anno

determinarsi rispetto alla tutela della propria dignità e delle condizioni di vita patite all'interno delle strutture.

Vale la pena ripercorrere le tappe del percorso che ha condotto all'introduzione di questa garanzia fondamentale, stabilita da numerosi strumenti internazionali<sup>12</sup> e in relazione alla quale l'Italia era stata condannata dalla Corte Edu nel caso *Khlaifia e altri c. Italia*<sup>13</sup>.

Come noto, la Grande Camera, nella sentenza del 15 dicembre 2016, ha riscontrato la violazione dell'articolo 5 Cedu, nei commi 1, 2 e 4, in relazione al trattenimento privo di base legale e di garanzie di tre cittadini tunisini nel Centro di Lampedusa e in alcune navi, nonché la violazione dell'articolo 13 Cedu<sup>14</sup>, con riferimento all'articolo 3 «in ragione dell'assoluta mancanza di alcun organo cui i migranti avrebbero potuto indirizzare doglianze relative alle condizioni del trattenimento». Malgrado, nel caso concreto, la Corte non abbia rilevato modalità restrittive tali da configurare trattamenti inumani o degradanti, la serietà delle questioni sollevate dagli istanti richiedeva comunque – così ha affermato – la presenza di una procedura e di un'autorità chiamata a esaminarle.

Si è aperta così la procedura di verifica dell'esecuzione della sentenza, che nel sistema della Convenzione implica non solo l'assunzione di misure individuali atte a interrompere la violazione e a compensare il ricorrente, ma anche l'adozione di misure generali idonee a prevenire la reiterazione delle infrazioni accertate e superare i problemi strutturali riscontrati.

Il neonato dispositivo nasce quindi anche dalla necessità di adempiere alla richiesta della sentenza relative alla previsione di un rimedio effettivo rispetto alle condizioni di trattenimento. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, deputato al controllo sull'esecuzione della sentenza, in particolare, nella sessione del 12-14 marzo 2019, ha espresso sostanziale insoddisfazione rispetto alle risposte fino ad allora fornite dal Governo nei piani di attuazione presentati. Ha rilevato la persistente mancanza di uno strumento efficace che desse la possibilità ai migranti di reclamare avverso le condizioni di trattenimento nei 'punti di crisi' – gli *hotspot* – e, se necessario, di ottenere un equo indennizzo, invitando altresì le Autorità a sanare rapidamente questa carenza.

12. In ambito di *soft law*:

*Nelson Mandela Rules* - Standard minimi per il trattamento penitenziario, Assemblea delle Nazioni Unite, 19 dicembre 2015, regole 54 – 57: <https://undocs.org/A/RES/70/175>;

*Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment*, Assemblea delle Nazioni Unite, 19 dicembre 1988, principio 33: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/bodyprinciples.pdf>;

*Regole penitenziarie europee*, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 11 gennaio 2006 e aggiornamento 1 luglio 2020, regola 70: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809ce581](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ce581);  
*Standard*, Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (Cpt);

*27th General Report of the Cpt*: <https://rm.coe.int/16807bc1cf>.

13. Corte Edu, Grande Camera, sentenza del 15 dicembre 2016 relativo al caso 16483/12.

14. L'articolo 13 Cedu obbliga gli Stati parte a prevedere nei rispettivi ordinamenti vie di ricorso interne per la difesa dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione.



Nella analoga sessione del marzo 2021, il Governo italiano ha illustrato il nuovo meccanismo di reclamo. Il Comitato, pur riconoscendo che l'introduzione della facoltà di reclamo rappresenta un passo importante per il rafforzamento dei diritti delle persone migranti private della libertà, si è riservato di decidere circa la congruenza di tale misura con quanto richiesto nella propria sessione di dicembre prossimo, sia per avere un quadro più chiaro dell'impatto delle riforme introdotte con il decreto-legge, sia per avere chiarimenti circa la componente compensativa che ogni sistema di reclami deve avere.

Lo strumento recentemente introdotto è infatti un rimedio di carattere preventivo che attribuisce al Garante nazionale il potere di interrompere/inibire la condotta dell'Amministrazione<sup>15</sup>, attraverso la formulazione di un'apposita Raccomandazione con effetto sulla situazione oggetto del reclamo. La Raccomandazione ha altresì il valore di costruzione di standard da assumere a sistema per il superamento generale delle criticità rilevate. Certamente, lascia aperto l'ambito della compensazione per chi tale violazione ha già subito.

Nell'attesa che l'organo di controllo sciogla la propria riserva rispetto alla tenuta complessiva degli strumenti disponibili nel nostro sistema giuridico, il Garante nazionale sta delineando modalità operative e procedure di funzionamento in grado di garantire la più ampia effettività alla nuova previsione normativa, in linea con la giurisprudenza della Corte Edu in materia. Il tema apre a quello dell'informazione circa la nuova procedura in una lingua e con modalità comprensibili a chi la riceve o con supporto di tipo linguistico, dell'accesso a effettiva possibilità di scrittura, oggi non assicurata, della predisposizione di modalità di invio sicure e celeri e della necessaria riservatezza di tale comunicazione con i Garanti.

Nell'attesa che l'organo di controllo sciogla la propria riserva rispetto alla tenuta complessiva degli strumenti disponibili nel nostro sistema giuridico, il Garante nazionale sta delineando modalità operative e procedure di funzionamento in grado di garantire la più ampia effettività alla nuova previsione normativa, in linea con la giurisprudenza della Corte Edu in materia.

15. «Quanto alla o alle vie di ricorso interne da adottare per far fronte al problema sistemico riconosciuto nella presente causa, la Corte rammenta che, in materia di condizioni detentive, i rimedi «preventivi» e quelli di natura «compensativa» devono coesistere in modo complementare. Così, quando un ricorrente sia detenuto in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti. Inoltre, chiunque abbia subito una detenzione lesiva della propria dignità deve potere ottenere una riparazione per la violazione subita (*Benediktov c. Russia*, [...] § 29; e *Ananyev e altri*, [...], §§ 97-98 e 210-240.)» [sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*]: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-116248>



### 5. Ordine dentro, ordine fuori

Nel marzo 2020, come è noto, in molti Istituti penitenziari erano scoppiate delle manifestazioni di protesta, in alcuni casi degenerate in vere e proprie rivolte, talvolta con tragiche conseguenze in termini di morti, feriti, evasioni e danni alle strutture. La gravità di talune circostanze aveva spinto qualche direttore a richiedere, sulla base dell'articolo 93 del Dpr 230/2000<sup>16</sup>, l'intervento di altre Forze di Polizia oltre all'impiego della penitenziaria.

È proprio a partire da tali fatti che si è avviata una riflessione volta a definire ciò che, evidentemente, appariva non chiaro né ben delineato, rispetto a ruoli e responsabilità dei diversi attori in questi casi. Una riflessione che, pur riguardando un nodo centrale di responsabilità in presenza di situazioni particolarmente critiche, non si è sviluppata adeguatamente all'interno della complessiva Amministrazione penitenziaria, rimanendo ristretta all'interno di un tavolo di lavoro che ha visto la partecipazione soltanto di un ristretto punto di vista. Da qui perplessità e stupore nel prendere atto di *Linee guida* per gli interventi in caso di disordini in carcere inviate il 29 gennaio 2021 dal Capo della Polizia allo stesso Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria; successivamente da questa diramate ai diversi livelli territoriali. Qualche riunione organizzata in Prefettura era stata intanto convocata con la presenza di dirigenti penitenziari.

L'obiettivo esplicito delle *Linee guida* è «rispondere all'esigenza di un più ampio, integrato e pianificato coinvolgimento tecnico-operativo di tutti i soggetti istituzionali deputati a garantire la sicurezza sia all'interno, sia all'esterno degli Istituti penitenziari, con l'impiego, ove necessario, anche delle Polizie locali e delle strutture destinate al soccorso pubblico».

L'obiettivo esplicito delle *Linee guida* è «rispondere all'esigenza di un più ampio, integrato e pianificato coinvolgimento tecnico-operativo di tutti i soggetti istituzionali deputati a garantire la sicurezza sia all'interno, sia all'esterno degli Istituti penitenziari, con l'impiego, ove necessario, anche delle Polizie locali e delle strutture destinate al soccorso pubblico»<sup>17</sup>.

Il nodo innegabile della questione assume una duplice connotazione: la necessità di non modulare interventi di ripristino d'ordine all'interno di situazioni chiuse e di peculiare interconnessione secondo gli schemi utilizzati in contesti aperti e di diversa densità fisica e relazionale, parallelamente la definizione di una corretta relazione tra chi ha, e deve avere, la responsabilità complessiva di un Istituto e chi in esso interviene in modo eccezionale, pur assumendo importanti compiti nel corso di un'operazione.

16. Dpr 30 giugno 2000, n. 230, articolo 93: «Qualora si verificano disordini collettivi con manifestazioni di violenza o tali da far ritenere che possano degenerare in manifestazioni di violenza, il direttore dell'istituto, che non sia in grado di intervenire efficacemente con il personale a disposizione, richiede l'intervento della Polizia di Stato e delle Forze armate in servizio di pubblica sicurezza secondo le disposizioni vigenti, informandone immediatamente il magistrato di sorveglianza, il provveditore regionale, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Prefetto».

17. Dipartimento della pubblica sicurezza, *Linee guida per la pianificazione provinciale degli interventi a seguito di manifestazioni di protesta e disordini negli Istituti penitenziari*.



Le *Linee guida* risolvono solo unilateralmente tali difficili nodi, peraltro reciprocamente dialoganti. Stabiliscono, infatti, che, in tali casi sia attribuita «al Questore la responsabilità tecnico-operativa della gestione dell'evento critico, quale Autorità di P.S. deputata al mantenimento dell'ordine pubblico». Qui, il secondo dei temi – entrambi a parere del Garante nazionale irrisolti dalle indicazioni prodotte – si presenta nel contrasto di tale previsione con quella del primo comma dell'articolo 2 del citato Dpr che attribuisce in via generale al direttore la responsabilità del mantenimento della sicurezza. Una funzione e una responsabilità che non sono intaccate dalla necessità di rivolgersi anche ad altre Forze di polizia secondo quanto previsto dall'articolo 93 dello stesso testo normativo. Il primo ne consegue anche nel rischio di una gestione che non si inserisca armonicamente nelle dinamiche di chi conosce l'Istituto e le persone e che continuerà a doverne gestire relazioni e tensioni dopo l'intervento, senza tralasciare l'ovvia osservazione della sostanziale differenza delle modalità operative per l'ordine all'interno e per l'ordine nella piazza.

Sulla stessa linea sono anche le *Regole penitenziarie europee*<sup>18</sup>. La Regola n. 71 recita: «Gli istituti penitenziari devono essere posti sotto la responsabilità di autorità pubbliche ed essere separati dall'esercito, dalla polizia e dai servizi di indagine penale». Stessa impostazione nella Raccomandazione del *Codice europeo di etica della Polizia* che ha sottolineato la necessità di mantenere «una netta distinzione tra il ruolo della polizia e quello del sistema giudiziario, del pubblico ministero e del sistema penitenziario»<sup>19</sup>.

Certamente, occorre evitare una logica di impostazione di interventi monodirezionati e disattenti alla pluralità dei punti di vista necessari, pur in situazioni di emergenza, in un luogo così peculiare, quale è il carcere. Occorre saper fare confluire elementi di conoscenza interna con la necessità di rassicurazione esterna rispetto a situazioni che possono sfuggire alla razionale gestione degli eventi e coinvolgere anche l'opinione pubblica e il territorio. Proprio tale pluralità è garanzia di effettività, efficacia e proporzionalità dell'intervento; ma, anche sotto questo aspetto, la responsabilità ultima di chi guida e dirige nella normalità è essenziale. Questa è la funzione del direttore dell'Istituto cui peraltro la norma primaria affida anche la responsabilità del ricorso alle armi<sup>20</sup>. Sarà quindi possibile aprire un confronto – questa volta meno asfittico di un tavolo di pochi – per definire ruoli, funzioni e coordinamento in queste operazioni e, soprattutto, per saperle configurare nella loro specificità dello svolgersi all'interno di un mondo ristretto dove la presenza delle persone non è episodica e la cui ordinarietà si basa anche sulla capacità di non infrangere il tessuto relazionale.

In questa prospettiva anche gli incontri avviati nelle Prefetture vanno letti come momenti positivi di dialogo e di sviluppo di conoscenze utili a gestire eventuali situazioni di grave difficoltà. Il loro avvio, seppure determinato da un *incipit* che lascia perplessi, può così essere uno strumento di avanzamento e non di delega ad altri di responsabilità.

18. *Regole penitenziarie europee*, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 11 gennaio 2006 e aggiornamento 1 luglio 2020, regola 71.

19. Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2001)10, Codice europeo di etica della polizia del 19 settembre 2001.

20. Articolo 41, comma 4 della legge 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà* (Ordinamento penitenziario).



### 7. Npm per legge

Si tratta di un punto di arrivo non poco significativo. Per più d'un motivo. Ripercorriamo le tappe principali di tale approdo normativo che segna il primo quinquennio del mandato – esteso eccezionalmente d'un biennio per ragioni in parte connesse alla pandemia e in parte dovute alla sensibilità del Legislatore nel riconoscere le difficoltà operative d'un avviamento laborioso<sup>21</sup> – dell'Autorità indipendente di garanzia.

Quando nell'inverno del 2013, l'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146<sup>22</sup> istituiva il Garante nazionale – all'interno dell'apparato di disposizioni che costituivano l'*action plan* dell'Italia predisposto a seguito della nota sentenza della Corte di Strasburgo nel caso *Torreggiani e altri c. Italia* – il nostro Paese non aveva ancora esplicitato la volontà di designare il proprio *National preventive mechanism* (Npm) in base al Protocollo Onu sulla prevenzione della tortura (Opcat). Eppure l'Opcat era già entrato in vigore per l'Italia sin dal 3 maggio 2013. È da considerare però che il Protocollo dava tempo al nostro Paese fino al 3 maggio dell'anno successivo. Quello che talvolta si dice valga per gli inglesi, evidentemente, non vale solo per loro<sup>23</sup>, se è vero che l'Italia comunicava alle Nazioni Unite la designazione del proprio Npm solo all'ultimo momento, il 25 aprile del 2014, con una *note verbale* della rappresentanza diplomatica a Ginevra.

La configurazione del Meccanismo preventivo italiano teneva conto della conformazione e della divisione amministrativa del Paese, nonché della preesistenza di taluni Garanti territoriali delle persone private della libertà. L'Italia comunicava infatti che il proprio Npm sarebbe consistito in un sistema reticolare, con il Garante nazionale a coordinare i vari Garanti territoriali, laddove esistenti. Questi avrebbero dovuto interagire con i corrispondenti livelli di Amministrazione territoriale, mentre al Garante nazionale sarebbe stato riservato il potere di raccomandazione rispetto alle Amministrazioni centrali. Una soluzione flessibile in cui un intero sistema di organismi di garanzia veniva designato come Npm e il cui cardine era il neoistituito Garante nazionale, unico elemento fisso in una struttura a geografia variabile.

Ebbene, nei primi quattro anni di attività sono emerse non poche né poco significative criticità rispetto a un sistema così congegnato. Già in precedenti Relazioni al Parlamento il Garante nazionale aveva rilevato «la disomogeneità normativa delle fonti istitutive dei Garanti territoriali, l'emanazione da 'diversi enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni', 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*

21. Nella *Relazione illustrativa* al disegno di legge C. n. 2727 recante Conversione in legge del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, si legge a p. 19 il riferimento alla «natura fondativa del primo insediamento del Garante».

22. Decreto convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10.

23. M. Hastings, nel suo libro su Winston Churchill (*Finest Years: Churchill as Warlord, 1940-45*, London, 2009) osserva che «[l]a mente di un inglese lavora al meglio quando è quasi troppo tardi». Così Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir, *Scarcity. Perché avere poco significa tanto*, Feltrinelli, Milano, 2014, pp. 31 ss.



internazionali fissati dal Opcat; infine, una difficoltà di fondo dei Garanti – quali espressione di enti territoriali autonomi – a consentire un coordinamento compiuto e pieno da parte di una *Authority* statale»<sup>24</sup>. Stesse obiezioni erano state prospettate dall'organo di controllo di Ginevra che monitora l'implementazione del *Meccanismi* introdotti dall'Opcat negli Stati parti del Protocollo. Ciò nondimeno si riconosceva che i Garanti territoriali rappresentavano 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. Tale assetto, in parte condiviso anche da una certa giurisprudenza di merito<sup>25</sup>, portava il Presidente del Garante nazionale a valutare positivamente l'esperienza ancora informale che si stava sperimentando e ad auspicare che una legge di regolazione del sistema avvenisse a valle di tale esperienza una volta che questa si fosse consolidata perché «se la legge viene a monte (cioè prima) rispetto alla costruzione di rete il rischio è che poi ci si debba attenere *perinde ac cadaver* a quel che il legislatore disporrà»<sup>26</sup>.

Esercitando il potere di sottoposizione di «proposte e osservazioni», attribuito dall'articolo 19 paragrafo 1 lettera c dell'Opcat, il Garante nazionale, preso atto delle criticità descritte ma anche delle potenzialità di un sistema 'rizomatico', auspicava un intervento del Legislatore con norma di rango primario che fosse nel senso di «confermare» la «designazione del Garante nazionale come *Meccanismo di prevenzione* italiano cui si applica il Protocollo opzionale» consentendogli «quando sia necessario, la possibilità di delegare specifici poteri ai singoli Garanti»<sup>27</sup>.

Nei primi quattro anni di attività sono emerse non poche né poco significative criticità rispetto a un sistema così congegnato. Già in precedenti Relazioni al Parlamento il Garante nazionale aveva rilevato «la disomogeneità normativa delle fonti istitutive dei Garanti territoriali, l'emanazione da 'diversi enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni', 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 dal Opcat; infine, una difficoltà di fondo dei Garanti – quali espressione di enti territoriali autonomi – a consentire un coordinamento compiuto e pieno da parte di una *Authority* statale».

24. Si veda la *Relazione al Parlamento 2020*, par. 42, pp. 282 ss.

25. Si veda per esempio la sentenza 20 aprile 2018 del Tribunale di sorveglianza di Roma, n. 2017/4774, la cui motivazione «in sostanza dice: la materia penitenziaria è riservata alla legge statale ex art. 117 lett. l) Cost.; i Garanti dei detenuti nascono invece in sede locale e sono disciplinati in modo "non lineare"; [...] nel 2013/2014 una norma di rango primario prevede il Garante Nazionale in attuazione del Protocollo ONU del 2012 "con prerogative, guarentigie, dotazioni, indennità e garanzie di indipendenza particolarmente elevate e pregnanti" e "uno dei più alti livelli di garanzia per un nomina pubblica non elettiva"; [...] i Garanti subnazionali invece, non hanno una statuto legislativo nazionale, per cui "non esiste una legislazione statale e primaria che individui le minime caratteristiche, guarentigie e principi fondamentali in ordine alla nomina dei Garanti territoriali e ne disegni, sia pure in termini essenziali, lo *status*. Allo stato attuale della normativa qualsiasi Comune, [...] "può istituire un Garante per i detenuti e nominarne del tutto discrezionalmente il titolare, aprendogli l'accesso alle prerogative disegnate nell'ordinamento penitenziario, senza che necessariamente questo offra di per sé alcuna garanzia di autorevolezza concreta, di affidabilità e di indipendenza". Insomma "il Legislatore su questo tema non ha fatto scelte consapevoli e non ha avuto una visione complessiva delle questioni. E questo è un problema". Tali argomentazioni sono state condivise a più livelli – anche se esiste un filone giurisprudenziale che ragiona in modo opposto – e se attecchiranno la prospettiva d'una riformulazione legislativa del sistema dei Garanti non sarà remota». Cfr. A. Albano, *Il sistema Npm italiano*, in <https://garantedetenuti.consiglio.puglia.it/>

26. *Ibidem*.

27. Così la *Relazione al Parlamento 2020*, par. 42, p. 284.



## Nel corso di un anno

Tale soluzione presentava la possibilità di preservare la raggiunta solidità e credibilità del Npm italiano, soprattutto a livello sovranazionale, «di potenziare il ruolo effettivo» degli organismi di garanzia territoriali «nel rispetto delle autonomie locali, salvaguardando un'armonia di sistema e distendendo una volta per tutte le relazioni fra Garanti»<sup>28</sup>.

Le riflessioni così sviluppate sono state tenute in considerazione dal Legislatore nel delineare la soluzione adottata con decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130<sup>29</sup>. Infatti, il nuovo comma 1 dell'articolo 7 della legge istitutiva afferma che «il Garante nazionale opera quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottato il 18 dicembre 2002 con Risoluzione A/RES/57/199 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195, ed esercita i poteri, gode delle garanzie e adempie gli obblighi di cui agli articoli 4 e da 17 a 23 del predetto Protocollo».

L'interpolazione normativa continua nel nuovo comma 5.1, in base al quale il Garante nazionale è investito dei poteri di delega, ai Garanti territoriali negli ambiti di privazione della libertà relativi alle persone migranti e alla salute<sup>30</sup>.

La previsione del *Meccanismo nazionale di prevenzione* in una norma di rango primario è stata da sempre l'auspicio delle Nazioni Unite, argomentato ed espresso nell'articolo 19 dell'Opcat. L'Italia è così tra i non molti Stati che hanno adempiuto completamente a tale richiesta e di questo va dato atto al Parlamento. Ora si tratta di renderla pienamente effettiva. Questo lo sforzo attuale, il cui risultato sarà valutabile in progresso di tempo.

La previsione del *Meccanismo nazionale di prevenzione* in una norma di rango primario è stata da sempre l'auspicio delle Nazioni Unite, argomentato ed espresso nell'articolo 19 dell'Opcat. L'Italia è così tra i non molti Stati che hanno adempiuto completamente a tale richiesta e di questo va dato atto al Parlamento. Ora si tratta di renderla pienamente effettiva. Questo lo sforzo attuale, il cui risultato sarà valutabile in progresso di tempo.

28. *Ibidem*.

29. Decreto convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173.

30. Conviene avere presente anche il testo del nuovo articolo 7 comma 5.1 della legge istitutiva, secondo cui il «Garante nazionale può delegare i garanti territoriali per l'esercizio delle proprie funzioni relativamente alle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, alle comunità terapeutiche e di accoglienza, per adulti e per minori, nonché alle strutture di cui alla lettera e) del comma 5, quando particolari circostanze lo richiedano. La delega ha una durata massima di sei mesi». In proposito, si rinvia alla voce *Delega*, in questa stessa *Relazione*.





## 8. Ridarsi un nome

È noto il brocardo latino ‘*nomina sunt consequentia rerum*’ ripreso da Dante nella *Vita Nuova*<sup>31</sup> per esprimere la convinzione che i nomi rivelano l’essenza o alcune qualità della cosa o della persona denominata. Anche presso i Romani vi era la credenza che nel nome della persona fosse indicato il suo destino, ma già tra alcuni popoli più antichi si credeva nella forte valenza evocativa della parola, quasi racchiudesse l’anima della persona.

In generale, i nomi di persone o cose hanno sempre avuto una grande importanza, un’importanza connessa a quella più comunemente riconosciuta al linguaggio nella cultura di un popolo.

La relazione tra pensiero e parola, infatti, è strettissima e percorre la storia del cammino umano. E, in questa prospettiva, il *nome* è la parola per eccellenza. Nella Bibbia Dio dà all’uomo il compito di significare le cose con i nomi e ancora oggi alcuni filosofi affermano che il mondo è in quanto formato dall’uomo nella sua mente quando, appunto, dà un nome – vale a dire un significato – alle cose.

Non appaia ultronea questa breve riflessione sul nome delle cose perché la connessione tra parole e significato apre l’orizzonte a vaste tematiche del tutto attuali. Non ultima quella relativa alla denominazione di questa Autorità garante.

Se, infatti, il noto articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 ha istituito il «Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale», l’articolo 13 del decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 ne ha modificato il nome, sopprimendo le parole «detenute o», coerentemente con la pluralità dei compiti svolti dall’Istituzione stessa e superando il rischio che essa rimanga fortemente ancorata a uno solo degli ambiti della sua azione, quello appunto della, pur importante e rilevante, detenzione penale.

Ma l’ampiezza semantica dell’espressione «persone private della libertà personale» non porta solo al riconoscimento dell’estensione del mandato del Garante nazionale rispetto alle diverse e differenziate aree di intervento. Essa apre anche a una riflessione sul confine tra i concetti di *limitazione*, *restrizione* e *privazione* della libertà, essendo quest’ultimo termine il ‘*nomen*’ a cui fare riferimento per cogliere l’essenza del compito del Garante nazionale.

Si tratta di un confine labile, quello tra limitazione e privazione, soprattutto

Ma l’ampiezza semantica dell’espressione «persone private della libertà personale» non porta solo al riconoscimento dell’estensione del mandato del Garante nazionale rispetto alle diverse e differenziate aree di intervento. Essa apre anche a una riflessione sul confine tra i concetti di *limitazione*, *restrizione* e *privazione* della libertà, essendo quest’ultimo termine il ‘*nomen*’ a cui fare riferimento per cogliere l’essenza del compito del Garante nazionale.

31. Vita Nuova XIII, 4: «Con ciò sia cosa che li nomi seguitino le nominate cose, sì come è scritto “*Nomina sunt consequentia rerum*”». Dante si rifà al passo delle Istituzioni, II, 7,3, di Giustiniano: «*nos...consequentia nomina rebus esse studentes*» [«noi...cercando di far sì che i nomi corrispondano alle cose...»].



## Nel corso di un anno

quando si misura con termini e concetti ambigui e scivolosi, come quelli di *trattenimento*, locali *idonei*, *hotspot* o con situazioni come quelle di navi di salvataggio trasformate in ‘isole galleggianti’ da cui non si può sbarcare, strutture residenziali per persone non autosufficienti che da luogo di accoglienza e sostegno diventano luoghi in cui le persone rischiano di perdere progressivamente possibilità di decidere della propria vita e di autodeterminarsi.

Il confine tra limitazione, restrizione e privazione della libertà è questione complessa su cui si è pronunciata diverse volte la Corte europea dei diritti dell’uomo, come nella spesso citata sentenza nel caso *Khlaifia e altri c. Italia* in cui la Corte ha definito inammissibile ogni forma di privazione della libertà personale *de facto* sottratta al controllo dell’Autorità giudiziaria. E ancora, più di recente, la Grande Camera ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui la differenza tra privazione e mera libertà di movimento non è qualitativa, bensì quantitativa, attenendo al grado e all’intensità del vincolo. Pertanto, il relativo accertamento – ha detto la Corte – deve essere effettuato caso per caso, tenendo conto di una serie di elementi da valutare cumulativamente, che attengono al tipo di misura adottata, alla sua durata, ai suoi effetti, e alle modalità dell’esecuzione.

Il confine tra limitazione, restrizione e privazione della libertà è questione complessa su cui si è pronunciata diverse volte la Corte europea dei diritti dell’uomo, come nella spesso citata sentenza nel caso *Khlaifia e altri c. Italia*<sup>32</sup> in cui la Corte ha definito inammissibile ogni forma di privazione della libertà personale *de facto* sottratta al controllo dell’Autorità giudiziaria. E ancora, più di recente<sup>33</sup>, la Grande Camera ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui la differenza tra privazione e mera libertà di movimento non è qualitativa, bensì quantitativa, attenendo al grado e all’intensità del vincolo. Pertanto, il relativo accertamento – ha detto la Corte – deve essere effettuato caso per caso, tenendo conto di una serie di elementi da valutare cumulativamente, che attengono al tipo di misura adottata, alla sua durata, ai suoi effetti, e alle modalità dell’esecuzione.

Anche la Corte di cassazione ritiene integrata la condotta tipica non solo a fronte di una privazione in senso assoluto della libertà di movimento, bensì in tutte le situazioni in cui la libertà di azione risulti significativamente limitata, anche per un breve frangente temporale<sup>34</sup>. Inoltre, la stessa Corte di legittimità non richiede che la limitazione sia obiettivamente insuperabile, essendo sufficienti attività intimidatorie o l’apprestamento di misure dirette a impedire o scoraggiare l’allontanamento, se non attraverso iniziative imprudenti e pericolose per la propria persona<sup>35</sup>.

La Relazione illustrativa della legge di conversione del decreto che ha modificato il nome del Garante nazionale, nel dare atto dell’esistenza di queste situazioni, specifica che l’intervento sulla denominazione del Garante nazionale si è imposto al fine di rendere evocativa ogni situazione riconducibile alla privazione della libertà, senza che, a seguito di un linguaggio non del tutto adeguato, si percepisca che le ulteriori forme di privazione della libertà risultino riconducibili anch’esse alla ‘detenzione’. Ciò vale in tutti quei casi dove, al di là delle classificazioni istituzionali, si inneschi di fatto, nella quotidianità della vita, una

32. Corte Edu, Grande Camera sentenza del 15 dicembre 2016 relativa al caso 16483/12.

33. Corte Edu, Grande Camera sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C 924/19 e C 925/19 PPU (FMS e FNZ) e *European court of human rights, Grand Chamber*, 21 novembre 2019, relativa al caso n. 47287/15, 14 marzo 2017 *Ilias e Ahmed c. Ungheria*.

34. Corte cassazione sezione penale, 17 aprile 2013, n. 19548 (relativa ad un sequestro a bordo di un’automobile durato pochi minuti).

35. Corte cassazione sezione penale, 10 gennaio 2019, n. 11634.



situazione di privazione della libertà. E su ognuna di esse ricade il mandato dell’Autorità, esercitato tramite le visite di monitoraggio.

Il combinato disposto dei due articoli relativi al Garante nazionale, introdotti dal recente decreto-legge n. 130 che ne modificano il nome e che gli assegnano la funzione di *Meccanismo nazionale di prevenzione* ai sensi dell’Opcat, vanno letti come un riconoscimento di una prospettiva e di una azione del Garante stesso tesa verso una concezione della privazione della libertà personale, i cui limiti e confini appaiono più ampi proprio in considerazione di tali riflessioni e maggiormente in linea con lo spirito delle Carte fondamentali degli Stati di diritto.



Lungi dal proprio ramo:  
povera foglia frate,  
dove vai tu? - Dal faggio  
la doveo nacqui, mi divise il vento:  
Esso, tornando, a volo  
dal bosco alla campagna,  
dalla valle mi porta alla montagna.  
Seco perpetuamente  
vo pellegrina, e tutto l'altro ignoro:  
Vo dove ogni altra cosa,  
dove naturalmente  
va la foglia di rosa,  
e la foglia d'alloro.

Giacomo Leopardi  
*Imitazione*

Parole  
e norme





*Il rapporto tra la scienza del diritto e la giurisprudenza si snoda indubbiamente attorno alle considerazioni sul linguaggio in cui una norma fissa un concetto e sulle relative connessioni che legano tra loro espressioni linguistiche. È innanzitutto la parola a fissare la relazione tra realtà e concettualizzazione, secondo un legame che per potersi riflettere in modo tale da regolare comportamenti deve essere generativo: infatti dalla concretezza del reale deve svilupparsi verso un'astrazione che sia però in grado di ritornare a una pluralità di realtà simili, in ciò evidenziando la sua connotazione estensiva e non meramente astratta. Sono poi i legami logici e linguistici tra le parole a costituire un sistema, a partire da principi che, come in un sistema assiomatico, sono anch'essi delle costruzioni linguistiche non ambigue.*

*Proprio per questo il linguaggio delle norme è importante. Non perché non preveda il fondamentale ruolo dell'interpretazione. Al contrario, l'interpretazione è parte essenziale del lavoro del giurista e costituisce l'altro elemento connotativo di un sistema ordinamentale. L'interpretazione giuridica costituisce sempre il carattere evolutivo di un sistema normativo, finendo col modificare anche il significato di un testo legislativo. Si pensi al classico esempio di una norma che definisca l'oltraggio al pudore e all'incidenza che ha nella sua interpretazione il mutamento sociale intercorso tra quando la norma è stata scritta e quando venga in un contesto storico specifico applicata; fino a modificare l'ipotesi che aveva tratto dal reale proprio quel concetto di 'offesa del pudore' che ne aveva determinato la formulazione.*

*L'interpretazione ha la forza di completamento fattuale del linguaggio di una norma non quello della sua possibile negazione o della sostituzione delle lacune linguistiche con cui essa è formulata. Interpretare non è sanare l'inconsistenza linguistica, bensì consolidare la sua potenzialità generativa.*

*A partire da queste riflessioni abbiamo esaminato – e le proponiamo come tema di riflessione – 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.*

*Così, è emersa la necessità di trovare un equilibrio tra il rigore logico linguistico della scienza giuridica e delle norme a cui richiamava Norberto Bobbio sin dal suo antico e noto saggio *Scienza del diritto e analisi del linguaggio* 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 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, come già detto, 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.*



## Parole e norme

*Per questo, il filo conduttore di questa Relazione è la riflessione sulle parole che vengono usate nelle norme che regolano in settori diversi – in Convenzioni internazionali o in leggi nazionali – la privazione della libertà personale. 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.*

*A queste prime riflessioni, affidate volutamente ad autori esterni al Garante nazionale, segue uno schematico glossario di verbi, sostantivi, aggettivi, preposizioni utilizzate in testi normativi attuali riferiti all’area di azione del Garante, per ciascuno dei quali si vuole indicare una specifica riflessione o proporre un’analisi critica.*

*Nelle Relazioni degli anni precedenti i ‘fili conduttori’ sono stati rispettivamente, quello delle parole con cui i mezzi d’informazione e, più in generale, il linguaggio comune descrivono la privazione della libertà; quello dei luoghi specifici dove essa si attua e quello delle specificità soggettive di chi a tale misura è sottoposto. Il ‘filo’ di questa Relazione è invece riassumibile nelle parole che normativamente ne definiscono necessità, modalità esecutive e strumenti di controllo. Sempre nell’ottica di contribuire alla costruzione di un linguaggio normativo adeguato alla problematicità di ciò che esso si proponga di regolare.*





## 8. Le parole

di Marino Sinibaldi

Per James Hillman le parole possono «modificare la realtà; far esistere e far cessare di esistere; plasmare e modificare la struttura e l'essenza del reale»<sup>1</sup>. Questa loro potenza è entusiasmante ma devastante e implica una grande responsabilità. Perché una parola può uccidere (più di una spada, diceva il testo evangelico) ma alle parole capita anche di essere uccise. Quello della lingua è un campo nel quale la pena di morte non è mai stata abolita. Chi uccide le parole? Anzitutto il divieto, qualunque forma di censura che, proibendole, le cancelli e attraverso questa obliterazione punti a controllare il pensiero. La Neolingua che Orwell inventò (o profetizzò?) in 1984 che per prima cosa semplificava il linguaggio riducendo il numero delle parole e abolendo tutte quelle che rimandavano a concetti e idee sgradite. Il vocabolario di quel mondo distopico aveva la caratteristica decisiva di diminuire anno dopo anno.

Autore e critico letterario, è presidente del Centro per il libro e la lettura. È stato direttore di Rai Radio 3 e presidente del Teatro di Roma.

Contro questo processo, che ha animato e anima poteri diversi lungo tutta la storia umana, esiste un'arma potente, la rivendicazione della libertà di pensiero, di espressione e quindi di parola. Magnificamente sintetizzata nel primo comma dell'articolo 21 della nostra Costituzione: «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione». Con la parola, dunque, anzitutto «con la parola».

Questa nuova consapevolezza non solo recuperava e allargava una libertà fondamentale che la dittatura aveva cancellato ma riscattava una lingua che era stata deformata dall'uso retorico, magniloquente, manipolatorio del fascismo. Tanto che non si sa se restare più ammirati dai valori del Testo costituzionale o dalla sua lingua luminosa, dalle sue parole sobrie e precise. A queste parole abbiamo affidato il compito di edificare uno spazio nuovo, quello della nostra democrazia.

Quando si dice che le parole possono creare un mondo non si deve pensare dunque solo al testo letterario o poetico, cui socialmente abbiamo attribuito questo compito. A «modificare la realtà» contribuiscono altrettanto le parole con cui è scritto l'articolo di legge o il testo di un patto come quello costituzionale. E quando Don Milani rivendicava che «Finché ci sarà uno che conosce 2000 parole e uno che ne conosce 200, questi sarà oppresso dal primo» si basava su quell'idea democratica della libertà di parola per provare a dilatarla ancora: se «la parola ci fa uguali» bisogna disporne tutti, nel modo più ampio, consapevole, preciso. L'istruzione diventa la precondizione di un diritto fondamentale in continua espansione. Che i mezzi di comunicazione accompagnano e favoriscono fino alla loro versione elettronica in cui si manifesta la contraddizione interessante e rischiosa nella quale ci troviamo.

Gianni Rodari ideò uno di quegli slogan fortunati che capita di trovare citato sul *web* e stampato sulle magliette («Tutti gli usi della parola a tutti») e così lo commentò: «mi sembra un buon motto, dal bel

<sup>1</sup> In George Orwell, *Il potere della parola e la vera realtà della libertà*, Piano B edizioni, Prato, 2021.



## Parole e norme

suono democratico. Non perché *tutti* siano artisti, ma perché nessuno sia schiavo»<sup>2</sup>. A guardare l'infinita produzione di testi e la sterminata circolazione di parole che la nuova comunicazione comporta, potremmo registrare – con qualche generosità – come il diritto un tempo consentito a pochi detentori, per ragioni economiche, anagrafiche, sociali o culturali, oggi si sia enormemente esteso. «Gli usi della parola» non hanno invece seguito lo stesso destino, non si sono ampliati nella stessa direzione e misura. I prodotti culturali da questo punto di vista più sensibili (i testi letterari e poetici ma anche quelli giornalistici e musicali) generano l'impressione che la qualità non abbia accompagnato la quantità (secondo il paradosso per cui la prima cosa che manca quando c'è un'alluvione è proprio l'acqua potabile).

Ecco dunque che scelte e atti mille volte meno vistosi della censura rischiano comunque di corrompere e impoverire tanto il linguaggio artistico che quello civile. Sul primo piano, quello nel quale parole e immagini si alimentano a vicenda, il giudizio più diffuso è quello di una contrazione dell'immaginario, di una sua incapacità di pensare (e inventare, e scrivere) oltre i limiti di un orizzonte che pare meno aperto sia dal punto di vista letterario che politico. Ma a volte a generare questa impressione è

anche una pigrizia dello sguardo che limita l'osservazione a zone del mondo e tradizioni culturali che appaiono più estenuate di altre.

Sul piano del dibattito pubblico, di quella continua conversazione civile senza la quale una comunità democratica non prospera, l'allarme pare invece più giustificato. E non si tratta solo del fenomeno delle *fake news*, di una ben organizzata falsificazione della realtà attraverso la manipolazione del linguaggio (qui il modello orwelliano si è in effetti realizzato con spaventosa precisione). Più pervasivo e potenzialmente pericoloso è un altro processo in cui l'assenza di responsabilità genera una indifferenza per la qualità, la serietà o quella che un grande poeta come Saba definiva l'onestà (della poesia, nel suo caso): le parole hanno invece bisogno di cura, di un accudimento che non può (non deve!) essere ordinato dall'alto ma appartiene alla responsabilità di ciascuno dei parlanti – benché ovviamente in misura maggiore di chi fa della parola in qualche modo la propria professione (o vocazione). Tanto più se il terreno è quello della giustizia, del delitto e delle pene. Dove la parola imprecisa, approssimata, confusa, manifesta un suo terribile potere perché davvero uccide e fa vittime, come notava già Beccaria: «La sola tirannia e l'ignoranza, che confondono i vocaboli e le idee più chiare, possono dar questo nome, e per conseguenza la massima pena, a delitti di differente natura, e rendere così gli uomini, come in mille altre occasioni, vittime di una parola»<sup>3</sup>.

E non si tratta solo del fenomeno delle *fake news*, di una ben organizzata falsificazione della realtà attraverso la manipolazione del linguaggio (qui il modello orwelliano si è in effetti realizzato con spaventosa precisione). Più pervasivo e potenzialmente pericoloso è un altro processo in cui l'assenza di responsabilità genera una indifferenza per la qualità, la serietà o quella che un grande poeta come Saba definiva l'onestà (della poesia, nel suo caso): le parole hanno invece bisogno di cura, di un accudimento che non può (non deve!) essere ordinato dall'alto ma appartiene alla responsabilità di ciascuno dei parlanti – benché ovviamente in misura maggiore di chi fa della parola in qualche modo la propria professione (o vocazione). Tanto più se il terreno è quello della giustizia, del delitto e delle pene.

2. Gianni Rodari, *Grammatica della fantasia*, Einaudi Ragazzi, Milano, 2010.

3. Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, Mondadori, Milano, 2018.



## 9. Le parole delle norme

di Anna Finocchiaro

Heidegger sostiene che «la poesia è istituzione in parola dell'essere»<sup>4</sup>, *poiesi* linguistica del mondo. Allo stesso modo, potremmo dire che la legge è istituzione in parola del potere, *poiesi* linguistica del potere.

Essa irrompe come un incidente nel silenzio della relazione tra l'autorità e i suoi destinatari. Nella Genesi è la voce del Signore che rompe il silenzio del raccoglimento di Mosè e accompagna la consegna delle tavole della legge, incise dal dito di Dio su entrambi i lati, così che possano essere lette da chi osservi il verso e da chi fronteggi il retro. Come dirà Borges (Giovanni, I,14) «Io che sono l'È, il Fu e il Sarà accondiscendo al linguaggio/che è tempo successivo [...]»<sup>5</sup>. Nel diritto romano lo *ius*, proiezione del potere sacerdotale accessibile solo agli aristocratici, diventa, con le dodici tavole (451-450 a.C.) concesse dopo una rivolta dei plebei, pubblico. Nello stesso tempo, Euripide nelle Supplici (468 a.C.) fa dire a Teseo «ma dove è scritta la legge, la giustizia è uguale per il povero e il ricco».

Politica e magistrata, già  
ministra per le Pari opportunità  
e ministra dei Rapporti con il  
Parlamento.

Nel tempo di mezzo, i banditori hanno in ogni città un luogo, che sia esso una loggia, una piazza, il balcone di un edificio pubblico o anche solo una pietra di giustizia, da cui annunciano le parole dell'autorità. Spesso lo fanno in vernacolo, e, se sono testi in latino o complessi, traducono e spiegano affinché il testo venga compreso.

Con l'invenzione della stampa l'accessibilità alla legge, alla sua conoscenza, diventa potenzialmente generale e, con l'accesso tecnologico, potenzialmente universale.

La XVIII disposizione transitoria della Costituzione prevede che, oltre che alla sua pubblicazione ufficiale, il testo della Carta venga depositato nella sala comunale di ogni Comune per l'intero 1948 «perché ogni cittadino possa prenderne cognizione».

La legge, dunque, è manifestazione del potere e, al tempo stesso, mediazione comunicativa tra il potere e i consociati. Perché svolga questa funzione deve essere conoscibile e comprensibile prima ancora che conosciuta. Per garantirne poi la spontanea osservanza, su cui risiede la forza degli ordinamenti giuridici, deve iscriversi in un orizzonte di senso che appartenga anche ai destinatari o che, comunque, appaia “giustificabile” anche se non condiviso.

Quando Creonte chiede ad Antigone «Il bando che vietava di far ciò che facesti era a te noto?» e la giovane risponde «E come ignorarlo? Esso era pubblico», Sofocle mostra come la conoscenza della legge sia essenziale, ma non sia sufficiente per l'obbedienza a essa. Antigone argomenterà infatti la propria ribellione all'editto spiegando che quest'ultimo si riferisce a un orizzonte di senso che non

4. Martin Heidegger, “Hölderlin e l'essenza della poesia”, in *La poesia di Hölderlin*, Adelphi, Milano 1988, p. 46.

5. Jorge Louis Borges, *Elogio dell'ombra*, Adelphi, Milano, 2017.



## Parole e norme

condivide, estraneo ai suoi valori, ingiustificabile. Per dirla con un'espressione usata da Gramsci nei Quaderni, la «traducibilità» della legge nell'esperienza di vita dei suoi destinatari, decisiva per il legame sociale e la tenuta dell'ordinamento, deve avere a che fare con il senso comune, offrirsi alla ospitalità, anche linguistica, dei destinatari. Tullio De Mauro mette in luce leggibilità e comprensibilità della Costituzione e aggiunge che il suo linguaggio è, al tempo stesso, «iussivo» e «suasivo»: un caso eccellente di mediazione linguistica tra il Legislatore e i consociati e di costruzione di un comune complesso sistema di valori e di fini.

Adolf Merkel, non a caso, sostiene che la lingua non è affatto una vietata porticina attraverso cui il diritto si introduce di soppiatto, ma piuttosto il grande portale attraverso cui il diritto entra nella coscienza degli uomini. Ma non può esservi ingresso se la norma non risulti chiara, conoscibile, comprensibile, assimilabile, almeno giustificabile se non condivisa, se dunque non possa ritenersi che abbia un suo proprio senso e sia coerente con il sistema.

Adolf Merkel, non a caso, sostiene che la lingua non è affatto una vietata porticina attraverso cui il diritto si introduce di soppiatto, ma piuttosto il grande portale attraverso cui il diritto entra nella coscienza degli uomini. Ma non può esservi ingresso se la norma non risulti chiara, conoscibile, comprensibile, assimilabile, almeno giustificabile se non condivisa, se dunque non possa ritenersi che abbia un suo proprio senso e sia coerente con il sistema. Per queste ragioni essa deve essere agevolmente rintracciabile nell'ordinamento che è (o dovrebbe essere), come dicono i giuristi, un *corpus*, cioè un sistema che per settori omogenei sia logicamente e valorialmente ordinato, il che, peraltro, serve a definire i netti limiti dello spazio in cui il potere esercita, tramite la legge, la propria autorità. È il tema alla sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 1988.

Se tutto questo è ciò che la legge dovrebbe essere, le ragioni per le quali si discute oggi di caos normativo, elefantiasi dell'ordinamento, contraddittorietà delle disposizioni, non rintracciabilità delle norme, disordine nel sistema delle fonti e dunque, in definitiva, *oscurità* della legge sono molteplici. Una prima ragione sta nella difficoltà della norma a ordinare una società sempre più complessa, in cui peraltro gli interessi generali appaiono frammentariamente rappresentati e difficilmente organizzabili secondo un identico fine. Né può tacersi la continua iperspecializzazione della normazione, a cui spesso si accompagna l'uso di termini incomprensibili ai più, se non addirittura il ricorso a parole di un'altra lingua. Si aggiunge il policentrismo del potere legislativo. Alle leggi approvate dal Parlamento nazionale si aggiungono quelle di fonte regionale, le direttive e i regolamenti europei, i provvedimenti delle Autorità indipendenti, le fonti internazionali, le pronunce delle Corti europee, un complesso di regolazione con diversi livelli di prescrittività, difficile da ordinare secondo il consueto sistema delle fonti, che talvolta sovrappone fini diversi o ulteriori rispetto a quelli dell'ordinamento preesistente.

Un'ulteriore ragione sta nel ricorso al decreto-legge come forma non solo eccezionale del legiferare, e nel frequente ricorso al voto di fiducia per l'approvazione di testi spesso disomogenei, in assenza di una prescrizione costituzionale sull'omogeneità del contenuto del decreto-legge e della legge di conversione. Ma, ancora, contribuiscono l'instabilità delle maggioranze, con conseguente mutamento degli indirizzi politici che orientano la legislazione, e la debolezza delle stesse, che produce transazioni scadenti inevitabilmente destinate a 'scaricarsi' sulla qualità della legge.

La tecnica legislativa perde la propria innocenza, dunque, per ragioni strutturali. Alcune di esse sono ovviabili. Altre conducono a riflettere sul futuro "stare al mondo (globale)" della legge e delle Assemblee legislative.



## 10. Le parole applicate

di **Monica Amirante**

«Nei meccanismi moderni della giustizia penale permane un “fondo suppliziante”, un sottofondo non ancora completamente dominato, ma avvolto in maniera sempre più ampia da una penalità dell’incorporeo».

*Michel Foucault, Sorvegliare e punire<sup>6</sup>*

«Credevo che due capolavori concentrassero l’esperienza millenaria degli uomini nel campo dell’organizzazione di massa: il manuale del caporale e il catechismo cattolico. Mi sono persuaso che occorre aggiungere, sebbene in un campo molto più ristretto e di carattere eccezionale, il regolamento carcerario, che racchiude dei veri tesori di introspezione psicologica».

*Antonio Gramsci, Lettere dal carcere<sup>7</sup>*

Il diritto come sapere non solo teorico, ma dalla straordinaria concretezza, ha i suoi ‘attrezzi’ verbali e scritti e tecniche rigorose per usarli nelle debite forme. Servono a fissare concetti, regole, fattispecie; a dare loro respiro, letteralmente, e spesso a trasformare la vita degli uomini.

Presidente  
del Tribunale  
di sorveglianza  
di Salerno.

Non meri strumenti linguistici, neutri e inerti, con cui convenzionalmente indicare oggetti – reali o anche teorici – che preesistono al diritto e ai suoi esperti, ma vocaboli dal peso straordinario, tali da consacrare, una volta coniati ed entrati nell’uso, il venire in essere di entità nuove. Queste ultime non sussistono che nella dimensione tecnica di questa specifica funzione sociale che è il diritto.

Il diritto riguarda la vita quotidiana delle persone, di tutti, e come diceva Paolo Grassi ha quasi una sua «costitutiva carnalità».

Le parole sono importanti e chi opera nell’ambito giuridico ha, come diceva Tullio De Mauro, «il dovere costituzionale di farsi capire»<sup>8</sup>. Quelle giuridiche devono essere parole chiare, precise, giuste sull’esempio della nostra Carta costituzionale, modello esemplare e raro di chiarezza: «la

6. Michel Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 2014.

7. Antonio Gramsci, *Lettere dal carcere*, Einaudi, Torino, 2014.

8. Tullio De Mauro, *Guida all’uso delle parole. Parlare e scrivere semplice e preciso per capire e farsi capire*, Einaudi, Torino, 2003.



## Parole e norme

bibbia laica degli italiani è infatti una Costituzione gentile, un modello d'accoglienza e di cordialità. E questo spirito amichevole si propaga innanzitutto dal linguaggio scelto dai nostri padri fondatori»<sup>9</sup>.

Fin dal 1947 l'Italia, nella sua Carta costituzionale, aveva fatto una meravigliosa scelta di civiltà ripudiando la pena di morte e disponendo nel comma 2 dell'articolo 27 che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Nel carcere è anche difficile sentire bene le parole perché sono sovrastate dai rumori. Eppure le parole possono pesare come macigni. Le nostre parole non sono le loro parole. Come se i soggetti ristretti nella loro autenticità fossero maggiormente capaci di discernere la sostanza dall'apparenza. E la sostanza è che la bellezza è sempre stata tenuta lontana dal carcere. Non può avervi accesso. Torna sempre quel sottofondo suppliziante. I detenuti non devono solo espiare la pena, devono vivere in ambienti squallidi e privi di qualsiasi forma di 'consolazione'.

### *Le parole belle*

L'interprete si confronta con la parola scritta e, soprattutto nel mondo penitenziario, è costretto a rilevare come le parole scritte, tante belle parole scritte – una per tutte il meraviglioso richiamo all'*umanità* – vengano nei fatti troppo spesso dimenticate. Pare evidente che il numero elevatissimo di persone ristrette sia di per sé un fattore che schiaccia l'individualità e se l'individuo scompare non può più parlarsi di umanità. Tocca agli operatori degli Istituti penitenziari, alla Magistratura di sorveglianza e al Garante restituire a ciascuna persona ristretta in carcere la sua individualità, innanzitutto per garantire che il percorso trattamentale scelto sia effettivamente quello giusto e che i diritti fondamentali siano salvaguardati.

L'uomo, anche colui che si sia macchiato del più orribile dei crimini, non perde per questo la sua dignità e i suoi diritti. Eppure, ancora oggi si sente parlare del carcere e del destino dei condannati in modo non conforme al principio costituzionale. Aleggia ancora l'idea che chi ha riportato una condanna, a prescindere dal reato commesso e dalla sua effettiva pericolosità, debba espiare la sua pena esclusivamente in carcere e restarci fino alla fine della pena, sempre e comunque (l'improprio richiamo all'effettività della pena).

L'uomo, anche colui che si sia macchiato del più orribile dei crimini, non perde per questo la sua dignità e i suoi *diritti*. Eppure, ancora oggi si sente parlare del carcere e del destino dei condannati in modo non conforme al principio costituzionale. Aleggia ancora l'idea che chi ha riportato una condanna, a prescindere dal reato commesso e dalla sua effettiva pericolosità, debba espiare la sua pena esclusivamente in carcere e restarci fino alla fine della pena, sempre e comunque (l'improprio richiamo all'effettività della pena). E invece, fin dal 1975, per dare attuazione all'articolo 27 della Costituzione, si è fatto riferimento alla necessità del trattamento individualizzante e alla possibilità concreta che questa pratica, se ben attuata, possa dare frutti e disegnare un percorso extramurario di espiazione della pena, immaginando che il condannato possa risarcire la società e ricucire il suo strappo con il tessuto sociale in modi diversi attraverso la *riparazione*. Una ricucitura che, in tempi di consumismo sfrenato, ridà anche il giusto valore alla cura del bene pubblico e al concetto di manutenzione.

Tutti ovviamente sostengono che il carcere debba essere un luogo civile e ga-

9. Michele Ainis, *Costituzione, il linguaggio laico e gentile*, «la Repubblica», 9 ottobre 2018.



rantire i diritti fondamentali dei detenuti, ma non si scandalizzano quando scoprono che in realtà questo non avviene. Eppure per esperienza diretta so bene che, dentro il carcere, i ristretti sanno molto ben discernere la sostanza dall'apparenza.

Le parole sono importanti, lo sono in particolare in occasione dei colloqui, ma contano i fatti. Lì dentro sono abituati a vedersi opporre una serie di ostacoli alla risoluzione di piccoli problemi, ostacoli che in realtà non rispondono a una esigenza reale di sicurezza, ma solo a quell'inveterato 'fondo suppliziante' che per tradizione alligna in buona parte degli Istituti penitenziari. Se assumi con un detenuto un impegno legato alla risoluzione di un intoppo burocratico – nel mondo del carcere si moltiplicano rispetto all'esterno – e mantieni la promessa avrai assunto un'autorevolezza che rimane per sempre.

*Cura*, non solo come dovere di tutelare il diritto alla salute dei detenuti ma nell'accezione più ampia di presa in carico compassionevole, scevra da qualsiasi giudizio morale e capace di recepire i veri bisogni, di abbandonare lo spirito vendicativo per consentire al condannato di intraprendere in modo autentico quel percorso verso la risocializzazione, indispensabile per abbattere o comunque ridurre il rischio di recidiva.

Instaurare un rapporto umano non significa invertire i ruoli, perché chi deve custodire e dettare regole rimane tale. Tuttavia, è possibile che le regole siano ragionevoli e spiegate. Si tratta di un tema molto importante, perché se in un carcere si consente alla popolazione detenuta di porsi in una posizione di comando si finisce con il riproporre all'interno le dinamiche che esistevano all'esterno. È per questo che il progetto costituzionale prevede un mondo in cui venga assicurato un percorso fondato sul principio di uguaglianza tra le persone, ma soprattutto capace di generare il bello e il buono.

Questo è tutto ciò che chi conosce il carcere e cerca di migliorarlo vorrebbe fosse fatto. Quasi tutti sembrano d'accordo, eppure questa volontà, nella vita materiale del carcere e dei suoi ospiti, ha ancora la consistenza di un miraggio.

Instaurare un rapporto umano non significa invertire i ruoli, perché chi deve custodire e dettare regole rimane tale. Tuttavia, è possibile che le regole siano ragionevoli e spiegate. Si tratta di un tema molto importante, perché se in un carcere si consente alla popolazione detenuta di porsi in una posizione di comando si finisce con il riproporre all'interno le dinamiche che esistevano all'esterno. È per questo che il progetto costituzionale prevede un mondo in cui venga assicurato un percorso fondato sul principio di uguaglianza tra le persone, ma soprattutto capace di generare il bello e il buono.



# 11. Le parole del disagio

di Daniele Piccione

Consigliere parlamentare  
del Senato della Repubblica,  
abilitato alle funzioni di  
Professore di seconda fascia  
in Diritto costituzionale.  
Esperto nominato dal Garante  
nazionale dei diritti delle  
persone private della libertà  
personale.

Nodi di parole comunicanti segnano il percorso del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale in questi tempi difficili.

Sono lemmi connessi con il disagio, il disturbo e la sofferenza. Occorre osservarli intendendone la natura ricorsiva e cogliendo quanto intensa sia l'interdipendenza tra sofferenza psichica e fisica da una parte, e luoghi della limitazione della libertà, dall'altra.

Due tra i romanzi più influenti del decennio scorso segnano le piste del naufragio dell'uomo quando è sballottato tra l'esperienza della disabilità e la costrizione in un'istituzione. Ne *Le Correzioni*, Jonathan Franzen ci immerge nel mondo psichico di un padre di famiglia nordamericano, anziano, a cui la progressiva perdita delle facoltà mentali costa anche lo smarrimento della libertà fisica. Questo personaggio viene ritratto in un progressivo scivolamento verso uno stato soporoso e confusionale. Ma tale condizione si compone in un non luogo, in una residenza privata sanitaria assistita. Il posto del contenimento, subdolamente, attutisce i contraccolpi e gli scarti progressivi verso l'inconsapevolezza. È il racconto di una graduale incapacitazione, la storia di uno scarto e di un degradare regressivo verso un limbo in cui a spegnersi è la libertà di autodeterminarsi. Si può dire che Franzen decomponga una caduta, lasci che il tempo trascorso in un non-luogo faccia il suo lavoro di ottundimento, di cancellazione della soggettività. Eppure, il finale del romanzo racconta di una riscossa, di una scelta che restituisce la dignità di persona senziente all'Uomo.

Ne *I detective selvaggi* di Roberto Bolaño, un personaggio centrale del romanzo è rinchiuso in un manicomio messicano. Le parole che costellano il suo internamento sono connesse con la sofferenza: la difficoltà del ricordo come via per mantenere i legami con il fuori dall'istituzione. Le visite di parenti, conoscenti e amici come isole per preservarsi integrati con le proprie radici e conservare la provenienza individuale. Il disagio della restrizione si espande, dunque, con l'isolamento della persona e si attenua con l'apertura verso i terzi visitatori. Ma Bolaño, genialmente, scolpisce il grande internamento sanitario, descrivendone i suoi effetti al momento del ritorno, dell'uscita dall'istituzione: «La libertà è come un numero primo. Quando tornai a casa tutto era cambiato [...]. Mia moglie, a quanto pare, si era risposata [...]. Comunque, nel giro di tre giorni la stanza era completamente impregnata del mio odore, un odore di vecchio, di pazzo, e tutto tornò come prima. Mi deprimevo e non sapevo cosa fare. Rimanevo immobile e lasciavo che passassero le ore in quella casa vuota finché non tornava dal lavoro qualcuno dei miei figli e scambiavamo qualche parola. Il quartiere era cambiato. Mi rapinarono due volte. La prima, dei bambini armati di coltelli da cucina. La seconda, degli adulti che, non trovandomi niente in tasca, mi riempirono di botte. Ma io ormai non sento più il dolore e non mi





importò. Questa è una delle cose che ho imparato a La Forteleza»<sup>10</sup>.

La vita in cattività è patogenetica. Franco Basaglia definiva «malattia istituzionale» la condizione di disagio che affligge chi vive l'esperienza del carcere, dell'ospedale psichiatrico, del centro di permanenza temporanea o di identificazione ed espulsione, del riformatorio giudiziario. Ma nell'ambito di questo generale rapporto di reciproca induzione tra disabilità e coercizione, vi sono termini e concetti che si frappongono ai contesti in cui il processo di restrizione della libertà personale diviene sommerso e silente.

Le parole che interrompono il circolo vizioso tra patologia, psichica o fisica, e istituzioni segreganti si trovano nella *Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità* (Cripd), ratificata dall'Italia nel 2009. L'articolo 14 della Convenzione stabilisce che le persone con disabilità, «su base di eguaglianza con gli altri, devono godere del diritto alla libertà e alla sicurezza personale» e «non possono essere private della loro libertà illegalmente o arbitrariamente». Agli Stati membri è poi fatto obbligo di assicurare che quando le persone con disabilità sono private della libertà a seguito di qualsiasi procedura, «esse hanno diritto a essere trattate conformemente agli scopi e ai principi della Convenzione».

La chiave per fare fronte all'innescò dei rischi dovuti al disturbo e alla fragilità che alimentano il ricorso all'esclusione e a forme surrettizie d'incapacitazione e segregazione, si trova in un'espressione elegante ed efficace, contenuta nell'articolo 8 della Costituzione repubblicana, che pure si occupa di ben altro: è il dovere di considerare il soggetto con disabilità come «egualmente libero».

La Convenzione Onu, tuttavia, si rivela un serbatoio di risposte e soluzioni fertili anche contro il riproporsi della segregazione per categorie, dell'oggettivazione dei corpi e della neutralizzazione del soggetto fragile. L'articolo 25 della Convenzione impegna gli Stati membri a garantire «servizi sanitari gratuiti o a costi accessibili che coprano la stessa varietà e che siano della stessa qualità dei servizi e programmi sanitari forniti alle altre persone». Così si chiude la strada a quella differenziazione escludente che determina lo stigma e la marginalizzazione. Sullo sfondo sta la risposta netta alle pratiche che, per via della regressione dello Stato del benessere, conducono la persona che vive l'esperienza della disabilità verso il piano inclinato delle istituzioni del contenimento. Proprio le stesse di cui scriveva Bolaño: i luoghi in cui si concentrano le persone, consegnandole a un inesorabile sgretolarsi della soggettività e dell'autonomia. I panorami escludenti e concentrazionari del grande internamento nel subcontinente americano sono meno lontani di quanto vorremmo, purtroppo. Anche per questo, il Garante nazionale, sin dalla sua genesi, ha proiettato la sua funzione di tutela e protezione anche sui punti di contatto tra disabilità e coercizioni implicite, nelle aree dove alla domanda di protezione troppo spesso segue la risposta di fatto limitativa della libertà personale. È su questo confine che si situano istituzioni le quali, ideate per accogliere, curare, riabilitare, possono divenire luoghi della coazione occulta, ordinamenti sezionali che trascurano i bisogni individuali. Su di esse, il Garante nazionale continua a vigilare facendo ricorso alla scorta saggia delle parole della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* e dei principi della Costituzione repubblicana.

La chiave per fare fronte all'innescò dei rischi dovuti al disturbo e alla fragilità che alimentano il ricorso all'esclusione e a forme surrettizie d'incapacitazione e segregazione, si trova in un'espressione elegante ed efficace, contenuta nell'articolo 8 della Costituzione repubblicana, che pure si occupa di ben altro: è il dovere di considerare il soggetto con disabilità come «egualmente libero».

10. Roberto Bolaño, *I detective selvaggi*, Adelphi, Milano, 2014, p. 503.



# 12. Le parole dell'emergenza

di Giovanni Guzzetta

Costituzionalista, avvocato,  
professore ordinario di  
Istituzioni di Diritto pubblico  
presso il Dipartimento di  
giurisprudenza dell'Università  
degli Studi di Roma Tor  
Vergata.

*Vigile attesa, attività motoria in prossimità della propria abitazione, congiunti, adeguatezza, proporzionalità, è raccomandato, è consentito.* Queste e tante altre espressioni sono divenute familiari a tutti i cittadini nei lunghi mesi della pandemia. Alcune di esse appartenevano già al linguaggio del diritto, altre sono state coniate per l'occasione. Tutte sono la spia di problematiche che il diritto conosce da sempre come riflesso della generale teoria del linguaggio. Altre sono specifiche del rapporto tra lingua e diritto, tra segni e significati per 'dire' il diritto.

L'emergenza ha messo in luce qualcosa di nuovo rispetto a quanto già sapessimo su tale problema? La mia tesi è che, così come il problema del rapporto tra linguaggio e norme è una delle questioni fondamentali del diritto in tempi, per dire così, ordinari, anch'esso abbia risentito, sotto vari profili, della torsione subita dagli ordinamenti giuridici nel contesto emergenziale.

### *Linguaggio e diritto in tempi ordinari*

Alcune acquisizioni prescindono dall'emergenza. La prima è che la *parola* non è neutra rispetto alla norma. Non è solo un mezzo, ma concorre a definire i significati, venendo a essere influenzata da numerosi fattori, culturali, politici, tecnici che condizionano sia chi la formula che chi la interpreta e la recepisce. Il carattere non neutro del linguaggio in generale e del linguaggio giuridico in particolare porta con sé una intrinseca ambiguità dello stesso. La *vaghezza delle disposizioni normative* – certo graduabile in termini sia quantitativi che qualitativi – è una caratteristica di pressoché ogni enunciato normativo. Il brocardo *in claris non fit interpretatio* è ormai un'illusione del passato.

L'esigenza di certezza del diritto non per questo, però, viene meno. Non solo per esigenze etiche o ideali – è 'ingiusto' essere vincolati da una norma che non si comprende – ma anche funzionali: perché le norme siano rispettate e l'ordinamento abbia effettività, è fondamentale che coloro a cui spetta osservarle le possano conoscere nel loro significato. La *certezza*, poi, non è un problema solo linguistico. Perché stabilire come si debba identificare la norma del caso concreto, chi concorra a determinarla, significa stabilire dove allocare – e circoscrivere – il potere di definire i vincoli che gravano su ciascun consociato.

### *Vaghezza inintenzionale e vaghezza intenzionale*

Combinando questi due aspetti si può dire che, quanto più un enunciato normativo è vago, tanto più si determina una traslazione del potere di definirne il significato. Dal Parlamento al Governo, dal Legislatore all'Amministrazione o, in ultima istanza, al Giudice. A ciò si aggiunga che la vaghezza non è necessariamente un evento accidentale dovuto all'inadeguatezza soggettiva di chi formula le parole del diritto o all'ambiguità intrinseca del linguaggio. La vaghezza può anche essere, e spesso è, volontaria.



Questa «indeterminatezza intenzionale» (Kelsen) può essere tale per esigenze stesse del diritto (la difficoltà di individuare una casistica o la necessità di ricorrere a concetti extra-giuridici). Addirittura, la vaghezza può esprimere una precisa scelta politica. Per esempio, perché su una certa questione ci si riesce ad accordare solo sui principi oppure perché non è sostanzialmente possibile raggiungere alcun accordo, quelli che Schmitt chiama i «compromessi dilatori».

### *Le liberal-democrazie e il problema della certezza*

Il costituzionalismo ha fatto i conti con il problema della certezza preoccupandosi di contenere i rischi di arbitrio nella definizione delle norme applicabili ai singoli casi. La scelta fondamentale è stata quella di distinguere, almeno astrattamente, tra la previsione della volontà normativa, rimessa agli organi politici del circuito democratico-rappresentativo e l'applicazione di tale volontà, rimessa agli organi tecnici del circuito amministrativo e giudiziario, con le relative differenze.

La realtà è ovviamente molto più complessa, ma queste coordinate di fondo rimangono, a meno di non transitare in una diversa forma di stato.

La specifica problematica del rapporto tra linguaggio e diritto ha, dunque, un'immediata ricaduta sugli assetti costituzionali e investe i caposaldi della liberal-democrazia. E conseguentemente il rapporto tra Autorità e libertà.

### *L'impatto della legislazione di emergenza sul modello*

Non v'è dubbio che l'emergenza abbia messo sotto pressione gli ordinamenti, riflettendosi sugli equilibri costituzionali.

Per esempio la scelta di traslare dagli atti aventi forza di legge – *in primis* il decreto-legge – ai Decreti del Presidente del Consiglio o alle ordinanze di necessità le decisioni sulle misure da adottare, è stato un modo per riallocare il potere di 'dire' il diritto, aprendo una serie di questioni (che non rientrano nell'oggetto di questo intervento) sul riflesso, in termini di legittimità, di una simile scelta rispetto al modello costituzionale.

### *Il linguaggio dell'emergenza: un'esemplificazione paradigmatica*

Uno studio delle parole e del linguaggio nel diritto dell'emergenza non può pertanto prescindere dalla considerazione degli aspetti menzionati. La scelta del linguaggio ha una inevitabile implicazione politico-costituzionale, oltre che culturale. Non è solo una scelta linguistica, ma anche una scelta di politica del diritto.

Lo spazio di questo intervento non consente purtroppo di compiere una disamina dettagliata, sotto il profilo che qui interessa, delle centinaia, se non migliaia, di pagine in cui si è espressa l'attuale legislazione di emergenza. Citerò solo un esempio, poco più che simbolico: il concetto di «prossimità alla propria abitazione», usato per delimitare l'attività motoria consentita. Malgrado tale espressione sia ricorsa in una pluralità di provvedimenti successivi, il suo significato non è stato mai specificamente

La scelta fondamentale è stata quella di distinguere, almeno astrattamente, tra la previsione della volontà normativa, rimessa agli organi politici del circuito democratico-rappresentativo e l'applicazione di tale volontà, rimessa agli organi tecnici del circuito amministrativo e giudiziario, con le relative differenze.

La realtà è ovviamente molto più complessa, ma queste coordinate di fondo rimangono, a meno di non transitare in una diversa forma di stato.

La specifica problematica del rapporto tra linguaggio e diritto ha, dunque, un'immediata ricaduta sugli assetti costituzionali e investe i caposaldi della liberal-democrazia. E conseguentemente il rapporto tra Autorità e libertà.



## Parole e norme

chiarito. Cosicché dove finisca la *prossimità* è rimasto un mistero normativo.

Non ha importanza qui discutere se tale scelta sia stata deliberata o meno. Quello che importa è l'effetto oggettivo di tale vaghezza. Infatti, trattandosi di una deroga al limite alla circolazione, non sapere fin dove si fosse *prossimi* all'abitazione ha determinato incertezza su *fin dove* si potesse godere della libertà.

In termini sistemici, poi, ciò ha significato concretamente – e in punto di legittimità – che il significato della parola fosse in concreto affidato alle valutazioni di organi deputati alla sua attuazione (amministrazione di sicurezza e giudici), con una evidente 'traslazione' nell'allocatione del potere di 'dire' il diritto, dagli organi titolari della responsabilità politica ad altri organi cui è stata affidata un'ampia discrezionalità applicativa, per giunta parcellizzata nelle migliaia di situazioni concrete che riguardavano ogni singola persona interessata.

A ciò si aggiunga che l'incalzare dell'emergenza ha anche inevitabilmente impedito che sul significato si consolidassero interpretazioni giurisdizionali e si creasse un 'diritto vivente' su cosa voglia dire *prossimità*. Con grave danno per la certezza.

Su di un piano più generale, poi, non si può escludere che proprio l'ambiguità della disposizione abbia indotto molti a rinunciare *tout-court* al godimento di quel piccolo spazio di libertà, proprio perché di fronte all'incertezza della sua portata hanno precauzionalmente deciso di non rischiare.

Il diritto, come scienza pratica, va misurato e valutato nelle sue implicazioni concrete per la vita materiale delle persone, senza dimenticare, peraltro, che è per la tutela di quella vita concreta che sono stati conquistati i valori fondamentali della forma di civiltà giuridica che chiamiamo costituzionalismo.

Ho scelto deliberatamente un esempio minore – ma comunque relativo all'intera platea dei cittadini – per enfatizzare quanto anche le questioni apparentemente secondarie abbiano riflessi di sistema, sia rispetto al modello costituzionale che al modo concreto di atteggiarsi del potere pubblico. E come l'emergenza abbia inasprito, fino al parossismo, tali problematiche.

Il diritto, come scienza pratica, va misurato e valutato nelle sue implicazioni concrete per la vita materiale delle persone, senza dimenticare, peraltro, che è per la tutela di quella vita concreta che sono stati conquistati i valori fondamentali della forma di civiltà giuridica che chiamiamo costituzionalismo.



## 13. Le parole internazionali

di Oreste Pollicino

*Interpretazione e manipolazione delle parole nel diritto internazionale ed europeo: «giudici legislatori» e un nuovo linguaggio non immaginato dagli Stati*

Le parole del diritto internazionale e del diritto europeo prendono vita e forma nel linguaggio delle Corti e delle agenzie indipendenti. E, specialmente, le parole oggetto di interpretazione da parte dei giudici di Lussemburgo e di Strasburgo assumono un significato di sovente diverso da quello che avevano in mente gli Stati quando hanno negoziato e firmato i trattati internazionali rilevanti.

Spesso non è soltanto una questione di interpretazione, ma anche di manipolazione delle parole. Una manipolazione che certo pone delle domande sui limiti e i confini del *judicial activism* e rende attuale quella domanda che Mauro Capelletti si faceva già nel 1984: «giudici legislatori?».

A volte, però, è stata una manipolazione preziosa, perché grazie a essa si sono realizzati due obiettivi fondamentali. Innanzitutto, la formazione di un linguaggio dei diritti in Europa, non previsto dagli Stati membri al momento della negoziazione dei Trattati. Un linguaggio in cui gli individui e non più gli Stati stessi fossero al centro del diritto internazionale. In secondo luogo, è stata presa finalmente sul serio un'altra parola chiave che, nella nostra Costituzione, fa proprie le ragioni dell'apertura del nostro ordinamento al diritto sovranazionale. Si tratta di quelle «limitazioni di sovranità necessarie», previste dall'articolo 11, che sanciscono una cornice di tolleranza e non di arroganza costituzionale.

*Le parole 'impronunciabili' nei Trattati istitutivi e 'coniate' dalla giurisprudenza creativa della Corte di giustizia*

Si prenda il caso della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo nel suo periodo glorioso in cui, nascosta, riprendendo la bellissima immagine di Eric Stein, nel fiabesco Granducato di Lussemburgo, e sconosciuta ai più, ha letteralmente riscritto (le parole del) Trattato di Roma facendo emergere, come ha scritto splendidamente Richard Posner «*a constitutional doctrine by a common law method*»<sup>11</sup>. Di fatto trasformando il codice linguistico e genetico del diritto dell'Unione. Da diritto internazionale a diritto sovranazionale a forte intrusività interordinamentale.

Questa trasfigurazione ha anche comportato la comparsa nella grammatica europea di due parole assenti dal lessico dei Trattati istitutivi e che non sarebbero mai state né proposte né accettate dai Paesi fondatori che pensavano principalmente – almeno per una prima fase – a una integrazione economica.

Rappresentante italiano presso il Board dell'Agenda europea per i diritti fondamentali e membro del comitato esecutivo. Direttore del LL.M. in *Law of Internet Technology* e professore ordinario di Diritto costituzionale e di Diritto dei media e presso l'Università Bocconi di Milano.

11. Richard Posner, *Law and Legal Theory in UK and USA*, Oxford, 1996.



## Parole e norme

Si fa riferimento al *primato* del diritto dell'Unione su quello degli Stati membri e alla *tutela*, da parte dell'ordinamento europeo, dei diritti fondamentali. Parole, queste ultime, in tema di rispetto dei diritti e delle tradizioni costituzionali degli Stati membri, che erano conseguenza di altre parole, quelle di perplessità e di avvertimento da parte delle Corti costituzionali italiane e tedesche sul *deficit* di democraticità dell'impalcatura europea.

### *Parole innocue che diventano 'enfants terribles' nel linguaggio delle Corti*

Quali sono stati gli enunciati linguistici significanti da cui hanno preso corpo le componenti semantiche e assiologiche di questo nuovo linguaggio dei diritti nell'Unione europea, a testo dei Trattati invariato?

Si tratta di almeno due disposizioni. La prima è quella che assegna alla Corte di giustizia la competenza «ad assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati». Partendo dall'apparentemente innocuo riferimento a questo mandato, la Corte lo ha interpretato in modo quasi rivoluzionario, leggendo nella parola *rispetto* anche la componente della *creazione* di nuovo diritto (e di nuove parole), e nel riferimento all'interpretazione anche quello, già evocato, della manipolazione.

La seconda disposizione è quella, che sin dalle origini, affida alla Corte la possibilità di pronunciarsi in via pregiudiziale circa l'interpretazione e la validità del diritto dell'Unione. In questo caso, i Giudici di Lussemburgo hanno modificato sostanzialmente l'oggetto dell'interpretazione. Non più solo il diritto sovranazionale, ma anche il diritto nazionale diventava indirettamente oggetto di valutazione e di critica, attraverso quel processo di cooperazione e complicità che la Corte era in grado di instaurare con i giudici nazionali. Processo che diventava l'asse portante di nuove parole e, direi, di un nuovo vocabolario alla base di un dialogo, mai sopitosi, tra quest'ultimi e la Corte di giustizia.



## 14. Vigila

«1. Il magistrato di sorveglianza vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e pena e prospetta al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo. [...]»<sup>12</sup>.

«Il Garante nazionale, [...] 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; [...]»<sup>13</sup>.

Le due norme contengono un verbo uguale nella forma ma diverso nella sostanza.

Nel primo caso il verbo *vigila* indica il compito di un organo giudiziario, il Magistrato di sorveglianza, al quale la legge affida il controllo delle modalità dell'esecuzione penale e di attuazione del trattamento riabilitativo nei confronti dei condannati e della conformità a leggi e regolamenti della custodia delle persone imputate. La funzione di controllo affidata al Magistrato di sorveglianza è centrata nel «compito di segnalazione per sollecitare i provvedimenti dovuti o opportuni da parte delle autorità amministrative»<sup>14</sup>. Segnalazioni a cui la legge non attribuisce efficacia vincolante nei confronti degli organi amministrativi interessati, a differenza delle disposizioni che il Magistrato può dettare, decidendo sui reclami giurisdizionali proposti dalle persone detenute con riguardo a violazioni dell'impianto normativo e regolamentare, preposto alla tutela dell'esercizio dei diritti assicurati nello stato di detenzione. Una funzione, quest'ultima, diversa dalla vigilanza di ordine generale, diretta alla soluzione di casi specifici e individuali e, per questo, costruita sul modello giurisdizionale.

Nel secondo caso il verbo indica la funzione principale, l'essenza del mandato, che la legge assegna a un'Autorità indipendente, quale è il Garante nazionale: la vigilanza sulla conformità alle norme nazionali e alle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, della custodia delle persone sottoposte alla restrizione della libertà.

Si tratta, evidentemente di una funzione diversa, nelle finalità e anche nelle modalità di realizzazione, da quella del Magistrato di sorveglianza: è destinata non a intervenire su situazioni singole con dispositivi vincolanti ma a operare sul sistema nel suo complesso con una finalità prioritariamente preven-

«Il Garante nazionale, [...] 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; [...]».

12. Articolo 69, comma 1 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

13. Articolo 7 comma 5 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10.

14. Cfr. Giuseppe Di Gennaro, Massimo Bonomo, Renato Breda, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè editore, Milano, 1987.



## Parole e norme

tiva e attraverso un modello extra-giudiziale di natura persuasiva e conciliativa del possibile conflitto tra la persona e l'Amministrazione alla quale essa è affidata.

Ma, soprattutto, la differenza rilevante tra i due atti del vigilare consiste nell'obbligo di legge di *visitare*, come elemento essenziale della funzione di vigilanza, che sta in capo al Garante nazionale e non è altrettanto prescritto per il Magistrato di sorveglianza, come del resto si riscontra tranne in alcuni pregevoli casi. La connotazione preventiva di cui è investita la funzione dell'Istituzione di garanzia, attinente a rilievi di sistema, più e prima ancora che di singole criticità, richiede necessariamente la constatazione dello stato delle cose, la conoscenza per fonte diretta, cui l'apparato normativo, nazionale e sovranazionale, conferiscono i più ampi poteri d'esercizio.

E questo fondamentale requisito è proprio di tutta l'azione di vigilanza del Garante nazionale, estesa a ogni situazione di privazione della libertà, che sia disposta da Autorità pubbliche o si generi di fatto anche in luoghi giuridicamente non destinati a detenere persone.

Il Garante nazionale, pertanto, *vigila*, innanzitutto su propria iniziativa, sulla conformità delle condizioni di restrizione della libertà ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle Convenzioni internazionali, dalle leggi e dai regolamenti, a tutela dei diritti che residuano sempre anche in tali condizioni, ovunque esse si realizzino. Con l'obiettivo finale, che costituisce il cuore del suo mandato, di stabilire un dialogo con le Istituzioni diretto non soltanto a rimuovere le problematiche rilevate ma anche a costruire l'armonicità del sistema che le norme, tutte, hanno destinato al rispetto dei diritti di ogni persona privata della libertà.

Il Garante nazionale, pertanto, *vigila*, innanzitutto su propria iniziativa, sulla conformità delle condizioni di restrizione della libertà ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle Convenzioni internazionali, dalle leggi e dai regolamenti, a tutela dei diritti che residuano sempre anche in tali condizioni, ovunque esse si realizzino. Con l'obiettivo finale, che costituisce il cuore del suo mandato, di stabilire un dialogo con le Istituzioni diretto non soltanto a rimuovere le problematiche rilevate ma anche a costruire l'armonicità del sistema che le norme, tutte, hanno destinato al rispetto dei diritti di ogni persona privata della libertà.





## 15. Delega

Con l'introduzione del comma 5.1 nella sua norma istitutiva<sup>15</sup>, operata dall'articolo 13, comma 1, lettera c) del decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, il Garante nazionale ha acquisito il potere di «delegare i garanti territoriali per l'esercizio delle proprie funzioni relativamente alle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, alle comunità terapeutiche e di accoglienza, per adulti e per minori, nonché alle strutture di cui alla lettera e) del comma 5, quando particolari circostanze lo richiedano. La *delega* ha una durata massima di sei mesi».

La configurazione di questa facoltà di *delega* è strettamente connessa alla scelta legislativa di individuare nella sola figura del Garante nazionale il Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, la cui istituzione è prescritta dall'articolo 3 dell'Opcat per ogni Stato aderente al Protocollo. Una scelta che si differenzia da quella adottata in altri Paesi, in cui il Npm è costituito dalla rete dei Garanti territoriali, ma che implica altrettanto l'inclusione di questa nel sistema del Meccanismo preventivo. Proprio l'istituto della *delega* esprime questa inclusione comportando, per dettato normativo, la valorizzazione dei rapporti di collaborazione con i Garanti territoriali che il Garante nazionale è già tenuto a promuovere e a favorire.

La facoltà di delega si presenta circoscritta entro determinati parametri: quello del presupposto che la determina, ricorrente quando sussistano «particolari circostanze», quello temporale, che ne limita l'efficacia nel periodo di sei mesi, e quello, più rilevante, dei contenuti dell'attività delegata, che può interessare soltanto le situazioni di privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie e in quello dei luoghi in cui sono trattenute le persone migranti.

Limiti, questi, soltanto apparenti che, al contrario, disegnano un sistema ispirato all'obiettivo dell'integrazione nella funzione del Npm, attraverso l'attività delegata, dei compiti di vigilanza dei Garanti territoriali. In questa prospettiva assume significato rilevante proprio la definizione degli ambiti nei quali può essere esercitata la delega: attengono, non a caso, a quelli che non sono sempre compresi nei mandati istituzionali dei Garanti territoriali, a differenza del circuito penale e dei luoghi di operatività delle Forze di polizia, propri della loro sfera d'azione.

Il presupposto della ricorrenza di «particolari circostanze» e il limite temporale completano il quadro del rapporto di collaborazione tra Garanti territoriali e Garante nazionale, escludendo che esso possa mai configurarsi in termini di 'subordinazione' ma, anzi, configurandolo nel rispetto dell'autonomia della funzione delle diverse Autorità di garanzia: l'attività del Garante regionale o locale non può essere vincolata, pertanto, da un mandato di operatività indeterminato nella sua durata e deve essere diretta a quella specificità, richiesta dal caso oggetto di intervento, a cui la presenza sul territorio e la sua conoscenza possono rendere il più efficace contributo.

Una *delega*, quindi, che si atteggia come strumento vivo di costruzione di un meccanismo, diffuso sul territorio, che sulla operatività integrata fonda la propria forza e il proprio valore costruttivo.

<sup>15</sup> Articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 13, n. 146, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10.



### 16. Coopera

Il principio di leale collaborazione istituzionale che connota i rapporti tra le Amministrazioni dello Stato non ha una data di nascita precisa. Tuttavia, si può convenzionalmente fissare il momento della sua affermazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale in un *obiter dictum* con cui si conclude la sentenza 13-25 luglio 1984, n.219: «[...] esprimere l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali».

Da quel momento il principio diventa sistematico e lo si ritrova in un'ampia elaborazione giurisprudenziale successiva, applicato non solo al rapporto tra Stato e Regioni ma anche a quello tra tutte le Istituzioni dello Stato, di volta in volta declinato in diverse modalità, dallo scambio di informazioni, alle consultazioni, ai Protocolli di intesa. La “solidità” amministrativa, quindi, passa attraverso l'interferenza tra competenze e visione olistica che assicuri il ‘buon andamento amministrativo’<sup>16</sup>, per obbedire a una concezione orizzontale-collegiale piuttosto che verticale-gerarchica dei reciproci rapporti.

Molto spesso i termini ‘collaborazione’ e ‘cooperazione’ vengono usati indistintamente, ancorché indichino rapporti di interazione diversi: ‘cooperare’, infatti, rimanda all’atto di “operare con” in cui ogni soggetto del rapporto mantiene la propria individualità, nell’esercizio autonomo e indipendente della funzione che gli è assegnata; ‘collaborare’ richiama il fare azioni insieme, operando ciascuno su una parte del processo complessivo, di cui è responsabile nell’insieme un solo soggetto.

Molto spesso i termini ‘collaborazione’ e ‘cooperazione’ vengono usati indistintamente, ancorché indichino rapporti di interazione diversi: ‘cooperare’, infatti, rimanda all’atto di “operare con” in cui ogni soggetto del rapporto mantiene la propria individualità, nell’esercizio autonomo e indipendente della funzione che gli è assegnata; ‘collaborare’ richiama il fare azioni insieme, operando ciascuno su una parte del processo complessivo, di cui è responsabile nell’insieme un solo soggetto.

Nella corretta accezione della cooperazione vanno intese, pertanto, le forme collaborative con le quali il Garante nazionale, mantenendo la propria soggettività indipendente e autonoma, esercita le funzioni cui è chiamato entrando in relazione con le Istituzioni e gli altri interlocutori.

Nella prospettiva della cooperazione si iscrive, quindi, il mandato che la legge istitutiva gli assegna di «promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie»<sup>17</sup>.

Allo stesso rapporto cooperativo è da ricondurre la funzione di stabilire «una continuità di interlocuzione con gli Organi dello Stato che possono avere competenza nella materia della propria azione preventiva» dettata dal Codice

16. Articolo 97 della Costituzione.

17. Articolo 7, comma 5 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014 n. 10.



di Autoregolamentazione<sup>18</sup> che il Garante nazionale si è dato, insieme con il Codice Etico, a tutela del rispetto dei principi minimi di eticità e integrità di comportamento nello svolgimento dei compiti istituzionali.<sup>19</sup>

Una forma di cooperazione, quest'ultima, che ricorre in termini di reciprocità in tutte le attività di vigilanza del Garante nazionale e che, ancora di più, ne favorisce lo svolgimento e l'efficacia: a partire dalla collaborazione richiesta alle Amministrazioni interessate, da una visita per assicurare l'accesso alle strutture di loro competenza, a quella che rende immediata l'acquisizione di tutta la documentazione necessaria allo svolgimento della sua funzione, a quella che si realizza con la comunicazione dei dati inerenti i luoghi oggetto dello specifico monitoraggio, all'incontro e al dialogo con le Istituzioni locali e con tutti i soggetti che, nei rispettivi ruoli di responsabilità, operano nelle strutture visitate.

Del resto, l'azione preventiva del Garante nazionale ha nella cooperazione con gli interlocutori di riferimento la propria potenzialità di intervento concreto, come reso esplicito nella formula conclusiva di ogni Rapporto sulle visite effettuate, in cui si indica nelle Raccomandazioni formulate e nella risposta richiesta alle Amministrazioni competenti non un atto di contrapposizione, bensì «un elemento di collaborazione con le Istituzioni».

E di cooperazione è fatto anche, se non soprattutto, l'intervento 'reattivo' che il Garante nazionale mette in atto trattando i reclami, le istanze e le segnalazioni che gli provengono dalle persone direttamente interessate da situazioni di privazione della libertà, come dai loro riferimenti familiari o sociali: l'esito di questa trattazione è rimesso sostanzialmente al rapporto di interlocuzione con le Autorità competenti a intervenire sul caso segnalato e sulla proficuità di tale dialogo.

Ancora, rientra nel metodo cooperativo la stipula di Protocolli con Istituzioni, Enti e Associazioni, volti alla realizzazione di obiettivi comuni nel quadro unificante dell'innalzamento degli *standard* di tutela dei diritti delle persone, nelle diverse situazioni di privazione della libertà. Si tratta, con tutta evidenza, di una cooperazione 'inclusiva' che sul dialogo con tutti i soggetti attivi nel sistema che tocca la libertà delle persone vuole costruire non soltanto un complesso comune di azioni ma, anche e soprattutto, un patrimonio condiviso di conoscenza e di cultura dei diritti.

18. Articolo 2, comma 1, lett. f)

19. E l'atto del cooperare è un dovere cui sono richiamati anche personalmente tutti coloro che operano nell'Istituzione di garanzia, come prescritto dal Codice Etico laddove prevede, all'articolo 5 comma 3, che «i componenti del Garante e dell'Ufficio 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».



## 17. Visita

«Il Garante nazionale *visita*, senza necessità di autorizzazione»: così prescrive l'articolo 7, comma 5 lett. b) del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 che ha introdotto l'Istituzione di garanzia nell'ordinamento.

L'atto del visitare è la prima attività che integra la funzione di vigilanza assegnata dalla legge al Garante nazionale: letto in connessione con gli altri compiti elencati nella norma e con i poteri che l'Opcat gli attribuisce in quanto Npm, rimanda con tutta chiarezza a una azione che si distingue da ogni altra visita condotta dagli altri soggetti, istituzionali o meno, che ne hanno legittimazione. Il pensiero va immediatamente a quel «bisogna aver visto» di Piero Calamandrei che è il punto di partenza, il presupposto indefettibile, della conoscenza, della comprensione dei problemi e di ogni decisione responsabile.

L'atto del visitare è la prima attività che integra la funzione di vigilanza assegnata dalla legge al Garante nazionale: letto in connessione con gli altri compiti elencati nella norma e con i poteri che l'Opcat gli attribuisce in quanto Npm, rimanda con tutta chiarezza a una azione che si distingue da ogni altra visita condotta dagli altri soggetti, istituzionali o meno, che ne hanno legittimazione.

Il pensiero va immediatamente a quel «bisogna aver visto» di Piero Calamandrei<sup>20</sup> che è il punto di partenza, il presupposto indefettibile, della conoscenza, della comprensione dei problemi e di ogni decisione responsabile.

*Visita*, nel linguaggio del Garante nazionale, significa vede, guarda, ascolta, parla, si documenta: un atto che comprende ogni fonte di conoscenza e che è indirizzato a puntare lo sguardo sulle situazioni più nascoste, normalmente inaccessibili, e a riconoscerne i punti di tensione.

*Visita*, quando a farlo è il Garante nazionale, vuol dire anche esercitare un complesso di poteri: di entrare in ogni struttura senza necessità di autorizzazione e di preavviso, di accedere indiscriminatamente a tutti gli atti delle Amministrazioni responsabili di un luogo come di una situazione di privazione della libertà, di riceverne tutte le informazioni richieste, di avere colloqui riservati con ogni persona che si trovi in condizioni restrittive. Un potere, considerato nella sua totalità, rilevante, intimamente stretto all'esercizio del mandato di vigilanza e all'intervento che ne segue, indirizzato a rimuovere i punti di tensione che si sono *visiti*.

E proprio la finalità a cui è destinata l'azione del Garante nazionale è ciò che distingue le sue visite da atti di ispezione, diretti al controllo di specifiche irregolarità già segnalate o alla verifica dell'andamento di un sistema amministrativo, come dalle visite che, negli Istituti penitenziari e nelle camere di sicurezza delle Forze di polizia, sono condotte da pur alte Autorità dello Stato<sup>21</sup>. Nessuna di queste ha l'ampiezza d'azione e il dovere dello sguardo proprio del Garante nazionale: i limiti dettati dall'articolo 117 del Dpr 30 giugno 2000, n. 230, alle modalità delle visite e ai contenuti dei colloqui con le persone ristrette che si incontrano nel corso di esse, rendono esplicita tale differenza. Una differenza che assume i suoi connotati pieni nella norma dell'Opcat che impegna ogni Stato parte del Protocollo a garantire al proprio Npm «la possibilità di avere colloqui

20. Piero Calamandrei, *Bisogna aver visto*, L'inchiesta sulle carceri e sulla tortura, Il Ponte, 1949, volume 5, numero 1.

21. Articoli 67 e 67-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354.



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 possano fornire informazioni rilevanti»<sup>22</sup>.

Una Autorità di garanzia che *visita*, e con questa azione vigila sull'operato dello Stato quando si fa responsabile della custodia delle persone, è la conquista di civiltà che il nostro Paese ha raggiunto, facendo proprio, dopo un lungo percorso di maturazione democratica, quello storico e fondante monito di Calamandrei.

Una Autorità di garanzia che *visita*, e con questa azione vigila sull'operato dello Stato quando si fa responsabile della custodia delle persone, è la conquista di civiltà che il nostro Paese ha raggiunto, facendo proprio, dopo un lungo percorso di maturazione democratica, quello storico e fondante monito di Calamandrei.

<sup>22</sup> Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n.57/199 del 9 gennaio 2003, articolo 20.



### 18. Trasmette

«Il Garante nazionale [...] *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»<sup>23</sup>.

La totale indipendenza e autonomia del Garante nazionale nell'ideare e realizzare la propria strategia di tutela dei diritti fondamentali, nell'ambito della privazione della libertà, trova un completamento nella previsione dell'obbligo di illustrare ogni anno l'attività posta in essere ad alcune fra le più alte cariche dello Stato, parlamentari e governative.

La totale indipendenza e autonomia del Garante nazionale nell'ideare e realizzare la propria strategia di tutela dei diritti fondamentali, nell'ambito della privazione della libertà, trova un completamento nella previsione dell'obbligo di illustrare ogni anno l'attività posta in essere ad alcune fra le più alte cariche dello Stato, parlamentari e governative.

È il momento più solenne del calendario istituzionale, in occasione del quale l'Autorità di Garanzia ha non soltanto la responsabilità di rendere conto delle scelte operate, ma anche l'opportunità di sottoporre al Legislatore e alle autorità politiche gli aspetti critici del sistema riscontrati, illustrando, al contempo, i possibili interventi diretti a mantenere le scelte legislative e di Governo nella cornice del rispetto dei diritti delle persone di cui lo Stato, a diverso titolo, si fa custode.

A sottolinearne la rilevanza, considerata l'evoluzione del mandato nel corso degli anni, il Garante nazionale ha ampliato lo spettro degli attori istituzionali che ritiene interlocutori indefettibili di questa occasione di condivisione di un pensiero sistematico indirizzato dallo sguardo prospettico sul mondo della privazione della libertà. Nel proprio Codice di Autoregolamentazione ha stabilito, infatti, che, in aggiunta ai destinatari già individuati dalla legge, la Relazione sia altresì trasmessa «*al Presidente della Repubblica, anche nella veste di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, al Presidente della Corte costituzionale, [...] al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro della difesa, [...] al Ministro della salute.*».

Anche al di fuori di questo appuntamento annuale, peraltro, il dialogo con gli Organi parlamentari e di Governo si mantiene continuo e costante sia attraverso l'invio di pareri sugli atti di normazione primaria e secondaria in corso di adozione, sia con la segnalazione di vuoti normativi che possono avere effetti negativi sui diritti che si mantengono anche nella privazione della libertà personale.

Il contributo che il Garante nazionale assicura è complessivamente unico e composito poiché si fonda su elementi di conoscenza diretta e specifica dei diversi ambiti in cui si realizzano situazioni restrittive, per articolare un giudizio costruito su criteri unificanti di lettura del sistema. Un metodo, realizzato attraverso il dialogo con le Istituzioni, indirizzato a individuare le asimmetrie presenti nelle varie discipline della privazione della libertà e a proporre gli strumenti per porvi rimedio, nella prospettiva dell'integrazione armonica dell'impianto normativo posto a tutela dei diritti fondamentali delle persone.

23. Articolo 7, comma 5 lettera g) del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014 n. 10.



## 19. Raccomanda

«Il Garante nazionale [...] formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata [...]». Così l'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146.

La Legge riferisce specificamente il potere del Garante nazionale di esprimere Raccomandazioni in relazione ai casi in cui i reclami presentati dalle persone detenute, internate o trattenute ai sensi dell'Ordinamento penitenziario e del Testo unico sull'immigrazione, si rivelino fondati.

La prerogativa è, tuttavia, di carattere generale e connota la strategia d'intervento dei Meccanismi nazionali e, in generale, di tutti gli organismi di prevenzione, la cui attività di vigilanza sui luoghi di privazione della libertà non sfocia nell'imposizione di sanzioni, ma nella formulazione, appunto, di «raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento e le condizioni in cui versano le persone private della libertà e di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti»<sup>24</sup>.

La funzione di vigilanza non si esaurisce, infatti, nell'atto di visita ed è sempre necessariamente completata dal relativo Rapporto contenente le Raccomandazioni volte al superamento delle specifiche criticità riscontrate. Queste sono tanto più efficaci quanto precise nell'individuazione del destinatario, effettivamente implementabili, misurabili e verificabili nel tempo, poiché l'Autorità di garanzia espleta un controllo assiduo e incalzante anche dopo l'invio del Rapporto attraverso visite di *follow up* alle strutture monitorate.

Oltre a contenere indicazioni di fatto relative a casi specifici, le Raccomandazioni possono contenere indirizzi per la risoluzione dei problemi strutturali sottostanti alle violazioni verificate ed esprimere canoni ermeneutici degli atti regolatori diretti a garantire che le misure di privazione della libertà «[...] non siano arbitrarie e avvengano 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 vigenti»<sup>25</sup>.

Nell'analizzare il potere di raccomandazione del Garante nazionale si tende spesso a evidenziarne i limiti, *in primis* la mancanza di efficacia vincolante per l'Amministrazione ricevente, soggetta esclusivamente all'obbligo, comunque anch'esso non sanzionabile qualora disatteso, di esprimere eventualmente il proprio dissenso motivato<sup>26</sup>.

Tuttavia, per coglierne l'effettiva portata va considerata una serie di elementi ulteriori.

Nell'analizzare il potere di raccomandazione del Garante nazionale si tende spesso a evidenziarne i limiti, *in primis* la mancanza di efficacia vincolante per l'Amministrazione ricevente, soggetta esclusivamente all'obbligo, comunque anch'esso non sanzionabile qualora disatteso, di esprimere eventualmente il proprio dissenso motivato.

24. Articolo 19, lett. b) dell'Opcat

25. Articolo 3, paragrafo 3 del Codice di Autoregolamentazione del Garante nazionale.

26. «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 22 Opcat).



## Parole e norme

Va da subito detto che la pubblicazione del Rapporto<sup>27</sup>, con o senza l'eventuale relativa risposta dei destinatari, contribuisce alla maturazione del giudizio pubblico sull'operato dei poteri amministrativi e, agendo come un fiume carsico, innesca processi di cambiamento culturale e politico.

Inoltre, la reazione delle Amministrazioni alle raccomandazioni espresse dall'Autorità di garanzia finisce sotto la lente dei Comitati Onu deputati a verificare periodicamente l'attuazione delle Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia in materia di diritti umani.

Soprattutto, valutandone l'efficacia su una prospettiva di più ampio respiro si può cogliere un raggio d'influenza di molto superiore al caso specifico per cui l'osservazione viene espressa, poiché le Raccomandazioni, pur se basate sull'analisi di una singola situazione, esprimono principi valevoli per tutti i contesti analoghi a quello visitato e costituiscono la base per la definizione di standard. «Quindi, standard non elaborati teoricamente bensì centrati sull'esperienza continua delle osservazioni. Standard che dialogano con quanto internazionalmente definito a livello globale o europeo, declinato però in base alla specificità della detenzione italiana»<sup>28</sup>. Si tratta della cosiddetta *soft law*: un patrimonio di regole, indirizzi generali, parametri interpretativi – elaborato da tutti gli organi di controllo nazionali e sovranazionali – preso a riferimento sia nel processo di stesura di nuove norme che nell'esercizio della giurisdizione. In particolare, a fronte di discipline scarse e poco dettagliate, questo *corpus* di principi, periodicamente sistematizzato e aggiornato dal Garante nazionale, assume un ruolo fondamentale nel colmare i vuoti dell'*hard law*, contribuendo a far evolvere l'ordinamento verso livelli di tutela dei diritti sempre più elevati e rispondenti ai principi fondamentali.

27. Come previsto dal Codice di Autoregolamentazione i Rapporti relativi alle visite effettuate «vengono trasmessi alle Amministrazioni e, resi pubblici, senza indicazioni dei nomi delle persone coinvolte, soltanto al termine di un periodo di “embargo” durante il quale le Amministrazioni sono chiamate a formulare le loro osservazioni, che sono pubblicate unitamente al Rapporto».

28. Mauro Palma in *Garante nazionale, Norme e normalità. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti. Raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017*, 2018, p. 3.





## 20. Tutela

Per un organismo di garanzia, il verbo *tutelare* è sicuramente centrale, essendo questa azione il cuore del suo stesso mandato: vigilare sul rispetto dei diritti delle persone e della collettività sanciti dai sistemi normativi nazionali e sovranazionali. Nel caso del Garante nazionale nell'ambito delimitato, seppur ampio, della privazione della libertà.

I diritti e la loro tutela sono assicurati fin dall'atto fondativo della Repubblica italiana, la Carta costituzionale, nata sulle ceneri del dopoguerra, sull'onda di quel grido «mai più» che risuona anche in altre Costituzioni scritte da Paesi che, con ruoli diversi, avevano vissuto quei drammatici eventi. Un «mai più» declinato per questo con modalità differenti e che troviamo nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Il verbo tutelare può avere una duplice accezione. La prima si ha quando ci si trova di fronte a una situazione asimmetrica, di minoranza o di minorità, come quella prevista dall'articolo 6 della Costituzione sulla tutela appunto delle minoranze linguistiche. Ma è anche il caso degli ambiti in cui si trova ad agire il Garante nazionale, tutte caratterizzate da una comune vulnerabilità legata alla privazione della libertà, a prescindere dalle cause che l'hanno determinata e dal contesto in cui si svolge. La tutela, dunque, in questo caso consiste innanzitutto nel compensare quell'asimmetria, assicurando pari accesso ai diritti, a cominciare al diritto a conoscere i propri diritti. Ma il termine tutela, come tutte le parole, è soggetta a mutamenti di significato connessi all'evolversi della cultura e della società. È in questa seconda accezione che il suo significato semantico si è esteso, andando oltre le situazioni sopra descritte, perdendo il legame con l'asimmetria, per acquisire più forza e divenire quasi un sinonimo di *garanzia*. Anche questo secondo aspetto è proprio dell'attività del Garante nazionale, che non solo agisce per tutelare l'accesso ai diritti, ma anche vigila sul diritto stesso, sulla sua effettività per tutti nella quotidianità.

Ma il verbo *tutelare* richiama anche un altro aspetto non secondario: quello di tenere insieme in un sistema coerente ed effettivo la tutela dei singoli e la tutela della collettività, nel rispetto dei diritti fondamentali che, mai – lo ribadiamo – possono essere messi in contrapposizione. Tale difficile equilibrio richiede un continuo sforzo teso a non sacrificare nessuno, superando il rischio di una logica fondata sul conflitto, rischio che ha segnato l'anno trascorso, fortemente condizionato dalla pandemia. Anche nella definizione del piano vaccinale nazionale, c'è chi ha espresso stupore per la previsione della sua attuazione nella comunità penitenziaria, tra le persone detenute, quasi che la pena detentiva comporti in sé una riduzione dell'accesso al diritto alla salute, l'unico che nella Costituzione è accompagnato dall'aggettivo *fondamentale*.

Tornando al Garante nazionale, la *tutela* da esso agita si esprime con azioni diversificate ma tutte tendenti allo stesso obiettivo: vigilare per prevenire possibili violazioni e innalzare, così, il livello di tutela dei diritti. Le visite ai luoghi di privazione della libertà sono l'elemento centrale e caratterizzante questa Autorità, visite programmate, sistematiche, non annunciate. Ma la presa in carico delle situazioni critiche delle persone avviene anche attraverso la gestione dei reclami e delle segnalazioni che giungono quotidianamente. L'attività di *tutela* – in senso lato – si esplica anche con altre modalità: la parte-

Il verbo tutelare può avere una duplice accezione. La prima si ha quando ci si trova di fronte a una situazione asimmetrica, di minoranza o di minorità, come quella prevista dall'articolo 6 della Costituzione sulla tutela appunto delle minoranze linguistiche. Ma è anche il caso degli ambiti in cui si trova ad agire il Garante nazionale, tutte caratterizzate da una comune vulnerabilità legata alla privazione della libertà, a prescindere dalle cause che l'hanno determinata e dal contesto in cui si svolge.



## Parole e norme

In questi anni, il Garante ha anche deciso di partecipare come persona offesa nei procedimenti giudiziari relativi a luoghi in cui la libertà è privata. Lo fa sistematicamente, per esempio, nei casi di suicidi in tutte le strutture di restrizione della libertà personale, come scelta di garanzia nei confronti della collettività, assicurando l'occhio vigile del Garante e quindi di una Istituzione dello Stato di fronte a eventi critici gravi accaduti a persone affidate allo Stato in un rapporto con esso certamente asimmetrico.

cipazione ad audizioni presso il Parlamento e presso istituzioni internazionali, la formulazione di pareri su provvedimenti legislativi in materia di privazione della libertà, le pubblicazioni per favorire la diffusione di una cultura dei diritti, le iniziative di formazione e seminari.

In questi anni, il Garante ha anche deciso di partecipare come persona offesa nei procedimenti giudiziari relativi a fatti avvenuti in luoghi in cui la libertà è privata. Lo fa sistematicamente, per esempio, nei casi di suicidi in tutte le strutture di restrizione della libertà personale, come scelta di garanzia nei confronti della collettività, assicurando l'occhio vigile del Garante e quindi di una Istituzione dello Stato di fronte a eventi critici gravi accaduti a persone affidate allo Stato in un rapporto con esso certamente asimmetrico.



## 21. Norma

In una riflessione sul linguaggio delle norme non può mancare un cenno alla parola stessa che tiene unite tutte le altre: *norma*.

Certamente, non è possibile sintetizzare in poche righe un dibattito che vede biblioteche intere di saggi di filosofia del diritto sul significato che tale termine ha assunto storicamente e su quello che assume ogni giorno nei diversi contesti – non solo giuridici – in cui lo si utilizza e negli attributi che lo designano. Tuttavia, pur nella limitatezza del contesto di una Relazione sulle attività del Garante nazionale e in quella altrettanto tiranna di ciascuna *voce* di questo strano *glossario*, rimane importante stabilire alcuni spunti per una riflessione che il Garante intende sviluppare al suo interno, parallelamente al proprio lavoro di visite, raccomandazioni e tentativi di intervenire sulla materialità della privazione della libertà.

Innanzitutto il termine *norma* è utilizzato almeno in tre differenti contesti, con significati diversi, ma tenuti insieme da un filo di somiglianza. È utilizzato all'interno dell'organizzazione dell'agire sociale e, quindi, nelle espressioni della sua organizzazione, quali per esempio, il diritto: le discipline di ambito giuridico, sociologico, antropologico fanno riferimento a questo specifico tipo di utilizzo delle *norme*. È utilizzato all'interno dell'organizzazione del mondo naturale o, meglio, degli schemi interpretativi con cui storicamente l'uomo affronta tale organizzazione: la fisica, l'astronomia, la chimica sono discipline che utilizzano questa accezione di norma come elemento regolativo delle modellizzazioni possibili dei fenomeni naturali. È utilizzato nell'organizzazione delle modalità del conoscere e del comunicare e le *norme* o *regole* della scienza della comunicazione, della linguistica e anche della logica e, in parte, della matematica fanno riferimento a questa concettualizzazione dalla parola *norma*.

Ognuno di questi contesti parla in modo diverso di regole, espresse in norme, e ognuno di essi ha una diversa visione del *normale* dispiegarsi di ipotesi argomentative o deduttive. Ma, poiché nei diversi ambiti, quantunque ordinati e settorializzati nell'impostazione otto-novecentesca della volontà di disciplinare i saperi, hanno fitte zone di sovrapposizione e di condivisione, le diverse accezioni di *norma* proprie dei relativi ambiti semantici dialogano tra loro e rischiano spesso di confluire verso un concetto di norma – e del suo relativo aggettivo – fondato su aspetti statistici, sull'esperienza di regolarità maggioritariamente riscontrata, sulla minore capacità di mettere in discussione sensazioni prevalenti e tranquillizzanti. La *norma* rischia così di diventare la stratificazione del senso comune. Da qui la sostituzione semantica di *norma* con altri termini, quali *precetto*, *legge*, *prescrizione*, *standard*; ma anche *canone*, *consuetudine*.

Anche il diritto non è esente da questo rischio di degradazione del concetto di norma, perché anche in tale ambito la norma – in particolare la norma penale – sembra sempre più acquistare una dimensione statistica, di tipo consensuale.

Le norme del diritto – come è noto e ovvio – sono di tipo molteplice: dalla qualificazione di un comportamento, nelle norme di obbligo, divieto, permesso, a quelle che definiscono competenze, che

Tuttavia, pur nella limitatezza del contesto di una Relazione sulle attività del Garante nazionale e in quella altrettanto tiranna di ciascuna voce di questo strano glossario, rimane importante stabilire alcuni spunti per una riflessione che il Garante intende sviluppare al suo interno, parallelamente al proprio lavoro di visite, raccomandazioni e tentativi di intervenire sulla materialità della privazione della libertà.



## Parole e norme

attribuiscono una sanzione a un illecito. Alcune norme regolano, cioè disciplinano comportamenti, altre costituiscono nuovi comportamenti: ”Vietato calpestare le aiuole” e “Vietato arroccare se il re è sotto scacco”, sono due norme, la prima regolativa, la seconda costitutiva, citate da Tecla Mazzaresse in un suo saggio sulla voce “Norma”<sup>29</sup>. Entrambe devono avere valore generale: devono avere una connotazione di generalità tassativa; essere cioè allo stesso tempo rigide nel connotare e generali nel designare.

La norma penale è strutturalmente definibile in un contesto deontico di indicazione di comportamento e di sanzione della sua violazione. Proprio per questo non può perdere la sua connotazione di generalità, oltre che la formulazione tassativa, specialmente quando si riferisce alla possibile privazione della libertà personale. Eppure, spesso ha assunto, anche in anni recenti, la caratteristica di ‘direzionalità’, cioè di una formulazione strettamente indicativa di un target soggettivo di applicazione, piuttosto che di individuazione di un ambito comportamentale.

La norma penale è strutturalmente definibile in un contesto deontico di indicazione di comportamento e di sanzione della sua violazione. Proprio per questo non può perdere la sua connotazione di generalità, oltre che la formulazione tassativa, specialmente quando si riferisce alla possibile privazione della libertà personale. Eppure, spesso ha assunto, anche in anni recenti, la caratteristica di ‘direzionalità’, cioè di una formulazione strettamente indicativa di un target soggettivo di applicazione, piuttosto che di individuazione di un ambito comportamentale. Da qui il rischio di una sua connotazione emergenziale, anche quando non sia stata esplicitamente dichiarata una situazione di emergenza. Purtroppo ci siamo abituati a questo slittamento semantico e difficile sembra il cammino per riacquistare la sua caratteristica di regolazione condivisa e al contempo pienamente rispondente all’insieme di valori generali e non specifici in cui una collettività si riconosce in base alla sua Carta costitutiva.

<sup>29</sup> Tecla Mazzaresse, *Norma*, in “Iter”, anno III, n. 8, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, maggio-agosto 2000.



## 22. Circolare

Le circolari amministrative sono espressione del potere di autorganizzazione dell'Ente pubblico e pertanto hanno una efficacia limitata. Sono impartite dal vertice dell'organizzazione in modo da diramare le istruzioni operative, organizzative o interpretative, al fine di garantire applicazioni di leggi o regolamenti in maniera uniforme. Esse non hanno valenza normativa e quindi non possono contenere disposizioni derogative di norme di legge, né sono da considerarsi alla stregua di norme regolamentari vere e proprie<sup>30</sup>. Hanno una validità interna all'Amministrazione che le ha emesse e talvolta possono anche essere inter-amministrazioni. La circolare è per sua natura prescrittiva, e, pur non avendo alcun valore legislativo, il suo mancato rispetto è ugualmente passibile di sanzione.

Va anche rilevato che, a causa della genericità e lacunosità di talune leggi ordinarie, le circolari diventano una sorta di 'potere normativo integrativo' della Pubblica Amministrazione, con il rischio però di essere utilizzate come fonti effettive di livello para-normativo. L'effetto conseguente è quello di una sorta di capovolgimento della logica del diritto a favore di una gerarchia rovesciata nella vita pratica, in cui le circolari diventano di fatto l'elemento regolativo e, in questa prospettiva, la loro incidenza sulla gestione quotidiana assume un ruolo che va ben oltre la propria effettiva funzione. Nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria attraverso una loro lettura storica si può intravedere l'evoluzione della stessa concezione del sistema penale.

Va anche rilevato che, a causa della genericità e lacunosità di talune leggi ordinarie, le circolari diventano una sorta di 'potere normativo integrativo' della Pubblica Amministrazione, con il rischio però di essere utilizzate come fonti effettive di livello para-normativo.

La parola circolare, dunque, non è una parola delle norme. Ma essa, interpretando, fornendo linee di indirizzo e definendo i sistemi organizzativi, ne modella le ricadute. Inoltre, la facilità con cui può essere emanata, senza alcun contraddittorio e senza possibilità di ricorso avverso, la rende uno strumento prezioso per la sua agilità, ma anche pericoloso laddove utilizzato in maniera eccessivamente estensiva o tale da non agevolare il pieno rispetto delle norme stesse.

Va rilevato che, pur non essendo – come abbiamo detto – atto con valore normativo, talvolta al Garante nazionale è stato chiesto un parere preventivo sui testi di talune circolari di particolare impatto sulla vita delle persone private della libertà. In ogni caso, la loro conoscenza relativamente alla gestione delle persone private della libertà è essenziale, proprio per l'incidenza che esse hanno sulla loro vita e sull'effettività dell'esercizio dei loro diritti.

30. Corte di cassazione, sentenza 9 ottobre 2007, n. 23031: «Per la sua natura e per il suo contenuto (di mera interpretazione di una norma di legge), non potendo esserle riconosciuta alcuna efficacia normativa esterna, la circolare non può essere annoverata fra gli atti generali di imposizione, impugnabili innanzi al giudice amministrativo, in via di azione, o disapplicabili dal giudice tributario od ordinario, in via incidentale. Il che rileva, in primo luogo, sul piano generale, perché le circolari, come è stato affermato dalla dottrina prevalente, non possono né contenere disposizioni derogative di norme di legge, né essere considerate alla stregua di norme regolamentari vere e proprie, che, come tali vincolano tutti i soggetti dell'ordinamento, essendo dotate di efficacia esclusivamente interna nell'ambito dell'amministrazione all'interno della quale sono emesse».



### 23. Struttura

Sono tante e diverse le strutture<sup>31</sup> sulle quali il Garante nazionale ha il mandato di vigilanza: si va dagli Istituti penitenziari per adulti a quelli penali per minori, alle Comunità che ospitano persone sottoposte all’Autorità giudiziaria, agli *hotspot* pensati come luoghi di transito veloce, ai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr), ai Servizi psichiatrici di diagnosi e cura degli Ospedali (Spdc), alle Residenze per le misure di sicurezza di tipo psichiatrico (Rems), alle Residenze sociali e socio-sanitarie per persone anziane o con disabilità (Rsa, Rssa, Rsd), alle camere di sicurezza delle diverse forze di Polizia, ai cosiddetti locali *idonei* delle Questure.

Un insieme eterogeneo per tipologia, funzione, organizzazione, amministrazione e destinatari. Tutte comunque caratterizzate dall’essere per vocazione o per contingenza luoghi in cui le persone che le abitano, seppur temporaneamente, sono private della libertà. Strutture che, quindi, devono rispondere a questa particolare funzione nel contesto della finalità generale di tali luoghi e, naturalmente nel rispetto dei diritti delle persone ristrette.

In esse, ancora più che in altri luoghi con diverse destinazioni, l’organizzazione dello spazio acquista una dimensione centrale e riflette la concezione stessa del senso di quella privazione e del modo in cui sono considerate le persone che in essa sono ristrette. A cominciare dalla dislocazione degli stessi edifici, spesso costruiti ai margini dei luoghi abitati, sottratti alla vista della collettività che talvolta preferisce non vedere. Allontanati dagli sguardi e dalla vita, quella libera che scorre fuori.

Sono le gabbie vuote e sorde dei Centri di Permanenza per i rimpatri, strutture – ha scritto il Garante nazionale nel suo Rapporto tematico sui Cpr<sup>32</sup> – «dall’architettura rudimentale, simili a contenitori senza attenzione ad ambienti di socialità, spazi per attività anche fisica, luoghi di culto, locali per iniziative formative e culturali, che peraltro attenuerebbero le tensioni». Locali senza i più basilari elementi di arredo, incluse le porte dei bagni, come se – varcata la loro soglia – «l’individuo smettesse di essere persona con una propria totalità umana da preservare nella sua intrinseca dignità, dimensione sociale, culturale, relazionale e religiosa per essere ridotta esclusivamente a corpo da trattenere e confinare».

Ma sono anche i luoghi amorfi dei cosiddetti locali *idonei*<sup>33</sup>, quegli ambienti dove trattenere persone straniere in corso di accertamenti per probabili espulsioni. Luoghi di cui non esiste neanche una definizione, limitandosi il testo che li prevede, a qualificarli con quell’aggettivo indeterminato che lascia ampio spazio alla discrezionalità. Luoghi indefiniti perfino nella loro dislocazione, mancando all’inizio anche una loro mappatura. Involucri indistinti in cui, tuttavia, sono trattenute persone che in tale contesto rischiano anche esse di perdere l’identità, divenendo solo degli anonimi migranti da rimpatriare.

31. Il termine struttura è utilizzato nel senso generale, così come indicato nel VII Rapporto generale del Cpt, pubblicato nel 1997.

32. Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr), (2019-2020), <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b7b0081e622c62151026ac0c1d88b62c.pdf>

33. Decreto legislativo 25 luglio 1988, n. 286, Testo unico sull’immigrazione, articolo 13, comma 5-bis.



Sono gli Istituti penitenziari, strutture troppo spesso a una dimensione, quella della restrizione nelle camere di pernottamento che spesso sono tali solo di nome. Perché in quelle stanze non ci si limita a pernottare ma vi si trascorre la giornata, a esclusione delle ore passate nei cortili alla cosiddetta aria e nelle stanze di socialità, che consistono, tranne rare eccezioni, in cameroni grandi e spogli. Strutture senza luoghi *altri* dove trascorrere il tempo della pena in maniera significativa, dove vivere e sperimentare altre dimensioni, come quella culturale, di studio, lavorativa, sportiva, religiosa, dove incontrare persone che vengono da fuori, ristabilire relazioni con il mondo esterno, ritrovando il piacere di progettare il proprio domani in una prospettiva diversa da quella che li ha portati dentro. In queste strutture a una dimensione, il carcere rischia di essere semplicemente il luogo del tempo, un tempo privo di senso se non del suo scorrere sempre uguale giorno dopo giorno, un magazzino di corpi da conservare per un periodo più o meno lungo.

Diversa è l'idea di un carcere che sia un 'luogo di luoghi', di ambienti diversi in cui impegnare le giornate, di spazi diversificati in cui andare, uscendo dalla propria stanza e dalla sezione a cui si è assegnati, di aree verdi che spezzano il grigio del cemento di luoghi di incontro, studio, confronto, lavoro.

Con l'emergenza sanitaria, altri ambienti si sono chiusi. Nelle strutture residenziali, dimensionate sulla base della capacità di ospitalità in termini di posti letto, le persone si sono ritrovate non solo chiuse al mondo esterno, ma anche isolate all'interno: ristrette nelle loro stanze, spesso multiple, da cui non potevano uscire. Stanze tutte uguali, con gli stessi letti, i medesimi comodini, qualche armadietto a muro per tenere le proprie cose, stanze che ricordano quelle degli ospedali destinate però, queste ultime, a soggiorni temporanei e brevi. I pochi ambienti comuni, essenzialmente la mensa e un unico salone, non sono praticabili perché insufficienti per le esigenze di distanziamento. Sono rimasti allora i corridoi dei reparti, unici luoghi accessibili, in cui le persone sostano fuori dalla porta della stanza, seduti sulle sedie o sulle carrozzine, senza nulla da fare, nessuno con cui parlare, niente da aspettare.

Una delle criticità che la pandemia ha fatto emergere in tutta la sua complessità riguarda proprio gli ambienti. Le strutture si sono rivelate inadeguate. L'esigenza dell'isolamento delle persone positive o in quarantena si è scontrata con la densità delle presenze. Gli edifici costruiti attorno all'unico fattore del posto letto hanno mostrato tutta la loro inadeguatezza e fragilità, nelle carceri come nelle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa).

Con l'emergenza sanitaria, altri ambienti si sono chiusi. Nelle strutture residenziali, dimensionate sulla base della capacità di ospitalità in termini di posti letto, le persone si sono ritrovate non solo chiuse al mondo esterno, ma anche isolate all'interno: ristrette nelle loro stanze, spesso multiple, da cui non potevano uscire. Stanze tutte uguali, con gli stessi letti, i medesimi comodini, qualche armadietto a muro per tenere le proprie cose, stanze che ricordano quelle degli ospedali destinate però, queste ultime, a soggiorni temporanei e brevi.



### 24. Amministratore/Tutore

«La persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare del luogo in cui questa ha la residenza o il domicilio».

«La persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare del luogo in cui questa ha la residenza o il domicilio». Così recita l'articolo 404 del codice civile, a seguito della modifica introdotta dalla legge 9 gennaio 2004, n.6.

Si tratta di una figura giuridica istituita a tutela e supporto di quei soggetti fragili, maggiorenni o minori emancipati che, a causa di un'infermità o di una menomazione fisica o psichica, si trovino nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere all'amministrazione dei propri interessi e alle proprie necessità e che, quindi, presentino una ridotta capacità di agire: tra questi, per esempio, le persone anziane o con disabilità. Questa figura, che ha ormai quasi vent'anni, è frutto di un complessivo ridisegno del modo di intendere e di considerare i soggetti vulnerabili, valorizzandone volontà e desideri e garantendo

loro una tutela proporzionata alle loro reali necessità soggettive e personali, non legate meramente all'aspetto economico ma più a quello personale ed esistenziale.

Sono stati così superati gli schemi rigidi dell'interdizione e dell'inabilitazione, contemplando anche altre fragilità, prima non considerate, quale, per esempio, quella delle persone con problemi di natura meramente fisica.

Dal punto di vista procedurale, il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno è emesso dal giudice tutelare, il quale stabilisce i mezzi di tutela per il soddisfacimento dei bisogni della vita del beneficiario, sulla base delle sue caratteristiche personali e determina, inoltre, i poteri e i doveri dell'amministratore stesso. Qui si inseriscono due considerazioni che riducono a una stessa possibile criticità: sia l'ampiezza di tale determinazione, sia la sua attuazione, qualora l'insieme di indicazioni che contornano la nomina apra a incertezze applicative o a spazi di vaghezza interpretativa. La criticità verso cui queste due considerazioni convergono risiede in una fisionomia dell'amministrazione di sostegno volta non più a *supportare* adeguatamente la volontà della persona fragile bensì a *sostituirsi* a essa, in nome di un suo astratto maggiore interesse.

Certamente il limite che separa questi due aspetti – supporto e sostituzione – può essere visto come molto labile, soprattutto laddove la fragilità della persona coinvolge una sua ridotta capacità di giudizio e, al contempo, i poteri conferiti sono particolarmente estesi. Perché se è indubbio che in tal caso l'amministratore deve avere una funzione di direzione delle valutazioni della persona stessa, è altrettanto vero che il residuo di autodeterminazione che rimane anche in una situazione di fragilità accentuata deve essere positivamente individuato, considerato e portato al suo possibile potenziamento. Non solo, ma la mobilità di capacità cognitive di una persona particolarmente vulnerabile deve essere re-interpretata continuamente, non solo per verificare una maggiore necessità di supporto, ma anche per stabilire una sua diminuzione. Il Garante nazionale ha più volte riscontrato che se la prima di queste rivalutazioni è frequente, non lo è altrettanto la seconda, volta al potenziamento della capacità di autonomia della persona: spesso le regole rigide dettate anche in un momento di particolare debolezza, dovuta a molti fattori, incluse le contingenze della vita, permangono come ostacoli a evitare





il rischio di una progressiva sostituzione alla volontà stessa e alle capacità della persona amministrata.

Un'attenzione invece essenziale, soprattutto perché spesso l'amministrazione di sostegno è richiesta da persone terze e il rischio è che progressivamente solo queste possano diventare il riferimento di interlocuzione da parte dell'amministratore. Così il confine tra questo istituto e quello della tutela finisce con l'essere definibile solo in termini giuridici e non in termini esistenziali.

La *tutela*, strumento già esistente prima della legge del 2004, deve essere invece indirizzata solo al fine di proteggere quelle specifiche categorie di persone fragili che sono incapaci di provvedere a sé stesse. In questo il confine è concettualmente chiaro e ben più nitido di quello che molte prassi evidenziano. La sua estensione riguarda il giovane di minore età, nel caso in cui entrambi i genitori siano deceduti o non possano esercitare la responsabilità genitoriale perché sospesa o revocata o l'adulto che si trovi in condizione di infermità mentale tale da renderlo del tutto incapace di provvedere ai propri interessi.

A differenza dell'amministratore di sostegno, che deve sempre mantenere con il beneficiario un rapporto di continua collaborazione, informandolo tempestivamente degli atti da compiere e tenendo conto dei suoi bisogni e delle sue aspirazioni, senza limitare la sua capacità d'agire, il tutore è un rappresentante legale, che si sostituisce al beneficiario nel compimento degli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione. Se il primo è nominato dal giudice tutelare quando abbia accertato che la persona presenta un grado di infermità o una impossibilità a provvedere alla cura dei propri interessi e delle proprie necessità e, quindi, ha bisogno di uno specifico supporto, il secondo lo è quando la persona da tutelare è stata riconosciuta incapace di determinare la propria azione e la sua attuazione. E anche in questi casi è comunque necessaria l'attenzione a che non si configuri una totale sostituzione della volontà della persona anche in scelte minime che possono invece costituire un suo limitato spazio di autoriconoscimento.

Non sempre le prassi riscontrate sono coerenti con le distinzioni giuridicamente e proceduralmente stabilite, fino a configurarsi in taluni casi come forme improprie di privazione della libertà personale dell'amministrato o del tutelato: è dovere del Garante nazionale, in tali casi, intervenire, formulando rilievi motivati e specifiche raccomandazioni, aprendo un dialogo con le figure preposte all'amministrazione o alla tutela e con la stessa Autorità giudiziaria, senza entrare ovviamente nell'autonomia decisionale di quest'ultima.

La *tutela*, strumento già esistente prima della legge del 2004, deve essere invece indirizzata solo al fine di proteggere quelle specifiche categorie di persone fragili che sono incapaci di provvedere a sé stesse. In questo il confine è concettualmente chiaro e ben più nitido di quello che molte prassi evidenziano.



### 25. Monitoraggio

*Monitoraggio* è una parola che proviene più dal diritto internazionale che non dalla consuetudine del nostro Paese. Solo recentemente è entrata nel lessico di quegli organi di controllo che sono chiamati a vedere con continuità se gli obblighi che derivano al nostro Paese dalla ratifica di Trattati e impegni in ambito internazionale siano o meno rispettati. Il *monitoraggio* è divenuto, traducendo il termine *monitoring*, che frequentemente compare in Raccomandazioni del Consiglio d'Europa o delle Nazioni Unite, vocabolo consueto. In particolare, nell'ambito delle attività del Garante nazionale.

Una sola delle norme di riferimento dell'attività di questa Autorità di garanzia ne fa esplicito utilizzo: è il paragrafo 6 dell'articolo 8 della cosiddetta "Direttiva rimpatri" dell'Unione europea, che reca norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare<sup>34</sup>. Questo recita: «Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati».

Nel linguaggio internazionale, il monitoraggio indica un'attenta osservazione delle norme primarie e secondarie che regolano la legittimità e l'implementazione di tutte le forme di privazione della libertà nonché la verifica della loro concretizzazione, attraverso le visite ai luoghi ove questa si attua.

Nel linguaggio internazionale, il monitoraggio indica un'attenta osservazione delle norme primarie e secondarie che regolano la legittimità e l'implementazione di tutte le forme di privazione della libertà nonché la verifica della loro concretizzazione, attraverso le visite ai luoghi ove questa si attua. Ciò al fine di poter valutare la coerenza tra norme e prassi, tra diritti riconosciuti e diritti effettivamente tutelati, tra l'impegno all'assoluto rispetto della dignità di ogni persona, anche ristretta, e le condizioni materiali di tale restrizione, nonché di poter circoscrivere eventuali comportamenti che possano comprimere la libertà personale al di là di quanto la legge autorizzi o sfociare anche in maltrattamenti. L'effettiva tutela dei diritti incompressibili di una persona affidata alla responsabilità dell'autorità statale dà del resto la misura della democraticità della società nel suo complesso.

Questo monitoraggio costante e peculiare rappresenta la *summa* del mandato istituzionale previsto dalla legge istitutiva del Garante<sup>35</sup>, la sua *mission*, volta anche alla costruzione di standard che servano da guida sia all'Amministrazione, sia all'Autorità giudiziaria, chiamata a decidere su eventuali presunte violazioni.

Il monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale, oltre che alla verifica dell'effettiva tutela dei diritti delle persone ristrette, risponde anche all'esigenza di configurare l'attività del Garante nazionale in chiave *preventiva*, attraverso l'individuazione di criticità potenzialmente foriere di uno sviluppo negativo per il duplice rischio sia di tramutarsi in situazioni contrarie ai principi di umanità e

34. Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre, *Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*.

35. Decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito, con modificazioni, in Legge 21 febbraio 2014 n. 10 e decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, convertito in Legge 18 dicembre 2020 n. 173.



di rispetto dei diritti delle persone private della libertà all'interno delle strutture visitate, sia di offendere la professionalità di chi in esse opera.

L'Autorità garante appronta tali processi di monitoraggio attraverso le proprie articolazioni, suddivise in Unità organizzative che si riferiscono alle diverse aree dove la privazione della libertà si realizza, da quella penale, a quella amministrativa per i migranti, a quella sanitaria, a quella di Polizia fino a estendersi, nell'ultimo anno, alle diverse modalità secondo cui le persone hanno vissuto in condizioni di chiusura al fine di prevenire ipotesi di contagio pandemico. Le diverse Unità tuttavia non realizzano separatamente il monitoraggio delle strutture di propria competenza perché lo sguardo di chi osserva deve avere direzione e attenzione omogenee: da qui, la trasversalità tra le diverse unità, affinché ciascuna con le proprie competenze specifiche contribuisca a valorizzare e sostanziare il processo di osservazione analitica e critica, rendendolo fonte di conoscenza comune. Solo così lo sguardo di chi monitora è produttore di nuovi standard e soprattutto evita il rischio di divenire uno 'sguardo assuefatto' che non riesce a vedere ciò che guarda.

L'Autorità garante appronta tali processi di monitoraggio attraverso le proprie articolazioni, suddivise in Unità organizzative che si riferiscono alle diverse aree dove la privazione della libertà si realizza, da quella penale, a quella amministrativa per i migranti, a quella sanitaria, a quella di Polizia fino a estendersi, nell'ultimo anno, alle diverse modalità secondo cui le persone hanno vissuto in condizioni di chiusura al fine di prevenire ipotesi di contagio pandemico.



### 26. Dignità

Dignità è parola chiave del sistema di protezione dei diritti umani. Dal secondo dopoguerra la troviamo sottolineata dai Costituenti italiani e da «tutti gli altri costituenti del tempo, quelli che mettono mano alla Costituzione tedesca e quelli presenti nell'Assemblea generale delle Nazioni Unite»<sup>36</sup>. Filtra progressivamente nei testi successivi che tutelano i diritti e le libertà fondamentali ed è presente anche quando non c'è (come nella Cedu), perché quello che si afferma è un principio: il significativo «principio di dignità».

La Costituzione italiana, approvata il 22 dicembre 1947, la nomina agli articoli 3 (*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge*), 36 (la *retribuzione cui ha diritto il lavoratore deve essere in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*) e 41 (*L'iniziativa economica privata è sì libera ma non può svolgersi [...] in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*) e richiama il principio nell'articolo 32, come indica Stefano Rodotà, laddove nel riconoscere la tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e nel prevedere la possibilità di *essere obbligato a un determinato trattamento sanitario esclusivamente per disposizione di legge*, specifica che la *legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, si apre con il primo articolo che, integrando «in modo significativo l'antica formula settecentesca della Dichiarazione francese («gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti»)», sancisce che *tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in dignità e diritti*. Pochi mesi dopo, «l'8 maggio 1949 la Legge fondamentale tedesca si apre con le parole La dignità umana è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla. Una svolta è compiuta, la dignità si presenta come un ineludibile denominatore comune, disegna, insieme, un nuovo statuto della persona e un nuovo quadro dei doveri costituzionali [...] Se la «rivoluzione dell'uguaglianza» era stato il connotato della modernità, la «rivoluzione della dignità» segna un tempo nuovo, è figlia del Novecento tragico». Se seguendo il «tragitto che ha portato all'emersione dell'eguaglianza come principio costituzionale, si è parlato di un passaggio dall'*homo hierarchicus* a quello *aequalis*» adesso «quel tragitto si è allungato, ci ha portato all'*homo dignus*, e la rilevanza assunta dalla dignità induce a proporre una lettura che la vede come sintesi di libertà e eguaglianza, rafforzate nel loro essere fondamento della democrazia».

Ripercorrendo questo sentiero si giunge, nel 2000, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Cdfue), che «si apre proprio all'insegna della dignità, riproducendo quasi alla lettera il primo articolo della Costituzione tedesca». Infatti, il Capo I intitolato *Dignità*, si apre con l'articolo 1 rubricato *Dignità umana*, per il quale la *dignità è inviolabile e deve essere rispettata e tutelata*. Il Capo I è diviso in cinque articoli (il 2 sul *Diritto alla vita*, il 3 sul *Diritto all'integrità della persona*, il 4 sulla

36. Stefano Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, 2012, pp. 179 ss., da cui sono tratte tutte le citazioni presenti nel testo.



*Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, il 5 sulla *Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato*) tre dei quali trovano piena corrispondenza con gli articoli 2 (*Diritto alla vita*), 3 (*Proibizione della tortura*) e 4 (*Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato*) della *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (Cedu) contraddistinti, tra l'altro, dall'assoluta inderogabilità. Con la differenza che, pur essendo presente come comune denominatore, la Cedu (al contrario della CdfUe) non nomina la dignità.

Se il Garante, com'è vero, è il presidio preventivo dell'articolo 3 Cedu/articolo 4 CdfUe, si capisce come il suo mandato possa configurarsi a pieno titolo in termini di tutela della dignità della persona nelle sue varie accezioni. Prendiamone due molto adatte al nostro contesto.

Se la «dignità appartiene a tutte le persone, sì che debbano essere considerate illegittime tutte le distinzioni che approdino a considerare alcune vite come non degne, o meno degne, d'essere vissute, o che giungano alla negazione stessa della capacità giuridica, tipica delle legislazioni razziali, che hanno confinato milioni di esseri umani nella categoria delle “non persone”», in «questa prima accezione, la dignità si presenta [...] come fondamento concreto della nuova accezione della cittadinanza, intesa come patrimonio di diritti che appartengono alla persona quale che sia la sua condizione e il luogo in cui si trova. La negazione di questi diritti viola il principio di dignità». Nella seconda accezione, la *dignità* rinvia al «principio che vieta di considerare la persona come mezzo» e quindi «di strumentalizzarla». Un mandato, quindi, che mette al centro la dignità della persona, in due parole l'*homo dignus*.

Se la «dignità appartiene a tutte le persone, sì che debbano essere considerate illegittime tutte le distinzioni che approdino a considerare alcune vite come non degne, o meno degne, d'essere vissute, o che giungano alla negazione stessa della capacità giuridica, tipica delle legislazioni razziali, che hanno confinato milioni di esseri umani nella categoria delle “non persone”», in «questa prima accezione, la dignità si presenta [...] come fondamento concreto della nuova accezione della cittadinanza, intesa come patrimonio di diritti che appartengono alla persona quale che sia la sua condizione e il luogo in cui si trova. La negazione di questi diritti viola il principio di dignità».



### 27. Rimpatrio

Con la Direttiva 2008/115/CE<sup>37</sup>, l'Unione europea ha sollecitato l'istituzione di un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio delle persone straniere che soggiornano in maniera irregolare nel territorio nazionale basata su norme comuni.

Essa stabilisce che i rimpatri assumano principalmente la connotazione di volontarietà (articolo 7), destinando a quelli forzati (articolo 8) un ruolo secondario, a cui ricorrere «in ultima istanza», come per ogni atto privativo della libertà. Tuttavia, lo scarto tra l'affermazione di principio e la realtà dei fatti è ampio e i rimpatri volontari assumono nel nostro Paese un ruolo marginale, anche sulla spinta di un agire politico troppo spesso condizionato dalla cronaca, reale o raccontata, e dalla ricerca di un consenso più che dalla individuazione di soluzioni complesse a problemi complessi. Anche i programmi di Rimpatrio volontario assistito (Rva), che prevedono percorsi integrati mirati a un ri-accompagnamento dei soggetti interessati nel Paese di origine e, in alcuni casi, anche a un sussidio di reintegrazione, rimangono per ora limitati.

Il Garante nazionale ha, quindi, avviato e attuato un sistema indipendente e trasparente di valutazione, volto a controllare la conformità delle operazioni rispetto agli standard nazionali e internazionale in materia di diritti umani, assistendo a ogni fase dell'operazione monitorata: dalle 24 ore precedenti la partenza (fase di pre-ritorno) che solitamente avviene presso un Cpr, alla presa in carico delle persone da rimpatriare da parte degli operatori di scorta incaricati di effettuare il trasferimento internazionale (fase di pre-ritorno), all'imbarco e al viaggio aereo fino alla consegna delle persone alle Autorità locali (fase di viaggio).

Il rimpatrio forzato avviene attraverso una procedura di «allontanamento» che consiste nel «trasporto fisico fuori dallo Stato membro» e l'adozione di «tutte le misure necessarie» anche, in ultima istanza, quelle coercitive qualora vi sia da parte del soggetto da rimpatriare una resistenza all'esecuzione della decisione. Ma la Direttiva precisa che ciò deve sempre avvenire «nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo» (articolo 1) e che nelle decisioni di rimpatrio gli Stati membri debbano tenere nella debita considerazione l'interesse superiore del bambino, la vita familiare, le condizioni di salute del cittadino di un Paese terzo interessato e rispettare il principio di *non refoulement* (articolo 5).

Tuttavia, l'inevitabile compressione della libertà e la situazione di potenziale lesione della dignità dei diritti e dell'integrità fisica delle persone che sono forzatamente rimpatriate è tale che la stessa Direttiva ha previsto un meccanismo di contro-bilanciamento, stabilendo che ogni Stato membro si doti di un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati, compito, quest'ultimo, assegnato al Garante nazionale e che si innesca nel solco del più ampio mandato dell'Organismo di garanzia.

Il Garante nazionale ha, quindi, avviato e attuato un sistema indipendente e trasparente di valutazione, volto a controllare la conformità delle operazioni rispetto agli standard nazionali e internazionale in materia di diritti umani, assistendo a ogni fase dell'operazione monitorata: dalle 24 ore precedenti la partenza (fase di pre-ri-

<sup>37</sup>. Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre, *Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*.



torno) che solitamente avviene presso un Cpr, alla presa in carico delle persone da rimpatriare da parte degli operatori di scorta incaricati di effettuare il trasferimento internazionale (fase di pre-partenza), all'imbarco e al viaggio aereo fino alla consegna delle persone alle Autorità locali (fase di viaggio). Per una maggiore efficacia del sistema, il Garante si è rivolto alla rete dei Garanti locali e ha formato con alcuni di essi una squadra di monitor diffusi sul territorio con competenze specialistiche; ne ha curato la formazione teorica e sul campo e ha prodotto delle linee guida per il monitoraggio dell'operazione di rimpatrio forzato in tutte le sue fasi. Il Progetto europeo "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" finanziato dal Programma nazionale del Fondo asilo migrazione integrazione (Fami) ha rafforzato la capacità operativa del Garante nazionale rispetto a questo specifico mandato.

Anche in questo ambito, il controllo del Garante nazionale non si limita a verificare la correttezza della procedura attuata, ma estende il proprio sguardo in una visione olistica orientata dal sistema di norme a tutela dei diritti delle persone private della libertà nello specifico contesto. La stessa Commissione europea ha raccomandato gli Stati membri di attuare politiche comunitarie di vigilanza a tutela delle persone sottoposte a rimpatrio e di prevenire i casi di trattamenti inumani o degradanti nel Paese di origine, in base agli accordi che la stessa Commissione aveva sottoscritto<sup>38</sup>.

<sup>38</sup>. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 23 febbraio 2011, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'Ue*.



### 28. Tortura

Il Garante nazionale è parte rilevante nella lotta contro la tortura. Lo dicono un po' tutte le norme, nazionali e internazionali, che prevedono una figura indipendente a presidio del fermo contrasto dei maltrattamenti nei confronti di una persona che è privata della libertà personale e sotto la responsabilità dell'autorità pubblica. Non solo, ma la declinazione dell'attività di organismi di questo tipo è sempre più di tipo anticipatorio: è volta a prevenire il presentarsi del fenomeno, attraverso un sistema di visite ai luoghi dove le persone possono essere a vario titolo trattenute o comunque non autorizzate ad autodeterminare il proprio libero movimento e le proprie decisioni di vita.

In ambito penale il tema della tortura rinvia a quello del *limite* della potestà punitiva dello Stato: il *limite* nell'esercitare il potere di privare una persona della sua libertà personale e, conseguentemente, gli obblighi che comporta tale esercizio di per sé estremo ed espressione del monopolio dell'uso della forza da parte dell'autorità pubblica; il *limite* negli strumenti che possono essere messi in campo per tutelare la collettività e il *limite* nell'agire nei confronti di coloro che hanno commesso un reato o che sono fortemente sospettati di esserne stati autori.

Ma, la discussione rinvia anche al *linguaggio* con cui si parla di tali azioni, perché il linguaggio è sia indicatore delle culture che socialmente le sostengono, sia strumento attraverso cui queste si consolidano o, al contrario, vengono poste in crisi. Nel contesto attuale, il linguaggio sembra assumere sempre più la connotazione di absolutezza, di rifiuto proprio di quel limite che l'esercizio del potere dovrebbe avere chiaro e sempre presente e si manifesta in parole di rifiuto di quel sistema di garanzie e controlli che fattivamente definisce il perimetro entro cui tale funzione può legittimamente collocarsi, sulla base di principi di civiltà relazionale e giuridica, oltre che di valori tutelati da Convenzioni internazionali e dalla nostra Carta repubblicana.

Accanto a questa discussione, il cui porsi in premessa è già di per sé indice della difficoltà del presente, la riflessione deve riguardare anche la norma scritta e la sua capacità di essere attrice nella costruzione di tale perimetro: quella fattispecie faticosamente introdotta nel nostro codice penale, dopo decenni di inadempienza, per punire tortura e gravi maltrattamenti nei confronti di persone private della libertà personale è in grado, nella sua contorta formulazione, di dare solidità a tale perimetro o costruisce mura facilmente aggirabili o comunque fragili?

Sono tre diversi problemi che si pongono oggi e che coinvolgono ambiti diversi di dibattito. Il primo riguarda l'azione legittima di chi ha responsabilità pubblica di fronte a contraddizioni che si presentano oggi di natura nuova rispetto al passato e che la interrogano; il secondo riguarda le culture che a volte sostengono, per percezione di insicurezza, per paura o per adesione, il superamento dei limiti democraticamente fissati e che dovrebbero essere aiutate a riconoscere il valore di un potere che è forte proprio se e in quanto contenuto e non assecondante nella implicita costruzione di reti di inimicizia; il terzo, la volontà del Legislatore di dotare l'ordinamento di strumenti efficaci per dare tangibilità e concretezza alle affermazioni di rigetto di pratiche teoricamente dichiarate inaccettabili, anche ricordando che chi esercita una funzione in nome della collettività deve sempre guardare al rispetto dei principi che guidano il suo mandato e alla ricomposizione delle conflittualità.

Che maltrattamenti e tortura, del resto, siano tornati a essere in anni recenti ipotesi sempre più visibili, a volte anche esibite, è innegabile. Difficile tuttavia dire se il complessivo numero di episodi di mal-





trattamenti gravi o torture sia effettivamente aumentato o se, invece, sia accresciuto il loro emergere, la loro visibilità. Difficile anche capire se la visibilità possa a volte retroagire nell'assuefazione: nel considerare il ricorso alla tortura come una opzione attorno a cui discutere. L'assoluto bando vacilla spesso in un contesto di apparente normalità.

È pur vero tuttavia che sapere è sempre premessa di responsabilità e che dire la parola indicibile, *tortura*, è già operazione di chiarezza. Perché invita a prendere consapevolezza del suo esistere, indagarne il significato, vedere se o meno corrisponda a situazioni, pratiche, fatti che conosciamo, che sappiamo avvenire, certo non come prassi continua, ma come episodi che ricorrono. Evita il rassicurante pensiero della sua non esistenza, la rende presente con tutti gli interrogativi che tale presenza determina.

Da questo punto di vista è certamente positivo che la parola *tortura* sia tornata a essere detta. Ma, seppure tolta dall'imbarazzo linguistico, non di meno la tortura continua a essere negata dagli apparati di potere che pure la praticano. Poiché «nessun regime neppure quello dittatoriale, ammetterà mai il ricorso alla tortura perché significherebbe ammettere la propria illegittimità»<sup>39</sup>.

Un punto è indiscutibile: ora nel nostro ordinamento la fattispecie penale esiste<sup>40</sup>. Qualcuno, anche in un convegno recente – da cui è tratta la riflessione qui molto sinteticamente riproposta<sup>41</sup> – si è posto la domanda se effettivamente qualcosa sia cambiato. Domanda legittima, date le circonvoluzioni linguistiche attraverso cui tale previsione è stata inserita nel codice penale. Eppure, un elemento di speranza porta a rispondere positivamente a tale quesito. Qualcosa è cambiato, perché la parola stessa ora può essere detta nelle aule di giustizia, al di là della valutazione e degli esiti dei singoli procedimenti in corso, su cui è giusto rimanere silenti. È pronunciata: e non è poco.

Da questo punto di vista è certamente positivo che la parola *tortura* sia tornata a essere detta. Ma, seppure tolta dall'imbarazzo linguistico, non di meno la tortura continua a essere negata dagli apparati di potere che pure la praticano. Poiché «nessun regime neppure quello dittatoriale, ammetterà mai il ricorso alla tortura perché significherebbe ammettere la propria illegittimità».

39. Cfr. Donatella Di Cesare, *Tortura*, Bollati Boringhieri, Torino, 2016. Nel testo riporta questa citazione dello psicanalista Miguel Benasayag, torturato durante la dittatura del generale Videla in Argentina.

40. La legge 14 luglio 2017 n. 110 ha introdotto nel codice penale l'articolo 613-*bis* che prevede una nuova fattispecie penale titolata *tortura*.

41. Mauro Palma, *La necessità del divieto assoluto di tortura*, in Luigi Stortoni, Donato Castronuovo (a cura di), *Nulla è cambiato? Riflessioni sulla tortura*, Bononia University Press, Bologna, 2019.



### 29. Meccanismo

Il Garante nazionale – come indicato dalla norma istitutiva, a seguito della recente modifica legislativa<sup>42</sup> – «opera quale Meccanismo nazionale di prevenzione, ai sensi dell’articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottato dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002 con Risoluzione A/RES/57/199 e ratificato dall’Italia con la Legge 9 novembre 2012, n. 195 ed esercita i poteri, gode delle garanzie e adempie gli obblighi di cui agli articoli 4 e da 17 a 23 del predetto Protocollo».

L’articolo 17 del citato Protocollo opzionale (Opcat) impegna ciascuno Stato parte a designare<sup>43</sup> uno o più *meccanismi* nazionali indipendenti di prevenzione della tortura (Npm), garantendone il libero esercizio della funzione delineata dai successivi articoli del Protocollo stesso. Va osservato che l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha ritenuto opportuno non specificare come debba essere ‘costruito’ il *Meccanismo*, ma si è limitata a indicarne ambito d’azione, requisiti, obblighi e poteri affinché esso possa adempiere alla funzione assegnata.

L’ambito di azione del *Meccanismo* è stabilito dall’articolo 4 del Protocollo ed è costituito da tutte le modalità di privazione della libertà personale, sia essa formalmente definita da un atto dell’Autorità pubblica e, in quanto tale, ricorribile davanti a un’Autorità terza indipendente – nell’ordinamento italiano, un giudice – sia invece il risultato di una situazione fattualmente verificatasi. È l’articolo 18 a fissare il requisito base richiesto al *Meccanismo*, centrato sulla sua assoluta indipendenza: innanzitutto l’indipendenza del personale<sup>44</sup> di cui si avvale, nonché la disponibilità di risorse economiche necessarie al suo funzionamento. I poteri sono riportati al successivo articolo 19: emette pareri sui progetti di legge e su quelle vigenti, svolge visite nei luoghi in cui sono presenti persone private della libertà e, quando lo ritiene opportuno, emana Raccomandazioni alle Autorità competenti con l’intento di prevenire condizioni materiali o situazioni complessive di offesa della dignità della persona ristretta, dei principi di umanità che costituiscono limiti invalicabili di qualsiasi trattamento, dell’integrità fisica o psichica della persona stessa, fino a prevenire la tortura, mai totalmente espunta anche in Paesi di ordinamento democratico. E, ovviamente, con l’intento di interrompere situazioni in cui tutto ciò si stia già verificando, poiché la prima forma di prevenzione risiede nell’assoluta capacità di reagire immediatamente e adeguatamente laddove si accertino violazioni di questo tipo, anche al fine di non inviare alcun segno di possibile impunità.

Le Autorità destinatarie sono obbligate a esaminare le Raccomandazioni – come disposto dall’articolo 22 – e a instaurare un dialogo con il *Meccanismo* in merito alle possibili soluzioni da attuare.

42. L’articolo 13, comma 1-bis, del decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020 n. 173 ha introdotto il comma 1-bis all’articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146.

43. Considerando i Principi relativi allo *status* delle istituzioni nazionali per i diritti umani contenuti nella Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (i cosiddetti *Principi di Parigi*).

44. Il personale e gli esperti che compongono l’Ufficio del Garante nazionale devono essere selezionati con l’intento di raggiungere un equilibrio di genere e di adeguate rappresentanze delle minoranze presenti nel Paese oltre ad avere specifiche competenze e conoscenze professionali.



Gli obblighi dello Stato, per rendere efficiente il *Meccanismo*, sono raccolti all'articolo 20 del Protocollo e consistono nel rendere conoscibile ogni dislocazione territoriale in cui una persona possa trovarsi ristretta – non possono esservi luoghi ‘segreti’ di detenzione –, nell'autorizzare l'accesso a tutte le strutture in qualsiasi momento e senza alcuna preventiva autorizzazione<sup>45</sup>, nel fornire le informazioni utili riguardanti le persone nonché l'accesso ai relativi dati, anche di carattere sanitario. Lo Stato non ha alcun potere in merito alla scelta dei luoghi che il *Meccanismo* intende visitare né delle persone con cui ritenga necessario avere un colloquio; al contrario, deve garantire la riservatezza dei suoi colloqui con qualsiasi persona sia privata della libertà personale o con qualsiasi altro soggetto che sia ritenuto necessario interlocutore. Il Protocollo, all'articolo 21, specifica che nessuna Autorità o funzionario pubblico può ordinare, applicare, permettere o tollerare una sanzione alla persona o all'organizzazione che ha comunicato al *Meccanismo* informazioni, a prescindere dalla loro veridicità. È previsto un obbligo di riservatezza circa le informazioni in possesso del *Meccanismo*. Esse sono protette dall'articolo 21 del Protocollo e nessun dato personale può essere reso pubblico senza l'espreso consenso da parte dell'interessato.

Il Garante, in qualità di *Meccanismo nazionale di prevenzione*, è perfettamente allineato alle disposizioni dettate dalle Nazioni Unite. Ma tale allineamento, quantunque assolutamente necessario, non basta da solo perché il *Meccanismo nazionale di prevenzione* sia vissuto dalla collettività come uno strumento *proprio*. Occorre allora far tesoro delle parole di Piero Calamandrei, dedicate a evidenziare la necessità di costruzione di un agire amministrativo e politico che sia in grado di interloquire socialmente. Sono parole di sessantacinque anni fa, che egli scriveva per sconfiggere la persistente e diffusa idea che interpreta il potere dello Stato come un *meccanismo* ostile, rispetto al quale è difficile difendersi. Egli affermava allora: «[...] che cosa vuol dire libertà, che cosa vuol dire democrazia? Vuol dire prima di tutto fiducia del popolo nelle sue leggi: che il popolo senta le leggi dello Stato come le sue leggi, come scaturite dalla sua coscienza, non come imposte dall'alto. Affinché la legalità discenda dai codici nel costume, bisogna che le leggi vengano dal di dentro non dal di fuori: le leggi che il popolo rispetta, perché esso stesso le ha volute così. Ricordate le parole immortali di Socrate nel carcere di Atene? Parla delle leggi come di persone vive, come di persone di conoscenza: “le nostre leggi, sono le nostre leggi che parlano”. Perché le leggi della città possano parlare alle nostre coscienze, bisogna che siano come quelle di Socrate, le “nostre” leggi. [...]». Il rischio – egli continua – è che il popolo non abbia fiducia nella legge e la veda come un *meccanismo* ostile: «Finora lo Stato non è mai apparso alla povera gente come lo Stato del popolo. Da secoli i poveri hanno il sentimento che le leggi siano per loro una beffa dei ricchi: hanno della legalità e della giustizia un'idea terrificante, come di un mostruoso *meccanismo* ostile fatto per schiacciarli, come di un labirinto di tranelli burocratici predisposti per gabbare il povero e per soffocare sotto le carte incomprensibili tutti i suoi giusti reclami»<sup>46</sup>.

Il Garante, in qualità di *Meccanismo nazionale di prevenzione*, è perfettamente allineato alle disposizioni dettate dalle Nazioni Unite. Ma tale allineamento, quantunque assolutamente necessario, non basta da solo perché il *Meccanismo nazionale di prevenzione* sia vissuto dalla collettività come uno strumento *proprio*. Occorre allora far tesoro delle parole di Piero Calamandrei, dedicate a evidenziare la necessità di costruzione di un agire amministrativo e politico che sia in grado di interloquire socialmente.

45. Si intendono per strutture tutti i luoghi descritti all'articolo 4, comma 1 dell'Opcat.

46. Piero Calamandrei, Arringa pronunciata il 30 marzo 1956 dinanzi al Tribunale penale di Palermo. Testo tratto da “Il Ponte”, XII, 4, aprile 1956, pp. 529 e ss.



### 30. Reclamo

«I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa [...]» segue un elenco di sei diverse Autorità a cui il reclamo può essere inviato: la quarta indica il Garante nazionale e i Garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti. Così recita l'articolo 35 dell'Ordinamento penitenziario, rubricato come *diritto* al reclamo.

L'intenzione del Legislatore del 1975 era chiaramente la previsione di un sistema di difesa di posizioni soggettive delle persone ristrette non altrimenti tutelate a livello giurisprudenziale. L'inserimento dei Garanti nell'elenco degli altri destinatari del reclamo è piuttosto recente: è stato introdotto nel contesto dei provvedimenti adottati a seguito della nota 'sentenza pilota' della Corte dei diritti umani nel caso *Torreggiani e altri c. Italia*<sup>47</sup>.

La rubricazione come *diritto*, l'ampiezza non limitata del reclamo e la sua formulazione anche in busta chiusa rendono distante questo istituto da quello previsto dal regio decreto del 1931<sup>48</sup> che introduceva una possibilità di reclamo al giudice di sorveglianza (articolo 5) solo contro i provvedimenti concernenti la determinazione della remunerazione o le spese di mantenimento del «liberando infermo», da formulare entro cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento, a pena di decadenza<sup>49</sup>, con dichiarazione ricevuta da un graduato del personale di custodia e con il filtro del parere del direttore, a cui spettava la trasmissione al giudice di sorveglianza. L'impostazione del reclamo nel Regolamento fascista di allora era del resto coerente con l'insieme di prescrizioni in esso contenute, che andavano dall'obbligo del silenzio alla prescrizione di chiamare le persone detenute «col numero della loro matricola» e non con il nome, al divieto di giochi e «di ogni altra occupazione non espressamente consentita», al «dovere di obbedire prontamente e rispettosamente» e così via.

Totalmente diverso e d'impianto garantista, il reclamo previsto dall'Ordinamento penitenziario ha mostrato tuttavia la sua limitatezza laddove non concerne meri interessi legittimi della persona detenuta o internata, bensì diritti. La Corte costituzionale con sentenza 8 febbraio 1999 n. 26 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale degli articoli 35 e 69 dell'Ordinamento penitenziario nella misura in cui non prevedono una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale. La dichiarazione di incostituzionalità deriva dalla constatazione che il rimedio a più ampio raggio di azione, quello offerto dall'articolo 35, «è all'evidenza privo dei requisiti minimi necessari perché lo si possa ritenere un sufficiente mezzo di tutela qualificabile come giurisdizionale»<sup>50</sup>. Il pluriennale processo così aperto affinché si sanasse questo *vacuum* di tutela effettiva ha trovato un punto di arrivo solo a seguito dei provvedimenti adottati per dare esecuzione alla citata 'sentenza pilota' del 2013, con l'introduzione nell'Ordinamento

47. Corte Edu, sentenza dell'8 gennaio 2013, definitiva il 27 maggio 2013 e relativa ai casi 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, adottata secondo la procedura di cui all'articolo 46 § 1 della Convenzione (*sentenza pilota*).

48. Regio decreto 18 giugno 1931, n. 787.

49. *Ibidem*, articoli 124 e 125.

50. Marco Ruotolo, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, G. Giappichelli, Torino, 2002, p. 203.



penitenziario dell'articolo 35-*bis* rubricato, appunto, *reclamo giurisdizionale*. Questo, oltre a definire un procedimento ai sensi degli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale, prevede la possibilità di richiedere l'ottemperanza del provvedimento del magistrato di sorveglianza in caso della sua mancata esecuzione e dell'esaurimento delle vie di possibile impugnazione.

La nuova previsione normativa ha anche assunto la fisionomia di effettivo rimedio interno, di natura preventiva, e insieme a quello di tipo compensativo del nuovo articolo 35-*ter*, anch'esso introdotto nella fase successiva alla 'sentenza pilota', costituiscono il 'sistema di rimedi' che la Corte dei diritti umani aveva richiesto venisse introdotto nel nostro sistema ordinamentale.

Le due forme di *reclamo*, generico e giurisdizionale, si integrano tra loro. La possibilità del primo di avere come destinatario, tra gli altri, i Garanti, nazionale o territoriali, ha aperto per questi ultimi un'area di azione che ne evidenzia il ruolo complementare e dialogico con la Magistratura di sorveglianza, a cui compete in via esclusiva il reclamo giurisdizionale.

Il Garante nazionale ha così regolamentato la procedura per la propria reazione ai reclami all'interno del Codice di Autoregolamentazione che si è dato nel 2016 e che ha aggiornato con delibera del 30 marzo 2021. L'obiettivo dell'azione del Garante è la cessazione dell'eventuale criticità o violazione in atto, attraverso uno stretto dialogo con l'Autorità competente, a livello locale o centrale a seconda della doglianza. La modalità è anche in questo caso quella della Raccomandazione e del continuo monitoraggio della sua implementazione. La sua finalità è anche di deterrenza, al fine di evitare ulteriori o future violazioni nei confronti delle persone private della libertà personale che si trovino in analoghe situazioni.

Spesso – occorre ammettere – l'azione degli organi deputati alla reazione da mettere in atto a seguito di reclamo manca di precisione e tempestività; talvolta anche di riscontro di quanto segnalato dal ricorrente, così determinando un senso di vaghezza e di assenza di una interlocuzione che faccia percepire l'impegno dell'Amministrazione. Occorrerebbe invece pensare che colui che presenta reclamo all'Autorità competente è come se stesse affidando all'Autorità stessa un orologio: il tempo che scorre non gli tornerà mai più indietro e, di conseguenza, ogni secondo che passa diviene fiducia, ogni minuto trascorso desiderio, ogni ora vissuta speranza, ogni giorno vissuto aspirazione, ogni mese trascorso sogno ed infine ogni anno passato potrebbe tramutarsi in illusione.

La nuova previsione di *reclamo* anche per le persone migranti ristrette nei Centri per il rimpatrio, introdotta alla fine dello scorso anno<sup>51</sup>, apre anche in quell'ambito le stesse speranze e anche il rischio di riproporre gli stessi problemi. In questa Relazione è stata considerata all'interno degli elementi di novità verificatisi *Nel corso dell'anno*. La procedura è, in questo caso, ancora da definire: riflettere sull'esperienza della trattazione dei reclami nell'area penale può aiutare a evitare che si ripresentino in quest'ambito le stesse difficoltà là sperimentate.

Il Garante nazionale ha così regolamentato la procedura per la propria reazione ai reclami all'interno del Codice di Autoregolamentazione che si è dato nel 2016 e che ha aggiornato con delibera del 30 marzo 2021. L'obiettivo dell'azione del Garante è la cessazione dell'eventuale criticità o violazione in atto, attraverso uno stretto dialogo con l'Autorità competente, a livello locale o centrale a seconda della doglianza.

51. Il reclamo previsto per chi è ristretto in un Centro per il rimpatrio è stato introdotto con il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173.



### 31. Normalità

Il concetto sotteso alla parola *normalità* può essere declinato in diverse direzioni. Per giungere al suo consueto utilizzo aiuta ricorrere alla disciplina statistica e ricordare che nella prima metà dell'Ottocento l'astronomo e statistico Adolphe Quetelet decise di applicare i criteri con cui venivano effettuate le misurazioni astronomiche allo studio dell'essere umano e della società. L'autore, noto per le sue statistiche sulla moralità, introdusse l'idea di distribuzione degli errori e del valore medio. Da allora la statistica fu applicata anche in ambiti diversi come quello sociale e, successivamente, quello medico, ma soprattutto una definizione essenzialmente matematico-probabilista diede campo a una concettualizzazione di tipo sociale e addirittura classificatoria della varietà delle persone.

La normalità deve, infatti, essere intesa come una distribuzione di probabilità di variabili soggettive o oggettive all'interno di una curva gaussiana (per semplificare, una specie di picco di una montagna) dove nella parte centrale è distribuita, appunto, la 'normalità', ovvero la maggior parte dei casi, mentre procedendo dal centro verso destra o verso sinistra si incontrano i casi limite, sia in eccesso sia in difetto. Con la parola *normalità* si intende, quindi, qualcosa che caratterizza la maggioranza dei soggetti/casi presi in considerazione e indica un modello, uno standard di riferimento, con l'implicita conseguenza che a questo ci si dovrebbe uniformare o conformare, per una trattazione collettiva di un qualsiasi tema sociale. Nel tempo la validazione scientifica di quegli standard o modelli, ha portato la mente umana a utilizzare categorie di conoscenza e a identificare, come per esempio nel campo medico, l'anormalità come patologia contrapposta alla normalità intesa come salute. E ha portato altresì a trasformare uno standard di riferimento statistico a canone, in grado di selezionare, spesso in modo escludente, coloro che da esso si discostano.

Nell'ambito del disagio psichico, nonostante l'ormai più che quarantennale riflessione attorno alla sua falsa neutralità, la parola *normalità* ancora agisce come una lama che separa l'accettabilità o meno dei comportamenti, specialmente in contesti dove la difficoltà è già di per sé presente, quale è un luogo dove le persone sono ristrette: la difficoltà oggettiva del carcere attuale viene spesso globalmente riassunta all'interno di una indefinita e illimitata area di non normalità dal punto di vista mentale.

Non solo, ma la parola *normalità* transitata da un ambito di indagine scientifico-sperimentale a un ambito scientifico-sociale e da qui a quello classificatorio-individuale ha finito col retroagire anche sulla semantica della parola *norma*. La norma, anche in ambito giuridico, ha finito con l'essere costruita a partire dal concetto di normalità, assunto come tipologia strutturante la connotazione personale e comportamentale.

In ambito penale, questo percorso si è reso evidente negli ultimi decenni, con la tendenza a pre-determinare comportamenti non omologabili al concetto di 'normalità' - e, come tali devianti e temuti - e a codificarli, costruendo così la norma penale attorno a essi: il problema della pena tende a diventare il problema della gestione e del controllo dei comportamenti non omologabili, non normali. Da qui, uno dei fattori dell'inflazione dello strumento normativo, prima, di quello penale, poi.

Nell'ambito del disagio psichico, nonostante l'ormai più che quarantennale riflessione attorno alla sua falsa neutralità, la parola *normalità* ancora agisce come una lama che separa l'accettabilità o meno dei comportamenti, specialmente in contesti dove la difficoltà è già di per sé presente, quale è un luogo dove le persone sono ristrette: la difficoltà oggettiva del carcere attuale viene spesso globalmente riassunta all'interno di una indefinita e illimitata area di non normalità dal punto di vista mentale.



Il concetto di *normalità* che la parola può positivamente riassumere riguarda invece i parametri a cui una determinata situazione deve configurarsi affinché non collida con i diritti minimi delle persone in essa coinvolte. Così il suo riferimento torna a essere quello dello standard di accettabilità di luoghi e condizioni per una possibilità di espressione sana e ragionevole della quotidianità, così come la media statistica la configura. Non più una classificazione delle persone, ma una valutazione di standard ritenuti – qui la curva gaussiana entra positivamente in gioco – necessari per soddisfare bisogni comuni alla maggior parte delle persone, sia che esse si trovino nella società libera, sia in luoghi di privazione della libertà. In questo contesto e significato, bisogna *normali*.

Il concetto di *normalità* che la parola può positivamente riassumere riguarda invece i parametri a cui una determinata situazione deve configurarsi affinché non collida con i diritti minimi delle persone in essa coinvolte.

È nella pubblicazione del volumetto *Norme e Normalità*<sup>52</sup> che il Garante nazionale presenta l'insieme di Raccomandazioni che fissano le condizioni standard verso cui tendere, in quanto parametri per prevenire condizioni non rispettose della dignità delle persone, nei diversi luoghi dove si realizza o si può realizzare la privazione della libertà personale. Si tratta di una raccolta di criteri che orientano «chi ha, ai diversi livelli, la responsabilità di questi luoghi» e riguardanti anche la gestione del tempo, breve o lungo, della persona che vi permane o vi è destinata a permanere. Standard necessari a garantire la tutela dei diritti delle persone nella loro effettività e concretezza e ad «assicurare la soddisfazione delle normali esigenze di vita»<sup>53</sup>. Tra queste, è bene sottolineare, soprattutto per i luoghi di ricovero sanitario o socio-assistenziale, la possibilità di consentire alla persona di trattenere oggetti a cui assegna un valore affettivo o morale, contribuendo così ad arginare l'effetto di spoliamento psicologica di quelle pratiche di sottrazione materiale di cui parlava Erving Goffman<sup>54</sup>, alle quali venivano sottoposti gli internati o i pazienti nelle istituzioni totali da lui descritte e che, sebbene in dimensione e modalità diverse, rischiano qua e là di riaffacciarsi in taluni luoghi di ricovero anche nel nostro presente.

52. Garante nazionale *Norme e Normalità. Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti. Raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017*, 2018.

53. Articolo 7, comma 1, Ordinamento penitenziario.

54. Cfr. Erving Goffman, *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, Piccola biblioteca Einaudi, 2010.



### 32. Identità

«Ogni persona ha diritto al nome che le è per legge attribuito» recita l'articolo 6 del Codice civile. Tale diritto costituisce un aspetto di quello più ampio all'identità personale, di cui il nome rappresenta il segno legale distintivo (identificativo) della persona. L'ordinamento italiano, dunque, protegge il diritto all'identità personale ovvero l'interesse del soggetto a essere sé stesso e stabilisce un dovere di tutela nei confronti dell'individuo affinché non sia oggetto di attribuzioni avulse dalla propria personalità, da stravolgimenti o da alterazioni.

«Ogni persona ha diritto al nome che le è per legge attribuito» recita l'articolo 6 del Codice civile. Tale diritto costituisce un aspetto di quello più ampio all'identità personale, di cui il nome rappresenta il segno legale distintivo (identificativo) della persona. L'ordinamento italiano, dunque, protegge il diritto all'identità personale ovvero l'interesse del soggetto a essere sé stesso e stabilisce un dovere di tutela nei confronti dell'individuo affinché non sia oggetto di attribuzioni avulse dalla propria personalità, da stravolgimenti o da alterazioni.

Alterazioni: «Nel viso guardandolo e or gli pareva un estraneo coperto il corpo com'era di misere vesti»<sup>55</sup>. Come noto, l'Odissea ripercorre un percorso di ricerca-recupero dell'identità perduta del protagonista. Il pellegrino Ulisse (Nessuno) deve affrontare pericoli e sventure prima di ritrovare la sua identità di marito, padre e re; identità che aveva perduto venti anni prima quando, riluttante, aveva preso parte alla guerra di Troia. E non è un caso che, dopo aver affrontato e sconfitto i Proci, la moglie Penelope lo sottoponga all'ennesima prova volta ad accertare la sua vera identità nel dover dichiarare alcuni particolari sulla costruzione del talamo nuziale che lui solo (Ulisse/Nessuno) e la moglie potevano conoscere. Non dimentichiamo che, all'arrivo a Itaca, si è presentato sotto celate spoglie di mendicante e quindi nel punto forse più basso della sua parabola umana e quindi è legittimo dubitare di lui.

Attraverso la vicenda di Ulisse/Nessuno ci interroghiamo sulle identità delle persone più deboli, degli ultimi, delle persone migranti, per esempio, che passano attraverso i numerosi *alias* sino a negare sé stessi, la propria storia, le proprie origini, in un processo forzato, volontario o indotto di sradicamento. In questo percorso, la sottrazione del nome è uno degli elementi della cancellazione dell'identità. Primo Levi e altri sopravvissuti ai campi di sterminio hanno lucidamente raccontato il processo di distruzione individuale che iniziava proprio con la cancellazione del nome e con l'attribuzione di un numero quale segno distintivo. La persona ridotta a oggetto, a pezzo numerato: *stücke*, i pezzi in tedesco, ma anche i prigionieri nel linguaggio distorto dei campi di concentramento, differenziati tra loro solo da un numero.

La Relazione dello scorso anno era incentrata proprio sul tema della soggettività delle persone ristrette, una soggettività che rischia di perdersi dentro ai numeri e alle statistiche, dimenticando che dietro a essi ci sono delle persone, ognuna con il suo percorso di vita, le sue paure, tensioni, speranze ed errori. Tra il 2014 e il 2020, secondo l'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite, le persone morte o scomparse in mare nel tentativo di attraversare il Mediterraneo sono state 16.477, una cifra così grande da rendere difficile comprenderne il significato concreto. Di queste persone non conosciamo nulla, se non il loro numero complessivo: nomi, età, genere, sogni, sofferenze sono

55. Odissea, XXIII.





state cancellate. Ogni tanto una pagella ritrovata su un corpo o un oggetto che emerge dalle onde ci fanno aprire gli occhi. All'improvviso uno di quei 16.477 esce dall'indistinto per tornare a essere una persona, un ragazzo che voleva studiare, tanto da portarsi dietro nel suo pellegrinaggio verso l'Europa la sua pagella, cucita nella giacca insieme alle cose più preziose. L'umanità che era persa nelle cifre riemerge e ci interroga.

Per questo il Garante nazionale ha voluto conoscere e far conoscere i nomi delle 13 persone detenute morte nel corso delle rivolte scoppiate in alcune carceri italiane a marzo del 2020. Perché non diventassero mere statistiche penitenziarie. Per questo a un anno dall'arrivo del Covid, nel suo numero speciale l'Eco di Bergamo ha voluto scrivere i nomi di tutte le vittime, quelle che abbiamo visto sfilare nelle bare trasportate dai camion militari.

Dare il nome ai morti e ai vivi è un modo per superare l'indifferenza verso queste persone e queste vite, una indifferenza che circonda spesso chi è privato della libertà a causa degli errori che ha commesso, dell'irregolarità della sua presenza nel nostro Paese, delle sue condizioni intrinseche legate all'età o alle condizioni di salute fisica o psichica. Per loro l'anonimia è un rischio sempre presente.

Ma dare un nome non è tutto. Non è sufficiente identificare chi sbarca riportando i suoi dati sul sistema europeo Eurodac. Perché la persona non coincide con l'insieme dei suoi dati anagrafici e dattiloscopici.

Nei luoghi in cui la libertà è privata, pur se schedati e identificati, si diventa facilmente un tutto indistinto, uno dei tanti: un detenuto, un migrante, un clandestino, un matto, un vecchio, un disabile. L'espressione di un mondo o di un problema. Racchiuse in una categoria, vera o presunta, le persone perdono così la loro identità per diventare la definizione che gli è stata cucita addosso. La spoliazione degli oggetti personali, gli ambienti anonimi in cui vive, l'interruzione o la rarefazione dei contatti con il fuori fanno il resto.

I rischi di smarrire e sottrarre soggettività e diritti si possono insinuare ovunque: nelle rinunce all'audizione dei richiedenti protezione internazionale, 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, negli automatismi ostativi.

La spersonalizzazione avanza insieme all'istituzionalizzazione. E la perdita della soggettività di cui ognuno è portatore prelude inevitabilmente al fallimento di qualsiasi progetto individuale di recupero-ritorno alla propria Itaca.



### 33. Comunità

«[...] visita, senza necessità di autorizzazione [...], 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 [...]»<sup>56</sup>. Così recita la legge istitutiva del Garante nazionale, nell'indicare il suo compito di visita di tutti i luoghi in cui le persone sono private della libertà personale. Il riferimento in questo caso è alla collocazione in una Comunità.

L'alternativa al carcere è qui indicata nella sua connotazione specifica di misura che chiama in causa il *territorio*, anche se in forma traslata, trattandosi della sistemazione della persona all'interno di una struttura, per poi gradualmente costruire relazioni con il vero territorio, cioè l'esterno.

Alla Comunità è così affidato un compito essenzialmente *sostitutivo* rispetto al carcere: la finalità è la stessa, ma la sua attuazione avverrà con i criteri, le forme e le modalità proprie dell'assetto ideale specifico a cui la singola Comunità fa riferimento. Il compito rimane quello della costruzione di un percorso di positivo reinserimento, attraverso la responsabilizzazione della persona. La sistemazione in una struttura di questo profilo – generalmente adottata per ambiti specifici di reati ed entro altrettanto specifici limiti di pena – è spesso di supporto a tale processo in modo ben più consistente della collocazione in carcere, sia per la più accentuata individualizzazione del rapporto cosiddetto 'trattamentale', sia per la maggiore ampiezza delle proposte reali di connessione con l'esterno e il conseguente minore rischio di un tempo di esecuzione della sanzione sostanzialmente vuoto.

Del resto, la parola stessa *comunità* rinvia, nel suo etimo, al compimento di qualcosa con altri<sup>57</sup> e questa dimensione plurale è un elemento di forza del possibile percorso che si compie in un ambiente di questo tipo, anche se vi si è collocati a seguito di un provvedimento di natura restrittiva. Non solo. Nella sociologia classica, Ferdinand Tönnies, focalizzando il suo studio sulla comprensione del mutamento della società, ha distinto il concetto di *comunità* da quello di *società*, intesa in senso generale, sulla base del tipo di relazione che si realizza in questi due diversi aggregati sociali<sup>58</sup>. È proprio nella dimensione comunitaria, infatti, più che nell'ampio ambito della società, che le relazioni tra gli individui sono improntate alla condivisione di interessi, di problemi e di valori, sul senso di appartenenza e di solidarietà: tutti elementi che rafforzano la *potentia agendi*<sup>59</sup> della stessa collettività in un rapporto reciproco di dare-darsi<sup>60</sup>.

Questa connotazione apre a due divergenti considerazioni: da un lato, positivamente, l'ambiente comunitario dà maggiore garanzia di un intervento mirato e con una intrinseca caratteristica relazionale,

56. Articolo 7, comma 5, lettera b) decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10.

57. La parola proviene dal latino *communitas*, derivato di *communis* «che compie il suo incarico (*munus*) insieme con (*cum*) altri».

58. Ferdinand Tönnies, *Comunità e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1967.

59. Baruch Spinoza, *Etica. Dimostrata con metodo geometrico*, Parte III, *Definizioni* 3, p. 172, Roma, Editori Riuniti, 1997.

60. Arnaldo Bagnasco, Voce "Comunità", in *Enciclopedia Treccani delle Scienze sociali*, Utet, Torino, 1992, p. 1.



oltre che attiva; dall'altro l'impostazione di tale ambiente risente della scelta culturale che è alla base della rete a cui la singola Comunità appartiene: perché quasi sempre – tranne un numero esiguo di comunità per minori – si tratta di strutture private, convenzionate, afferenti alla più ampia attività di un insieme reticolare di iniziative di una organizzazione, spesso di carattere religioso. La qualità di una Comunità che assolve il compito di una esecuzione territorialmente orientata della pena risiede nella sua capacità di tenere il pendolo tra due polarità in equilibrio: tra l'effettività dell'intervento, chiaramente sintonico con il compito affidato dall'interesse pubblico e la motivazione ideale di esso, che può avere grande varietà ma non deve interferire con tale imprescindibile sintonia.

Da qui l'attenzione del Garante nazionale, nel visitare una Comunità: una visita non limitata alle condizioni materiali offerte a chi vi è ospitato e alle sue regole interne, ma anche alla complessiva fisionomia del progetto che in essa si realizza. Perché laddove quello specifico equilibrio si concretizza, la Comunità assume la veste di ambiente socio-educativo, orientando le persone vulnerabili verso uno stile di vita di effettiva responsabilità, agevolando la creazione di relazioni, attraverso un'organizzazione di tipo domestico limitata nel numero, in grado di favorire l'interazione diretta e consentire lo sviluppo della personalità.

Questa fisionomia è ancora più necessaria nel caso di Comunità di tipo terapeutico, dove il recupero di capacità soggettive è elemento essenziale dell'intervento di accompagnamento verso quella maggiore autonomia responsabile che permetta di superare il periodo della vita comunitaria e agire nella piena autodeterminazione. Da qui, la necessaria verifica – che i Garanti, nazionale e territoriali, devono fare – della esistenza di effettivi progetti terapeutico-riabilitativi e della loro direzionalità verso il reinserimento sociale e lavorativo delle persone in essa accolte. Un controllo necessario perché troppo spesso l'esperienza ha mostrato la scarsità di una progettualità praticata, soprattutto nel caso di Comunità non appartenenti a più complessive reti di connessione che rendano leggibile il profilo d'impostazione.

Ma altrettanto necessario perché in alcuni casi le regole interne possono andare anche al di là di quelle restrittive che l'ordinamento prevede nelle forme e nelle procedure legalmente definite, e finiscono così per configurare un micro-mondo in cui i diritti si affievoliscono – o scompaiono – dietro una affermata volontà di agire per il bene delle difficili persone accolte.

Un rischio che finisce con creare opacità anche sul vasto campo di molte altre Comunità che agiscono positivamente realizzando una importante consapevolezza di responsabilità del territorio nell'affrontare anche le sue pieghe più difficili.

La qualità di una Comunità che assolve il compito di una esecuzione territorialmente orientata della pena risiede nella sua capacità di tenere il pendolo tra due polarità in equilibrio: tra l'effettività dell'intervento, chiaramente sintonico con il compito affidato dall'interesse pubblico e la motivazione ideale di esso, che può avere grande varietà ma non deve interferire con tale imprescindibile sintonia.



### 34. Trattenimento

Trattenuti per essere espulsi. Trattenuti in luoghi che non sono né devono essere, secondo la legge, simili a delle carceri. Trattenuti il tempo strettamente necessario e, comunque non superiore a 90 giorni (prorogabili per altri trenta se lo straniero è cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri). A regolare questo istituto è l'articolo 14 del Testo unico sull'immigrazione<sup>61</sup>, sottoposto negli anni a continue modificazioni, rispetto alla durata massima del trattenimento o alla definizione e caratterizzazione dei luoghi in cui effettuarlo.

La detenzione amministrativa delle persone migranti è da sempre caratterizzata da un quadro regolatorio insufficiente e scarno. Il Garante nazionale lo ha ribadito più volte, anche nel Parere scritto sul decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130. Mancano, infatti, quelle tutele previste per l'esecuzione penale, come l'assegnazione all'Autorità giudiziaria di compiti di vigilanza sulle strutture analoghi a quelli della Magistratura di sorveglianza, una disciplina specifica sull'uso della forza e sugli accertamenti sanitari nei confronti di coloro che la subiscono, un sistema di registrazione degli eventi critici.

Come ribadisce il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa, «il provvedimento di trattenimento dei migranti deve essere eccezionale, proporzionato e, di conseguenza, rappresentare una misura individuale necessaria per prevenire l'immigrazione clandestina»<sup>62</sup>. Ma in Italia, come in altri Paesi, il criterio di eccezionalità non sempre appare applicato e la detenzione amministrativa sembra assumere nella prassi i tratti di un «meccanismo di marginalità sociale [...] e sottrazione temporanea allo sguardo della collettività di persone che le Autorità non intendono includere, ma che al tempo stesso non riescono ad allontanare»<sup>63</sup>. E i Cpr rimangono «luoghi 'non pensati' [...]» ove «la permanenza in essi segue le sorti di un 'effetto collaterale', che si vorrebbe evitare e che è sostanzialmente sottovalutato»<sup>64</sup>.

La detenzione amministrativa delle persone migranti è da sempre caratterizzata da un quadro regolatorio insufficiente e scarno. Il Garante nazionale lo ha ribadito più volte, anche nel Parere scritto sul decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130<sup>65</sup>. Mancano, infatti, quelle tutele previste per l'esecuzione penale, come l'assegnazione all'Autorità giudiziaria di compiti di vigilanza sulle strutture analoghi a quelli della Magistratura di sorveglianza, una disciplina specifica sull'uso della forza e sugli accertamenti sanitari nei confronti di coloro che la subiscono, un sistema di registrazione degli eventi critici.

L'unico regolamento attualmente in vigore è quello relativo agli allora Centri di identificazione ed espulsione datato 1994, da lungo tempo in fase di revisione e aggiornamento. Ma l'inadeguatezza non è caratteristica specifica del nostro Paese. Anche a livello sovranazionale, manca una definizione di regole comuni

61. Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

62. Trattenimento dei migranti Cpt/Inf (2007) 3 1680796ced (coe.int).

63. Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) (2019-2020), [www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b7b0081e622c62151026acocid88b62c.pdf](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b7b0081e622c62151026acocid88b62c.pdf)

64. Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2020.

65. Parere del Garante nazionale sul decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, reso alla Commissione Affari costituzionali della Camera il 3 novembre 2020.



e di standard della detenzione amministrativa, nonostante tale fenomeno interroghi con forza tutti i Paesi, sulla spinta dei processi migratori inarrestabili. Per questo il Garante nazionale nel corso della sua attività ha definito gli *Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*<sup>66</sup>, il primo standard italiano in tema di privazione della libertà. Uno strumento costruito a partire dalle visite, cioè dall'osservazione diretta e dalla concretezza delle criticità riscontrate, oltre che dalla riflessione teorica.

Ma quando si parla di trattenimento non si può non considerare le condizioni anche materiali del trattenimento stesso. L'ampliamento della rete dei Centri non ha seguito le indicazioni della norma del 2017<sup>67</sup> che, oltre a modificare il nome delle strutture – chiamate ora Centri di permanenza per i rimpatri – ha voluto esplicitare la necessità che esse siano «idonee a garantire condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona». Tuttavia, i problemi che caratterizzavano le vecchie strutture si sono riprodotti in quelle aperte successivamente e il segnale di discontinuità con il passato invocato dal Legislatore sembra essere rimasto lettera morta.

Per questo il Garante nazionale nel corso della sua attività ha definito gli *Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*, il primo standard italiano in tema di privazione della libertà. Uno strumento costruito a partire dalle visite, cioè dall'osservazione diretta e dalla concretezza delle criticità riscontrate, oltre che dalla riflessione teorica.

66. Garante nazionale, *Norme normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti. Raccolta delle Raccomandazioni 2016-2018*.

67. Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 1, *Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*.



### 35. Respingimento

L'articolo 10 del Testo unico sull'immigrazione si intitola al *respingimento* e lo prevede per gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato, trattandolo in termini simili all'espulsione, anche per i divieti che ne limitano l'esecuzione<sup>68</sup> in relazione ai principi di non refoulement e a quelli che preservano da rischi di persecuzione connessi all'identità della persona.

Una parola dal suono ruvido, che rimanda immediatamente all'idea di rifiuto: una parola appropriata più per le cose che per le persone. Ha un senso collegabile a questo suono il divieto dei respingimenti collettivi stabilito dall'articolo IV del Protocollo aggiuntivo Cedu, per la cui violazione l'Italia ha riportato, nel 2012, la condanna della Corte di Strasburgo<sup>69</sup>.

Oltre al respingimento immediato in frontiera, che nel 2020 ha riguardato 4.319 persone, l'azione di filtro delle Autorità può materializzarsi anche dopo l'attraversamento del confine nei confronti di chi si sottragga ai controlli o di chi sia temporaneamente ammesso nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

Oltre al respingimento immediato in frontiera, che nel 2020 ha riguardato 4.319 persone, l'azione di filtro delle Autorità può materializzarsi anche dopo l'attraversamento del confine nei confronti di chi si sottragga ai controlli o di chi sia temporaneamente ammesso nel territorio per necessità di pubblico soccorso. In tal caso la legge prevede che la persona respinta sia coattivamente trasferita nel proprio Paese: nel 2020 è accaduto a 1.185 cittadini stranieri quasi tutti di nazionalità tunisina<sup>70</sup>.

In termini generali è controintuitivo associare a un diniego d'ingresso l'azione del trattenere, l'una condotta parrebbe escludere l'altra. Eppure sia nel caso dei respingimenti in frontiera, come nel caso dei cosiddetti respingimenti differiti, possono configurarsi situazioni di privazione della libertà personale qualora per vari motivi, il respingimento non sia immediatamente possibile.

L'ipotesi, in questo secondo caso, è compiutamente disciplinata nel Testo unico sull'immigrazione e contempla il trattenimento della persona per il tempo necessario all'Amministrazione per organizzarne il rimpatrio.

Durante questo tempo di trattenimento, che deve essere contenuto nei termini minori possibili, si creano le condizioni perché l'Autorità pubblica, alla quale la persona, a questo punto, è affidata, conduca un esame effettivo della condizione sociale e personale, senza automatismi correlati alla nazionalità, in modo da assicurare l'adozione di decisioni di esclusione o inclusione dalla comunità pienamente consapevoli e rispettose dei bisogni di protezione.

Anche nel caso del respingimento di frontiera può accadere che il diniego di ammissione non si limiti a ostacolare la libertà di movimento dei respinti, ostacolandone esclusivamente il loro proposito di

68. Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, articolo 19: Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili.

69. Corte Edu, Grande Camera, sentenza del 22 febbraio 2012, caso n. 27765/09.

70. Nel 2020 i respingimenti del Questore ammontano complessivamente a 1.185 e 1.176 riguardano cittadini tunisini.



recarsi in un Paese e lasciando loro la possibilità di recarsi in tutti gli altri. Si verifica, infatti, la situazione di chi, dopo aver ricevuto la notifica del respingimento, si trovi a dover permanere all'interno di appositi locali di attesa di aeroporti o porti, fintantoché la compagnia aerea o di navigazione, obbligata per legge a ricondurlo nello Stato di provenienza, non sia effettivamente pronta a eseguire il suo trasferimento nello Stato di partenza.

Nella prassi si registrano alcune frontiere aeree o portuali dove il respingimento effettivo del cittadino straniero presente ai valichi di frontiera non avviene immediatamente e le persone straniere destinatarie di una tale misura possono trovarsi 'bloccate' per giorni presso i locali della zona di transito, sotto la costante sorveglianza delle Forze di Polizia, ad attendere il volo/traghetto di ritorno.

Come indicato nel Rapporto che è conseguito alla visita in questi locali<sup>71</sup>, la persistente mancanza di una disciplina oltre a sottrarre alle persone migranti le garanzie previste dall'ordinamento nei casi di privazione della libertà, comporta nei fatti l'inaccettabile effetto di riservare a soggetti privati il ruolo di determinare effetti e durata di decisioni dell'Autorità pubblica che hanno un impatto determinante sugli individui e potrebbero esporre il Paese a censure in sede internazionale.

Nella prassi si registrano alcune frontiere aeree o portuali dove il respingimento effettivo del cittadino straniero presente ai valichi di frontiera non avviene immediatamente e le persone straniere destinatarie di una tale misura possono trovarsi 'bloccate' per giorni presso i locali della zona di transito, sotto la costante sorveglianza delle Forze di Polizia, ad attendere il volo/traghetto di ritorno.

71. <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/acd25386033036d9bc9c7f2231772399.pdf>



### 36. Emergenza

*L'emergenza è una condizione derogatoria dell'esistente, del complesso di regole che governano la vita delle persone: connessa all'esigenza di affrontare gravi problematicità, che investono beni e interessi collettivi, irrompe nell'ordinario stato delle cose e ne muta i paradigmi, invertendo, fondamentalmente, il rapporto tra libertà e divieto proprio dello Stato di diritto. All'interno di un sistema di divieti, la libertà si ricava lo spazio di ciò che è consentito.*

*L'emergenza è una condizione derogatoria dell'esistente, del complesso di regole che governano la vita delle persone: connessa all'esigenza di affrontare gravi problematicità, che investono beni e interessi collettivi, irrompe nell'ordinario stato delle cose e ne muta i paradigmi, invertendo, fondamentalmente, il rapporto tra libertà e divieto proprio dello Stato di diritto. All'interno di un sistema di divieti, la libertà si ricava lo spazio di ciò che è consentito.*

Per questa ragione la parola *emergenza* non compare nelle Carte che disegnano l'assetto di un sistema democratico: non compare nella Costituzione, come non compare nella Carta dei diritti dell'Unione europea<sup>72</sup>. Atti fondativi che fissano libertà assolute e diritti che, nel loro essere costituiti, non ammettono alcuna deroga.

Il termine ricorre, invece, nella legislazione ordinaria predisposta, appunto, in situazioni in cui il pericolo di aggressione a beni comuni, tutelati dallo Stato, viene messo in concorrenza con i diritti e le libertà costituite, richiedendone il sacrificio. La scommessa di un ordinamento di diritto solido si gioca, a quel punto, sulla capacità di non creare uno stato di sospensione del sistema democratico e liberale e di preservare il nucleo dei diritti che lo fondano, di mantenere, anche nell'uso delle parole, la loro essenza e di evitare che la situazione derogatoria assuma i connotati di un modello adattabile per altre evenienze.

La storia del nostro Paese, in realtà, è segnata dalla ricorrenza di legislazioni d'*emergenza* e da una spiccata inclinazione a ripercorrerne il modello: dai decreti e le leggi della fine degli anni Settanta<sup>73</sup>, nati per contrastare il fenomeno della lotta armata, alle leggi di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso degli anni Novanta, fino alle decretazioni d'urgenza emesse dopo gli attentati di matrice islamista degli anni Duemila, l'impianto normativo è stato progressivamente segnato da disposizioni speciali, in deroga a quelle ordinarie, di natura palesemente emergenziale, prive, però, di elementi di relazione specifica e determinata con il dato fenomenico da cui si originavano, tanto da rendersi permanenti. E tutto questo nonostante il fatto che il riferimento all'emergenza non compaia in quei testi di legge: quasi una sorta di ritrosia del Legislatore a ricorrere a un'espressione che rimanda necessariamente al sacrificio di diritti fondamentali delle persone.

Nel nostro ordinamento, in effetti, il termine compare nella legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile<sup>74</sup>, che nel suo articolo 5 regola lo "stato di emergenza", prevedendone i presupposti,

72. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 2007/C 303/01.

73. Legge 6 febbraio 1980, n.15 di conversione del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente *Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica* e successivi interventi di esecuzione.

74. Legge 24 febbraio 1992 n. 225, articolo 5 e relativo Codice (decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1).





le forme di deliberazione e gli strumenti di controllo.

La ritrosia legislativa è stata vinta, tuttavia, con tutta la legislazione prodotta nel 2020 per fare fronte alla pandemia da Coronavirus, intitolata omogeneamente alla “emergenza epidemiologica da Covid-19”.

In questa prolifera azione normativa e regolatrice, costituita da decreti-legge, Decreti del Presidente del Consiglio e decreti ministeriali, leggi e linee-guida regionali, delibere di Enti locali e regolamenti, l'*emergenza* ha mostrato le sue due facce da Giano: quella della tutela della salute delle persone e quella delle prescrizioni e dei divieti delle regole ordinarie di vita e dei diritti ad esse annessi.

Lo sguardo del Garante nazionale si è fissato da subito sulla seconda faccia. In particolare sulle espressioni che assumeva nei luoghi dove si trovano le persone private della libertà di movimento e di autodeterminazione, per un motivo o per l'altro, per atto dell'Autorità pubblica o per circostanze di fatto. Luoghi chiusi, preferibilmente tenuti distanti dalla comunità esterna, che l'*emergenza* chiudeva ancora, rendeva inaccessibili anche alla vista e al contatto di familiari, riferimenti sociali, operatori. Dalle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa), agli Istituti penitenziari, alle Comunità, ai Centri per il rimpatrio, dove la deroga alla vita ordinaria diventava costante rischio di sospensione dei diritti fondamentali.

Con il proprio sguardo, portato nelle visite che ha continuato a condurre anche e proprio durante le fasi più accese della pandemia, in questa lunga stagione dell'*emergenza*, ormai assurta a parola di legge, il Garante nazionale ha giocato e continua a giocare quella scommessa che uno Stato di diritto non deve mai perdere, se vuole mantenere la propria integrità.

In questa prolifera azione normativa e regolatrice, costituita da decreti-legge, Decreti del Presidente del Consiglio e decreti ministeriali, leggi e linee-guida regionali, delibere di enti locali e regolamenti, l'*emergenza* ha mostrato le sue due facce da Giano: quella della tutela della salute delle persone e quella delle prescrizioni e dei divieti delle regole ordinarie di vita e dei diritti ad esse annessi.



### 37. Sicurezza

«L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, [...]»: il bene pubblico della sicurezza si trova nel nostro ordinamento già in epoca pre-repubblicana, con il Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, che ha approvato il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, tuttora in parte vigente.

Per quanto ricorrente nella Costituzione e nella legislazione ordinaria, non è agevole rintracciare nel panorama normativo in cosa effettivamente consista la nozione di sicurezza.

Eppure l'età contemporanea, quantomeno dal diciannovesimo secolo in avanti, si caratterizza per un'attenzione sempre più intensa, per non dire ossessiva, verso la questione della sicurezza, oggi declinata nelle formule più varie, con riferimento a ogni settore della vita sociale: sicurezza collettiva, sicurezza internazionale, sicurezza sociale, sicurezza urbana, sicurezza sul lavoro, sicurezza stradale, sicurezza alimentare, sicurezza informatica, sicurezza delle informazioni, sicurezza aerea, sicurezza energetica, sicurezza privata...

La tradizione anglosassone, come noto distingue la *safety* dalla *security*, identificando quest'ultima nella protezione da atti intenzionali volti a ledere cose o persone, come nel caso della sicurezza da attacchi informatici. La *safety*, invece, si atteggia in termini di tutela del benessere psico-fisico delle persone rispetto a potenziali eventi accidentali, come è la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Nella lingua inglese è espressa con chiarezza la differenza tra 'sicurezza da' (*security*) e 'sicurezza di' (*safety*), ovvero tra la predisposizione di misure di natura difensiva degli interessi individuali o della collettività intesa come moltitudine di richieste individuali, che si risolvono normalmente in previsioni repressive, e quella di strumenti di tutela finalizzati ad accrescere le condizioni che assicurano quegli stessi interessi in chiave globale. Punire di più le violazioni in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro è diverso, per esempio, dall'incrementare i dispositivi di protezione.

In Italia la questione della sicurezza, soprattutto a partire dalla fine degli anni novanta, è stata principalmente orientata verso la *security* e collegata all'incidenza nel contesto sociale della microcriminalità e della presenza dei migranti sul territorio nazionale, di cui si è predisposta una crescente attrezzatura normativa repressiva. Perché la caratteristica che distingue le politiche securitarie da quelle finalizzate a creare condizioni di sicurezza consiste anche nel fatto che le prime non bastano mai, soprattutto nel sentire comune: non c'è repressione sufficiente a estirpare le minacce alla 'sicurezza da' e la domanda sociale rimane costante nel tempo. Da qui l'approvazione dei cosiddetti "pacchetti sicurezza" che ha segnato la produzione legislativa da due decenni<sup>75</sup> fino ai più recenti "decreti sicurezza", in continuo aggiornamento.

Ma il traumatico irrompere dell'emergenza sanitaria ha prodotto una trasformazione radicale nella percezione della sicurezza, nel nostro Paese e su scala globale.

<sup>75</sup> Una produzione legislativa che ha attraversato in modo indistinto tutti i Governi che si sono succeduti, indipendentemente dal loro diverso orientamento politico.



I pericoli consueti, identificati prevalentemente nella minaccia proveniente dagli sbarchi di migranti e nella microcriminalità, hanno ceduto il passo, nel sentire comune, all'aggressione alla salute prodotta dalla diffusione di un virus sconosciuto. E quindi, parallelamente e doverosamente, si sono concentrati su questa effettiva minaccia l'attenzione e l'impegno dello Stato, a difesa del bene pubblico della salute.

La sicurezza reale ha preso il posto, in modo concreto e dirompente, della sicurezza percepita e della tensione a rincorrere questa o, come si è dovuto constatare, a nutrirla con campagne mediatiche: perché la domanda di sicurezza chiede risposte urgenti che generano consenso sociale, anche se a prezzo del sacrificio delle libertà individuali. Uno scambio tra potere e comunità sociale che raramente vede quest'ultima vincente, anche sul piano dei risultati in termini di sicurezza.

È necessario, allora, in questo momento di relativo allentamento delle insicurezze percepite, tornare a interrogarsi sul concetto di sicurezza, anche alla luce delle trasformazioni che l'emergenza sanitaria ha determinato nella società nel suo complesso.

Come emerge in un lavoro di recente pubblicazione di Salvatore Palidda «Tutti i reati considerati tali in base al senso comune, e in particolare i più gravi, sono notevolmente diminuiti e l'Italia risulta tra i paesi più sicuri al mondo»<sup>76</sup>. Ancora una volta emerge, ed è destinata a perpetuarsi, la distanza tra sicurezza reale e sicurezza percepita, riflettendosi inevitabilmente su categorie sociali "deboli" quali le persone migranti che molto facilmente assumono il ruolo di capri espiatori rispetto alle insicurezze nazionali.

Una distanza che va colmata, per restituire al bene collettivo della sicurezza il suo valore originario, senza piegarlo a obiettivi che gli sono estranei e che mettono a rischio la tenuta dei diritti delle persone. In questa prospettiva si muove anche il Garante nazionale, nella relazione cooperativa con le Istituzioni dello Stato, diffondendo, anche dalle pagine della sua Relazione al Parlamento, i dati e i numeri certi, scientificamente validati da Istituzioni pubbliche e private, sui fenomeni direttamente o indirettamente collegati alla sicurezza e alla sua tutela.

La sicurezza reale ha preso il posto, in modo concreto e dirompente, della sicurezza percepita e della tensione a rincorrere questa o, come si è dovuto constatare, a nutrirla con campagne mediatiche: perché la domanda di sicurezza chiede risposte urgenti che generano consenso sociale, anche se a prezzo del sacrificio delle libertà individuali. Uno scambio tra potere e comunità sociale che raramente vede quest'ultima vincente, anche sul piano dei risultati in termini di sicurezza.

<sup>76</sup> Salvatore Palidda, *Polizie. Sicurezza e insicurezze*, Meltemi, Milano, 2021, pp. 61 ss. Per esempio tra il 2015 e il 2019 il totale dei delitti in Italia è sceso da 962.247 a 854.657.



### 38. Volontario

Nella legge 26 luglio 1975, n.354, sull'Ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, è *volontario* il lavoro: quello di pubblica utilità previsto dall'articolo 20-ter e quello prestato a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati, previsto dal comma 4-ter dell'articolo 21 che disciplina il lavoro all'esterno.

Per quanto l'espressione nel corpo delle norme riferisca alla parola «attività» il titolo volontario e gratuito delle prestazioni, entrambi gli istituti giuridici sono intitolati al «lavoro». La più esplicita dimostrazione di quanto le parole delle norme siano determinanti nella loro valenza significativa e simbolica, oltre che nella costruzione della fattispecie, è data proprio dalla tensione tra il termine «lavoro» e le sue aggettivazioni congiunte di «volontario e gratuito». Uno stridore, quello proveniente dall'urto tra il concetto di lavoro e la gratuità, che ricade inevitabilmente sull'aggettivo che esprime la volontarietà. Poiché questa proviene da un ossimoro: quello della scelta libera in una situazione di libertà negata. E le persone che *volontariamente* scelgono di lavorare gratuitamente sono implicitamente – e fortemente – condizionate dalla prospettiva di maturare meriti per superare lo stato di privazione della libertà in cui si trovano, anche quando essi non sono specificamente previsti dalla legge, come negli istituti citati.

Lo sguardo del Garante nazionale sull'aggettivo *volontario* è, quindi, necessariamente molto attento e prudente, volto a indagare l'effettività della volontarietà, la sua espressione libera da ogni condizionamento. Un approccio critico, questo, che interessa tutte le forme di aggettivazione volontaria che ricorrono nelle norme di riferimento dell'azione del Garante, nei diversi campi del suo mandato istituzionale.

Lo sguardo del Garante nazionale sull'aggettivo *volontario* è, quindi, necessariamente molto attento e prudente, volto a indagare l'effettività della volontarietà, la sua espressione libera da ogni condizionamento. Un approccio critico, questo, che interessa tutte le forme di aggettivazione volontaria che ricorrono nelle norme di riferimento dell'azione del Garante, nei diversi campi del suo mandato istituzionale.

Sono di norma *volontari* gli accertamenti e i trattamenti sanitari, secondo quanto detta l'articolo 33 della Legge 28 dicembre 1978 n. 833 sull'istituzione del servizio sanitario nazionale: l'affermazione del principio, già in sé circoscritta nella clausola di riserva che si esprime con la locuzione «di norma», trova il suo completamento nella tassatività che regola i trattamenti sanitari obbligatori, sia per quanto attiene ai presupposti che li legittimano, sia nella configurazione delle procedure con cui si devono attuare. Una tassatività posta chiaramente a tutela del requisito primario dell'adesione volontaria agli accertamenti e ai trattamenti sanitari, in particolare quando si tratti di quelli che riguardano la salute mentale e che implicino la degenza ospedaliera, disciplinati dagli articoli 34 e 35 della legge. L'azione di vigilanza del Garante nazionale si appunta quindi, innanzitutto a verificare se e quale spazio sia assicurato al consenso volontario

o quantomeno alla sua preventiva ricerca, prescritta dal comma 5 dell'articolo 33. Si concentra poi sul mantenimento dell'integrità di tutti i diritti, sulla sussistenza dei presupposti che legittimano l'eventuale superamento dell'adesione volontaria e il conseguente rispetto delle procedure di adozione del trattamento obbligatorio, con particolare riferimento all'indipendenza delle due autorità sanitarie che formulano la proposta e la sua convalida. Per giungere così alla verifica delle modalità di esecuzione.

In un ambito diverso – sempre incluso nel panorama di analisi e azione del Garante nazionale – relativo alla disciplina dei rimpatri delle persone straniere irregolarmente presenti sul territorio italiano,



il rapporto tra volontà e obbligo è invertito rispetto a quanto si prevede nella tutela della salute: l'adesione ai programmi di rimpatrio volontario e assistito definiti dal Ministero dell'interno è, infatti, l'alternativa che l'articolo 14-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 dà allo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione. Una volontarietà che meriterebbe adeguata e prioritaria ricerca, come il Garante raccomanda costantemente, e che invece trova scarsa applicazione nel nostro sistema centrato prevalentemente sui rimpatri forzati. I dati sono tuttora eloquenti: su una media di circa 6.000 rimpatri all'anno, solo 383 nel 2019 e 267 nel 2020 sono stati volontari.

Una volontarietà che meriterebbe adeguata e prioritaria ricerca, come il Garante raccomanda costantemente, e che invece trova scarsa applicazione nel nostro sistema centrato prevalentemente sui rimpatri forzati. I dati sono tuttora eloquenti: su una media di circa 6.000 rimpatri all'anno, solo 383 nel 2019 e 267 nel 2020 sono stati volontari.



### 39. Efficace

Difficile individuare una sola norma che contempra il termine *efficace*. Tuttavia, nella cosiddetta “Direttiva rimpatri” dell’Unione europea<sup>77</sup> compare più volte: nelle premesse ai punti 2, 4 e 11 si riferisce alla politica di rimpatrio e alla protezione degli «interessi delle persone interessate»<sup>78</sup>; all’articolo 8 comma 6 al «sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati»<sup>79</sup>.

L’uso di questo aggettivo per connotare un sistema di monitoraggio e il mancato ricorso all’aggettivo *indipendente*, certamente più significativo nell’osservazione di una operazione così complessa, non può dirsi soddisfacente: il dibattito che si sviluppò in Europa nella fase preparatoria della Direttiva e subito dopo la sua adozione, toccò anche questo aspetto. L’efficacia sembra essere il maggiore presupposto, anteposto tale caratteristica ad altre ben più necessarie quando si tratta di regolare situazioni che sono immancabilmente foriere di possibili tensioni. Lo sono perché pongono in implicito conflitto l’esigenza di sicurezza dello Stato e di inaccettabilità di presenze non regolari nel proprio territorio con la difficoltà soggettiva di chi vede infrangersi il proprio progetto e torna – in un amaro gioco dell’oca – alla posizione precedente.

Ma lo stesso termine ha assunto negli anni una caratterizzazione più aperta volta ad assicurare la minimizzazione della distanza tra principi affermati di assoluta tutela dei diritti e principi agiti nella produzione di regole per l’attuazione dei rimpatri forzati e nella loro implementazione. Soprattutto mantenendo una costante osservazione proprio di queste concrete attuazioni. Così l’attuazione di ogni rimpatrio deve essere *efficace* – lo affermano i punti 2 e 4 della premessa – ma altrettanto *efficace* deve essere la protezione dei diritti delle persone coinvolte e il controllo di quest’ultima.

In Italia il disallineamento tra la permanenza nei Centri per il rimpatrio (Cpr) e i rimpatri effettivamente realizzati ci dice che l’efficacia non è una proprietà che si addice a questi ultimi. Perché la percentuale di persone trattenute nei Centri che viene effettivamente rimpatriata si attesta in maniera abbastanza stabile negli anni attorno al 50 per cento, con un picco minimo del 43 per cento nel 2018 e uno massimo del 59 per cento nel 2017<sup>80</sup>. Un indicatore eloquente, da una parte, della scarsa efficacia

77. Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, recante *Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*.

78. (2) «Il Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004 ha sollecitato l’istituzione di un’efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità».

(4) «Occorrono norme chiare, trasparenti ed eque per definire una politica di rimpatrio efficace quale elemento necessario di una politica d’immigrazione correttamente gestita».

(11) «Occorre stabilire garanzie giuridiche minime comuni sulle decisioni connesse al rimpatrio per l’efficace protezione degli interessi delle persone interessate. Si dovrebbe garantire la necessaria assistenza legale a chi non disponga di risorse sufficienti. Gli Stati membri dovrebbero determinare nella legislazione nazionale i casi in cui l’assistenza legale è da ritenersi necessaria».

79. «Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati».

80. 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; 52% nel 2020.



del sistema e, dall'altra, delle falle nel complessivo quadro di protezione dei diritti delle persone coinvolte (punto 11).

Infatti, un trattenimento finalizzato al rimpatrio che non abbia la possibilità di raggiungere l'obiettivo della sua esecuzione, per una molteplicità di ragioni, siano esse relative all'assenza di accordi tra Stati, o relative a specifiche contingenze – quale quella della sospensione di voli e transiti a seguito di provvedimenti per la prevenzione del contagio – pone il trattenimento in contraddizione con la previsione del comma 4 dell'articolo 15 della stessa Direttiva che recita: «Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1<sup>81</sup>, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata». Eppure, la misura del trattenimento finalizzato al rimpatrio è stata applicata nel 2020, nel corso dell'emergenza sanitaria, anche in pieno *lockdown*, quando cioè le frontiere erano chiuse e i rimpatri erano indubbiamente fermi.

Riguardo alla previsione di un «sistema efficace di monitoraggio dei rimpatri forzati», l'Italia era stata sottoposta a procedura di infrazione<sup>82</sup> per non avere adempiuto a tale obbligo e, quindi, per il non recepimento integrale della Direttiva. Nel 2016 il Garante nazionale è stato designato quale organismo di monitoraggio: da allora ha monitorato 55 voli di rimpatrio forzato e sta lavorando all'attivazione di accordi di cooperazione internazionale con gli analoghi *Meccanismi nazionali di prevenzione* (Npm) della Tunisia e dell'Albania per il monitoraggio della fase post-ritorno, dando così vita a una sorta di staffetta tra organismi di garanzia volta a verificare le condizioni delle persone rimpatriate nei primi giorni del loro ritorno.

Riguardo alla previsione di un «sistema efficace di monitoraggio dei rimpatri forzati», l'Italia era stata sottoposta a procedura di infrazione per non avere adempiuto a tale obbligo e, quindi, per il non recepimento integrale della Direttiva. Nel 2016 il Garante nazionale è stato designato quale organismo di monitoraggio: da allora ha monitorato 55 voli di rimpatrio forzato e sta lavorando all'attivazione di accordi di cooperazione internazionale con gli analoghi *Meccanismi nazionali di prevenzione* (Npm) della Tunisia e dell'Albania per il monitoraggio della fase post-ritorno, dando così vita a una sorta di staffetta tra organismi di garanzia volta a verificare le condizioni delle persone rimpatriate nei primi giorni del loro ritorno.

81. Articolo 15, paragrafo 1: «Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando: a) sussiste un rischio di fuga o b) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio».

82. Procedura di infrazione n. 2014/2235, del 21 ottobre 2014, ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul 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.



### 40. Inumano o degradante

«Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Così stabilisce l'articolo 3 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, riprendendo quasi letteralmente la formulazione dell'articolo 5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni unite. Uno dei quattro diritti inderogabili, insieme al diritto alla vita, al divieto della schiavitù e al principio di legalità (*nulla poena sine lege*).

«Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Così stabilisce l'articolo 3 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, riprendendo quasi letteralmente la formulazione dell'articolo 5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni unite<sup>83</sup>. Uno dei quattro diritti inderogabili, insieme al diritto alla vita, al divieto della schiavitù e al principio di legalità (*nulla poena sine lege*).

Esso rappresenta un principio fondamentale delle società democratiche e uno strumento efficace nella lotta contro la violazione dei diritti fondamentali dell'uomo, anche grazie alla formulazione di portata generale tale da renderlo duttile a ogni possibile situazione. Nel testo non c'è una definizione di *tortura*, di *inumano* e di *degradante*, ma i tre concetti, pur non nettamente distinguibili e tenuti insieme dalla gravità e dalla assoluta inammissibilità, evocano diverse connotazioni dell'infliggere sofferenza.

Scriva Antonio Cassese, già presidente del Cpt dal 1989 al 1993, in proposito: «È stato facile stabilire un primo punto fermo: cosa debba intendersi per tortura. Su questo punto ci soccorrevano la storia, gli scritti dei grandi illuministi [...], le letture recenti (ad esempio, *La Question of Henri Alleg*, sulla guerra di Algeria [...]); ci sono state di grande aiuto anche le sentenze della Corte

europea sui diritti dell'uomo (ad esempio quelle sulle cosiddette tecniche di aiuto all'interrogatorio, usate dagli inglesi nell'Irlanda del Nord), o il rapporto della Commissione europea sui diritti dell'uomo nella Grecia dei colonnelli. Senza nemmeno discuterne tra noi, ci è sembrato evidente che la tortura fosse qualunque violenza o coercizione, fisica o psichica, esercitata su una persona per estorcerle una confessione o informazioni, o per umiliarla, punirla o intimidirla. Nella tortura la disumanità è deliberata: una persona compie volontariamente contro un'altra atti che non solo feriscono quest'ultima nel corpo o nell'anima, ma ne offendono la dignità umana. Nella tortura c'è insomma l'intenzione di umiliare, offendere e degradare l'altro, di ridurlo a cosa»<sup>84</sup>.

Chiaro dunque cosa sia *tortura*. Meno semplice definire *inumano* e *degradante*. Come scrive ancora Cassese: «Più difficile individuare le situazioni «inumane» o «degradanti», Anzitutto, perché a differenza della tortura che si manifesta in atti singoli, quelle situazioni sono il risultato di tante azioni e circostanze: spesso esse costituiscono la concrezione dei comportamenti più svariati di numerose persone. In secondo luogo, nei trattamenti «inumani» o «degradanti» quasi sempre manca la volontà di umiliare, offendere o avilire. Essi sono oggettivamente contrari al senso di umanità, senza che si possa necessariamente discernere un'intenzione malvagia in chi li infligge. Malgrado questi dubbi,

83. La stessa formulazione è nell'articolo 4 della Carta dei diritti dell'Unione europea.

84. Antonio Cassese, *Umano-disumano, Commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi*, Laterza, Roma, 1994, pp. 55-56.





non abbiamo mai avuto seri dubbi, posti di fronte a situazioni concrete»<sup>85</sup>.

È la giurisprudenza della Corte Edu più recente a rendere questi concetti più definiti, laddove ha dato rilevanza alle condizioni di detenzione anche in quei casi in cui la volontà soggettiva di chi aveva in carico le persone detenute tendeva invece a diminuirne la sofferenza. *Inter alia* si veda il caso *Kalashnikov c. Russia*<sup>86</sup>.

Va comunque precisato che la tortura implica in sé un trattamento inumano e degradante, così come un trattamento inumano, cioè contrario al senso di umanità, implica anche la degradazione. Tuttavia, questa rete di connessione non va nel senso inverso. Infatti, così come ci può essere un trattamento inumano e degradante che non sia configurabile come tortura, ci può anche essere un trattamento degradante, in quanto volto fortemente a umiliare la persona e offensivo della sua dignità, che però non possa essere classificato come inumano. Un caso emblematico lo ha affermato la Corte sin dal 1978, considerando il tipo di sanzioni punitive in un'area del Regno Unito (l'isola di Man) accettate dalla popolazione ma implicanti un intrinseco elemento di umiliazione come possibile deterrente<sup>87</sup>. Più recentemente, la Grande camera in un caso riguardante il Belgio ha configurato come trattamento degradante lo schiaffo dato da un operatore di Polizia a una persona che protestava per il suo arresto (*caso Bouyid c. Belgio*<sup>88</sup>).

Gli aggettivi *inumano* e *degradante* connotano quella pena o trattamento che umilia, denigra o svilisce un individuo o che suscita sentimenti di paura, angoscia o inferiorità, capaci di infrangerne la resistenza morale e fisica. Il trattamento degradante si sostanzia in una minaccia per la dignità e l'integrità del soggetto, essendo irrilevanti il grado o la durata delle sofferenze fisiche o psichiche, e si realizza, a differenza del trattamento *inumano*, anche in assenza dell'intenzionalità o della finalità delle condotte lesive. Esso può essere il frutto di una serie di concause che prescindono dalla volontà esplicita di

85. *Ibidem*, p. 56.

86. Corte Edu, sentenza del 15 luglio 2002, relativa al caso n. 47095/99: «*Although the Court accepted that there was no indication that there was a positive intention of humiliating or debasing the applicant, the absence of any such purpose could not exclude a finding of violation of Article 3. The Court considered that the conditions of detention, which the applicant had had to endure for approximately 4 years and 10 months, must have caused him considerable mental suffering, diminishing his human dignity and arousing in him such feelings as to cause humiliation and debasement. The Court therefore found the applicant's conditions of detention, in particular the severely overcrowded and insanitary environment and its detrimental effect on the applicant's health and well-being, combined with the length of the period during which the applicant was detained in such conditions, amounted to degrading treatment. Accordingly, there had been a violation of Article 3.*».

87. Corte Edu, sentenza del 25 aprile 1978 relativa al caso n. 5856/72, paragrafo 29: «*The Court shares the Commission's view that Mr. Tyrer's punishment did not amount to "torture" within the meaning of Article 3 (art. 3). The Court does not consider that the facts of this particular case reveal that the applicant underwent suffering of the level inherent in this notion as it was interpreted and applied by the Court in its judgment of 18 January 1978 (Ireland v. the United Kingdom, Series A no. 25, pp. 66-67 and 68, paras. 167 and 174). That judgment also contains various indications concerning the notions of "inhuman treatment" and "degrading treatment" but it deliberately left aside the notions of "inhuman punishment" and "degrading punishment" which alone are relevant in the present case (ibid., p. 65, para. 164). Those indications accordingly cannot, as such, serve here. Nevertheless, it remains true that the suffering occasioned must attain a particular level before a punishment can be classified as "inhuman" within the meaning of Article 3 (art. 3). Here again, the Court does not consider on the facts of the case that that level was attained and it therefore concurs with the Commission that the penalty imposed on Mr. Tyrer was not "inhuman punishment" within the meaning of Article 3 (art. 3). Accordingly, the only question for decision is whether he was subjected to a "degrading punishment" contrary to that Article (art. 3).*».

88. Corte Edu, Grande camera del 28 settembre 2015 relativa al caso n. 23380/09.



## Parole e norme

infliggere sofferenza e può dipendere sia da circostanze oggettive, quali la durata e la modalità del trattamento, sia soggettive, come il sesso, l'età o lo stato di salute psico-fisica della vittima.

Il contesto più frequente del verificarsi di trattamenti inumani o degradanti è quello della privazione della libertà personale, ogniqualvolta il livello di sofferenza oltrepassi quello connaturato con l'esecuzione di pene o trattamenti legittimi.

Dunque, è *degradante* e anche *inumano* il trattenimento che lede o compromette i diritti fondamentali della persona e quelli che da essi discendono, che si realizza, per esempio, in strutture inaccettabili sotto il profilo delle condizioni materiali e sanitarie, in cui non sia garantito il sufficiente accesso alla luce naturale all'aria (*caso Peers c. Grecia*<sup>89</sup>).

È *degradante* e anche *inumano* vivere in una condizione di sovraffollamento (*Caso Torreggiani e altri c. Italia*<sup>90</sup>) o anche di isolamento totale, assoluto e prolungato (*caso Öcalan c. Turchia*<sup>91</sup>).

*Degradanti* possono divenire le perquisizioni corporali, anche se giustificate per motivi di sicurezza, qualora siano arbitrarie e non giustificate (*caso Roth c. Germania*<sup>92</sup>) o siano effettuate senza rispettare la privacy o da persone dell'altro sesso. O come riportato dal Cpt in un suo Rapporto riguardante un particolare istituto, con l'utilizzo di cani durante una perquisizione collettiva di detenuti nudi obbligati a fare flessioni<sup>93</sup>. O ancora *degradante* è l'esposizione in pubblico di un soggetto ammanettato, qualora non sia ragionevolmente necessario e non sussista un pericolo di fuga o di aggressione (*caso Raninen c. Finlandia*<sup>94</sup>).

Il pericolo reale di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti impone, altresì, agli Stati l'obbligo di astenersi dal porre in essere violazioni "indirette" attraverso l'allontanamento di un soggetto in un Paese in cui correrebbe tale rischio.

Sono trattamenti che la società non solo deve ripudiare, ma ancor prima prevenire. Ed è proprio nel solco della prevenzione, quale obbligo positivo implicito e connaturato nell'articolo 3 Cedu, che opera il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, intervenendo in anticipo sulle situazioni potenzialmente a rischio attraverso il monitoraggio dei luoghi dove la libertà è assente.

89. Corte Edu, sentenza del 19 aprile 2001 relativa al caso n. 28524/95.

90. Corte Edu, sentenza del 8 gennaio 2013 relativa ai casi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10.

91. Corte Edu, sentenza del 12 marzo 2003 relativa al caso n. 46221/99.

92. Corte Edu, sentenza del 22 ottobre 2020 (final 22.1.2021) relativa al caso n. 6780/18 e 30776/18.

93. Rapporto del Cpt sulla visita alla Repubblica slovacca dal 24 marzo al 2 aprile 2009, paragrafo 57, (Cpt/inf(2010)1).

94. Corte Edu, sentenza del 16.12.1997, relativa al caso n. 20972/92.



## 41. Ragionevole

Nel contesto delle norme, l'aggettivo *ragionevole* in Italia richiama con forza il termine *durata* e queste due parole unite insieme inevitabilmente riportano all'articolo 6 della Cedu: «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge [...]».

L'equa durata dei processi è certamente nel nostro Paese un *vulnus* riconosciuto dalla stessa Corte Edu che ha evidenziato l'esistenza di una prassi in Italia contraria alla Convenzione. Non solo, ma la stessa Corte nel constatare il ripetersi di tale cattiva prassi, ha ravvisato nel cumulo delle trasgressioni (*cumulative effect*) una circostanza aggravante della violazione dell'articolo 6 comma 1, proprio sotto il profilo del termine *non ragionevole* della durata dei processi italiani.

La questione rimane tuttora aperta, tuttavia, l'Italia, in attesa di una riforma più complessiva ha introdotto nel sistema due fondamentali elementi di indirizzo. Il primo ha visto l'inserimento del principio del giusto processo nella stessa Costituzione, attraverso la modifica dell'articolo 111, che nella sua attuale formulazione recita testualmente: «1. La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. 2. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata»<sup>95</sup>. Il secondo intervento legislativo è consistito nella costituzione del diritto a un'equa riparazione in caso di irragionevole durata di un processo<sup>96</sup>.

Nell'ambito delle competenze del Garante, l'aggettivo ragionevole ricorre più volte nell'articolato della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo, la cosiddetta Direttiva rimpatri.

È infatti al criterio della ragionevolezza che gli Stati devono conformarsi quando si occupano del rimpatrio di cittadini non comunitari presenti irregolarmente sul territorio nazionale: deve essere ragionevole l'uso della forza quando gli Stati ricorrono a misure coercitive per allontanare un cittadino di un paese terzo che oppone resistenza (articolo 8 comma 4); deve essere ragionevole la prospettiva di allontanamento per motivi di ordine giuridico o altri motivi che legittimino un trattenimento ai fini dell'allontanamento (articolo 15 comma 4); deve essere ragionevole lo sforzo oltre il quale gli Stati membri non possono prolungare l'operazione di allontanamento (articolo 15 comma 6).

Il Legislatore europeo utilizza non a caso il termine *ragionevole*, di per sé di difficile definizione quale criterio interpretativo in un contesto di privazione della libertà e di potenziale lesione dei diritti umani

L'equa durata dei processi è certamente nel nostro Paese un *vulnus* riconosciuto dalla stessa Corte Edu che ha evidenziato l'esistenza di una prassi in Italia contraria alla Convenzione. Non solo, ma la stessa Corte nel constatare il ripetersi di tale cattiva prassi, ha ravvisato nel cumulo delle trasgressioni (*cumulative effect*) una circostanza aggravante della violazione dell'articolo 6 comma 1, proprio sotto il profilo del termine *non ragionevole* della durata dei processi italiani.

95. Legge di revisione costituzionale n° 2 del 23 novembre 1999.

96. Legge 24 marzo 2001, n. 89.



## Parole e norme

quale è quello dei rimpatri forzati. Il richiamo alla ragionevolezza mira, infatti, a indirizzare gli Stati verso la ricerca di un necessario punto di equilibrio, evidentemente non identificabile a priori da parte del Legislatore comunitario, tra il necessario rispetto delle normative nazionali in materia di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi e le esigenze di tutela della libertà personale e dei diritti fondamentali.

Soffermandosi sul richiamato «ragionevole uso della forza» durante le operazioni di rimpatrio forzato, la normativa europea ammette tale uso solo come *extrema ratio*, necessario e proporzionato rispetto allo scopo legittimo che si persegue, ossia il rimpatrio verso il Paese di provenienza di una persona non regolarmente soggiornante nel territorio nazionale.

Le legislazioni nazionali devono prevedere casi e limiti di uso della forza da parte delle Forze di Polizia impiegate in operazioni di rimpatrio, tenendo conto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte, in primo luogo del diritto alla vita sancito dall'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. È dovere degli Stati normare affinché le misure coercitive, la forza, siano utilizzati nel rispetto della dignità e dell'integrità fisica di coloro che sono soggetti a rimpatrio forzato. L'esigenza di uscire dai margini di vaghezza e indeterminatezza propri del termine ragionevole è tanto più stringente quanto più si considera che in relazione ai rimpatri forzati su di esso si parametrizza la compressione di diritti fondamentali.

In questo contesto è determinante l'attività del Garante nazionale che è chiamato a vigilare anche su tale aspetto, quale organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati presente in tutte le fasi delle operazioni.



## 42. Preventivo

Il comma 1-*bis* dell'articolo 7 della legge istitutiva<sup>97</sup>, al termine di un lungo percorso, riconosce che il «Garante nazionale opera quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione» Onu «contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti». *Meccanismo nazionale di prevenzione* è espressione che traduce la formula inglese originariamente usata dall'appena citato articolo 3 del Protocollo cioè *National preventive mechanism*: quindi, a rigore, il Garante è per l'Italia il meccanismo *preventivo* della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Il primo nella storia del nostro Paese.

Ma l'avvento del paradigma preventivo in materia di tutela dei diritti umani è più antico. L'idea originaria risale alle visite che il Comitato internazionale della Croce rossa (Cicr) usava effettuare nei campi destinati a trattenere i prigionieri di guerra. Il modello veniva ripreso da un banchiere ginevrino, Jean-Jacques Gautier, in un articolo del 1976 che proponeva una nuova arma contro la tortura rappresentata dall'adozione di un organismo preventivo internazionale<sup>98</sup>. L'idea è semplice e più facilmente accettata in altri settori quali la medicina, dove anche il senso comune riconosce che alla cura bisogna accompagnare la prevenzione. Nell'ambito della lotta alla tortura la questione, invece, è meno scontata, a tratti quasi rivoluzionaria e si pone nei seguenti termini: al classico approccio sanzionatorio per cui gli Stati devono punire la tortura in modo effettivo, deve combinarsi l'approccio preventivo. E come si traduce in pratica tale paradigma nell'ambito in questione? Istituito uno o più organismi che primariamente conducano visite regolari nei luoghi e contesti di privazione della libertà, al fine di individuare autonomamente i fattori critici che, se non affrontati, possono sfociare in gravi maltrattamenti, fino a giungere a casi di tortura. I meccanismi preventivi devono accedere liberamente a luoghi, persone e informazioni e devono operare attraverso la stesura di rapporti – poi resi pubblici – sui sopralluoghi effettuati, contenenti raccomandazioni alle Amministrazioni responsabili della gestione delle strutture visitate.

L'idea di Gautier ha preso forma, alla fine degli anni '90, nel *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti* (Cpt). Più tardi, nell'azione combinata del *Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (Spt) e dei *Meccanismi preventivi nazionali* (Npm), designati in base al Protocollo Onu del 2002. Tali meccanismi preventivi di livello nazionale, europeo e internazio-

Ma l'avvento del paradigma preventivo in materia di tutela dei diritti umani è più antico. L'idea originaria risale alle visite che il Comitato internazionale della Croce rossa (Cicr) usava effettuare nei campi destinati a trattenere i prigionieri di guerra. Il modello veniva ripreso da un banchiere ginevrino, Jean-Jacques Gautier, in un articolo del 1976 che proponeva una nuova arma contro la tortura rappresentata dall'adozione di un organismo preventivo internazionale

97. Introdotto dall'articolo 13, comma 1, lettera b) del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.

98. Il banchiere svizzero è Jean-Jacques Gautier, l'articolo pubblicato nel 1976 su *La Vie Protestante* è *Contre la torture, une arme nouvelle*.



## Parole e norme

nale, al di là delle diverse fonti istitutive, costituiscono oggi un unico sistema preventivo della tortura, effettivo perché dialogante e connesso in rete.

L'utilità di questo modello reticolare di tutela dei diritti umani è emerso proprio nel presente periodo pandemico, in cui il sistema di visite regolari ha tenuto solo grazie all'interazione dei diversi livelli: così l'azione continuativa del Cpt e di numerosi Npm (tra cui il Garante nazionale) che non hanno interrotto i controlli *on the spot* ha sopperito alla sospensione di ogni attività di visita da parte del Spt da marzo 2020, garantendo la continuità del paradigma preventivo.

L'utilità di questo modello reticolare di tutela dei diritti umani è emerso proprio nel presente periodo pandemico, in cui il sistema di visite regolari ha tenuto solo grazie all'interazione dei diversi livelli: così l'azione continuativa del Cpt e di numerosi Npm (tra cui il Garante nazionale) che non hanno interrotto i controlli *on the spot* ha sopperito alla sospensione di ogni attività di visita da parte del Spt da marzo 2020<sup>99</sup>, garantendo la continuità del paradigma preventivo.

99. Il Sottocomitato il 10 marzo 2020 ha sospeso la visita in corso in Argentina e ha poi posticipato tutte le visite già programmate per lo stesso anno «*due to the coronavirus (COVID-19) pandemic*». Si veda [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?SortOrder=Chronological](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?SortOrder=Chronological).



## 43. Privativo

L'aggettivo compare nel titolo della Legge 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*, a perimetrazione del suo ambito di applicazione. Riappare poi una sola volta nel corpo del testo della legge, nell'attuale versione dell'articolo 20<sup>100</sup>, che estende la disciplina del lavoro penitenziario alle altre «strutture ove siano eseguite misure *privative* della libertà» come, per esempio, quella dell'internamento nelle Rems.

Dando per presupposta la definizione dell'attributo *privativo* nel contesto dell'esecuzione penale, l'ordinamento contempla luoghi e misure di privazione altri dal carcere, spesso assorbente del mondo della privazione della libertà nell'immaginario collettivo.

E, quindi, anche al di fuori del sistema penale, numerose sono le ipotesi cui la legge attribuisce il carattere privativo alle disposizioni dei pubblici poteri che negano all'individuo la possibilità di autodeterminarsi liberamente e di agire in relazione a specifiche scelte.

Nella prospettiva del Garante nazionale la privazione della libertà può configurarsi anche in forme improprie, non completamente disciplinate o del tutto estranee alle ipotesi codificate.

E così, alla condizione di chi vive circondato da due fila di cinta muraria di un Istituto penitenziario o dalle alte cancellate di un Centro di permanenza per i rimpatri, di più immediata percezione, si accostano quella di chi si trova dietro alla porta blindata di una camera di sicurezza o all'uscio sbarrato di un Servizio psichiatrico di diagnosi e cura, come di chi è circondato da metri cubi d'acqua a bordo di una nave da cui non può sbarcare fino all'ordine delle Autorità o di chi è ricoverato in una residenza sanitaria e nel corso della sua permanenza si veda sottrarre la possibilità di scelta di permanervi o di vivere altrove.

Non si tratta di un mero dover stare in un determinato luogo ma di un permanere obbligato/forzato, non volontario, sotto la responsabilità altrui, sia essa dell'autorità che custodisce, trattiene, vigila, dei sanitari che indagano e curano la follia, del complesso dei soggetti istituzionali che hanno il compito di erogare servizi e ricorrono per vie di fatto a soluzioni di istituzionalizzazione. La pressione, il grado di soggezione che è esercitata sulla sfera personale dell'individuo, sottraendo possibilità di scelta e responsabilità rispetto all'agire individuale, discrimina la privazione dalla forma meno invasiva di limitazione della libertà di movimento.

Il bene giuridico toccato è il medesimo, la questione è di misura.

Secondo il consolidato orientamento della Corte Edu non sono valori assoluti predeterminati a fissare l'asticella, poiché solo la valutazione dell'effetto combinato degli elementi relativi al tipo, alla durata, all'impatto e alle modalità di esecuzione di una misura determina se una specifica situazione configuri

<sup>100</sup>. La disposizione è stata in tal senso modificata dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124.



## Parole e norme

il vincolo più grave che uno Stato di diritto possa esercitare sulla persona<sup>101</sup>.

Nella variegata pluralità di garanzie e di dispositivi posti a presidio del diritto alla libertà, il Garante nazionale esprime lo sguardo unico di un'Istituzione che è chiamata continuamente a verificare l'estensione del proprio mandato misurandosi con le diverse misure privative che *de iure* o *de facto* possono determinarsi.

Nell'orientare la propria attività di monitoraggio l'Autorità di garanzia deve focalizzarsi non solo sui luoghi deputati alla privazione della libertà ma riconoscere anche l'esplicitarsi dell'agire privativo lungo una linea temporale, per aprire il proprio campo di osservazione al momento esatto in cui gli effetti dell'*habeas corpus* si materializzano e verificare, quindi, retrospettivamente ogni fase del suo evolversi: nel caso di una procedura di arresto, per esempio, spostando il punto del controllo al posto di blocco o alla pubblica piazza, là dove e nel momento in cui la prima espressione di assoggettamento innesca la sequenza di eventi che spesso, anche dopo un lasso di tempo non indifferente, terminano con la chiusura della persona in una camera di sicurezza.

È quello l'attimo a partire dal quale tutto il sistema dei pubblici poteri – di cui sono espressione le Forze dell'ordine, la magistratura, le professionalità sanitarie e ogni altra professionalità che entra in contatto con chi subisce l'intervento – avoca a sé la responsabilità della persona, della tutela della sua integrità fisica e psichica, senza, tuttavia, doverne mai intaccare ogni altra forma di libertà, autonomia ed espressione di sé che non trovi alcuna corrispondente giustificazione nella misura imposta.

La persona rimane infatti titolare di una libertà potremmo dire 'situata', cioè condizionata e vincolata dalla misura e dal contesto di costrizione fisica, i quali tuttavia anche nelle espressioni più afflittive che l'ordinamento ammette non possono comunque mai comportare la sottrazione di quel nucleo incompressibile di diritti che connotano l'essere umano.

La persona rimane infatti titolare di una libertà potremmo dire 'situata'<sup>102</sup>, cioè condizionata e vincolata dalla misura e dal contesto di costrizione fisica, i quali tuttavia anche nelle espressioni più afflittive che l'ordinamento ammette non possono comunque mai comportare la sottrazione di quel nucleo incompressibile di diritti che connotano l'essere umano.

101. «In order to determine whether someone has been “deprived of his liberty” within the meaning of Article 5, the starting point must be his concrete situation and account must be taken of a whole range of criteria such as the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question (De Tommaso v. Italy [GC], § 80; Guzzardi v. Italy, § 92; Medvedyev and Others v. France [GC], § 73; Creangă v. Romania [GC], § 91)». *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights* aggiornata al 31 dicembre 2020 [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

102. L'espressione è presa in prestito dal sociologo Georges Gurvitch secondo il quale la libertà umana è «una libertà situata, una libertà inquadrate nel reale, una libertà sotto condizione, una libertà relativa», Nicola Abbagnano *Dizionario di filosofia*, Utet 1998.





## 44. Idoneo

Devono essere *idonee* le strutture diverse dai Centri per il rimpatrio, nella disponibilità dell’Autorità di pubblica sicurezza, e *idonei* i locali presso l’ufficio di frontiera interessato, in cui il giudice di pace può autorizzare la permanenza dello straniero soggetto alla procedura di espulsione per il tempo necessario alla definizione di tale procedura e anche per quello successivo a essa, non superiore alle quarantotto ore, fino all’esecuzione dell’allontanamento: così dispone l’articolo 13 comma 5-*bis* Testo unico sull’immigrazione per il caso che non vi sia disponibilità nei centri deputati al trattenimento amministrativo.

La disposizione è stata introdotta nel testo, già molto articolato, della norma, dall’articolo 4 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113<sup>103</sup>, comprensivo di eterogenee materie, diversamente riconducibili, nell’intenzione del Legislatore, a obiettivi di tutela della sicurezza pubblica, tanto da essere identificato come ‘pacchetto sicurezza’. Il primo di quelli che si sarebbero prodotti nel corso dei mesi e dell’anno successivo.

È un aggettivo insidioso, quello che indica l’idoneità, se non è correlato a elementi o a finalità specifiche, come si ritrova, invece, nelle norme dell’Ordinamento penitenziario. Qui, infatti, l’aggettivazione è pressoché sempre connessa con gli obiettivi a cui si riferisce: l’*idoneo* programma di reinserimento<sup>104</sup>, collegato all’osservazione scientifica della personalità, le condizioni *idonee* a garantire l’attuazione degli scopi del trattamento riabilitativo nell’ammissione al lavoro e all’attività di pubblica utilità<sup>105</sup>, sono locuzioni che non lasciano dubbi sui parametri di riferimento del termine.

Nella norma originaria che ha istituito strutture e locali, diversi dai Cpr, in cui una persona può essere trattenuta, complessivamente, fino a sei giorni, l’aggettivo ha una connotazione assoluta e, per questo, indeterminata.

Sul punto il Garante nazionale, nell’esercizio della funzione assegnata dall’articolo 19 lettera c) del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, ha espresso specifiche osservazioni critiche nel Parere reso sull’intervento normativo nel corso dei lavori di conversione in legge<sup>106</sup>, rilevando la mancanza di definizione dei parametri per il necessario giudizio di idoneità e indicando gli elementi essenziali su cui esso deve fondarsi per assicurare il rispetto della dignità della persona.

103. Il decreto-legge, convertito con modificazioni nella legge 1 dicembre 2018, n.132, reca il titolo *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*.

104. Articolo 13, legge 26 luglio 1975, n. 1354

105. Articoli 20-*ter* e 21, della legge 26 luglio 1975, n.1354

106. Parere del Garante nazionale sul decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113, ai sensi dell’articolo 19 lett. c) Protocollo Opcat, 15 ottobre 2018, <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6fecb3664615e424b5726b38b597df4a.pdf>



## Parole e norme

Si tratta di parametri tanto elementari, per il significato comune dell'idoneità, quanto infedeltabili.

Predisporre condizioni materiali conformi agli standard europei e internazionali sullo spazio disponibile nei locali, sulla dotazione di luce e ventilazione, sulla disponibilità di servizi igienici, con doccia e acqua calda, senza limiti di accesso, sulla fornitura dell'arredo e del corredo necessari per il riposo e per l'igiene, innanzitutto. Perché l'essere ambientati in luoghi decorosi e ospitali, oltre a costituire il presupposto indispensabile per il benessere della persona, rimanda anche l'idea della civiltà dello Stato che adotta una misura amministrativa, non uno strumento di afflizione.

Assicurare una gestione che garantisca l'accesso ai bisogni primari, con rispetto delle esigenze e del decoro delle persone: cibo e acqua appropriati, cambio degli indumenti e della biancheria, per esempio.

Provvedere a fornire la possibilità di attività motorie, considerata la possibilità che la permanenza si protragga, come è consentito a norma di legge, per diversi giorni.

Le osservazioni espresse dal Garante nazionale sono state recepite dal Legislatore del 2020<sup>107</sup>: inserendo nella norma che prevede il ricorso a strutture e a locali idonei il richiamo all'articolo 14, comma 2 dello stesso Testo unico, che tratta delle condizioni di trattenimento nei Centri per il rimpatrio, si è attenuato il carattere di eccessiva indeterminazione dell'iniziale dettato normativo attraverso la specificazione di alcuni elementi costitutivi della fattispecie. In particolare: al cittadino straniero trattenuto in *strutture diverse e idonee*, come a coloro che sono trattenuti in un Cpr, devono essere assicurati «adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394».

Il riferimento agli standard igienico-abitativi dei Cpr non costituisce, per sé, un elemento di automatica affermazione dell'idoneità dei luoghi diversi in cui può essere trattenuta una persona, considerate le gravi criticità strutturali e materiali che si riscontrano in quelle strutture<sup>108</sup>, ma integra indubbiamente il parametro al quale deve corrispondere l'attributo di idoneità, sul quale il Garante nazionale e gli altri organi di vigilanza possono esercitare il loro necessario controllo.

107. Articolo 3, comma 1, lett b) del decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020, n. 173.

108. Rapporto del Garante nazionale sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (2019-2020), 9 marzo 2021, <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b7b0081e622c62151026ac01d88b62c.pdf>



## 45. Irregolare

*Irregolare* non significa illegale, nel nostro ordinamento. Ne è indice significativo il fatto che l'aggettivo o l'avverbio che identifica una situazione di irregolarità non compaiono nel codice penale che di fattispecie illecite, illegali, tratta.

L'aggettivo ricorre, invece, nel Testo unico sull'immigrazione<sup>109</sup>, declinato sia con riferimento a situazioni, sia come attribuzione di determinate circostanze. Mai come aggettivazione della persona: e se le parole usate nelle norme hanno anche una portata simbolica, questa scelta definitoria va tenuta in stretta considerazione anche nel linguaggio comune, quando ci si riferisca a persone che sono presenti sul nostro territorio in una posizione di irregolarità.

Non è lo straniero, *irregolare*: possono esserlo l'attraversamento della frontiera interna o esterna, la presenza sul territorio nazionale<sup>110</sup>, l'immigrazione<sup>111</sup>, il lavoro che ha determinato la sanzione del datore o dell'ente indicati nelle richieste di nulla-osta per ragioni di lavoro stagionale o di volontariato<sup>112</sup>.

L'irregolarità rimanda, quindi, a situazioni di discostamento da istituti o atti amministrativi ed è disciplinata, anche nelle sue conseguenze, all'interno della cornice dei provvedimenti dell'autorità pubblica dalla quale la persona, anche in posizione di irregolarità, è conosciuta o identificata: il tratto *irregolare* non ha ricadute sull'inclusione dell'individuo nel sistema dei diritti e delle garanzie che, anzi, si attiva anche nella ricerca delle cause che hanno determinato la condizione di irregolarità e nell'informazione sulle procedure di protezione internazionale o di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.

La condizione di chi fa ingresso irregolarmente nel territorio nazionale o vi permane quando non possiede più il titolo con il quale è regolarmente entrato, è diversa, pertanto, da quella in cui la persona non è mai stata individuata, conosciuta, dagli organi dello Stato: in questo caso soltanto si può ritenere che ricorra una situazione di illegalità, di estraneità al sistema intero delle disposizioni normative e dell'azione dell'amministrazione pubblica. La situazione, infatti, è definita espressamente nella norma come «ingresso e soggiorno illegale» ed è trattata nei termini di una fattispecie di reato che, peraltro, si estingue con l'esecuzione dell'espulsione o del respingimento<sup>113</sup>.

Anche in questi casi, tuttavia, l'ordinamento ha approntato le garanzie necessarie a tutelare le situazioni di vulnerabilità eventualmente sottese a quel genere di 'illegalità', con la previsione della possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale e la conseguente sospensione del procedimento penale avviato.

<sup>109</sup>. Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni.

<sup>110</sup>. Articolo 10-*ter*, commi 1 e 2.

<sup>111</sup>. Articolo 12, comma 9-*septies*.

<sup>112</sup>. Articoli 24 e 27-*bis*.

<sup>113</sup>. Articolo 10-*bis*: ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato.

*Irregolare* non significa illegale, nel nostro ordinamento. Ne è indice significativo il fatto che l'aggettivo o l'avverbio che identifica una situazione di irregolarità non compaiono nel codice penale che di fattispecie illecite, illegali, tratta.



### 46. Indipendente

«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»<sup>114</sup>. Così stabilisce il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura delle Nazioni unite (Opcat) che, all'articolo 17, richiede agli Stati membri di attivare al loro interno degli organismi di controllo che affianchino il Comitato contro la tortura (Cat) dell'Onu nell'attività di vigilanza e di prevenzione. Degli organismi il cui requisito di base è l'indipendenza.

L'indipendenza è elemento centrale di ogni istituzione di garanzia che sia effettivamente tale e senza la quale esso non può esercitare liberamente il proprio mandato. Un'indipendenza che comincia fin dalla sua costituzione, dalle regole di nomina dei suoi componenti, e che si esprime anche rispetto alle Amministrazioni su cui vigila.

È l'indipendenza che ne garantisce la forza e l'efficacia. Un principio che guida tutta la sua attività.

Il Garante è indipendente dal potere esecutivo. È costituito da un Collegio, scelto «tra persone [...] che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani». L'Ufficio è composto da un dirigente di recente nomina incaricato di seguire la consolidata indipendenza finanziaria e gestionale, e da un organo tecnico di ventiquattro membri, trasversalmente coinvolto nelle visite ai luoghi di privazione della libertà che non ricadono necessariamente nella propria unità operativa di assegnazione.

Il Garante nazionale è il *Meccanismo nazionale di prevenzione* italiano in ambito Opcat. La sua designazione risale al 2014, con una nota diplomatica alle Nazioni unite, che nel 2020 è diventata norma primaria, con la definizione del Garante nazionale quale unico Npm per l'Italia. Un passaggio importante, questo, anche alla luce della mancanza nel nostro Paese di una Commissione per la protezione e la promozione dei diritti umani.

La nominalizzazione del predicato verbale “non dipendere” con i suoi suffissati (indipendenza, indipendente...) sono esempi di morfologia derivativa e di semantica che il Garante nazionale ha variamente declinato per definire la propria identità e principi guida.

Il Garante è indipendente dal potere esecutivo. È costituito da un Collegio, scelto «tra persone [...] che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani»<sup>115</sup>. L'Ufficio è composto da un dirigente di recente nomina incaricato di seguire la consolidata indipendenza finanziaria e gestionale, e da un organo tecnico di ventiquattro membri, trasversalmente coinvolto nelle visite ai luoghi di privazione della libertà che non ricadono necessariamente nella propria unità operativa di assegnazione. Il personale del Garante nazionale è selezionato in maniera autonoma. È dotato di un *corpus* di esperti esterni che ha gli stessi obblighi di riservatezza dell'Ufficio relativamente alle informazioni apprese e assoluta indipendenza nello svolgi-

<sup>114</sup>. Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat), Parte IV, Meccanismi nazionali di prevenzione, articolo 17.

<sup>115</sup>. Articolo 7 comma 2 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 convertito, con modificazioni in legge 21 febbraio 2014, n. 10.



mento delle attività per le quali è chiamato a collaborare<sup>116</sup>.

«Il Garante adempie ai propri compiti con indipendenza, imparzialità e professionalità»<sup>117</sup>, decide «in modo del tutto indipendente e senza alcuna interferenza»<sup>118</sup> i luoghi da monitorare e redige la Relazione annuale al Parlamento, espressione anch'essa del suo essere indipendente<sup>119</sup>, *super partes* e di orientamento per le politiche legislative ed esecutive.

«Il Garante adempie ai propri compiti con indipendenza, imparzialità e professionalità», decide «in modo del tutto indipendente e senza alcuna interferenza» i luoghi da monitorare redige la Relazione annuale al Parlamento, espressione anch'essa del suo essere indipendente, *super partes* e di orientamento per le politiche legislative ed esecutive.

116. In analogia a quanto stabilito dalla *European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading or Punishment* del 2002 per gli esperti che collaborano con il Cpt (articolo 14, comma 2 «*Experts shall act on the instructions and under the authority of the Committee. They shall have particular knowledge and experience in the areas covered by this Convention and shall be bound by the same duties of independence, impartiality and availability as the members of the Committee.*»).

117. Codice di Autoregolamentazione, articolo 4, comma 1.

118. Codice di Autoregolamentazione, articolo 3, comma 2.

119. Diversamente da alcuni Npm (anche del blocco Europa), la cui Relazione annuale viene discussa in Parlamento e talvolta sottoposta a voto.



### 47. Proporzionato

Il principio di proporzionalità è uno dei fondamentali parametri regolatori del sistema penale e della pretesa punitiva dello Stato: indirizza l'assetto sanzionatorio nelle fattispecie di reato e la selezione dei fatti e delle condotte suscettibili di rilevanza penale.

In questo quadro si inserisce la causa di giustificazione prevista dall'articolo 53 del codice penale che legittima l'uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica da parte dell'Autorità pubblica, quando essa vi è costretta dalla «necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'Autorità», oltre che di quella di impedire la realizzazione di alcuni gravi reati a danno dell'ordine pubblico e della sicurezza collettiva.

Nella norma non compare il riferimento al criterio della proporzionalità ma esso costituisce, per dettato costante dell'elaborazione giurisprudenziale, l'architrave che regge la legittimità del ricorso a mezzi di coazione, senza la quale questo sarebbe punibile. Insieme con i presupposti che circoscrivono, per espressa dizione normativa, l'uso della forza e delle armi, riconducibili al concetto di 'necessità' che chiaramente attribuisce a esso una connotazione di *extrema ratio*, è principio consolidato che «l'impiego dello strumento di coazione venga graduato secondo le esigenze specifiche del caso rispetto al fondamentale principio di proporzionalità»<sup>120</sup>.

Alla luce di questo criterio, pertanto, si appunta la vigilanza del Garante nazionale sulle attività delle Forze di polizia nel momento in cui la persona diventa soggetto passivo di una misura restrittiva: una vigilanza che viene condotta nelle visite alle strutture degli organi di pubblica sicurezza e che si estende a tutti i luoghi, compresi quelli in cui sono svolti gli atti di polizia giudiziaria, in cui la persona, che vi si trova in condizioni di privazione della libertà, può essere soggetta ad atti di coazione fisica.

Il punto critico, in assenza di parametri normativi di riferimento, s'incentra sulla corretta ed esatta interpretazione del principio di proporzionalità in base ai possibili canoni ermeneutici; il campo di applicazione è dato dall'esistenza di un interesse generale il cui soddisfacimento richiede un intervento lesivo nella sfera privata del singolo.

Il criterio ricorre, necessariamente, a garanzia dei costituiti dello Stato di diritto, anche nelle disposizioni normative, diverse da quelle penali, con le quali si regola il rapporto tra l'azione dello Stato e le persone che vi sono soggette: nell'articolo 8 comma 4 della Direttiva 2008/115/CE sui rimpatri forzati, nel disciplinare l'allontanamento di un cittadino di un Paese terzo che opponga resistenza, si dispone che le misure coercitive a cui gli Stati membri possono, in ultima istanza, fare ricorso, siano «proporzionate e non eccedano un uso ragionevole della forza».

Il punto critico, in assenza di parametri normativi di riferimento, s'incentra sulla corretta ed esatta interpretazione del principio di proporzionalità in base ai possibili canoni ermeneutici; il campo di applicazione è dato dall'esistenza di un interesse generale il cui soddisfacimento richiede un intervento lesivo nella sfera privata del singolo.

<sup>120</sup> Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 2-16 dicembre 2020, n. 35962, ove si esclude, inter alia, la configurazione della causa di giustificazione in caso di resistenza meramente passiva.



In questo contesto, particolarmente delicato e complesso si pone l'intervento valutativo del Garante nazionale sulle modalità e le condizioni con le quali lo Stato esercita il potere coercitivo. Il controllo, fondato sul parametro della proporzione, si articola principalmente due profili: la necessità degli strumenti coercitivi, ovvero l'assenza di altro mezzo ugualmente efficace ma in grado di incidere in forma minore sul complesso dei diritti della persona, e la proporzionalità in senso stretto, intesa nei termini del rapporto tra i mezzi utilizzati, o le loro caratteristiche, e i comportamenti delle persone sottoposte alla coercizione.

Tali profili sono emersi, nel corso del tempo, anche nelle pronunce della Corte europea per i diritti dell'uomo, che ha evidenziato la necessità di una ricostruzione delle azioni poste in essere dall'autore nel concreto e nell'immediato, *ex ante*, e non *ex post*, in base a schemi precostituiti circa la proporzionalità e lo stato di necessità, decontestualizzati dall'evento concreto<sup>121</sup>.

Il mandato del Garante nazionale comporta la verifica concreta del rispetto dei diritti delle persone private dalla libertà personale. Per questa ragione, l'attività valutativa dell'uso proporzionato della forza opera, per ciascun caso in esame, e con estremo rigore, un equo e opportuno temperamento dei diversi beni costituzionali interessati: l'azione coercitiva è ritenuta proporzionata, e come tale legittima, solo se il sacrificio imposto alla sfera personale del soggetto non risulta sbilanciato rispetto all'interesse pubblico perseguito.

Il mandato del Garante nazionale comporta la verifica concreta del rispetto dei diritti delle persone private dalla libertà personale. Per questa ragione, l'attività valutativa dell'uso proporzionato della forza opera, per ciascun caso in esame, e con estremo rigore, un equo e opportuno temperamento dei diversi beni costituzionali interessati: l'azione coercitiva è ritenuta proporzionata, e come tale legittima, solo se il sacrificio imposto alla sfera personale del soggetto non risulta sbilanciato rispetto all'interesse pubblico perseguito.

121. Corte Edu, sentenza del 7 aprile 2015, relativa al caso *Cestaro c. Italia*, n. 6884, in particolare si vedano i paragrafi 181 e 182.



### 48. Presso

La preposizione *presso* è presente 38 volte nell'Ordinamento penitenziario, e non in maniera innocua o asettica. Le parole, infatti, assumono significati ben precisi all'interno dei contesti in cui si utilizzano e, quindi, è essenziale comprendere il motivo per cui il Legislatore decide di inserire questa preposizione nelle norme.

L'articolo 61 punto 2 dell'Ordinamento penitenziario: «Sezioni circondariali possono essere istituite presso case di reclusione» è solo apparentemente privo di conseguenze per le persone detenute. La scelta del Legislatore di inserire la preposizione *presso* presuppone che fin dal varo della riforma penitenziaria, si fosse già consapevoli dell'impossibilità di avere Istituti penitenziari differenziati – e, quindi, specializzati – a seconda che fossero destinati alla custodia cautelare o all'esecuzione di pene.

Così la prassi è stata quella di situazioni miste, anche se la durata delle pene che è possibile eseguire in una Casa circondariale è molto limitata. Tuttavia, prevedere all'interno dello stesso edificio, reparti o sezioni specializzate in base alla posizione giuridica o alla diversità delle pene, non è di facile attuazione e rischia di generare ulteriori difficoltà nel salvaguardare proprio la connotazione specifica della pena da eseguire. E il problema si complica ulteriormente se all'interno dello stesso reparto detentivo – generalmente ospitato in edifici a più piani – sono presenti sezioni o addirittura semi-sezioni dedicate a diversi 'circuiti' penitenziari. Di più, oltre alla presenza dei circuiti – alta sicurezza, media sicurezza e custodia attenuata – capita di trovare *presso* lo stesso Istituto circuiti 'informali' che nascono e si sviluppano per tutelare specifiche categorie di persone detenute considerate vulnerabili (per esempio sex offender, transessuali, ex appartenenti alle Forze dell'ordine) per i quali l'ambiente carcerario può risultare particolarmente negativo. La co-presenza nello stesso reparto o sezione di circuiti dedicati a categorie di detenuti bisognosi di particolare cautela, comporta, infatti, incompatibilità di incontro che limitano i diritti essenziali e le attività trattamentali già compresi dalle esigenze di sicurezza. Le esigenze di sicurezza, infatti, si traducono così in modo sostanziale e a volte irrimediabile non solo nella riduzione dello spazio fisico, perché comprime anche quello vitale.

Ma non sempre la parola *presso* indica uno «stare dentro», così come essa è stata denotata nell'articolo dell'Ordinamento penitenziario che la utilizza o quantomeno nella sua concretizzazione applicativa; o come risulta in molti suoi utilizzi in contesti diversi, quali «lavora *presso* uno studio notarile» o altri casi simili. A volte indica vicinanza temporale o spaziale; spesso ha valore figurato – «godeva di stima *presso* i colleghi» oppure indica una relazione di vicinanza non spaziale, ma concettuale, nel senso che lega tra loro i due termini a cui si riferisce per la loro corrispondenza tematica, d'analisi, di interesse, di condivisione. Così la norma istitutiva del Garante nazionale nel recitare nel suo incipit: «È istituito, *presso* il Ministero della giustizia, il Garante nazionale [...]» certo non indica una internità, bensì una connessione tematica, riferita al primo ambito di azione della Istituzione che la nuova norma costituiva, era quella della detenzione penale.

Del resto, non era ipotizzabile la costituzione di una Autorità indipendente con il compito di vigilare, seppure cooperando, su strutture di responsabilità del Ministero della giustizia ponendola al suo interno. Qui la parola *presso* ha quel significato relazionale, chiaro nell'uso della lingua italiana, ma non facilmente traducibile in altre lingue in modo non ambiguo. Questo spiega la difficoltà, soprattutto iniziale, a far comprendere agli Organi di controllo internazionali l'assoluta indipendenza del Garante nazionale e la sua piena autonomia decisionale, recentemente rafforzata anche dall'autonomia contabile relativa allo stanziamento che la Legge di bilancio annualmente assegna per la sua operatività. Quella parola *presso* resta soltanto a indicare una funzione di supporto materiale, strutturale, utile per la partenza.





## 49. Previo

Il Garante nazionale ha potere di visita, senza necessità di autorizzazione, alle strutture in cui si realizza una privazione della libertà personale, tra cui le camere di sicurezza delle Forze di Polizia, per le quali è previsto che ciò avvenga «[...] *previo* avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso [...]». Così la legge istitutiva del Garante nazionale, nel paragrafo in cui prevede il potere di visita alle cosiddette “camere di sicurezza” e, più in generale, alle strutture nella disponibilità delle diverse Forze di Polizia.

Un utilizzo di un aggettivo che indica, nella lingua italiana, una precedenza, un atto preliminare indispensabile. Quel *previo* sembra costituire un limite alla possibilità di libera e autonoma verifica all'interno di queste specifiche strutture. La sua introduzione trae in realtà origine da una consuetudine del Comitato europeo della prevenzione della tortura (Cpt) che si è posto sin dall'inizio della sua attività il problema del non interferire con possibili momenti di un'indagine in corso, per esempio di un interrogatorio. Infatti, anche nella legge istitutiva del Garante nazionale questa esigenza è stata enucleata esplicitamente anche se non per spiegare quell'aggettivo *previo*, bensì per congiungersi a esso, fino a prevedere sia il *previo* avviso, sia l'attenzione a non creare danno all'indagine.

Il Cpt aveva tratto la cautela da quel paragrafo della Convenzione che ha istituito il Comitato che prevede la possibilità per uno Stato di chiedere, per ragionevoli motivi, di posticipare una visita<sup>122</sup> e, nello spirito di cooperazione, di avviare conseguentemente un dialogo con le autorità per riprendere una visita eventualmente sospesa o posticipata appena possibile.

Tuttavia, tale clausola di riserva non può diminuire la possibilità di liberamente decidere tempi, luoghi e modalità di una visita. Soprattutto nei luoghi dove si svolge l'immediatezza di una privazione della libertà, quali sono le strutture a disposizione delle diverse Forze di Polizia. Infatti, il mandato di verifica delle condizioni di trattenimento di persone sottoposte a misure pre-cautelari, arresto e fermo di polizia giudiziaria, ristrette nelle camere di sicurezza in attesa del giudizio direttissimo o di essere poste a disposizione del pubblico ministero, si esplica tramite il potere di visita *senza restrizioni* a luoghi, persone e documenti. Del resto, il monitoraggio del Garante nazionale delle camere di sicurezza assume particolare rilievo in quanto luoghi in cui la privazione della libertà personale si realizza, seppur per un periodo di tempo limitato, senza che sia stato ancora emesso un provvedimento dell'Autorità giudiziaria e senza che dunque abbia avuto luogo il vaglio giurisdizionale imposto dall'articolo 13 della Costituzione quale limite all'inviolabilità della libertà personale.

Il limite interpretativo di quel *previo* è stato superato dalla designazione, fin dal 2014<sup>123</sup>, del Garante

Il Garante nazionale ha potere di visita, senza necessità di autorizzazione, alle strutture in cui si realizza una privazione della libertà personale, tra cui le camere di sicurezza delle Forze di Polizia, per le quali è previsto che ciò avvenga «[...] *previo* avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso [...]».

122. Articolo 9 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti.

123. Nota verbale indirizzata il 28 aprile 2014 dalla Rappresentanza permanente dell'Italia presso le Nazioni Unite all'Alto Commissario per i diritti umani e al Sottocomitato per la prevenzione della tortura.



## Parole e norme

nazionale quale *National Preventive Mechanism* (Npm) in adempimento dell'obbligo connesso alla ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat)<sup>124</sup>. Questa designazione, ora di rango primario a seguito delle modifiche legislative intervenute alla fine del 2020, è così divenuta un'ulteriore fonte del potere di visita.

Come è chiaro, che quando due norme di rango primario prevedono rispettivi strumenti per la tutela dello stesso bene giuridico – in particolare, un diritto fondamentale – è lo strumento che garantisce maggiore tutela a essere di riferimento. Nel caso particolare, la tutela è rivolta al diritto a non essere sottoposto a tortura o a trattamenti o pene inumani o degradanti, attraverso lo strumento delle visite a tutti i luoghi dove tali comportamenti potrebbero rischiare di verificarsi. In base agli articoli dal 19 al 21 di Opcat, espressamente richiamati dal novellato articolo 7, il Garante nazionale designato come Npm, ha illimitato potere di accesso a luoghi, persone, documenti e informazioni al fine di monitorare i luoghi in cui le persone sono o possono essere private della libertà per prevenire condizioni contrarie alla dignità umana. Senza alcun uso dell'aggettivo *previo* a modulare o limitare tale accesso.

il Garante nazionale, nel formulare il proprio *Codice di Autoregolamentazione*, ha stabilito modalità di visita a qualsiasi struttura di privazione della libertà personale, senza alcuna preventiva obbligatoria informazione alle relative Autorità.

Conseguentemente il Garante nazionale, nel formulare il proprio *Codice di Autoregolamentazione*, ha stabilito modalità di visita a qualsiasi struttura di privazione della libertà personale, senza alcuna preventiva obbligatoria informazione alle relative Autorità. In realtà, lo stesso riferimento a una condizione procedurale come il *previo* avviso per l'accesso alle camere di sicurezza, normata nel 2013, non indicava un limite perché deve essere letto alla luce di uno dei principali tratti distintivi dell'attività del Garante nazionale nelle relazioni con le altre Istituzioni dello Stato: la costante collaborazione con i propri interlocutori, tra cui la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza e le Polizia locali. Così come l'attuale possibilità di visita senza alcuna preventiva informazione non va letta come sfiducia verso le stesse Istituzioni.

La collaborazione e il rapporto fiduciario, pur nel rispetto dei rispettivi ruoli, sono, infatti, il cardine degli accessi alle strutture e di tutte le attività presupposte e conseguenti: il libero e totale accesso ai luoghi, la rapida e piena disponibilità di documenti e informazioni, la possibilità di un colloquio diretto e riservato con la persona trattenuta, sono attività utili al raggiungimento del fine ultimo dell'attività di visita, individuare criticità e contribuire a rimuoverle o a prevenirle, solo se si svolgono con un metodo cooperativo, entrando in dialogo costruttivo con l'interlocutore istituzionale sul tema della libertà personale.

<sup>124</sup>. Protocollo adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002 e ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012, n. 195.



## 50. Comunque

Articolo 13 comma 4 della Costituzione: «È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone *comunque* sottoposte a restrizioni di libertà».

Nel suo valore generalizzante e comprensivo, finalizzato a escludere eccezioni e a includere, invece, ogni situazione che “in ogni caso” o “in qualunque modo” si riconduca a quella indicata, l’avverbio *comunque* è ampiamente utilizzato nella tecnica normativa, a partire dalla Costituzione. Compare 117 volte nel codice penale, 42 nel Testo unico sull’immigrazione e sulla condizione dello straniero, a titolo d’esempio. La norma citata è un significativo esempio della volontà legislativa, del Costituente, in questo caso, di non trascurare alcuna situazione inquadrabile nel divieto che si esprime: *comunque* sottoposte a restrizioni di libertà, legittime o meno.

Nella legge istitutiva del Garante nazionale si legge *comunque* quattro volte e tutte nella parte prescrittiva delle attività dell’Istituzione: «Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali *comunque* denominate, che hanno competenza nelle stesse materie: [...] b) visita, senza necessità di autorizzazione [...] 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, [...] 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.» (articolo 7, comma 5, lettere a), b), c) del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 10 febbraio 2014 n. 10).

Anche in questo caso l’uso dell’avverbio vuole estendere la funzione e i poteri dell’Autorità di garanzia a ogni possibile situazione riferibile al suo mandato, indipendentemente da denominazioni, definizioni giuridiche, forme e qualificazioni. Da questa primaria estensione normativa ha preso le mosse, in effetti, il principio che definisce l’ampiezza del campo d’azione del Garante come comprensiva di ogni situazione di restrizione della libertà, sia *de jure*, sia *de facto*.

Si potrebbe ritenere che nella tendenza a costruire il dettato normativo con elementi di dettaglio, sempre più ricorrente nella produzione legislativa attuale, la parola *comunque* svolga la funzione di clausola di salvezza della valenza generale della legge che nel dettaglio incontra spesso un punto di crisi. E in effetti, nella concreta esperienza del Garante nazionale, quell’avverbio che apre alla collaborazione con ogni soggetto che operi nelle materie di comune competenza, all’accesso a ogni struttura in cui si eseguono misure restrittive, a ogni locale predisposto per situazioni di restrizione, a ogni atto che riguardi le condizioni di privazione della libertà, è stato ed è la chiave che ha aperto e apre porte altrimenti chiuse perché non indicate nelle dettagliate parole delle leggi.

Anche in questo caso l’uso dell’avverbio vuole estendere la funzione e i poteri dell’Autorità di garanzia a ogni possibile situazione riferibile al suo mandato, indipendentemente da denominazioni, definizioni giuridiche, forme e qualificazioni. Da questa primaria estensione normativa ha preso le mosse, in effetti, il principio che definisce l’ampiezza del campo d’azione del Garante come comprensiva di ogni situazione di restrizione della libertà, sia *de jure*, sia *de facto*.



Senza riguardo senza pietà senza pudore  
mi drizzarono contro grossi muri  
Adesso sono qua che mi dispero.  
Non penso a altro: una sorte tormentosa  
con tante cose da sbrigare fuori!  
Mi alzavano muri, e non vi feci caso.  
Mai un rumore una voce, però, di muratori.  
Murato fuori del mondo e non vi feci caso.

Konstantinos Kavafis  
*I muri*

Mappe

## Le strutture che rientrano del mandato del Garante nazionale



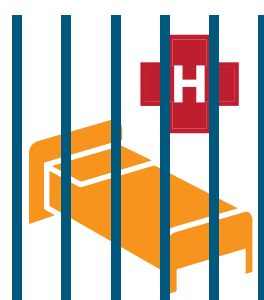
Istituti penitenziari  
per adulti

190



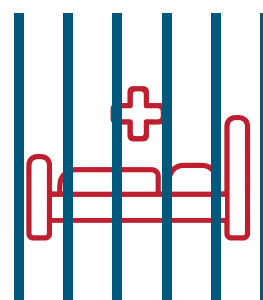
Istituti penali e centri di  
prima accoglienza per  
minorenni

39



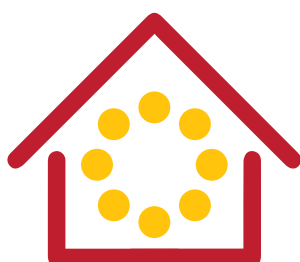
Reparti  
ospedalieri  
detentivi

10



Camere detentive  
di degenza  
ospedaliera

90



Comunità

...

I numeri relativi alle  
comunità del privato  
sociale per adulti  
e minori sono in  
continuo mutamento e  
aggiornamento, quelle  
pubbliche sono 3



Residenze per  
l'esecuzione delle  
misure di sicurezza

31



Strutture  
psichiatriche  
(pubbliche e private)

340



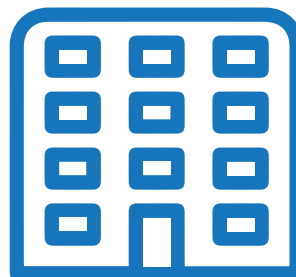
Presidi assistenziali per  
anziani o disabili  
(tra cui Rsa e Rsd)

**12.857**



Camere di sicurezza di  
Polizia di Stato, Carabinieri  
e Guardia di finanza

**2.257**



Centri  
di permanenza  
per i rimpatri

**10**



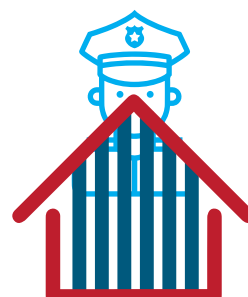
Hotspot

**4**



Navi quarantena

**5**



Locali idonei di Polizia

**29**



Locali di trattenimento  
ai valichi di frontiera

**39**



Luoghi formali di quarantena  
(tra cui gli hotel Covid-19)

...

I numeri relativi ai luoghi  
formali di quarantena  
(escluse le navi  
quarantena, ma inclusi gli  
hotel Covid-19) variano a  
seconda dell'andamento  
del contagio



Voli  
di rimpatrio forzato

**474**

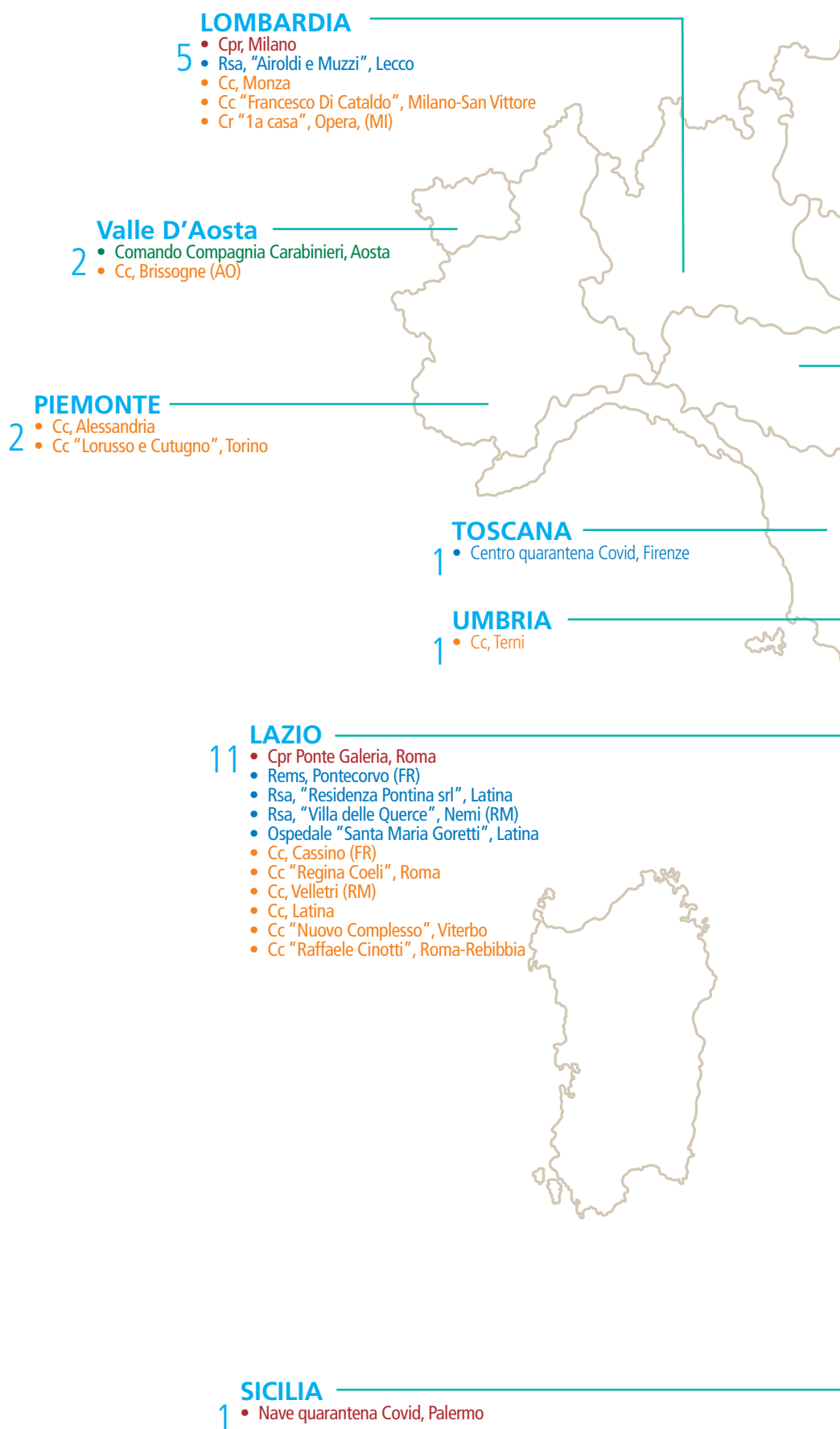
76 voli *charter*  
e 398 commerciali  
effettuati nel 2020

Mappa 1.1 - Mappa delle strutture visitate (1.5.2020-30.4.2021)

## legenda

- AREA PENALE
- AREA SALUTE
- AREA MIGRANTI
- AREA FORZE DI POLIZIA

## strutture visitate 93





## VENETO

- 3
- Cr femminile "Giudecca", Venezia
  - Icam, Venezia
  - Cr, Padova

## FRIULI VENEZIA-GIULIA

- 7
- Questura, Trieste
  - Comando Provinciale Carabinieri, Udine
  - Cpr, Gradisca d'Isonzo (GO)
  - Settore Polizia di Frontiera, Gorizia
  - Settore Polizia di Frontiera sottosezione di Femetti, Trieste
  - Rems, Udine
  - Cc, "Angiolo Bigazzi", Gorizia

## EMILIA ROMAGNA

- 30
- Ospedale "Maggiore", Bologna
  - Ospedale "S. Orsola", Bologna
  - Stazione Carabinieri "Levante", Piacenza
  - Stazione Carabinieri, Fidenza (PR)
  - Comando Provinciale Carabinieri, Parma
  - Questura, Reggio Emilia
  - Comando Polizia municipale, Reggio Emilia
  - Questura, Bologna

- Comando Provinciale, Ferrara
- Questura, Ferrara
- Questura, Parma
- Questura, Parma
- Questura, Bologna
- Rems, "Casale di Mezzani", Sorbolo Mezzani (PR)
- Rems, "Casa degli Svizzeri", Bologna
- Comunità psichiatrica, "Virgo Fidelis", Bologna
- Rsa, "I Tigli", Parma
- Rsa, "Villa Calvi", Bologna
- Rsa, "Villa Primula", Reggio Emilia

- Rsa, "Centro Servizi Saliceto", Bologna
- Cpa, Bologna
- Cc "Rocco D'Amato", Bologna
- Cc, "Rocco D'Amato", Bologna
- Cr, Parma
- Cc, Reggio Emilia
- Cc, Ravenna
- Cc, "Costantino Satta", Ferrara
- Cc, Forlì
- Cc, Modena
- Ipm, Bologna

## PUGLIA

- 25
- Commissariato Polizia di Stato, Galatina (LE)
  - Stazione Carabinieri, Galatina (LE)
  - Stazione Carabinieri, Cerignola (FG)
  - Stazione Carabinieri, San Severo (FG)
  - Cpr, Bari
  - Cpr, Brindisi
  - Uoc Policlinico, Bari
  - Ospedale civile, Bisceglie (BT)
  - Comunità "La Perla", Foggia
  - Crap, "Villa Libertini", Lecce
  - Crap dedicata, "Casa Amata", Casarano (LE)
  - Rems, Spinazzola (BAT)
  - Rems, Carovigno (BR)
  - Rssa, "M.G. Barone", Foggia
  - Rsa, "Stella Maris", Manfredonia (FG)
  - Rssa, "Villa Giovanna", Bari
  - Rssa, "Villa Marica", Bari
  - Rsa, "Villa Sofia di Sebaste Sofia", Lecce
  - Ospedale "S. Maria degli Angeli", Putignano (BA)
  - Ospedale "Vito Fazzi", Lecce
  - Ospedali Riuniti, Foggia
  - Policlinico-Ospedale "Giovanni XXIII", Bari
  - Cc, "Nuovo Complesso", Lecce
  - Cc, Lucera (FG)
  - Ipm, Bari

## ABRUZZO

- 1
- Cc, L'Aquila

## CAMPANIA

- 2
- Rems, San Nicola Baronìa (AV)
  - Cc "Pasquale Mandato", Napoli-Secondigliano

## CALABRIA

- 1
- Cr "Nuovo Complesso", Rossano Calabro (CS)

**Tabella 1.1 - Visite effettuate (1.5.2020-30.4.2021)**

Struttura	Regione	Sottostruttura <sup>1</sup>	Tipologia e data visita <sup>2</sup>
Cc "Costantino Satta", Ferrara	Emilia-Romagna	Sezione "Alta Sicurezza 2"	H 14.10.2020
Cc "Francesco Di Cataldo", Milano-San Vittore	Lombardia		H 19.3.2021
Cc "Lorusso e Cutugno", Torino	Piemonte		H 20.3.2021
Cc "Lorusso e Cutugno", Torino	Piemonte		H 4.8.2021
Cc "Nuovo Complesso", Viterbo	Lazio	Sezione a regime speciale ex articolo 41-bis o.p.	H 30.9.2020
Cc "Pasquale Mandato", Napoli-Secondigliano	Campania		H 24.4.2021
Cc "Raffaele Cinotti", Roma-Rebibbia	Lazio		H 13.10.2020
Cc "Raffaele Cinotti", Roma-Rebibbia	Lazio	Sezione a regime speciale ex articolo 41-bis o.p.	H 22.4.2021
Cc "Regina Coeli", Roma	Lazio		H 19.6.2020
Cc "Regina Coeli", Roma	Lazio		H 12.7.2020
Cc "Regina Coeli", Roma	Lazio		H 19.9.2020
Cc "Regina Coeli", Roma	Lazio		H 23.12.2020
Cc "Rocco D'Amato", Bologna	Emilia-Romagna		H 30.9.2020
Cc, "Angiolo Bigazzi", Gorizia	Friuli Venezia-Giulia		R 13-16.12.2020
Cc, "Costantino Satta", Ferrara	Emilia-Romagna		R 30.11-5.12.2020
Cc, "Costantino Satta", Ferrara	Emilia-Romagna		R 23-29.1.2021
Cc, "Nuovo Complesso", Lecce	Puglia	Atsm	R 1-8.3.2021
Cc, "Regina Coeli", Roma	Lazio		R 14-16.7.2020
Cc, "Rocco D'Amato", Bologna	Emilia-Romagna		R 30.11-5.12.2020
Cc, Alessandria	Piemonte	Sezione "Alta Sicurezza 2"	H 10.2.2021
Cc, Brissogne (AO)	Valle d'Aosta		R 13-16.12.2020
Cc, Cassino (FR)	Lazio		H 9.6.2020
Cc, Forlì	Emilia-Romagna		R 30.11-5.12.2020
Cc, Forlì	Emilia-Romagna		R 23-29.1.2021
Cc, L'Aquila	Abruzzo	Sezione a regime speciale ex articolo 41-bis o.p.	H 27.4.2021
Cc, L'Aquila	Abruzzo	Sezione a regime speciale ex articolo 41-bis o.p.	H 3.8.2020
Cc, L'Aquila	Abruzzo	Sezione a regime speciale ex articolo 41-bis o.p.	H 9.9.2020
Cc, Latina	Lazio		R 14-16.7.2020
Cc, Lucera (FG)	Puglia		R 1-8.3.2021
Cc, Modena	Emilia-Romagna		R 23-29.1.2021
Cc, Monza	Lombardia		H 29.1.2021
Cc, Ravenna	Emilia-Romagna		R 30.11-5.12.2020
Cc, Ravenna	Emilia-Romagna		R 23-29.1.2021
Cc, Reggio Emilia	Emilia-Romagna		R 30.11-5.12.2020
Cc, Terni	Umbria	Sezione "Alta Sicurezza 2"	H 12.10.2020
Cc, Terni	Umbria	Sezione "Alta Sicurezza 2"	H 16.9.2020
Cc, Velletri (RM)	Lazio		H 9.7.2020
Centro quarantena Covid, Firenze	Toscana	Hotel quarantena Covid	H 7.10.2020

\* segue

Struttura	Regione	Sottostruttura <sup>1</sup>	Tipologia e data visita <sup>2</sup>
Centro quarantena Covid, Palermo	Sicilia	Nave quarantena Covid "Rhapsody"	H 17.9.2020
Comando Compagnia Carabinieri, Aosta	Valle d'Aosta	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R 14.12.2020
Comando Polizia municipale, Reggio Emilia	Emilia-Romagna	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R 30.11-5.12.2020
Comando Provinciale Carabinieri, Parma	Emilia-Romagna	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R 30.11-5.12.2020
Comando Provinciale Carabinieri, Udine	Friuli Venezia-Giulia	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R 13-16.12.2020
Comando Provinciale, Ferrara	Emilia-Romagna	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R 23-29.01.2021
Commissariato Polizia di Stato, Galatina (LE)	Puglia	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R 1-8.3.2021
Comunità "La Perla", Foggia	Puglia	Comunità educativa	R 1-8.3.2021
Comunità psichiatrica, "Virgo Fidelis", Bologna	Emilia-Romagna		R 23-29.1.2021
Cpa, Bologna	Emilia-Romagna		R 23-29.1.2021
Cpr Ponte Galeria, Roma	Lazio		H 1.9.2020
Cpr, Bari	Puglia		R 1-5.3.2021
Cpr, Brindisi	Puglia		R 1-5.3.2021
Cpr, Gradisca d'Isonzo (GO)	Friuli Venezia-Giulia		R 13-16.12.2020
Cpr, Milano	Lombardia		H 18.12.2020
Cpr, Milano	Lombardia		H 13.2.2021
Cr "1 <sup>a</sup> casa", Opera, (MI)	Lombardia	Sezione a regime speciale ex articolo 41-bis o.p.	H 12.2.2021
Cr "Nuovo Complesso", Rossano Calabro (CS)	Calabria	Sezione "Alta Sicurezza 2"	H 15-16.10.2020
Cr femminile "Giudecca", Venezia	Veneto		H 30.4.2021
Cr, Padova	Veneto		H 24-25.11.2020
Cr, Parma	Emilia-Romagna		R 30.11-5.12.2020
Cr, Parma	Emilia-Romagna		R 23-29.1.2021
Crap dedicata, "Casa Amata", Casarano (LE)	Puglia		R 1-8.3.2021
Crap, "Villa Libertini", Lecce	Puglia		R 1-8.3.2021
Icam, Venezia	Veneto		H 30.4.2021
Ipm, Bari	Puglia		R 1-8.3.2021
Ipm, Bologna	Emilia-Romagna		R 23-29.1.2021
Ospedale "Maggiore", Bologna	Emilia-Romagna	Spdc	R 30.11-5.12.2020
Ospedale "S. Maria degli Angeli", Putigliano (BA)	Puglia	Spdc	R 1-8.3.2021
Ospedale "S. Orsola", Bologna	Emilia-Romagna	Spdc	R 23.1.2021
Ospedale "Santa Maria Goretti", Latina	Lazio	Spdc	R 14-16.7.20
Ospedale "Vito Fazzi", Lecce	Puglia	Spdc	R 1-8.3.2021
Ospedale civile, Bisceglie (BT)	Puglia	Camere di detenzione	R 1-8.3.2021
Ospedali Riuniti, Foggia	Puglia	Spdc	R 1-8.3.2021

\* segue

Struttura	Regione	Sottostruttura <sup>1</sup>	Tipologia e data visita <sup>2</sup>	
Policlinico-Ospedale "Giovanni XXIII", Bari	Puglia	UOC "Psichiatria Universitaria"	R	1-8.3.2021
Questura, Reggio Emilia	Emilia-Romagna	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R	30.11-5.12.2020
Questura, Bologna	Emilia-Romagna	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R	23-29.01.2021
Questura, Bologna	Emilia-Romagna	Strutture diverse e idonee ex articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm.	R	23-29.1.2021
Questura, Ferrara	Emilia-Romagna	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R	23-29.01.2021
Questura, Parma	Emilia-Romagna	Strutture diverse e idonee ex articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm.	R	30.11-5.12.2020
Questura, Trieste	Friuli Venezia-Giulia	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R	13-16.12.2020
Rems, "Casa degli Svizzeri", Bologna	Emilia-Romagna		R	23-29.1.2021
Rems, "Casale di Mezzani", Sorbolo Mezzani (PR)	Emilia-Romagna		R	30.11-5.12.2020
Rems, Carovigno (BR)	Puglia		R	1-8.3.2021
Rems, Pontecorvo (FR)	Lazio		R	14.7.2020
Rems, San Nicola Baronia (AV)	Campania		H	3.6.2020
Rems, Spinazzola (BAT)	Puglia		R	1-8.3.2021
Rems, Udine	Friuli Venezia-Giulia		R	13-16.12.2020
Rsa, "Airoldi e Muzzi", Lecco	Lombardia		H	19.12.2020
Rsa, "Centro Servizi Saliceto", Bologna	Emilia-Romagna		R	23-29.1.2021
Rsa, "I Tigli", Parma	Emilia-Romagna		R	30.11-5.12.2020
Rsa, "Residenza Pontina srl", Latina	Lazio		R	14-16.7.2020
Rsa, "Stella Maris", Manfredonia (FG)	Puglia		R	1-8.3.2021
Rsa, "Villa Calvi", Bologna	Emilia-Romagna		R	23-29.1.2021
Rsa, "Villa delle Querce", Nemi (RM)	Lazio		H	1.9.2020
Rsa, "Villa Primula", Reggio Emilia	Emilia-Romagna		R	23-29.1.2021
Rsa, "Villa Sofia di Sebaste Sofia", Lecce	Puglia		R	1-8.3.2021
Rssa, "M.G. Barone", Foggia	Puglia		R	1-8.3.2021
Rssa, "Villa Giovanna", Bari	Puglia		R	1-8.3.2021
Rssa, "Villa Marica", Bari	Puglia		R	1-8.3.2021
Settore Polizia di Frontiera sottosezione di Ferneti, Trieste	Friuli Venezia-Giulia	Locali di frontiera	R	13-16.12.2020
Settore Polizia di Frontiera, Gorizia	Friuli Venezia-Giulia	Locali di frontiera	R	13-16.12.2020
Stazione Carabinieri "Levante", Piacenza	Emilia-Romagna	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R	30.11-5.12.2020
Stazione Carabinieri, San Severo (FG)	Puglia	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R	1-8.3.2021
Stazione Carabinieri, Cerignola (FG)	Puglia	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R	1-8.3.2021
Stazione Carabinieri, Fidenza (PR)	Emilia-Romagna	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R	30.11-5.12.2020
Stazione Carabinieri, Galatina (LE)	Puglia	Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	R	1-8.3.2021
Uoc Policlinico, Bari	Puglia	Camera detentiva psichiatrica	R	1-8.3.2021

<sup>1</sup> Dove non specificato, si intende l'intera struttura

<sup>2</sup> Tipologia: R, Visita regionale; H, Visita Ad hoc

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



**Mappa 1.2 - Monitoraggio dei voli di rimpatri di rimpatrio forzato (1.5.2020-30.4.2021)**

Da febbraio a giugno 2020 i voli di rimpatrio sono stati sospesi per l'emergenza sanitaria



Tunisia

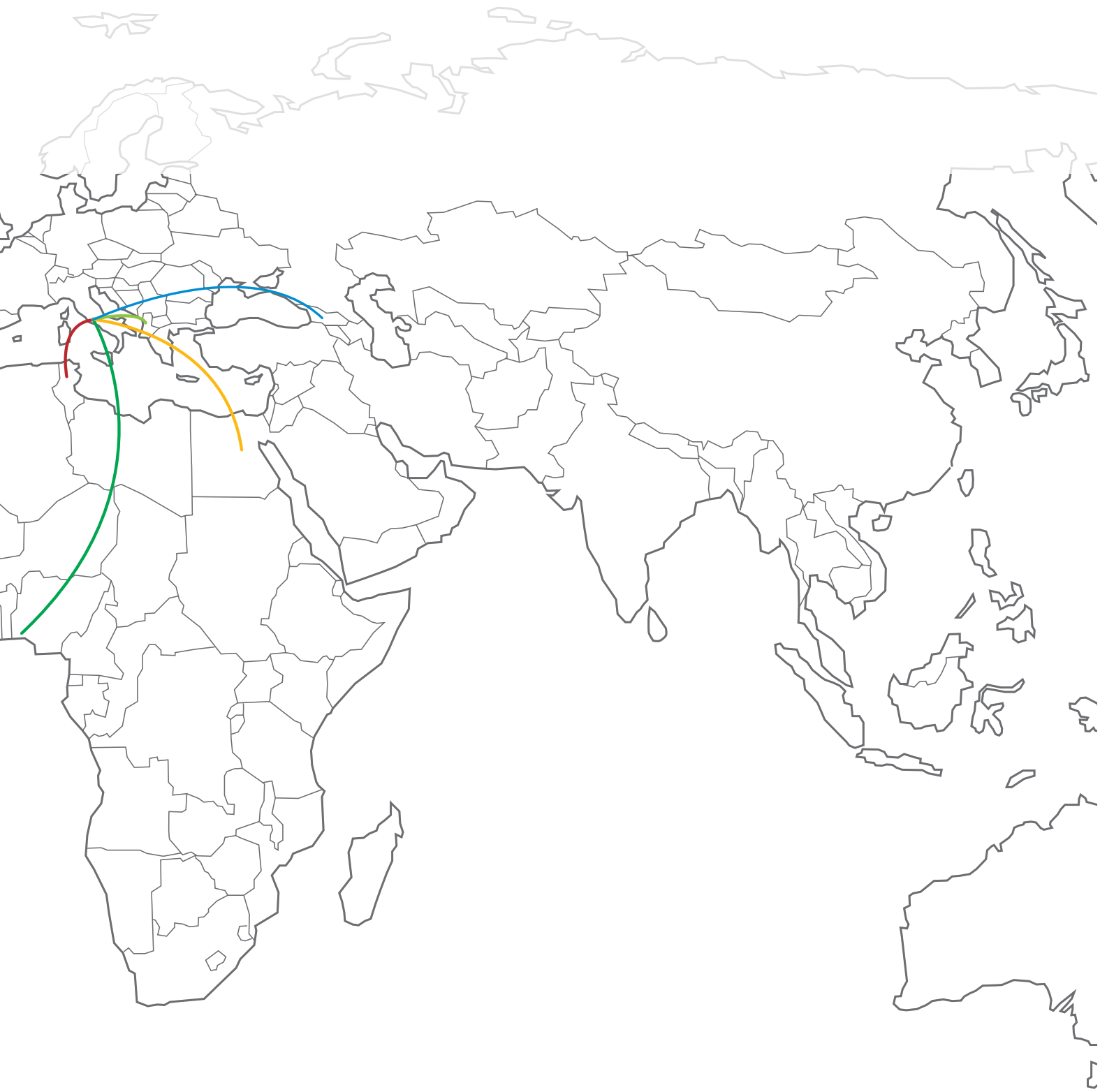


Nigeria



Georgia





Egitto



Albania



**Tabella 1.2 - Monitoraggio dei voli di rimpatrio forzato (1.5.2020-30.4.2021)<sup>1</sup>**

Paese di rimpatrio	Tipologia volo	Data volo
Egitto	Charter	21.1.2020
Tunisia	Charter	30.1.2020
Nigeria	Charter	1.2.2020
Egitto	Charter	7.2.2020
Albania	Charter	24.9.2020
Tunisia	Charter	15.12.2020
Tunisia	Charter	4.1.2021
Tunisia	Charter	18.2.2021
Georgia	Charter Frontex	21.2.2021

<sup>1</sup> Da febbraio a giugno 2020 i voli di rimpatrio sono stati sospesi per l'emergenza sanitaria  
*Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*



**Tabella 1.3 - Progetti europei che hanno coinvolto il Garante nazionale. Anni 2020-2021**

<b>Argomento</b>	<b>Progetto</b>	<b>Sede</b>
<i>Joint feedback meeting on Frontex Reporting System</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Online
<i>Seminario "Assessment of the Frontex Pool"</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Online
<i>Conferenza finale di progetto</i>	<i>Working towards harmonised detention standards in the EU – the role of NPMs</i>	Online
<i>Quarto incontro della cabina di regia</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Online
<i>Thematic workshop on children</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Online
<i>Gaps and needs analysis report</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Online
<i>E-learning course for Forced-Return Monitors</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Online
<i>2nd Lessons Learned Meeting</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	Online

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

## Nazionali



### Calabria

- Relazione del Presidente al Seminario Carcere e sistema penale al tempo del Covid-19: realtà e prospettive, organizzato dall'Osservatorio carcere della Camera penale
- Partecipazione alla presentazione della Relazione annuale del Garante della Regione Calabria



### Campania

- Incontro con il Magistrato di sorveglianza di Avellino
- Partecipazione alla inaugurazione del Corso per pizzaioli, organizzato dalla Casa circondariale "Giuseppe Salvia" di Napoli-Poggioreale
- Partecipazione del Collegio alla Fondazione Premio Napoli per la presentazione del libro "Seizeronove" di Adolfo Ferraro
- Partecipazione al 4° Forum Mediterraneo 2020 in Sanità. Il carcere e la prevenzione del contagio: proseguire in sicurezza
- Incontro con la Magistratura di sorveglianza del Tribunale di Sorveglianza di Napoli
- Incontro con il Procuratore della Repubblica di Napoli
- Partecipazione del Presidente all'incontro Salute mentale e diritti durante il lockdown, organizzato nell'ambito della XII edizione del Festival del cinema dei diritti umani "Diritti in ginocchio – Pandemia, sovranismi e nuove discriminazioni"



### Friuli-Venezia Giulia

- Incontro con il Prefetto di Gorizia, Massimo Marchesiello
- Incontro con la Sindaca di Gradisca d'Isonzo, Linda Tomasinsig
- Incontro con la Garante comunale di Gradisca d'Isonzo, Giovanna Corbatta
- Incontro con il Procuratore Capo di Gorizia, Massimo Lia
- Incontro con il Prefetto di Udine, Angelo Ciuni



### Lazio

- Visita del Vicecapo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Roberto Tartaglia al Garante nazionale
- Incontro con il Sottosegretario alla giustizia Andrea Giorgis
- Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione giustizia del Senato (sulla conversione in legge del decreto-legge n 28 del 30 aprile 2020)
- Visita del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia al Garante nazionale
- Riunione Gruppo di lavoro per il coordinamento di un testo unitario per l'introduzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani
- Dibattito all'Università "RomaTre" tra il Presidente del Garante nazionale, il Direttore di "Avvenire" e il Presidente di "Antigone" sul significato della pena
- Partecipazione alla cerimonia di commemorazione della strage di Capaci presso la Scuola di formazione e aggiornamento del personale penitenziario "Giovanni Falcone" di Roma
- Incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia
- Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dell'esame delle proposte di legge sull'istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e sull'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani
- Incontro del Collegio del Garante nazionale con il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella
- Partecipazione del Collegio alla Conferenza europea In attesa di carceri aperte, figli e genitori,



### Emilia Romagna

- Incontro con il Cardinale Arcivescovo di Bologna Matteo Zuppi
- Partecipazione del Presidente con il Sottosegretario alla giustizia al dibattito su Pena e carcere al Festival dell'Unità di Modena
- Relazione del Collegio al seminario Il fine e la fine della pena. Sull'ergastolo ostativo alla liberazione condizionale, organizzato dall'associazione "Amicus Curiae – Nuovi seminari ferraresi"
- Relazione del Presidente al Convegno Carcere senza fabbrica Modelli correzionalistici ed esclusione sociale, organizzato dall'Associazione "Franco Bricola"
- Partecipazione alla presentazione del Rapporto Asylum: dalle "istituzioni totali" di Goffman ai "campi rom" della città di Roma, curato dall'Associazione "21 luglio Onlus"
- Incontro con il Questore di Parma, Massimo Macera
- Incontro con l'Assessore alla sanità della Regione Emilia-Romagna, Raffaele Donini
- Incontro con il Questore di Reggio Emilia, Giuseppe Ferrari
- Incontro con il Comandante provinciale dei Carabinieri di Parma
- Incontro con il Sindaco della città di Modena, Gian Carlo Muzzarelli
- Incontro con il Questore di Bologna, Gianfranco Bernabei
- Incontro con il Questore di Ferrara, Cesare Capocasa
- Incontro la Prefetta di Bologna, Francesca Ferrandino

- rimaniamo connessi, organizzata da "Bambinisenzasbarre"
- Presentazione della Relazione al Parlamento presso l'aula magna dell'Università "RomaTre"
- Intervento del Garante nazionale al Convegno Welfare: osservare il passato per ripensare il futuro, organizzato dalla Federazione italiana per il superamento dell'handicap (Fish)
- Incontro con il Commissario straordinario per gli interventi di restauro e valorizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano (Ventotene)
- Incontro con la Cassa delle Ammende sulle linee dei nuovi progetti per le persone detenute di particolare fragilità
- Incontro con il Presidente del Centro interministeriale per i diritti umani del Ministero degli affari esteri e della cooperazione
- Incontro con il Presidente della Comunità di Sant'Egidio
- Incontro con il Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati
- Incontro con il Capo della Polizia Franco Gabrielli
- Intervento del Presidente all'Assemblea dell'Associazione "Nessuno tocchi Caino"
- Incontro con il Comandante generale dei carabinieri Giovanni Nistri
- Incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia
- Incontro con il Ministro della giustizia Alfonso Bonafede
- Partecipazione del Presidente alla firma da parte del Ministro della giustizia del nuovo Protocollo del Gruppo operativo mobile
- Incontro con il Comandante generale della Guardia di Finanza Giuseppe Zafarana
- Incontro con il Capo del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità Gemma Tuccillo
- Conferenza stampa del Garante sulla Fase 2 dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 nei luoghi di privazione della libertà
- Incontro con il Presidente del Comitato d'Iniziativa Psichiatrica di Santa Teresa di Riva (ME) per approfondire la normativa sul trattamento sanitario obbligatorio (Tso)
- Riunione di coordinamento con i Garanti regionali e il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia
- Incontro con la Ministra dell'interno Luciana Lamorgese
- Incontro con Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia
- Incontro con il Garante per la protezione dei dati personali
- Relazione del Presidente al Convegno Verso la conferenza nazionale per la salute mentale presso l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici
- Incontro dell'Ufficio con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia
- Incontro con il Rappresentante

della Commissione europea in Italia, Antonio Parenti

- Partecipazione all'incontro Crisi della funzione rieducativa della pena, organizzato dall'Associazione nazionale funzionari del trattamento (Anft)
- Partecipazione del Garante nazionale all'incontro del Gruppo di lavoro sui diritti umani del Centro studi di politica internazionale (Cespi)
- Incontro con il Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia
- Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione giustizia della Camera dei Deputati (proposte di legge relative agli articoli 380 cpp e 73 del Testo unico sulle droghe)
- Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati (proposte di legge C2160 e C 2307 in materia di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope nei casi di lieve entità)
- Partecipazione del Presidente all'audizione del Gruppo di lavoro *ad hoc* sul tema della residenzialità psichiatrica presso il Consiglio superiore di sanità
- Avvio dei lavori della Commissione per l'architettura penitenziaria istituita dal Gabinetto del Ministro della giustizia
- Incontro con la Capo Dipartimento per le risorse umane, finanziarie, strumentali del Ministero dell'istruzione, Giovanna Boda
- Partecipazione del Garante nazionale al Tavolo permanente sulle demenze istituito presso la Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute
- Incontro con il Capo Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio, Ferruccio Sepe
- Incontro con la Capo Dipartimento per le risorse umane, finanziarie, strumentali del Ministero dell'istruzione, Giovanna Boda
- Visita della Ministra della giustizia Marta Cartabia al Garante nazionale
- Relazione del Collegio al Seminario Non discriminazione, Cittadinanza e Tratta: profili giuridici e procedurali e l'esperienza del Justron-Italia, Programma congiunto UE-CoE sull'accesso alla giustizia per le donne rom, sinte e caminanti
- Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione giustizia del Senato (documento XXVII, n.18, Piano nazionale di ripresa e resilienza)
- Partecipazione alla presentazione del Rapporto annuale dell'Associazione "Antigone"
- Incontro con i capi del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia e del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità Gemma Tuccillo
- Incontro con la Garante per l'infanzia e l'adolescenza
- Incontro con il Garante per la protezione dei dati personali
- Approvazione del nuovo Codice di Autoregolamentazione del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà

- Approvazione del nuovo Codice etico del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà
- Partecipazione del Garante nazionale all'incontro del Gruppo di lavoro sui diritti umani del Centro studi di politica internazionale (Cespi)
- Incontro del Presidente del Garante nazionale con il Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19
- Incontro del Collegio del Garante nazionale con la Ministra della giustizia Marta Cartabia
- Conferenza istituzionale del Presidente alla Accademia dei Lincei su I diritti nella restrizione della libertà
- Incontro del Presidente con i delegati del Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli Universitari Penitenziari (CNUPP)
- Incontro del Collegio del Garante nazionale con Il Santo Padre
- Incontro del Presidente con il Sottosegretario alla salute Pierpaolo Sileri
- Partecipazione del Garante nazionale al Tavolo interistituzionale strutture residenziali per disabili e anziani, organizzato dalla Federazione italiana per il superamento dell'handicap (Fish)
- Incontro del Collegio del Garante nazionale con la Ministra della giustizia Marta Cartabia
- Riunione con la Conferenza nazionale del volontariato nell'ambito della giustizia sulla fase 2 dell'emergenza sanitaria in carcere
- Relazione del Presidente al Seminario Emergenza sanitaria in carcere e diritto dell'esecuzione penale, organizzato dall'Associazione italiana giovani avvocati (Aiga)
- Incontro con il Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia e con il Sottosegretario alla giustizia
- Intervento del Collegio al Festival Sabir 2020, Visti dagli altri: discriminazione e inclusione sociale ai tempi del Covid-19
- Avvio del Tavolo di lavoro con l'Istituto superiore di sanità per la redazione del Rapporto ISS Covid-19. Indicazioni ad interim per un appropriato sostegno delle persone nello spettro autistico e/o con disabilità intellettiva nell'attuale scenario emergenziale SARS-CoV-2
- Partecipazione all'evento Il virus della legalità – Maratona online in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione, organizzato dalla Fondazione De Sanctis
- Partecipazione del Presidente al seminario Affettività e carcere. La sessualità negata: privilegio o diritto?, organizzato dall'Associazione "Antigone"
- Partecipazione del Presidente al Congresso internazionale COVID-19 tra Nord e Sud del Mondo. Un nuovo contesto geo-politico e di salute dopo il SARS-CoV-2, organizzato dall'Istituto San Gallicano (Ircs), Roma



## Lombardia

- Partecipazione al Convegno Questo è il tempo Salute, diritti, territorio Conferenza regionale salute mentale, organizzato dal Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Milano
- Incontro con il sindaco del comune di Airuno (LC), Paolo Alessandro Milani
- Incontro con il Presidente del Tribunale di Lecco, Ersilio Secchi
- Audizione del Garante nazionale da parte della Sottocommissione carceri pene e restrizioni del Comune di Milano sulla situazione del Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr), Milano
- Audizione del Presidente da parte della Sottocommissione Carceri pene e restrizioni del Comune di Milano sulla situazione del Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr), Milano
- Relazione del Collegio al Convegno Diritti affievoliti: giustizia, sanità, scuola, tre zone rosse, organizzato dall'Ordine degli avvocati di Brescia
- Intervento del Presidente al Memoriale della Shoah al Binario 21 della stazione di Milano, insieme alla senatrice a vita Liliana Segre
- Incontro con il Prefetto di Milano, Renato Saccone
- Relazione del Collegio al Convegno Città libere da contenzione – il caso di Elena Casetto, organizzato dal Comitato "Città libere da contenzione" di Bergamo
- Partecipazione alla presentazione dei primi risultati del progetto A chance through sport (Acts), organizzato dal Politecnico di Milano in collaborazione con la Casa di reclusione di Bollate (MI)
- Partecipazione del Presidente alla cerimonia di intitolazione della Casa circondariale di Bergamo alla memoria di don Fausto Resmini, alla presenza della Ministra della giustizia
- Partecipazione al Seminario Carcere e la democrazia che include, organizzato dal progetto "Idee in fuga" avviato all'interno della Casa circondariale di Bollate (MI)
- Relazione del Presidente al Seminario The box – Hell is a very small place Historic Performance of the BOX on Alcatraz Island, l'isolamento carcerario negli Usa e in Italia, organizzato dalla Camera penale di Brescia

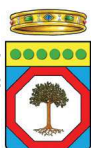


## Piemonte

- Partecipazione del Garante nazionale all'incontro Frontiere chiuse La detenzione dei migranti verso nuove forme di trattenimento, organizzato dal Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della città di Torino
- Incontro con il primario del Reparto di Psichiatria dell'Ospedale Molinette, Vincenzo Villari
- Relazione del Collegio al Convegno Il carcere e le donne: differenze dentro e fuori, organizzato dall'Associazione "Soroptimist Club – Alessandria"
- Partecipazione del Presidente al Seminario formativo Fare

scuola in carcere. . . anche al tempo del Covid, organizzato dall'Associazione "Proteo Fare Sapere" in collaborazione con il Centro di iniziativa democratica degli insegnanti (Cidi), Torino

- Partecipazione Presidente alla presentazione del Vademecum scuola-carcere Fare scuola, fare giustizia, organizzato dal Provveditorato regionale per il Piemonte, la Liguria e la Valle d'Aosta



## Puglia

- Incontro con il Sindaco della città di Bari, Antonio Decaro, Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
- Incontro con il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della città di Trani, Elisabetta de Robertis
- Incontro con il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Puglia, Piero Rossi
- Incontro con la Prefetta di Bari, Antonia Bellomo
- Incontro con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Puglia e Basilicata, Giuseppe Martone
- Incontro con l'Assessore alla sanità e benessere animale della Regione Puglia, Pier Luigi Lopaco



## Sicilia

- Incontro con il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della città di Lecce, Maria Mancarella
- Incontro con il Delegato del Rettore dell'Università di Bari per i Poli universitari in carcere
- Relazione del Presidente all'incontro Il modello navi quarantena: analisi e criticità, organizzato da Cooperazione internazionale sud sud (Ciss) con Forum antirazzista



## Toscana

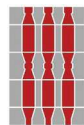
- Incontro dell'Ufficio con il Capo della Polizia Franco Gabrielli
- Incontro dell'Ufficio con il Sindaco di Firenze, Dario Nardella
- Incontro dell'Ufficio con il Provveditore dell'Amministrazione penitenziaria per Toscana e Umbria, Gianfranco De Gesu
- Incontro con la Prefetta di Firenze, Laura Lega
- Incontro con la Prefetta di Firenze, Alessandra Guidi
- Incontro con il Sindaco di Firenze, Dario Nardella
- Seminario 1995-2020 Forum Droghe 25 anni dopo, promosso dal Forum droghe
- Relazione del Collegio al Convegno Donne, detenzione e vulnerabilità – prospettive per un nuovo genere di



## Veneto

- Incontro con l'Assessore alle politiche sociali del Comune di Padova e con la relativa Commissione consiliare sull'introduzione del Garante comunale
- Partecipazione del Presidente al dibattito Diritti e vita detentiva nell'ambito del Corso di esecuzione penale, organizzato dalla Camera penale di Padova
- Intervento del Presidente al Convegno Fine vita e diritto all'autodeterminazione delle persone private della libertà personale, organizzato dalla Camera penale di Padova

tutela, organizzato dall'associazione "Altrodiritto"



## Umbria

- Partecipazione alla Conferenza La V giornata nazionale del Mondo che non c'è - Ripensare il carcere: istruzione, cultura, tecnologie, organizzata da Centro studi per la scuola pubblica (Cesp) e Rete delle scuole ristrette
- Incontro con l'Azienda sanitaria umbra sulla situazione della tutela della salute negli Istituti penitenziari della Regione

## Internazionali



## Argentina

- Incontro con il Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (Npm) dell'Argentina
- Partecipazione alla tavola rotonda *Videovigilancia para la prevención de la tortura en comisarias y otros centros de detención Reflexiones para la elaboración de recomendaciones*, organizzata dal Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (Npm) dell'Argentina



## Austria

- Partecipazione al Seminario *Assessment of the Frontex Pool*, organizzato da Icmpd nell'ambito del progetto europeo FReM III
- Partecipazione alla Conferenza finale del progetto europeo *Working towards harmonised detention standards in the EU – The role of NPMs*, organizzato dal Ludwig Boltzmann Institute of Fundamental and Human Rights
- Partecipazione al *Joint feedback meeting*, organizzato da Icmpd nell'ambito del progetto europeo FReM III (revisione della checklist del sistema di monitoraggio Frontex)



## Francia

- Partecipazione del Garante nazionale alla tavola rotonda *Alternative alla detenzione amministrativa degli stranieri in Italia – opportunità e sfide*, organizzata dal Consiglio d'Europa
- Intervento del Presidente a *Prisons Insider – The information site on prisons throughout the world*



## Grecia

- Partecipazione all'incontro congiunto del Consiglio d'Europa del cosiddetto "Gruppo Napflion" per discutere alcune proposte progettuali sull'impiego di un Sistema effettivo esterno e indipendente di monitoraggio dei diritti umani alle frontiere europee



## Olanda

- Partecipazione del Garante nazionale al workshop *ICT in Prisons*, organizzato da EuroPris



## Svizzera

- Incontro con il Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt) sull'emergenza sanitaria nei luoghi di privazione della libertà



## Tunisia

- Relazione del Garante nazionale al *Colloque international, Monitoring des lieux de privation de liberté dans le contexte de la Covid-19*, organizzato dalla *Instance Nationale pour la prévention de la torture (Inpt)*, Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura della Tunisia



## United Kingdom

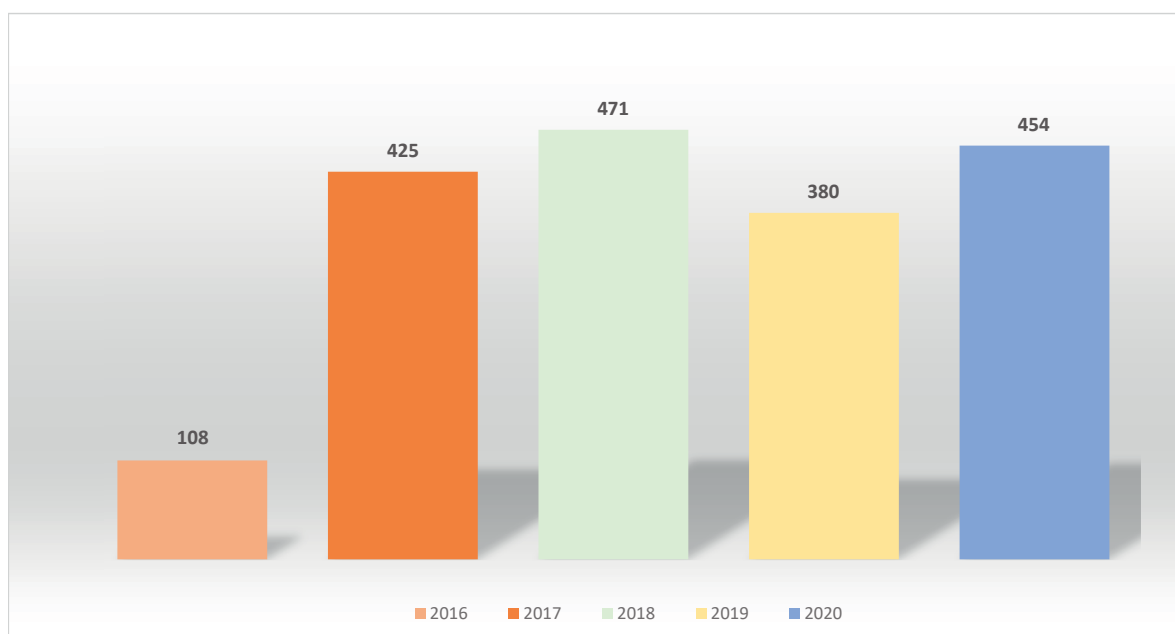
- Partecipazione al Convegno *Torture prevention at sea*, organizzato dal Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt) e dall'Università di Bristol

**Tabella 2.1 - Reclami ex art. 35 o.p. - Storico anni 2016-2020**

Anno	Numero di reclami ex art. 35 o.p.
2016	108
2017	425
2018	471
2019	380
2020	454
<b>Totale</b>	<b>1.838</b>

Al 31 dicembre 2020 la Commissione ha valutato tutti i Reclami ex art. 35 o.p.

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

**Grafico 2.1 - Reclami ex art. 35 o.p. - Storico anni 2016-2020**

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

**Tabella 2.2 - Reclami ex art. 35 o.p. per provenienza - Anno 2020**

Istituti penitenziari	Numero di reclami ex art. 35 o.p.	di cui in regime 41-bis
L'Aquila - Casa circondariale	1	30
Milano Opera - Casa di reclusione	7	17
Sassari - Casa circondariale "Giovanni Bacchiddu"	4	13
Spoletto - Casa di reclusione	2	13
Catanzaro - Casa circondariale "Ugo Caridi"	11	-
Novara - Casa circondariale	2	9
Oristano - Casa di reclusione "Salvatore Soro"	11	-
Agrigento - Casa circondariale "Pasquale Di Lorenzo"	10	-
Lecce - Casa circondariale Nc	10	-
Palermo Pagliarelli - Casa circondariale "Antonio Lorusso"	10	-
Parma - Casa di reclusione	6	5
Terni - Casa circondariale	5	5
Vibo Valentia - Casa circondariale Nc	10	-
Viterbo - Casa circondariale Nc	9	1
Roma - Rebibbia - Casa circondariale Nc "Raffaele Cinotti"	8	3
Bari - Casa circondariale "Francesco Rucci"	7	-
Genova Marassi - Casa circondariale	7	-
Rossano - Casa di reclusione Nc	7	-
Torino - Casa circondariale "Lorusso e Cotugno"	7	-
Napoli Poggioreale - Casa circondariale "Giuseppe Salvia"	6	-
Roma Rebibbia - Casa di reclusione	6	-
Teramo - Casa circondariale	6	-
Velletri - Casa circondariale	6	-
Voghera - Casa circondariale	6	-
Catania Bicocca - Casa circondariale	5	-
Latina - Casa circondariale	5	-
Modena - Casa circondariale	5	-
Milano - San Vittore - Casa circondariale "Francesco Di Cataldo"	5	1
Pavia - Casa circondariale	5	-
Sulmona - Casa di reclusione	5	-
Verona - Casa circondariale "Montorio"	5	-
Ancona Montacuto - Casa circondariale	4	-
Bologna - Casa circondariale "Rocco D'amato"	4	-
Caltanissetta - Casa circondariale	4	-
Ferrara - Casa circondariale "Costantino Satta"	4	-
Frosinone - Casa circondariale "Giuseppe Pagliei"	4	-
Pescara - Casa circondariale	4	-
Prato - Casa circondariale	4	-
Roma - Regina Coeli - Casa circondariale	4	-
Sanremo - Casa di reclusione Nc	4	-
Alessandria - Casa circondariale	3	-
Alghero - Casa di reclusione "Giuseppe Tomasiello"	3	-
Carinola - Casa di reclusione "Gian Battista Novelli"	3	-
Messina - Casa circondariale	3	-
Napoli - Secondigliano - Casa circondariale "Pasquale Mandato"	3	-
Palermo Pagliarelli - Casa circondariale "Antonio Lorusso"	3	-
Rieti - Casa circondariale Nc	3	-
Roma - Rebibbia - Casa circondariale 'III casa'	3	-
Roma - Rebibbia - Casa circondariale femminile "Germana Stefanini"	3	-
Rovigo - Casa circondariale	3	-
Siracusa - Casa circondariale	3	-
Taranto - Casa circondariale "Carmelo Magli"	3	-
Tolmezzo - Casa circondariale	3	-
Onani Mamone Nuoro - Casa di reclusione	3	-
Avellino - Casa circondariale "Antimo Graziano Bellizzi"	2	-
Bergamo - Casa circondariale	2	-
Cuneo - Casa circondariale	2	9
Larino - Casa circondariale	2	-
Lanciano - Casa circondariale	2	-
Matera - Casa circondariale	2	-
Nuoro - Casa circondariale	2	-
Padova - Casa circondariale	2	-
Paliano - Casa di reclusione	2	-
Pesaro - Casa circondariale	2	-
Reggio di Calabria - Arghillà - Casa circondariale	2	-
Reggio Emilia - Casa circondariale e di reclusione	2	-
Sant'Angelo dei Lombardi - Casa di reclusione	2	-
Santa Maria Capua Vetere - Casa circondariale "Francesco Uccella"	2	-
Trapani - Casa circondariale "Pietro Cerulli"	2	-

\* segue

Istituti penitenziari	Numero di reclami ex art. 35	
	o.p.	di cui in regime 41 bis
Aosta Brissogne - Casa circondariale	1	-
Alba - Casa circondariale "Giuseppe Montalto"	1	-
Alessandria - Casa di reclusione "San Michele"	1	-
Asti - Casa di reclusione	1	-
Ascoli Piceno - Casa circondariale	1	-
Bollate - Milano - Casa reclusione	1	-
Benevento - Casa circondariale	1	-
Brescia - Canton Monbello - Casa circondariale "Nerio Fischione"	1	-
Busto Arsizio - Casa circondariale	1	-
Cassino - Casa circondariale	1	-
Caltagirone - Casa circondariale	1	-
Campobasso - Casa circondariale	1	-
Civitavecchia - Casa circondariale Nc	1	-
Cosenza - Casa circondariale "Sergio Cosmai"	1	-
Crotone - Casa circondariale	1	-
Chieti - Casa circondariale	1	-
Firenze Sollicciano - Casa circondariale	1	-
Foggia - Casa circondariale	1	-
Forlì - Casa circondariale	1	-
Fossombrone - Casa di reclusione	1	-
Gela - Casa circondariale	1	-
Ivrea - Casa circondariale	1	-
Locri - Casa circondariale	1	-
Lucca - Casa circondariale	1	-
Lucera - Casa circondariale	1	-
Massa - Casa di reclusione	1	-
Milano - San Vittore - Casa circondariale femminile "Francesco Di Cataldo"	1	-
Monza - Casa circondariale	1	-
Noto - Casa di reclusione "Attilio Bonincontro"	1	-
Padova - Casa di reclusione	1	-
Paola - Casa circondariale	1	-
Piacenza San Lazzaro - Casa circondariale	1	-
Pordenone - Casa circondariale	1	-
Porto Azzurro - Casa di reclusione "Pasquale De Santis"	1	-
Saluzzo - Casa di reclusione "Rodolfo Morandi"	1	-
Siracusa - Casa circondariale	1	-
Termini Imerese - Casa circondariale "Antonino Burrafato"	1	-
Trani - Casa circondariale	1	-
Trento Spini di Gardolo - Casa circondariale	1	-
Vicenza - Casa circondariale "Filippo Del Papa"	1	-
Vigevano - Casa di reclusione	1	-
<b>Totale</b>	<b>348</b>	<b>106</b>

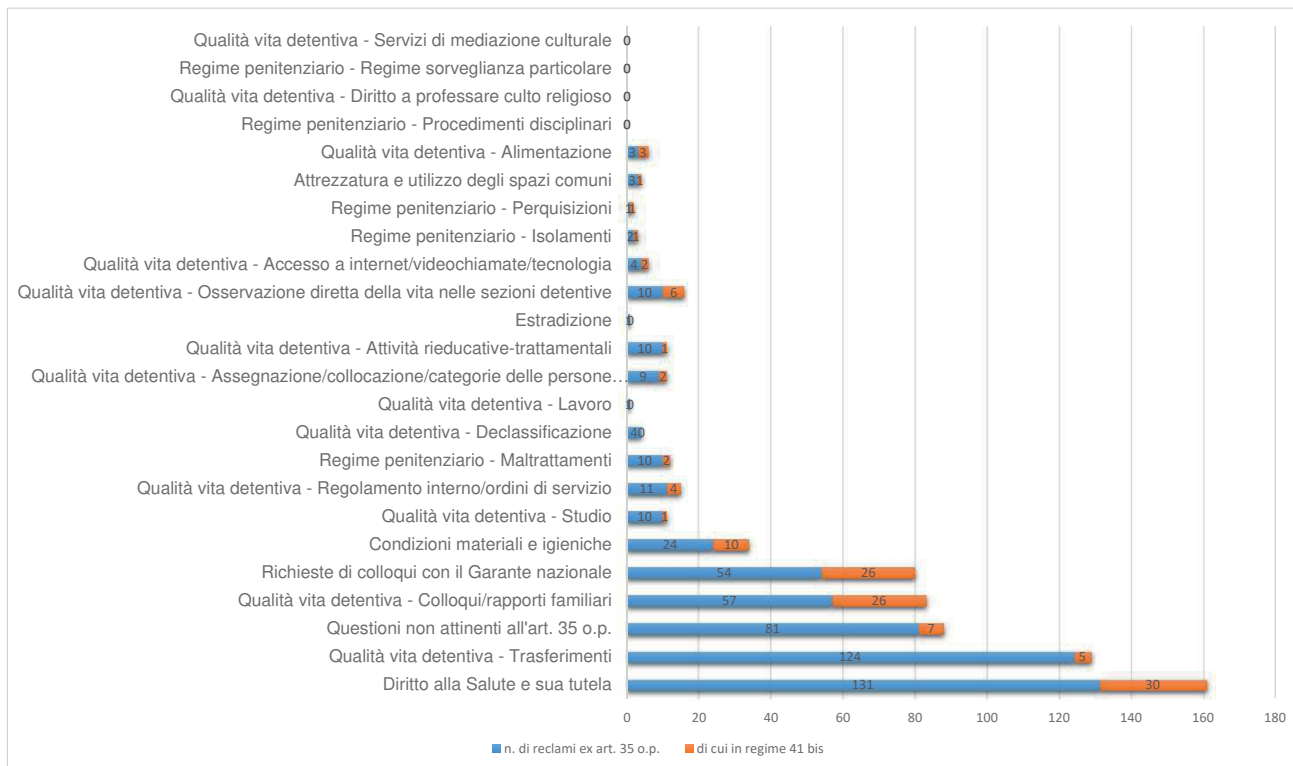
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

**Tabella 2.3 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2020**

Area di criticità*	n. di reclami ex art. 35 o.p.	di cui in regime 41-bis
Diritto alla Salute e sua tutela	101	30
Qualità vita detentiva - Trasferimenti	119	5
Questioni non attinenti all'art. 35 o.p.	74	7
Qualità vita detentiva - Colloqui/rapporti familiari	31	26
Richieste di colloqui con il Garante nazionale	28	26
Condizioni materiali e igieniche	14	10
Qualità vita detentiva - Studio	9	1
Qualità vita detentiva - Regolamento interno/ordini di servizio	7	4
Regime penitenziario - Maltrattamenti	8	2
Qualità vita detentiva - Declassificazione	4	0
Qualità vita detentiva - Lavoro	1	0
Qualità vita detentiva - Assegnazione/collocazione/categorie delle persone ristrette	7	2
Qualità vita detentiva - Attività rieducative-trattamentali	9	1
Estradizione	1	0
Qualità vita detentiva - Osservazione diretta della vita nelle sezioni detentive	4	6
Qualità vita detentiva - Accesso a internet/videochiamate/tecnologia	2	2
Regime penitenziario - Isolamenti	0	1
Regime penitenziario - Perquisizioni	0	1
Attrezzatura e utilizzo degli spazi comuni	2	1
Qualità vita detentiva - Alimentazione	0	3
Regime penitenziario - Procedimenti disciplinari	0	0
Qualità vita detentiva - Diritto a professare culto religioso	0	0
Regime penitenziario - Regime sorveglianza particolare	0	0
Qualità vita detentiva - Servizi di mediazione culturale	0	0
<b>Totale</b>	<b>421</b>	<b>128</b>

\*Per ogni reclamo possono corrispondere una o più aree di criticità  
 Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

**Grafico 2.2 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2020**



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

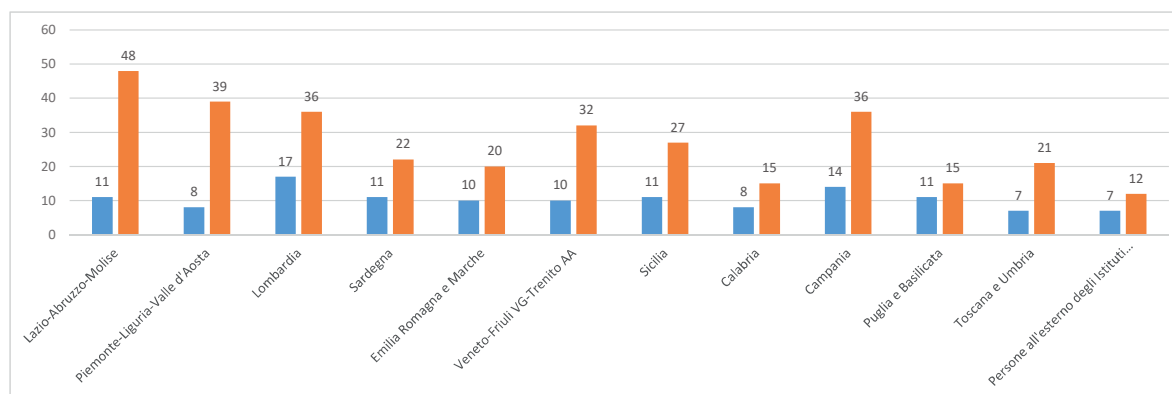


**Tabella 2.4 - Segnalazioni nell'ambito della detenzione penale per Provveditorato  
anni 2020-2021. Dati al 30.4.2021**

Provveditorato regionale	N. segnalazioni 2020	N. segnalazioni 2021
Lazio-Abruzzo-Molise	48	11
Piemonte-Liguria-Valle d'Aosta	39	8
Lombardia	36	17
Sardegna	22	11
Emilia Romagna e Marche	20	10
Veneto-Friuli VG-Trentino AA	32	10
Sicilia	27	11
Calabria	15	8
Campania	36	14
Puglia e Basilicata	15	11
Toscana e Umbria	21	7
Persone all'esterno degli Istituti penitenziari	12	7
<b>Totale</b>	<b>323</b>	<b>125</b>

Elaborazione dati a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

**Grafico 2.3 - Segnalazioni nell'ambito della detenzione penale per Provveditorato anno 2020-2021. Dati al 30.04.2021**



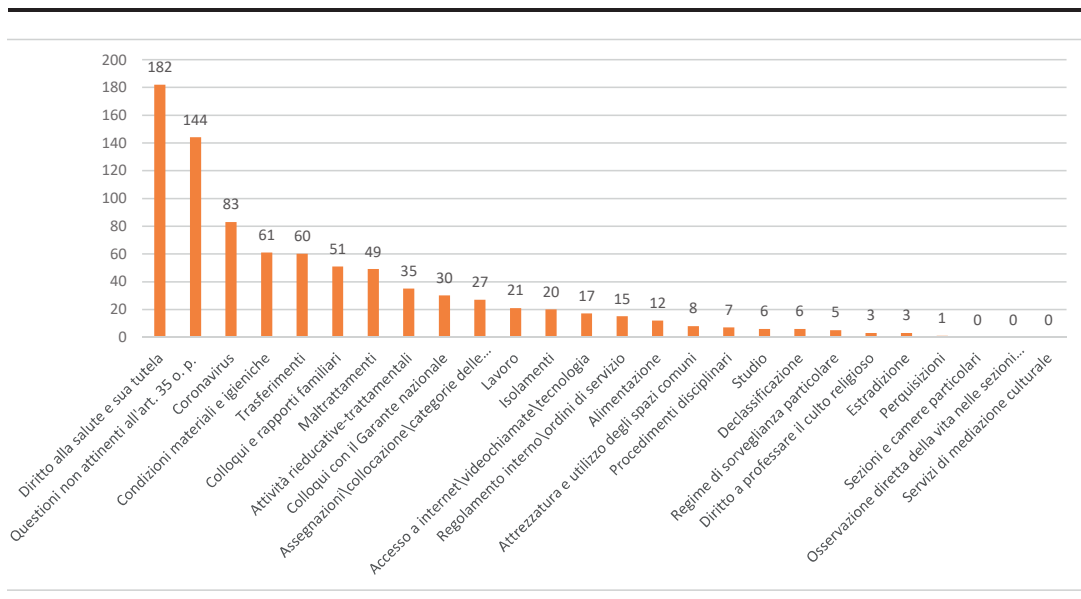
Elaborazione dati a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

**Tabella 2.5 - Segnalazioni pervenute al Garante nazionale nell'ambito della detenzione penale per aree di criticità. Anni 2021-2020**

Area criticità	Numerica
Diritto alla salute e sua tutela	182
Questioni non attinenti all'art. 35 o. p.	144
Coronavirus	83
Condizioni materiali e igieniche	61
Trasferimenti	60
Colloqui e rapporti familiari	51
Maltrattamenti	49
Attività rieducative-trattamentali	35
Colloqui con il Garante nazionale	30
Assegnazioni\collocazione\categorie delle persone ristrette	27
Lavoro	21
Isolamenti	20
Accesso a internet\videochiamate\tecnologia	17
Regolamento interno\ordini di servizio	15
Alimentazione	12
Attrezzatura e utilizzo degli spazi comuni	8
Procedimenti disciplinari	7
Studio	6
Declassificazione	6
Regime di sorveglianza particolare	5
Diritto a professare il culto religioso	3
Estradizione	3
Perquisizioni	1
Sezioni e camere particolari	0
Osservazione diretta della vita nelle sezioni detentive	0
Servizi di mediazione culturale	0
<b>Totale</b>	<b>846</b>

Elaborazione dati a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

**Grafico 2.4 - Segnalazioni pervenute al Garante nazionale nell'ambito della detenzione penale per aree di criticità. Anni 2021-2020**

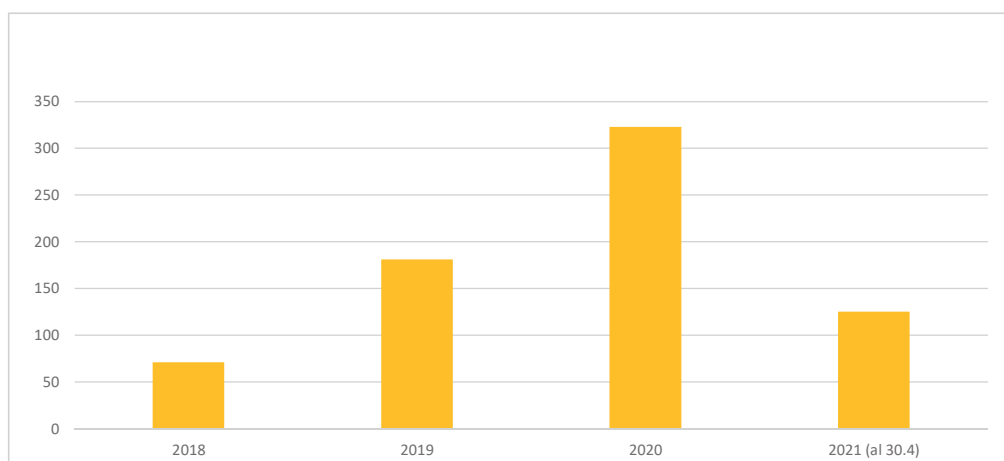


**Tabella 2.6 - Storico segnalazioni nell'ambito della detenzione penale. Anni 2018-2021 (al 30.4.2021)**

Anno	Numero segnalazioni
2018	71
2019	181
2020	323
2021 (al 30.4)	125
<b>Totale</b>	<b>700</b>

Elaborazione dati a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

**Grafico 2.5 - Storico segnalazioni nell'ambito della detenzione penale. Anni 2018-2021 (al 30.4.2021)**



Elaborazione dati a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

**Tabella 2.7 - Segnalazioni pervenute al Garante nazionale nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali dall'1.1.2020 al 31.12.2020**

Tipologia	Totale
Segnalazioni pervenute	69
Segnalazioni totali in carico*	91
Segnalazioni archiviate	53

\*Il totale delle segnalazioni in carico comprende quelle ancora aperte degli anni 2017-2020

Fonte: Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali

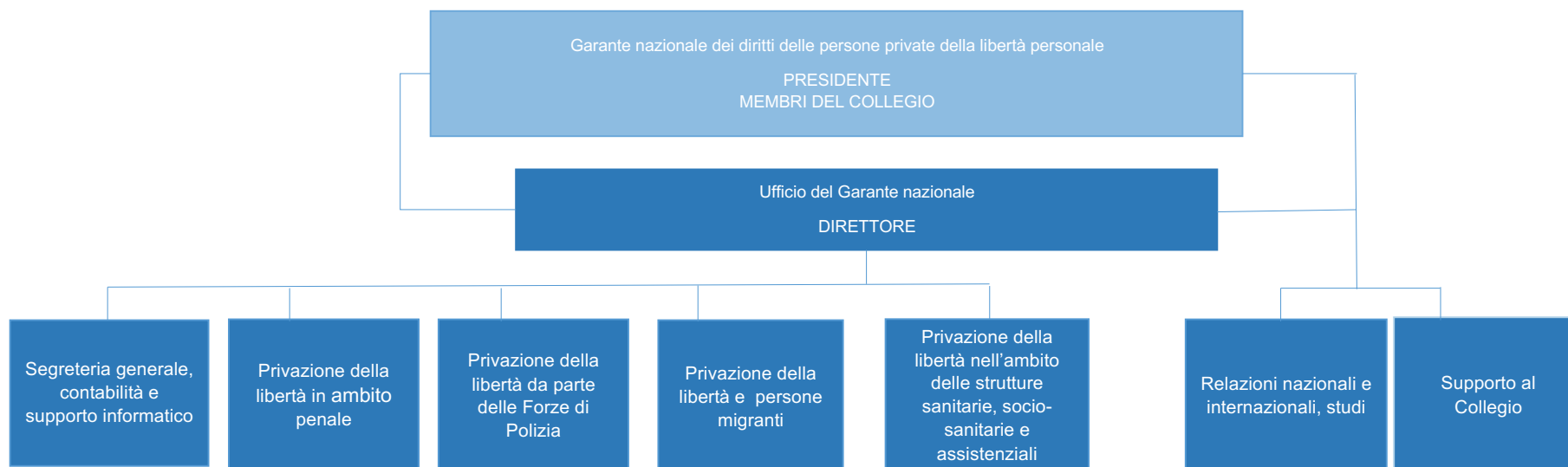
**Tabella 2.8 - Segnalazioni pervenute al Garante nazionale nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali per tipologia di struttura - Anni 2017-2020**

Oggetto della segnalazione	2017	2018	2019	2020
Strutture residenziali per anziani/disabili	0	8	15	53
Spdc (incluso Tso)	2	9	11	7
Rems	3	3	5	9
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>31</b>	<b>69</b>

Fonte: Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali

# 53. sezione 3. L'organizzazione

Grafico 3.1 - Organigramma dell'Ufficio



**Tabella 3.1 - Composizione ufficio**

<b>Personale per Aree/Ruoli e qualifiche</b>			
<b>Area/Profilo - Ruolo/Qualifica</b>	<b>Donne</b>	<b>Uomini</b>	<b>Totale</b>
<b>Ministero della Giustizia</b>			
<b>Dirigente II fascia</b>			
Dirigente	-	1	1
<b>Comparto funzioni centrali, Area 2</b>			
Assistente amministrativo	-	2	2
Assistente informatico	1	-	1
Assistente giudiziario	3	2	5
<b>Comparto funzioni centrali, Area 3</b>			
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
Funzionario Professionalità pedagogica	-	1	1
Funzionario linguistico	1	-	1
<b>Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti</b>			
Agente scelto	-	5	5
<b>Ministero dell'Interno</b>			
<b>Polizia di Stato, ruolo Direttivo</b>			
Commissario	-	1	1
<b>Polizia di Stato, Area 2</b>			
Assistente amministrativo	1	-	1
<b>Ministero della Salute</b>			
<b>ASL - Cat. D</b>			
Collaboratore amministrativo	1	-	1
<b>ULSS - Cat C.</b>			
Assistente amministrativo	1	-	1
<b>Totale</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>25</b>

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

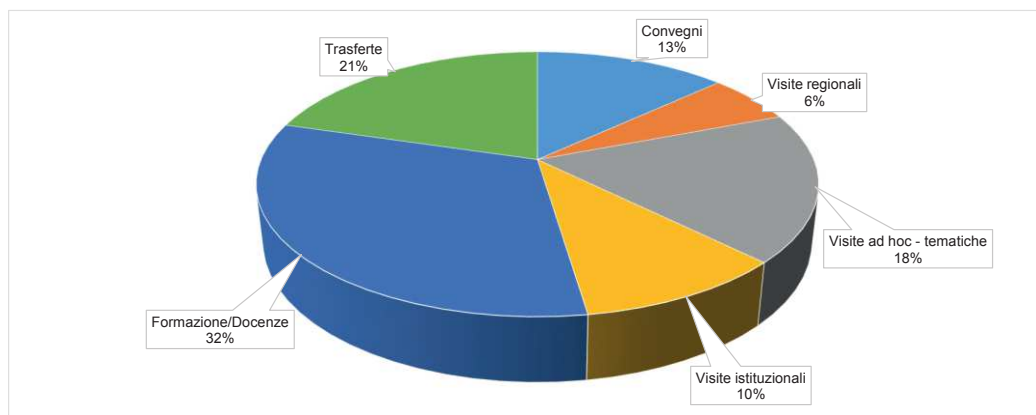
**Tabella 3.2 - Bilancio consuntivo al 31.12.2020**

Voce di spesa	Importo
<b>Spese per il personale</b>	
Indennità LORDA componenti Collegio Garante	<b>135.863,70</b>
di cui netto	100.176,00
Versamenti IRPEF/IRAP	35.687,70
Stipendi LORDI componenti Ufficio Garante	(a carico Amm.ni provenienza)
Collaboratori	15.000,00
<b>Spese per il funzionamento</b>	
Spese per pubblicazione relazione annuale:	19.169,00
→ Spese stampa pubblicazioni e traduzioni	
→ Spese consulenza grafico	
Piattaforma SW - monitoraggio rimpatri	12.500,00
Servizio rassegna stampa (biennio 2020/2021)	20.825,00
Spese cancelleria/funzionamento ufficio	5.045,96
Versamenti IVA/ritenuta d'acconto	12.484,80
Varie	1.167,84
<b>Totale</b>	<b>86.192,60</b>
<b>Missioni</b>	
→	31.628,11
→ <i>Convegni</i>	5.231,44
→ <i>Visite regionali</i>	2.392,72
→ <i>Visite ad hoc - tematiche</i>	7.227,88
→ <i>Visite istituzionali</i>	4.072,01
→ <i>Formazione/Docenze</i>	12.704,06
<b>Trasferte sede</b>	8.114,70
<b>Totale</b>	<b>39.742,81</b>
<b>Totale spese</b>	<b>261.799,11</b>

Il bilancio riguarda il PG1 del relativo capitolo di bilancio.

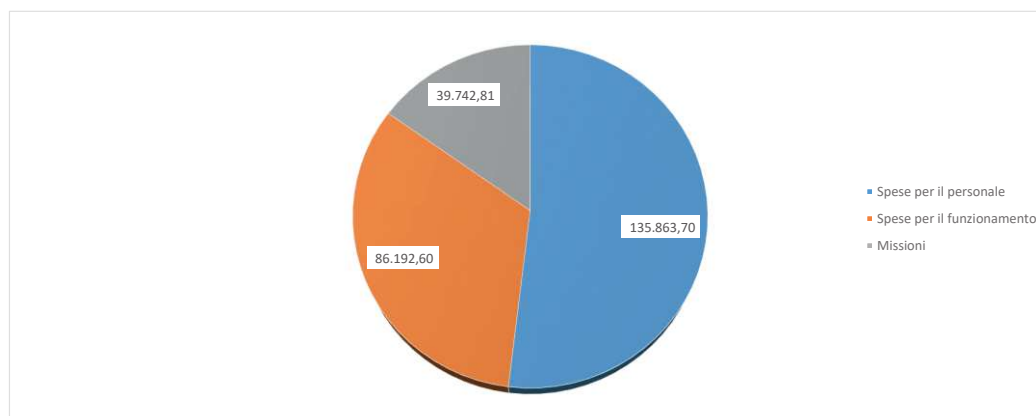
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

**Grafico 3.2 - Spesa per missioni e trasferte 2020**



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

**Grafico 3.3 - Spese per il funzionamento 2020**



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

**Tabella 3.3 - 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 21.4.2021)**

<b>a) Area psichiatrica o di assistenza alla disabilità</b>		
Nadia	Aioub	Palestrina (RM) – Psicologa
Calogero	Anzallo	Trieste – Psichiatra
Maria Giulia	Bernardini	Ferrara – Ricercatrice
Antonella	Calcaterra	Milano – Avvocata
Angelo	Cerracchio	Salerno – Psichiatra
Luigi	Colaiani	Milano – Assistente sociale
Francesca	Columbano	Olbia (SS) – Assistente sociale
Carlotta	Craveri	Torino – Funzionario giuridico pedagogico
Giovanna	Cuzzola	Pisa – Tecnico Amministrativo
Alberto	di Martino	Pisa – Professore
Giovanna	Fanci	Fermo – Ricercatore in Sociologia del Diritto
Anna	Lorenzetti	Bergamo – Professoressa
Maria Grazia	Marinangeli	L'Aquila – Psichiatra
Michele Giacomo Carlo	Passione	Firenze – Avvocato
Daniele	Piccione	Roma – Consigliere Parlamentare
Ciro	Pizzo	Aversa (CE) – Sociologo
Paola	Poeta	Roma – Psicologa
Pieritalo Maria	Pompili	Roma – Psichiatra
Adriano Raffaele	Principe	Montesarchio (BN) – Psicologo
Giovanni	Rossi	Mantova – Psichiatra
Ciro	Tarantino	Aversa (CE) – Sociologo
Giovanni	Torrente	Rivoli (TO) – Professore
Pier Luca	Zuppi	Roma – Medico
<b>b) Area della tutela della salute in carcere</b>		
Laura	Baccaro	Padova – Psicologa
Alessandra	Ballerini	Genova – Avvocata
Antonella	Calcaterra	Milano – Avvocata
Laura	Cesaris	Pavia – Professoressa
Maria Lucia	Dell'Anna	Sutri (VT) – Medico
Ludovico	Grasso	Angrogna (TO) – Psicologo
Sandro	Libianchi	Roma – Medico
Maria Grazia	Marinangeli	L'Aquila – Psichiatra
Michele	Miravalle	Genova – Professore
Pieritalo Maria	Pompili	Roma – Psichiatra
Daniela	Ronco	Poirino (TO) – Ricercatrice Università
Ciro	Tarantino	Aversa – Sociologo
Sonia	Viale	Roma – Psicologa
<b>c) Area del trattenimento di migranti irregolari e di espletamento delle procedure di rimpatrio</b>		
Alessandra	Ballerini	Genova – Avvocata
Ilaria	Boiano	Roma – Avvocata
Francesca	Cancellaro	Bologna – Avvocata
Gabriele	Cinti	Jesi (AN) – Sociologo
Ettore	D'Ascoli	Roma – Consulente esterno Ministero
Elisabetta	de Robertis	Bari – Avvocata
Maria Lucia	Dell'Anna	Sutri (VT) – Medico
Chiara	Fusari	Macerata – Avvocata
Carlotta	Giordani	Venezia – Avvocata
Sergio	Grossi	Bologna – Pedagogista
Maria Donatella	Laricchia	Cassano delle Murge (BA) – Avvocata
Elisa	Maimone	Erice (TP) – Avvocata
Gabriele	Cinti	Jesi (AN) – Sociologo
Ettore	D'Ascoli	Roma – Consulente esterno Ministero

*\*segue*

Elisabetta	de Robertis	Bari – Avvocata
Maria Lucia	Dell'Anna	Sutri (VT) – Medico
Chiara	Fusari	Macerata – Avvocata
Carlotta	Giordani	Venezia – Avvocata
Sergio	Grossi	Bologna – Pedagogista
Maria Donatella	Laricchia	Cassano delle Murge (BA) – Avvocata
Elisa	Maimone	Erice (TP) – Avvocata
Alessandro	Pascazio	Bari – Collaboratore Universitario
Gennaro	Santoro	Fonte Nuova (RM) – Avvocato
Sonia	Viale	Roma – Psicologa

**d) Area della custodia di polizia**

Annamaria	Alborghetti	Padova – Avvocata
Carlotta	Giordani	Venezia – Avvocata
Antonio	Labianco	Predaia (TN) – Generale CC
Ferdinando	Lajolo di Cossano	Torino – Avvocato
Jacopo	Saccomani	Ancona – Avvocato
Libianchi	Sandro	Roma – Medico
Silvia	Talini	Roma – Ricercatrice

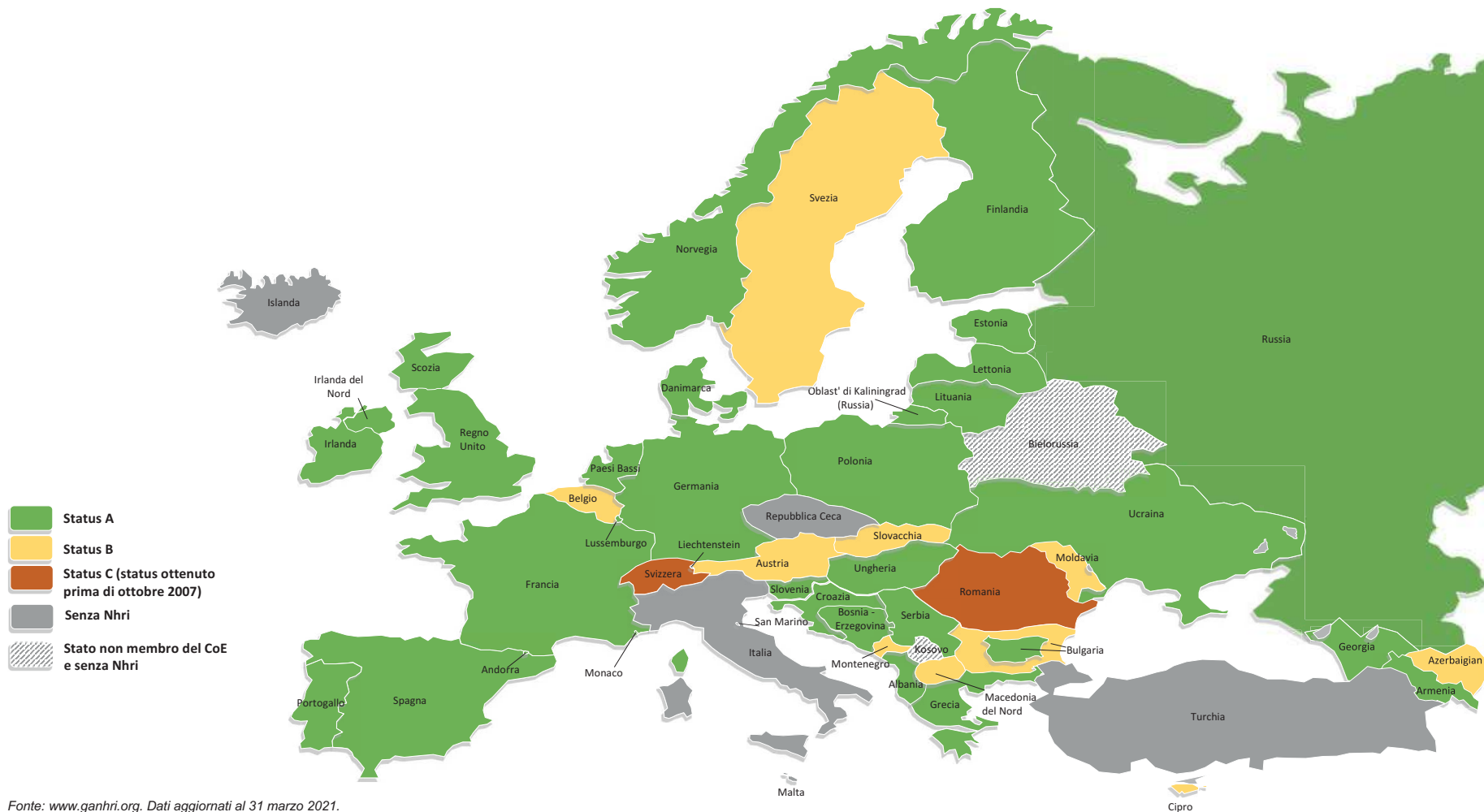
**e) Area della privazione della libertà in ambito penale per adulti o minori**

Yasmine	Adel Refaat	Finale Ligure (SV) – Psicologa
Annamaria	Alborghetti	Padova – Avvocata
Calogero	Anzallo	Trieste – Psichiatra
Laura	Baccaro	Padova – Psicologa
Maria	Brucale	Roma – Avvocata
Laura	Cesaris	Pavia – Professoressa
Gabriele	Cinti	Jesi (AN) – Sociologo
Laura	Crescentini	Viterbo – Sociologa
Elisabetta	de Robertis	Bari – Avvocata
Luca	Decembrotto	Bologna – Ricercatore
Alberto	di Martino	Pisa – Professore
Giovanna	Fanci	Fermo – Ricercatore in Sociologia del Diritto
Giulia	Fiorelli	Roma – Ricercatrice
Chiara	Fusari	Macerata – Avvocata
Ludovico	Grasso	Angrogna (TO) – Psicologo
Sergio	Grossi	Bologna – Pedagogista
Antonio	Labianco	Predaia (TN) – Generale CC
Maria Donatella	Laricchia	Cassano delle Murge (BA) – Avvocata
Anna	Lorenzetti	Bergamo – Professoressa
Michele	Miravalle	Genova – Professore
Maria Domenica Liliana	Montereale	Roma – Psicologa
Alessandro	Pascazio	Bari – Collaboratore Universitario
Michele Giacomo Carlo	Passione	Firenze – Avvocato
Giovanna	Perna	Avellino – Avvocata
Daniele	Piccione	Roma – Consigliere Parlamentare
Paola	Poeta	Roma – Psicologa
Daniela	Ronco	Poirino (TO) – Ricercatrice Università
Nicola	Rossi	Genova – Avvocato
Jacopo	Saccomani	Ancona – Avvocato
Gennaro	Santoro	Fonte Nuova (RM) – Avvocato
Silvia	Talini	Roma – Ricercatrice
Giovanni	Torrente	Rivoli – Professore
Giulio	Vasaturo	Latina – Avvocato

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



Mapa 4.1 - Nhri degli Stati membri del Consiglio d'Europa



## 54. sezione 4. La rete internazionale

Mappa 4.2 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)

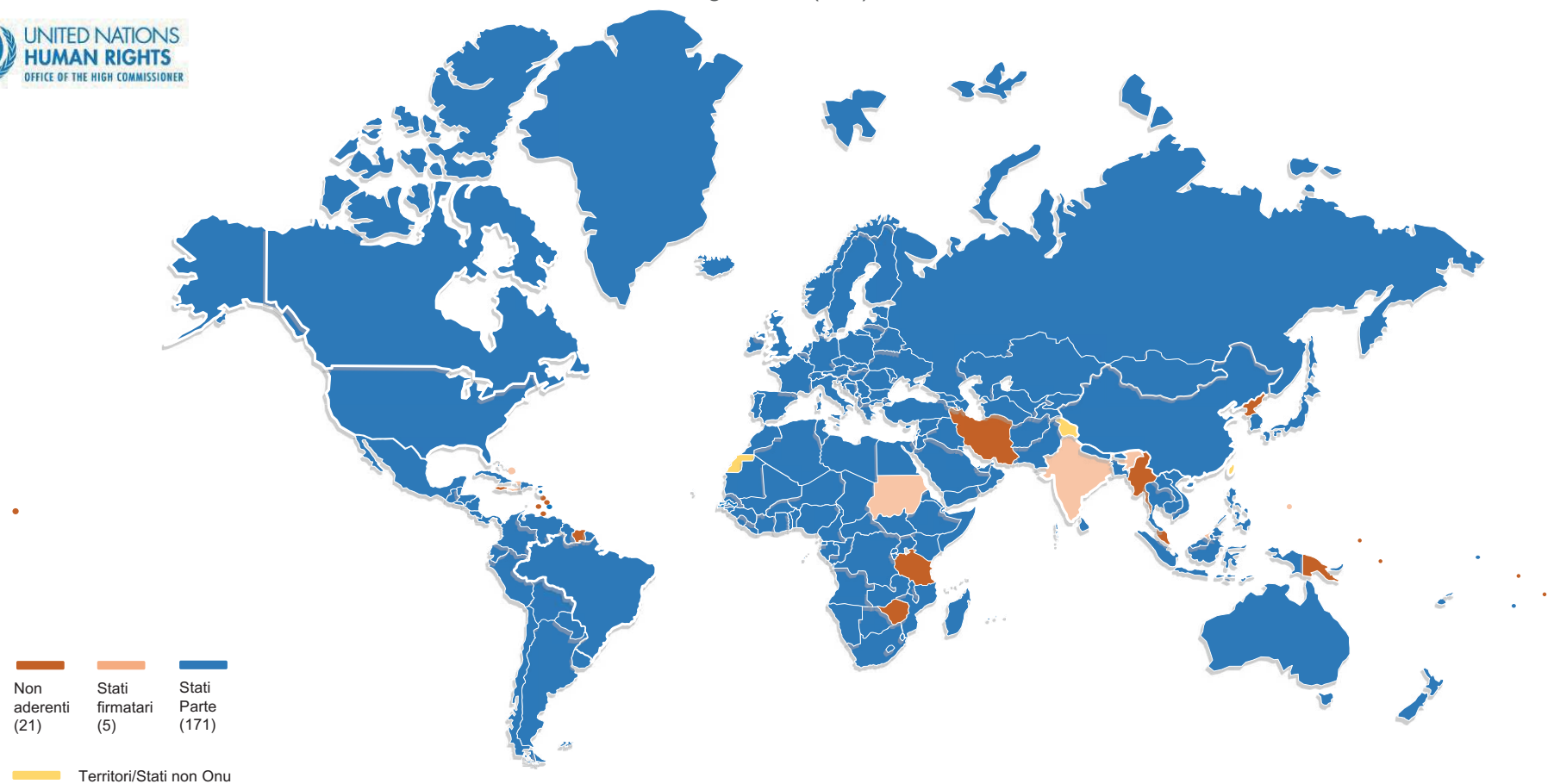


Tabella 4.1 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)

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

\*Stati Membri delle Nazioni unite che hanno ratificato la Convenzione. Fonte: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Dati aggiornati al 3 marzo 2021.

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.



Stati parte

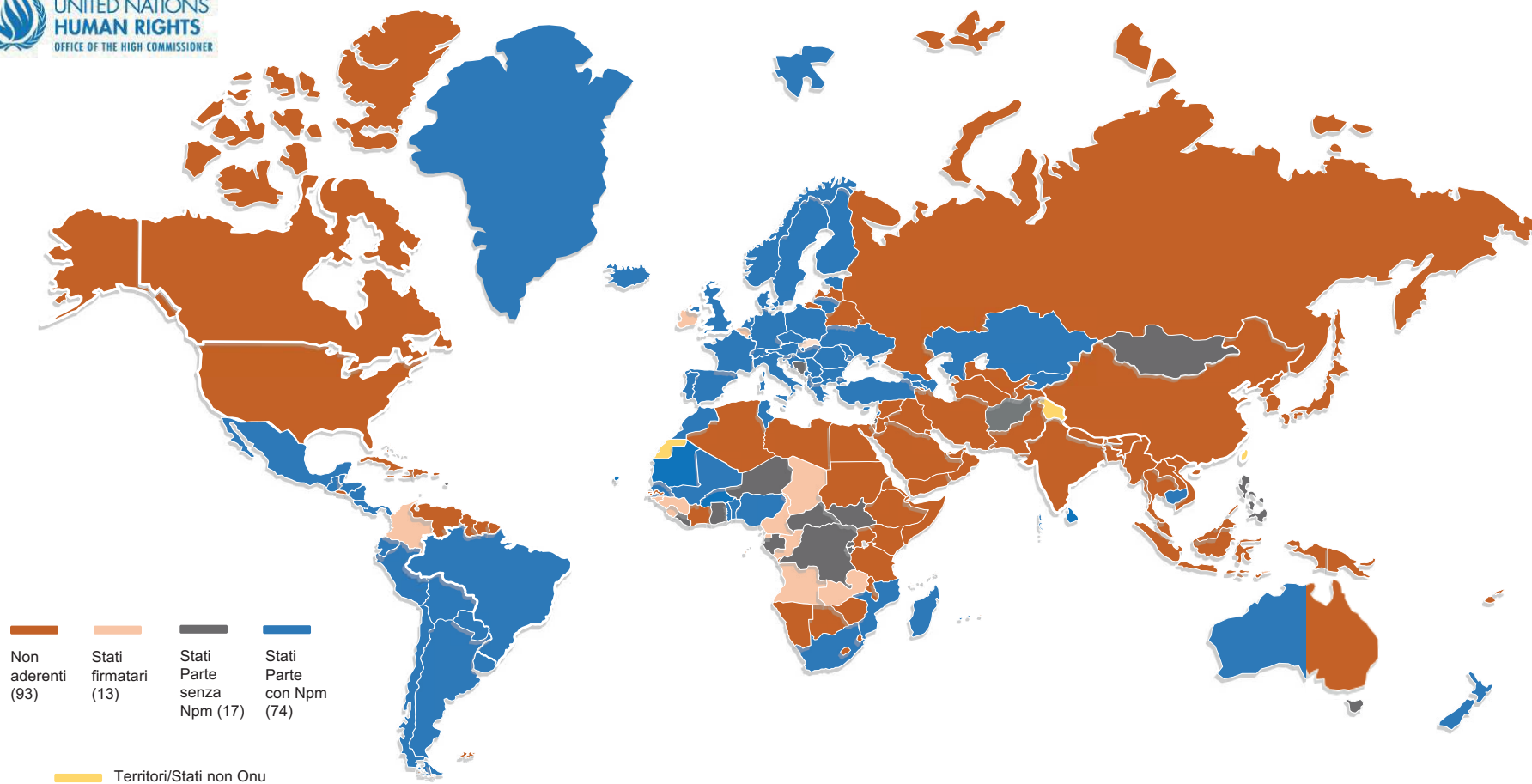


Non aderenti



Stati firmatari

Mappa 4.3 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat) e Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)



**Tabella 4.2 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat) e Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)**

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

\* Gli Stati Parte dell'Opcat che hanno designato il proprio Npm. Fonte: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Dati aggiornati al 2 marzo 2021.

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.

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.



Stati parte

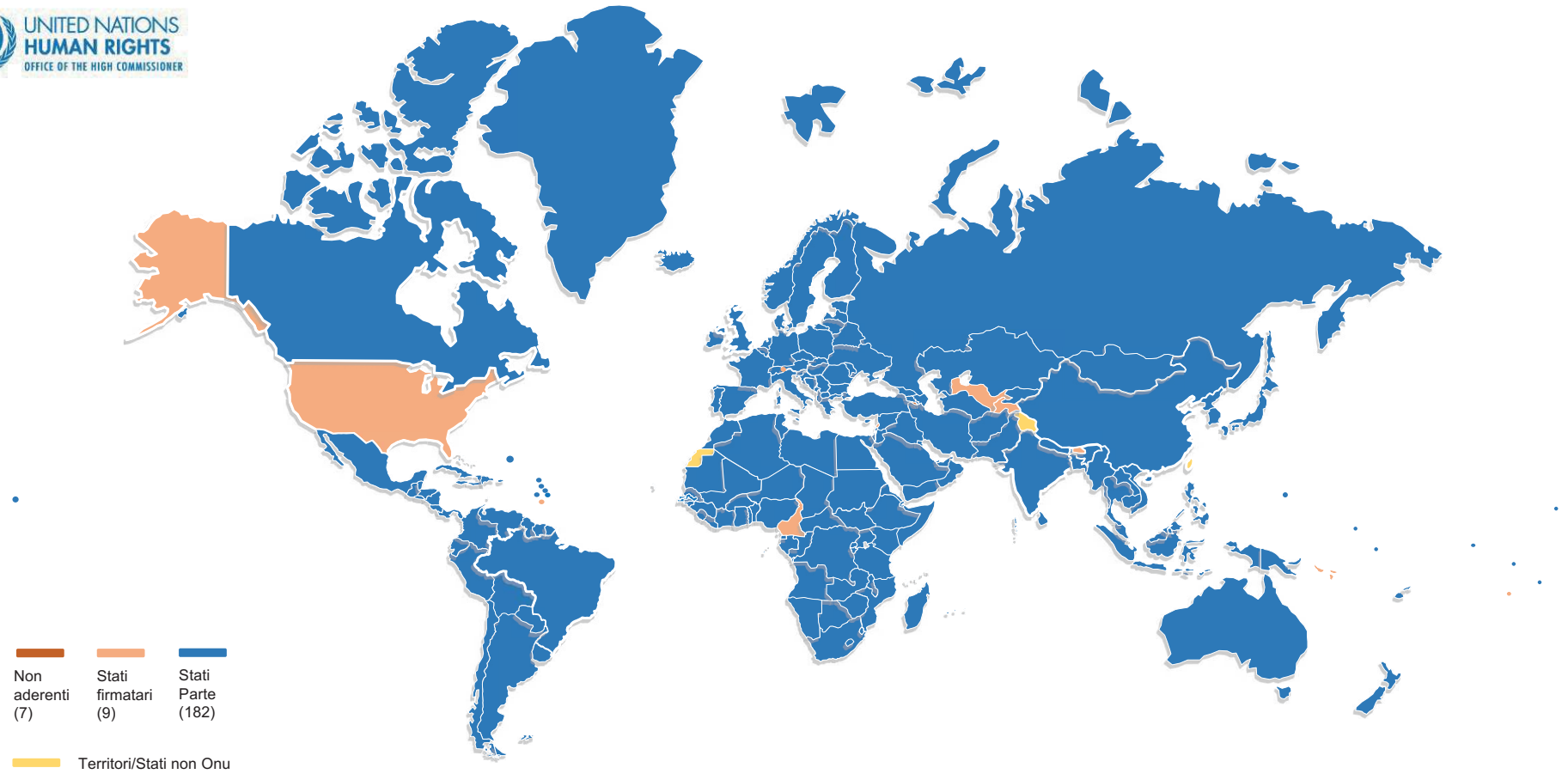


Npm designati



Stati firmatari

Mappa 4.4 - Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd)



**Tabella 4.3 - Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd)**

Stati Parte*					Firmatari
Afghanistan	Costa Rica	Iran	Namibia	Sierra Leone	Bhutan
Albania	Costa d'Avorio	Iraq	Nauru	Siria	Camerun
Algeria	Croazia	Irlanda	Nepal	Singapore	Isole Solomon
Andorra	Cuba	Isole Comore	Nuova Zelanda	Slovacchia	Libano
Angola	Danimarca	Isole Cook	Nicaragua	Slovenia	Stati Uniti d'America
Antigua e Barbuda	Dominica	Isole Marshall	Niger	Somalia	Tagikistan
Argentina	Ecuador	Israele	Nigeria	Spagna	Tonga
Arabia Saudita	Egitto	Italia	Norvegia	Sri Lanka	Uzbekistan
Armenia	El Salvador	Kazakistan	Oman	Stato della Palestina	Liechtenstein
Australia	Emirati Arabi Uniti	Kenya	Paesi Bassi	Sudafrica	
Austria	Estonia	Kiribati	Pakistan	Sudan	
Azerbaigian	Eswatini	Kirghizistan	Palau	Suriname	
Bahamas	Etiopia	Kuwait	Panama	Svezia	
Bahreïn	Figi	Laos	Papua Nuova Guinea	Svizzera	
Bangladesh	Filippine	Lettonia	Paraguay	Tagikistan	
Belgio	Finlandia	Lesoto	Perù	Tailandia	
Belize	Francia	Liberia	Polonia	Tanzania	
Benin	Gabon	Libia	Portogallo	Togo	
Bielorussia	Gambia	Lituania	Qatar	Trinidad e Tobago	
Bolivia	Georgia	Lussemburgo	R.Unito e Irlanda del Nord	Tunisia	
Bosnia ed Erzegovina	Germania	Macedonia del Nord	Repubblica Ceca	Turchia	
Brasile	Ghana	Madagascar	Repubblica Centrafricana	Turkmenistan	
Brunei Darussalam	Gibuti	Malawi	R.Democratica del Congo	Tuvalu	
Bulgaria	Giappone	Maldivi	Repubblica di Moldavia	Ucraina	
Burkina Faso	Giordania	Malesia	Repubblica Dominicana	Uganda	
Burundi	Grecia	Mali	Romania	Ungheria	
Cambogia	Grenada	Malta	Ruanda	Unione Europea	
Capo Verde	Guatemala	Marocco	Russia	Uruguay	
Canada	Guinea	Mauritania	San Kitts e Nevis	Vanuatu	
Ciad	Guinea-Bissau	Mauritius	San Marino	Venezuela	
Cile	Guinea Equatoriale	Messico	Santa Lucia	Vietnam	
Cina	Guyana	Micronesia	San Vincenzo e Grenadine	Yemen	
Cipro	Haiti	Monaco	Samoa	Zambia	
Colombia	Honduras	Mongolia	São Tomé e Príncipe	Zimbabwe	
Congo	Islanda	Montenegro	Senegal		
Corea del Nord	India	Mozambico	Serbia		
Corea del Sud	Indonesia	Myanmar	Seychelles		

\*Stati membri delle Nazioni unite che hanno ratificato la Convenzione. Fonte: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Dati aggiornati al 3 marzo 2021.

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.



Stati parte

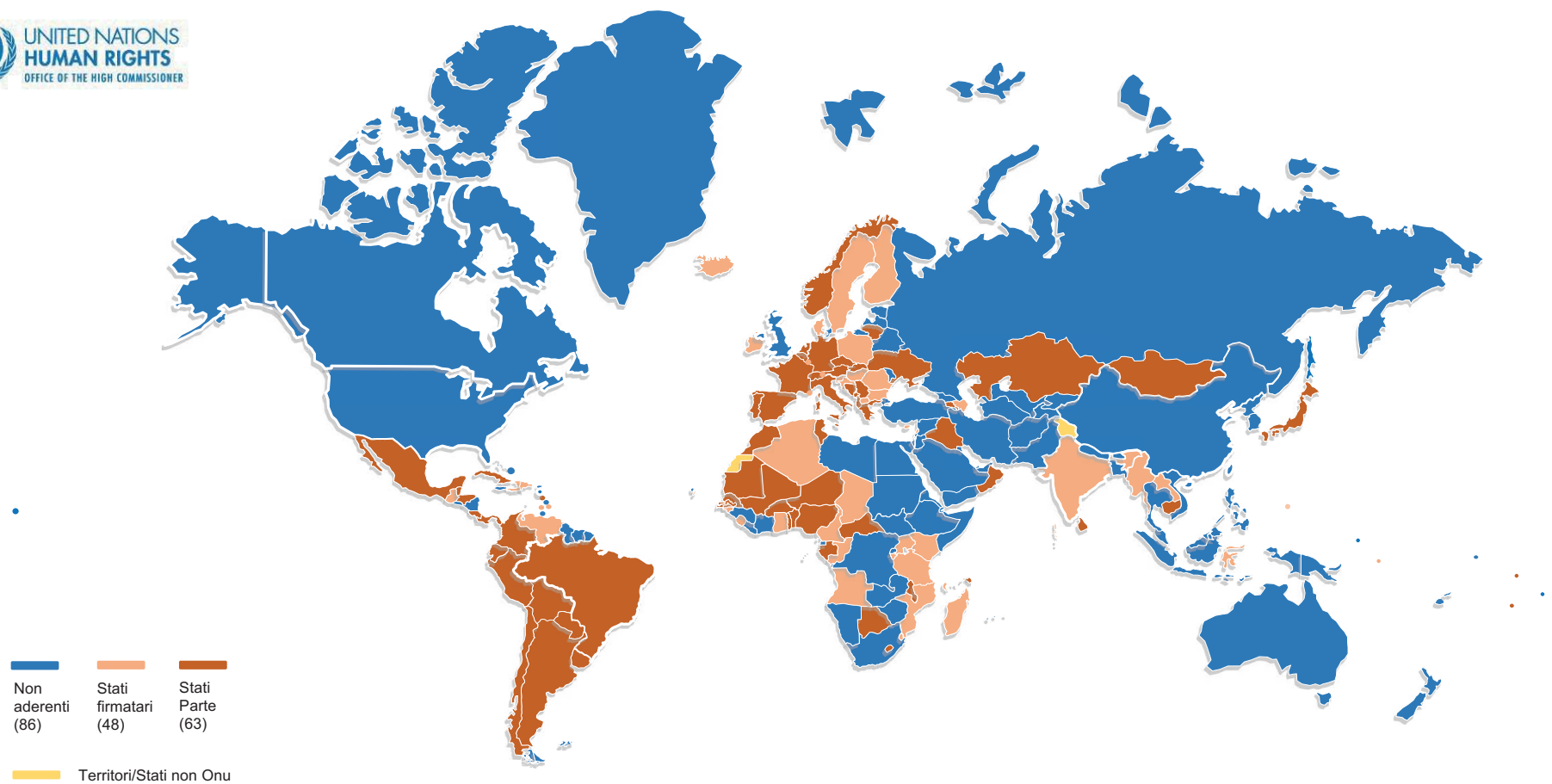


Firmatari



Non aderenti

Mappa 4.5 - Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (Ced)





**Tabella 4.4 - Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (Ced)**

Stati Parte*			Firmatari	
Albania	Grecia	Repubblica Ceca	Algeria	Kenya
Argentina	Honduras	Repubblica Centrafricana	Angola	Laos
Armenia	Iraq	Samoa	Azerbaijan	Libano
Austria	Italia	Senegal	Bulgaria	Liechtenstein
Belgio	Kazakistan	Serbia	Burundi	Lussemburgo
Belize	Lesoto	Seychelles	Camerun	Macedonia del Nord
Benin	Lituania	Slovacchia	Capo Verde	Madagascar
Bolivia	Malawi	Spagna	Ciad	Maldiva
Bosnia ed Erzegovina	Mali	Sri Lanka	Cipro	Monaco
Brasile	Malta	Svizzera	Congo	Mozambico
Burkina Faso	Marocco	Togo	Croazia	Palau
Cambogia	Mauritania	Tunisia	Danimarca	Polonia
Cile	Messico	Ucraina	eSwatini	Repubblica di Moldavia
Colombia	Mongolia	Uruguay	Finlandia	Repubblica Dominicana
Costa Rica	Montenegro	Zambia	Ghana	Romania
Cuba	Niger		Grenada	San Vincenzo e Grenadine
Dominica	Nigeria		Guatemala	Sierra Leone
Ecuador	Norvegia		Guinea-Bissau	Slovenia
Figi	Oman		Haiti	Svezia
Francia	Paesi Bassi		India	Tailandia
Gabon	Panama		Indonesia	Tanzania
Gambia	Paraguay		Irlanda	Uganda
Germania	Perù		Islanda	Vanuatu
Giappone	Portogallo		Isole Comore	Venezuela

\*Stati membri delle Nazioni unite che hanno ratificato la Convenzione. Fonte: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Dati aggiornati al 3 marzo 2021.

Adottata dall'Assemblea generale il 20 dicembre 2006.  
Entrata in vigore il 23 dicembre 2010.  
L'Italia ratifica la Convenzione il 3 luglio 2007.

63

Stati parte

48

Firmatari

86

Non aderenti

Tabella 5.1 - La rete dei Garanti locali

Regione	Categoria	Città	Garante	
Abruzzo	Garante Regionale		Gianmarco	Cifaldi
Calabria	Garante Regionale		Agostino	Siviglia
Calabria	Garante Comunale	Crotone	Federico	Ferraro
Calabria	Garante Metropolitan	Reggio Calabria	Paolo	Praticò
Calabria	Garante Comunale	Reggio Calabria	Giovanna Francesca	Russo
Campania	Garante Regionale		Samuele	Ciambriello
Campania	Garante Provinciale	Caserta	Emanuela	Belcuore
Campania	Garante Provinciale	Avellino	Carlo	Mele
Campania	Garante Metropolitan	Napoli	Pietro	Ioia
Emilia Romagna	Garante Regionale		Marcello	Marighelli
Emilia Romagna	Garante Comunale	Ferrara	Francesco	Cacciola
Emilia Romagna	Garante Comunale	Piacenza	Antonello	Faimali
Emilia Romagna	Garante Comunale	Parma	Roberto	Cavaliere
Emilia Romagna	Garante Comunale	Bologna	Antonio	Ianniello
Friuli Venezia Giulia	Garante Regionale		Paolo	Pittaro
Friuli Venezia Giulia	Garante Comunale	Trieste	Elisabetta	Burla
Friuli Venezia Giulia	Garante Comunale	Udine	Franco	Corleone
Lazio	Garante Regionale	Lazio	Stefano	Anastasia
Lazio	Garante Metropolitan	Roma	Gabriella	Stramaccioni
Lombardia	Garante Regionale		Carlo	Lio*
Lombardia	Garante Provinciale	Cremona	Ornella	Bellezza
Lombardia	Garante Provinciale	Pavia	Laura	Cesaris
Lombardia	Garante Comunale	Lecco	Marco	Bellotto
Lombardia	Garante Comunale	Sondrio	Francesco	Racchetti
Lombardia	Garante Comunale	Milano	Franco	Maisto
Lombardia	Garante Comunale	Brescia	Luisa	Ravagnani
Lombardia	Garante Comunale	Busto Arsizio	Matteo Luigi	Tosi
Lombardia	Garante Comunale	Bergamo	Valentina	Lanfranchi
Marche	Garante Regionale		Giancarlo	Giulianelli
Molise	Garante Regionale		Leontina	Lanciano
Piemonte	Garante Regionale		Bruno	Mellano
Piemonte	Garante Comunale	Alba	Alessandro	Prandi
Piemonte	Garante Comunale	Alessandria	Alice	Bonivardo
Piemonte	Garante Comunale	Asti	Paola	Ferlauto
Piemonte	Garante Comunale	Cuneo	Mario	Tretola
Piemonte	Garante Comunale	Fossano	Michela	Revelli
Piemonte	Garante Comunale	Vercelli	Manuela	Leporati
Piemonte	Garante Comunale	Novara	Dino	Campiotti
Piemonte	Garante Comunale	Saluzzo	Paolo	Allemano
Piemonte	Garante Comunale	Ivrea	Paola	Perinetta
Piemonte	Garante Comunale	Verbania	Silvia	Magistrini
Piemonte	Garante Comunale	Biella	Sonia	Caronni
Piemonte	Garante Comunale	Torino	Monica Cristina	Gallo
Puglia	Garante Regionale		Piero	Rossi
Puglia	Garante Provinciale	Brindisi	Fernando	Benigno
Puglia	Garante Comunale	Trani	Elisabetta	de Robertis
Puglia	Garante Comunale	Lecce	Maria	Mancarella
Puglia	Garante Comunale	San Severo	Maria Rosa	Lacerenza

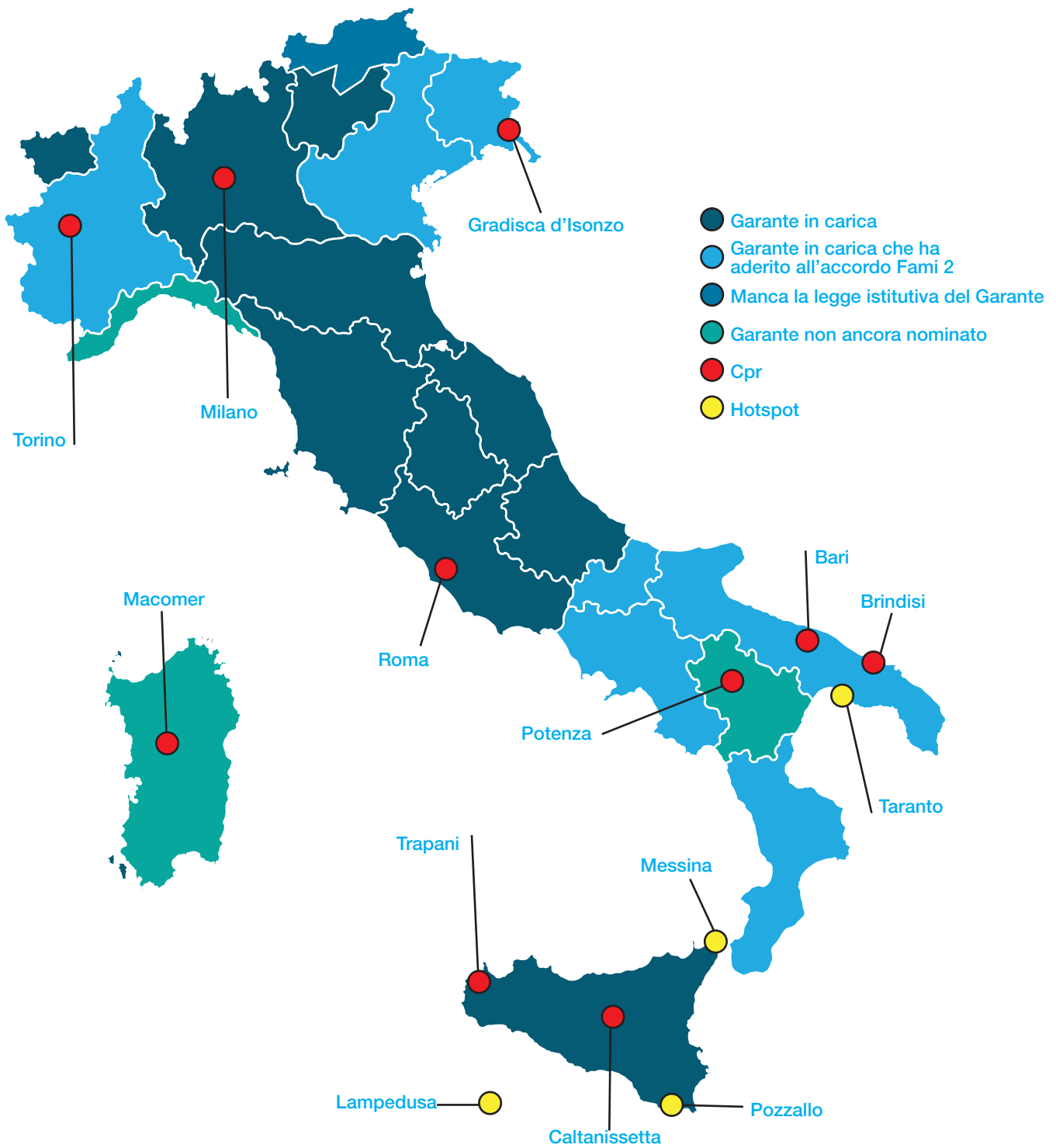
\*segue

Regione	Categoria	Città	Garante	
Sardegna	Garante Comunale	Oristano	Paolo	Mocci
Sardegna	Garante Comunale	Sassari	Giuseppe Antonio	Unida
Sardegna	Garante Comunale	Nuoro	Giovanna	Serra
Sicilia	Garante Regionale	Sicilia	Giovanni	Fiandaca
Sicilia	Garante Comunale	Siracusa	Giovanni	Villari
Toscana	Garante Regionale		Giuseppe	Fanfani
Toscana	Garante Comunale	Siena	Cecilia	Collini
Toscana	Garante Comunale	San Gimignano	Sofia	Ciuffoletti
Toscana	Garante Comunale	Firenze	Eros	Cruccolini
Toscana	Garante Comunale	Pisa	Alberto	Marchesi
Toscana	Garante Comunale	Livorno	Marco	Solimano
Toscana	Garante Comunale	Prato	Ione	Toccafondi
Toscana	Garante Comunale	Porto Azzurro	Tommaso	Vezzosi
Toscana	Garante Comunale	Lucca	Alessandra	Severi
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	Veneto	Mirella	Gallinaro
Veneto	Garante Comunale	Belluno	Maria	Losito
Veneto	Garante Comunale	Padova	Antonio	Bincoletto
Veneto	Garante Comunale	Venezia	Sergio	Steffenoni
Veneto	Garante Comunale	Verona	Margherita	Forestan
Veneto	Garante Comunale	Rovigo	Guido	Pietropoli
Veneto	Garante Comunale	Vicenza	Mirko	Maule

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

\*In data 3 maggio 2021 è stata pubblicata la sentenza numero 03465/2021REG.PROV.COLL. (04672/2019REG.RIC) che ha accolto un ricorso avverso l'elezione del Garante regionale della Lombardia avvenuta in data 3.5.2017. Poiché la relazione si riferisce alle attività svolte precedentemente, la tabella dei Garanti locali e i relativi contributi sono quelli pubblicati indipendentemente dalle azioni che gli organi amministrativi effettueranno a seguito di tale sentenza.

Mappa 5.1 - Garanti regionali e delle province autonome - Rete Fami2



**Tabella 5.2 - Attività svolte con i Garanti territoriali 2020-2021**

Descrizione	Ente promotore	Sede
Riunione di coordinamento con i Garanti regionali e il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Bernardo Petralia	Garante nazionale	Roma
Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà con focus sull'emergenza sanitaria	Garante regionale della Campania	Napoli
Riunione di coordinamento con i Garanti territoriali sulle proposte emendamenti decreto legge n.137 del 28 ottobre 2020	Garante nazionale	Online
Incontro con il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Parma	Garante nazionale	Parma
Incontro con la Garante comunale di Gradisca d'Isonzo	Garante nazionale	Gradisca d'Isonzo (GO)
Incontro con il Garante regionale dei diritti della persona della Regione Friuli Venezia-Giulia	Garante nazionale	Gradisca d'Isonzo (GO)
Incontro con il Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Valle d'Aosta	Garante nazionale	Aosta
Garante dei diritti delle persone private della libertà del comune di Lecco	Garante nazionale	Lecco
Incontro con il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale dell'Emilia-Romagna e con il Garante per i diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Bologna	Garante nazionale	Bologna
Incontro con il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale del Piemonte e con i Garanti comunali della Regione	Garante nazionale	Torino
Incontro con il Difensore civico della Regione Lombardia e il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della Città metropolitana di Milano	Garante nazionale	Milano
Incontro con i Garanti territoriali sul secondo progetto europeo del Garante nazionale "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" (Fami 2)	Garante nazionale	Online
Incontro con il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della città di Trani	Garante nazionale	Bari
Incontro con il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Puglia	Garante nazionale	Bari
Incontro con il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della città di Lecce	Garante nazionale	Lecce

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



### 56. Dai Garanti regionali

*Come ogni anno, il Garante nazionale ha chiesto ai Garanti regionali un contributo per la Relazione al Parlamento. Questi ultimi relazionano anch'essi ai rispettivi Organi consiliari sulle complessive attività svolte nell'anno. Per tale motivo, anziché pubblicare in questa Relazione un riassunto di tali Relazioni, si è concordato un contributo incentrato sulle attività operative svolte nell'area che interseca la privazione della libertà con la tutela della salute. In particolare, ogni Garante regionale ha predisposto un documento, realizzato in sinergia con i Garanti subregionali, sulle criticità esistenti sul territorio relativamente alle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), alle Comunità, ai Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc), alle Social care homes nonché, in generale, alla consistenza di tali strutture.*

*Tuttavia, alcuni Garanti regionali non hanno di fatto esteso il loro mandato a tutti i luoghi privativi della libertà. Di qui la mancanza, per quest'anno, dei contributi di alcune delle Istituzioni di garanzia regionali.*

*Quelli che seguono sono i contributi pervenuti dai Garanti regionali.*



Le principali attività svolte dal Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Abruzzo nell'anno 2020–2021;

*Protocollo di intesa sottoscritto il 17 gennaio 2020*, presso l'Università di Chieti, tra il Garante regionale dei detenuti, il Rettore della d'Annunzio e il direttore della Casa circondariale di Chieti. Il protocollo favorisce e rafforza un rapporto istituzionale diretto a garantire la soddisfazione delle persone ristrette valutando anche le risposte comportamentali di detenuti sottoposti a un determinato stimolo. Tale argomento di ricerca, altamente innovativo, consente di valutare i comportamenti e le condizioni dei ristretti e aiuta a promuovere azioni utili e dirette tese a migliorare lo stato di permanenza dei detenuti e detenute all'interno del carcere.

*Donazione del Consiglio regionale di computer al carcere di Teramo e Chieti* per favorire il collegamento via *Skype* con i familiari dei detenuti e detenute. Tale azione ha favorito di migliorare l'organizzazione sotto il profilo qualitativo garantendo l'adozione delle moderne tecniche per favorire la comunicazione tra i detenuti, le famiglie e i loro avvocati rendendola facile e diretta. Con tale obiettivo il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale ha saputo anticipare il dettato normativo e nel contempo sperimentare una fase nuova superando i vecchi protocolli.

Nella *Casa circondariale di Teramo* sono state attivate le procedure per lo svolgimento degli esami e dei colloqui con i docenti, in modalità online, per gli studenti del Polo universitario della Casa circondariale di Teramo mediante piattaforma *Skype* in piena collaborazione della Direzione della Casa circondariale e dell'Università degli studi di Teramo. L'idea di favorire tale processo è tesa a garantire i destinatari di tale azione per favorire coloro che ravvisano l'esigenza di concludere gli studi universitari. L'utilizzo dei nuovi strumenti di comunicazione rafforza e caratterizza un nuovo modello gestionale e organizzativo diretto a favorire un miglioramento continuo.

*Istituzione Numero Verde 800938080 "Servizio Familiari Detenuti"* attivo dal lunedì al venerdì dalle ore 9.00 alle ore 18.00. L'idea di caratterizzare l'attenzione su tale obiettivo è dettata dall'esigenza di dare risposta a tutto il mondo legato al disagio e alle conseguenze della detenzione. Le attività svolte sono dirette a dare soddisfazione ai destinatari di tale azione. Il servizio e l'assistenza alle persone sottoposte a misure restrittive, attraverso un canale di comunicazione diretta, ottimizza il sistema qualitativo ed esalta la modernizzazione della qualità organizzativa. Tale progetto riuscirà a promuovere una nuova sperimentazione utile a evidenziare la capacità di ascolto con l'immediatezza della risposta. Questo progetto rafforza un rapporto istituzionale vicino e dinamico.

*Consegna Safegate Pro Tech al Carcere di Teramo e di Vasto* per garantire la sanificazione ultrarapida e l'igienizzazione completa alle persone in 15/30". L'acquisto di questa apparecchiatura, grazie al Consiglio regionale d'Abruzzo e al *Rotary Club* di Teramo, consente di dare una risposta diretta e immediata al periodo di pandemia utilizzando strumenti innovativi e sperimentali capaci di affrontare l'emergenza Covid-19 all'interno degli istituti di pena. Il Garante delle per-



sono sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale ha inteso realizzare l'obiettivo dei livelli ottimali di convivenza per offrire alle persone detenute la sicurezza e la tutela dei livelli essenziali di assistenza sanitaria. Il perseguimento di tale obiettivo è stato indirizzato a dare la più ampia soddisfazione e la massima tutela ai destinatari.

Presentazione della *proposta di legge regionale*, nelle circostanze eccezionali determinate dall'epidemia da Covid-19, in attuazione dei principi della Costituzione e dello Statuto regionale, per promuovere la reintegrazione sociale e l'inserimento nel mondo del lavoro delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Per le finalità di cui sopra, i giovani detenuti negli istituti penitenziari abruzzesi che scelgono di iscriversi agli Atenei della Regione Abruzzo sono esonerati dal pagamento della tassa a decorrere dall'anno accademico 2021-2022.

Grazie alla grande sensibilità e attenzione di alcuni imprenditori *abruzzesi sono stati donati*, negli otto istituti di pena della nostra regione, beni alimentari e giochi per i bambini, figli dei detenuti.

*Intesa con l'Assessorato alla sanità e le Asl della Regione Abruzzo* per condurre la campagna vaccinazioni per il personale amministrativo, per la polizia penitenziaria e per i detenuti nei singoli istituti. Tale intesa ha determinato degli ottimi risultati al punto che in due carceri sono state completate le vaccinazioni tranne per coloro che si sono rifiutati e per gli altri istituti si definiranno entro la fine del corrente mese.

D'intesa con l'Assessorato alle politiche agricole, in occasione delle festività natalizie, sono stati donati gli alberi di Natale a ogni istituto di pena.

*Detenuti di alcuni penitenziari abruzzesi* hanno partecipato, quale giuria popolare, al premio nazionale Benedetto Croce.

Il Garante si è reso promotore per favorire *l'iscrizione dei ristretti nelle scuole superiori e nelle università*.

*Il Garante si è recato numerose volte negli istituti di pena* e quotidianamente ha tenuto dei colloqui con i detenuti utilizzando le piattaforme informatiche.

<https://www.consiglio.regione.abruzzo.it/contenuti/garante-delle-persone-sottoposte-misure-restrittive-della-libertà-personale-0>





## Calabria

Agostino Siviglia

Nel focalizzare l'attenzione sull'attività funzionale svolta nell'ultimo anno relativamente all'Area della salute, della privazione della libertà per migranti e della detenzione da parte delle Forze di Polizia, nonché delle Comunità penali presenti sul territorio, va da sé che gran parte degli sforzi operativi dello scrivente Garante regionale siano stati *fagocitati* dall'emergenza sanitaria scatenata dalla pandemia di Covid-19.

Nonostante le note difficoltà afferenti alla sanità in Calabria, commissariata da oltre due lustri, sia nei dodici istituti penitenziari calabresi sia nella Rems di Santa Sofia D'Epiro, come del resto negli altri luoghi di privazione della libertà, non si sono, tuttavia, registrate significative problematiche sanitarie.

Per vero, nei diversi luoghi di privazione della libertà personale presenti sul territorio calabrese, la diffusione del Covid-19 è stata, per tutto il 2020, sostanzialmente inesistente, a eccezioni di sparuti casi, per lo più asintomatici. Nel mese di marzo 2021, per converso, un preoccupante focolaio epidemico è scoppiato nell'istituto penitenziario di Catanzaro-Siano, eppure la situazione, costantemente monitorata dallo scrivente Garante, al momento in cui si scrive, permane sotto controllo. Ciò, evidentemente, ha contribuito a imprimere un'accelerazione rispetto alla vaccinazione della popolazione detenuta, formalmente richiesta e raccomandata dal sottoscritto alle competenti autorità regionali, già, dal mese di febbraio 2021 ed effettivamente iniziata in data 26 marzo 2021 proprio presso l'istituto di Catanzaro-Siano, cui è seguito l'istituto di Crotone, nel mentre anche gli altri Istituti penitenziari calabresi si sono organizzati per procedervi, parallelamente alla vaccinazione del personale operante in carcere, avviata nei primi giorni dello stesso marzo 2021.

Nella Rems di Santa Sofia d'Epiro, gestita dalla cooperativa sociale "Il Delfino" di Cosenza, di cui lo scrivente Garante ha potuto apprezzarne l'attività terapeutica, in specie, durante la visita istituzionale dell'ottobre 2020, tutto il personale è stato vaccinato, mentre si è in attesa della vaccinazione dei pazienti. L'altra Rems di Girifalco (CZ), i cui lavori di ristrutturazione risultano sostanzialmente ultimati, non ha ancora avviato la propria attività funzionale, dovendosi predisporre le necessarie procedure a evidenza pubblica per l'acquisto degli arredi e delle attrezzature, oltre a perfezionare il procedimento di autorizzazione e accreditamento regionale, nonché definire la forma di gestione della struttura stessa (pubblica e/o privata) e, quindi, procedere all'assunzione del personale. A tal fine, lo scrivente Garante, oltre a essersi recato in visita istituzionale sul cantiere per verificarne lo stato di avanzamento dei lavori, è intervenuto formalmente con apposite raccomandazioni rivolte ai competenti organi regionali, al fine di velocizzarne le procedure per l'avvio dell'attività funzionale.

Si segnalano, inoltre, l'intervento decisivo di questo Garante presso l'Asp competente per l'assunzione di sei infermieri nell'area sanitaria del carcere di Reggio Calabria-Arghillà, che dal 1° giugno 2020 assicura, nonostante l'apertura risalga al 2013, la copertura infermieristica H24, nonché le



## Mappe

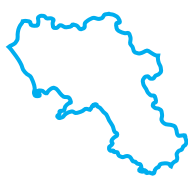
raccomandazioni formulate in ordine alla costituzione dell'Osservatorio regionale permanente per la Sanità penitenziaria, la cui attività è stata effettivamente avviata il 10 giugno 2020.

Inoltre, il monitoraggio dello scrivente Garante ha incluso il *Cara-Regional Hub* di Isola Capo Rizzuto (KR) che, a seguito della rinnovata gestione, non presenta particolari criticità nell'area salute, seppur si segnala la presenza di diversi nuclei familiari con minori al seguito.

Per quel che concerne, invece, le celle di ricovero per motivi sanitari, in particolare, presso il Presidio Ospedaliero "San Giovanni di Dio" (KR), il Garante comunale di Crotona, recatosi in visita ispettiva, riferisce che le stesse risultano in pessime condizioni strutturali, sia dal punto di vista della sicurezza che sanitario, ragion per cui tali criticità sono state immediatamente segnalate alle competenti autorità dallo stesso Garante comunale.

Infine, si segnala la costante sinergia con la Garante comunale di Reggio Calabria, specie, per interventi nell'area della salute che, da ultimo, a seguito dell'azione congiunta dello scrivente Garante regionale e della stessa Garante comunale, ha consentito il ricovero di una persona detenuta di origine nigeriana, affetta da Hiv, con diagnosi terminale, presso l'*Hospice* di Reggio Calabria.

<http://www.consiglioregionale.calabria.it/portale/Istituzione/GaranteDetenuti/GaranteDetenuti>



## Campania

Samuele Ciambriello

Le limitazioni e la forte riduzione dei contatti in presenza a seguito dall'emergenza Covid-19 in Campania hanno richiesto un intervento di riorganizzazione delle attività del mio Ufficio. Nel periodo di tempo compreso tra gennaio e dicembre dell'anno 2020, sono stati effettuati complessivamente 1.292 colloqui, numero di poco inferiore a quello svolto nell'anno precedente. Sul versante delle attività sono pervenute 1.252 richieste di intervento, delle quali, 720 giunte attraverso la segnalazione della Direzione degli istituti di pena, 453 tramite lettere dai detenuti, 42 attraverso email dai familiari e 37 email da parte di avvocati, e dal terzo settore. Nel rispetto delle norme anti Covid-19, ho ricevuto in sede 210 persone. I casi affrontati riguardano questioni sanitarie, rapporti con l'area educativa, supporto a richieste di trasferimento, informazioni rispetto al proprio *status* legale, contatti con gli uffici di Sorveglianza, accesso ai servizi anagrafici e sociali e richieste di intervento nella vita quotidiana del carcere. Non mancano denunce di abusi e maltrattamenti, ove circostanziate, segnalate alla Procura della Repubblica. Sono stati realizzati in collaborazione con l'*Osservatorio regionale sulla vita detentiva* gli opuscoli tematici: *Covid e Carcere in Campania* e *Quaderni di ricerca*, sui temi dell'affettività, suicidi e minori.

In coordinamento con i Garanti territoriali, della provincia di Avellino e di Caserta e della città



di Napoli, sono stati realizzati periodici momenti di incontro e di attività congiunte, come quello dell'appello ai Procuratori della Repubblica dei vari Tribunali provinciali e alla Magistratura di sorveglianza circa l'emergenza sanitaria negli istituti penitenziari.

Riguardo alla situazione della popolazione detenuta in Campania, al 28 febbraio 2021, nei 15 istituti penitenziari per maggiorenni e nell'istituto penitenziario militare di Santa Maria Capua Vetere, ci sono 6.570 detenuti, di cui 149 semiliberi, a fronte di una capienza regolamentare di 6.156, una riduzione di 1.132 ristretti rispetto allo stesso periodo del 2019. Nel corso dell'anno in ogni Istituto penitenziario sono stati sostenuti da questo ufficio progetti destinati ai ristretti, realizzati dalle associazioni e cooperative iscritte alla *Shortlist* di collaborazione con l'ufficio del Garante.

Di particolare rilievo: negli Istituti di Poggioreale, Secondigliano e Fuorni, è stato attivato uno sportello informativo/orientativo condotto da mediatori culturali e linguistici a cui hanno aderito complessivamente 167 detenuti stranieri; e il progetto promosso nell'Istituto Penitenziario Militare di Santa Maria Capua Vetere (CE) sullo sport, esempio di carcere dalle dimensioni "umane".

La realizzazione del progetto di Cassa delle Ammende per l'accoglienza di detenuti, detenute madri con figli e giovani adulti dai 18 ai 25 anni senza fissa dimora, in data 20 marzo, 15 persone hanno trovato accoglienza e un futuro possibile presso le cooperative e associazioni *partner* dell'iniziativa. In fase di realizzazione il progetto di inclusione socio-lavorativo attraverso attività di formazione, destinato a 700 detenuti e internati con una pena residua inferiore ai 24 mesi e alle persone in carico all'Uiepe.

Per quanto attiene al primo semestre del 2020, la diffusione del contagio non ha raggiunto numeri importanti nell'ambito detentivo. Nel corso del secondo semestre invece, il crescente numero dei contagi ha comportato, in alcune realtà (Secondigliano, Poggioreale, Carinola) profonde riorganizzazioni e limitazioni. A marzo 2021 il numero delle vittime per Covid-19 sono: 5 detenuti, 6 agenti di polizia penitenziaria e un operatore sanitario. In accordo con quanto promosso dall'Osservatorio Permanente sulla Sanità penitenziaria, il mio ufficio ha sollecitato l'avvio e l'incremento della campagna vaccinale per operatori e personale penitenziario e detenuti nel mese di marzo 2021.

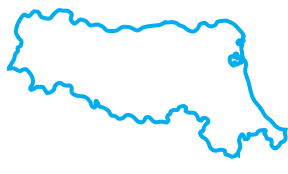
Il mandato da Garante prevede l'approfondimento delle altre forme di privazione della libertà. Per quanto riguarda il Trattamento Sanitario Obbligatorio (Tso), in collaborazione con l'Associazione "Psichiatria Democratica" è stata realizzata una pubblicazione nel gennaio 2021 dal titolo *Report: Trattamento Sanitario Obbligatorio e Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza* nella quale si evince la contrazione del 15% dell'offerta di posti letto nei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc) a seguito della pandemia. Sono stati realizzati incontri presso gli Spdc dell'Ospedale del Mare (Asl Napoli 1 Centro) e di Solofra (Asl Avellino); presso il Dipartimento di salute mentale della Asl Napoli 2 Nord; infine, presso il Tribunale di Avellino e Benevento per provvedere alle interviste dei Giudici tutelari che si occupano di validare il Tso e la creazione di un *database*. Nel mese di gennaio 2021 solo presso il presidio Spdc dell'Ospedale del Mare il numero dei ricoveri è stato di 68 persone: 4 ricoverati da dicembre, 18 in seguito a Tso, e 44 in seguito a Tsv.

Quanto alla situazione delle Rems sono state effettuate visite presso la struttura di Calvi Risorta (CE) e quella di San Nicola Baronia (AV), entrambe pienamente occupate nei 20 posti dispo-



nibili, a cui sono state donate attrezzature per la realizzazione di attività ludico sportive. La capienza delle strutture non permette di soddisfare le necessità di coloro che si trovano presso gli istituti penitenziari o presso le loro abitazioni (a gennaio del 2021 risultano in lista di attesa 79 persone, di cui 18 negli istituti penitenziari), e i diffusi ritardi nelle decisioni della magistratura di sorveglianza non consentono la celere accoglienza presso le diverse strutture presenti sul territorio, prolungando notevolmente l'assenza di adeguate cure verso chi soffre di gravi patologie psichiatriche

<http://www.cr.campania.it/garante-detenuti/>



## Emilia-Romagna

Marcello Marighelli

*Report attività Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna e collaborazione con i Garanti territoriali – Anno 2020*

Il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna è istituito dalla legge regionale 19 febbraio 2008 n.3, " Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della regione Emilia-Romagna", con il mandato di garantire i diritti delle persone presenti negli istituti penitenziari, negli Istituti penali per minori, nelle strutture sanitarie in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio, nei centri di prima accoglienza, nei centri di assistenza temporanea per stranieri e in altri luoghi di restrizione o limitazione della libertà personale.

Il Garante ha svolto la propria attività prevalentemente in ambito penale, in considerazione delle numerose segnalazioni pervenute dalle persone detenute, dai loro famigliari e avvocati e anche da associazioni. Le segnalazioni hanno riguardato prevalentemente la salute, i rischi di contagio da Covid-19 nelle carceri sovraffollate, le difficoltà di comunicazioni tra detenuti e famigliari in particolare dopo la rivolta nel carcere di Modena e il trasferimento di quasi tutti i detenuti.

I colloqui con le persone detenute si sono svolti prevalentemente come video-colloqui.

Il Garante ha promosso il progetto "Nonèmaitroppotardi" del Cpia di Bologna per la trasmissione sulla rete TV regionale delle lezioni dei corsi scolastici in carcere e ha sostenuto, in collaborazione con il Garante del Comune di Bologna il progetto "Liberi dentro–Eduradio" realizzato in collaborazione con il volontariato e il Centro per l'istruzione degli adulti, per dare continuità alle attività culturali e rieducative all'interno delle C.c. di Bologna.



Sono state visitate le camere di sicurezza della Polizia di Stato di Piacenza.

Sono state acquisite informazioni sulle condizioni di vita degli ospiti del Centro di Accoglienza "Hub Mattei" di Bologna per cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale.

È stato visitato il Reparto di diagnosi e cure psichiatriche dell'Ospedale di San Giovanni in Persiceto.

Il Garante è intervenuto sul caso di una giovane donna detenuta e in stato di gravidanza e ha preso iniziative congiunte con la Garante regionale per l'infanzia per sollecitare la realizzazione in regione di una Casa-Famiglia protetta per madri detenute con figli minori.

La maggiore criticità dell'anno è stata la rivolta scoppiata nella Casa circondariale di Modena, il decesso di persone detenute, le distruzioni a causa degli incendi appiccati nella struttura. Il Garante ha visitato la struttura il giorno 11 marzo, e constatate le condizioni di invivibilità degli ambienti è intervenuto per il rapido completamento dell'evacuazione dei detenuti rimasti.

L'Ufficio del Garante ha mantenuto anche nel 2020 l'attività di formazione per un numero complessivo di oltre 100 partecipanti tra operatori degli istituti penitenziari e dell'esecuzione penale esterna, volontari e operatori dei servizi degli enti locali, organizzando diversi *webinar*.

L'anno 2020 è stato caratterizzato dalla collaborazione tra i Garanti comunali e il Garante regionale, molteplici iniziative congiunte nei primi mesi della pandemia sia per la prevenzione e controllo dei contagi tra il personale delle carceri e tra le persone detenute, sia per il potenziamento dei colloqui dei detenuti con i loro famigliari.

Specifiche attività svolte dai Garanti Comunali:

#### *Piacenza (Garante comunale, Antonello Faimali)*

Il Garante Comunale è stato presente, ha seguito da vicino diverse situazioni, i rapporti tra Direzione e Servizio Sanitario, le segnalazioni dei detenuti sui tempi di risposta della Magistratura di sorveglianza, ha informato il Garante regionale delle più importanti problematiche e ha gestito diverse situazioni rappresentate dalle persone detenute. Nei primi mesi dell'emergenza Covid il Garante ha agevolato la distribuzione di prodotti per detenuti da parte della Caritas. In un primo momento i materiali sono stati lasciati al cancello e distribuiti da operatori interni, successivamente è stato possibile effettuare la distribuzione direttamente ai detenuti. Il progetto è stato realizzato in collaborazione con il Garante di Parma.

Inoltre, per i detenuti più poveri, il Garante ha partecipato all'avvio della campagna di raccolta fondi per l'acquisto di prodotti per l'igiene personale, la sanificazione degli ambienti di vita, l'acquisto di tessere telefoniche per il mantenimento dei contatti con i famigliari.

#### *Parma (Garante comunale, Roberto Cavalieri)*

Nel corso del periodo considerato sono stati condotti assidue visite e controlli nei luoghi maggiormente critici dell'Istituto: sezioni di isolamento MS e AS, sezioni isolamento Covid-19, Sai, sezione paraplegici e minorati fisici.

Le visite hanno sempre volto a rilevare i periodi di permanenza in questi luoghi di detenzione, le condizioni detentive e l'accesso per i detenuti ai servizi sia sanitari che trattamentali. Sotto il profilo della tipologia dei detenuti le attenzioni sono ricadute sulle persone con problematiche psichiatriche, disabili, con gravi patologie e stranieri sprovvisti di adeguate competenze linguistiche.



## Mappe

Sino a quando la normativa lo ha permesso sono stati realizzati colloqui con i detenuti 41-*bis* azioni che sono proseguite con visite agli spazi detentivi se e quando si è ricevuta segnalazione di violazioni.

Rispetto all'impegno nel legame tra carcere e territorio questo si è realizzato attraverso un monitoraggio dell'offerta trattamentale realizzata con attori istituzionali e non della città, il controllo dell'efficacia degli strumenti normativi comunali e regionali sia sotto il profilo della adeguatezza dei finanziamenti che della qualità degli interventi realizzati.

Si è infine aperta una relazione con la locale Procura finalizzata a un reciproco riconoscimento nel ruolo della tutela dei diritti dei detenuti.

### *Bologna (Garante Comunale, Antonio Ianniello)*

Anche durante l'emergenza sanitaria si sono attivate connessioni con le Autorità e gli attori istituzionali che intervengono nell'ambito della privazione della libertà personale. Il locale carcere, fra il 9 marzo e il 10, è stato teatro di violenti disordini. Il 9 marzo il Garante si presentava ai cancelli del carcere, ma veniva inibito l'ingresso. Il giorno 10 si contattava la Direzione, ma veniva risposto che non era prevista la presenza di terzi. Il 30 marzo, previo concerto con la Direzione, s'inviava lettera alle persone detenute, fornendo il proprio cellulare per eventuali contatti. Resta critica la situazione dell'articolazione per la tutela della salute mentale nella sezione femminile, non configurandosi a pieno l'efficacia terapeutica dovuta al contesto detentivo e ai numeri esigui. Grave è la perplessità per la futura coesistenza nella stessa sezione di uno spazio detentivo per pazienti psichiatriche e di una (istituenda) sezione nido. Circa lo spazio detentivo presso l'Ospedale Sant' Orsola, non appare adeguato a lungodegenze, ma compatibile con situazioni con carattere d'urgenza. Nel *lockdown* cittadini segnalavano le fasi concitate di un arresto per cui si chiedeva un aggiornamento al Questore, con riguardo alle condizioni di salute della persona arrestata. Circa il Centro di giustizia minorile, si è inteso consolidare il rapporto di prossimità istituzionale con le strutture con visite periodiche. Per quanto riguarda la Rems, persiste il profilo di criticità della presenza della guardia armata (già stigmatizzato dal Cpt) per cui già si era scritto alla Questura di competenza.

### *Ferrara (Garanti Comunali, Stefania Carnevale, il cui mandato è scaduto ad aprile 2020 e il Francesco Cacciola che ha iniziato il suo a settembre 2020)*

Nel corso del mandato di Stefania Carnevale sono state numerose le visite in carcere fino a quando è stato possibile, l'ultima il 9 marzo 2020, giorno in cui si è vissuto una situazione di reale rischio di rivolte, scongiurato grazie a una grande azione di mediazione, in collaborazione con la Direzione e la Sanità, volta a assicurare e informare la popolazione detenuta relativamente alla situazione pandemica. La Garante ha realizzato altresì diverse azioni finalizzate a trovare collocazioni adeguate per le persone liberate anticipatamente, collaborando attivamente nella realizzazione del Progetto "Territori per il reinserimento-emergenza Covid-19".

Per contribuire all'incremento di postazioni *Skype* e dunque al mantenimento dei contatti delle persone ristrette con l'ambiente esterno, la Garante si è attivata per far sì che fosse donato dall'Università di Ferrara alla Casa circondariale del materiale informatico (due hard disk, uno schermo, casse). Francesco Cacciola, subentrato a fine settembre nell'incarico di Garante, ha avviato una serie di attività per il miglioramento delle condizioni di vita detentiva: dalla collaborazione con il Presidente delle farmacie comunali per la fornitura di prodotti per l'igiene e prodotti ottici, alla progettazione di una sala computer con dieci postazioni con l'obiettivo di realizzare dei corsi professionali e la realizzazione di laboratori di pittura.



## Friuli Venezia-Giulia

Paolo Pittaro

Nel corso del 2020, prima della fase emergenziale, il Garante regionale ha visitato le CC di Trieste, Udine, Pordenone e Tolmezzo (alcune più volte), incontrandone i rispettivi Direttori e alcuni detenuti che ne avevano fatto richiesta, oltre al Cpr di Gradisca d'Isonzo. Nel 2021 nuovamente la Cc di Trieste una volta.

<i>Ambiti di criticità riscontrati</i>	<i>N. segnalazioni</i>
Condizioni di salute	29
Inserimento lavorativo	3
Condizioni detentive	21
Supporto richiesta trasferimento carcere	2
Art. 41-bis	5
<i>Motu proprio</i>	1

*Principali problemi rilevati:* diffusione della pandemia all'interno delle carceri e del Cpr e limitazioni conseguenti all'attività formativa/lavorativa, isolamento precauzionale in carcere, concessione di benefici carcerari e degli arresti domiciliari per motivi legati all'emergenza sanitaria, inopportunità dei trasferimenti tra carceri per contenere la diffusione del virus, incompatibilità con la detenzione relativamente a detenuti con gravi problemi di carattere sanitario, difficoltà dei familiari nell'ottenere informazioni sullo stato di salute dei propri parenti-detenuti/internati-positivi, inserimento nel Cpr di uno straniero a rischio di espulsione invalido e seguito dal Sert, sovraffollamento, carenza di personale.

*Incontri con il Presidente ed i Magistrati di sorveglianza:* temi affrontati: condizioni delle carceri, dei detenuti e del personale, nonché situazioni specifiche di detenuti/internati.

*Attività di supporto e consulenza ai detenuti* relativa alle segnalazioni.

*Cassa delle Ammende.* Varie riunioni telematiche con la Cassa delle Ammende in sede nazionale, l'Assessorato regionale competente e i vari enti che intervengono sul campo in ordine ai progetti (riparazione e mediazione penale) così finanziati.

Monitoraggio Covid-19 nelle Cc regionali e nel Cpr, in piena collaborazione con il Garante nazionale.

*Rems.* Si propone di attivare e implementare il numero delle Rems, presenti in Fvg.

*Collaborazione coi Garanti PL di Trieste, Udine, Gradisca.* Le segnalazioni e le problematiche sono state di volta in volta affrontate di comune accordo, attuando le opportune sinergie.

*Sintesi degli interventi dei Garanti-subregionali*

Corbatto (Cpr):



## Mappe

### *Numeri:*

Tra il 1.1.2020 e il 31.12.2020 sono state trattenute 851 persone (da *hotspot* e percorso detentivo, di molte nazionalità)

### *Collaborazioni:*

Garante nazionale e regionale, Prefetto di Gorizia, Unhcr, terzo settore, realtà carceraria, etc.

### *Criticità del sistema Cpr e proposte:*

1. Ibridità della struttura
2. Vulnerabilità sanitarie
3. Assenza di una carta dei diritti

<http://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/pagine/garante-diritti-persona/>



Lazio  
Stefano Anastasia

### *Quadro delle attività svolte relativamente all'Area della salute*

Data la situazione di emergenza sanitaria, nel 2020 continuo è stato il monitoraggio della situazione dei contagi presso gli istituti penitenziari. Dal momento di diffusione della pandemia è stato richiesto ai Dirigenti sanitari degli istituti penitenziari di avviare un censimento delle condizioni sanitarie a rischio al fine di un'immediata segnalazione di tutti i casi di detenuti che, secondo le indicazioni del Ministero della Salute, richiedono una particolare attenzione. Altresì è stato avviato un monitoraggio presso gli istituti penitenziari delle misure di prevenzione del contagio da Sars-Cov-2/Covid-19, delle misure di comunicazione con i familiari e le terze persone e delle richieste di alternative alla detenzione, nonché è stato sollecitato e monitorato l'accesso ai video-colloqui. In attesa della definizione e della implementazione dei progetti di accoglienza dei detenuti a fine pena senza domicilio idoneo, sin dal mese di aprile 2020 il Garante ha messo a disposizione degli interessati un fondo destinato alla copertura delle spese alloggiative.

Sin dal mese di gennaio 2021 il Garante ha richiesto alla Direzione Salute e Integrazione Socio Sanitaria della Regione Lazio di adoperarsi affinché, nel Piano Strategico Nazionale di Vaccinazione anti-Sars-Cov-2/Covid-19 fosse data la giusta priorità alle comunità penitenziarie.

Nel corso del 2020, il Garante ha monitorato costantemente le condizioni di vita e di salute de-





gli ospiti delle Rems regionali. A causa dell'emergenza pandemica, a partire da marzo 2020 la disponibilità effettiva di posti letto nelle cinque strutture regionali è diminuita, passando da 91 a 72, a causa della necessità di mettere a disposizione spazi per poter effettuare gli isolamenti in caso di rientro da licenze o per i nuovi ingressi.

Nel corso dell'anno sono stati portati alla nostra attenzione numerosi casi di pazienti già nelle condizioni di poter essere dimessi. Questa difficoltà nelle dimissioni è divenuta più evidente a partire dal mese di marzo 2020, quando si è posta l'esigenza di svuotare il più possibile le strutture sanitarie, al fine di evitare il rischio di focolai di contagio. Grazie alla collaborazione dei responsabili delle strutture, che hanno prontamente inviato le specifiche segnalazioni del caso, il Garante si è fatto portavoce delle istanze di 19 pazienti internati che già si trovavano, in quel momento, nelle condizioni di poter essere dimessi.

Con l'avvio della campagna vaccinale nelle strutture socio-sanitarie residenziali, già nel mese di febbraio 2021 tutti i pazienti delle cinque Rems del Lazio che vi hanno liberamente aderito sono stati vaccinati.

Da segnalare l'intervento della Garante comunale di Roma costituitasi in giudizio davanti alla Cedu per due casi di illegittima detenzione in carcere di persone destinatarie di misure di sicurezza. In entrambe i casi la Cedu ha accolto i ricorsi trasferendo i detenuti, in un caso in Rems e nell'altro in una comunità. E, nel primo caso, condannando lo Stato al pagamento di un risarcimento nei confronti del detenuto.

Nel corso del 2020, è iniziato il monitoraggio dei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura presso cui hanno esecuzione i trattamenti sanitari obbligatori su cui il Garante ha competenza ai sensi dell'art.1 della legge istitutiva. Prime visite sono state fatte presso il Spdc del Policlinico Umberto I di Roma, il Spdc dell'Ospedale San Giovanni Addolorata di Tivoli e il Spdc dell'Ospedale San Filippo Neri di Roma.

*Nel quadro delle attività svolte relativamente all'area della privazione della libertà dei migranti* va sottolineata innanzitutto l'azione che il Garante ha svolto di monitoraggio delle condizioni di vita e di salute dei trattenuti nel corso dell'emergenza pandemica.

Dalle visite svolte presso il Cpr di Ponte Galeria abbiamo rilevato l'allarmante dato sulla detenzione dei minori (19 nel 2020) - che non dovrebbe mai avvenire secondo la cosiddetta legge Zampa. Da tale dato questo Organo di garanzia sta lavorando per l'attivazione di un protocollo attuativo sul territorio romano e regionale, nonché ha svolto azioni di sensibilizzazione a questa problematica, congiuntamente con il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, presso il Tribunale dei minori, la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minori e la Prefettura, per segnalare tale circostanza.

Per affrontare le diverse problematiche emerse, anche in attuazione della competenza alla ricezione dei reclami dei trattenuti prevista dal decreto-legge n. 130 del 21.10.2020, questo Organo di Garanzia ha richiesto il rinnovo del Protocollo a suo tempo sottoscritto nel 2009 tra questo il Garante, il Presidente della Regione Lazio e il Prefetto di Roma, che consentiva l'attivazione di uno sportello del Garante all'interno del Centro.

Nell'ambito della campagna vaccinale per la prevenzione della diffusione del Covid-19, il Garante ha indicato alle competenti autorità della Regione Lazio la opportunità di riconoscere il Cpr di Ponte Galeria tra le *Comunità residenziali* previste tra le priorità vaccinali individuate dal Piano nazionale.



## Mappe

Riguardo alle *attività svolte relativamente all'area della detenzione da parte delle Forze di Polizia* è in fase definizione un piano di monitoraggio che si avvarrà della consulenza gratuita di Ignazio Juan Patrone, già Sostituto Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

### *Quadro delle visite nelle diverse comunità*

Nel periodo preso in esame sono state effettuate 45 visite alle diverse comunità della Regione. Nell'ambito degli istituti penitenziari, nel corso delle visite e/o a seguito di corrispondenza epistolare o su segnalazione di familiari, avvocati, operatori o volontari di associazioni che operano all'interno degli istituti, nel corso del 2020, il Garante si è attivato direttamente per 314 reclami da parte di persone private della libertà, sviluppando con una o più azioni conseguenti alla prima valutazione del caso e delle sue circostanze.

Di seguito l'elenco delle visite alle diverse comunità della Regione

Luoghi Visitati	Numero di visite
Cpr Ponte Galeria	3
IIPP Civitavecchia circondariale e Civitavecchia Reclusione	1
IIPP Rebibbia Femminile - Rebibbia Reclusione	1
IIPP Rebibbia Femminile Nido – Rebibbia N.C.	1
IP Cassino	2
IP Civitavecchia	1
IP Frosinone	3
IP Latina	3
IP Paliano	2
IP Rebibbia Femminile	3
IP Rebibbia III Casa	1
IP Rebibbia N.C.	2
IP Rebibbia Reclusione	4
IP Regina Coeli	3
IP Rieti	3
IP Viterbo	2
IPM Casal del Marmo	1
Rems Palombara	1
Rems Rieti	1
Sez. Covid IP Rebibbia	1
SPDC San Filippo Neri – IPM	1
SPDC Tivoli	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>41</b>



### ATTIVITÀ OPERATIVE GENNAIO 2020 - MARZO 2021

Oltre a dare corso all'attività ordinaria, a fronte dell'impossibilità di accedere con la consueta assiduità agli istituti di pena a causa dell'emergenza da Covid 19, al fine di dare seguito alle numerose richieste d'intervento da parte dei ristretti si è reso necessario introdurre una nuova procedura di effettuazione dei colloqui, avvalendosi della modalità in remoto, attraverso l'uso di strumentazioni tecnologiche.

D'intesa con il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria lombardo, è stata quindi individuata una modalità idonea utilizzando allo scopo la piattaforma *Microsoft Teams*, che ha consentito di continuare il dialogo con i detenuti che avessero richiesto il colloquio visivo con il Garante.

Di seguito la tabella dettagliata dei video-colloqui:

Video colloqui Garante dei Detenuti di Regione Lombardia (gennaio 2020-marzo 2021)	
ISTITUTO DI PENA	NUMERO DI RISTRETTI
Casa circondariale di Monza	69
Casa circondariale di Como	25
Casa circondariale di Cremona	12
Casa di Reclusione di Vigevano	1
Casa circondariale di Lodi	1
Casa di Reclusione di Milano-Bollate	1
Casa circondariale di Pavia	2
	<b>111</b>

1. In data 3 maggio 2021 è stata pubblicata la sentenza numero 03465/2021REG.PROV.COLL. (04672/2019REG.RIC) che ha accolto un ricorso avverso l'elezione del Garante regionale della Lombardia avvenuta in data 3.5.2017. Poiché la relazione si riferisce alle attività svolte precedentemente, la tabella dei Garanti locali e i relativi contributi sono quelli pubblicati indipendentemente dalle azioni che gli Organi amministrativi effettueranno a seguito di tale sentenza.



### Visite salienti presso gli Istituti

Dopo le prime consuete visite programmate ed effettuate nei primi mesi del 2020, interrotte dall'emergenza pandemica, il Garante ha ripreso ad accedere agli Istituti di pena non appena è stato possibile riorganizzare incontri in sicurezza.

In particolare, si riportano le seguenti visite più salienti, volte anche ad alleggerire le tensioni interne correlate anche all'isolamento dai familiari, che erano sfociate in alcuni istituti in episodi di "rivolte" e disordini interni.

- In data 2 aprile, a richiesta della direzione, il Garante ha incontrato una rappresentanza di ristretti presso la Cc di Monza, al fine di assicurare la popolazione detenuta e fornirle le informazioni sulle iniziative in atto e le proposte avanzate ai vertici istituzionali.

Il Garante nazionale, Mauro Palma, ha a sua volta, in collegamento mediante piattaforma *Skype*, illustrato gli interventi normativi e i loro limiti.

I ristretti si sono resi disponibili alle donazioni di sangue, rispondendo all'appello della attuale carenza. Un gesto di grande solidarietà, sensibilità e responsabilità.

In questa sede il Garante ha espresso un particolare ringraziamento alle Presidenti dei Tribunali di sorveglianza della Lombardia (Milano e Brescia), Giovanna Di Rosa e Monica Lazzaroni, che hanno profuso un impegno straordinario per accelerare i tempi procedurali e favorire una interpretazione delle norme che ha consentito di procedere ai provvedimenti più urgenti.

- 10 e 15 Aprile - Milano San Vittore: la prima visita si è svolta analogamente alla Cc di Monza e il Garante ha incontrato una delegazione di detenuti, mentre il 15 aprile ha visitato il reparto Sai, che è stato individuato quale primo *Hub Covid* per il sistema penitenziario lombardo.
- 17 Aprile - Milano Bollate: il Garante ha incontrato la Direzione insieme ad una Onlus per confrontarsi sui progetti avviati all'interno dell'istituto, alcuni dei quali riguardanti la produzione di dpi. Presso questo istituto è stato realizzato il secondo *Hub Covid*.
- 20 Aprile - Milano Opera: il Garante ha incontrato una delegazione di detenuti analogamente a quanto avvenuto presso gli istituti di Monza e di Milano San Vittore.

Altre visite sono state effettuate nel corso dei successivi mesi del 2020 e delle prime mensilità del 2021, in particolare presso gli istituti di Monza e di Milano Opera, a seguito di specifiche particolari richieste da parte dei ristretti e/o dei loro legali, oppure dei familiari.

### Area della salute

Le istanze relative a questioni in tema di assistenza sanitaria sono numericamente 90, oltre il 20% del totale (tot. 420), e per lo più riguardano l'insoddisfazione degli istanti detenuti per i tempi di attesa delle visite specialistiche, la presa in carico negli istituti della sintomatologia accusata e la sollecitata necessità di ricovero ospedaliero.

L'emergenza pandemica da virus Covid-19 ha certamente comportato un aumento delle richieste di intervento in materia di tutela della salute. Alcune hanno riguardato la gestione della pandemia, come per esempio le richieste di ragguagli sugli specifici provvedimenti e sui protocolli sanitari adottati per contenere la diffusione del contagio all'interno degli istituti di pena lombardi, oltreché le sollecitazioni di assistenza sanitaria adeguata, ovvero di ricovero ospedaliero, per casi di positività al virus accertati, che hanno comportato i conseguenti interventi del Garante rivolti al coordinatore



sanitario dell'istituto al fine di sincerarsi degli effettivi provvedimenti adottati.

Sono pervenute numerose richieste di intervento per prestazioni sanitarie, interventi chirurgici ed esami di *follow up* periodici annullati e/o rinviati per la gestione prioritaria dell'emergenza Covid-19, a cui è stato dato seguito chiedendone la riprogrammazione appena fosse possibile.

Appare opportuno rilevare, infine, che gli interventi del Garante regionale della Lombardia connessi alla pandemia hanno riguardato anche aspetti non prettamente sanitari, ma causalmente correlati: trattasi di richieste di delucidazioni rispetto ai provvedimenti adottati allo scopo di ridurre le possibilità di contagio (sospensione dei trasferimenti su istanza, nonché delle attività lavorative all'esterno e della fruizione dei permessi premio, restrizioni relative ai colloqui con i familiari e alle visite esterne e, da ultimo, le istanze relative a richieste di concessione di misura alternativa esterna in applicazione delle misure deflative).

#### *Focus su questioni di interesse generale in tema di assistenza sanitaria a ristretti stranieri*

Rilascio certificazione tossicodipendenza in area penale - assenza documento d'identità.

Di interesse generale si ritiene la seguente questione sottoposta al Garante da un'associazione del terzo settore.

L'associazione ha posto il problema della necessità della presentazione del documento di identità, per le persone straniere che ne fossero prive, al fine di acquisire in area penale la certificazione di tossicodipendenza rilasciata dai Serd.

La criticità segnalata attiene alla certificazione di cui agli articoli 89 e seguenti del Dpr 9.10.1990, n. 309, "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza".

La segnalazione riporta disomogeneità nei criteri seguiti per il rilascio della certificazione in questione in assenza del documento di identità nei diversi istituti di pena lombardi, con la conseguenza che il percorso detentivo e riabilitativo di un ristretto possa essere condizionato dalle diverse prassi adottate.

Questa autorità è intervenuta pertanto auspicando un'omogeneità procedurale, che si reputa possa essere oggetto di integrazione nelle linee guida in corso di predisposizione da parte della competente struttura "sanità penitenziaria" della Direzione generale Welfare.

Le condizioni patologiche di dipendenza richiedono infatti interventi terapeutico-riabilitativi come misura prioritaria nei confronti di persone che abbiano problematiche di dipendenza e di natura giudiziaria, privilegiando allo stesso tempo criteri che evitino l'esclusione dall'offerta terapeutica.

Il Garante ha ritenuto pertanto corretto indicare che la certificazione debba essere rilasciata alle persone straniere, anche in assenza del documento di identità, facendo riferimento all'interno degli istituti di pena all'identità cosiddetta "matricolare".

Quanto sopra risulta infatti suffragato da quanto previsto dal Decreto legislativo 230/1999 relativamente all'iscrizione obbligatoria certificazione al Servizio Sanitario degli stranieri detenuti o internati negli istituti penitenziari, in semilibertà, sottoposti a misure alternative alla pena, con o senza permesso di soggiorno con riferimento alla parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai cittadini liberi, a prescindere dal regolare titolo di permesso di soggiorno in Italia.

L'ufficio è tuttora in attesa della formale definizione della questione.



## Mappe

*Fornitura protesica arto inferiore a ristretto straniero* il Garante ha appreso dalla Presidente di un'associazione operante presso un istituto di impedimenti alla effettiva fornitura della protesi per l'arto inferiore a seguito dell'amputazione a un ristretto straniero, *impasse* che si è già verificata in più occasioni. In questo caso il ristretto, inoltre, risultava assegnato a istituto non adeguato alla successiva riabilitazione motoria del paziente.

A proposito della situazione rappresentata è stato quindi nuovamente ricordato che per le persone in stato di restrizione - a seguito dell'emanazione del Decreto legislativo 22.6.1999, n. 230 "Riordino della medicina penitenziaria" - è prevista l'iscrizione obbligatoria al Ssn, stabilita anche per tutti i cittadini stranieri, in possesso o meno del permesso di soggiorno, ivi compresi i detenuti in semilibertà o con forme alternative di pena, come espressamente indicato dalla Circolare ministeriale del Ministero della sanità, 24.3.2000, n.5.

È stata data, quindi, indicazione per la fornitura gratuita dell'ausilio compreso nel nomenclatore tariffario, regolarizzando la posizione del ristretto relativamente alla sua iscrizione al Ssr, cui ha diritto dal momento stesso dell'applicazione della misura di restrizione disposta dall'autorità giudiziaria, nonché per il trasferimento del paziente in istituto presso il quale potesse fruire delle prestazioni riabilitative del caso.

<http://www.difensoreregionale.lombardia.it>



## Marche Giancarlo Giulianelli

Dal gennaio 2020 e fino a marzo 2021 l'attività del Garante dei diritti dei detenuti si è svolta secondo quanto stabilito dalla legge regionale n. 23.12.2008. Dopo le elezioni regionali del 20 e 21 settembre 2020, però, il Garante, che era in regime di proroga, ha potuto adottare esclusivamente atti di ordinaria amministrazione e atti urgenti e indifferibili. Con l'elezione del nuovo Garante, effettuata il 16.2.2021, è cessata la limitazione dei poteri. Riguardo agli istituti penitenziari, una significativa attenzione è stata rivolta all'area salute. A febbraio 2020, in particolare, si è svolto, a seguito di una segnalazione, un incontro relativo alla situazione degli istituti penitenziari di Ancona, che si è concluso con l'impegno a superare alcune criticità riscontrate rispetto ai contratti di lavoro dei medici, ai controlli sanitari e alla somministrazione dei farmaci. Considerata l'emergenza epidemiologica da Covid-19, inoltre, è stato garantito un costante monitoraggio e sono stati intensificati i contatti con i rappresentanti della Regione, dell'Azienda sanitaria unica regionale (Asur) e dell'Amministrazione penitenziaria, per sollecitare l'adozione di misure efficaci per fronteggiare la stessa emergenza. E' il caso della sanificazione degli ambienti; dell'utilizzo dei dispositivi di protezione



individuale; del controllo dei soggetti in ingresso e in uscita, anche attraverso la rilevazione della temperatura corporea; delle verifiche dei contatti a rischio; dell'esecuzione dei tamponi e del distanziamento sociale. Dal monitoraggio è emersa, oltre alla corretta applicazione di tali indicazioni operative, una gestione complessivamente soddisfacente delle attività dirette a fronteggiare l'emergenza. Sono state promosse, poi, riunioni dell'Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria, istituito dalla Giunta regionale, nelle quali sono state affrontate, accanto alle questioni concernenti l'emergenza epidemiologica, le tematiche dell'attuazione del piano di prevenzione del rischio suicidario e del disagio psichico e della predisposizione di una carta dei servizi sanitari penitenziari. In più occasioni, infine, è stata ribadita all'Asur la necessità di individuare un responsabile per la sanità penitenziaria, con funzioni di coordinamento. Anche grazie a tali sollecitazioni si è pervenuti alla nomina dello stesso responsabile. Le visite negli istituti penitenziari, comprese quelle per i colloqui con i detenuti, sono state 27, a cui si sono aggiunti i contatti da remoto. Non sono state effettuate, invece, visite alla residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza di Macerata Feltria. È stato comunque assicurato il monitoraggio, dal quale è emersa una gestione complessivamente soddisfacente delle attività dirette a fronteggiare l'emergenza epidemiologica. Non sono state svolte attività specifiche rispetto alla privazione della libertà dei migranti e alla detenzione da parte delle forze di polizia.

[www.garantediritti.marche.it](http://www.garantediritti.marche.it)



*Dati Regione Molise in ordine alla tutela di area salute, area migranti e area polizie.*

#### *Area della salute*

Il sistema sanitario relativo alle tre Case circondariali della Regione – Campobasso, Isernia e Larino – vive profonde criticità, a causa della carenza di risorse umane e materiali.

Uno degli aspetti più problematici concerne l'assenza di un'assistenza psichiatrica continuativa a favore di una popolazione detenuta nella quale sono numerosi i soggetti affetti da problematiche psichiatriche.

Risulta dunque debole e precaria la cura e la tutela delle persone con disagio mentale.

Quanto ai Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc), nel Dipartimento di salute mentale del Molise afferiscono i Servizi psichiatrici di Campobasso, Termoli e Isernia, in cui vengono attuati trattamenti sanitari volontari e trattamenti sanitari obbligatori in condizioni di ricovero. Essi,



sebbene si trovino all'interno di strutture ospedaliere, risultano parte integrante del Dipartimento di salute mentale di zona.

I trattamenti sanitari obbligatori (Tso) in Molise si realizzano solo in regime di degenza ospedaliera e possono essere disposti anche da medici diversi da quelli operanti in Spdc, ma in ogni caso vengono eseguiti in Spdc.

Sono presenti in regione 14 strutture residenziali per malattie psichiatriche, a fronte di una diffusa neo-manicomialità.

Si tratta di strutture sostenute dal privato sociale, per garantire la continuità dei trattamenti.

L'offerta di assistenza sanitaria e socio-sanitaria per disabili offerta dalla Regione Molise, tramite l'AsreM, è articolata in:

- attività di riabilitazione intensiva, estensiva e di mantenimento per disabilità complesse in regime residenziale, semiresidenziale, ambulatoriale e domiciliare;
- attività residenziale in "Residenze sanitarie assistenziali per disabili non-autosufficienti/Centri diurni integrati", che erogano prestazioni di lungo-assistenza e di mantenimento;
- cure domiciliari;
- assistenza domiciliare integrata/Adi.

### *Area migranti*

Nella Regione Molise sembra non risultare la presenza di Centri di primo respingimento.

### *Area delle polizie*

Le camere di sicurezza presenti nella Regione così si ripartiscono.

Vi sono dieci camere di sicurezza agibili dell'Arma dei Carabinieri (2 a Campobasso, 2 a Termoli, 2 a Larino, 2 a Bojano e 2 a Venafro) e quattro inagibili (2 ad Agnone e 2 a Isernia).

Sono cinque quelle agibili della Polizia di Stato (2 a Campobasso, 1 a Termoli, ma non utilizzabile) e 2 quelle inagibili (a Isernia).

Vi sono due camere di sicurezza agibili della Guardia di Finanza (1 a Venafro e 1 a Larino).

Si registra, dunque, un totale di 17 camere di sicurezza, anche se alcune province, come quella di Isernia, ne risultano totalmente prive.

<http://garantedeidiritti.regione.molise.it>





### *La cartina di tornasole*

Negli ultimi decenni la politica e le istituzioni del Piemonte hanno, spesso e volentieri, usato il termine “eccellenza” per rappresentare prodotti e frutti del lavoro subalpino o per indicare le offerte naturali e paesaggistiche del territorio. Se si usasse un’ipotetica “cartina di tornasole” per leggere il grado di rispetto della dignità delle persone negli ambiti di privazione della libertà, si potrebbe parlare di “eccellenza” piemontese o piuttosto si dovrebbe onestamente dire che esiste un “caso Piemonte”? L’emergenza sanitaria che si sta ancora attraversando contribuisce a rendere evidenti – come un acido di contrasto - le problematiche irrisolte e le questioni croniche di questo settore della comunità regionale.

Le 13 carceri per adulti presenti ospitano complessivamente circa 4.200, su una capienza regolamentare di appena 3.700: un sovrappollamento endemico, acuito dalle dinamiche degli spostamenti della popolazione ristretta: gli sfollamenti dalle grandi case circondariali di Torino, Milano, Genova (che finisco per riguardare in modo significativo gli stranieri) e i trasferimenti fuori territorio dei detenuti in regime di Alta Sicurezza, dal sud al nord Italia. Una peculiare carenza di direttori, comandanti, agenti, educatori, contabili, per quanto riguarda l’Amministrazione penitenziaria del Ministero di Giustizia, a cui fa da tragico controcanto la mancanza dei medici specialistici di competenza del Servizio sanitario nazionale. La fotografia attuale del pianeta carcere piemontese restituisce l’immagine di un territorio periferico, difficile, complicato, non richiesto e tantomeno ambito, anzi percepito come “sede disagiata”, “servizio da evitare”, “distretto da abbandonare il prima possibile”. La carenza delle figure apicali della macchina organizzativa penitenziaria è illuminante, come eclatante la difficoltà per le Asl di garantire i livelli di assistenza specialistica sanciti da leggi e delibere, ma organizzativamente introvabili. In sei anni da Garante regionale mi sono interfacciato (credo proficuamente!) con ben cinque Provveditori regionali: Enrico Sbriglia, Luigi Pagano, Liberato Guerriero, Pietro Buffa e Pierpaolo D’Andria.

Le condizioni delle stesse strutture penitenziarie presenti in Piemonte rappresentano in modo esemplare la difficoltà propria degli spazi dedicati all’esecuzione penale in Italia: le celle del “Sestante”, le stanze di pernottamento del Servizio di Assistenza intensiva o la sezione “Filtro” della Casa circondariale di Torino; gli edifici con i tetti piani e i cavedi dove sono collocati – fra infiltrazioni, blatte e topi – gli impianti elettrici; la cronica carenza di locali per la formazione, la scuola, il lavoro; la manutenzione carente; interi padiglioni e edifici in attesa di ripristino o di riuso in termini trattamentali; la generale assenza di una concreta attuazione delle previsioni della doccia in cella; i circuiti penitenziari frammentati; le denunce sul clima violento e su episodi di sopraffazione interno alle carceri, con i dati elevati di eventi critici. Le esigenze dei colloqui con i famigliari e la didattica a distanza hanno fatto emergere tutta la difficoltà strutturale e organizzativa (a volte culturale) per l’utilizzo delle nuove tecnologie, che l’emergenza sanitaria ha



## Mappe

portato alla luce con forza sia nella sua attuale inadeguatezza che nella sua forte potenzialità.

La Casa Lavoro nella casa circondariale di Biella, da quattro anni “senza casa e senza lavoro”, emblema nazionale di un sistema penale che conserva le misure di sicurezza senza vederne lo scandalo della “truffa delle etichette”: case lavoro dentro ex Opg, dentro vecchie carceri o direttamente – come a Biella – in una sezione penitenziaria, magari quella accanto dove si è appena finito di scontare la condanna.

Il Centro per il rimpatrio di Torino che, per la sua presenza in città e per il contesto sociale che catalizza, per essere stato a lungo l’unico nel nord del Paese e per aver passato le varie fasi politico-amministrative (Cpt, Cie, Cpr), per la sua struttura e la sua gestione, per la sua presa in carico sanitaria e del sistema giustizia davvero rappresenta un luogo imprescindibile per capire il senso e lo scopo dell’intero sistema della detenzione amministrativa, volta all’identificazione ed all’espulsione di un numero minimo di immigrati irregolari, ma è simbolo inequivocabile di un approccio al fenomeno epocale delle migrazioni.

Le residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza, ormai a cinque anni dall’avvio, meriterebbero la valutazione oggettiva di un lavoro messo in campo con entusiasmo e professionalità in un settore nuovo e con strumenti nuovi: le due Rems individuate dalla Regione sono cliniche private convenzionate, in deroga alla norma, e hanno visto un sostegno straordinario ai percorsi in uscita anche grazie al difficoltoso iter di individuazione (si è evitato di edificare una cattedrale nel deserto) e al lavoro del Commissario governativo, Franco Corleone, in raccordo con l’Assessorato. Ma la rete dei servizi territoriali come ha reagito?

Un peculiare atteggiamento della Magistratura di sorveglianza piemontese ha portato a vari orientamenti nell’attuare le norme sul deflazionamento e su sovraffollamento in carcere: certo questa Magistratura vive quotidianamente le difficoltà di mancanza di personale, acuita dal lavoro “smart” ma anche da una sottovalutazione dei carichi di lavoro per Uffici di sorveglianza che sono divenuti inevitabilmente e sempre di più imbuto ingombro anziché necessario filtro di selezione per percorsi individuali di recupero e reinserimento.

Un prezioso lavoro di indagine e monitoraggio avviato dal Difensore civico, Augusto Fierro, ha fatto emergere una “normalità tragica” nell’uso degli strumenti di contenzione nell’ambito delle strutture socio-sanitarie piemontesi, pure in un contesto in cui alcuni responsabili di Rsa si sono spinti sino a scrivere al Presidente della Repubblica per segnalare il disagio degli ospiti e degli operatori nelle forti limitazioni delle libertà personali derivanti dalla gestione della pandemia.

L’eccellenza del “Sistema Piemonte”, da questo particolarissimo angolo visuale, stenta a essere riconosciuta: sia pure in un panorama molto variegato, che vede quotidianamente emergere progetti di qualità, esperienze di avanguardia, disponibilità umane e professioni esemplari, un approccio franco contribuisce a comprendere la situazione, se realmente si pensa che è dalle carceri che si debba valutare il livello di civiltà di un Paese. O di una Regione. La vicenda della campagna vaccinale anti-Covid in Piemonte per i detenuti, i trattenuti al Cpr e i pazienti delle Rems regionali può essere l’opportuna striscia di tornasole che ci dà delle risposte.

<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dei-detenuiti>



## Puglia

Pietro Rossi

### Attività curricolari

Come è naturale, anche in Puglia, gran parte dell'attività istituzionale del Garante è rimasta assorbita dal "presidio" dell'erogazione di salute nei luoghi di privazione della libertà, per motivi correlati al Covid-19. Le linee guida della Regione Puglia hanno inizialmente fortemente contenuto il pericolo imminente di diffusione del contagio negli istituti di pena pugliesi. Talché è stato brillantemente superata la situazione di un *cluster* presso la Casa circondariale di Lucera, anche grazie alla sagacia organizzativa della Direttrice di istituto e del medico responsabile dello stesso istituto. Nella fase di avvio della campagna vaccinale, purtroppo si è registrato un altro focolaio, a Lecce, nella mancanza di una concreta previsione della data di avvio della somministrazione dei vaccini. Purtroppo le operazioni vaccinali si sviluppano a macchia di leopardo. Mentre a Bari, Trani, Turi e Altamura, già nella prima settimana di aprile hanno completato le operazioni di un primo step (purtroppo gli astretti hanno per il momento aderito nella misura di non più del cinquanta per cento e gli operatori di Polizia penitenziaria nella misura del sessanta, in linea col dato nazionale), a Foggia, Brindisi, Lecce e Taranto l'avvio delle operazioni è avvenuto dopo Pasqua, con ritmi diversi.

*Le Rems di Spinazzola ha completato il piano vaccinale sia per gli operatori che per gli ospiti, quella di Carovigno, completata da tempo l'immunizzazione del personale sanitario e socio sanitario, avvierà la vaccinazione dei pazienti in carico, ad horas.*

Il Cpr di Bari Palese e quello di Restinco non hanno ricevuto informazioni in merito alla vaccinazione degli ospiti né riguardo a quella degli operatori di contatto e di ausiliario (non rilevando la posizione dei componenti le Forze dell'Ordine e del personale sanitario, ovviamente già vaccinati).

A Bari nella parte finale dell'anno trascorso si sono presentati otto casi di positività al Covid (tutti di natura paucisintomatica) mentre non si rilevano casi analoghi nel Centro di Restinco. Come è noto, per alcuni mesi l'*Hotspot* di Taranto è stato destinato a luogo di accoglienza di migranti positivi al Covid.

Nel periodo immediatamente successivo al *lockdown* i rimpatri hanno avuto regolare prosecuzione verso i paesi del Nord Africa, sia da Bari che da Restinco. Al momento, ripristinati due dei moduli danneggiati lo scorso anno, a Bari Palese sono presenti circa cinquanta migranti. A Restinco sono ospitati venti migranti, con diversi moduli interessarti da lavori di manutenzione straordinaria.

Le attività di ascolto e visita presso gli Istituti penitenziari pugliesi, le Rems e i Cpr on si sono mai interrotte, con incontri svolti sempre in presenza.

Diverse raccomandazioni sono state rivolte agli Interlocutori pubblici, a partire dalle varie articolazioni regionali dell'Amministrazione penitenziaria.

*Progetto monitor* - Attività di monitoraggio dei rimpatri forzati dei migranti sottoposti a trat-



## Mappe

tenimento amministrativo, collocati presso i CPR pugliesi, in conformità con quanto stabilito dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della Libertà personale, nell'ambito del progetto Fami.

*Avvisi rivolti a enti del terzo settore per la sperimentazione di buone prassi da modellizzare e portare a sistema, pubblicati a fine 2019, con conseguente sottoscrizione delle convenzioni e avvio delle attività. Progetti in corso di esecuzione nelle annualità 2020-2021*

- Supporto alla relazione genitoriale tra detenuti e figli minori all'interno degli istituti penitenziari (emanazione di 2 avvisi a copertura di tutti gli istituti penitenziari pugliesi)
- Attività di animazione sociale culturale e sportiva all'interno degli istituti penitenziari
- Percorsi di apprendimento lavorativo attraverso borse lavoro sociali rivolte alla popolazione detenuta o in misura alternativa alla detenzione

Avviso per l'acquisizione di candidature per la funzione di esperto volontario, a titolo gratuito, del Garante regionale dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

In considerazione dell'emergenza Covid il Garante ha ascoltato tutte le realtà del terzo settore coinvolte in proposte progettuali al fine di dar seguito alle rimodulazioni possibili in ragione dell'emergenza sociosanitaria, favorendo proposte utili a realizzare più efficaci interventi. In concreto si è trattato di mantenere, almeno in remoto, uno standard accettabile di significatività delle occasioni trattamentali, almeno con riferimento all'animazione culturale, in parallelo all'offerta scolastica.

*Contributi rivolti a enti del terzo settore per la promozione di iniziative e proposte progettuali*

- Progetto "RadioKO". Associazione Culturale Microsolco. Programma radiofonico che affronta il tema delle persone inserite presso le Rems pugliesi e le esperienze di inclusione all'interno e all'esterno delle comunità penitenziarie, col patrocinio non oneroso del Garante nazionale.
- "Radici future produzioni soc. coop." – iniziativa "Festival Legalitria" adesione alla rete, progetto di lettura per detenuti e figli minori
- Progetto "La cura del tempo" presso la Casa circondariale di Trani. Coop. soc. "I Bambini di Truffaut". Progetto di Cinema sperimentale con laboratori per le persone coinvolte
- "Solidarietà Soc. Coop. Soc." – iniziativa "Forum in rete: Le povertà educative, dall'ascolto delle fragilità alla buona comunicazione". Piattaforma telematica per la condivisione di contenuti per persone sottoposte a misure restrittive della libertà e le loro famiglie
- Progetto "Forte e chiaro papà" presso Casa circondariale di Brindisi. Associazione Immagina. Laboratori sulle narrazioni tra detenuti e figli minori
- Sportello sui Diritti c/o Casa circondariale di Bari, Associazione Link UduBari in collaborazione con Antigone Puglia
- Attività di promozione di inclusione lavorativa di soggetti in misura alternativa alla detenzione, attraverso l'agricoltura sociale. Società coop. soc. Semi di Vita. Inserimenti lavorativi sui beni confiscati
- Progetto "Un'altra Terra". Terre Solidali, impresa sociale. Borse lavoro per l'inclusione lavoro



rativa di persone in misura alternativa alla detenzione nell'ambito dell'agricoltura sociale, in attuazione del Protocollo di intesa stipulato, con il Comune di Bisceglie, Caritas e Ministero della Giustizia

- Associazione "Giovanni Falcone" – Asd – Aps, progetto "Premio letterario in memoria di Stefano Fumarulo" presso le Case circondariali di Puglia e Basilicata
- Associazione di Promozione Sociale PAIDEIA, progetto Magikambusa presso Casa circondariale di Trani. Creazione di uno spazio neutro per lo svolgimento di incontri tra detenuti e figli minori
- Progetto "Brindisi PerformingArts Indoor" laboratori di teatro/danza presso la Casa circondariale di Brindisi
- Associazione di promozione sociale "Stella Maris". Progetto di animazione socio-culturale e supporto attraverso la creazione di uno sportello famiglie presso la casa circondariale di Taranto
- Progetto "Mi leggo un po'". Coop. soc. "Crisi". Progetto sulla giustizia riparativa rivolto a minori in messa alla prova presso le comunità penali
- Sportello telefonico per la mediazione dei conflitti c/o C.c. Taranto. Ass. di volontariato penitenziario "Noi e Voi"
- Associazione Culturale Fantarca. Festival "Mediterrante V edizione" presso istituti penitenziari pugliesi
- Associazione teatrale Aleph. Spettacolo teatrale "Parole preziose" e "I Ragazzi della via Appia". Animazione socioculturale in carcere
- Radici Future produzione soc. coop. Progetto Collegamail, presso la Casa circondariale di Bari, per la promozione dell'utilizzo della posta elettronica come strumento di comunicazione tra detenuti e familiari

### *Protocolli d'intesa e convenzioni*

Protocollo d'intesa tra il Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà, la Cc di Bari e l'Aps Arci territoriale Bari. Progetto Zip. Seconda edizione. Sportello sperimentale di mediazione interculturale all'interno degli istituti penitenziari

Protocollo per l'inclusione lavorativa, attraverso borse lavoro, di soggetti in condizione di svantaggio sociale afferenti al circuito penale. Comune di Bisceglie, Caritas, Ministero della Giustizia.

Protocollo Casa della giustizia riparativa per Minori autori di reato. Comune di Bari, Ministero della Giustizia Cgm e Ufficio del Garante dei diritti del minore e del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

Accordo attuativo dell'accordo quadro tra il Consiglio regionale della Puglia e il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Bari, avente ad oggetto "Il ruolo dei poteri limitativi della libertà personale nel quadro delle politiche migratorie. Monitoraggio della situazione sul territorio pugliese. Aggiornamento del sito "Osservatorio Migranti Puglia" e monitoraggio con interviste di tutti i Siproemi, Cara e Cpr pugliesi

Protocollo d'intesa con l'Ufficio interdistrettuale esecuzione penale esterna di Puglia e Basilicata

Protocollo d'intesa, propiziato dal Garante (siccome si evince dalla narrativa della delibera con-



## Mappe

siliare che approva il protocollo stesso), tra l'Amministrazione comunale di Bari e la Casa circondariale di Bari, per la dislocazione di uno sportello demografico dedicato.

### *Principali attività di formazione e giornate studio*

"La coercizione funziona? Il ruolo dei poteri limitativi della libertà personale nelle politiche migratorie europee". Organizzazione giornata studio 11.12.2019, in collaborazione con il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Bari e con la presenza del Garante nazionale delle persone private della libertà.

Evento/convegno presentazione volume "Norme e Normalità" in collaborazione con il Garante nazionale, a cura del Garante regionale dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà. Performance "I have a dream"

Covid e limitazione della libertà personale, Fiera del Levante, Aress Puglia

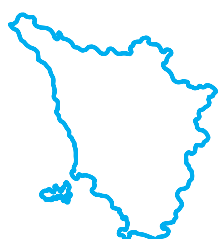
Formazione Fami per operatori che operano nell'area della limitazione della libertà personale, promosse dal Garante Nazionale.

### *Obiettivi 2021:*

- Avvio tavolo tecnico sugli interventi in favore dei pazienti psichiatrici autori di reato (Rems, Crap) in collaborazione con il Dipartimento di Salute mentale di Bari, l'Amministrazione penitenziaria e l'Università degli Studi di Bari
- Nuova attivazione Accordo quadro con Uniba, Dipartimento di Scienze politiche, per il monitoraggio delle strutture di accoglienza per migranti
- Ridefinizione delle competenze del Garante regionale con specifico riferimento ad altri luoghi di limitazione *de facto* della libertà personale (esempio strutture sociosanitarie)
- Avvio delle attività degli esperti volontari di recente selezionati per avviso pubblico
- Miglioramento dell'azione istituzionale in coordinamento con gli interventi dei Garanti territoriali pugliesi.

Ogni altra informazione saliente sulle attività svolte, sulla partecipazione al dibattito sulle materie attinenti all'azione istituzionale può essere rilevata nel sito del Garante regionale

<http://garantedetenuti.consiglio.puglia.it>



## Toscana

Giuseppe Fanfani

### Attività operative del Garante della Toscana, aprile 2020-marzo 2021

Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale attualmente in carica, Avv. Giuseppe Fanfani, è stato eletto dal Consiglio regionale della Toscana il 15 aprile 2020, e pochi giorni dopo ha assunto la carica, in pieno *lockdown*. La condizione pandemica ha, com'è ovvio, dettato l'agenda.

**Area salute:** Le attività svolte relativamente all'area salute hanno pesato in maniera importante sul numero complessivo delle istanze a cui il Garante ha dato risposta, costituendo il primo motivo di richiesta di intervento. Ci si riferisce alla totalità delle istanze ricevute, quindi comprendendo anche quelle in arrivo dal carcere. Vi sono però due casi di persone che si trovano in residenze sanitarie, e per le quali sono state ricevute diverse richieste di intervento, da parte di uno o più familiari, e di una o più associazioni. Una si trovava in una residenza per persone disabili e un'altra si trova tuttora in una residenza di tipo psichiatrico. Riguardo ai due casi sono state sollevate una serie di problematiche riguardanti sia la adeguatezza della presa in carico sanitaria, sia la possibile violazione di diritti di libertà del paziente, come le scelte sulle cure da effettuare, e di vita quotidiana (attività da svolgere, familiari/amici da incontrare, orari di telefonate). Sono venute in gioco le relazioni con la figura dell'amministratore di sostegno in un caso, con il tutore nell'altro, con i quali il Garante ha avuto più di un colloquio per cercare di comprendere puntualmente le situazioni non sempre di facile enucleazione, di individuare la volontà della persona amministrata, e di capire l'atteggiamento da assumersi nei casi di specie.

L'Ufficio ha proseguito nel monitoraggio sui Tso, già iniziato dal precedente Garante, tramite richiesta dati alle Asl e ai Tribunali; ha inoltre iniziato il monitoraggio sulle residenze sociosanitarie; questi dati, insieme a quelli sulle Rems, verranno presentati per esteso nella Relazione annuale di fine aprile. Si anticipa che vi sono consistenti discrasie tra i numeri dei Tso comunicati dai Tribunali, decisamente più elevati rispetto a quelli comunicati dalle Asl.

Quanto alle residenze sociosanitarie si è ricostruito un quadro delle strutture presenti in Toscana e della loro popolazione. Alcuni numeri in estrema sintesi: 458 residenze per persone anziane, di differenti tipologie, con un totale di 13.831 posti per non autosufficienti e 1.462 posti per autosufficienti; un totale di 123 strutture, di varie tipologie, per persone disabili, con complessivi 1.857 posti letto; 117 strutture residenziali di assistenza psichiatrica, per un totale di 887 posti letto; a queste sono da aggiungere le comunità terapeutiche per le dipendenze e la comunità per minori.

Le due Rems della Toscana ospitano (dati 31.12.20): Volterra 27 persone (25 mis. definitiva; 2 mis. provvisoria + 4 licenze fin. esp.); Empoli 9 (5 mis. definitive; mis. provvisorie), con una lista di attesa di 33 persone, molte delle quali si trovano in struttura.



## Mappe

*Privazione della libertà dei migranti:* la Toscana non ha un centro di detenzione amministrativa per migranti; quanto ai migranti privati della libertà in altri luoghi, la problematica che emerge in modo drammatico è la mancanza di possibilità reali di uscita dal carcere per mancanza di domicilio, soprattutto in fase cautelare; mentre per le misure di sicurezza emerge la difficoltà di presa in carico da parte dei servizi, psichiatrici e sociali, in fase “cautelare” provvisoria, con conseguente inserimento in carcere anche con reato bagatellare, ed emerge altresì la difficoltà di dimissione dalla Rems, sempre per mancanza di presa in carico territoriale, soprattutto nel caso di stranieri senza fissa dimora.

*Detenzione da parte delle forze di Polizia:* si è operato un monitoraggio per la Relazione annuale, tramite richiesta di dati alle Questure, sia numerici (a disposizione delle quali risultano 23 celle agibili e 11 non agibili), che organizzativi e di standard detentivi.

*Visite alle diverse comunità, penali incluse:* la pandemia in corso ha impedito di fatto le visite programmate alle diverse strutture; malgrado ciò, è stato possibile effettuarne alcune presso istituti penitenziari (Sollicciano, Pisa, Volterra); non sono state effettuate nelle comunità, anche se a breve sarà condotta una visita in una comunità psichiatrica per il monitoraggio di un caso specifico.

*I Garanti locali* evidenziano come la rimozione del blocco di qualsiasi attività esterna (volontariato, sport ecc.) sia una condizione fondamentale del processo di rieducazione. Alcuni Garanti si stanno muovendo per intervenire anche negli altri luoghi di privazione della libertà, notizie in questo senso si sono avute dai Garanti di Livorno e di San Gimignano.

Come Garante regionale è stato chiesto con forza ai Comuni che non hanno ancora nominato il Garante (Arezzo, Grosseto, Massa, Massa Marittima, Pistoia, Volterra), che vi provvedano con sollecitudine; questo a maggior ragione in virtù della competenza per la tutela dei diritti delle persone comunque private della libertà personale, tenendosi presente che, per esempio, entrambe le Rems della Toscana, Volterra ed Empoli, sono sprovviste di Garante comunale).

<http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=42&nome=gdetenuti>





## Provincia Autonoma Trento (Trentino-Alto Adige/Südtirol)

Antonia Menghini

*L'attività svolta dalla Garante dei diritti dei detenuti della Provincia autonoma di Trento*

### *Carcere*

Per quanto concerne l'attività svolta all'interno della C.c. di Spini, le richieste di colloqui si sono mantenute numerose e costanti durante tutto l'anno e così l'attività conseguente. *Agli ingressi in carcere (trentasette) e ai colloqui svolti in loco di persona, si sono aggiunte ventuno sessioni di collegamento Skype per colloqui a distanza con i detenuti, per un totale di circa 397 colloqui individuali*, cui si assommano quelli intervenuti durante le visite in sezione, in infermeria e in isolamento.

Una prima elaborazione dei dati raccolti e classificati in categorie e sotto categorie evidenzia come gli argomenti dei colloqui riguardino principalmente l'esecuzione esterna (soprattutto per le questioni legate alle misure alternative e alla liberazione anticipata), la vita detentiva (in particolare per le questioni legate ai trasferimenti e alla liberazione anticipata), i colloqui e la corrispondenza, il lavoro (specie l'accesso al lavoro) e, infine, la salute. Nello specifico numerose sono state le segnalazioni relative ai rigetti causa coronavirus delle richieste di trasferimento avanzate dalle persone detenute sulla base di legittime motivazioni, prima tra tutte quelle legate all'avvicinamento familiare.

Le principali problematiche riscontrate, oltre a quelle strettamente legate all'emergenza coronavirus e comuni a tutte le strutture, riguardano la grave sofferenza di organico dell'area educativa, la flessione dell'offerta occupazionale, l'alto numero di persone detenute nelle due sezioni protette.

Per quanto riguarda i contagi, c'è stato un primo piccolo focolaio ad aprile, qualche caso a fine ottobre e a novembre e un focolaio più consistente all'inizio di dicembre, in cui si sono registrate punte di 32 persone detenute positive, tutte asintomatiche o paucisintomatiche. Nel medesimo periodo, come da indicazioni del Dap, tutte le attività sono state sospese a causa del superamento del 5% di positivi.

### *Rems*

La Garante si è recata in visita due volte nella Rems di Pergine, dove, oltre ad aver incontrato gli ospiti, ha avuto modo anche di confrontarsi con il Direttore. Nel 2020 non si sono registrati casi di positività tra gli ospiti della Rems che sono stati oggetto di regolare *screening*: le uscite sono state rimodulate in rapporto alle fasi della pandemia e alla affidabilità dei pazienti nell'adeguarsi ai comportamenti richiesti.

Con il mese di luglio 2020 è venuta a mancare la figura amministrativa/giuridica di riferimento, che, purtroppo, a tutt'oggi ancora non è stata sostituita. La Direzione, inoltre, ha stigmatizzato la lentezza degli approvvigionamenti di farmaci e materiale, la scarsa manutenzione (tinteggiatura, riparazioni) e la scarsità e obsolescenza degli arredi.



### *Attività sul territorio*

Intenso è stato il lavoro della Garante nei rapporti con le istituzioni locali di riferimento, nell'ottica di sensibilizzare e sollecitare le stesse, ove ritenuto necessario, a un intervento relativo a diversi aspetti per fronteggiare il rischio di diffusione del virus all'interno della casa circondariale di Spini di Gardolo. Importante l'opera di rete, sollecitata a più riprese dalla Garante, nei rapporti tra Direzione della casa circondariale, Uepe e Ufficio di sorveglianza.

In data 28 luglio 2020 è stato sottoscritto il 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. Il Protocollo, elaborato anche grazie al notevole impegno dell'Ufficio del Garante, intende rafforzare la programmazione e l'azione integrata tra le istituzioni (Ministero della giustizia, Provincia autonoma di Trento e Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol) indicando le priorità d'intervento e prevedendo la costituzione di 5 Gruppi tecnici operativi - Gto (suddivisi nelle seguenti aree tematiche: reinserimento sociale, legami familiari e cultura; lavoro; salute; minori e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile; giustizia riparativa) - composti dai rappresentanti delle diverse amministrazioni pubbliche e dal Terzo settore ai quali affidare compiti di programmazione, di attuazione e di coordinamento tecnico degli interventi.

Considerevole è stato anche il coinvolgimento della Garante nella sollecitazione delle riunioni dell'Osservatorio provinciale permanente sulla sanità penitenziaria e nella partecipazione alle stesse, in particolare con riferimento ai temi legati alla gestione dell'emergenza coronavirus, alla formazione degli operatori e all'individuazione degli indicatori e delle modalità di monitoraggio e valutazione del "Piano locale di prevenzione delle condotte suicidarie".

La Garante ha inoltre partecipato attivamente ai lavori del cosiddetto Tavolo dimittendi, istituito presso il Dipartimento salute e politiche sociali della Pat con la finalità di costruire percorsi di aiuto per il reinserimento sociale sul territorio per coloro che hanno scontato una pena. Il tavolo ha permesso la creazione di un proficuo rapporto di collaborazione sfociato nell'elaborazione del "Progetto dimittendi" successivamente approvato con determinazione della Dirigente dell'Umse Sviluppo rete dei servizi n. 40 del 16.12.2020.

<https://www.consiglio.provincia.tn.it/preso-il-consiglio/garante-detenuti/>



Umbria  
Stefano Anastasia

### Quadro delle attività svolte relativamente all'Area della salute

L'assistenza sanitaria rappresenta ancora una delle criticità più rilevanti e comune a tutti gli istituti di pena della regione. I detenuti lamentano eccessive liste di attesa per la sottoposizione a visite mediche specialistiche e a esami diagnostici, inadeguatezza rispetto alla diagnosi e cura di talune gravi patologie. Ai tavoli regionali relativi all'ambito della salute in carcere e a quello della salute mentale, il Garante ha raccomandato la necessità di:

- potenziare l'assistenza specialistica intramuraria, anche attraverso la diffusione di forme di telemedicina.
- implementare la cartella clinica informatizzata;
- provvedere ad una adeguata pubblicizzazione della Carta dei servizi sanitari di ciascun istituto penitenziario;

Stante la contingente situazione *di emergenza sanitaria da Covid-19*, tale Autorità di garanzia ha partecipato ai citati tavoli al fine di monitorare la situazione dei contagi presso gli istituti penitenziari umbri e sollecitare l'attivazione della campagna vaccinale contro il Covid-19 in carcere.

A partire dalla metà di marzo 2020, questo Ufficio ha richiesto ai Dirigenti sanitari degli istituti penitenziari umbri di avviare un *censimento delle condizioni sanitarie a rischio* al fine di un'immediata segnalazione alla Direzione dell'istituto e al Magistrato di sorveglianza competente di tutti i casi di detenuti che, secondo le indicazioni del Ministero della salute, richiedono una particolare attenzione in quanto persone ultra-sessantacinquenni o immunodepressi o persone già affette da gravi patologie respiratorie o cardiache. Si è proceduto nel suggerire ai Direttori degli istituti penitenziari umbri di *censire i potenziali beneficiari di una misura alternativa alla detenzione* e di verificarne la idoneità dei domicili di riferimento, in modo che i beneficiari potessero rivolgere alla Magistratura di sorveglianza competente istanze di alternative. È stato avviato un *monitoraggio delle misure di prevenzione del contagio da Coronavirus, delle misure di comunicazione con i familiari e le terze persone e delle richieste di alternative alla detenzione*, nonché è stato garantito l'accesso ai *video-colloqui dei detenuti anche con il Garante*.

In considerazione del Piano strategico nazionale di vaccinazione anti-Sars-Cov-2/Covid-19 questa Autorità di garanzia ha richiesto alle Istanze ufficiali della Regione Umbria di adoperarsi affinché nell'espletamento della *campagna vaccinale in Umbria fosse data la giusta priorità alle comunità penitenziarie*.

Quanto *all'area privazione della libertà e salute*, questo Ufficio ha ricevuto segnalazioni inerenti casi di Tso non sempre pienamente suffragati da chiare evidenze cliniche.

Anche nel corso del 2020 si sono riscontrati casi di *impropri ricoveri presso la struttura di Servizio di prevenzione diagnosi e cura di Perugia di persone destinatarie di misure di sicurezza detentive*. La scelta di non attivare Residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza nel territorio regionale (solo recentemente rivista dalla nuova Amministrazione regionale) e di demandare ad



## Mappe

una convenzione con la Regione Toscana l'ospitalità di persone non imputabili ha continuato a produrre notevoli disagi, fino all'internamento di residenti nel territorio umbro in strutture collocate in Regioni molto lontane.

### *Quadro delle visite alle comunità penali*

Nell'anno 2020 il Garante e il suo Ufficio: hanno effettuato 11 visite negli istituti penitenziari umbri: 3 alla Casa di Reclusione di Spoleto, 4 alla Casa circondariale di Terni, 2 alla Casa di Reclusione di Orvieto, 2 alla Casa circondariale di Perugia; sono stati effettuati 136 colloqui con i detenuti, in decremento rispetto alle annualità precedenti a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Stante l'impossibilità di svolgere i colloqui in presenza, come avvenuto per i colloqui con i familiari, anche quelli con il Garante dal mese di marzo 2020 si sono svolti tramite l'ausilio delle forme offerte dalla tecnologia dell'informazione e della comunicazione. Nel 2020 sono state prese in carico 89 persone private o sottoposte a misure restrittive della libertà personale: 48% Casa circondariale di Perugia; 26% Casa di reclusione di Spoleto; 24% Casa circondariale di Terni; 2 casi detenuti a Orvieto. Le principali problematiche sottoposte all'attenzione del Garante riguardano l'ambito della tutela del diritto alla salute, sia per situazioni connesse alla contingente emergenza sanitaria da Covid-19 che per patologie croniche che caratterizzano generalmente la popolazione detenuta degli istituti penitenziari umbri, in particolare quella presso la Casa circondariale di Terni.

Nel 2020 è proseguita l'attività di ricognizione delle camere di sicurezza attive nel territorio di competenza.



Rispetto al *focus* individuato per il contributo dei Garanti regionali alla relazione annuale al Parlamento 2021 del Garante nazionale, pare opportuno precisare che per quanto riguarda il Veneto le *Funzioni a favore delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale* (art.14 L.R. 37/2013) da parte del Garante regionale sono state realmente attivate solo nel 2017 e pertanto le attività, anche nel corso del 2020, sono state indirizzate a consolidare e mantenere la rete regionale dei rapporti istituzionali con le 9 carceri, un Ipm e un Icam, con le rispettive Sanità penitenziarie, con il Prap, con la Magistratura di sorveglianza e prioritariamente i ristretti anche attraverso le visite agli istituti. Si sottolinea come né Padova né Treviso con abbiano ancora provveduto a nominare un Garante comunale, pertanto in queste sedi il regionale ha supplito alle richieste dei detenuti. Si è mantenuto il proficuo coordinamento trimestrale con i Garanti comunali per sostenere anche i nuovi nominati nel corso del 2020. La legge



istitutiva del Garante regionale prevede che lo stesso... “operi a favore delle persone... presenti nelle strutture sanitarie, in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio, nonché delle persone private a qualsiasi titolo della libertà personale” pertanto di seguito si forniscono i dati relativi ai Tso rilevando che non vi è stato alcun decesso:

Azienda Dimissione	Num. Dimissioni	Num. Dimissioni diagnosi psichiatrica	Num. Dimissioni Degenza > 7 giorni	Degenza Media	Età Media al Ricovero
501. Dolomiti	32	32	21	13,30	46,70
502. Marca Trevigiana	62	61	52	22,70	44,90
503. Serenissima	16	15	14	13,60	49,20
504. Veneto Orientale	26	25	19	16,40	39,80
505. Polesana	5	5	4	18,40	45,00
506. Euganea	19	19	17	33,30	37,50
507. Pedemontana	13	13	10	14,20	48,50
508. Berica	9	2	1	9,50	61,00
509. Scaligera	34	33	31	28,80	47,70
901. Aou Padova	49	48	43	20,30	45,50
912. Aou Verona	9	6	6	47,70	51,50
<b>Veneto</b>	<b>274</b>	<b>259</b>	<b>218</b>	<b>21,50</b>	<b>45,30</b>

L'ufficio partecipa all'Osservatorio permanente interistituzionale le 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, convocato una sola volta. L'anno 2020 è stato purtroppo caratterizzato dalla pandemia Covid-19 pertanto l'Osservatorio si è riunito ben 20 volte nel corso dell'anno per produrre in data 20.4.2020 le Linee di indirizzo “Gestione Covid-19 all'interno degli Istituti Penitenziari del Veneto” e le successive integrazioni del 17.7.2020, 19.11.2020 e gennaio 2021.

Per quanto riguarda le Rems, anch'esse monitorate in periodo Covid-19 attraverso un programma nazionale sulla situazione della diffusione del virus, si riportano i seguenti dati relativi ad ingressi e dimissioni nel 2020 acquisiti dalla Rems di Nogara, con rielaborazione dei dati Smop: ingressi 16; dimissioni 12.

Rems 2021: primi 3 mesi del 2021 ci sono state 3 dimissioni, in lista d'attesa 9 persone (8 uomini; 1 donna) Quanto alle segnalazioni dei ristretti rivolte al Garante regionale va premesso che a Belluno, Rovigo, Venezia, Verona e dal settembre 2020 anche a Vicenza, sono presenti i Garanti comunali che svolgono un'efficace presenza a livello territoriale. Relativamente all'area di richiesta, le principali segnalazioni hanno riguardato l'area trattamentale (29) a seguire vita etentiva (26) e sanità (24). Per il livello regionale durante l'anno 2020 i fascicoli aperti sono stati in totale 105, così suddivisi: 24 Cr di Padova; 8 Cc Padova; 39 Cc Rovigo; 8 Cc Treviso; 2 Cc Venezia e 1



## Mappe

Cr Venezia; 11 Cc Vicenza, 2 Cc Verona; 3 Cc Belluno; 3 misure alternative; e 4 esterne al carcere. Molta attività con gli istituti per monitorare la situazione sanitaria si è realizzata attraverso telefonate o video-chiamate con direttori o funzionari. E' proseguita l'attività di coordinamento con altre istituzioni regionali e dell'Amministrazione penitenziaria per la realizzazione delle progettualità con Cassa delle Ammende.

<http://garantedirittipersona.consiglio Veneto.it/>

Quando l'angoscia spande il suo colore  
dentro l'anima buia  
come una pennellata di vendetta,  
sento il germoglio dell'antica fame  
farsi timido e grigio  
e morire la luce del domani.  
E contro me le cose inanimate  
che ho creato dapprima  
vengono a rimorire dentro il seno  
della mia intelligenza  
avide del mio asilo e dei miei frutti,  
richiedenti ricchezza ad un mendico.

Alda Merini  
*Quando l'angoscia*

Orizzonti

