



Orizzonti

Il Garante nazionale è un'istituzione in continua evoluzione e l'ampio mandato assegnato dal Legislatore richiede un riesame e una ridefinizione costanti degli obiettivi a breve e medio termine, nell'ambito del mandato a esso assegnato. La privazione della libertà è una realtà molto ampia e variegata e le competenze da mettere in campo sono quindi molteplici, così come le conoscenze da acquisire e aggiornare. Ma è anche dal lavoro sul campo, dalle visite effettuate dal Garante, dai rapporti con i diversi attori, nonché dall'evolversi delle situazioni sociali, politiche e istituzionali e dalla loro lettura e analisi che emergono nuovi orizzonti che interpellano il Garante stesso e indicano strade da percorrere.

È quindi in questa ottica di apertura di nuovi orizzonti e di nuove sfide che si articola il capitolo che segue, indicando appunto le linee di azione che il Garante intende aprire o sviluppare.



57. *Nihil obstat*

Ergastolo ostativo incompatibile con la Costituzione, ma.

Le prime sei parole del titolo del comunicato sull'ordinanza del 15 aprile 2021 con cui la Corte costituzionale ha concluso la Camera di consiglio sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione¹ in ordine alla preclusione assoluta all'accesso alla liberazione condizionale per chi, condannato all'ergastolo per delitti di criminalità organizzata, non abbia collaborato con la giustizia², hanno suscitato un immediato sussulto in quanti, come il Garante nazionale, hanno sostenuto da

sempre l'incostituzionalità di quella disciplina.

Un sussulto che si è spento con la lettura della congiunzione avversativa e con la conclusione del titolo: «ma occorre un intervento legislativo. Un anno di tempo al Parlamento».

La Consulta, si leggeva nel comunicato, ha «osservato che tale disciplina ostativa, facendo della collaborazione l'unico modo per il condannato di recuperare la libertà, è in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione e con l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo» *ma* ha ritenuto che delle ricadute sull'impianto normativo predisposto a contrasto della criminalità organizzata, conseguenti all'incompatibilità costituzionale dell'attuale meccanismo di ostatività, debba assumersi prioritaria responsabilità il Legislatore.

Nell'ordinanza depositata nei giorni della redazione di questa Relazione³, le motivazioni della decisione sono articolate in una ampia argomentazione che richiama i più recenti approdi della Corte e, in particolare, le *rationes decidendi* poste a fondamento della sentenza n. 253 del 2019⁴, per giungere all'affermazione che la tensione con i parametri costituzionali evocati dalla Corte di cassazione «si evidenzia laddove sia stabilito che la collaborazione sia l'unica strada a disposizione del condannato a pena perpetua per l'accesso alla valutazione da cui dipende, decisamente, la sua restituzione alla libertà». Anche in tal caso, ritiene la Consulta, «è insomma necessario che la presunzione in esame diventi relativa e possa essere vinta da prova contraria, valutabile dal tribunale di sorveglianza»⁵.

Ergastolo ostativo
incompatibile con la
Costituzione, ma.

Le prime sei parole del titolo
del comunicato sull'ordinanza
del 15 aprile 2021 con
cui la Corte costituzionale
ha concluso la Camera di
consiglio sulle questioni di
legittimità costituzionale
sollevate dalla Corte di
cassazione in ordine alla
preclusione assoluta all'accesso
alla liberazione condizionale
per chi, condannato
all'ergastolo per delitti di
criminalità organizzata, non
abbia collaborato con la
giustizia, hanno suscitato un
immediato sussulto in quanti,
come il Garante nazionale,
hanno sostenuto da sempre
l'incostituzionalità di quella
disciplina.

1. Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza n. 100 del 18 giugno 2020.

2. Combinato disposto degli articoli 4-bis, 58-ter legge 26 luglio 1975, n. 354 e dell'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 1991, n. 203.

3. Corte costituzionale ordinanza 97/2021, depositata il 11 maggio 2021 (decisione del 15 aprile 2021), redattore Nicolò Zanon.

4. Corte costituzionale, sentenza 23 ottobre 2019 (dep. 4 dicembre 2019), n. 253, redattore Nicolò Zanon nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4-bis legge 26 luglio 1975, n. 354, con riferimento alla preclusione assoluta alla concessione dei permessi premio di cui all'articolo 58-ter della stessa legge.

5. Corte costituzionale ordinanza 97/2021, cit., punto 7.



E altrettanto articolata è la motivazione del *ma*, della decisione di rimettere l'intervento di modifica di aspetti essenziali dell'ordinamento penale e penitenziario a una «più complessiva, ponderata e coordinata valutazione legislativa»⁶. Prendendo le mosse dalla valorizzazione dell'attività di collaborazione con la giustizia, pur escludendone la portata assoluta, e dalla incidenza delle questioni in discussione sull'intero impianto della normativa apprestata per il contrasto alle organizzazioni criminali, la Corte considera che l'individuazione degli elementi diversi che possano escludere l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata e il rischio del loro futuro ripristino, comportino scelte di politica criminale, proprie della discrezionalità legislativa, non definibili con un intervento meramente «demolitorio», a rischio della compromissione del complessivo equilibrio del sistema.

Ed è proprio il richiamo rivolto al nostro Paese, contenuto nella pronuncia della Corte di Strasburgo, che ha fatto ragionevolmente pensare che, una volta riconosciuta l'incompatibilità con tale obbligo e con i principi costituzionali, l'incostituzionalità dovesse essere dichiarata, senza ulteriori dilazioni nel tempo.

Non vi è dubbio che tale decisione interlocutoria, di «non manifesta infondatezza di dubbi di legittimità costituzionali prospettati», sperimentata nel noto «caso Cappato»⁷, sia stata accolta con una certa perplessità per gli effetti immediati che, invece, una pronuncia di incostituzionalità, logicamente conseguente all'averne ravvisato i presupposti, avrebbe prodotto sulle prospettive dell'assoluta maggioranza dei condannati all'ergastolo nel nostro Paese⁸, di orientare l'esecuzione della pena verso la speranza di una concreta reintegrazione sociale, come l'articolo 27 della Costituzione detta.

Tanto più se si considera che il giudizio di costituzionalità proposto alla Corte appariva come il punto di arrivo di quel dialogo tra le Corti, europea e nazionale, avviato con la sentenza *Viola c. Italia n. 2* della Corte Edu⁹ - peraltro ampiamente richiamata nell'ordinanza - che prescriveva allo Stato italiano il superamento del sistema automatico dell'ostatività, richiamandolo al rispetto dell'obbligo internazionale fissato dall'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani, cui la nostra potestà legislativa è vincolata dal dettato dell'articolo 117, comma 1 della Costituzione. Dialogo che è subito proseguito con la dichiarazione di illegittimità della preclusione assoluta dell'accesso ai permessi premio stabilita dall'articolo 4-*bis* o.p., cui è pervenuta la Corte costituzionale a ottobre dello stesso anno 2019.¹⁰ Ed è proprio il richiamo rivolto al nostro Paese, contenuto nella pronuncia della Corte di Strasburgo, che ha fatto ragionevolmente pensare che, una volta riconosciuta l'incompatibilità con tale obbligo e con i principi costituzionali, l'incostituzionalità dovesse essere dichiarata, senza ulteriori dilazioni nel tempo, considerato anche il rischio di sanzioni degli organi sovranazionali che possono conseguire all'inosservanza di quell'obbligo. Gli ulteriori interventi di riassetto del sistema, determinati dalla pronuncia ablativa, avrebbero potuto – e dovuto – ragionevolmente conseguire ed essere messi in atto, questi sì, dal Legislatore.

6. *Ibidem*, punto 9.

7. Corte costituzionale, ordinanza 24 ottobre 2018 (dep. 16 novembre 2018), n. 207 nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 580 c.p., promosso dalla Corte di Assise di Milano con ordinanza n. 43 del 14 febbraio 2018.

8. 1.259 persone condannate all'ergastolo per reati inclusi nell'art. 4-*bis* o.p., su 1.799 persone condannate all'ergastolo in totale, al 28 aprile 2021 (fonte Dap).

9. Corte Edu, sezione prima, sentenza del 13 giugno 2019 - definitiva il 7 ottobre 2019, caso n. 77633/16..

10. Corte costituzionale sentenza n. 253/2019, cit.



La perplessità rimane. Non deve, tuttavia, far perdere di vista la portata del punto fermo segnato dalla Consulta, da cui dovrà necessariamente prendere le mosse l'intervento legislativo nell'anno di tempo concesso: la collaborazione con la giustizia non è compatibile con la Costituzione «se e in quanto essa risulti l'unica possibile strada, a disposizione del condannato all'ergastolo, per accedere alla liberazione condizionale»¹¹.

L'ordinanza ha indicato i possibili parametri ai quali il Parlamento dovrà attenersi per perseguire la reintegrazione armonica del sistema, riportando in assetto con i principi dettati dalle norme costituzionali e convenzionali la disciplina dell'ergastolo ostativo: «la emersione delle specifiche ragioni della mancata collaborazione, ovvero l'introduzione di prescrizioni peculiari che governino il periodo di libertà vigilata».

L'ordinanza ha indicato i possibili parametri ai quali il Parlamento dovrà attenersi per perseguire la reintegrazione armonica del sistema, riportando in assetto con i principi dettati dalle norme costituzionali e convenzionali la disciplina dell'ergastolo ostativo: «la emersione delle specifiche ragioni della mancata collaborazione, ovvero l'introduzione di prescrizioni peculiari che governino il periodo di libertà vigilata». La Consulta li ha, appunto indicati, con una espressione esemplificativa, volutamente rispettosa della discrezionalità legislativa a cui ha rimesso la definizione.

Un anno, fino a maggio del 2022, è il tempo che la Corte costituzionale ha assegnato al Parlamento per compiere questo lavoro di ripristino della legalità costituzionale: superato questo termine sarà la Corte stessa a intervenire riprendendo la trattazione delle questioni sollevate.

Il Parlamento dovrà soddisfare non solo in parte le indicazioni di adeguamento della disciplina dell'ergastolo ostativo che vengono dall'ordinanza della Corte, lasciando disarmonie nel sistema perché dovrà intervenire sulla profonda *ratio* dell'ordinanza stessa al fine di adempiere pienamente a quanto l'ordinanza indica. Perché insieme alla questione principale, rimane comunque in sospen-

so anche la trattazione delle altre questioni sulle quali è stata richiesta l'estensione consequenziale¹² della dichiarazione di incostituzionalità da parte del Garante nazionale, intervenuto nel giudizio con il proprio parere di *Amicus Curiae*. Un parere, condiviso da altri soggetti interessati, diffusamente richiamato nell'ordinanza che estende la questione alla preclusione assoluta di ammissione al lavoro esterno e alla semilibertà.

Si tratta di questioni tutt'altro che secondarie e, anzi, necessariamente connesse al tema principale, come evidenziato nella stessa ordinanza della Consulta, considerato che riguardano gli istituti essenziali della progressione trattamentale senza la cui realizzazione non è concretamente possibile quell'osservazione che costituisce il fondamento valutativo della concessione della liberazione condizionale. Un intervento legislativo o una pronuncia di incostituzionalità che non le trattasse rischierebbe di affidare a una sola espressione formale l'accesso alla liberazione condizionale e, di conseguenza, il ripristino integrale della conformità ai principi della Costituzione e della Convenzione europea per i diritti umani.

Il punto fermo segnato dalla Corte è, quindi, la linea dell'orizzonte con cui, da qui a maggio del 2022, è chiamato a misurarsi il Parlamento per costruire una norma non centrata sulla negatività e

11. Ordinanza 97/2021, punto 6.

12. Articolo 27 legge 11 marzo 1953, n. 87.



sulla ricerca di altri criteri, diversi da quello la cui assolutezza è stata oggetto di censura della Corte, ancora più assoluti e meno ancorati al mutamento che una persona può aver compiuto nel suo modo di relazionarsi alla responsabilità di quanto commesso e al differente possibile ritorno al contesto sociale. Questa è la richiesta che il Garante nazionale pone al Parlamento. Precisando anche che, esercitando il potere di formulare osservazioni sui progetti di legge di sua competenza che l'articolo 19 dell'*Opcat* assegna a ogni Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e vigilerà, per la sua parte, sul ripristino dell'armonia costituzionale nella disciplina dell'ergastolo, come dettata dalla Corte.

58. *Ius*

«Ad oltre un secolo dalla prima legislazione organica sulla cittadinanza, l'impianto normativo originario non ha subito cambiamenti di rilievo ... La nozione di cittadinanza continua a risentire della sua matrice originaria legata alla nazionalità e ai vincoli di sangue e di coniugio, mentre l'apertura agli stranieri va addirittura restringendosi nel tempo con l'irrigidimento normativo e applicativo sia dell'istituto dell'acquisto per beneficio di legge che della naturalizzazione per concessione»¹³.

Di fronte a un giudizio così lapidario, che riflette le persistenti difficoltà del Legislatore italiano nell'adeguare la normativa sulla cittadinanza¹⁴, potrebbe apparire addirittura velleitario proporre, seppure nella sezione Orizzonti della Relazione al Parlamento 2021, un ragionamento sui progetti di riforma per una progressiva apertura nel nostro ordinamento allo *Ius soli* (temperato) e, da ultimo, allo *Ius culturae*.

Eppure, come è evidente, la cittadinanza ha molto a che fare con l'esercizio dei diritti fondamentali la cui tutela finora, in mancanza di una riforma della legge, ma in un contesto sociale fortemente mutato, è stata assicurata sia dagli interventi giurisprudenziali, sia dall'essere l'Italia ormai saldamente inserita in un contesto internazionale di protezione di tali diritti.

Così come è evidente, e a più riprese osservato, che le caratteristiche della comunità nazionale hanno subito negli ultimi trent'anni profonde trasformazioni

Eppure, come è evidente, la cittadinanza ha molto a che fare con l'esercizio dei diritti fondamentali la cui tutela finora, in mancanza di una riforma della legge, ma in un contesto sociale fortemente mutato, è stata assicurata sia dagli interventi giurisprudenziali, sia dall'essere l'Italia ormai saldamente inserita in un contesto internazionale di protezione di tali diritti.

13. Paolo Morozzo della Rocca (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, (IV edizione), Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2019, pp. 414, 415.

14. Legge 5 febbraio 1992, n. 91.



Parlando di cittadinanza da un punto di vista prettamente normativo, il nostro sguardo però non può fermarsi al 1992, ma deve abbracciare un orizzonte temporale molto più ampio, ritornando indietro di più di un secolo, ovvero alla legge del 13 giugno 1912 n. 555, prima legge organica del Regno d'Italia sul tema. Tale norma, che sostituiva le norme del Codice civile del 1865, era basata sostanzialmente sul vincolo di sangue del marito-padre con tutti gli altri componenti della famiglia e quindi con la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* ai figli e alla moglie.

con l'aumento sensibile della percentuale di popolazione straniera attualmente residente in Italia, all'incirca l'8 per cento, ma soprattutto con l'irrompere sulla scena domestica delle seconde generazioni, circa un milione e trecentomila secondo i dati Istat.

Parlando di cittadinanza da un punto di vista prettamente normativo, il nostro sguardo però non può fermarsi al 1992, ma deve abbracciare un orizzonte temporale molto più ampio, ritornando indietro di più di un secolo, ovvero alla legge del 13 giugno 1912 n. 555, prima legge organica del Regno d'Italia sul tema.

Tale norma, che sostituiva le norme del Codice civile del 1865¹⁵, era basata sostanzialmente sul vincolo di sangue del marito-padre con tutti gli altri componenti della famiglia e quindi con la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* ai figli e alla moglie.

Tale impostazione, di natura ottocentesca, rifletteva sia un elemento di natura politico-culturale, per il quale l'idea di cittadinanza era direttamente connessa all'idea di nazione attraverso un legame praticamente indissolubile (anche la moglie o i figli perdevano automaticamente la cittadinanza se il marito-padre ne acquisiva nel frattempo un'altra), sia, a ben vedere, un elemento di natura storica, economica e sociale. L'Italia post unitaria, infatti, era un paese caratterizzato da una spiccata propensione all'emigrazione di larghe fette di popolazione nazionale, circa nove milioni tra il 1861 e la prima guerra mondiale. Pertanto, la trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza consentiva, o avrebbe consen-

tito, che la comunità nazionale non si disperdesse su scala globale, che il rapporto con la madrepatria non fosse inesorabilmente reciso: ogni emigrato, con la sua famiglia e i suoi figli, rappresentava un 'pezzetto d'Italia' all'estero.

Successivamente, soprattutto con l'avvento dell'Italia repubblicana fondata sulla Carta costituzionale, la disciplina del 1912 è stata progressivamente mondata di tutti gli aspetti discriminatori legati, peraltro, in primo luogo alle disparità basate sul sesso. Tuttavia, la riforma organica del 1992 ha lasciato inalterato l'impianto originario della legge precedente prevedendo, se non in casi residuali, la trasmissibilità e l'acquisizione della cittadinanza (quasi) esclusivamente *iure sanguinis*.

In particolare, i casi in cui si può prescindere da tale requisito, nei quali l'ordinamento si apre allo *ius soli*, riguardano i figli di genitori ignoti o apolidi e quelli in cui l'acquisto della cittadinanza avviene per 'beneficio di legge'.

In questo caso, la disposizione più rilevante¹⁶ attiene agli stranieri nati in Italia che acquisiscono la cittadinanza quando hanno risieduto legalmente, *senza interruzioni*, in Italia, fino al raggiungimento della maggiore età e purché ne facciano richiesta entro un anno dal compimento del diciottesimo anno.

A questo proposito, successivamente al 1992, la restrittività della definizione di "legalmente residen-

15. *Ibidem*, p. 376.

16. Articolo 4, comma 2 della legge 5 febbraio 1992, n. 5.



te” è stata via via moderata da interventi che hanno messo in primo piano la prevalente tutela dei diritti del minore anche da eventuali comportamenti omissivi da parte dei genitori rispetto ai complicati adempimenti amministrativi riguardanti il soggiorno e la sua continuità nel tempo. Ma ciò non toglie che, proprio alla luce del mutato contesto sociale italiano, caratterizzato dalla presenza strutturale di cittadini stranieri e di loro figli, tale atteggiamento di chiusura rispetto a previsioni normative atte a conferire la cittadinanza *iure soli* ai minori stranieri nati in Italia o arrivati successivamente alla nascita, appare ostinatamente fuori sincrono rispetto alle tendenze profonde della società italiana e alle sue trasformazioni. Tanto più che, come noto, le proiezioni demografiche, ma la stessa situazione attuale, sono indice di un Paese che perde progressivamente popolazione e che aumenta il relativo indice di invecchiamento con pesanti ripercussioni sulla capacità contributiva della popolazione attiva, che va riducendosi, e quindi sulla sostenibilità futura del sistema di *welfare*.

La mancata inclusione delle seconde generazioni nel sistema di cittadinanza appare dunque, in prospettiva, un pessimo affare non solo perché mina alle basi il fondamento economico del cosiddetto contratto sociale, ma proprio perché sembra non tenere conto che il principio *no taxation without representation* (pronunciato dalle colonie americane all'alba della rivoluzione) implica in primo luogo un'istanza di piena partecipazione alla vita della società e risponde al quesito che un moderno concetto di cittadinanza pone: cosa facciamo insieme?

La cittadinanza in tal senso rimane nettamente distinta rispetto al concetto di nazionalità che riguarda essenzialmente le origini e che quindi guarda al passato: la cittadinanza non lo nega, anzi lo valorizza, perché conferisce a ogni cittadino il pieno diritto di partecipare alla valorizzazione del proprio futuro a partire dalla propria condizione e origine individuale.

Questa riflessione del tema della cittadinanza, sviluppata in termini demografici ed economici, nulla toglie ovviamente all'impostazione fondamentale centrata sui diritti di chi in un Paese è nato o comunque ha mosso la propria capacità di comprensione, di costruzione della rete di conoscenze e, quindi, della propria capacità di critica adulta. In tal senso, l'introduzione del principio dello *Ius culturae* (accanto a uno *Ius soli* temperato) appare in grado di valorizzare i percorsi di apprendimento scolastico delle seconde generazioni di immigrati traducendo sul piano del diritto ciò che di fatto, quotidianamente, avviene: un percorso, non sempre agevole invero, di integrazione nel tessuto sociale del Paese.

Tale percorso avviene ormai da tempo e sta modificando l'assetto complessivo della comunità: è giunto ormai il momento di dargli piena cittadinanza.

La cittadinanza in tal senso rimane nettamente distinta rispetto al concetto di nazionalità che riguarda essenzialmente le origini e che quindi guarda al passato: la cittadinanza non lo nega, anzi lo valorizza, perché conferisce a ogni cittadino il pieno diritto di partecipare alla valorizzazione del proprio futuro a partire dalla propria condizione e origine individuale.

Questa riflessione del tema della cittadinanza, sviluppata in termini demografici ed economici, nulla toglie ovviamente all'impostazione fondamentale centrata sui diritti di chi in un Paese è nato o comunque ha mosso la propria capacità di comprensione, di costruzione della rete di conoscenze e, quindi, della propria capacità di critica adulta.



59. Regolamento cercasi

Malgrado le positive modifiche introdotte con il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, la detenzione amministrativa continua a soffrire un importante *deficit* di complessiva legittimità nelle sue modalità di esplicazione. Come se l'esercizio di *maquillage* terminologico, compiuto con la particolare denominazione della fattispecie, continuasse ad alimentare nel tempo l'idea che il 'trattenimento' nei Cpr, in base agli effetti che produce, sia misura concretamente diversa dalla detenzione penale, quindi in qualche modo meno meritevole di attenzioni e la sua disciplina possa essere affidata a fonti di rango secondario¹⁷.

Così chiaramente non è. La riconduzione dell'istituto nell'alveo dell'articolo 13 della Costituzione, a prescindere dall'assenza di una coerente disciplina, e la sostanziale equiparazione tra la situazione di costrizione fisica vissuta dagli stranieri sottoposti alla misura amministrativa e le persone detenute in un Istituto penitenziario, sono prova inconfutabile del contrario.

Luoghi, regole, regime, dispositivi di vigilanza dei due diversi istituti incidono in maniera analoga sulla sfera individuale di 'trattenuti' e 'detenuti', di fatto senza particolare attenuazione del carattere afflittivo nei luoghi di applicazione del provvedimento pre-espulsivo.

Luoghi, regole, regime, dispositivi di vigilanza dei due diversi istituti incidono in maniera analoga sulla sfera individuale di 'trattenuti' e 'detenuti', di fatto senza particolare attenuazione del carattere afflittivo nei luoghi di applicazione del provvedimento pre-espulsivo.

Eppure il campionario delle asimmetrie nell'ambito delle tutele accordate dall'ordinamento ai due contesti privativi continua a essere un lungo elenco che ha spinto i costituzionalisti a rilevare, con riferimento alla condizione giuridica dello straniero, «la configurazione, per così dire specialissima della sua libertà personale, la quale risulta caratterizzata da una maggiore o, comunque, diversa, violabilità rispetto a quella spettante *pleno iure* al cittadino¹⁸» o comunque in generale alla persona *in vinculis*.

Come più volte evidenziato, ne è manifestazione l'assenza di un'Autorità giudiziaria dedicata che vigili sulle strutture (a differenza di quanto previsto per il carcere dall'articolo 69 o.p.). Ne sono poi espressione la mancanza di una legge organica di fonte primaria che regoli uniformemente la vita dei Centri di detenzione amministrativa e disciplini compiutamente gli aspetti più delicati quale l'uso della forza (come invece prevede l'articolo 41 o.p.), la tutela della salute e le garanzie da accordare a contrasto di abusi e maltrattamenti (a differenza dell'articolo 11 o.p.), il ricorso a pratiche di isolamento, la registrazione degli eventi. Inoltre, la competenza giudiziaria per le istanze e le doglianze espresse da persone ristrette nei Centri che abbia effetti preven-

17. Sul punto numerosi i contributi degli studiosi che valutano come questa sanzione amministrativa «attraverso la consueta “truffa delle etichette”, cela in realtà quella che è una vera e propria forma di detenzione in strutture para-carcerarie, senza, tuttavia, le tutele proprie del diritto, del processo e dell'esecuzione penale». Carol Ruggiero, *La depenalizzazione del reato di “Immigrazione clandestina”: un'occasione mancata per il sistema penale italiano*, <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/6760-ruggiero217.pdf>.

18. Marco Benvenuti, voce *Libertà personale* in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di Claudio Panzera e Alessio Rauti, Editoriale scientifica, Napoli 2020.



tivi e compensativi (come invece, quanto previsto dagli articoli 35-*bis* e 35-*ter* o.p.). In ultimo, la mancanza di una formazione specifica del personale rispetto all'agire custodiale, allo sviluppo di capacità di individuazione e presa in carico delle vulnerabilità intrinseche alla condizione di privazione della libertà e di quelle specifiche di cui sono portatrici le persone straniere.

Non si equivochi: non si sta in qualche modo invocando una 'penitenziarizzazione' della detenzione amministrativa che comporti una stretta ancor più afflittiva a una misura, già di per sé estrema sotto il profilo del bilanciamento tra diritti individuali e perseguimento degli interessi pubblici.

Si tratta di costruire anche per tale ambito di privazione della libertà l'impianto elementare di garanzie che dovrebbe sorreggere tutte le strutture detentive a forte connotazione coercitiva, come sono i Cpr, allineando definitivamente l'istituto ai principi della Costituzione e agli standard di tutela dei diritti stabiliti in materia di *habeas corpus* dagli organismi nazionali e sovranazionali di controllo. Standard che evidenziano insistentemente come il differente livello di responsabilità parametrato sul diverso grado di infrazione delle norme ordinarie debba comportare un solco profondo tra il sistema delle pene e quello del contrasto all'immigrazione irregolare. Quindi, stessa impalcatura di diritti e garanzie, ma trattamento differenziato con una decisa mitigazione degli aspetti afflittivi correlati alla privazione della libertà nel contesto della detenzione amministrativa, la cui natura e funzione sono totalmente estranee a logiche di carattere punitivo e debbono quindi rimanere tali anche in fase applicativa.

Il processo di revisione del cosiddetto Regolamento unico dei Cpr, attualmente in corso presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, non ha chiaramente la possibilità di riparare alla mancanza di una norma che disciplini in maniera compiuta le modalità del trattenimento: può, tuttavia, costituire comunque un'importante occasione per far evolvere il sistema verso più elevati livelli di tutela dei diritti, mediante l'attuazione degli standard cui il Garante nazionale ha dato vita nella sua pluriennale attività di osservazione delle strutture, trattazione di segnalazioni e analisi generale del fenomeno.

In questo quadro di incompletezza, con il decreto legge 4 ottobre 2018 n. 113, si è poi inserita la nuova ipotesi di trattenimento in *strutture diverse e idonee* nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza, che ha dato origine a un circuito parallelo a quello dei Cpr per permanenze di breve durata: in sostanza una rete capillare di luoghi detentivi potenzialmente replicabili in ogni Questura. In base alla parziale mappatura avviata dal Garante nazionale, un certo numero di Uffici ha avviato l'operatività di tali locali e altri hanno in corso progettualità per il loro allestimento¹⁹. Il piano di ampliamento della rete di *strutture diverse e idonee* sta quindi procedendo a ritmi serrati, anche in considerazione dei vincoli temporali di rendicontazione delle risorse europee messe a disposizione a 34 Questure selezionate.

Non si sta in qualche modo invocando una 'penitenziarizzazione' della detenzione amministrativa che comporti una stretta ancor più afflittiva a una misura, già di per sé estrema sotto il profilo del bilanciamento tra diritti individuali e perseguimento degli interessi pubblici.

19. In base alla mappatura avviata dal Garante nazionale, ancora in corso di elaborazione, sono 14 le Questure che hanno comunicato di avere in funzione *strutture diverse e idonee* ex articolo 13, comma 5 *bis* del T.U. Imm., 42 le Questure che hanno informato di avere avviato progettualità per il loro allestimento e 15 le Questure che hanno riferito di utilizzare a tale scopo le camere di sicurezza.



Come noto, il Garante nazionale ha espresso fin da subito preoccupazione per l'assenza esplicita di una disciplina delle condizioni di trattenimento in tali luoghi e la formulazione eccessivamente generica della norma, che oltre a non individuare in maniera puntuale i nuovi spazi di privazione della libertà, rinvia a una vaga nozione di idoneità per la loro individuazione.

Come è noto, il Garante nazionale ha espresso fin da subito preoccupazione per l'assenza esplicita di una disciplina delle condizioni di trattenimento in tali luoghi e la formulazione eccessivamente generica della norma, che oltre a non individuare in maniera puntuale i nuovi spazi di privazione della libertà, rinvia a una vaga nozione di idoneità per la loro individuazione.

Il decreto legge 21 ottobre 2020 n. 130 ha in parte rimediato al carattere di eccessiva indeterminazione dell'iniziale dettato normativo attraverso la specificazione di alcuni elementi costitutivi della fattispecie senza tuttavia estendere interamente a tali luoghi il pur esiguo quadro regolatorio dei Cpr. Si pensi per esempio al pacchetto di servizi di assistenza alla persona, incluso quello fondamentale di informativa legale, alla possibilità di visita da parte dei soggetti autorizzati ad accedere agli Istituti penitenziari ai sensi dell'articolo 67 o.p. e da organizzazioni e organismi nazionali e internazionali competenti nella tutela dei diritti, infine al diritto di presentare reclamo al Garante nazionale o ai Garanti regionali o locali. Inoltre, il Garante nazionale può delegare, per un periodo

fino a sei mesi, un Garante locale a visitare, nel territorio di propria competenza, i Cpr, gli *hotspot* e gli altri luoghi di restrizione di migranti irregolari, con gli stessi poteri assegnati al Garante nazionale.

La difformità di discipline rischia di determinare nella prassi applicativa un'irragionevole disparità di trattamento tra coloro che sono destinatari della medesima misura restrittiva che possono trovarsi assegnati all'uno o all'altro circuito, per ragioni del tutto indipendenti dalla loro condotta, esclusivamente sulla base della saturazione estemporanea della capacità ricettiva dei Centri dedicati.

Anche su tale aspetto appare quindi necessario un intervento parlamentare che completi e riequilibri l'assetto normativo.



60. Questione Rems

Il panorama del dibattito politico attuale sul tema del già controverso concetto della pericolosità sociale appare profondamente indirizzato dalla domanda di sicurezza proveniente da parte dell'opinione pubblica. Si è diffuso un orientamento 'contenitivo' teso a una sorta di rivisitazione della funzione originaria e propria delle Rems che contempla la prospettiva di aumentarne dimensioni e numeri. Un orientamento che, in prima battuta, tenderebbe a voler impropriamente comprendere nel sistema delle Rems – destinate al trattamento sanitario di persone le cui forme di disagio mentale, totalmente o parzialmente incidenti sulla responsabilità penale, risalgono all'epoca di commissione del fatto ritenuto illecito – il carico di soggetti che tale disagio hanno sviluppato nel corso della detenzione. Si riproporrebbe una logica di istituzionalizzazione di carattere neo-manicomiale, quantunque in strutture di dimensione ridotta e territorialmente diffuse.

È innegabile che esista un elemento di grave problematicità nella predisposizione degli strumenti idonei ad assicurare la risposta ai bisogni di assistenza e di sostegno di queste persone, il cui numero aumenta proporzionalmente alla tendenza progressiva di definire come 'disturbi psichiatrici' disagi che discendono, invece, da condizioni pregresse di fragilità sociale o da situazioni di deprivazione materiale che si acquisiscono con l'ingresso nel sistema penitenziario. Fenomeno che si riproduce anche nelle "Articolazioni per la tutela della salute mentale" di cui, peraltro, sono dotati soltanto alcuni degli Istituti penitenziari sul territorio nazionale. Articolazioni che non sono sufficienti a rendere adeguata risposta a tali bisogni, né per la capienza, né per la loro connotazione spesso sbilanciata sul piano penitenziario, né per la loro organizzazione. Una situazione critica, determinata anche da lacune normative, a cui ha posto in parte rimedio soltanto l'intervento della Corte costituzionale, con cui si è affermata la possibilità di concedere la detenzione domiciliare "umanitaria" prevista dall'articolo 47-ter dell'Ordinamento penitenziario, anche per i casi di malattia psichica²⁰.

È altrettanto evidente, tuttavia, che tale grave problematicità non può trovare soluzione nello snaturamento di un istituto, quale quello delle Rems, che della gestione esclusivamente sanitaria, della destinazione specifica all'esecuzione di una misura di sicurezza, non di una pena, e della limitata ricettività (non più di venti posti per ciascuna) ha fatto le caratteristiche fondanti dell'approdo di civiltà cui è pervenuto il lungo percorso iniziato con l'abolizione degli Ospedali psichiatrici giudiziari.

Ferma restando la positività dell'attuale impianto normativo relativo alle Rems, è opportuno riflettere in primo luogo sul dovere delle Istituzioni di equiparare la tutela della salute mentale delle persone residenti all'interno delle strutture deputate all'esecuzione delle misure di sicurezza a quella dei consociati 'liberi', garantendo un trattamento pienamente finalizzato alla cura nelle sue molteplici dimen-

Si è diffuso un orientamento 'contenitivo' teso a una sorta di rivisitazione della funzione originaria e propria delle Rems che contempla la prospettiva di aumentarne dimensioni e numeri.

20. Corte costituzionale, sentenza 20 febbraio 2019, n. 99 (dep. del 19 aprile 2019) nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, redattore Marta Cartabia.



sioni, centrato sul massimo benessere psicofisico della persona escludendo un profilo essenzialmente custodialistico.

Il raggiungimento di tale obiettivo è possibile soltanto attraverso il rafforzamento della rete dei rapporti istituzionali tra gli interlocutori coinvolti nell'esecuzione delle misure di sicurezza quali l'Autorità giudiziaria, la Psichiatria territoriale, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e le stesse Rems. Tale rafforzamento della rete non passa attraverso la moltiplicazione delle strutture chiuse, ma per il potenziamento dell'intervento territoriale, realmente centrato sulla presa in carico della persona in grado di inserire la sua temporanea presenza all'interno di una Rems come tappa di un complessivo "Piano terapeutico-riabilitativo individuale" (Ptri), funzionale non soltanto al trattamento personalizzato del disagio manifestato, ma anche alla restituzione della persona alla rete dei servizi territoriali e alla reintegrazione nel contesto sociale.

Questo aspetto è strettamente legato alla seconda riflessione, ovvero alla necessità di valutare in maniera differenziata e graduale lo stato di sofferenza della persona, approntando presidi sanitari territoriali che meglio possano soddisfare le sue esigenze di cura per garantire, al contempo, il diritto del singolo alla tutela della propria salute e il diritto della collettività alla propria sicurezza. Una valutazione che, a parere del Garante nazionale, inciderebbe in maniera positiva sulla necessaria riduzione delle misure di sicurezza provvisorie, il cui numero evidenzia un rapporto ancora 'acerbo' della Magistratura con la nuova configurazione del sistema dopo la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari. Una difficoltà che ha determinato liste di attesa per l'inserimento nelle Rems e che si riflette anche all'interno degli Istituti. I dati rilevati dal 2019 al 2021 evidenziano un aumento del numero delle persone in attesa di collocazione in una di queste Residenze: si passa da un totale, su base nazionale, di 603 persone a 715, alla fine del 2020, per giungere a 770. Di questi, 98, al mese di febbraio 2021, sono coloro che attendono l'invio in una Rems rimanendo in carcere, in uno stato di detenzione illegittima.

La presenza in carcere di quasi cento persone senza alcun titolo legittimante tale loro collocazione è, oltre che in violazione del diritto alla tutela della loro salute, anche foriera di conseguenze importanti per chi ha la responsabilità dell'Istituto che impropriamente le accoglie. Soprattutto è rivelatrice di una criticità sistemica e, per questa sua natura, tanto più grave sul piano dell'aggressione del principio costituzionale dell'inviolabilità della libertà personale. Su questa inaccettabile situazione è intervenuta già due volte la Corte europea dei diritti dell'uomo: ad aprile del 2020 e, di nuovo, a gennaio del 2021, ha usato lo strumento dei provvedimenti cautelari, emessi a norma dell'articolo 39 del Regolamento, per ordinare al Governo italiano di provvedere all'immediato trasferimento nella struttura appropriata delle due persone che avevano proposto ricorso contro la protrazione dello stato di detenzione in attesa della disponibilità di una Rems. La decisione dei ricorsi è prossima e comporterà certamente l'impegno dello Stato su un piano sistematico, adeguato alla dimensione non contingente del problema.

Relativamente a coloro che attendono l'inserimento in una Rems fuori dal carcere, occorre doverosamente osservare che questa loro presenza esterna non ha statisticamente inciso negli ultimi anni sul tasso di commissione di reati né è rilevante il dato di reati a queste persone individualmente ascrivibili. Non risulta una incidenza di questa 'non collocazione' con il numero di reati commessi. L'aumento dei numeri della lista di attesa è un fenomeno, quindi, che va letto anche tenendo presente che non si ha necessaria corrispondenza di questi all'attualità dell'esigenza dell'ingresso in una struttura custodiale.

Su questo punto si concentra la terza riflessione, strettamente connessa con la necessità della rivalutazione del giudizio di pericolosità sociale della persona alla quale sia stata applicata la misura di sicurezza detentiva non eseguita nell'immediatezza della ordinanza giurisdizionale. C'è da interrogarsi innanzitutto sul senso trattamentale e sulla valenza effettiva di una misura di sicurezza detentiva appli-



cata dopo il tempo trascorso in stato di detenzione per l'esecuzione della pena inflitta e, altrettanto, di quella che si realizza concretamente dopo un periodo, anche lungo, trascorso in libertà. La prima riflessione investe, necessariamente, profili ordinamentali del sistema penale delle misure di sicurezza. La seconda attiene più specificamente alla questione della ricerca e dell'attivazione di strumenti alternativi a quello custodiale. Sono temi sui quali, proprio al fine di dare completezza sistemica al percorso avviato con il definito superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, il Garante nazionale chiede un impulso d'impegno, non rinviabile, del Legislatore sia nazionale sia regionale e delle Amministrazioni coinvolte.

A livello legislativo nazionale è ormai il tempo di un ripensamento complessivo del sistema delle misure di sicurezza, anche nella prospettiva di un loro futuro auspicabile superamento. È inoltre auspicabile un intervento legislativo volto a integrare o a correggere gli attuali criteri ai quali il Legislatore regionale deve attenersi nel formulare la disciplina di dettaglio. Ciò al fine di realizzare concretamente le condizioni per una tutela effettiva dei diritti di ogni paziente psichiatrico, a prescindere dalla regione di residenza. Accanto a questi interventi, occorre precisare che senza un cospicuo sostegno, in termini di risorse, personale, strutture e anche in termini di impegno nella diffusione della cultura della tutela della salute fisica e psichica centrata sul territorio, sarà difficile che la riforma introdotta con l'avvio del sistema delle Rems possa esprimere la propria potenzialità ed essere positivamente accolta dalla collettività. Ne discende, tra l'altro, la necessità di una proporzionata ed equa distribuzione delle Rems in tutte le regioni, considerando che alcune ne sono ancora sprovviste, così come qualche area di regioni di dimensione più ampia. Una criticità, quest'ultima, il cui superamento è diretto ad assicurare una rete di strutture più adeguata ai bisogni concretamente esistenti e a essi più prossima, evitando però di incamminarsi lungo la via dell'ampliamento della capienza di ciascuna struttura o del loro complessivo moltiplicarsi per inseguire numeri, la cui lettura richiederebbe invece una diversa considerazione.

61. A quale età

A quattro anni dall'entrata in vigore della legge 7 aprile 2017 n. 47, la procedura stabilita per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati²¹ richiede ancora interventi per la sua piena e puntuale applicazione. Ciò comporta, da un lato, la necessità di sviluppare la conoscenza delle relative disposizioni tra gli operatori, nei diversi ruoli di responsabilità, dall'altro, l'altrettanto urgente necessità di una lacuna normativa ormai non risolvibile con la sola pratica applicativa.

21. Articolo 19-bis "Identificazione dei minori stranieri non accompagnati" del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 introdotto dall'articolo 5 della legge 7 aprile 2017, n. 47 recante "Disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati".



Come è noto, con tale normativa il Legislatore, superando definitivamente le prassi improntate esclusivamente sull'analisi radiologica del polso, ha attribuito la titolarità della procedura alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni che ha il compito di avviare, in tutti i casi in cui persista un fondato dubbio sulla minore età di una persona, un accertamento socio-sanitario con un approccio multidisciplinare utilizzando modalità rispettose dell'età presunta, del genere e dell'integrità della persona stessa. Acquisita la relazione sull'accertamento socio-sanitario, nella quale deve essere sempre indicato il margine di errore, il Tribunale per i minorenni emana un provvedimento, motivato e impugnabile, di attribuzione dell'età.

Nel corso delle procedure di identificazione, la legge stabilisce che l'accoglienza sia assicurata in apposite strutture per minori. Tuttavia, nonostante la chiarezza della norma in un contesto così delicato quale è quello dei minori, si assiste alla reiterazione delle prassi di accertamento preesistenti, senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria.

Ugualmente in tema di accoglienza, la legge rischia di essere elusa laddove, nel corso della procedura di verifica dell'età, la persona, spesso trattenuta in un Cpr, si trovi a dover permanere fino alla sua conclusione in condizione di promiscuità con persone maggiorenni, senza rifugio per la propria delicata soggettività. La centralità di garanzie e tutele che ha ispirato la riforma del 2017 non è riuscita inoltre a penetrare la sommarietà di alcune pratiche identificative più volte riscontrate dal Garante nazionale, soprattutto all'interno degli *hotspot*; pratiche consistenti nel censire come nati il primo gennaio i minori che riferiscono soltanto l'anno di nascita.

Il diritto all'identità, all'ascolto e alla protezione stabiliti a tutela delle persone di minore età dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia approvata il 20 novembre 1989 sembrano non trovare tutto il pieno riconoscimento se oltre a essere un «fanciullo» si è un migrante, anche se per questo in realtà, ancor più vulnerabile soprattutto nel caso di essere separato dalla propria famiglia. Lo spazio d'asilo per i minori rischia di essere limitato anche da direttive ambigue di taluni Uffici giudiziari che nell'interpretazione possono essere lette come impropria attribuzione all'Autorità di pubblica sicurezza di un indebito potere discrezionale circa una valutazione dell'età anagrafica dei migranti sottoposti ai controlli in frontiera senza un vaglio giurisdizionale²².

Se questo è il quadro occorre muovere con urgenza tutti i passi necessari per un'accelerazione degli interventi normativi secondari che assicurino la compiuta attuazione del sistema di tutele disegnato con lungimiranza dal Legislatore oramai quattro anni fa. L'eterogeneità delle prassi e la loro difformità rispetto al dettato della legge discendono, infatti, come anticipato, dalla lacuna normativa, non ancora colmata, che lascia privi di regolamentazione aspetti cruciali e determinanti affinché la disciplina in questione possa finalmente trovare piena applicazione.

Delle misure di attuazione necessarie solo il *Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età*

22. Il riferimento è a due direttive della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Trieste, rispettivamente del 31 agosto 2020 e del 21 dicembre 2020, intitolate al «rintraccio di sedicenti minori stranieri non accompagnati», che hanno destato perplessità per l'impatto che hanno avuto in relazione alla mancata attivazione della procedura di accertamento dell'età e alla conseguente possibile violazione del divieto di respingimento dei minori presenti in frontiera.



*dei minori stranieri non accompagnati*²³ è stato approvato il 9 luglio 2020 con un accordo tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali. Esso prevede che la procedura sia condotta da una équipe multidisciplinare in un ambiente idoneo, presso i luoghi di accoglienza in cui si trova il presunto minore o presso le strutture sanitarie pubbliche del Servizio sanitario nazionale²⁴. Resta, invece, ancora da definire innanzitutto il Dpcm che regoli la procedura relativa al primo colloquio²⁵ con il minorenne a cura della struttura che lo accoglie e alla presenza di una figura di riferimento, incluso il mediatore culturale. Emanazione necessaria e ormai improcrastinabile per garantire un'applicazione omogenea di regole che delineino dettagliatamente la procedura del colloquio, essendo questo lo strumento indispensabile per acquisire tutte le informazioni sul minore, al fine di poter essere correttamente accolto nonché di predisporre per lui un progetto individuale. Inoltre mancano ancora le modifiche²⁶ al Regolamento di attuazione del Testo unico sull'immigrazione di cui al Dpr 31 agosto 1999 n. 394 e al Regolamento concernente i compiti del *Comitato per i minori stranieri* di cui al Dpcm 9 dicembre 1999 n. 535.

È evidente, dunque, che il momento dell'attuazione, inclusi l'adozione di norme regolamentari e il pieno coordinamento tra i diversi attori istituzionali competenti, riveste un'importanza cruciale per scongiurare il rischio che le disposizioni di legge restino in parte ineffettuali o abbiano attuazione disomogenea, oltre che per evitare le conseguenze negative determinate da una non sollecita individuazione dei minori all'interno dei flussi migratori.

Il Garante nazionale auspica, pertanto, un tempestivo intervento regolativo che determini una disciplina uniforme sul territorio al fine di assicurare le garanzie e le tutele riconosciute e previste da una legge che, per il suo valore di civiltà, merita piena applicazione.

È evidente, dunque, che il momento dell'attuazione, inclusi l'adozione di norme regolamentari e il pieno coordinamento tra i diversi attori istituzionali competenti, riveste un'importanza cruciale per scongiurare il rischio che le disposizioni di legge restino in parte ineffettuali o abbiano attuazione disomogenea, oltre che per evitare le conseguenze negative determinate da una non sollecita individuazione dei minori all'interno dei flussi migratori.

Il Garante nazionale auspica, pertanto, un tempestivo intervento regolativo che determini una disciplina uniforme sul territorio al fine di assicurare le garanzie e le tutele riconosciute e previste da una legge che, per il suo valore di civiltà, merita piena applicazione.

23. Il protocollo multidisciplinare deve essere attivato entro tre giorni dalla richiesta dell'Autorità giudiziaria e deve concludersi con la relazione multidisciplinare preferibilmente entro 10 giorni e comunque non oltre 20 giorni. Ciascun professionista redige un proprio parere e successivamente viene effettuata la valutazione collegiale ed elaborata la relazione multidisciplinare finale, contenente l'indicazione del margine di errore. Il minore deve avere comunicazione della relazione multidisciplinare con modalità congruenti alla sua maturità e livello di alfabetizzazione, in una lingua a lui comprensibile.

24. La procedura si sviluppa in tre fasi successive e progressive a invasività incrementale: un colloquio sociale, una valutazione psicologica o neuropsichiatrica, una visita pediatrica auxologica. Ove all'esito di ciascuna fase della procedura emergano elementi certi circa la minore età, non si procede ad accertamenti successivi, mentre, qualora anche dopo l'accertamento socio-sanitario permangano dubbi sulla minore età, questa si presume a ogni effetto di legge.

25. Ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 aprile 2017, n. 47 la procedura relativa al primo colloquio avrebbe dovuto essere adottata con Dpcm entro 120 giorni dall'entrata in vigore della stessa legge.

26. Ai sensi dell'articolo 22 della legge 7 aprile 2017, n. 47 le modifiche al Dpr 31 agosto 1999, n. 394 e al Dpcm 9 dicembre 1999, n. 535 avrebbero dovuto essere apportate entro un mese dall'entrata in vigore della stessa legge.



62. Raccomandazioni ed esiti

Migranti e libertà

PARERI¹/RACCOMANDAZIONI²

ESITI

Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)

Introdurre una procedura di reclamo che consenta alle persone trattenute di far valere le proprie rimostranze dinanzi a un'Autorità indipendente.

Con il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 è stato introdotto il comma 2-*bis* all'articolo 14 del T. U. Imm. che stabilisce il diritto del cittadino straniero trattenuto di 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

Stabilire per le strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza e per i locali idonei presso l'ufficio di frontiera ex articolo 13, comma 5-*bis* del T.U. Imm. condizioni di trattenimento non inferiori a quelle dei Cpr.

Con il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 è stato aggiunto al comma 5-*bis* dell'articolo 13 del T. U. Imm. il periodo che prevede l'applicazione a strutture diverse e idonee e locali idonei le condizioni di trattenimento indicate per i Cpr contenute nell'articolo 14, comma 2 del T. U. Imm. relative all'adeguatezza degli standard igienico-sanitari e abitativi, il diritto d'informativa, l'assistenza e il pieno rispetto della dignità della persona, la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno.

Rivedere l'estensione dei termini massimi di trattenimento dei cittadini stranieri destinatari di una misura di rimpatrio stabilita dal decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113.

Con il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 è stata disposta la modifica dell'articolo 14, comma 5 del T.U. Imm. prevedendo la riduzione dei termini massimi di trattenimento dei cittadini stranieri destinatari di una misura di rimpatrio.

Ridurre la durata dell'ipotesi di trattenimento a scopo identificativo dei richiedenti asilo introdotta con il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113.

Con il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 è stata disposta la modifica del comma 3-*bis* dell'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 prevedendo la riduzione dei termini massimi di trattenimento dei richiedenti asilo nei Cpr trattenuti a fini identificativi.

Procedere a una decisa opera di miglioramento strutturale dei Centri di permanenza per i rimpatri, sia prevedendo periodiche manutenzioni e interventi tempestivi in caso di necessità, sia sopperendo alla cronica carenza di spazi per le attività e la socialità, quali per esempio aree mensa e locali per il culto.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo si impegna ad attuare interventi di miglioramento e ripristino totale o parziale nei Centri di Bari, Brindisi, Caltanissetta, Milano, Roma, Torino, Trapani, compresi quelli diretti a realizzare spazi dedicati ad attività sociali, mensa e luoghi di culto. Inoltre, al fine di assicurare tempestiva manutenzione straordinaria anche a seguito danneggiamenti, prevede di stipulare un Accordo quadro appositamente finalizzato alla manutenzione straordinaria dei Centri.

1. Si fa riferimento al parere espresso dal Garante nazionale alla Commissione Affari costituzionali il 15 ottobre 2018 nell'ambito dell'iter di conversione del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 e alle Relazioni al Parlamento 2019 (p. 214) e 2018 (p. 272).

2. Le Raccomandazioni sono quelle espresse nel "Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)" presso tutti i Cpr attivi presenti sul territorio nazionale e pubblicato il 12 aprile 2021. Gli esiti sono stati presentati dal Dipartimento per le libertà civili e per l'immigrazione nel dettagliato documento "Relazione tecnica" pervenuta al Garante nazionale il 18 aprile 2021.



PARERI/RACCOMANDAZIONI

ESITI

Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)

Dotare ciascuna stanza di ogni Centro di un sistema d'allarme per la tempestiva segnalazione di situazioni d'emergenza di carattere sanitario e non.

Dotare tutti i settori di campanelli d'allarme per chiamate in caso di necessità, così come indicato dagli standard del Cpt [Cpt/Inf(2017)] e dal proprio precedente Rapporto.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che, laddove non già provveduto, in occasione dei prossimi interventi di ristrutturazione, si terrà conto dell'utilità di dotare gli alloggi di un sistema di chiamata per segnalare le situazioni di emergenza e non.

Assicurare che nei locali dei settori abitativi dei Centri vi siano sempre condizioni di riscaldamento e areazione adeguate e che le finestre siano sufficientemente ampie in modo da consentire un adeguato passaggio di luce naturale e un apporto di aria fresca.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che, compatibilmente con le caratteristiche strutturali dei centri esistenti, i lavori che verranno programmati terranno conto dell'esigenza di assicurare adeguati rapporti di illuminazione e areazione degli ambienti.

All'interno delle stanze di pernottamento dei Centri assicurare sempre alle persone trattenute la possibilità di accedere direttamente all'interruttore della luce in modo da non dover rimanere al buio durante le ore del giorno con particolari condizioni meteorologiche o con la luce accesa anche di notte.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che nella programmazione di lavori di ristrutturazione e riqualificazione dei Centri si terrà conto dell'esigenza di garantire la possibilità di accendere e spegnere la luce dall'interno, laddove non è ancora consentito.

Assicurare sempre il buon funzionamento dei servizi igienici, con previsione di acqua calda, e la salubrità degli ambienti, senza muffe e umidità. Dotare i bagni e le docce di porte, integrali o parziali, che garantiscano l'imprescindibile e necessaria riservatezza di chi usufruisca dei servizi.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che, laddove necessario, verranno effettuati lavori di riqualificazione/ristrutturazione che terranno conto dell'esigenza di assicurare la funzionalità e la riservatezza nell'utilizzo dei servizi igienici.

Rispettare la centralità del Servizio sanitario nazionale (Ssn) nell'accertamento dell'idoneità dei cittadini stranieri alla vita in comunità ristretta, e attivare i previsti accordi di collaborazione tra le Aziende sanitarie locali e le Prefetture volti ad assicurare il tempestivo accesso alle cure delle persone trattenute.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che verrà evidenziata alle Prefetture la necessità di stipulare a tal fine appositi Protocolli d'intesa con le Aziende sanitarie di riferimento, qualora non ancora stipulati.

Adottare tutte le misure necessarie per garantire alle persone straniere poste sotto la custodia dello Stato, anche in fase di rilascio dal Cpr, le cure e l'assistenza necessarie a tutelare la loro integrità fisica.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che verrà richiamata l'attenzione dei Prefetti affinché in fase di rilascio dai Cpr vengano prestate le cure e l'assistenza necessarie a tutelare l'integrità fisica dei migranti, nell'ambito del vigente ordinamento.



PARERI/RACCOMANDAZIONI

ESITI

Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)

Nel Centro di permanenza per i rimpatri di Milano garantire l'esercizio della libertà di corrispondenza telefonica di cui all'articolo 14, comma 2 del T.U. Immigrazione garantendo alle persone straniere trattenute la possibilità di effettuare e ricevere chiamate senza limitazioni, adottando misure atte ad assicurare la dovuta riservatezza delle comunicazioni.

La Prefettura di Milano, d'intesa con la Questura, ha provveduto a modificare l'articolo 12, comma 4 del Regolamento interno del Cpr di Milano che disponendo che le comunicazioni telefoniche con l'esterno sono assicurate mediante l'utilizzo di telefoni cellulari e di apparecchi telefonici fissi installati nel Centro, in zone accessibili agli stranieri.

Ritenendo inaccettabile la presenza di personale di Polizia durante le visite mediche come prassi ordinaria e non come conseguenza di una specifica e motivata richiesta del medico in determinate circostanze, raccomanda che tale prassi sia immediatamente dismessa e che sia stabilita la pratica usuale di controllo a distanza, visivo e non uditivo, nel rispetto della riservatezza, anche ai sensi del decreto legislativo del 30 giugno 2003 n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali".

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che verrà richiamata l'attenzione dei Prefetti affinché la presenza di personale di Polizia durante le visite mediche non costituisca una prassi, ma solo una occasionale necessità nei casi di esplicita richiesta del personale medico presente.

Garantire sempre ai cittadini stranieri trattenuti nei Cpr l'accesso alla cartella clinica.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che verrà richiamata l'attenzione dei Prefetti sul rilascio, a richiesta dell'interessato, di copia di scheda sanitaria e cartella clinica, anche durante il trattamento.

I locali destinati all'osservazione sanitaria all'interno dei Centri siano effettivamente ed esclusivamente utilizzati a tale scopo e sotto stretta e assidua sorveglianza del personale medico e paramedico.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo comunica che verrà richiamata l'attenzione dei Prefetti sull'uso di locali di osservazione per sole finalità sanitarie, in modo da impedire forme di isolamento dei migranti e che verrà il confronto con il Dipartimento della Pubblica sicurezza ai fini della disciplina dell'uso dei locali per l'isolamento.

Far sì che eventuali esigenze di separazione per motivi diversi da quelli sanitari non configurino mai situazioni di isolamento di fatto e che alle persone sia sempre garantita nel corso della giornata la possibilità di accedere a momenti di socialità per relazionarsi con le altre persone trattenute. Siano interrotte prassi che prevedano l'assegnazione ai locali preposti all'osservazione sanitaria di persone ritenute responsabili di mettere a rischio l'ordine e la sicurezza dei Centri in assenza di una specifica disciplina giuridica che stabilisca procedure, durata della misura, condizioni e garanzie connesse all'ipotesi di isolamento disciplinare.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo comunica che verrà richiamata l'attenzione dei Prefetti sull'uso di locali di osservazione per sole finalità sanitarie, in modo da impedire forme di isolamento dei migranti e che verrà avviato il confronto con il Dipartimento della pubblica sicurezza ai fini della disciplina dell'uso dei locali per l'isolamento.



PARERI/RACCOMANDAZIONI

ESITI

Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)

Aumentare la permeabilità e l'osmosi dei Centri rispetto ai territori, con la partecipazione anche di espressioni della società civile, per la realizzazione di attività anche di tipo formativo rivolte alle persone trattenute, per un significativo impiego del tempo.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che le Prefetture hanno già instaurato forme di collaborazione da parte della società civile volte al coinvolgimento delle persone per l'impiego del tempo. Verrà comunque rinnovato l'invito alle Prefetture a raccogliere ulteriori disponibilità delle associazioni operative nei rispettivi territori per la stipula di appositi protocolli.

Assicurare l'immediata o comunque tempestiva comunicazione del ricovero ospedaliero delle persone trattenute ai contatti di riferimento delle stesse.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che in sede di aggiornamento del vigente regolamento Cpr si terrà conto dell'esigenza che l'ente gestore informi del ricovero ospedaliero i familiari del trattenuto eventualmente presenti in Italia.

Rendere i Centri maggiormente accessibili alla stampa, al mondo accademico, alle associazioni e adottare tutte le misure per garantire, in particolare alle organizzazioni impegnate nella tutela dei diritti delle persone migranti, di svolgere le proprie attività anche nel periodo di emergenza sanitaria.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo comunica che, al fine di ampliare le iniziative già poste in essere per proporre attività complementari di assistenza e coinvolgimento dei migranti, le Prefetture verranno invitate a coinvolgere associazioni che, previa stipula di apposito protocollo di intesa, offrano disponibilità alla realizzazione di attività in tal senso.

Dare piena ed effettiva attuazione alla libertà di corrispondenza telefonica, prevista dall'articolo 14, comma 2 del T.U. Imm., garantendo alle persone straniere trattenute la possibilità di ricevere telefonate e di effettuare chiamate senza limitazioni anche attraverso l'ausilio di sistemi di videochiamata, così come già sperimentato in alcuni Centri in occasione dell'emergenza pandemica. In tutti i Centri sia garantita la possibilità di utilizzo dei telefoni cellulari da parte delle persone trattenute.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che la tematica concernente le modalità di esercizio della libertà di corrispondenza telefonica sarà approfondita d'intesa con il Dipartimento di pubblica sicurezza.

Nel Centro di permanenza per i rimpatri di Milano garantire che all'attestazione medica di idoneità all'ingresso e alla permanenza in un Cpr provveda sempre un medico del Sistema sanitario nazionale e che essa sia basata su effettivi e scrupolosi elementi di conoscenza della persona, della struttura di destinazione e dei servizi ivi garantiti.

La Prefettura di Milano ha comunicato di aver stipulato, con Questura e Ats (Agenzia di tutela della salute) di Milano una convenzione per disciplinare i reciproci rapporti rivolti a consentire alla Questura di Milano di avvalersi della collaborazione di n. 2 medici professionisti di Ats di Milano in possesso di specifico *know how* con particolare riferimento all'effettuazione di visite mediche e/o interventi per emergenze sanitarie per gli stranieri destinatari di trattenimento presso centri di permanenza per il rimpatrio.



PARERI/RACCOMANDAZIONI

ESITI

Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)

Procedere all'adozione generalizzata e standardizzata di una modalità di registrazione degli eventi critici che consenta sia l'esame individuale dell'evento relativo a ciascun soggetto coinvolto, sia la valutazione complessiva del numero e della tipologia di tali eventi nei diversi periodi di tempo.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo assicura che in sede di aggiornamento del vigente regolamento per l'organizzazione e la gestione dei Centri di cui all'articolo 14 del T.U. Imm. sarà prevista l'introduzione del registro degli eventi critici.

Garantire ai migranti trattenuti la possibilità di comunicare con gli operatori con modalità rispettose della dignità umana e non attraverso le sbarre di perimetrazione dei settori; garantire la presenza regolare – almeno in alcune fasce orarie della giornata – degli operatori all'interno dei settori abitativi affinché, in caso di necessità, gli ospiti possano agevolmente rivolgersi loro.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo comunica che verrà richiamata l'attenzione dei Prefetti affinché gli enti gestori assicurino attenzione alle esigenze dei migranti.

Favorire il più possibile la separazione tra coloro che provengono dal circuito penale e coloro che si trovano solamente in una posizione di irregolarità amministrativa o che sono richiedenti asilo, nel pieno rispetto dell'articolo 6, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 e dell'articolo 4, lettera e) del Regolamento dei Cie.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo rappresenta che verrà richiamata l'attenzione dei Prefetti affinché gli enti gestori tengano conto dell'esigenza di separazione dei migranti in base alla situazione giuridica, con particolare riguardo ai richiedenti asilo.

In tutti i Cpr siano date esaurienti informazioni alle persone ospitate circa le regole che governano la vita all'interno del Centro stesso, in maniera loro comprensibile e accessibile, attraverso la diffusione di un documento che le definisca, tradotto nelle diverse lingue delle persone private della libertà.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo richiama l'obbligo delle Prefetture di monitorare costantemente la corretta esecuzione di tutti i servizi previsti contrattualmente, e assicura che verrà posta particolare attenzione sulla corretta ed esaustiva erogazione del servizio di informazione legale.

Siano sempre scrupolosamente salvaguardati i diritti all'identità, all'ascolto e alla protezione stabiliti a tutela delle persone di minore età dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia approvata il 20 novembre 1989.

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo rinvia al Dipartimento della pubblica sicurezza.



PARERI/RACCOMANDAZIONI

ESITI

Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)

Il principio del *favor minoris* trovi sempre applicazione, così come definito dalla legge che stabilisce che «nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge» (articolo 19-*bis*, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142);

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo rinvia al Dipartimento della pubblica sicurezza.

L'accertamento dell'età venga sempre effettuato in conformità con la disciplina stabilita dalla legge, che nel caso permangano fondati dubbi prevede un procedimento a cura dell'Autorità giudiziaria con specifiche e puntuali garanzie a tutela dell'interessato (articolo 19-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142).

La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo rinvia al Dipartimento della pubblica sicurezza.



Penalità e libertà

ALCUNE RACCOMANDAZIONI¹

ESITI

Istituti penitenziari

Garantire in tutte le sezioni un ambiente comune per la socialità di cui le persone possano fruire quotidianamente; fornire le stanze di socialità dei necessari servizi igienico-sanitari e di attrezzarle al fine di renderle realmente utili per svolgere attività ludico-ricreative, formative e di aiuto al reinserimento tali da 'consentire ai detenuti e agli internati una gestione cooperativa della vita quotidiana'. Ribadisce che tali ambienti non devono essere, come sono attualmente, locali vuoti e privi di stimoli.

Adeguare alla norma i cortili per il passeggio di tutti gli Istituti, sia rispetto alla struttura, sia rispetto alle attrezzature e in maniera da essere configurati in modo da escludere l'impossibilità di vedere soltanto le mura che li circondano senza alcun elemento naturale, come alberi o vegetazione, ricordando che la stimolazione visiva è parte integrante del mantenimento delle capacità psico-fisiche della persona e che la privazione di tale stimolazione può avere effetti contrari al senso di umanità della pena.

Prevedere negli Istituti penitenziari dei locali a uso palestra, adeguatamente attrezzati, organizzati in modo tale che tutti i detenuti, qualsiasi sia la loro classificazione, possano usufruire di almeno due ore settimanali di esercizio fisico.

Adeguare le sezioni del regime detentivo speciale ex articolo 41-bis o.p. al rispetto di parametri adeguati e, costituenti standard minimi di abitabilità e alle esigenze di interruzione dei contatti tra persone appartenenti a diversi gruppi di socialità, superando la criticità dei reparti lineari in cui le camere di pernottamento affacciano in modo speculare sui due lati del corridoio.

Il Ministro della giustizia con decreto del 12 gennaio 2021, ha istituito presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministero della giustizia una Commissione per l'architettura penitenziaria incaricata di predisporre un progetto/format di riqualificazione delle strutture carcerarie per allineare sempre più i luoghi dell'esecuzione penale intramuraria alla funzione costituzionale di responsabilizzazione del detenuto in una visione di reinserimento sociale e recupero personale.

Il Ministro della giustizia con decreto del 12 gennaio 2021, ha istituito presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministero della giustizia una Commissione per l'architettura penitenziaria incaricata di predisporre un progetto/format di riqualificazione delle strutture carcerarie per allineare sempre più i luoghi dell'esecuzione penale intramuraria alla funzione costituzionale di responsabilizzazione del detenuto in una visione di reinserimento sociale e recupero personale.

Il Ministro della giustizia con decreto del 12 gennaio 2021, ha istituito presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministero della giustizia una Commissione per l'architettura penitenziaria incaricata di predisporre un progetto/format di riqualificazione delle strutture carcerarie per allineare sempre più i luoghi dell'esecuzione penale intramuraria alla funzione costituzionale di responsabilizzazione del detenuto in una visione di reinserimento sociale e recupero personale.

L'inadeguatezza dei reparti lineari in cui le camere di pernottamento affacciano in modo speculare sui due lati del corridoio rispetto a quelli modulari a gruppi di quattro stanze potrebbe, nel breve termine, essere tamponata riducendo il numero dei detenuti assegnati all'istituto in modo da lasciare una stanza libera fra un gruppo di socialità e l'altro, in prospettiva futura di individuazione di ulteriori strutture più idonee: conformi possono ritenersi anche le sezioni lineari con le camere di pernottamento disposte su un unico lato del corridoio. Per quanto concerne l'arredo della sezione femminile, la piena visibilità attraverso lo spioncino permette al personale di controllare la reclusa senza arrecare disturbo aprendo il blindato o chiamando la detenuta.



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

ESITI

Istituti penitenziari

Assicurare una tutela effettiva della salute delle persone in regime di isolamento, garantendo che si effettua la visita medica quotidiana.

Ristrutturare le sale per i colloqui per le persone detenute in regime detentivo speciale ex articolo 41-bis o.p. in maniera da consentire il passaggio del minore di 12 anni, autorizzato al colloquio senza vetro di separazione, attraverso un accesso dignitoso.

Garantire a ogni persona detenuta nei reparti a regime speciale ex articolo 41-bis o.p. due ore di permanenza all'aria aperta, salvo i casi previsti dall'articolo 16, comma 3 del dpr 230/2000 e nelle modalità procedurali previste dall'articolo 10, comma 1 o.p. per ciascuna persona detenuta nei confronti della quale tale eccezionale e temporalmente limitata riduzione debba essere adottata; raccomanda inoltre che l'eventuale riduzione non sia mai posta in contrapposizione con la possibilità di accedere alla prevista ora di socialità o di svolgimento di altra attività normativamente consentita.

Garantire alle persone detenute in regime speciale ex articolo 41-bis il pieno accesso all'informazione, consentendo l'acquisto di giornali così come stabilito dalla legge.

Assicurare che nelle visite mediche sia stabilita la pratica usuale di controllo a distanza, visivo e non uditivo, nel rispetto della riservatezza, anche ai sensi del Decreto legislativo del 30 giugno 2003 n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali". La presenza di un agente di Polizia penitenziaria durante le visite mediche attuata come prassi ordinaria e non come conseguenza di una specifica e motivata richiesta del medico è inaccettabile.

Non assegnare ad altri sotto-circuiti persone classificate come appartenenti al sotto-circuito As2 e in caso di impossibili soluzioni, valutare la loro declassificazione.

Le sale colloqui che presentavano tale criticità sono state ristrutturate secondo quanto raccomandato.

La questione non ha trovato una soluzione omogenea per via del fatto che la norma, pur prevedendo due ore all'aperto, è apparsa ad alcuni in contraddizione con le complessive due ore di socialità. Conseguentemente, in molti Istituti, per mantenere l'ora di socialità nella cosiddetta saletta, la seconda ora all'aperto viene prescritta individualmente, con conseguenti problemi gestionali e spesso di inapplicabilità di quanto disposto, laddove il numero di persone che ne devono usufruire è elevato.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha comunicato di avere provveduto a superare la criticità riscontrate.



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

ESITI

Istituti penitenziari

Provvedere con regolarità, tempestività e precisione alla annotazione degli eventi di cui è doverosa la registrazione, sugli appositi registri, e al contestuale inserimento di tutti i relativi dati nel sistema informatico del Ministero della giustizia.

Estendere l'accesso alle forme di video comunicazione alle persone detenute nelle sezioni di alta sicurezza, pur con le modalità di sorveglianza e i limiti ritenuti necessari e predisporre una regolamentazione omogenea dei contatti telefonici attraverso utenze mobili che ne consenta concretamente l'accesso, senza l'ostacolo di allegazioni documentali oggettivamente inesigibili.

Definire, nell'ambito dei diversi circuiti e specialità detentive, percorsi maggiormente aderenti alle tipologie dei destinatari ed eviti diversificazioni basate soltanto su motivi di gestione o di sicurezza che non consentano di dare effettività alla prospettiva trattamentale e risponda inderogabilmente alla finalità costituzionale dell'esecuzione penale.

Individuare nuove e diverse modalità di organizzazione dei sotto-circuiti dell'Alta sicurezza che consentano una detenzione rispettosa delle identità, delle diversità e delle esigenze personali, culturali e religiose e un trattamento volto a garantire una pena costituzionalmente orientata.

Garantire sempre una effettiva cooperazione tra chi amministra e istituzionalmente opera in un Istituto e chi in esso svolge attività volte a saldare proficuamente il rapporto con la realtà esterna, cooperazione fondata sulla chiarezza della diversità dei ruoli, nel rispetto reciproco. Tale cooperazione deve basarsi, infatti, da una parte, sul rispetto della responsabilità di chi esercita la propria azione in virtù di un mandato pubblico e, dall'altra, sul riconoscimento di quella complementarità essenziale che l'azione di organizzazioni, cooperative, enti esterni costituisce. Non un apporto subalterno, quest'ultimo, né di minore rilevanza.

Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 prevede negli Istituti penitenziari e negli Istituti penali che i colloqui con i congiunti prevedano l'utilizzo di apparecchiature a distanza (*Skype* o videochiamate).

La Disposizione del Dap n. 80474.2JAG ne specifica l'applicazione a tutta la popolazione detenuta a esclusione di chi sia sottoposto al regime speciale ex articolo 41-bis o.p.

L'Amministrazione penitenziaria sta lavorando a una ridefinizione dell'organizzazione dei circuiti penitenziari.

L'Amministrazione penitenziaria sta lavorando a una ridefinizione dell'organizzazione dei circuiti penitenziari.

Il vice capo Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha effettuato una visita all'Istituto coinvolto al fine verificare la situazione e riattivare percorsi collaborativi e rispettosi di tutte le parti.



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

ESITI

Istituti penitenziari

Assicurare che ogni attività di controllo sia attuata nel rispetto di tutte le procedure stabilite e sia riportata con un regolare Rapporto, evitando il rischio che tali attività possano configurarsi come una sorta di impropria attività di ‘perquisizione’ non autorizzata né giustificata da una urgenza normativamente prevista, chiaramente esclusa dal nostro ordinamento, preclusa anche al Magistrato, certamente estranea a qualsiasi accordo di affidamento dei locali che comunque per tali operazioni prevede sempre la presenza, peraltro collaborativa, degli affidati.

Il vice capo Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria ha effettuato una visita all’Istituto coinvolto.

Assicurare² il rispetto di alcune essenziali garanzie per la tutela della riservatezza delle persone detenute che accedono a video-telefonate e i colloqui via *Skype*:

approntare le postazioni di collegamento in maniera tale da consentire al personale di custodia di controllare visivamente a distanza il colloquio, avvicinandosi allo schermo solo per procedere alle necessarie operazioni di identificazione degli interlocutori, senza tuttavia ascoltare la conversazione;
accertare l’identità del corrispondente all’inizio e al termine della conversazione e con il tempestivo abbandono dell’ambiente di comunicazione per garantire la riservatezza della conversazione.

Ristrutturare con urgenza la sezione di isolamento dell’Istituto di Terni in modo da assicurare l’arredo previsto e da attrezzare i bagni con tutti i sanitari necessari.

L’interlocuzione avuta successivamente con il Provveditore dell’Amministrazione penitenziaria per la Toscana e l’Umbria e la condivisione circa l’inaccettabilità di tale situazione, in chiara violazione delle norme nazionali e sovranazionali, ha visto una immediata reazione con la realizzazione dei lavori in corso e la fornitura di water e lavabo in metallo adeguati all’ambiente. I lavori sono terminati.

2. Questa Raccomandazione è stata fatta congiuntamente dal Garante nazionale e dal Garante per la protezione dei dati personali.



Libertà e salute

RACCOMANDAZIONI¹

ESITI

Strutture socio-sanitarie residenziali

Riaprire progressivamente le strutture delle Residenze per persone anziane o con disabilità, chiuse a seguito delle norme emanate al primo manifestarsi della pandemia. Il Garante nazionale evidenzia il rischio che la cosiddetta fase 2 continui a mantenere in queste strutture un sorta di separatezza prolungata che così si trasformerebbe in una ordinarietà caratterizzata dall'isolamento dal mondo esterno e dalla rarefazione degli incontri con le persone care. Ciò può così configurarsi, inoltre, come forma di discriminazione in ordine all'età della persona o al grado di disabilità.

Ordinanza del Ministro della salute dell'8 maggio 2021 che permette la visita di familiari e visitatori in tutte le strutture residenziali sanitarie e socio-sanitarie nel rispetto delle indicazioni formulate nel documento "Modalità di accesso/uscita di ospiti e visitatori presso le strutture residenziali della rete territoriale", elaborato con le Regioni e il Comitato tecnico scientifico.

Evitare il perpetuarsi di situazioni che limitino, di fatto, la libertà di autodeterminazione di una persona, senza l'effettiva costruzione di percorsi che possano condurre a un graduale e supportato ritorno al proprio contesto abitativo e di vita.

Garantire sempre alle persone ospitate in una struttura residenziale la valorizzazione di quel residuo di capacità di autodeterminazione nella scelte e nell'organizzazione della propria vita.

Garantire una maggiore presenza presso le Comunità degli operatori professionali esterni e soprattutto una maggiore presenza dei rappresentanti degli Organi preposti alla vigilanza.

Tale Raccomandazione prescinde dalla valutazione circa la professionalità e la dedizione di chi opera quotidianamente nelle strutture, ma risponde all'esigenza di realizzare un'effettiva dialogica interazione tra chi ha compiti di gestione, chi ha compiti di contributo professionale specifico e chi deve vigilare, perché solo dalla molteplicità degli 'sguardi' può realizzarsi un progetto così delicato come è quello che vuole congiungere accudimento, libertà e controllo.

¹ Le Raccomandazioni sono espresse in diversi Rapporti sulle visite effettuate alle varie strutture.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

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

L'invio presso le Rems deve avvenire previa un'opportuna valutazione da parte delle Autorità competenti, nel rispetto dei precetti contenuti nella normativa istitutiva, che prevede l'uso delle Rems come *extrema ratio*, evitando di utilizzare questa tipologia di strutture come serbatoio contenitivo di devianza di tipo sociale più che di tipo psichiatrico.

Istituire, da parte delle Direzioni sanitarie delle Rems, il registro degli eventi critici per l'annotazione cronologica degli episodi. I registri, infatti, sono mezzi di legalità e trasparenza per cristallizzare in atti ufficiali tutti gli eventi che si sono verificati nel corso del ricovero. Ciò a tutela non solo dei pazienti, ma anche del personale che opera all'interno delle Rems.

Compilare in modo preciso, sistematico e accurato i registri degli interventi di natura contenitiva e, laddove mancanti, istituirli in modo che siano riportate tutte le contenzioni effettuate nell'anno con i nominativi dei pazienti, la data, l'ora di inizio e di fine della contenzione, gli orari in cui il paziente viene sottoposto a controllo sanitario, il nome del dottore che ha ordinato o approvato la misura e un resoconto di eventuali conseguenze riportate dal paziente o dagli operatori, analogamente a quanto è raccomandato a tutte le strutture sanitarie psichiatriche. I registri, oltre a garantire la trasparenza delle attività svolte, sono anche strumenti fondamentali a tutela del personale nel caso di riscontri di carattere amministrativo o penale.

Rafforzare, in un'ottica di reinserimento e riavvicinamento alla vita quotidiana in vista della dimissione, la collaborazione tra i responsabili delle Rems e i servizi territoriali, oltreché massimizzare gli sforzi per coinvolgere la comunità esterna nella partecipazione e realizzazione di attività trattamentali, ricreative, sportive e formative, idonee a promuovere il graduale reinserimento della persona nel tessuto sociale di riferimento.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Ogni eventuale applicazione della contenzione deve seguire una procedura rigorosa sia in termini di attuazione che di recupero della dimensione dialogica con il paziente, anche in omaggio al recente documento, adottato dal Comitato nazionale di bioetica, “La cura delle persone con malattie mentali: alcuni problemi bioetici” (21 settembre 2017).

Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc)

Assicurare, da parte delle Autorità competenti, una positiva comunicazione e collaborazione con il territorio, nell’ottica anche dell’integrazione dei servizi, al fine di tutelare la salute delle persone affette da disturbi psichiatrici, garantendo loro la continuità dei trattamenti, anche al di fuori di una degenza ospedaliera.

Dotare ogni Spdc di adeguate risorse di personale, a integrazione e completamento delle piante organiche, ove risultino incomplete, al fine di garantire efficienza del servizio e l’effettivo *turn over* del personale nel rispetto delle diverse professionalità; vigilare affinché in nessuna situazione le contenzioni di tipo meccanico o farmacologico possano essere utilizzate come trattamenti terapeutici e impiegate al di fuori di un eccezionale stato di necessità, riassumibile entro i margini della limitatezza nelle occasioni, nei tempi e nei modi, né tantomeno che possano costituire un improprio surrogato per risolvere l’inadeguatezza numerica di personale.

Evitare, all’interno degli Spdc, ricoveri che alternino periodi obbligatori a periodi volontari, finendo col determinare permanenze impropriamente lunghe di persone ospitate che difficilmente percepiscono la differenza tra le due situazioni di volontarietà e obbligo, rimanendo sempre nello stesso limitato mondo ristretto. In tal senso orienta il dettato della norma.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Ferma restando la perplessità del Garante nazionale sul ricorso alla contenzione bio-meccanica, qualora in taluni casi, limitati in numero e in durata, si faccia ricorso a essa, adeguare i presidi medici utilizzati a omologazioni riconosciute e definite; non siano usati strumenti il cui disegno e il cui materiale di realizzazione comportino un supplemento di sofferenza alla persona, che rischia di configurarsi come una violazione del rispetto della persona e della sua integrità fisica e psichica. Ricordando che la contenzione meccanica non è una procedura medica di trattamento ed è naturalmente soggetta alle garanzie previste dagli articoli 13 e 32 della Costituzione, qualora a essa venga fatto ricorso, rappresenti realmente una misura estrema, posta in atto solo dopo aver esperito tecniche di *de-esclation*, praticate in condizioni di sicurezza, sia per il personale che per il paziente, o altre forme di intervento funzionali alla gestione della fase di acuzie del paziente a rischio di auto o etero lesionismo. Inoltre, è necessario che la contenzione meccanica segua una procedura rigorosa sia in termini di attuazione che di recupero della dimensione dialogica con il paziente e che non sia mai effettuata dal solo personale infermieristico, nonostante la previsione dell'articolo 35 del Codice deontologico dell'infermiere che ne consente l'attuazione al solo infermiere, seppure in caso di urgenza indifferibile.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc)

Dall'analisi del registro "Psicheweb", il Garante nazionale ha rilevato un elevato numero di contenzioni effettuate e una significativa durata delle stesse, superando talvolta le 40 ore consecutive. Emerge, inoltre, una contenzione ricorrente applicata allo stesso paziente fino a superare le 62 ore, interrotte soltanto da un'ora tra le prime 42 e le ulteriori 203. Tale circostanza pone al Garante nazionale problemi rilevanti in considerazione del fatto che la Corte di cassazione ha descritto in modo inequivoco che la contenzione meccanica non è riconoscibile come «atto terapeutico» e che, pur ammettendo un eventuale ricorso all'articolo 54 del codice penale, resta impossibile tale valutazione di necessità qualora dell'atto in essere non rimanga documentata né la decisione assunta, né il responsabile e neppure il momento di necessità che l'ha determinata. Lascia, altresì, perplessa questa Autorità garante il fatto che nell'Unità operativa psichiatrica (Uop) Bergamo-2 su un totale di 130 contenzioni applicate, 77 siano avvenute in orario notturno e che nell'Uop Bergamo-15 su 73 contenzioni applicate, quelle notturne siano 45, superando, in entrambi i casi, il 50% delle contenzioni totali.

[Rapporto sul *decesso* di un paziente ricoverata presso il Reparto di Psichiatria dell'Ospedale "Papa Giovanni XXIII" di Bergamo il 13 agosto 2019]

Per quanto attiene all'interpretazione dei dati registrati nel sistema "Psicheweb", con particolare riferimento al numero di contenzioni in orario notturno, si deve evidenziare che questo Ospedale è l'unico nella provincia di Bergamo dotato di un Dipartimento di emergenza e accettazione di secondo livello, nonché di una guardia psichiatrica attiva h24. Su questa base, sono assai numerosi i pazienti in condizione di grave acuzie psicopatologica, che giungono in Pronto soccorso proprio nelle ore notturne. Si tratta per lo più di pazienti non noti ai servizi territoriali, in transito (anche dal vicino aeroporto) o comunque non residenti. Nella quasi totalità dei casi, la patologia psichica è accompagnata da un'intossicazione da sostanze d'abuso, di assai difficile gestione. Per quantificare il problema, si rappresenta che nel periodo già oggetto di osservazione (gennaio→luglio 2019), le visite effettuate in Pronto soccorso dallo psichiatra di guardia nelle ore notturne (20:00-8:00) sono state 595. In queste situazioni, il ricorso a una contenzione fisica per poter effettuare la raccolta dei parametri clinici essenziali, valutare la terapia più appropriata (spesso con il concorso di altri specialisti, come il rianimatore e il tossicologo), somministrarla e attenderne l'effetto rappresenta l'alternativa a minor rischio clinico, *in primis* per la persona che necessita le cure urgenti.



Sicurezza e libertà

RACCOMANDAZIONI¹

ESITI

Camere di sicurezza

Intensificare la collaborazione inter-istituzionale nell'ambito della formazione del personale delle Forze di Polizia, nel rispetto dell'autonomia dei rispettivi ruoli, con la finalità precipua di prevenire situazioni o prassi potenzialmente lesive dei diritti fondamentali, nell'ottica della costruzione di una cultura che a ogni livello sviluppi e dia concretezza a quei valori di cui ciascuna Forza è portatrice.

Il Garante nazionale partecipa in maniera sistematica alle attività di formazione del personale, ai diversi livelli, sia con la Polizia di Stato, sia con l'Arma dei Carabinieri, con cui ha siglato un Protocollo di intesa.

Effettuare con urgenza una ristrutturazione delle camere di sicurezza in uso per metterle a norma secondo gli standard internazionalmente definiti, garantendo il passaggio della luce naturale e dell'aria, dotandole di un pulsante di chiamata interno alla stanza, azionabile direttamente dalla persona in essa ristretta e predisponendo un sistema di video sorveglianza che consenta di tutelare adeguatamente la sicurezza della persona.

Prevedere in Calabria un piano di adeguamento delle camere di sicurezza non operative agli standard internazionalmente definiti in modo da renderle idonee a ospitare persone in condizioni dignitose e sicure.

Evitare il passaggio delle persone arrestate o fermate nel sistema detentivo per brevissimi periodi e favorire in via prioritaria l'applicazione della misura domiciliare.

Rafforzare l'impegno profuso nell'informare le sedi periferiche circa la funzione delle visite del Garante nazionale, le modalità d'accesso e il dovere di produrre la documentazione richiesta, anche al fine di ottimizzare i tempi nello svolgimento delle proprie attività istituzionali.

1. Le Raccomandazioni sono espresse in diversi Rapporti sulle visite alle camere di sicurezza in uso alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri.

Con chi siederebbe l'uomo giusto
per aiutare la giustizia?
Quale medicina sa troppo d'amaro
al moribondo?
A quale bassezza non giungeresti, per
sterminare la bassezza?
Potessi tu finalmente trasformare il mondo,
perché
con te stesso essere troppo buono?
Tu, chi sei?
Affoga nella lordura,
abbraccia il boia, ma
trasforma il mondo: ne ha bisogno!

Bertolt Brecht
Trasforma il mondo

Saperi



63. Pubblicazioni

L'anno trascorso è stato profondamente segnato dall'emergenza sanitaria e dalla richiesta di informazioni su quanto avveniva nei luoghi di privazione della libertà. In tale contesto, oltre all'attività di monitoraggio e di vigilanza, il Garante nazionale ha dato vita al *Bollettino del Garante nazionale ai tempi del Covid*, uno strumento di informazione quotidiano sulla situazione nei luoghi di privazione della libertà relativamente alla pandemia e sulle misure per contrastarla. Il *Bollettino*, che è stato pubblicato anche in inglese, ha colmato un vuoto informativo su tali temi e ha consentito di assicurare trasparenza anche a quei luoghi per definizioni buie, resi ancora più opachi dalla chiusura conseguente alle misure di prevenzione sanitaria. Il *Bollettino*, inoltre, ha permesso di rafforzare i rapporti con i media e con gli *stakeholder* in ambito nazionale e internazionale, offrendo un aggiornamento preciso e continuo su ogni aspetto del problema nei diversi ambiti di competenza del Garante e superando il rischio del diffondersi di notizie non controllate e non sempre rispondenti alla realtà dei fatti. Tale pubblicazione è stata sospesa in coincidenza con la decisione di alcune Amministrazioni di rendere pubblici i dati sull'andamento dell'epidemia e della campagna vaccinale successivamente attivata.

Nel corso del 2020, il Garante nazionale ha pubblicato *In gabbia*, terzo volume della collana *Da dove*. Un testo che propone una riflessione sul tema del rapporto fra spazio e libertà negata. In apertura, il discorso di Piero Calamandrei alla Camera dei Deputati pronunciato il 27 ottobre

1948 riproposto con il titolo di "Bisogna aver visto" come introduzione al numero speciale di marzo 1949 della rivista *Il ponte*. *In gabbia* si unisce ai precedenti, *Lo Stato non uccide* e *Il reato impossibile*.

Nel corso del 2021 è stata realizzata una Campagna di informazione della Presidenza del Consiglio sul Garante nazionale. Gli spot televisivi e radiofonici, realizzati dalla Direzione *Creativa* della Rai, sono stati diffusi sulle reti del servizio pubblico.

Tra le pubblicazioni realizzate dal Garante nazionale, va segnalata la collana *Norme e normalità*: Il primo volume raccoglie le Raccomandazioni del Garante fatte nel 2016-2017 rispetto all'ambito penale degli adulti (il testo è stato tradotto in inglese). Il secondo concerne la privazione della libertà e i migranti e – oltre alla raccolta delle Raccomandazioni fatte a seguito delle visite negli *hotspot* e nei Cpr e dei monitoraggi delle operazioni di rimpatrio forzato – contiene gli *standard nazionali del Garante sulla detenzione amministrativa*.

Sono pubblicate anche le Relazioni al Parlamento del Garante e i relativi interventi di presentazione del Presidente e del Collegio (Relazione al Parlamento 2017, Relazione al Parlamento 2018, Relazione al Parlamento 2019 e Relazione al Parlamento 2020), le cui copie sono distribuite alle Amministrazioni centrali e periferiche coinvolte, alle Organizzazioni non profit, alle Università che sempre più spesso rivolgono la loro



attenzione all'Istituzione del Garante nazionale, quale oggetto di studio e di ricerca, al mondo dei media.

Nell'ambito del progetto Fami "Implementazione del monitoraggio dei rimpatri forzati" sono state realizzati anche le *Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati*, un video tutorial dedicato al tema della tutela dei diritti fondamentali nel corso dei rimpatri forzati e un video sul Progetto Fami, le sue tappe e i suoi risultati.

Sul sito del Garante nazionale, www.garantenazionaleprivatiliberta.it sono scaricabili tutte le pubblicazioni e i video sopra citati e sono inoltre resi pubblici i Rapporti sulle visite effettuate dal Garante nazionale con le Raccomandazioni e le relative risposte delle Amministrazioni competenti; i pareri inviati al Parlamento sulle proposte di legge riguardanti la privazione della libertà; informative ed esposti inviati alle Procure della Repubblica.

Tra le attività, riveste particolare rilievo quella della formazione, svolta sia autonomamente sia in collaborazione con le Amministrazioni interessate, con Università italiane e straniere, con Istituzioni e Associazioni nazionali e internazionali, la cui azione è particolarmente rivolta alle vulnerabilità sociali e all'effettività dei diritti per tutti. In particolare, è operativa ormai da tempo una collaborazione con le Forze dell'ordine (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Polizia penitenziaria) tesa a innalzare il livello di conoscenza del sistema di norme nazionali e sovranazionali

a tutela dei diritti delle persone private della libertà e anche la conoscenza del mandato, delle funzioni e delle attività di monitoraggio del Garante nazionale.

Il Garante ha inoltre avviato un rapporto di collaborazione con il Garante per la protezione dei dati personali sul tema della 'privacy degli ultimi' sancito da un Protocollo: insieme hanno formulato una prima Raccomandazione comune.



64. Norme e adempimenti del Garante nazionale

Cornice normativa sovranazionale

Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat)

(Assemblea generale delle Nazioni Unite, risoluzione n. 57/199 del 18 dicembre 2002)

[...]

Articolo 3

Ciascuno Stato Parte istituirà, nominerà e manterrà operativo a livello nazionale uno o più organismi con poteri di visita per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (d'ora innanzi: "meccanismi nazionali di prevenzione").

Articolo 4

1. Ciascuno Stato Parte, in accordo con il presente Protocollo, autorizza le visite da parte degli organismi di cui ai precedenti articoli 2 e 3 in tutti i luoghi posti sotto la sua giurisdizione e il suo controllo in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, in virtù di un ordine dell'autorità pubblica oppure nel quadro di indagini da essa condotte o con il consenso o l'acquiescenza di una pubblica autorità (d'ora innanzi: "luoghi di detenzione"). Tali visite saranno condotte allo scopo di rafforzare, laddove necessario, la protezione delle suddette persone contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

2. Ai fini del presente Protocollo, per privazione della libertà si intende ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo.

[...]

Parte IV

Meccanismi nazionali di prevenzione

Articolo 17

Ciascuno Stato Parte mantiene, costituisce o crea, al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del presente Protocollo o dal momento della sua ratifica o adesione, uno o più meccanismi nazionali indipendenti di prevenzione della tortura a livello interno. Possono essere qualificati quali meccanismi nazionali di prevenzione ai fini del presente Protocollo anche organismi istituiti a livello locale, purché rispondano ai requisiti fissati dal presente Protocollo.



Articolo 18

1. Gli Stati Parti garantiscono l'indipendenza funzionale dei meccanismi nazionali di prevenzione, nonché l'indipendenza del personale di cui essi si avvalgono.
2. Gli Stati Parti adottano i provvedimenti necessari per assicurare che gli esperti che compongono i meccanismi nazionali di prevenzione abbiano le competenze e le conoscenze professionali richieste. Essi dovranno sforzarsi di raggiungere un equilibrio tra i generi e fare in modo che vi siano rappresentate adeguatamente le minoranze etniche e gli altri gruppi minoritari presenti nel paese.
3. Gli Stati Parti si impegnano a mettere a disposizione dei meccanismi nazionali di prevenzione le risorse necessarie al loro funzionamento.
4. Nell'istituire i meccanismi nazionali di prevenzione, gli Stati Parti terranno in debita considerazione i Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

Articolo 19

Ai meccanismi nazionali di prevenzione saranno garantiti almeno i seguenti poteri:

- a) sottoporre a regolare esame il trattamento di cui sono oggetto le persone private della libertà nei luoghi di detenzione, come definiti al precedente articolo 4, allo scopo di rafforzare, se necessario, la protezione loro prestata verso la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
- b) formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento e le condizioni in cui versano le persone private della libertà e di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, tenendo nella dovuta considerazione le norme in materia adottate dalle Nazioni Unite;
- c) sottoporre proposte e osservazioni relativamente alla legislazione in vigore e ai progetti di legge.

Articolo 20

Allo scopo di mettere i meccanismi nazionali di prevenzione in condizione di espletare il loro mandato, gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a garantire loro:

- a) accesso ad ogni informazione circa il numero di persone private della libertà nei luoghi di detenzione come definiti dall'articolo 4, nonché sul numero di tali luoghi e sulla loro dislocazione;
- b) accesso ad ogni informazione circa il trattamento di tali persone e circa le loro condizioni di detenzione;
- c) accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature;
- d) la possibilità di avere colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che i meccanismi nazionali di prevenzione ritengano possa fornire informazioni rilevanti;
- e) la libertà di scegliere i luoghi che intendono visitare e le persone con cui avere un colloquio;
- f) il diritto ad avere contatti con il Sottocomitato sulla prevenzione, di trasmettergli informazioni e di avere incontri con esso.



Articolo 21

1. Nessuna autorità o funzionario pubblico può ordinare, applicare, permettere o tollerare una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato ai meccanismi nazionali di prevenzione qualunque informazione, vera o falsa; tale individuo o organizzazione non subirà alcun altro tipo di pregiudizio.
2. Le informazioni riservate raccolte dai meccanismi nazionali di prevenzione sono protette. Nessun dato personale può essere reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato.

Articolo 22

Le autorità competenti dello Stato Parte esaminano le raccomandazioni dei meccanismi nazionali di prevenzione e entrano in dialogo con loro circa le possibili misure di attuazione.

Articolo 23

Gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a pubblicare e a diffondere i rapporti annuali elaborati dai meccanismi nazionali di prevenzione.

[...]

Legge 9 novembre 2012, n. 195

Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002.

Note Verbale 1105, 25 April 2014 - *Permanent Mission of Italy to the International Organizations in Geneva*

[...] *the new Guarantor for the rights of persons detained or deprived of personal liberty, established by law n. 10/21 February 2014, will coordinate the net of local Guarantors, formed by institutions already in place or to be set up at regional Authorities, while the national Guarantor will submit recommendations to central Government. The whole system will constitute the National Preventive Mechanism pursuant to the Optional Protocol of Cat [...].*

Commento

L'Opcat, entrato in vigore nel giugno 2006, ha dato vita a un 'doppio pilastro', per la prevenzione della tortura: a livello globale il Sottocomitato delle Nazioni Unite sulla prevenzione della tortura (Spt) e a livello nazionale i cosiddetti Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm) che ogni Stato ha l'obbligo di istituire sotto forma di appositi organismi indipendenti. L'Italia ha ratificato l'Opcat con la legge 195/2012 e ha indicato il Garante nazionale come proprio Npm. Sia il Sottocomitato che i Meccanismi nazionali hanno il potere di accesso a tutti i luoghi in cui le persone sono private della libertà - de iure o de facto - nonché alla documentazione e ai colloqui riservati con i ristretti e devono conseguentemente produrre relazioni e raccomandazioni per migliorare la tutela dei loro diritti e prevenire forme di maltrattamento o di condizioni irrispettose della dignità delle persone. Inoltre, devono esprimere pareri sulle leggi vigenti, sulle questioni in discussione a livello parla-



mentare e proporre emendamenti o ipotesi di riforma. Il 25 aprile 2014 la Rappresentanza permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra informa con una Comunicazione diplomatica dell'avvenuta designazione del nuovo Garante per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale quale coordinatore della rete dei Garanti locali e Npm italiano.

Concluding observation on the initial report of Italy by Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 6 October 2016

Punto 41. The Committee is concerned that the remit of the mandate of the national preventive mechanism does not extend to psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities where they are deprived of their liberty. Punto 42: The Committee recommends that the National preventive mechanism immediately visit and report on the situation in psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities, especially those with intellectual and/or psychosocial disabilities.

Replies of Italy to the list of issues in relation to the initial report of Italy, 2 June 2016

Reply to the issues raised in paragraph 16 of the list of issues. Punto 33. The matter is under consideration by the National Guarantor of the Rights of detainees and persons deprived of personal freedom who has been identified as the national preventative mechanism.

Commento:

In base alla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge nel 2009, tenuto conto della risposta dell'Italia in relazione alla lista di questioni del Committee on the Rights of Persons with Disabilities di cui all'articolo 15 intitolato 'Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment' (punto 33 delle Replies of Italy), considerato anche l'articolo 14 comma 1 lettera b che stabilisce che gli Stati Parti devono assicurare che le persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri "are not deprived of their liberty unlawfully or arbitrarily, and that any deprivation of liberty is in conformity with the law, and that the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty", viste le Concluding observations on the initial report of Italy (Adopted by the Committee at its 16th Session, 15 August-2 September 2016) di cui al punto 42, il Garante nazionale esercita il proprio mandato anche in strutture private della libertà nell'ambito della salute. In altri termini, il Comitato delle Nazioni unite chiede all'Italia di avviare il monitoraggio delle Istituzioni psichiatriche e delle strutture socio-sanitarie o assistenziali residenziali per persone con disabilità, in special modo con disturbo mentale o comunque con deficit cognitivi. L'Italia assegna al Garante nazionale in quanto Npm il compito di attuare tale monitoraggio



Direttiva europea 115/2008/CE

recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Art. 8

Allontanamento

1. Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria a norma dell'articolo 7, paragrafo 4, o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il periodo per la partenza volontaria concesso a norma dell'articolo 7.

[...]

6. Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati

Nota 5007-2/A2014-001564/IX, 9 dicembre 2014, Ministero dell'interno

Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari indirizzata a:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee,
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi,
- Ministero della giustizia-Ufficio legislativo.

Oggetto: Procedura d'Infrazione 2014/2235 (ex Caso EU Pilot 6534/14/Home) non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Nota DPE 0002621 P - 4.22.23, 12 marzo 2015, Presidenza del Consiglio dei ministri

Dipartimento per le politiche europee, Struttura di missione per le procedure di infrazione indirizzata a:

- Ministero dell'interno, Ufficio di gabinetto
- Ministero dell'interno, Ufficio legislativo
- Ministero della giustizia, Ufficio di gabinetto
- Ministero della giustizia, Ufficio legislativo
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
- Ministero degli affari esteri, Ufficio di gabinetto
- Ministero degli affari esteri, Ufficio legislativo
- Ministero degli affari esteri, Direzione Generale per l'Unione europea
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio di gabinetto
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio legislativo



- Ministero della salute, Ufficio di gabinetto
- Ministero della salute, Ufficio legislativo

Oggetto: Procedura d'infrazione 2014/2235 - Non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza).

Lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE. Risposta. Seguiti.

[...]

I. ORGANISMO DI MONITORAGGIO (art. 8 par. 6, direttiva rimpatri)

Con riguardo all'**indipendenza dell'organismo** deputato al monitoraggio dei rimpatri, la Commissione ritiene soddisfacente la prospettata soluzione del **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale**, istituito con decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146.

Tuttavia, ai fini della piena risoluzione della Questione, **la Commissione ritiene necessaria una esplicita indicazione dei compiti sul monitoraggio dei rimpatri nel Codice di autoregolamentazione di cui il Garante si doterà**. Al riguardo ha sollecitato l'invio di una **bozza** del testo e di un **calendario** per la sua adozione.

Nota DPE 0007884 P - 4.22.23, 14 luglio 2017, Presidenza del Consiglio dei ministri

Dipartimento per le politiche europee, Struttura di missione per le procedure di infrazione indirizzata

a:

- Ministero della giustizia, Ufficio di gabinetto
- Ministero della giustizia, Ufficio legislativo
- Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale
- Ministero degli affari esteri, Direzione Generale per l'Unione europea
- Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea.

OGGETTO: Procedura d'infrazione 2014/2235 - Non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE (Direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza). ARCHIVIAZIONE.

Commento

A seguito dell'avvio della procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per non aver recepito l'articolo 8 paragrafo 6 della Direttiva 2008/115/CE che prevede che ogni Stato Membro si doti di un meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati e la lettera di messa in mora della Commissione europea, l'Italia designa il Garante nazionale come organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati. La Commissione approva la nomina nel 2015; nel 2016 il Garante nazionale diventa operativo e un anno dopo (il 14 luglio 2017) la procedura di infrazione viene archiviata.



Normativa nazionale

Articolo 7, decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito in legge 21.02.2014 n. 10) e successive modifiche

1. È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».

1-bis. 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.

2. Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari.

3. I componenti del Garante nazionale non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Ai componenti del Garante nazionale è attribuita un'indennità forfetaria annua, determinata in misura pari al 40 per cento dell'indennità parlamentare annua per il Presidente e pari al 30 per cento per i membri del collegio, fermo restando il diritto al rimborso delle spese effettivamente sostenute di vitto, alloggio e trasporto per gli spostamenti effettuati nello svolgimento delle attività istituzionali.

4. Alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, è istituito un ufficio nel numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 dello stesso Ministero e, in posizione di comando, non più di 2 unità del Ministero dell'interno e non più di 3 unità degli enti del Servizio sanitario nazionale, che conservano il trattamento economico in godimento, limitatamente alle voci fisse e continuative, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza sia in ragione degli emolumenti di carattere fondamentale che per gli emolumenti accessori di carattere fisso e continuativo. Gli altri oneri relativi al trattamento accessorio sono posti a carico del Ministero della giustizia. Il predetto personale è scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della giustizia, il Ministro dell'interno e il Ministro dell'economia e delle finanze.

5. Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie:

a) vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

b) visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone



sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

c) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;

d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;

e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale;

f) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354. L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

f-*bis*) 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;

g) trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

5.1. 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.

5-*bis*. Per il funzionamento del Garante nazionale è autorizzata la spesa di euro 200.000 per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e di euro 300.000 annui a decorrere dall'anno 2018. Nell'ambito delle funzioni attribuite dall'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2019, n. 89, e con le modalità ivi previste, il Garante nazionale adotta i piani annuali di spesa, in coerenza e nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui al presente comma, modulando le voci di spesa in base a criteri oggettivi e funzionali alle necessità dell'ufficio, nell'ambito delle determinazioni adottate ai sensi dei commi 3, 4 e 5 del presente articolo.

Commento

Si istituisce la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, tassello fondamentale nell'ambito del potenziamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio delle condizioni di privazione della libertà. L'organismo ha il compito di vigilare, visitare, consultare documentazione, parlare in privato con le persone private della libertà personale, al fine di rafforzare la tutela dei loro diritti e complessivamente di dare indicazioni per il corretto funzionamento delle istituzioni. Ha altresì il compito di coordinare



Saperi

i garanti territoriali.

La legge istitutiva è stata oggetto di varie modifiche.

Con legge 27 dicembre 2017, n. 205 è stato integralmente sostituito il comma 4 dell'articolo 7 della norma istitutiva del Garante nazionale. Le novità principali sono rappresentate dalla possibilità di selezionare personale da Amministrazioni diverse dal Ministero della giustizia.

Il decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132 ha ulteriormente modificato l'articolo 7 al comma 5 lettera e) prevedendo anche l'accesso ai locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

Il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173 ha introdotto numerosi elementi di novità tra cui: il nuovo nome del Garante in cui è caduto il riferimento alla detenzione penale; la designazione del Garante a unico Npm italiano con possibilità di delegare temporaneamente, quando lo ritenga, specifici poteri di visita ai Garanti territoriali; il potere di raccomandazione rispetto al nuovo reclamo presentabile da persone straniere trattenute per ragioni amministrative; in via eccezionale, una proroga biennale del Garante in carica.

Articolo 35, Legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modifiche

I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:

- 1) Al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e al ministro della giustizia;
- 2) Alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;
- 3) Al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti;
- 4) Al presidente della giunta regionale;
- 5) Al magistrato di sorveglianza;
- 6) Al Capo dello Stato.

Commento

Il decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 (convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10) ha introdotto il cosiddetto "reclamo giurisdizionale", inserendo il nuovo articolo 35 bis nell'ordinamento penitenziario. Ha inoltre rafforzato il primo livello di tutela, quella non giurisdizionale, potenziando il diritto di proporre reclamo "generico": i ristretti possono infatti avanzare doglianze, in forma orale o scritta, a una allargata pluralità di Autorità che, dopo la modifica normativa, include anche i Garanti dei diritti delle persone private della libertà. Pertanto, la funzione che il Garante nazionale è chiamato a svolgere è quella di affiancare la tutela giudiziaria facente capo alla Magistratura di sorveglianza con un compito di tutela extragiudiziale che, in questo ambito, prende avvio da sollecitazioni individuali.

Articolo 14 comma 2-bis, Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

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.



Commento

Sul modello del reclamo generico ex art. 35 dell'ordinamento penitenziario è stata introdotta la possibilità di sporgere reclamo al Garante nazionale e ai Garanti territoriali da parte di persone straniere irregolari trattate per ragioni amministrative

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n. 89, Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale

[...]

Vista la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea recante «Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare» e, in particolare, l'articolo 8, comma 6;

Vista la legge 9 novembre 2012, n. 195, recante «Ratifica ed esecuzione del protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002», e, in particolare, gli articoli 3, 4, 17 e seguenti del protocollo;

[...]

Viste le raccomandazioni del Comitato per i diritti delle persone con disabilità istituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità adottata a New York il 13 dicembre 2006, ai punti 8 e 42 delle osservazioni conclusive sul Rapporto iniziale dell'Italia (CRPD/C/ITA/CO/1) del 6 ottobre 2016;

Considerato che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato designato quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002;

Considerato altresì che al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato attribuito il compito di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea nonché il compito di vigilare sulle strutture per l'accoglienza delle persone con disabilità di cui alla citata Convenzione;

[...]

Art. 1

Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intende per:

- a) «Garante»: il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10;
- b) «Ufficio»: l'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10;



c) «Protocollo Onu»: protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla legge 9 novembre 2012, n. 195.

Art. 2

Composizione dell'ufficio

1. Il presente decreto determina, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, la struttura e la composizione dell'ufficio posto alle dipendenze del Garante.
2. Nell'ambito dei posti disponibili nel contingente previsto nell'allegata tabella A, che costituisce parte integrante del presente decreto, il personale dell'ufficio appartenente ai ruoli delle amministrazioni di cui all'articolo 7, comma 4, del citato decreto-legge n. 146 del 2013, è scelto con procedure selettive, in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante.
3. Al termine della procedura di selezione prevista al comma 2, l'ufficio richiede l'assegnazione del personale selezionato alle amministrazioni di rispettiva appartenenza, le quali sono tenute a provvedere al trasferimento entro quindici giorni dalla richiesta.
4. Il personale assegnato all'ufficio opera alle esclusive dipendenze del Garante. Su richiesta del medesimo personale o per esigenze organizzative dell'ufficio, il Garante può richiedere, con atto motivato, alle amministrazioni competenti la revoca dell'assegnazione. La revoca su iniziativa dell'amministrazione di appartenenza è subordinata al parere favorevole del Garante.
5. Il Garante può avvalersi dell'opera di consulenti ed esperti in possesso di adeguate e comprovate capacità professionali secondo le modalità previste dall'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei limiti delle risorse di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, nonché nei limiti di spesa di cui all'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Art. 3

Organizzazione dell'ufficio

1. L'organizzazione dell'ufficio è ispirata ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa. 2. Il Garante, nel rispetto delle competenze di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10:
 - a) con propria delibera, stabilisce le modalità di organizzazione e articolazione interna dell'ufficio, nel rispetto dei principi contenuti nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
 - b) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si informa l'attività dell'ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare, verificandone l'attuazione;
 - c) adotta il regolamento interno delle attività dell'ufficio, comportamento del personale dell'ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante, in conformità ai principi di cui al protocollo ONU.
3. Il dirigente di seconda fascia di cui alla tabella A, preposto alla direzione dell'ufficio, è scelto tra i dirigenti di ruolo del Ministero della giustizia.



Art. 4

Il direttore dell'ufficio

1. Il direttore dell'ufficio:

- a) cura l'esecuzione delle disposizioni del Garante e l'attuazione dei programmi e degli obiettivi, coordinando e indirizzando l'attività del personale;
- b) esercita i poteri di cui agli articoli 5 e 17 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, provvedendo alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'ufficio nel rispetto degli indirizzi e dei criteri determinati dal Garante ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera b);
- c) esercita i compiti delegati dal Garante e, in particolare, è funzionario delegato alla gestione delle risorse di cui all'articolo 7, comma 5-*bis*, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10; d) assicura al Garante una completa e tempestiva informazione sulla complessiva attività dell'ufficio.

Art. 5

Sede e beni strumentali dell'ufficio

1. L'ufficio ha sede in Roma nei locali messi a disposizione dal Ministero della giustizia.
2. Il Ministero della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, destina all'ufficio gli arredi e i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, necessari al suo funzionamento e provvede, mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale.
3. Le risorse di cui all'articolo 7, comma 5-*bis*, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, sono iscritte su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia per le spese di funzionamento e i compensi del Garante.

Art. 6

Rimborso spese

1. Ai membri del collegio del Garante, al personale dell'ufficio e ai consulenti ed esperti di cui all'articolo 2, comma 5, è riconosciuto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate per missioni all'interno e all'estero.
2. Ai membri del collegio del Garante è assicurato il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate di vitto, alloggio e trasporto per gli spostamenti effettuati per lo svolgimento delle attività istituzionali.

Art. 7

Disposizioni transitorie

1. A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il decreto del Ministro della giustizia 11 marzo 2015, n. 36 è abrogato.



Saperi

2. Nell'ambito del contingente previsto nella tabella A allegata al presente decreto è confermato il personale in servizio presso l'ufficio alla data di entrata in vigore dello stesso. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Commento

A seguito della già citata legge 27 dicembre 2017 n. 205, è stato predisposto, con coordinamento del Ministro per la semplificazione e la pubblica Amministrazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che abolisce il precedente Regolamento e definisce il nuovo. Il decreto fa riferimento nei considerata anche alla ratifica dell'Opcat e definisce la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale nel quadro dei poteri e degli obblighi che tale Protocollo attribuisce al Meccanismo nazionale di prevenzione.



Codice di autoregolamentazione¹

Articolo 1

Definizioni

1. Nel testo che segue:

- a) per “Garante”, si intende l’organo collegiale del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale², previsto dalla legge istitutiva. Il Garante, composto dal Presidente e da due Membri, è stato designato dallo Stato italiano, con lettera diplomatica 25 aprile 2014 della Rappresentanza permanente d’Italia presso le Nazioni unite, quale Npm ai sensi del Protocollo Onu, con tutti i poteri e le prerogative che quest’ultimo prevede per tali Meccanismi. Tale designazione è stata inserita in norma primaria con decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito in legge 18 dicembre 2020 n. 173. Il Garante è stato altresì individuato dallo Stato italiano, con nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2015 (DPE0002621P-4.22.23), quale Organismo nazionale di monitoraggio delle procedure di rimpatrio forzato ai sensi dell’articolo 8 comma 6 della Direttiva 2008/115/CE;
- b) per “Ufficio”, si intende l’Ufficio del Garante cioè l’organo tecnico che lo assiste;
- c) per “componenti”, si intendono i componenti dell’Ufficio;
- d) per “Protocollo Onu”, si intende il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla Legge 9 novembre 2012, n. 195;
- e) per “legge istitutiva”, si intende l’articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10 come modificata dall’articolo 1 comma 317 della legge 28 dicembre 2015 n. 208, dall’articolo 1 comma 476 della legge 27 dicembre 2017 n. 205, dall’articolo 3 del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018 n. 132 e dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173;
- f) per “Regolamento”, si intende il Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell’Ufficio posto alle dipendenze del Garante, adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n. 89;
- g) per “Direttiva 2008/115/CE”, si intende la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, n. 115, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;
- h) per “Cedu”, si intende la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali adottata dal Consiglio d’Europa e firmata a Roma il 4 novembre 1950;
- i) per “Sottocomitato Onu” si intende il Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti costituito - ai sensi del Protocollo Onu - in seno al “Comitato

1. Il precedente Codice è stato approvato dal Garante con delibera 31 maggio 2016, aggiornato con delibere del 6 dicembre 2017, del 29 agosto 2019 e dell’8 gennaio 2021. Con delibera 30 marzo 2021 è stato adottato il presente nuovo Codice.

2. Il nome del Garante è stato modificato dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020 n. 173.



contro la tortura” istituito dall’articolo 17 della Convenzione Onu del 10 dicembre 1984, ratificata dall’Italia con legge 3 novembre 1988 n. 498, in vigore dall’11 febbraio 1989;

j) per “Cpr” si intendono i Centri di permanenza per i rimpatri, ai sensi del decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13 convertito con modificazioni in legge 13 aprile 2017, n. 46;

k) per “Codice”, si intende il presente Codice di Autoregolamentazione;

l) per “Codice etico” si intende il Codice etico del Garante;

m) per “Npm” si intende il National Preventive Mechanism ai sensi del Protocollo Onu;

n) per “Crpd” si intende la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con legge 3 marzo 2009 n. 18;

o) per “Ordinamento penitenziario” si intende la legge 26 Luglio 1975 n. 354 e successive modificazioni, recante norme di ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

Articolo 2

Funzioni del Garante

1. Il Garante, nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge istitutiva e dal Regolamento e in conformità ai principi e alle disposizioni di cui alla parte I, articoli 3 e 4 e alla parte IV, articoli da 17 a 23, del Protocollo Onu:

- a) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si attiene l’attività dell’Ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare verificandone periodicamente i risultati;
- b) adotta il Codice, recante l’indicazione dei propri compiti, delle attività dell’Ufficio e la disciplina del suo funzionamento nonché i principi guida dell’azione di tutti coloro che in esso operano e di quella dei soggetti che, a qualsiasi titolo, con esso collaborano;
- c) esamina con regolarità la situazione delle persone private della libertà che si trovano in qualsiasi luogo, anche mobile, di cui all’articolo 4 del Protocollo Onu, esercitando i poteri di cui al medesimo Protocollo;
- d) si adopera fattivamente per migliorare le condizioni di privazione della libertà personale sia essa *de iure* che *de facto* e il trattamento delle persone a esse soggette e per prevenire la tortura e gli altri trattamenti o pene crudeli inumani o degradanti, promuovendo e favorendo i rapporti di collaborazione con i Garanti territoriali e con altre figure istituzionali, comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie del Garante nonché con attori sociali che operano in tale ambito;
- e) propone, se necessario, il rafforzamento della propria azione preventiva attraverso misure di protezione alla cui definizione perviene anche con scambi di informazioni e reciproca collaborazione con il Sottocomitato Onu e gli altri Npm;
- f) stabilisce una continuità di interlocuzione con gli Organi dello Stato che possono avere competenza nella materia della propria azione preventiva.



Articolo 3

Compiti del Garante

1. Il Garante espleta liberamente il proprio mandato a tutela dei diritti delle persone che in qualsiasi forma e anche in assenza di un provvedimento formale siano private della libertà personale da parte dell'Autorità pubblica o in conseguenza di sue decisioni od omissioni.

2. In modo del tutto indipendente e senza alcuna interferenza, il Garante visita i luoghi di cui all'articolo 4 del Protocollo Onu; svolge colloqui vivivi riservati con le persone in essi ospitate, senza testimoni, nonché con ogni altra persona che possa fornire elementi utili all'esercizio della propria funzione preventiva; prende visione di ogni documento ritenuto necessario, inclusi, previo parere anche verbale dell'interessato, quelli di carattere medico. In particolare, visita:

- a) gli istituti penitenziari, accedendo a qualsiasi sezione, a qualsiasi luogo interno ed esterno nell'area perimetrale dell'istituto; le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems); le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche o private ove si trovino persone sottoposte a misure alternative al carcere o alla misura cautelare degli arresti domiciliari; gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria; ogni altra struttura anche mobile, destinata ad accogliere persone sottoposte a misure penali privative della libertà;
- b) le camere di sicurezza delle Forze di polizia di qualunque appartenenza, accedendo a qualsiasi locale adibito alle esigenze restrittive;
- c) i Cpr, i luoghi in cui lo straniero può essere trattenuto a qualunque titolo, inclusi strutture e locali idonei, i cosiddetti *hotspot* e comunque ogni altro locale di cui all'articolo 6 comma 3-*bis* primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 e quelli delle zone di transito e di frontiera adibiti alla permanenza, quantunque di limitato arco temporale, di persone private della libertà;
- d) i servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc), e le strutture cliniche e ospedaliere nelle quali sia possibile implementare ordinanze sindacali di interventi sanitari obbligatori;
- e) le strutture residenziali per persone anziane o con disabilità, per adulti o minori, anche in adempimento degli obblighi derivanti dalla Crpd, ratificata dall'Italia, al fine di prevenire situazioni nelle quali i limiti alla autodeterminazione delle persone ospitate determinino *de facto* una privazione della libertà personale;
- f) qualsiasi luogo che, per una contingente emergenza, accoglie persone che non siano autorizzate ad allontanarsene;

3. L'esercizio di tali poteri è finalizzato a:

- a) vigilare affinché l'esecuzione della custodia delle persone detenute, internate, sottoposte a custodia cautelare o ad altre forme di limitazione della libertà personale, l'esecuzione di provvedimenti amministrativi o di natura sanitaria incidenti sulla libertà delle persone destinatarie e comunque ogni forma di privazione della libertà personale 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;
- b) vigilare sulla coerenza degli atti regolatori rispetto ai principi di cui al punto a), formulando raccomandazioni alle Autorità nei casi di mancata coerenza con essi o di una loro implementazione che contraddica tale coerenza;



c) formulare pareri sulla legislazione di natura primaria e secondaria vigente o in fase di elaborazione e approvazione che incida sulla libertà personale, fondandoli sugli esiti della propria attività di osservazione e sui principi e sugli *standard* nazionali e internazionali in materia di diritti umani;

d) formulare rilievi motivati e specifiche raccomandazioni alle amministrazioni responsabili, che hanno l'obbligo di entrare in dialogo con il Garante sulle misure da adottare, relativamente alle criticità riscontrate nelle strutture visitate, o a seguito di segnalazioni, istanze o reclami ricevuti.

4. Richiede alle Amministrazioni responsabili le informazioni e i documenti ritenuti necessari per l'espletamento dei propri compiti. Nel caso l'Amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa le autorità competenti perché intervengano disponendo la consegna della documentazione richiesta e nei casi relativi alle strutture di cui al comma 2 lettera a) del presente articolo, informa altresì l'Autorità giudiziaria competente alla quale può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione.

5. Nei casi in cui ricorrano le circostanze di cui all'articolo 4, comma 2, secondo periodo e all'articolo 5, comma 1, lettera e), interviene nei procedimenti come persona offesa, con i diritti e le facoltà stabiliti dall'articolo 90 c.p.p. e valuta nei singoli casi la propria costituzione come parte civile nel processo.

6. Nell'esercizio dei propri poteri relativamente al comma 2 lettere c), d) ed e) del presente articolo, quando particolari circostanze lo richiedano, il Garante può delegare un Garante territoriale a esercitare la propria funzione relativamente all'ambito territoriale di pertinenza, per un periodo di sei mesi, prorogabili.

7. Monitora le modalità di rimpatrio forzato e allontanamento dal territorio nazionale di persone irregolarmente presenti di cui alla Direttiva 2008/115/CE, articolo 8, comma 6. Con delibera presidenziale l'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato può essere svolta, oltre che dai componenti, anche da soggetti appartenenti alla rete nazionale di monitoraggio.

8. Ove accerti violazioni dei diritti e dei corrispondenti obblighi a carico delle amministrazioni responsabili, formula rilievi e raccomandazioni al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone coinvolte e di prevenire fenomeni di tortura e altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti, proponendo, se necessario, il rafforzamento o la modifica delle misure di protezione vigenti.

9. Redige Rapporti relativi alle visite effettuate che 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. I Rapporti sono inviati, qualora il Garante ne avverta l'opportunità, anche agli Organi sovranazionali che sovrintendono agli adempimenti di cui alle attività del Garante.

10. Promuove o partecipa a iniziative di formazione rivolte a settori sensibili alle tematiche oggetto della propria azione, a istituzioni scolastiche o universitarie, nonché, attraverso accordi, intese o protocolli, alle Amministrazioni di riferimento della propria azione, impiegando in tali attività i componenti.

Articolo 4

Doveri del Garante

1. Il Garante adempie ai propri compiti di cui all'articolo 3 con indipendenza, imparzialità e professionalità, rispettando i principi guida di cui all'articolo 5. A tal fine sviluppa progetti di autoaggiornamento nell'ottica di una formazione continua.

2. Il Garante stabilisce un dialogo cooperativo con tutte le Autorità interessate al fine di trovare soluzioni condivise per superare le criticità rilevate nel corso delle sue attività di visita delle strutture e di vigilanza sui



diritti delle persone in esse ospitate e di tutti coloro che in esse operano.

Ove nel corso di una visita o di un monitoraggio di rimpatrio forzato ritenga che la situazione in atto possa costituire una violazione dell'articolo 3 della Cedu, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, o delle tutele che la Costituzione stabilisce per la dignità e la intangibilità della persona, il Garante informa tempestivamente l'Autorità competente perché provveda senza indugio a interrompere la violazione in atto, dandone contestuale comunicazione all'Autorità giudiziaria per gli interventi di competenza.

3. Il Garante redige la Relazione annuale sull'attività svolta, contenente l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati. La Relazione è trasmessa al Presidente della Repubblica, anche nella veste di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, al Presidente della Corte Costituzionale, al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Difesa, al Ministro della Giustizia, al Ministro dell'Interno e al Ministro della Salute. La Relazione è pubblicata sul sito internet del Garante.

4. Il Garante definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, in base ai quali il Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza (Rpct) propone il Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc). Il Garante adotta il Ptpc e provvede agli ulteriori adempimenti previsti dalle disposizioni della legge 190/2012, come modificata dal DPR 97/2016, e dalle determinazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, inclusi quelli per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio, con particolare attenzione a chi opera in ambiti ove è alto il rischio di corruzione.

Articolo 5

Principi guida

1. Il Garante, l'Ufficio e tutti i soggetti che a qualsiasi titolo collaborino con il Garante nelle attività istituzionali si attengono ai seguenti principi guida:

- a) assoluta indipendenza dei comportamenti nel rispetto dei principi del Protocollo Onu, in particolare dell'articolo 18, e delle norme del Codice etico;
- b) protezione delle informazioni riservatamente raccolte dal Garante. In particolare nessun dato personale può esser reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato;
- c) mantenimento dei dati e delle informazioni raccolti in piena aderenza alle norme che regolano la privacy di dati e informazioni;
- d) segretezza sulla documentazione e sui contenuti dell'attività istruttoria acquisiti nel corso delle visite istituzionali e nello svolgimento degli altri compiti del Garante;
- d) riservatezza sugli esiti delle visite di cui all'articolo 3, fino alla loro pubblicazione sul sito Internet del Garante;
- e) obbligo di riferire senza indugio al Garante informazioni relative a notizie di reato ai danni delle persone private della libertà personale di cui si sia venuti a conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali, affinché il Presidente le trasmetta tempestivamente all'Autorità giudiziaria competente.

2. Il Garante si adopera attivamente affinché nessuna Autorità o funzionario pubblico ordini, applichi, permetta o tolleri una sanzione contro una persona o un'Organizzazione per aver comunicato al Garante qualunque informazione, vera o falsa. Il Garante si adopera ugualmente affinché tale individuo o Organizzazione non subisca alcun genere di pregiudizio.



Articolo 6

Il Presidente

1. Il Presidente rappresenta il Garante nei vari rapporti istituzionali. Propone al Garante in sede collegiale l'approvazione degli indirizzi e dei criteri generali ai quali deve attenersi l'attività dell'Ufficio, definendo gli obiettivi da realizzare e le relative priorità.
2. Il Presidente convoca, anche su richiesta di un membro, le riunioni collegiali del Garante da tenersi periodicamente, e comunque almeno una volta al mese per deliberare sull'attività istituzionale. In composizione collegiale il Garante approva il bilancio preventivo e il conto consuntivo. Le deliberazioni in composizione collegiale sono assunte con l'approvazione del Presidente e di almeno un membro.
3. Con propria determinazione e con il consenso dell'interessato, il Presidente può conferire ai Membri del Collegio specifici mandati operativi e rappresentativi da svolgere direttamente o con l'ausilio dei componenti. I relativi esiti sono riferiti al Presidente, valutati in sede collegiale e richiamati nella Relazione annuale sull'attività del Garante di cui all'articolo 4.
4. In caso di necessità, il Presidente può assumere determinazioni urgenti, comunicandole tempestivamente ai Membri del Collegio per la ratifica collegiale.
5. Il Presidente, sentiti i Membri del Collegio, adotta il Codice etico.
6. Per l'assolvimento dei compiti istituzionali, il Presidente può nominare con propria determinazione esperti e consulenti di comprovata professionalità e competenza. Può inoltre costituire Tavoli, commissioni di studio, gruppi di lavoro o di ricerca composti da componenti esperti dell'Ufficio anche integrati da esperti esterni.
7. Il Presidente autorizza lo svolgimento di missioni, senza oneri per i Membri del Collegio e per i componenti, la spesa per le stesse, l'acquisto di beni e la fornitura di servizi secondo le modalità di cui all'articolo 10 del Codice.
8. Il Presidente determina modalità, tempi e presenza dei componenti relativamente alle visite e agli altri compiti istituzionali del Garante, nonché alle attività di monitoraggio di cui all'articolo 3 del Codice.
9. In caso di assenza prolungata o di impedimento temporaneo, il Presidente può delegare i propri compiti ai Membri del Collegio, anche disgiuntamente.
10. Il Presidente nomina il Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza (Rpct) scegliendolo tra i funzionari responsabili delle Unità organizzative dell'Ufficio. Nomina altresì il Medico competente per l'Ufficio, il Responsabile della sicurezza prevenzione e protezione (Rsp), il Responsabile del trattamento dei dati personali e il *Data Processing Officer* (Dpo) ricorrendo anche a consulenti esterni.

Articolo 7

Composizione e gestione del personale assegnato all'Ufficio

1. All'Ufficio sono assegnate venticinque unità di personale di cui almeno venti provenienti dal Ministero della Giustizia, compreso un Dirigente di seconda fascia, non più di due dal Ministero dell'Interno e non più di tre dagli enti del Servizio Sanitario nazionale.



2. Ove esigenze di servizio lo richiedano, il Garante può avvalersi di ulteriori unità di personale stipulando appositi accordi di assegnazione anche con altre Amministrazioni dello Stato coinvolte nell'adempimento dei compiti di cui all'articolo 3 del Codice.
3. Il personale da assegnare è selezionato dal Garante in funzione delle conoscenze e positive esperienze acquisite negli ambiti di competenza del Garante.
4. Il Garante provvede alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'Ufficio. Il personale opera in via esclusiva alle dipendenze del Garante e non può essere destinato ad altri compiti senza il parere favorevole del Garante.
5. Il Garante può richiedere alle Amministrazioni competenti, con atto motivato e anche su richiesta dell'interessato, la revoca dell'assegnazione di un componente. La revoca su iniziativa dell'Amministrazione di appartenenza è subordinata al parere favorevole del Garante.

Articolo 8

Organizzazione e articolazione dell'Ufficio

1. L'organizzazione dell'Ufficio risponde ai principi di trasparenza, efficacia, economicità ed efficienza dell'attività amministrativa, nonché all'esigenza di flessibilità dell'impiego del personale nell'attività operativa.
2. Il Dirigente svolge il ruolo di Direttore dell'Ufficio e di Funzionario delegato alla gestione delle risorse assegnate al Garante. Cura l'esecuzione delle disposizioni del Garante e l'attuazione dei suoi programmi e obiettivi, coordinando e indirizzando in tal senso l'attività del personale.
3. Sono istituite le seguenti Unità organizzative (singolarmente indicate con Uo) individuate in relazione alle esigenze istruttorie per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti del Garante e suscettibili di modifica e adattamenti in relazione alle esperienze operative:

Uo 1. Segreteria generale, contabilità e supporto informatico:

Area segreteria: segreteria dell'Ufficio; gestione amministrativa del personale e rendicontazione alle competenti amministrazioni di provenienza delle spettanze mensili accessorie; protocollo e distribuzione dei fascicoli alle Unità; archiviazione; logistica dell'Ufficio; organizzazione delle missioni e delle iniziative istituzionali assegnate dal Collegio.

Area contabile: supporto alla Direzione nella gestione del capitolo di bilancio assegnato al Garante; predisposizione del bilancio preventivo e del conto consuntivo; adozione, attuazione e verifica dei provvedimenti di gestione economica; sviluppo delle missioni.

Area informatica: configurazione hardware e software delle postazioni di lavoro; *help desk*; gestione della rete Lan; gestione delle pubblicazioni sul sito Internet; gestione e manutenzione evolutiva del sito Intranet; relazione con le articolazioni interne al Ministero della Giustizia e con gli enti esterni fornitori di connettività e di deposito protetto dei dati; gestione digitale dei flussi documentali e relativi archivi.

Uo 2. Privazione della libertà in ambito penale:

Monitoraggio e visita delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità. Rapporti con le relative Amministrazioni, in particolare con le Procure della Repubblica e le Magistrature competenti nonché con Enti e Istituzioni di ricerca e universitarie nell'ambito di competenza.

Visione di atti, richieste di documentazione, contatti con la Magistratura di sorveglianza.



Trattazione delle segnalazioni riguardanti luoghi di privazione della libertà personale in ambito penale e le persone in esse ristrette.

Controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone private della libertà in ambito penale e dei riflessi disciplinari relativamente alle persone coinvolte.

Stesura di *report* periodici sulle principali criticità riscontrate nelle strutture sulla base dell'analisi degli eventi critici, del monitoraggio delle camere di pernottamento e degli spazi di detenzione, nonché sulla complessiva consistenza numerica delle segnalazioni e dei ricorsi ex articolo 35-*bis* Ordinamento penitenziario.

Analisi dell'evoluzione giurisprudenziale, con particolare riferimento alle pronunce della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale nella materia di competenza.

Uo3. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia:

Monitoraggio e visita delle strutture delle diverse Forze di Polizia, che siano comunque utilizzate in situazioni di privazione della libertà personale.

Rapporti con le relative Amministrazioni nonché con Enti e Istituzioni di ricerca e universitarie nell'ambito di competenza. Visione di atti, richieste di documentazione.

Controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone private della libertà sotto la responsabilità delle Forze di Polizia e dei riflessi disciplinari relativamente alle persone coinvolte.

Segnalazione al Garante di problemi relativi all'adesione ai principi di proporzionalità e necessità nell'impiego della forza da parte delle Forze di Polizia.

Analisi della formazione professionale relativa a nuovi armamenti in disponibilità delle Forze di Polizia.

Uo 4. Privazione della libertà e persone migranti:

Monitoraggio e visita delle strutture private della libertà delle persone migranti quali Cpr, *Hotspot*, Centri governativi di prima accoglienza, Centri per minori non accompagnati, strutture e locali idonei, locali delle zone di transito e di frontiera e comunque i locali di cui all'articolo 3 comma 2, lettera c) del Codice.

Rapporti con le relative Amministrazioni nonché con Enti e Istituzioni di ricerca e universitarie nell'ambito di competenza. Visione di atti, richieste di documentazione.

Trattazione dei reclami e delle segnalazioni relative all'area di competenza dell'Unità Organizzativa.

Controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone straniere private della libertà in strutture di trattenimento amministrativo.

Monitoraggio dei rimpatri forzati, nelle diverse fasi della loro implementazione. Segnalazione al Garante di problemi relativi all'adesione ai principi di proporzionalità e necessità nell'impiego della forza nel corso di tali operazioni.

Coordinamento delle risorse aggiuntive relative a progettualità nell'ambito del Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione (Fami).

Uo 5. Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali:

Monitoraggio e visita dei Servizi di diagnosi e cura (Spdc) e delle strutture dove possano trovarsi persone sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio (Tso).

Monitoraggio e visita di strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali tra cui, in particolare, le Residenze per persone disabili – minori o adulte – o anziane dove si possono configurare di fatto forme di privazione della libertà.

Monitoraggio e visita delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza di natura psichiatrica (Rems). Trattazione delle segnalazioni riguardanti luoghi di privazione della libertà personale in ambito sociale, sanitario e socio-sanitario e le persone in essi ospitate.



Rapporti con le relative Amministrazioni, con le Autorità giudiziarie e con Enti e Istituzioni, anche di ricerca e universitarie, nell'ambito di competenza.

Visione di atti, richieste di documentazione.

Controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone private della libertà in strutture dell'ambito di competenza.

4. Alle dirette dipendenze del Collegio sono istituite le seguenti Unità organizzative:

Uo 6. Supporto al Collegio:

Cura dei rapporti con le Autorità istituzionali, relativi cerimoniali e partecipazioni istituzionali.

Funzioni di Segreteria particolare, gestione delle Agende del Presidente e dei due Membri del Collegio. Cura delle pratiche direttamente gestite dal Presidente: valutazioni, approfondimenti, analisi delle questioni.

Gestione dei flussi informativi interni ed esterni, relativi al Collegio, con particolare riferimento alla corrispondenza indirizzata al Presidente.

Stesura e raccolta delle delibere e dei verbali delle riunioni del Collegio.

Definizione della fase istruttoria dei reclami *ex* articolo 35 Ordinamento penitenziario e segreteria della relativa Commissione deliberante.

Coordinamento finale per l'invio della Relazione annuale al Parlamento, attraverso la raccolta del materiale predisposto dalle Unità organizzative, nonché organizzazione dell'evento.

Uo 7. Studi, Relazioni nazionali e internazionali:

Attività di studio e ricerca.

Coordinamento delle pubblicazioni del Garante di carattere generale.

Aggiornamento legislativo e processi normativi nazionali e internazionali.

Rapporti con Enti e Istituzioni di ricerca e universitarie che operano nell'area di competenza del Garante.

Relazioni istituzionali con i Garanti territoriali, con gli Organi internazionali di riferimento e con gli altri Organismi che operano nell'ambito del sistema di protezione delle persone private della libertà.

Partecipazione cooperativa a progetti di ambito internazionale.

Servizio di traduzione e interpretariato.

5. Con deliberazioni collegiali, previo consenso degli interessati, sentito il Direttore, e tenuto conto della dotazione organica, il Garante assegna alle varie Unità organizzative il personale disponibile, definendone le mansioni e le competenze, nominando il responsabile e, all'occorrenza, il vice-responsabile e uno o più referenti.

6. I componenti possono partecipare alle visite e alle missioni nazionali e internazionali relative alle diverse attività del Garante indipendentemente dalla Uo di appartenenza.

7. Modalità, tempi e presenza dei componenti alle visite e alle attività di monitoraggio del Garante sono stabiliti con apposite determinazioni del Presidente, previa condivisione con il Collegio.

8. Tutte le Unità organizzative, con il coordinamento del Garante:

a) partecipano alla formazione interna e esterna con Amministrazioni statali e locali, Autorità giudiziarie, Associazionismo, Università, Garanti regionali e locali;

b) predispongono protocolli di intesa per progetti di ricerca e di collaborazione con enti e organismi nazionali e internazionali;



- c) redigono rapporti tematici e pareri nella materia di pertinenza;
- d) redigono appositi contributi alla Relazione al Parlamento e curano la raccolta dei dati del proprio ambito di competenza;
- e) curano l'allestimento dell'insieme di raccomandazioni e *standard* relativi al proprio ambito di competenza.

Articolo 9

Sede e beni strumentali dell'Ufficio

1. L'Ufficio ha sede a Roma nei locali messi a disposizione dal Ministero della Giustizia, in Via San Francesco di Sales, n. 34, CAP 00165.
2. Il Garante si avvale delle risorse messe a disposizione dalle Amministrazioni dello Stato secondo quanto previsto dal Regolamento. Si avvale altresì delle strutture messe a disposizione dal Ministero della Giustizia, da altre Amministrazioni dello Stato, da Organizzazioni comunitarie e internazionali che operano in linea con le finalità della legge istitutiva, nonché di quelle liberamente offerte da Enti che condividano il rispetto dei principi del Protocollo Onu.
3. Il Ministero della Giustizia destina all'Ufficio gli arredi e i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, incluso un sito Internet, necessari al suo funzionamento assicurandone la piena manutenzione. Mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, il Ministero della Giustizia provvede altresì alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale.

Articolo 10

Risorse finanziarie, amministrazione e contabilità delle spese

1. Le risorse finanziarie necessarie per l'assolvimento dei compiti istituzionali del Garante sono amministrate con criteri di economicità e trasparenza. Nei limiti di tali risorse, il Presidente, con proprie determinazioni, motiva e autorizza la spesa per le missioni, l'acquisto di beni e la fornitura di servizi, acquisito il parere di regolarità finanziaria.
2. Il Garante dispone i piani annuali di spesa in coerenza e nei limiti delle risorse assegnate, modulando le voci di spesa in base a criteri oggettivi e funzionali alle necessità dell'Ufficio, nel rispetto del Regolamento interno di contabilità.
3. Le risorse finanziarie del Garante sono assegnate dalla legge finanziaria nazionale e affluiscono in un apposito capitolo di bilancio utilizzato in piena autonomia e indipendenza dal Garante. Le spese sono gestite dal Direttore dell'Ufficio in qualità di Funzionario delegato, coadiuvato dal personale della Uo Segreteria generale, contabilità e supporto informatico, secondo le direttive impartite dal Presidente.
4. Il controllo sulla regolarità amministrativo-contabile delle spese sostenute dal Garante è effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze, amministrazione preposta alla verifica della legittimità della spesa pubblica.



5. Un sintetico rendiconto delle spese effettuate nel corso dell'anno solare, imputate al capitolo di cui al precedente comma 3, è riportato in una specifica sezione della Relazione annuale da presentare al Parlamento.

6. Per la gestione dei capitoli di bilancio diversi da quello di cui al comma 3 e che sono rilevanti ai fini delle spese per il personale dell'Ufficio, si applicano le previsioni specifiche del Regolamento interno di contabilità.

Articolo II

Validità e modifica del Codice

La delibera di adozione del Codice è sua parte integrante. Il Codice entra in vigore il giorno successivo alla delibera di approvazione da parte del Garante. La modifica di uno o più articoli del Codice richiede l'approvazione unanime del Garante. La procedura seguita per la sua adozione deve essere ripetuta nel caso di adozione di un nuovo Codice.

Roma, 30 marzo 2021

Mauro Palma, *Presidente del Garante*
Daniela de Robert, *Membro del Garante*
Emilia Rossi, *Membro del Garante*



Codice etico³

Titolo I

Disposizioni generali

Articolo 1

Definizioni

Nel testo che segue per:

- a) “Garante” si intende l’organo collegiale del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale⁴ previsto dalla legge istitutiva e composto dal Presidente e da due membri nominati dal Presidente della Repubblica;
- b) “Ufficio” si intende l’Ufficio del Garante cioè l’organo tecnico che lo assiste, la sua struttura, composizione e organizzazione;
- c) “Codice di Autoregolamentazione” si intende il Codice di Autoregolamentazione adottato dal Garante in sede collegiale il 31 maggio 2016 e successive modificazioni;
- d) “Codice” si intende il Codice etico;
- e) “Legge istitutiva” si intende l’articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, integrato dall’articolo 1, comma 317 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), dall’articolo 1, comma 476 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di stabilità 2018), dall’articolo 3 del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018 n. 132 e dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173;
- f) “destinatari del Codice” si intendono il Presidente e i membri del Garante, il personale in posizione di comando o distacco o fuori ruolo dalle Amministrazioni dello Stato e altre Istituzioni pubbliche in servizio presso l’Ufficio, nonché i soggetti che a qualsiasi titolo collaborano o frequentano tale Ufficio, inclusi i consulenti;
- g) “Protocollo Onu”, si intende il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla legge 9 novembre 2012, n. 195;
- h) “DPR 62/2013” si intende il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, come sostituito dall’articolo 1, comma 44, della legge 190/2012;
- i) “Anac” si intende l’Autorità Nazionale Anticorruzione, già Civit;
- j) “Rpct” si intende il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza;
- k) “Ptpct” si intende il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza;

3. Il precedente Codice Etico è stato approvato dal Presidente del Garante con delibera del 31 ottobre 2017, aggiornato con delibera del 29 agosto 2019. Con delibera 30 marzo 2021 è stato adottato il presente nuovo Codice.

4. Il nome del Garante è stato modificato dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020 n. 173.



- l) “Upd” si intende l’Ufficio per i procedimenti disciplinari;
- m) “Cedu” si intende la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali adottata dal Consiglio d’Europa, firmata a Roma il 4 novembre 1950;
- n) “Pna” si intende il Piano Nazionale Anticorruzione

Articolo 2 Obiettivi e finalità

1. Il Codice si propone di definire le migliori condizioni per favorire il buon funzionamento e l’affidabilità del Garante e di tutelarne l’immagine pubblica. Allo scopo, il Codice assume le disposizioni di cui al DPR n. 62 del 2013 e alla delibera n. 75 dell’Anac del 2013 come principi minimi di eticità e integrità di comportamento nello svolgimento dei compiti istituzionali del Garante.
2. Il Codice si attiene a quanto previsto dalla Costituzione che impone che le funzioni pubbliche siano svolte con imparzialità (art. 97), al servizio esclusivo della Nazione (art. 98) e con disciplina e onore (art. 54, comma 2).
3. Le norme del Codice provvedono ad adeguare tali disposizioni alle peculiarità ordinamentali del Garante e a specificare i contenuti dei Principi Guida di cui all’articolo 5 del Codice di Autoregolamentazione, nonché quelli pertinenti del Protocollo Onu, al fine di definire i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità, indipendenza, trasparenza e buona fede che devono informare la condotta del Garante, del personale in servizio presso l’Ufficio e dei soggetti che operano a qualsiasi titolo nel suo ambito.
4. Il Garante adotta il Codice e il Codice di Autoregolamentazione in base ai presupposti normativi vigenti anche per le Autorità amministrative indipendenti⁵.
5. Il Codice costituisce strumento fondamentale ai fini della prevenzione della corruzione e del rispetto della legalità in conformità con le Linee guida Anac⁶ in materia di Codici di comportamento delle Amministrazioni pubbliche⁷.

Articolo 3 Ambito di applicazione

1. Il Codice si applica al Garante, ai componenti dell’Ufficio e a tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano o frequentano tale Ufficio, inclusi i consulenti.
2. Il Direttore dell’Ufficio, che svolge attività di Funzionario delegato, cura che le risorse assegnate al Garante siano utilizzate per finalità esclusivamente istituzionali. Cura il benessere organizzativo dell’Ufficio, assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, promuove, su indicazione del Garante, la formazio-

5. Piano Nazionale Anticorruzione Anac 2019, L. 190/2012, L. 33/2013, DPR 62/2013.

6. Delibera Anac n. 177 del 19 febbraio 2020.

7. I Ptpet e i Codici di comportamento sono qualificati dall’articolo 19, comma 5, della L. 90/2014 come atti ad adozione obbligatoria; per entrambi è prevista un’analogha sanzione amministrativa, irrogata dall’Anac in caso di mancata adozione.



ne e l'aggiornamento del personale, l'inclusione e la valorizzazione delle differenze di genere, favorisce la diffusione delle conoscenze di buone prassi al fine di rafforzare il senso di fiducia nei confronti del Garante.

Articolo 4

Pubblicazione e diffusione del Codice

1. Al Codice è data la massima diffusione con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, sul sito Internet istituzionale del Garante, nonché sulla rete Intranet. Una copia cartacea del Codice è affissa in posizione ben visibile e accessibile, all'ingresso e in tutti i locali delle sedi dell'Ufficio.
2. Il Garante pubblica altresì sul proprio sito Internet e sulla rete Intranet il Codice di Comportamento nazionale dei dipendenti pubblici⁸, nonché le Linee guida Anac in materia di Codici di comportamento delle Amministrazioni pubbliche.
3. Il Direttore dell'Ufficio, in collaborazione con il Rpet del Garante cura l'invio via e-mail del Codice al personale in servizio e ai collaboratori abituali, anche a titolo gratuito, che sono tenuti a sottoscriverlo per conoscenza e accettazione di obblighi e doveri, pena la nullità dei relativi incarichi e la risoluzione dei rapporti contrattuali.
4. Gli aggiornamenti al Codice e al Codice di Autoregolamentazione sono sottoposti alla consultazione pubblica degli stakeholder sul sito del Garante.

Titolo II

Obblighi di comportamento nell'esecuzione dei compiti istituzionali e delle prestazioni di lavoro

Articolo 5

Principi generali di buona condotta

1. I comportamenti del Garante e dei componenti dell'Ufficio sono improntati a stabilire rapporti di fiducia e collaborazione con i soggetti coinvolti a qualsiasi titolo nell'attività istituzionale svolta, nonché di reciproco rispetto della dignità di ciascuno nelle relazioni interpersonali all'interno dell'Organismo di garanzia. Allo scopo manifestano disponibilità e cortesia in ogni comunicazione con i vari interlocutori utilizzando un linguaggio semplice e comprensibile, motivando in modo esauriente la loro risposta alle richieste di aiuto o chiarimenti sulla loro condizione di detenzione o privazione della libertà personale.
2. I componenti del Garante e dell'Ufficio si astengono dal rendere pubbliche con qualsiasi mezzo, compresi il *web* o i *social network*, i *blog* o i *forum*, commenti, informazioni, e/o foto/video/audio che possano ledere l'immagine del Garante, l'onorabilità dei colleghi, nonché la dignità e riservatezza.
3. 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

⁸. Articolo 17 DPR 62/2013.



qualsiasi forma, anche in via telematica, nel rispetto della normativa vigente, fatti salvi gli obblighi di riservatezza.

4. Il Garante e i componenti dell'Ufficio limitano ai casi di assoluta necessità l'eventuale uso per ragioni personali degli apparecchi telefonici e telematici e delle fotocopiatrici in dotazione, anche in caso di mera ricezione di comunicazioni.

5. I dipendenti sono obbligati a comunicare all'Amministrazione la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali.

Articolo 6 Indipendenza

1. I destinatari del Codice sono tenuti ad assicurare l'assoluta indipendenza dei comportamenti innanzitutto osservando i principi del Protocollo Onu, in particolare quelli indicati nell'articolo 18.

2. I destinatari del Codice curano altresì di contrastare ogni indebita interferenza nello svolgimento dei compiti istituzionali di cui all'articolo 3 del Codice di Autoregolamentazione e a quelli ulteriori affidati dalla legge.

3. I destinatari del Codice debbono astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti le proprie mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, con gli interessi personali, del coniuge, del convivente, di parenti e affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, inclusi quelli connessi all'intento di assecondare pressioni politiche, professionali, sindacali e di superiori gerarchici.

4. Fatti salvi incarichi occasionali di insegnamento, studio e ricerca, la partecipazione a convegni di studio o corsi di perfezionamento da comunicare tempestivamente al Presidente del Garante per le relative autorizzazioni, al personale in servizio è vietato assumere altro impiego o incarico stabile, anche gratuito, nonché esercitare attività professionale, commerciale e imprenditoriale di qualsiasi tipo.

5. Ai destinatari del Codice è fatto divieto di accettare, per sé o per altri, regali, benefici o altre utilità, anche sotto forma di sconti, pure in occasione di viaggi, seminari o convegni, salvo quelli d'uso di modico valore, purché non superiori complessivamente a 150 euro (centocinquanta/euro) nel singolo anno solare e siano corrisposti nell'ambito di ordinarie relazioni di cortesia e consuetudini locali. Non è altresì consentito richiedere o sollecitare regali o qualsiasi altra utilità a titolo di corrispettivo per compiere un atto d'ufficio.

6. Fermo restando il diritto di associazione e di adesione a partiti politici e sindacati, il Garante e il personale dell'Ufficio evitano di partecipare all'attività di associazioni, organizzazioni, partiti e movimenti politici che contrastino con le finalità istituzionali del Garante. Il Presidente e i membri del Garante ove accettino una candidatura per elezioni politiche, europee o nazionali, o amministrative restano sospesi dall'incarico e ove eletti cessano dall'incarico. Il componente dell'Ufficio, dopo l'accettazione della candidatura e per tutta la durata della campagna elettorale è posto in aspettativa, così come in caso di elezione.

7. Il dipendente, al momento della cessazione del servizio o dell'incarico, si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, così come disciplinato dall'articolo 1, comma 42, lett. l) della legge 190/2012, che ha introdotto all'art. 53 del d. lgs. 165/2001 il comma 16-ter, ove è disposto il divieto per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche Amministrazioni di svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'Amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.



Articolo 7

Imparzialità

1. Il Garante e i componenti dell'Ufficio sono tenuti a evitare trattamenti di favore, a respingere pressioni indebite di qualsiasi natura, ad assumere le decisioni nella massima trasparenza, a non creare o fruire di situazioni di privilegio per sé o altri.
2. Il Garante e i componenti dell'Ufficio sono tenuti inoltre a non fare promesse, a non assumere impegni o a dare assicurazioni in ordine a questioni che rientrino nelle competenze istituzionali.
3. Il Garante e i componenti dell'Ufficio evitano di partecipare attivamente e di assumere incarichi presso associazioni, circoli o altri organismi, ove possano derivarne obblighi, vincoli o aspettative tali da poter pregiudicare l'imparzialità di comportamento nello svolgimento delle attività istituzionali o delle prestazioni lavorative.

Articolo 8

Protezione delle informazioni riservate

1. Il personale assegnato all'Ufficio e il personale che a qualunque titolo collabori con esso, tutela i dati e le informazioni di cui viene a conoscenza in ragione delle proprie funzioni anche quando si trova al di fuori dell'attività di servizio.
2. Nessun dato personale può essere divulgato senza il consenso dell'interessato.

Articolo 9

Segretezza sull'attività istruttoria

1. I destinatari del Codice debbono garantire la massima segretezza su attività istruttoria, informazioni e documentazione acquisite nel corso delle visite o sopralluoghi disposti ai sensi dell'articolo 3 del Codice di Autoregolamentazione e nello svolgimento degli altri compiti istituzionali affidati al Garante dalla legge o dalle Convenzioni europee o internazionali.

Articolo 10

Riservatezza sugli esiti delle visite

1. Gli esiti dell'attività istruttoria di cui al precedente articolo 9 debbono essere tenuti riservati fino alla loro pubblicazione sul sito internet istituzionale del Garante.

Articolo 11

Obbligo di trasmettere all'Autorità competente le notizie di reato

1. Il Garante è tenuto a trasmettere tempestivamente all'Autorità giudiziaria competente le notizie di reato ai danni di persone detenute o private della libertà personale di cui abbia avuto conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali.
2. Ove nel corso di una visita o sopralluogo ritenga che la situazione in atto costituisca violazione dell'articolo 3 della Cedu, il Garante informa tempestivamente l'Autorità competente perché provveda senza indugio a interrompere la violazione in atto, dandone contestuale comunicazione all'Autorità giudiziaria e al Ministro di riferimento per gli interventi di pertinenza.



Articolo 12

Tutela degli informatori

1. Il Garante e i componenti dell'Ufficio, nei limiti delle rispettive competenze, hanno il dovere di adoperarsi attivamente affinché nessuna Autorità o funzionario pubblico ordini, applichi, permetta o tolleri una sanzione contro una persona o una organizzazione per aver comunicato al Garante qualsiasi tipo di informazione anche se non veritiera.
2. Il Garante si adopera altresì per evitare che tale individuo od organizzazione subisca pregiudizi di alcun genere.
3. Il Garante emana l'atto organizzativo per la segnalazione di condotte illecite (*whistleblowing*), al fine di tutelare il dipendente pubblico che ne dia segnalazione⁹.

Articolo 13

Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza

1. Il Rpct è nominato dal Presidente tra i funzionari responsabili delle Unità organizzative dell'Ufficio.
2. Il Rpct propone il Ptpct secondo gli obiettivi strategici definiti dal Garante in materia di prevenzione della corruzione, di integrità e di trasparenza.
3. Il Garante, in sede collegiale, adotta il Ptpct e provvede agli ulteriori adempimenti previsti dalle disposizioni della legge 190/2012, come modificata dal DPR 97/2016, e dalle determinazioni dell'Anac, inclusi quelli per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio, con particolare attenzione a chi opera in ambiti ove è alto il rischio di corruzione.
4. Il Rpct, in raccordo con l'Upd di cui all'articolo 15, ha un ruolo strategico di riferimento per tutti i soggetti che concorrono alla predisposizione e all'aggiornamento del Codice e del Codice di Autoregolamentazione¹⁰.
5. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'Amministrazione. In particolare rispetta le prescrizioni contenute nel Ptpct e presta la sua collaborazione al Rpct. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle Amministrazioni, prestando la massima collaborazione nell'elaborare, reperire e trasmettere i dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale. I responsabili delle Unità organizzative assumeranno ogni iniziativa volta a garantire la comunicazione, in modo regolare e completo, delle informazioni, dei dati e degli oggetti di pubblicazione.

9. Articolo 54-bis L. 165/2001, introdotto dalla L. 190/2012 e modificato dalla L. 179/2017.

10. Pna Anac 2019, parte III.



Articolo 14

Responsabilità conseguenti alla violazione degli obblighi del Codice

1. La violazione degli obblighi previsti dal Codice costituisce comportamento contrario ai doveri d'ufficio¹¹.
2. Ferme restando le ipotesi nelle quali la violazione delle disposizioni contenute nel Codice, nonché la violazione dei doveri e degli obblighi previsti dal Ptpct predisposto dal Garante in linea con il Pna dell'Anac, comportino anche responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del personale in servizio se dipendente pubblico, esse sono fonti di responsabilità disciplinare accertata all'esito del relativo procedimento nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni¹².

Articolo 15

Ufficio per i procedimenti disciplinari

1. Il Garante istituisce l'Ufficio per i procedimenti disciplinari (Upd) per l'esercizio delle funzioni previste dall'articolo 55 *bis*, comma 2, del d. lgs. 165/2001. L'Upd è composto da almeno 3 membri che operano a titolo gratuito. I membri debbono assicurare assoluta indipendenza e sono scelti preferibilmente tra coloro che esercitano o abbiano esercitato le funzioni di magistrato nelle giurisdizioni superiori o di professore universitario ordinario nelle facoltà di giurisprudenza, o di avvocati abilitati al patrocinio avanti alle giurisdizioni superiori. Il membro più anziano d'età assume le funzioni di responsabile dell'Ufficio e si avvale della Segreteria generale del Garante.
2. La violazione è valutata in ogni singolo caso dall'Ufficio di cui al comma 1, avuto riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, derivato al prestigio e all'immagine pubblica del Garante. Tipologia, entità e modalità di applicazione delle relative sanzioni sono indicate nel comma 2 dell'articolo 16 del DPR 62/2013.

Articolo 16

Vigilanza sull'osservanza del Codice e del Codice di Autoregolamentazione

1. La vigilanza sull'osservanza del Codice e del Codice di Autoregolamentazione è posta in primo luogo in capo al Collegio, al Direttore e ai responsabili di ciascuna Unità Organizzativa¹³ per l'ambito di propria competenza e in relazione alla natura dell'incarico e ai connessi livelli di responsabilità. Il Direttore e i responsabili delle Unità Organizzative promuovono la conoscenza del Codice e del Codice di Autoregolamentazione, favoriscono la formazione e l'aggiornamento dei collaboratori in materia di integrità e trasparenza, in coerenza con la programmazione di tali misure inserite nel Ptpct.

11. Il dipendente pubblico non ha solo il dovere 'contrattuale' di erogare la propria prestazione lavorativa al datore di lavoro/pubblica Amministrazione, ma ha doveri connessi alle funzioni pubbliche svolte, direttamente (quale titolare della funzione) o indirettamente (quale funzione che contribuisce alla definizione dell'interesse pubblico, nell'esercizio della funzione); doveri esigibili dall'Amministrazione di appartenenza cui il funzionario è tenuto anche nei confronti della società e dei cittadini.

12. Articolo 16, comma 1, DPR 62/2013, art. 54, comma 3, L. 165/2001, inserito nella L. 190/2012.

13. Art. 54, comma 6, L. 165/2001, artt. 13 e 15 DPR 62/2013.



2. La funzione di vigilanza è inoltre attuata con il coinvolgimento dell'Upd, cui spetta il compito di esaminare le segnalazioni di violazione del Codice e del Codice di Autoregolamentazione e attivare il procedimento in contraddittorio con il dipendente, secondo quanto previsto dall'articolo 55-*bis* L. 165/2001.

Articolo 17

Monitoraggio sull'attuazione del Codice e del Codice di Autoregolamentazione

1. La responsabilità del monitoraggio sull'attuazione del Codice e del Codice di Autoregolamentazione è posta in capo al Rpct, in raccordo con l'Upd, che provvede alla raccolta dei casi di condotte illecite accertate e sanzionate dei dipendenti, assicurando le garanzie di cui all'articolo 54-*bis* L. 165/2001 in materia di tutela dell'identità di chi ha segnalato fatti rilevanti a fini disciplinari e di cui terrà conto nella redazione della Relazione annuale del Rpct all'Anac¹⁴.
2. I risultati del monitoraggio sono pubblicati sul sito del Garante e assumono rilievo ai fini dell'aggiornamento del Rpct e dello stesso Codice, in modo da superare le criticità che hanno contribuito a determinare le cattive condotte riscontrate¹⁵.

Roma, 30 marzo 2021

Mauro Palma

14. Articolo 1, comma 14, L. 190/2012.

15. Articolo 1, comma 10, L. 190/2012.



Delibera 20210330_I

Delibera del 30 marzo 2021

Visto il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020 n. 173 che ha introdotto novità sostanziali rispetto alla legge istitutiva del Garante nazionale, di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10;

vista la delibera del 22 gennaio 2021 con la quale veniva costituito un gruppo di lavoro per la revisione del Codice Etico e del Codice di Autoregolamentazione;

valutate le osservazioni pervenute dagli *stakeholder* durante il periodo di pubblicazione della bozza dei Codici nella versione proposta dal gruppo di lavoro;

considerate le linee-guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici;

tenuto conto di quanto condiviso nella riunione del 29 marzo 2021 cui hanno partecipato il Collegio, il Direttore e i componenti del gruppo di lavoro

delibera

di approvare il nuovo testo del Codice di Autoregolamentazione e del Codice Etico nelle versioni allegate alla presente delibera.

Dispone alla Segreteria Generale di procedere alla pubblicazione sul sito istituzionale della presente delibera e dei Codici allegati, assicurando altresì la massima diffusione tra tutto il personale dell'Ufficio e a coloro che a qualunque titolo collaborano con il Garante nazionale.

Mauro Palma



Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021-2023 del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Premessa

Il 30 gennaio 2018 è stato adottato il primo Piano triennale (2018-2020) della prevenzione della corruzione e della trasparenza (d'ora in poi Ptpct) del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Poiché si tratta di una Istituzione ancora in fase di consolidamento, si ritiene opportuno rimandare ancora una volta all'ampia premessa di carattere giuridico normativo riportata nel suddetto Ptpct 2018-2020 <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/95288dda-7474520058d4a3c5bd69d315.pdf>.

Si ritiene altresì non inutile rammentare che il 6 settembre 2018, su proposta del Ministro della Giustizia, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge che introduce nuove misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, poi divenuta norma dello Stato in esito alla approvazione definitiva del testo di legge il 18 dicembre 2018 e promulgato dal Presidente della Repubblica il 10 gennaio 2019. Sulla scia delle Raccomandazioni provenienti dal Gruppo di Stati contro la corruzione, nel contesto del Consiglio d'Europa, (Greco), e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), la normativa prevede trattamenti sanzionatori più gravi e l'estensione, al settore dei reati contro la pubblica Amministrazione, di strumenti come gli "infiltrati" o come le misure premiali in favore di chi, nella qualità di partecipe ai reati, collabori, favorendo le investigazioni. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Uncac), ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009 n. 116, stabilisce che ogni Stato, conformemente ai PRINCIPI fondamentali del proprio sistema giuridico, è tenuto ad applicare «politiche della prevenzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi dello Stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, di integrità, di trasparenza e di responsabilità» (articolo 5)¹⁶.

Riguardo specificatamente al sistema anticorruzione, la Commissione europea, nel corso del 2020, ha presentato il primo rapporto sullo Stato di diritto dell'Unione, analizzando i fattori principali che hanno un forte impatto sullo Stato di diritto, tra cui il quadro normativo e istituzionale anticorruzione (Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, Bruxelles, 30 settembre 2020, in http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anaccdocs/Attività/AttivitàInternazionale/it_rol_country_chapter_it.pdf). In tale *Relazione*, si legge

16. La legge 9 gennaio 2019, n. 3 recante *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*, sul fronte del rafforzamento del contrasto dei reati contro la Pubblica amministrazione prevede una serie di misure finalizzate a inasprire le pene principali e accessorie per i reati di corruzione, rendere più efficaci le indagini preliminari e limitare l'accesso dei condannati ai benefici carcerari. Vengono aumentate le pene accessorie in caso di condanna per reati contro la Pubblica amministrazione. Aumentano le pene per i reati di *corruzione per l'esercizio della funzione* (articolo 318 c.p.) e di *appropriazione indebita* (articolo 646 c.p.). Il *millantato credito* (articolo 346 c.p.) viene abrogato come fattispecie autonoma di reato, e la relativa condotta viene inserita all'interno del delitto di *traffico di influenze illecite* (articolo 346-bis). È introdotta, in presenza di specifiche condizioni, una causa di non punibilità per chi collabora con la giustizia. I reati di *corruzione tra privati* (articolo 2635 c.c.) e *istigazione alla corruzione tra privati* (articolo 2635-bis) diventano perseguibili d'ufficio. Aumenta la durata delle *sanzioni interdittive* a carico di società ed enti responsabili in base al decreto legislativo 231/2001 per reati contro la Pubblica amministrazione. È facilitata la possibilità di perseguire i cittadini italiani o stranieri che commettono alcuni reati contro la Pubblica amministrazione all'estero.



che: «Nel 2019 l'Italia ha continuato a rafforzare il quadro istituzionale e legislativo per la lotta alla corruzione. Facendo seguito a precedenti iniziative, la legge anticorruzione adottata nel gennaio 2019 ha ulteriormente inasprito le sanzioni per i reati di corruzione e sospeso i termini di prescrizione dopo la sentenza di primo grado. È stata inoltre estesa ai reati di corruzione l'applicabilità degli strumenti di indagine per la lotta contro la criminalità organizzata. L'Autorità nazionale anticorruzione ha potenziato la sua sfera di intervento a favore di una cultura di prevenzione della corruzione, mantenendo parallelamente la sua funzione di vigilanza e regolamentazione dei contratti pubblici. È stato adottato un quadro per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità. L'Italia non ha ancora adottato una legge generale che disciplini l'attività di lobbying e le norme sul conflitto di interessi sono frammentate. La capacità di accertare, indagare e perseguire i reati di corruzione è molto efficace e beneficia delle competenze acquisite dalle autorità di contrasto nella lotta contro la criminalità organizzata. L'efficacia delle misure repressive è tuttavia ostacolata dall'eccessiva durata dei procedimenti penali. Il Parlamento sta discutendo una riforma globale intesa a razionalizzare la procedura penale»¹⁷.

Il contesto di riferimento del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

L'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Garante nazionale) e gli ha attribuito il compito di vigilare affinché la custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme nazionali e alle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia. La norma è stata poi modificata dalla legge 28 dicembre 2015 n. 208, dalla legge 27 dicembre 2017 n. 205, nonché dal decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito in legge 1 dicembre 2018 n. 132 e infine dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito con modificazioni in legge 18 dicembre 2020 n. 173.

Il Garante nazionale è costituito in Collegio, composto dal Presidente e due membri, scelti tra persone non dipendenti delle pubbliche amministrazioni; essi sono nominati, previa delibera del Consiglio dei Ministri, sentite le competenti Commissioni parlamentari, con decreto del Presidente della Repubblica. Con decreto del Presidente della Repubblica del 1 febbraio 2016 è stato nominato il Presidente del Garante nazionale,

17. Emblematico il caso della Polonia: il Gruppo di Stati contro la corruzione (Greco) del Consiglio d'Europa il 28 gennaio 2019 ha statuito che una delle «massime priorità» per tale Stato è istituire un sistema per la nomina, la promozione e la revoca di tutti i dirigenti di alto livello nella polizia e nelle guardie di frontiera, basato su criteri obiettivi e meritocratici, nonché su procedure trasparenti. Un rapporto pubblicato appunto il 28 gennaio 2019, basato su una visita sul posto in Polonia effettuata nel 2018, osserva che «la polizia è stata diretta da tre diversi Comandanti in capo in soli due anni e (...) che i cambiamenti nelle posizioni apicali della polizia sono stati particolarmente controversi». Gli esperti ritengono che l'inadeguatezza delle remunerazioni contribuisca ad «aumentare le difficoltà» per la polizia e la guardia di frontiera ad attirare e mantenere «personale qualificato e motivato». Ciò può inoltre causare «vulnerabilità di fronte alla corruzione» e spingere i funzionari a cercare altre fonti di reddito attraverso «lavori secondari che possono generare ulteriori rischi», tra cui incompatibilità e relazioni problematiche con terze parti. Gli estensori del rapporto osservano un «persistente fenomeno di influenze politiche sulle attività di polizia» in Polonia e l'impatto negativo che ciò potrebbe esercitare. Gli esperti del Greco hanno sentito da parte di diversi interlocutori preoccupazioni relative a una tendenza simile nella funzione pubblica polacca a seguito di recenti emendamenti alla Legge sulla funzione pubblica, adottata a gennaio 2016, dopo un processo accelerato e consultazioni inadeguate. Di conseguenza, tutti i funzionari di alto livello ora non rientrano nel campo di applicazione della legge e vengono pertanto nominati e revocati in modo discrezionale.



professor Mauro Palma, e un componente del Collegio, l'avvocata Emilia Rossi; il 3 marzo 2016 è stato nominato l'altro membro del Collegio, la dottoressa Daniela de Robert. Il già citato decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito con modificazioni in legge 18 dicembre 2020 n. 173, ha mutato il *nomen* dell'Autorità, sopprimendo le parole 'detenute o', al fine di dare rilevanza anche formale ai molteplici campi di estensione del mandato del Garante nazionale, non solo limitato a quello della privazione penale della libertà. Inoltre, viene prorogata di due anni la scadenza del mandato dell'attuale Garante nazionale e viene data la possibilità di delegare per l'esercizio di alcune delle proprie funzioni i Garanti territoriali.

Il Garante nazionale è un Organo indipendente ed è stato indicato dalle Autorità italiane come Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti (Npm), ai sensi dell'articolo 3 e seguenti del protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura (Opcat) adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002 e ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195. A seguito del deposito dello strumento di ratifica in data 3 aprile 2013, il Protocollo è entrato in vigore per l'Italia il 3 maggio 2013. Il Trattato, istituendo il Sottocomitato (Spt) delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (insediatosi il 22 giugno 2006) con compiti di ispezione e monitoraggio a livello globale, ha impegnato tutti gli Stati aderenti a dotarsi di un Meccanismo nazionale di prevenzione con poteri di visita di tutti i luoghi di privazione della libertà. Allo scopo di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, il Protocollo prevede l'istituzione di un sistema di visite regolari svolte da Organismi indipendenti nazionali e internazionali nei luoghi in cui le persone sono private della libertà. Per l'Italia è stato appunto individuato quale Meccanismo nazionale il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. In tale veste, con i poteri e le garanzie conferite ai sensi degli articoli 4, 17-23 del Protocollo, il Garante nazionale ha accesso a tutti i luoghi in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, ai colloqui riservati con le persone e alla documentazione necessaria per le sue funzioni.

Nel 2014 il Garante nazionale veniva anche individuato dal Ministero dell'Interno e dal Dipartimento delle politiche europee quale Organo di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati, ai sensi dell'articolo 8 comma 6 della Direttiva dell'Unione europea 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Tale designazione nel 2015 veniva riconosciuta dalla Commissione europea e il Garante nazionale a pieno titolo ha potuto avviare il sistema di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati.

Inoltre, vista la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009 n. 18, tenuto conto della risposta dell'Italia in relazione alla lista di domande del Comitato per i diritti delle persone con disabilità di cui all'articolo 15 *Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment* punto 33 che recita «*The matter is under consideration by the National Guarantor of the Rights of detainees and persons deprived of personal freedom who has been identified as the national preventative mechanism*»; viste le *Concluding observations on the initial report of Italy (Adopted by the Committee at its 16th Session (15 August-2 September 2016))* di cui al punto 42 *The Committee recommends that the national preventative mechanism immediately visit and report on the situation in psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities, especially those with intellectual and/or psychosocial disabilities*», il Garante nazionale esercita il proprio mandato anche in strutture private della libertà in ambito socio sanitario e assistenziale. In questo contesto si inseriscono la mappatura delle strutture residenziali per persone con disabilità del territorio nazionale, l'attività del monitoraggio volta a verificare le condizioni di vita e di assistenza all'interno e a prevenire forme improprie di contrazione della libertà, possibili abusi o trattamenti contrari alla dignità della persona e al senso di umanità. Parallelamente, si colloca il monitoraggio delle residenze per persone anziane non autosufficienti: luoghi in cui il processo di istituzionalizzazione può divenire, successivamente a un ingresso volontario nella struttura stessa, una segregazione *de facto*.



La legge 1 dicembre 2018 n. 132 ha modificato l'articolo 7 comma 5 lettera e) del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 che prevede che il Garante nazionale «verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2019».

La diffusione della pandemia ha reso chiaro che il mandato del Garante nazionale, in qualità di Meccanismo Nazionale di Prevenzione ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo Opcat, è esteso anche ai luoghi formali di quarantena e a tutti quegli altri luoghi dai quali non ci si può allontanare per ragioni simili in quanto contesti *de facto* privativi della libertà. In tal senso si veda il parere 25 marzo 2020 del Spt rivolto agli Stati membri e ai Meccanismi nazionali di Prevenzione relativo alla pandemia di Coronavirus nonché il precedente parere, sempre del medesimo Sottocomitato Onu, reso al Meccanismo nazionale di prevenzione del Regno Unito e dell'Irlanda del nord riguardo la quarantena obbligatoria per Coronavirus, approvato nella sua quarantesima sessione (10-14 febbraio 2020).

A fronte delle dimensioni contenute in termini di personale, al Garante nazionale è stata attribuita una competenza molto ampia. Nello specifico, il Garante nazionale ha una funzione di tipo preventivo-cooperativo inter-istituzionale. In sintesi, il suo compito principale è quello di monitorare, visitandoli, i luoghi di privazione della libertà; oltre al carcere, le comunità chiuse, i luoghi di polizia, i centri per gli immigrati, le Residenze per misure di sicurezza psichiatriche (Rems), istituite dopo la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari. Scopo delle visite è individuare eventuali criticità e, in un rapporto di collaborazione con le Autorità responsabili, trovare modalità per risolverle. Al Garante nazionale spetta inoltre per legge, in cooperazione con la Magistratura di sorveglianza, la trattazione dei reclami ex articolo 35 dell'Ordinamento penitenziario. Come specificato più avanti, la recentissima legge 18 dicembre 2020 n. 173 prevede che anche lo straniero trattenuto possa rivolgere istanze e reclami al Garante nazionale.

Dopo ogni visita, il Garante nazionale redige un Rapporto contenente osservazioni ed eventuali Raccomandazioni e lo inoltra alle Autorità competenti. Ogni Rapporto, normalmente un mese dopo essere stato recapitato, viene pubblicato sul sito web del Garante nazionale, unitamente alle eventuali risposte e osservazioni fatte pervenire da parte delle rispettive Autorità competenti. La pubblicazione dei Rapporti si può senz'altro configurare, per il contesto che qui interessa, come una fondamentale misura di prevenzione e trasparenza.

Ogni anno il Garante nazionale invia ed espone una Relazione al Parlamento sul lavoro svolto e sulle prospettive future negli ambiti di sua competenza. La Relazione, che rappresenta la *performance* dell'Autorità garante, è anch'essa pubblicata sul sito istituzionale. Contestualmente, il Garante nazionale riferisce periodicamente ai rispettivi Organi internazionali di controllo circa la propria attività svolta in adempimento di Convenzioni internazionali in ambito globale o europeo.

La legge 27 dicembre 2017 n. 205 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) ha modificato, con l'articolo 1, comma 476, l'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, prevedendo che l'Ufficio del Garante nazionale sia composto da un numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 del Ministero della Giustizia e, in posizione di comando, non più di 2 unità del Ministero dell'interno e non più di 3 unità degli Enti del Servizio sanitario nazionale e incrementando lo stanziamento di bilancio destinato al funzionamento del Garante nazionale. Tale modifica accoglie una specifica richiesta del Garante nazionale circa la necessaria multidisciplinarietà del personale, tenuto conto delle molteplici e complesse competenze assegnate a tale Autorità garante.

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 193 del 19 agosto 2019 è stato pubblicato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019 n. 89 che ha, tra l'altro, stabilito i diversi inquadramenti del personale e le modalità del-



la selezione delle unità mancanti, inserendo *ex novo* un'unità dirigenziale di seconda fascia, quale Direttore dell'Ufficio e con incarico di funzionario delegato alla gestione del fondo per le spese di funzionamento del Garante. La relativa procedura di interpello si è conclusa a aprile 2020 e il Direttore si è insediato l'8 giugno 2020. Attualmente, l'Ufficio è composto, oltre che dal Dirigente da 20 unità del Ministero della Giustizia, 2 del Ministero dell'interno, 2 degli Enti del Servizio sanitario nazionale.

L'Ufficio del Garante nazionale è operativo dal 25 marzo 2016 e nel corso del 2020 ha terminato il reclutamento di tutte le unità di personale. Alla data del 31 dicembre 2020 la situazione del personale è la seguente:

Personale per Aree funzionali e Ruoli di Polizia

Aree/Ruoli	Donne	Uomini	Totale
Dirigente II fascia		1	1
Comparto funzioni centrali, Area 2	3	4	7
Comparto funzioni centrali, Area 3	6	1	7
Polizia di Stato, Commissario		1	1
Comparto Funzioni Centrali, Ministero Interno, Area 2	1		1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		6	6
Enti del Servizio sanitario nazionale, Collaboratore amministrativo – Cat. D	1		1
Enti del Servizio sanitario nazionale, Assistente amministrativo – Cat. C	1		1
Totale	12	13	25

Personale per Aree/Ruoli e qualifiche

Area/Profilo - Ruolo/Qualifica	Donne	Uomini	Totale
Dirigente II Fascia		1	1
Comparto funzioni centrali, Area 3	6	1	7
Direttore	1		1
Funzionario amministrativo	1		1
Funzionario contabile	1		1
Funzionario della professionalità di servizio sociale	1		1
Funzionario giuridico pedagogico	1	1	2
Funzionario linguistico	1		1
Comparto funzioni centrali, Area 2	3	4	7
Assistente giudiziario	2	2	4
Assistente amministrativo		2	2
Assistente informatico	1		1



Ministero dell'Interno - Polizia di Stato	1	1	2
Commissario		1	1
Comparto Funzioni Centrali Area 2	1		1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		6	6
Agente scelto		3	3
Assistente capo coordinatore		1	1
Agente		2	2
Enti del Servizio sanitario nazionale	2		2
Collaboratore amministrativo – Cat. D	1		
Assistente amministrativo – Cat. C	1		
Totale	12	13	25

L'articolo 2 del Dpcm n. 89/2019 e il Codice di autoregolamentazione adottato prevedono che il Garante possa avvalersi dell'opera di consulenti ed esperti in possesso di adeguate e comprovate capacità professionali, nominati con propria determinazione, anche stipulando apposite convenzioni con altre Amministrazioni dello Stato.

Al fine di dar conto di una procedura di selezione dei consulenti più trasparente, il Garante nazionale, con delibera del 5 novembre 2018, ha pubblicato sul proprio sito l'avviso di richiesta di candidature per la funzione di esperto.

Gli esperti vengono impiegati per il conferimento di incarichi di consulenza o per le attività di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà in ciascuna delle aree indicate di seguito:

- area psichiatrica o di assistenza alla disabilità
- area della tutela della salute in carcere
- area del trattenimento di migranti irregolari e di espletamento delle procedure di rimpatrio
- area della custodia di polizia
- area della privazione della libertà in ambito penale per adulti o minori.

I 58 esperti, ad oggi selezionati, sono inseriti in cinque elenchi – uno per area – pubblicati sul sito del Garante.

In relazione al mandato di monitoraggio dei rimpatri forzati, il Garante nazionale è stato beneficiario di un finanziamento a valere sul Fondo nazionale asilo migrazione integrazione (Fami) 2014/2020 del Ministero dell'Interno attraverso il progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati". Per le funzioni di cui al progetto Fami sopracitato, il Garante nazionale si è avvalso di un pool di esperti selezionati tramite procedure di evidenza pubblica. Il progetto si è positivamente concluso il 28 febbraio 2020 con spese certificate pari a: euro 757.742,23. A seguito della chiusura del progetto, i contratti con i professionisti esterni in qualità di consulenti/esperti si sono conclusi.

Il Garante nazionale, il 27 febbraio 2020 ha presentato una nuova domanda di finanziamento a valere sul Fami 2014/2020 con un progetto dal titolo: "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati"; l'Autorità responsabile del progetto Fami del Ministero dell'Interno ha comunicato l'ammissione al finanziamento del progetto in data 17 settembre 2020 per un importo complessivo pari a euro 943.350,00. La dichiarazione di inizio attività del progetto è stata comunicata all'Autorità responsabile del Fondo il 7



ottobre 2020. Al 31 dicembre 2020 non risultano ancora effettuate gare, appalti o procedure di selezione nell'ambito di detto progetto.

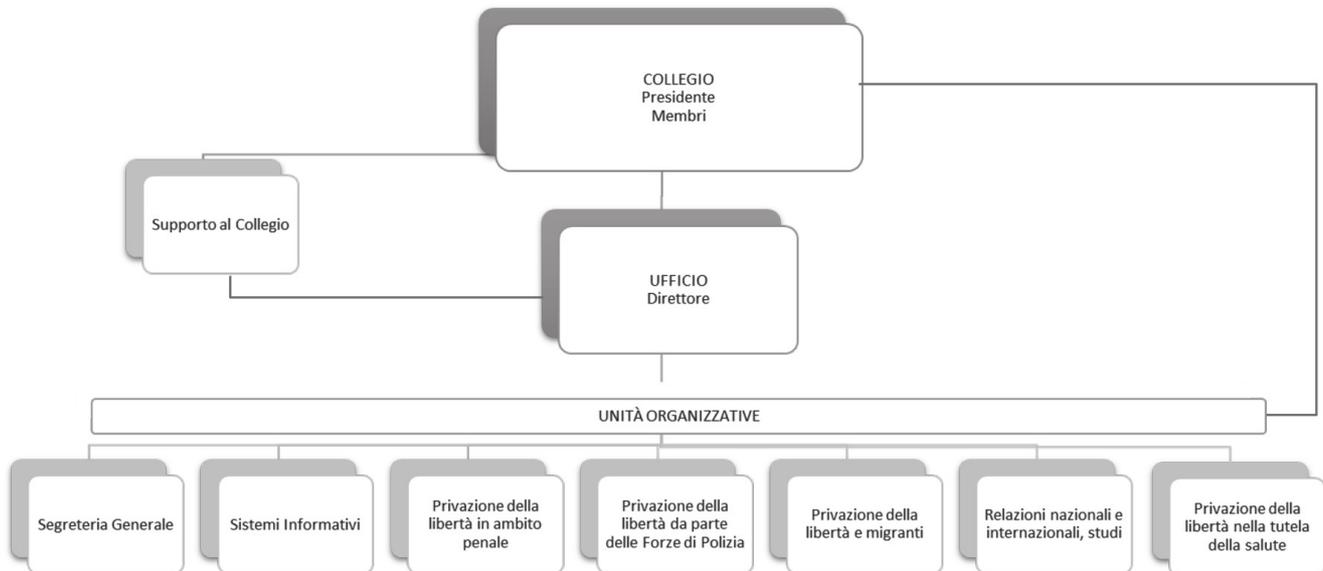
Nel corso del 2020, valutata l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'Ufficio per accertata carenza numerica e/o della professionalità richiesta, il Garante ha deliberato di procedere alla selezione di tre unità per il conferimento, rispettivamente, dell'incarico di avvocato esperto nell'ambito del diritto dell'immigrazione e dell'asilo, dell'incarico di giornalista pubblicista esperto in comunicazione pubblica, dell'incarico di professionista esperto in gestione e rendicontazione dei Fondi europei.

Sono stati quindi pubblicati tre avvisi sul sito del Garante relativi alle procedure comparative per individuare le suddette risorse di personale, all'esito delle quali sono stati stipulati tre contratti di collaborazione occasionale, della durata di sei mesi, per un compenso massimo lordo di euro cinquemila ciascuno.

L'Ufficio del Garante nazionale ha sede in Roma nei locali messi a disposizione dal Ministero della Giustizia, in via di San Francesco di Sales n. 34. Il Ministero della Giustizia destina all'Ufficio del Garante nazionale gli arredi e i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, incluso un sito *Internet*, necessari al suo funzionamento, assicurandone la piena manutenzione (articolo 5 comma 2 Dpcm 19 aprile 2019 n. 89). Mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, il Ministero della Giustizia provvede altresì alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale. Le risorse finanziarie del Garante nazionale sono assegnate dalla legge finanziaria nazionale e affluiscono in un apposito capitolo di bilancio utilizzato in piena autonomia e indipendenza dal Garante. Le funzioni di cassa sono tuttora esercitate da personale del Ministero della Giustizia che esegue le operazioni contabili secondo le direttive impartite dal Garante, fino al completamento della procedura che porterà il Direttore dell'Ufficio alla piena assunzione dell'incarico di Funzionario delegato. Il controllo sulla regolarità amministrativo-contabile delle spese sostenute dal Garante è effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze, amministrazione preposta alla verifica della legittimità della spesa pubblica. Nei limiti delle risorse assegnate, il Presidente del Garante nazionale, con proprie determinazioni, autorizza la spesa per missioni, acquisto di beni e fornitura di servizi.

Sotto tale aspetto occorre dare conto di quanto previsto dal recentissimo decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con modifiche, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173, che prevede che nell'ambito delle funzioni attribuite dall'articolo 4 del regolamento di cui al Dpcm 10 aprile 2019 n. 89, e con le modalità ivi previste, il Garante nazionale adotta i piani annuali di spesa, in coerenza e nei limiti dell'autorizzazione di spesa prevista, modulando le voci di spesa in base a criteri oggettivi e funzionali alle necessità dell'Ufficio. Tale modifica, prevista a invarianza finanziaria, si è resa necessaria dopo i primi anni di esperienza dall'istituzione dell'Ente, al fine di poter sopperire alle reali necessità dell'Ufficio anche attraverso una meglio strutturata imputazione e programmazione delle spese.

L'Ufficio è articolato in 7 Unità organizzative; alle dirette dipendenze del Collegio è istituita l'Unità organizzativa "Supporto al Collegio". Di seguito il grafico della *line*:



Gli stakeholder del Garante nazionale

Prima di entrare nel dettaglio delle singole Unità organizzative si anticipano, nel complesso, quali sono gli interlocutori del Garante nazionale. Sono da ricordare, *in primis*, le persone private della libertà o la cui libertà personale subisce forte limitazioni nei vari ambiti di competenza (solo la popolazione adulta detenuta ammonta attualmente a circa 53.000 individui) nonché le Amministrazioni e gli attori, istituzionali e non, il cui operato è soggetto al monitoraggio dello stesso Garante e con i quali il Garante entra in dialogo in una forma cooperativa:

- l'Amministrazione penitenziaria (Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria e Dipartimento per la giustizia minorile o di comunità) con i suoi 190 Istituti penitenziari per adulti, 17 per minori, oltre alle strutture di comunità chiuse, alle diverse articolazioni e ai suoi più di 40.000 dipendenti;
- il personale, sia delle Forze di Polizia che dipendente degli Enti gestori (con il coordinamento delle Prefetture e del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno), che opera nei Centri per migranti (4 *hotspot* e 7 Centri per il rimpatrio-Cpr); il personale che opera come scorta nelle operazioni di rimpatrio forzato, sotto la responsabilità del Dipartimento;
- il personale che opera nelle strutture di detenzione per persone con patologie psichiche, sotto la responsabilità del Ministero della Salute (Rems);
- il personale che opera nelle molte e diffuse residenze per persone anziane o con disabilità.

Tra gli altri interlocutori, istituzionali e non, del Garante nazionale ci sono le più alte Autorità dello Stato sia parlamentari che governative, la Magistratura, le Organizzazioni internazionali, la stampa, le Organizzazioni non governative, la società civile. L'attività del Garante, nonostante la sua recente istituzione, è conosciuta dai cittadini, anche in ragione della maggiore visibilità raggiunta sugli organi di stampa e dell'intensificarsi delle relazioni istituzionali e grazie alla formazione svolta al personale delle Forze di Polizia, al personale indicato dalla Scuola Superiore della Magistratura, e in occasione di numerosi interventi in corsi universitari.

Fondamentale la collaborazione avviata con il Garante della *privacy* al fine di prevedere una fattiva collaborazione che vede nel prossimo futuro uno scambio di *know how* circa la tutela dei diritti delle persone private della libertà, che possono essere inquadrati, nella maggior parte delle volte, nell'alveo della "*privacy degli*



ultimi”. A tal proposito, il Garante nazionale, per il tramite del Responsabile del trattamento, ha previsto una sessione di formazione nell’ottobre 2020 funzionale all’individuazione di alcuni diritti concernenti la tutela della *privacy* in persone private della libertà. L’auspicio del Garante nazionale consiste nell’organizzare quanto prima degli incontri con il Garante della *Privacy* per la stipula di un Protocollo tra i due Garanti al fine di far emergere, quindi, tutelare con strumenti più puntuali, detti diritti troppo spesso negati per mancanza di equità.

Altrettanto importante la collaborazione avviata con il Garante nazionale dell’Infanzia e dell’Adolescenza, anche attraverso la partecipazione attiva al Tavolo permanente previsto dall’articolo 8 della “Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti”.

Inoltre in occasione della elaborazione delle linee-guida sulla detenzione amministrativa da parte del Tavolo permanente avviato presso il Garante, la bozza del testo è stata partecipata con la società civile organizzata che ha formulato contributi e pareri che sono stati valutati nella stesura del testo definitivo pubblicato a marzo 2019.

Per quanto riguarda le iniziative organizzate dal Garante nazionale, quali convegni, *workshop*, seminari, conferenze stampa, si registra notevole partecipazione e interesse da parte del pubblico e degli addetti ai lavori. Altrettanto notevole è la diffusione di pubblicazioni e altro materiale prodotto dal Garante nazionale, che avviene sia in formato cartaceo (distribuzione nel corso di eventi come la presentazione della Relazione annuale in Parlamento, convegni, incontri bilaterali) sia sul web.

Nel dicembre 2020, in occasione della giornata mondiale sulla prevenzione della corruzione, il Garante nazionale ha partecipato a una ‘maratona’ culturale che ha visto il contributo di diverse Autorità istituzionali tra cui lo stesso Presidente dell’Anac. Il Garante nazionale si è fatto co-promotore con la Fondazione De Sanctis di un susseguirsi di voci istituzionali rivolta in particolare al pubblico dei siti e dei social e quindi dei giovani, per evidenziare come esista uno stretto legame tra la funzione preventiva del Garante e il rifiuto di quella cultura di cui la corruzione si nutre. Proprio nel presentare l’iniziativa, il Garante ha sottolineato «La tutela dei diritti delle persone private della libertà è un compito innanzitutto preventivo: occorre prevenire qualsiasi diminuzione dei diritti delle persone, in particolare di quelle più vulnerabili. In questa prospettiva la prima prevenzione riguarda la lotta a ogni forma di corruzione: quella che porta le persone socialmente fragili a divenire vittima di chi falsamente si presenta come possibile risolutore di problemi, quella che porta alle discriminazioni anche in quei luoghi dove l’uguaglianza dovrebbe essere elemento costitutivo, quella che porta a defraudare le risorse delle istituzioni riducendo la loro capacità di rispondere ai bisogni della collettività, a totale vantaggio di quelle realtà criminali che nella corruzione trovano il proprio terreno di espansione. Per questo è doveroso sottolineare l’impegno che questa giornata contro la corruzione visivamente esprime».

Esiste anche una sezione sul sito istituzionale che contiene i testi dei pareri o altri documenti inviati dal Garante al Parlamento in occasione di specifica richiesta per decreti legislativi o di audizioni su provvedimenti in corso d’esame nelle competenti Commissioni. La Sezione contiene anche i pareri inviati alla magistratura su questioni problematiche in corso, che abbiano profili d’interesse per il potere giudiziario. Inoltre vengono diramati con regolarità comunicati stampa, inviti a iniziative e altri documenti. Tali azioni sono orientate anche a una maggiore diffusione della conoscenza dell’Istituzione al fine di far crescere la consapevolezza del ruolo fondamentale che la tutela dei diritti della persona ha nella costruzione di una società di effettiva convivenza oltre che di solido tessuto democratico. In tale contesto giova ricordare un’importante iniziativa assunta in occasione delle fasi più critiche dell’emergenza epidemiologica legata alla diffusione del Covid 19, ovvero la diramazione di un bollettino quotidiano contenente preziose informazioni sullo stato dell’arte delle iniziative assunte nei vari contesti di competenza per far fronte alle problematiche collegate alla situazione



sanitaria. Si è potuto riscontrare da parte dei vari *stakeholders* un grande interesse e apprezzamento per la trasparenza dell'informazione fornita.

Il Garante ha avviato un confronto con la Rai in vista di un Tavolo comune nell'ambito delle attività della Direzione generale "Rai per il sociale".

A ottobre del 2020, il Garante nazionale è stato ammesso dalla Corte europea dei diritti umani come terzo interveniente ai sensi dell'articolo 44 del Regolamento della Corte medesima, rispetto a due procedimenti in corso contro l'Italia, presentando, nel mese di novembre osservazioni scritte come *amicus curiae*.

Come previsto dal cronoprogramma, lo scorso anno per la prima volta è stata fatta una consultazione 'aperta' agli *stakeholder* tramite pubblicazione della bozza del Ptpct sul sito istituzionale. L'avviso è stato corredato da apposito modulo per esprimere eventuali osservazioni e proposte di correzione o integrazione, che sono state considerate e valutate prima della stesura del testo finale di aggiornamento del presente Ptpct. Anche per questo Ptpct si prevede di ripetere l'iniziativa.

Direttore

Il nuovo Direttore è un Dirigente di seconda fascia del Ministero della Giustizia che, come già detto, ha preso possesso l'8 giugno 2020, a ridosso della pausa estiva e in piena emergenza sanitaria.

Si è pertanto subito dovuto occupare di perfezionare e aggiornare il protocollo anti-Covid in linea con i diversi Dpcm che si sono succeduti nel tempo; adeguare la fornitura dei presidi sanitari per l'Ufficio; predisporre modalità facilitate di accesso ai tamponi specie in occasione di visite di monitoraggio del Collegio e del personale dell'Ufficio; portare a compimento una serie di attività relative ai rapporti con il medico competente, il cui apporto è stato esternalizzato mediante la stipula di un contratto di collaborazione professionale con affidamento diretto¹⁸, e a consolidare le procedure previste dalla normativa in materia di prevenzione e protezione sui luoghi di lavoro. Parallelamente, e nel contesto della gestione del personale, ha seguito i processi di lavoro legati alla implementazione del lavoro agile come raccomandato dal Ministero della Funzione pubblica. A tal proposito, ha avviato le procedure per rendere accessibile la Protocollazione dei documenti da remoto al personale in tale modalità di lavoro attraverso la cosiddetta Carta Multiservizi, in collaborazione con Dgsia.

Il Direttore ha poi provveduto a far pubblicare i dati che lo riguardano nella sezione Trasparenza del sito del Garante nazionale (dati su reddito, *curriculum vitae*, obbligo di autocertificazione per i dirigenti all'atto del conferimento dell'incarico circa l'insussistenza di cause di inconfiribilità e di incompatibilità previste nel decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39), impegnandosi a comunicare tempestivamente eventuali variazioni intervenute.

18. Cfr. comma 130 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) che ha modificato l'articolo 1, comma 450 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 innalzando la soglia per non incorrere nell'obbligo di ricorrere al Mepa, da 1.000 euro a 5.000 euro; per l'articolo 36, comma 2, lettera a, decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e seguenti modifiche, è consentito l'affidamento diretto, da parte del Responsabile del Procedimento, per importi inferiori a € 40.000.



Si è intrapresa una costante collaborazione con il personale dell'Area contabile e con la Direttrice (che riveste attualmente il ruolo di Funzionario delegato agli acquisti) della Casa circondariale di Roma Regina Coeli (con incontri di lavoro a cadenza settimanale) per velocizzare e migliorare l'acquisto e la fornitura dei beni necessari all'Ufficio. In tale ambito e a tale scopo si sono ottenute le credenziali di accesso al sistema informatico per gli acquisti della P.A. denominato Mepa.

Si stanno inoltre perfezionando tutte le procedure formali e sostanziali per acquisire l'autonomia contabile dell'Ufficio con l'assunzione da parte del Direttore del ruolo di Funzionario delegato agli acquisti. Si prevede che il perseguimento di questo obiettivo avverrà entro il 30 giugno 2021.

Si è conclusa positivamente l'interlocuzione con l'Organismo Indipendente di Valutazione del Ministero della Giustizia per l'inserimento dell'Ufficio nel sistema informativo di valutazione della *performance* organizzativa ed individuale già a partire dall'anno 2020.

Nel corso del 2021 si prevede di procedere alla nomina dei componenti dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari (Upd), previsto all'articolo 15 del Codice etico del Garante nazionale, riprendendo un'attività interrotta a causa dell'emergenza epidemiologica.

Sotto altro profilo, occorre dare conto che all'inizio del 2021 dovrà essere oggetto di valutazione la nomina del Componente del nucleo di Supporto al Rpkt per sostituire il funzionario che nel corso dell'anno 2020 è cessato dall'incarico. Nella contingenza di tale situazione, la soluzione organizzativa adottata a supporto del Rpkt è stata - e nelle more continuerà ad essere - quella del coinvolgimento trasversale dei Responsabili delle varie Unità organizzative, attraverso un'interlocuzione diretta.

Prima di passare alla descrizione delle singole Unità organizzative, si anticipa che è imminente la soppressione della U.O. Sistemi informativi e la inclusione delle risorse di personale a essa assegnate alla U.O. Segreteria generale. Questa, oltre ad assumere le funzioni di contabilità conseguenti alla fase di transizione per l'assunzione del ruolo di Funzionario delegato del Direttore dell'Ufficio, svolgerà anche i compiti della sopprimenda Unità organizzativa. Tra questi, occorre anche prevedere la ricognizione e il consolidamento degli attuali Sistemi informativi in uso all'Ufficio, anche alla luce della necessità di creare un *database* per i reclami e le segnalazioni relativi alle persone in detenzione amministrativa, a seguito della recentissima legge 18 dicembre 2020 n. 173 che ha introdotto tale possibilità. Si prevede altresì di elaborare una soluzione informatica per la geo-localizzazione delle strutture di privazione della libertà personale sul territorio nazionale negli ambiti penale, amministrativo e di polizia.

Unità organizzativa I. Segreteria generale

Essa costituisce la segreteria dell'Ufficio, si occupa di protocollazione, di distribuzione dei fascicoli alle U.O., di archiviazione. Tiene lo scadenario delle relazioni sulle visite di monitoraggio effettuate e della ricezione delle risposte. Cura la gestione amministrativa del personale e la logistica dell'Ufficio. Gestisce le missioni e cura gli adempimenti relativi al capitolo 1753 'Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale' del Bilancio del Ministero della Giustizia, tenendo presente che tutti gli acquisti di beni e servizi vengono fatti, allo stato, tramite gli uffici del Ministero della Giustizia.



Attività	Struttura	Stakeholder
Gestione delle missioni	Segreteria generale	Membri del Collegio, Direttore e personale delle Unità organizzative
Approvvigionamento di beni	Segreteria generale	Collegio, Direttore e Unità organizzative, fornitori
Amministrazione del protocollo	Segreteria generale	Mittenti, Membri del Collegio, Direttore e personale delle Unità organizzative destinatario ultimo delle note
Gestione delle presenze del personale	Segreteria generale	Personale delle Unità organizzative

Unità organizzativa 2. Sistemi informativi

L'Unità Sistemi informativi si occupa delle funzioni informatiche dell'Ufficio. In particolare, oltre a fornire assistenza tecnica ai membri del Collegio, al Direttore dell'Ufficio e al personale dell'Ufficio, cura l'acquisizione e l'organizzazione dei dati che pervengono all'Ufficio dalle varie Amministrazioni nonché gestisce i profili per quanto riguarda il protocollo "Calliope". Tali dati vengono elaborati e analizzati per la produzione di rapporti tematici periodici o specifici. A tale fine, l'Unità si occupa della gestione informatizzata dei flussi informativi interni e realizza e gestisce gli archivi relativi. Parte di questa attività viene assolta mediante un portale *intranet* realizzato "in economia" dal personale assegnato all'Unità Sistemi informativi. L'Unità pubblica, unitamente al personale delle singole Unità organizzative per la parte di competenza, i contenuti sul sito *internet* istituzionale ed effettua modifiche minime sul *layout* del sito, cioè la disposizione degli elementi in ogni pagina del sito. Di recente, l'Unità ha dotato la Segreteria di un applicativo denominato "gestione presenze", utilizzato da parte di tutto il personale del Garante nazionale, al fine di monitorare e gestire le presenze/assenze del personale stesso da parte del Collegio e del Direttore dell'Ufficio, nonché da parte degli stessi Capi Unità. Infine, l'Unità si occupa anche della gestione del centralino e dei locali server. L'amministrazione informatica del sito è affidata alla Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia.

Attività	Struttura	Stakeholder
Assistenza tecnica	Unità organizzativa Sistemi informativi	Membri del Collegio, Direttore dell'Ufficio e personale dell'Ufficio
Acquisizione e organizzazione delle informazioni	Unità organizzativa Sistemi informativi	Collegio, Direttore dell'Ufficio e Unità organizzative
Rapporti tematici periodici o specifici	Unità organizzativa Sistemi informativi	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante nazionale
Realizzazione e gestione del portale <i>intranet</i>	Unità organizzativa Sistemi informativi	Collegio, Direttore dell'Ufficio e Unità organizzative
Pubblicazione di contenuti sul sito <i>internet</i> istituzionale	Unità organizzativa Sistemi informativi	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante



Unità organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale

Si occupa del monitoraggio delle strutture del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, curando i rapporti con le relative Amministrazioni, visionando atti, richieste di documentazione, anche attraverso i contatti con la Magistratura di sorveglianza. Gestisce i rapporti con le Procure della Repubblica relativamente ai procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone detenute negli Istituti penitenziari. Cura la preparazione di modelli di *checklist* per la visita delle varie tipologie di strutture di privazione della libertà personale. Coordina il monitoraggio delle segnalazioni riguardanti luoghi di privazione della libertà in ambito penale. Si occupa, altresì, della stesura di protocolli di intesa con le Amministrazioni e servizi interessati per avviare attività di formazione/studi/ricerche in ambito penitenziario.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Istituti penitenziari per adulti	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Aziende sanitarie, Organismi della società civile, Garanti regionali e locali, Enti regionali e locali
Monitoraggio Reparti ospedalieri protetti	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Salute, Ministero della Giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Istituti penitenziari minorili	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Organismi della società civile, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Centri prima accoglienza	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Organismi della società civile, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Comunità per minorenni	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Organismi della società civile, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Comunità terapeutico - riabilitative	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Aziende sanitarie, Servizio per le tossicodipendenze, Organismi della società civile, Garanti regionali e locali, Enti regionali e locali
Gestisce i Rapporti con le Procure della Repubblica per casi di decessi e maltrattamenti	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Procure della Repubblica, Ministero della Giustizia, Garanti regionali e locali
Stipula protocolli con Amministrazioni e servizi interessati, Tribunale di sorveglianza, Autorità giudiziarie	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Garanti regionali e locali, Tribunali di sorveglianza, Autorità giudiziarie
Formazione con Ministero della Giustizia (Dipartimento amministrazione penitenziaria e Dipartimento della giustizia minorile e di comunità)	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Garanti regionali e locali, Autorità giudiziarie



Unità organizzativa 4. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

Il decreto-legge n. 146 del 23 dicembre 2013 convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014 (articolo 7 comma 5 lettera b) prevede che: «il Garante nazionale visita, senza necessità di autorizzazione e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive». L'Unità organizzativa si occupa del monitoraggio delle strutture di tutte le Forze di Polizia delle persone private della libertà personale in quanto trattenute per fini di indagine presso strutture *ad hoc* delle Forze di Polizia, per esempio le camere di sicurezza o i luoghi ove si svolgono gli interrogatori di Polizia giudiziaria. Tiene rapporti con le relative Amministrazioni e visiona atti, richieste di documentazione.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio camere di sicurezza presso le articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché delle Polizie provinciali e locali	Unità organizzativa Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia	Ministero dell'Interno, Dipartimento della della Pubblica sicurezza, Ministero della Difesa, Arma dei Carabinieri, Ministero dell'Economia e delle finanze, Guardia di Finanza, Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Dipartimento organizzazione giudiziaria, Comuni e Province, Polizie provinciali e locali

Unità organizzativa 5. Privazione della libertà e migranti

L'Unità organizzativa è incaricata delle attività relative al mandato del Garante nazionale in tema di tutela dei diritti dei migranti sottoposti a privazione della libertà personale. In particolare la legge istitutiva del Garante nazionale, decreto-legge n. 146 del 23 dicembre 2013 convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014 prevede che il Garante nazionale (articolo 7 comma 5 lettera e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del Regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i Centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni (cfr. la legge 132/2018 già citata) nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale.

A seguito della conversione con modificazioni in legge 18 dicembre 2020 n.173 del decreto-legge 21 ottobre 2020 n.130 il Garante nazionale, punto f-*bis* lettera e), comma 5, articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146, «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».

Ci si riferisce evidentemente alla possibilità per le persone trattenute presso i Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), ex Centri di identificazione e espulsione (Cie), di poter indirizzare e/o proporre reclami al Garante nazionale ai sensi dell'articolo 14 comma 2-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998 n.286, comma introdotto dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n.130 convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020 n. 173: «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».

Inoltre, il Garante nazionale è stato individuato quale Autorità nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati



in esecuzione delle previsioni di cui all'articolo 8 paragrafo 6 della Direttiva 115/2008 della Commissione europea. In relazione a tale mandato il Garante nazionale è beneficiario di un finanziamento a valere sul Fondo nazionale Asilo Migrazione Integrazione (Fami) 2014/2020 del Ministero dell'Interno attraverso il progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati". Il progetto del valore di euro 799.168,82 è stato avviato il 5 aprile 2017 ed è stato prorogato al 28 febbraio 2020. Il progetto di cui sopra si è positivamente concluso il 28 febbraio 2020 e, come già anticipato nelle pagine precedenti, il Garante nazionale il 27 febbraio 2020 ha presentato una nuova domanda di finanziamento. L'Autorità responsabile Fami ha comunicato l'ammissione al finanziamento del progetto in data 17 settembre e la dichiarazione di inizio attività del progetto è stata comunicata all'Autorità responsabile del Fondo il 7 ottobre 2020. Il progetto si inquadra nell'azione di potenziamento del Garante nazionale rispetto al monitoraggio dei rimpatri forzati attraverso la fornitura di beni e servizi funzionali a tale competenza. Nell'ambito del progetto, saranno realizzate, tra le altre, le seguenti attività (rientranti nel quadro degli indicatori di realizzazione e di risultato):

- due interventi di formazione linguistica specialistica per complessive 30 persone
- sei interventi di formazione specialistica inerenti il monitoraggio dei rimpatri forzati per complessive 40 persone
- due eventi nazionali e internazionali di divulgazione e conoscenza in tema di tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato
- due workshop tematici con gli *stakeholder* del settore afferenti le operazioni di rimpatrio forzato e la tutela dei diritti
- cinque *meeting* con organismi esteri omologhi al Garante nazionale finalizzati alla sottoscrizione di almeno tre accordi di collaborazione in tema di tutela dei diritti nelle operazioni di rimpatrio forzato
- un aggiornamento delle linee guida e dei video tutorial per il monitoraggio e la tutela dei diritti fondamentali nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato.

Inoltre, in ambito progettuale si procederà a:

- selezionare 11 esperti per la realizzazione del progetto, ovvero: esperto giuridico, esperto in tutela internazionale dei diritti umani, esperto medico nell'applicazione del Protocollo di Istanbul 2004, esperto in comunicazione istituzionale, esperto web e social media, esperto statistico, esperto informatico, esperto in rendicontazione progetti europei, assistente giuridico, esperto legale e revisore;
- selezionare una società fornitrice di servizi di interpretazione e mediazione culturale;
- implementare la piattaforma informatica, già realizzata attraverso il precedente progetto, per la gestione del flusso informativo in entrata e in uscita relativo alle operazioni di rimpatrio forzato e il loro monitoraggio;
- selezionare agenzia di viaggi per l'organizzazione delle missioni di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato che vedranno coinvolti i monitor del Garante nazionale, anche attraverso il coinvolgimento della rete dei Garanti territoriali che, sulla base di uno sperimentato modello, sceglieranno di aderire alla nuova progettualità, nonché degli esperti all'uopo individuati.



Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Cpr e <i>hotspot</i> , locali idonei	Unità organizzativa Privazione della libertà e migranti	Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Esercito italiano, Enti gestori, Regioni, Aziende sanitarie, Comune, Organismi della società civile, università, Garanti regionali e locali
Monitoraggio <i>waiting room</i> , scali aerei, vettori (aereo o nave)	Unità organizzativa Privazione della libertà e migranti	Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Frontex, Garanti regionali e locali
Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato	Unità organizzativa privazione della libertà e migranti	Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Garanti regionali e locali, Organismi della società civile, Università, Magistratura

Unità organizzativa 6. Relazioni nazionali e internazionali, studi

Tre sono le principali aree di attività dell'Unità.

Relazioni nazionali: si occupa delle attività utili a promuovere e favorire i rapporti di collaborazione con i Garanti dei diritti delle persone private della libertà regionali, provinciali e comunali cioè quelli competenti su porzioni del territorio italiano – quindi territoriali – e a realizzare una rete di Meccanismi di prevenzione della tortura e degli altri gravi maltrattamenti che comprenda i Garanti territoriali e che sia coordinata dal Garante nazionale, la cosiddetta rete Npm – *National Preventive Mechanism* – ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat) del 1984. Tale rete, per via delle modifiche normative intervenute nel corso del 2020, in particolare la novella di ottobre, cambia configurazione, avendo il legislatore incisivamente chiarito come il Npm italiano sia solo il Garante nazionale, che d'ora in poi avrà il potere di delegare, temporaneamente, specifici compiti ai Garanti territoriali. Il *networking* rispetto ai Garanti territoriali si riconfigura quindi nel senso della costruzione di una rete di figure di Garanzia territoriali che collabori con il Npm italiano: la rete dei Garanti territoriali.

Si occupa, inoltre, di promuovere la cooperazione con gli *stakeholder* nazionali impegnati nella tutela dei diritti delle persone private della libertà, ovvero partecipa e organizza iniziative in sintonia con il mandato istituzionale sul territorio nazionale.

Relazioni internazionali: cura il consolidamento della posizione del Garante nazionale all'interno della rete dei Meccanismi internazionali di prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti – come il Spt e il Cpt – e di quelli nazionali degli altri Stati (Npm). Partecipa a incontri di carattere internazionale – audizioni, conferenze, consultazione di esperti, forum e così via – in Italia e all'estero e si occupa di incontrare delegazioni internazionali. Tiene i rapporti e collabora con: a) le Organizzazioni internazionali, nonché con i loro organi e rappresentanti (in particolare tiene i rapporti con il Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura); b) il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani e partecipa ai suoi lavori; c) gli *Ombudsman* e i *National Human Rights Institution* (Nhri) degli altri Stati; d) Ong internazionali, come l'*Association for the prevention of torture* (Apt), l'*International organization for migration* (Aom) e così via (staffetta nelle operazioni di rimpatrio forzato verso Tunisia e Albania a seguito di avvio di interlocuzione



con i relativi Meccanismi nazionali di prevenzione della tortura; cooperazione fra Istituzioni di controllo sulla salvaguardia dei diritti delle persone private della libertà personale in situazioni di stallo di navi soccorso migranti in mare; progetto europeo FreM III di cooperazione nelle operazioni di rimpatrio forzato; insieme alla U.O. privazione della libertà e Polizie è stata promossa la cooperazione con un'organizzazione non governativa di studi e ricerche progetto europeo ProCAM. Inoltre, su richiesta dell'Agenzia italiana per la cooperazione e lo sviluppo, l'U.O. insieme al Collegio ha avviato un'attività di cooperazione internazionale con l'Autorità nazionale palestinese).

Predisporre le risposte – per le parti di competenza del Garante nazionale – alle osservazioni e raccomandazioni formulate all'esito di visite in Italia effettuate da Meccanismi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti delle persone private della libertà come il Cpt per il Consiglio d'Europa e l'Spt per l'Onu. Predisporre le parti di competenza del Garante nazionale dei Rapporti periodici che l'Italia ha l'obbligo di presentare ai Meccanismi di monitoraggio degli Organismi internazionali competenti in materia di diritti umani come il Comitato Onu dei diritti umani (Hrc). Predisporre le informazioni richieste ai Npm dai Meccanismi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani. Dispone di un servizio di interpretariato e traduzioni che cura, tra l'altro, l'edizione inglese della Relazione annuale del Garante nazionale al Parlamento.

Studi: svolge attività di studio, di ricerca e di informazione nel settore della protezione delle persone private della libertà. Cura l'aggiornamento legislativo e segue i processi normativi (nazionali, regionali e globali) in corso.

Attività	Struttura	Stakeholder
Relazioni nazionali	Unità organizzativa Relazioni nazionali e internazionali, studi	Garanti dei diritti delle persone private della libertà regionali, provinciali, di città metropolitana e comunali, Difensori civici regionali, Istituzioni dello Stato e Ong nazionali che si occupano della tutela dei diritti delle persone private della libertà
Relazioni internazionali	Unità organizzativa Relazioni nazionali e internazionali, studi	Alto Commissario Onu per i diritti umani (Ohchr), Alto Commissario Onu per i rifugiati (Ochr), Comitato Onu contro la tortura (Cat), Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt), Comitato Onu sulle sparizioni forzate (Ced), Consiglio dei diritti umani dell'Onu (HRC), Relatore speciale Onu sulla tortura, Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt), Npm degli altri Stati, Comitato interministeriale per i diritti umani (Cidu), Ombudsman e National Human Rights Institution (Nhri) degli altri Stati, Comitato Onu dei diritti umani (Hrc), Ong internazionali
Studi	Unità organizzativa Relazioni nazionali e internazionali, studi	Istituti di ricerca nazionali e internazionali, Università nazionali e internazionali



Unità organizzativa 7. Privazione della libertà nella tutela della salute

Si occupa del monitoraggio dei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc) o anche di strutture extra ospedaliere ove sono ricoverate persone sottoposte a Trattamento sanitario obbligatorio (Tso); del monitoraggio e delle visite a residenze per persone con disabilità o anziane ove si possa configurare il rischio di privazione della libertà *de facto*. Per questa attività l'U.O. si avvale dell'Anagrafe del Garante nazionale delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per persone con disabilità e si occupa dell'elaborazione di *checklist* e linee guida delle visite di monitoraggio. L'U.O. per questo ambito cura i rapporti con le relative Amministrazioni, visiona atti e richiede documentazioni anche attraverso contatti con i Giudici tutelari e Amministratori di sostegno e Autorità giudiziarie.

L'Unità organizzativa svolge altresì attività di monitoraggio e visita i luoghi di esecuzione delle misure di sicurezza detentive in ambito psichiatrico (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza - Rems), curando i rapporti con le relative Amministrazioni e Autorità giudiziarie. Per tutte le attività svolte prende visione di atti e richiede documentazione.

L'unità coordina il monitoraggio delle segnalazioni pervenute al Garante nazionale in tema di violazione della privazione della libertà nell'ambito della tutela della salute, con particolare riferimento alle segnalazioni relative a persone sottoposte a misure di sicurezza presso le Rems e quelle riguardanti persone disabili, adulte o minori, e anziani residenti in strutture socio sanitarie e assistenziali; predisponde l'istruttoria delle segnalazioni, partecipa alle sedute del Collegio per la loro valutazione e, di concerto con quest'ultimo, formula risposte.

Tra le competenze, inoltre, rientrano la predisposizione di protocolli di intesa per progetti di ricerca e di collaborazione con enti e organismi nazionali e internazionali, sui temi inerenti l'Unità organizzativa e dei quali ne cura la redazione, il coordinamento e l'attuazione. Partecipa e organizza eventi formativi pubblici e a quelli interni destinati al personale del Garante nazionale. Collabora a tutte le altre attività dell'ufficio del Garante nazionale.



Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc)	Unità Privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della Salute, Regione, Aziende sanitarie, Comuni, Garanti regionali e locali, Giudici tutelari
Monitoraggio strutture residenziali per persone adulte e minori con disabilità	Unità Privazione della libertà nella tutela della salute	Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega alla disabilità, Ministero della Salute, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, Regioni, Aziende sanitarie, Comuni, Organismi della società civile, Università, Organismi internazionali, Autorità giudiziarie, Giudici tutelari, Garanti regionali e locali
Monitoraggio strutture residenziali per persone anziane	Unità Privazione della libertà nella tutela della salute	Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alla disabilità, Ministero della Salute, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, Regioni, Aziende sanitarie, Comuni, Organismi della società civile, Università, organismi nazionali e internazionali, Autorità giudiziarie, Giudici tutelari, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Rems	Unità Privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della Salute, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Regione, Aziende sanitarie, Comuni, Garanti regionali e locali, Tribunali di sorveglianza, Organi istituzionali, Autorità giudiziarie
Coordinamento monitoraggio segnalazioni violazioni in tema di privazione della libertà nell'ambito della tutela della salute	Unità Privazione della libertà nella tutela della salute	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante in particolare persone con disabilità, adulti e minori, anziane, familiari, operatori, associazioni, pubbliche amministrazioni, organismi della società civile.
Stipula protocolli con Università e Enti di ricerca, enti pubblici, Tribunale di sorveglianza, Autorità giudiziarie	Unità Privazione della libertà nella tutela della salute	Università e Enti di ricerca, Enti pubblici di tutela della salute, Garanti regionali e locali, Tribunali di sorveglianza
Formazione interna e esterna con Ministero della salute, Autorità giudiziarie, Regioni, Aziende sanitarie, Comuni, Organismi della società civile, Università, Garanti regionali e locali	Unità Privazione della libertà nella tutela della salute	Ufficio del Garante nazionale, Ministero della Salute, Regioni, Aziende sanitarie, Comuni, Organismi della società civile, Albo professionale per assistenti sociali, Università, Garanti regionali e locali, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Tribunali di sorveglianza, Giudici tutelari, Autorità giudiziarie, Università

Unità organizzativa di Supporto al Collegio

Tale U.O. è posta alle dirette dipendenze del Collegio e cura le pratiche direttamente gestite dal Presidente: valutazioni, approfondimenti, analisi questioni. Svolge le funzioni di segreteria particolare, gestendo le agende del Presidente e delle due Componenti del Collegio, curando i rapporti istituzionali con le Autorità interessate. Gestisce i flussi informativi interni ed esterni, con particolare riferimento alla corrispondenza indirizzata al Presidente via protocollo o via mail. All'U.O. è affidata la stesura delle delibere presidenziali



e collegiali, il coordinamento dell'attività di verbalizzazione delle riunioni plenarie. Si occupa inoltre di coordinare il cosiddetto Servizio Reclami ex articolo 35 dell'ordinamento penitenziario, così come modificato dal decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10, che ha inserito tra i destinatari di questo reclamo generico da parte dei detenuti e internati il Garante nazionale, con l'obiettivo di rafforzare la tutela dei diritti di tali soggetti. Rispetto a tale attività cura la formazione per il personale interno dell'Ufficio e svolge occasionalmente attività di formazione esterna. L'U.O. si occupa inoltre del coordinamento finale per l'invio della Relazione annuale del Garante nazionale che, come già detto, va presentata al Parlamento, attraverso la raccolta, l'analisi del materiale predisposto dalle U.O., nonché l'organizzazione dell'evento e i rapporti con i cerimoniali delle più alte cariche istituzionali. Partecipa e cura eventi formativi sia pubblici sia interni per il personale. Il Responsabile dell'Unità organizzativa svolge le funzioni di Rpct, pertanto cura tutti gli adempimenti connessi al suo ruolo, compresa la predisposizione del Ptpct.

Attività	Struttura	Stakeholder
Atti e provvedimenti del Presidente, agenda Presidente e Componenti del Collegio, rapporti con Autorità	U.O. Supporto al Collegio	Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale, Camera, Senato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno, Ministero della Sanità, Autorità garante per l'Infanzia, Avvocatura, Università, Enti locali, Associazioni, Autorità nazionale anticorruzione, Garante per la protezione dei dati personali
Stesura delibere presidenziali e collegiali, coordinamento verbalizzazioni riunioni plenarie	U.O. Supporto al Collegio	Collegio, Direttore, personale dell'Ufficio
Coordinamento Servizio Reclami ex articolo 35 ordinamento penitenziario	Responsabile U.O. Supporto al Collegio	Detenuti, Internati, Avvocati, Organismi della società civile, Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Coordinamento finale per invio della Relazione annuale al Parlamento e organizzazione dell'evento	U.O. Supporto al Collegio	Collegio, Direttore, personale dell'Ufficio, cerimoniali alte cariche istituzionali
Attività connesse al ruolo di Rpct	Responsabile U.O. Supporto al Collegio	Collegio, Direttore, personale dell'Ufficio

Il Garante nazionale, a norma di legge, trasmette annualmente una Relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'Interno e al Ministro della Giustizia; la prima Relazione è stata illustrata presso la Camera dei Deputati il 21 marzo 2017; lo seconda è stata presentata il 15 giugno 2018 presso il Senato della Repubblica, la terza il 27 marzo 2019 è stata presentata presso la Camera dei Deputati, la quarta è stata presentata il 26 giugno 2020 al Senato della Repubblica.

Sin dall'inizio della sua istituzione il Garante nazionale ha adottato alcune misure di prevenzione della corruzione, consapevole di dover continuare a impegnarsi nella autoanalisi organizzativa, nella conoscenza sistematica dei processi svolti e dei procedimenti amministrativi di propria competenza.



Le prime misure di prevenzione della corruzione adottate nel 2016-2017

Con delibera del 31 maggio 2016 il Collegio del Garante nazionale ha adottato il Codice di autoregolamentazione ove, tra l'altro, sono specificati i compiti, le funzioni, i principi guida, l'organizzazione dell'Ufficio, le risorse finanziarie e strumentali. Successivamente, con delibera del 15 giugno 2017, il Collegio del Garante nazionale ha predisposto, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Codice di autoregolamentazione citato, uno schema di Codice etico, aprendo una fase di consultazione del personale, al fine di raccogliere eventuali osservazioni e proposte emendative entro il 31 luglio 2017. Lo schema di Codice etico elaborato risponde agli obblighi della legislazione vigente che impongono di dotarsi di strumenti normativi adeguati ai fini della prevenzione della corruzione e del rispetto della legalità, in linea con i Pna dell'Anac. Lo schema di Codice etico risponde anche alla esigenza di meglio specificare i principi guida del Codice di autoregolamentazione e di adeguarli ai principi del Protocollo Onu e del Dpr 16 aprile 2013, n. 62, traducendoli in norme che definiscano i doveri di trasparenza, indipendenza, imparzialità, lealtà e buona condotta cui sono tenuti il Garante e il personale dell'Ufficio, nonché tutti coloro che vi collaborano. Con successiva delibera del 31 ottobre 2017, esaminati i contributi pervenuti in fase di consultazione, il Garante nazionale ha adottato la stesura definitiva del Codice etico. Contestualmente, il Presidente del Garante nazionale ha proceduto alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, individuandolo tra i responsabili delle Unità organizzative, non essendo all'epoca prevista una figura dirigenziale nella pianta organica del Garante nazionale, né essendo possibile affidare l'attività di elaborazione del Ptpct a un soggetto estraneo all'Amministrazione (articolo 1, co. 8, L. 190/2012). Come previsto dal Pna Anac 2016, il Rpct individuato, pur in posizione di autonomia e con ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, ha adeguata conoscenza del funzionamento dell'Amministrazione, svolge i suoi poteri con effettività, interloquendo con l'Organo di indirizzo e con l'intera struttura amministrativa. Il Rpct ha esclusivamente un ruolo di regia, coordinamento, monitoraggio sull'effettiva adozione e applicazione del Ptpct, che viene adottato dall'Organo di indirizzo. Sia il Codice di autoregolamentazione sia il Codice etico sono stati pubblicati sul sito del Garante nazionale, anche nella versione inglese.

Il 3 novembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha inviato, tramite posta certificata, all'Anac, il Codice etico adottato il 31 ottobre 2017. Il Presidente del Garante nazionale ha altresì chiesto e ottenuto che venisse comunicata in Gazzetta Ufficiale l'adozione del Codice etico (v. G.U. n. 272 del 21 novembre 2017). Il 27 novembre 2017 il Rpct ha convocato la prima riunione con l'Organo di indirizzo, proponendo un cronoprogramma per addvenire alla stesura del primo Ptpct del Garante nazionale, cui sono seguite due riunioni di coordinamento con i Responsabili delle U.O., nella consapevolezza dell'importanza che gli obiettivi di prevenzione della corruzione siano condivisi con i soggetti interni dell'Amministrazione, che conoscono la struttura organizzativa, i processi decisionali, i profili di rischio coinvolti. Il 29 novembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha deliberato la nomina del Referente per la Trasparenza, con l'incarico di curare gli adempimenti relativi alla pubblicazione dei dati e il loro aggiornamento, l'accesso civico, l'accesso generalizzato, il *Freedom of Information Act* e la tenuta del registro degli accessi. Con delibera del 7 dicembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha nominato un Componente del Nucleo di supporto al Rpct, con l'incarico di coadiuvarlo nel suo incarico, tenuto conto della complessità degli adempimenti derivanti dalle norme nazionali e internazionali. Tra le misure intraprese, ve ne è stata subito anche una di carattere formativo, attraverso la partecipazione del Rpct al corso "Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni" della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna) a Caserta il 12 e 13 dicembre 2017. A cura del Rpct è tenuto un archivio degli atti, delle disposizioni, dei verbali delle riunioni relativi alla materia della prevenzione della corruzione e della trasparenza.



Le misure di prevenzione della corruzione adottate nel 2018-2019

Nel corso del 2018 sono state avviate le iniziative previste dal cronoprogramma del Ptpct e poi più compiutamente realizzate nel corso del 2019. Si è partiti dallo studio dei dati da pubblicare nella “Sezione trasparenza” del sito istituzionale e dalla predisposizione dello schema procedimentale per l’accesso diffuso e la tenuta del registro degli accessi. Le decisioni sono maturate nell’ambito di riunioni plenarie per la massima condivisione tra il Collegio, il Rpct, i Responsabili delle Unità organizzative. In esito a tale *modus procedendi*, già nei primi mesi del 2018, è stato pubblicato sul sito del Garante nazionale, alla “Sezione trasparenza”, il Regolamento sulle modalità di presentazione, trattazione, decisione delle richieste di accesso generalizzato (http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/accesso_civico.page). Poco prima di tale pubblicazione è stata curata una sessione formativa rivolta al personale interno dell’Ufficio, a cura di un docente della Scuola nazionale dell’Amministrazione, in collaborazione con il Rpct del Garante nazionale. Tenuto conto dell’importanza della formazione continua e della necessità di approfondire la conoscenza delle modalità di analisi dei processi organizzativi interni all’Ufficio, il Rpct e il Componente del Nucleo di supporto hanno partecipato al corso Sna ‘La funzione dei Responsabili e Referenti dell’Anticorruzione’ nel maggio 2018. Le conoscenze acquisite sono state oggetto, subito dopo la pausa estiva, di formazione ‘a cascata’ nei confronti del personale interno dell’Ufficio, per arrivare a individuare con più consapevolezza alcuni processi da mappare – tra quelli relativi alle varie attività dell’Ufficio – ritenuti prioritari. Nell’ottobre 2019 anche il Referente per la Trasparenza ha partecipato al Corso SNA “Il *whistleblowing* – la collaborazione con Anac”.

Come previsto nel cronoprogramma, a giugno 2018 è stato adottato l’atto organizzativo per le segnalazione di condotte illecite «nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione» (*whistleblowing*), in linea con la normativa vigente, a tutela dei dati del denunciante, per evitare discriminazioni nei confronti del *whistleblower* e sottrarre la denuncia al diritto d’accesso. Anche rispetto a tale specifico tema, il Rpct ha condotto una sessione in-formativa interna sul *whistleblowing*, esplicitando le diverse parti dell’atto organizzativo, comunque già fruibile sul sito istituzionale del Garante nazionale al link:

http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=PGC2899.

Giova rammentare che l’istituto è stato riscritto dalla legge n. 179 del 2017 e che a seguito di tale riforma, il 6 febbraio 2018 l’Anac ha comunicato che dall’8 febbraio 2018 sarebbe stata operativa l’applicazione informatica *Whistleblower* per l’acquisizione e la gestione, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti pubblici come definiti dalla nuova versione dell’articolo 54 *bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165. L’Anac precisa che «al fine, quindi, di garantire la tutela della riservatezza in sede di acquisizione della segnalazione, l’identità del segnalante verrà segregata e lo stesso, grazie all’utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal sistema, potrà dialogare con l’Anac in maniera spersonalizzata tramite la piattaforma informativa. Quanto sopra per evidenziare che a partire dalla entrata in esercizio del suddetto portale, potrà essere garantita la massima riservatezza esclusivamente alle segnalazioni pervenute tramite il descritto sistema. Conseguentemente si consiglia per le segnalazioni inoltrate a partire dall’entrata in vigore della legge n. 179/2017 tramite ogni altro canale (telefono, posta elettronica, certificata e non, protocollo generale) di inviarle nuovamente utilizzando solo e unicamente la piattaforma Anac». Si rammenta inoltre il comunicato Anac del 15 gennaio 2019 sulla pubblicazione in forma *open source* del codice sorgente e della documentazione della piattaforma per l’invio delle segnalazioni di fatti illeciti con tutela dell’identità del segnalante (cosiddetto *whistleblowing*). Tenuto conto della netta preferenza dell’Anac per procedure informatiche con le suddette caratteristiche, il Responsabile dell’Unità organizzativa Sistemi informativi del Garante nazionale, nonché all’epoca Referente per la Trasparenza, ha curato i contatti con la Direzione Generale dei Sistemi informativi Automatizzati a cui è stato chiesto da parte del Rpct del Ministero della Giustizia di realizzare un sistema adeguato ovvero di utilizzare



sistemi già in uso o di verificare la possibilità di acquisire in riuso gratuito il *software* progettato per Anac. Come già illustrato, il Garante nazionale si avvale delle risorse del Ministero della Giustizia (per esempio il Protocollo Calliope). Risponde pertanto a criteri normativi e di economicità fare riferimento alla migliore soluzione informatica che la DGSIA propone in valutazione. Nei primi mesi del 2019 si sono svolti diversi incontri tra il Garante nazionale e DGSIA per lo studio di fattibilità di un portale *ad hoc* nei contenuti e si è elaborato un prodotto che doveva essere messo in funzione verosimilmente nei primi mesi del 2020, a seguito di provvedimento del Ministro della Giustizia; nondimeno, a causa delle difficoltà legate all'emergenza epidemiologica, solo nel dicembre 2020 è stato messo in esercizio il suddetto portale informatico. Pertanto a partire dal 2021 il Garante nazionale intende portare a compimento la collaborazione con DGSIA per la fruizione del portale da parte del proprio personale, come previsto nel cronoprogramma.

Naturalmente fino a quando non sarà disponibile la fruizione del portale, la procedura di gestione delle segnalazioni si svolgerà secondo l'atto organizzativo emanato a suo tempo, che consente comunque di soddisfare criteri di riservatezza.

In ogni caso, ove necessario, si tiene conto delle indicazioni Anac di cui al comunicato del 5 settembre 2018 (“Indicazioni per la migliore gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 54-*bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”) con il quale il Presidente dell'Anac ha richiamato i segnalanti e le Amministrazioni a una proficua collaborazione al fine di promuovere la celere ed efficace applicazione della normativa sulla tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti o irregolarità commessi nell'ambito della amministrazione di appartenenza.

A tal fine ha tra l'altro rappresentato che:

- a. in caso di segnalazioni cartacee inviate mediante posta o consegnate *brevi manu*, occorre indicare sul plico, la specifica locuzione “Riservato-*Whistleblowing*” o altre analoghe, atteso che le segnalazioni prive di detta locuzione potrebbero non essere protocollate nel registro riservato predisposto dall'Anac, con conseguente impossibilità di catalogarle e istruirle come segnalazioni ai sensi dell'articolo 54-*bis*;
- b. non possono essere prese in considerazione, alla luce delle tutele predisposte dall'articolo 54-*bis*, le segnalazioni prive degli elementi ritenuti essenziali, quali, l'identità del segnalante, la sua qualifica, il periodo temporale in cui si è verificato il fatto, la descrizione dei fatti, quelle accompagnate da una descrizione tale da non consentire la comprensione dei fatti segnalati o corredate da documentazione non appropriata o inconferente;
- c. ugualmente, accade per le segnalazioni contraddistinte da manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione (come da articolo 1, comma 1, legge 30 novembre 2017 n. 179), estranee alla sfera di competenza dell'Autorità connotate, dunque, da manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti, manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'applicazione della sanzione, finalità palesemente emulativa;
- d. occorre tenere costantemente aggiornata l'Anac in merito all'evoluzione della vicenda segnalata, soprattutto quando quest'ultima non sia più connotata dal carattere di attualità (cessazione delle misure organizzative discriminatorie, annullamento in autotutela di bandi di gara illegittimi, ecc.) ed è necessario presentare nuovamente le segnalazioni anteriori alla data di entrata in vigore della 30 novembre 2017 n. 179 (29 dicembre 2017), facendolo soltanto se esse corrispondono ai presupposti applicativi della novellata disposizione di cui all'articolo 54-*bis* e permanga l'interesse a segnalare.
- e. le comunicazioni aventi ad oggetto misure ritenute ritorsive, pervenute all'Anac prima del 29 dicembre 2017, saranno trattate solo nel caso in cui dette misure siano state reiterate e comunicate all'Autorità



dopo l'entrata in vigore del nuovo quadro normativo, precisando che Anac non ha competenza in ordine agli atti ritorsivi adottati prima della modifica normativa dell'istituto del *whistleblowing* e comunicando che, a far data dalla pubblicazione del presente dalla pubblicazione del comunicato sul sito istituzionale, Anac intende archiviare le comunicazioni pregresse non reiterate nei termini sopra evidenziati e le segnalazioni che abbiano perso il carattere di attualità.

Con il medesimo comunicato il Presidente dell'Anac ha richiesto alle Amministrazioni pubbliche di fornire sollecito riscontro, alle richieste dell'Autorità in merito a notizie, informazioni, atti e documenti utili alla gestione della segnalazione e di mantenere aggiornati i dati relativi al nominativo del Rpct nella sezione amministrazione trasparente (per gli ulteriori aggiornamenti Anac intervenuti si veda infra).

A seguito dell'applicazione dal 25 maggio 2018 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» e dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018 del decreto legislativo 10 agosto 2018 n. 101, che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, cosiddetto Codice della privacy), il 10 luglio 2018 è stata emanata una delibera presidenziale per la nomina del Responsabile della protezione dei dati personali (Rpd) e la nomina del Responsabile del trattamento dei dati personali, pubblicata sul sito trasparenza del Garante nazionale. Secondo quanto espresso dal Garante per la protezione dei dati personali si è evitato di attribuire al Rpct le funzioni di Rpd, considerata la molteplicità degli adempimenti che incombono su tale figura, onde evitare il rischio di creare un cumulo di impegni tali da incidere negativamente sull'effettività del loro svolgimento, fermo restando che il Rpd, come affermato da Anac nell'aggiornamento 2018 del Pna, costituisce una figura di riferimento anche per il Rpct, anche se non può sostituirsi ad esso nell'esercizio delle funzioni. L'aggiornamento al Pna 2018 porta il «caso delle istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato che, per quanto possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali, sono decise dal Rpct con richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 5 co. 7 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33. In questi casi il Rpct ben si può avvalere, se ritenuto necessario, del supporto del Rdp nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici ma limitatamente a profili di carattere generale, tenuto conto che proprio la legge attribuisce al Rpct il potere di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali. Ciò anche se il Rpd sia stato eventualmente già consultato in prima istanza dall'ufficio che ha riscontrato l'accesso civico oggetto del riesame».

Dopo una momentanea battuta d'arresto nello studio dei processi normativi da applicare al Garante nazionale dovuto al venir meno della collaborazione da parte del funzionario incaricato della materia, l'arrivo nel settembre 2019 di un'altra unità in sostituzione della precedente ha dato nuovo impulso alle procedure in corso d'opera, procedendosi innanzi tutto a individuare per ogni Unità organizzativa le varie tipologie di trattamento dei dati, in *primis*, con la predisposizione del registro dei trattamenti ex articolo 30 del Regolamento 679/2016.

Sia nel 2018 che nel 2019, secondo un metodo di lavoro ormai consolidato, almeno trimestralmente – in realtà quasi mensilmente – sono state convocate riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell'attività di monitoraggio, che costituisce il *core* di questa Autorità garante. La condivisione delle informazioni, la conoscenza dello svolgimento delle varie attività – comprese quelle formative, istituzionali, di comunicazione esterna, di relazioni internazionali – risulta un efficace strumento di ottimizzazione delle risorse umane ed economiche. In generale, all'interno dell'Ufficio del Garante si tengono con regolarità riunioni di coordinamento, di informazione e formazione interna; settimanalmente



vengono raccolte le informazioni riguardanti iniziative o appuntamenti inerenti le singole Unità organizzative o il Garante nel suo complesso e inoltrate a tutto il personale dell'Ufficio ai fini di comunicazione interna, anche attraverso la Intranet dell'Ufficio.

L'articolo 15, comma 3 del Dpr 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il Rpct¹⁹ verifichi l'efficace attuazione del Ptpct e la sua idoneità e proponga modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione. Il Rpct cura altresì la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, sulla pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'Anac. La normativa prevede che al personale delle pubbliche amministrazioni siano rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti. Parimenti, l'articolo 13 comma 3 del Codice etico adottato dal Garante nazionale rimanda alla formazione del personale in servizio. Tale specifica misura è stata adottata nel mese di luglio 2019 durante un Seminario di formazione interna del Garante nazionale; in occasione dell'arrivo di nuovo personale, il Rpct ha curato una sessione formativa su tale materia.

Il Garante nazionale è consapevole che tra le misure di prevenzione della corruzione i codici di comportamento rivestono un ruolo importante, costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in stretta connessione con i piani anticorruzione. A tale scopo come previsto tra le misure da adottare già nel 2019, si è proceduto a un approfondimento dei rapporti tra il Codice di autoregolamentazione, il Codice etico del Garante nazionale e le misure di prevenzione, pervenendo il 29 agosto 2019 a deliberare da parte del Presidente del Garante nazionale, su proposta del Rpct, le opportune modifiche al Codice di autoregolamentazione e al Codice etico, assicurandone la massima diffusione anche attraverso la pubblicazione su sito istituzionale e poi tramite una successiva sessione di formazione interna da parte del Rpct, richiamando in particolare l'attenzione sull'inserimento del divieto di *pantouflage*, così come disciplinato dall'articolo 1, comma 42, lettera l) e sullo specifico dovere di collaborazione nei confronti del Rpct.

È inoltre affidata alla disciplina del Codice etico, con particolare riferimento agli articoli 5 e 6, la regolamentazione delle ipotesi di conflitto di interessi in cui può venire a trovarsi il personale assegnato al Garante nazionale, con connessi obblighi di comunicazione e astensione.

Il 7 ottobre 2019 è stata pubblicata la Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida Anac in materia di Codici di comportamento dei dipendenti pubblici. Essa è stata diffusa a tutto il personale in servizio da parte del Rpct, con l'impegno di prevedere un'apposita sessione informativa e formativa nel 2020 (vedi infra). Si rammenta altresì che l'articolo 1 comma 9 lettera c) della legge 6 novembre 2012 n. 190 prevede «obblighi di informazione nei confronti del Rpct chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano», intendendo che tali obblighi di informazione ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e poi nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Anche l'articolo 8 del Dpr 16 aprile 2013 n. 62 prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del Rpct, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente. I dipendenti sono tenuti alla conoscenza e osservanza del Ptpct, così come del Codice di autoregolamentazione e del Codice etico del Garante nazionale. Anche i collaboratori esterni a

19. Per una ricognizione sintetica dei poteri e responsabilità del Rpct si veda la delibera Anac n. 840 del 2 ottobre 2018.



qualsiasi titolo del Garante nazionale sono tenuti al rispetto di essi nonché a segnalare le eventuali situazioni di illecito di cui vengano a conoscenza.

Le misure di prevenzione della corruzione adottate nel 2020

Nel corso del 2020, nonostante le note difficoltà legate all'emergenza sanitaria su scala mondiale, non si sono interrotte le visite di monitoraggio del Garante nazionale, che, anzi, come già accennato, ha costituito un punto di riferimento per i diversi *stakeholder*, anche grazie alla diffusione di un bollettino quotidiano sullo stato della situazione nei vari ambiti di competenza (detenzione penale, amministrativa, privazione della libertà nell'ambito socio-sanitario e assistenziale), e dando notizia del contesto internazionale. Sono state altresì implementate le attività di riscontro alle segnalazioni e ai reclami provenienti dal mondo carcerario.

Si sono avviati i rapporti con l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, con riferimento alle persone private della libertà personale, tenuto conto da una parte della loro esigenza alla riservatezza, dall'altra della necessaria trasparenza delle procedure che riguardano la tutela dei loro diritti.

È proseguita la consueta attività di formazione interna del Garante nazionale mediante Seminari tematici svoltisi a Firenze nell'ottobre 2020; una sessione, come di consueto, è stata dedicata alla prevenzione della corruzione, con particolare riferimento agli aspetti oggettivi e soggettivi della prevenzione della corruzione. Il Rpct ha richiamato l'attenzione sui 'compiti' che i diversi attori coinvolti nell'Autorità garante sono chiamati a svolgere, anche a beneficio di ulteriore nuovo personale assegnato al Garante nazionale.

A tal proposito occorre rilevare che l'arrivo di nuovo personale ha costituito l'occasione per migliorare alcuni aspetti organizzativi al fine di rendere più efficaci i relativi processi di lavoro; ma ha anche rappresentato un modo per porre in essere una rotazione del personale, laddove essa non ponesse a rischio la continuità dell'azione amministrativa, tenuto conto di una dotazione organica limitata e della necessità di professionalità con elevato contenuto tecnico, ognuno rispetto al proprio ambito di competenza, come previsto dalla stessa legge istitutiva del Garante nazionale. Inoltre sono state previste misure alternative, dall'effetto analogo, come per esempio l'affiancamento tra unità di personale trasversale ai diversi Servizi, oppure forme di condivisione interna periodica delle attività intraprese, sulla base di un sapere condiviso che rappresenta una delle *mission* di questa Autorità garante. Basti pensare che durante le missioni di monitoraggio, che costituiscono il 'core' dell'attività del Garante, il personale che vi partecipa è coinvolto in tutti gli ambiti di privazione della libertà, a prescindere dalla specifica sfera di competenza in Ufficio.

Occorre rammentare che il 3 settembre 2020 è entrato in vigore il nuovo Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio, come da delibera Anac n. 690 del 1 luglio 2020, allo scopo di far risaltare un ruolo più attivo nell'opera di emersione di fatti illeciti commessi nelle Amministrazioni pubbliche e a tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro.

Sono state enucleate quattro tipologie di procedimento e fornita una nozione di misura ritorsiva più ampia rispetto a quella prevista dal Regolamento previgente, più in linea con la nuova Direttiva europea in materia di *whistleblowing*. Inoltre è stata introdotta una analitica indicazione degli elementi essenziali della segnalazione degli illeciti e alcune modifiche procedurali inerenti la partecipazione del *whistleblower*.

Tale nuovo Regolamento è stato pubblicato sul sito del Garante nazionale e, come da cronoprogramma, sarà oggetto di approfondimento e di formazione nei confronti del personale.

Come già detto, nel 2018 e nel 2019 sono state fatte le prime analisi delle attività, avendo valutato opportuno nel primo Ppct 2018-2020 dare una visione d'insieme, sia pure non esaustiva, e approfondire negli



anni successivi l'analisi dei singoli processi, sulla base anche delle conoscenze acquisite circa lo studio delle procedure di lavoro da mappare e tenuto conto del graduale consolidarsi dell'Istituzione dal punto di vista organizzativo.

Di seguito si darà conto del monitoraggio effettuato nel 2020 sulle misure previste nel precedente Ptpct, dandone via via un'esplicazione.

Unità organizzativa 1. Segreteria generale

Nel precedente Ptpct il processo da monitorare era quello dell'approvvigionamento dei beni. Le misure previste sono state adottate in parte; è stato infatti creato un archivio informatico ove annotare il materiale ricevuto dagli Uffici competenti a fornire le risorse strumentali per il funzionamento dell'Ufficio del Garante nazionale, file che viene monitorato da un referente della Segreteria generale. È quindi un inventario costantemente aggiornato delle attrezzature informatiche e dei beni mobili in dotazione all'Ufficio. Non è stato ancora creato invece un database per la registrazione del materiale richiesto dalle singole Unità organizzative e poi consegnato. La segreteria Generale al momento distribuisce le forniture dietro richieste non formalizzate e monitorate informalmente. La motivazione è dovuta al fatto che durante l'anno 2020 la Segreteria generale ha dovuto occuparsi di diverse priorità legate all'emergenza epidemiologica; inoltre, ha dovuto formare una nuova unità di personale assegnata in sostituzione di un'altra che è stata incardinata in diversa Unità organizzativa. A tale proposito, nel corso del 2021 si valuterà se procedere alla nomina della figura del Consegnatario; in ogni caso sarà possibile curare la gestione dei beni mobili attraverso un'area interna dell'applicativo Sico-ge. Come già detto, il nuovo Direttore dell'Ufficio ha preso possesso presso l'Ufficio del Garante nazionale l'8 giugno 2020; tenuto conto della pausa estiva e della necessità di porre in essere prioritari adempimenti di carattere igienico-sanitario, connessi all'emergenza epidemiologica, si è potuto avviare solo in autunno l'iter per l'adeguamento delle procedure di gestione degli acquisti di servizi, beni e forniture, in linea con il ruolo che dovrà assumere di Funzionario delegato alla spesa. Sono stati compiuti nondimeno importanti passi con le Amministrazioni di riferimento, al fine di facilitare il processo di transizione, con l'affiancamento dei funzionari contabili che hanno gestito dal punto di vista amministrativo contabile i capitoli di spesa assegnati al Garante nazionale, con l'obiettivo di portarlo a termine nel corso del 2021. In tale contesto, si è ritenuto, allo stato, di mantenere attiva la collaborazione con l'agenzia di viaggi che svolge il lavoro di prenotazione trasporti e hotel, in considerazione della precisione, puntualità e discrezione con cui opera.

Unità organizzativa 2. Sistemi informativi

Sono state adottate le misure anticorruzione relative al processo 'Realizzazione di un Database per la gestione dei Casi ex articolo 35 o.p. (Reclami e segnalazioni)' evidenziate in tabella nel precedente Ptpct.

Unità organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale

Nel precedente Ptpct il processo da monitorare era quello delle visite di monitoraggio a Istituti penitenziari per adulti, che prevedeva l'attuazione di diverse misure anticorruzione.

Le misure previste sono state tutte adottate, in particolare sono state elaborate delle linee guida per la redazione dei Rapporti sulle visite di monitoraggio effettuate, e una specifica formazione in merito è stata attuata durante il Seminario di formazione interna del Garante nazionale svoltosi a ottobre 2020. Per quanto concerne l'affiancamento per possibile rotazione del personale che accede agli applicativi all'interno della U.O.,



la misura è stata attuata mediante l'accreditamento di diverso personale. È stato recentemente acquisito un nuovo operatore, assegnato da ultimo alla U.O., nell'ottica della opportuna rotazione. Sono stati infine incrementati i momenti di condivisione e di analisi all'interno della U.O. di quanto emerso dal monitoraggio degli applicativi con periodiche riunioni interne.

Unità organizzativa 4. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

Le misure di trattamento sono state tutte adottate.

Unità organizzativa 5. Privazione della libertà e migranti

Le misure di trattamento sono state tutte adottate.

Unità organizzativa 6. Relazioni nazionali, internazionali e studi

Nell'ambito del processo relativo alla partecipazione del Garante nazionale a progetti di cooperazione nazionale e internazionale in materia di tutela dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale, la misura di trattamento era stata adottata e poi rafforzata, in quanto la U.O. si è fatta promotrice, insieme alla U.O. Privazione libertà e migranti, di azioni di cooperazione internazionale.

In ambito nazionale si continuano a promuovere incontri di coordinamento con i Garanti territoriali al fine di potenziare i rapporti di collaborazione istituzionale.

Unità organizzativa 7. Privazione della libertà nella tutela della salute

In relazione al processo 'stipula protocolli d'intesa' la misura della condivisione con le U.O. è stata adottata convocando riunioni *ad hoc*. Su questo punto è da specificare che successivamente all'adozione del precedente Ptpct non sono stati firmati protocolli.

Per quanto concerne l'esplicitazione dei tempi necessari l'U.O. non ha ancora adottato misure in quanto non sono stati stipulati nuovi protocolli.

Infine, circa la individuazione di un sistema di sicurezza, si rappresenta che l'U.O. è dotata di credenziali di accesso alle banche dati disponibili. In ogni caso si rammenta che per mandato istituzionale del Garante nazionale l'Ufficio tutto è tenuto alla massima riservatezza nel trattamento dei dati sensibili.

Unità organizzativa Supporto al Collegio

Le misure previste per il Processo mappato lo scorso anno 'Svolgimento analisi Reclami ai sensi dell'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario' sono state tutte adottate.

Processi mappati specificamente nel 2020 e prospettive future

Si riporta ora la mappatura di alcuni processi scelti dai responsabili delle Unità organizzative in base a criteri di priorità funzionale. Per ciascun processo lavorativo è stato identificato il rischio, inteso come fattore abilitante; nel prospetto è poi indicata la valutazione del rischio e il suo valore totale, dato dalla probabilità (scala da 1 a 5) per l'impatto (scala da 1 a 5). Sono quindi indicate le misure di prevenzione. Infine per ogni sub fase è individuato il responsabile della misura di trattamento da adottare. Queste prime rilevazioni sono state con-



dotte sulla base di principi di esperienza, ragionevolezza e prudenza, come è stato consigliato anche durante i Corsi anticorruzione frequentati presso la Sna. Tenuto conto delle risorse disponibili e della fase organizzativa tuttora in via di consolidamento, nonché della modesta articolazione degli Uffici del Garante nazionale, non è possibile e prevedibile allo stato formulare misurazioni più complesse riconducibili allo *standard*/Iso 37000 o all'uso di algoritmi matematici, e neppure una scelta di questo tipo al momento corrisponderebbe a criteri di economicità del sistema nel suo complesso.

Unità organizzativa I. Segreteria generale

PROCESSO: Gestione programma gestione presenze

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Utilizzo programma "Tmmg"	Implementazione del personale nel gestionale e allineamento con il "Wtime"	Perdita dati storici	Possibili errori nella gestione delle presenze del personale	2,5	2	5	Duplica controllo e verifica dei dati	Responsabile di Segreteria generale

In conseguenza della messa in disuso da parte del Ministero della Giustizia dell'attuale programma di gestione delle presenze/assenze e timbrature "Wtime", si è reso necessario il passaggio ad un nuovo programma gestionale rilasciato dalla Dgsia (Direzione Generale Sistemi informativi) che per l'utilizzo di tale programma ha organizzato un corso di formazione. Tuttavia l'aggiornamento e la gestione successiva dello stesso è stata delegata al personale della Segreteria generale, che dovrà pertanto porre una particolare attenzione affinché non si commettano errori nell'inserimento delle informazioni relative al personale, a dati sensibili, anagrafici ed amministrativi.



Unità organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale

PROCESSO: Svolgimento analisi segnalazioni

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabil e della misura di trattamento per sub-fase
Gestione segnalazioni	Presa in carico delle segnalazioni	Ritardo nella presa in carico, eccessiva discrezionalità nell'individuazione delle segnalazioni da trattare	Potenziali pressioni esterne per la trattazione/non trattazione della segnalazione	2	2	4	Acquisizione tramite protocollo informatico Calliope e contestuale invio a un membro del Collegio per l'assegnazione all'Unità di competenza. La trattazione viene effettuata in ordine cronologico che viene derogato su decisione collegiale solo per casi di particolare urgenza	U.O. Segreteria generale, Collegio e Responsabil e U.O.
	Istruttoria delle segnalazioni	Decisione non collegiale, mancanza di criteri condivisi	Risposte non coerenti a istanze simili	1	3	3	Inserimento dei casi in un database interno, che ne consente una gestione chiara e trasparente, assegnando un numero a ogni procedimento e digitalizzando ogni documento inerente il procedimento (sia in entrata che in uscita); affiancamento monitor senior e junior	Collegio e Responsabil e U.O.
	Decisione sull'attività da svolgere per ogni segnalazione	Eccessiva discrezionalità	Sottovalutazione di situazioni di particolare criticità e vulnerabilità	1	3	3	Scadenze delle riunioni periodiche con un membro del Collegio, un componente dell'Ufficio e un segretario che inserirà nel database gli esiti e lo stato dei vari procedimenti. Decisioni collegiali di presa in carico e gestione dei casi	Collegio e Responsabil e U.O.



Unità organizzativa 4. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

PROCESSO: Visite di monitoraggio a luoghi di privazione della libertà delle Forze di Polizia (camere di sicurezza e locali di attività della Polizia giudiziaria)

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di gestione	Responsabile della gestione sub-fase
Attività preistruttoria e istruttoria per la trattazione delle segnalazioni	Esame segnalazioni	Mancata presa in carico	Segnalazione non evasa	0.5	2	2.5	Protocollo e da parte del protocollo generale di tutte le istanze in entrata entro 24 ore dall'arrivo	Resp. protocollo
							Assegnazione dell'istanza all'U.O. tramite posta elettronica	Resp. assegnazione
Visita monitoraggio	Individuazione aspetti da monitorare	Discrezionalità nella scelta degli aspetti da monitorare	Individuazione secondo criteri oggettivi	0.5	2	2.5	Elaborazione standard	Resp. U.O.
Attività post visita	Redazione pubblicazione	Incompletezza /incongruità nella redazione rapporto e/o mancata o ritardata pubblicazione del rapporto	Rapporto omissivo e/o strumentale Mancata o diminuita efficacia del rapporto e delle sue raccomandazioni	1	3	4	Elaborazione e pubblicazione rapporto finale in forma collettiva tramite: Redazione note sulla visita Redazione proposta rapporto Definizione relazione finale Pubblicazione rapporto sul sito web garante	Ciascun partecipante Resp. redazione rapporto Collegio Garante U.O. Segreteria Generale



Unità organizzativa 5. Privazione della libertà e migranti

PROCESSO: Individuazione da parte del Garante nazionale delle strutture e delle operazioni di rimpatrio forzato da monitorare

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Preparazione visita	Organizzazione visita	Scelta non ponderata dei Cpr da visitare	Incompletezza delle informazioni preventive sulle strutture Cpr	0,5	2	2,5	Rafforzare il flusso informativo dall'amministrazione competente per la gestione dei centri a livello centrale e locale (Ministero – Prefetture).	Resp. U.O.
	Scelta delegazione con esperti		Insufficiente livello di competenza sugli standard da verificare	0,5	2	2,5	Organizzazione di riunioni di preparazione delle visita e stesura di piste di controllo delle strutture e delle procedure utilizzate	Resp. U.O.
Individuazione operazione rimpatrio forzato da monitorare	Analisi telegrammi operativi e selezione operazione	Discrezionalità nella scelta operata	Mancato monitoraggio di operazioni con altro profilo rischio violazioni	0,5	2	2,5	Realizzare valutazioni maggiormente condivise dei telegrammi operativi e individuare criteri oggettivi di selezione delle operazioni da monitorare, anche grazie all'utilizzo di una piattaforma informatica di gestione dei monitoraggi dei rimpatri forzati.	Resp. U.O.

Queste misure di trattamento sono state adottate in quanto l'Unità organizzativa competente chiede informazioni periodiche sulle strutture e sulle operazioni di rimpatrio forzato, potendo anche contare sulla collaborazione dei Garanti regionali e locali che su mandato del Garante nazionale, in occasione delle operazioni di rimpatrio forzato o di visite, trasmettono aggiornamenti sulle varie situazioni. A questo proposito per le visite del Garante presso le strutture è in uso una *check list* (lista di controllo) e normalmente tutte le visite sono precedute da un *briefing* a cui segue a visita avvenuta un *de-briefing*. Per quanto concerne invece i rimpatri



forzati, grazie al già citato progetto Fami di cui sopra, è stato possibile realizzare una piattaforma informatica per la gestione dei monitoraggi dei rimpatri forzati in cui confluiscono tutte le informazioni più significative circa le operazioni di rimpatrio forzato organizzate in Italia e comunicate al Garante nazionale, grazie alla quale a breve sarà possibile effettuare analisi sui profili di rischio delle operazioni dal punto di vista della tutela dei rimpatri fondamentali.

Unità organizzativa 6. Relazioni nazionali e internazionali, studi

L'Unità organizzativa rapporti nazionali e internazionali, studi ha il compito di consolidare la cooperazione con le organizzazioni nazionali, internazionali e i garanti territoriali. In ambito nazionale, il decreto-legge n. 28 del 30 aprile 2020, convertito in legge n.70 del 25 giugno 2020, per la parte relativa alle "Disposizioni in materia di garanti dei detenuti", è intervenuto sull'accesso dei garanti nazionale e territoriali alle persone detenute nel regime speciale del *41-bis* o.p. (colloqui con le persone detenute e modalità di svolgimento dei colloqui stessi). Tale novella ha ridefinito gli ambiti degli interventi dei garanti e posto l'attenzione sulla delicata questione dei colloqui. L'U.O. ha inteso prendere in considerazione questo processo per la sensibilità e importanza che esso rappresenta e lo ha inserito nel quadro più generale della costruzione di una rete di cooperazione con i garanti territoriali, rimodulando gli obiettivi già facenti parte del processo individuato lo scorso anno.

Il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito con modificazioni in legge 18 dicembre 2020 n. 173 ha introdotto per il Garante nazionale la possibilità di delegare per l'esercizio di alcune delle proprie funzioni i Garanti territoriali, relativamente alle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, alle comunità terapeutiche e di accoglienza, per adulti e per minori nonché alle strutture indicate all'articolo 7 comma 5 lettera e) del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014 n. 10.



PROCESSO: Costruzione di una rete di rapporti e cooperazione con i garanti territoriali per i diritti delle persone private della libertà personale

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Costruzione di una rete di cooperazione e con i garanti territoriali per i diritti delle persone private della libertà personale	Elaborazione di output specifici per coordinare le attività istituzionali di monitoraggio	Individuazione impropria degli attori della Rete di figure di garanzia	Insufficiente interlocuzione o incompletezza delle informazioni nelle comunicazioni per escludere/includere	2	2,5	5	Rafforzare la trasparenza nell'interlocuzione con i garanti territoriali e triangolare le informazioni con le istituzioni deputate alla cura e custodia delle persone private della libertà personale nei diversi ambiti di intervento del Garante nazionale	Resp. U.O.

PROCESSO: gestione flusso informativo e documentale (informatico) non registrato dal protocollo elettronico

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile e della misura di trattamento per sub-fase
Flussi informativi e documentali di pertinenza dell'Unità 06	Acquisizione di informazioni /documenti dalle altre articolazioni (UU.OO. e Collegio) e dai componenti dell'Unità 06 in assenza di profilatura dei flussi	Assenza di profilatura dei flussi definita dal protocollo elettronico	Eccessiva discrezionalità nella gestione dei flussi. Impatto organizzativo minimo. Non necessita di controllo adeguato a neutralizzare il rischio. Basso pericolo corruttivo	1,5	1	1,5	Rafforzare il monitoraggio del flusso e la gestione condivisa delle informazioni e dei documenti	Resp. e componenti U.O.
	Esame delle informazioni /documenti							
	Gestione del flusso informativo e documentale							



PROCESSO: Selezione per l'affidamento a titolo gratuito di un incarico di consulenza e per le attività di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Affidamento a titolo gratuito di un incarico di consulenza e per le attività di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà	Acquisizione di informazioni /documenti relativi all'Esperto	Possibili interferenze nel processo di individuazione dell'Esperto	Conflitto d'interessi. Impatto organizzativo minimo. Necessità di controllo mirato a neutralizzare il rischio. Basso pericolo corruttivo	1	1,5	1,5	Previsione di una puntuale azione di verifica dell'avvenuto a attribuzione dell'incarico	Componenti U.O.

Unità organizzativa 7. Privazione della libertà nella tutela della salute

PROCESSO: Monitoraggio strutture per anziani e per persone con disabilità

Il monitoraggio delle strutture residenziali e semi residenziali socio-sanitarie per anziani e per persone con disabilità, adulte o minori, è una delle attività del Garante nazionale nell'ambito "Privazione della libertà nella tutela della Salute". Il monitoraggio consente al Garante nazionale di prevenire qualsiasi forma di limitazione della libertà o violazione dei diritti umani in ottemperanza al proprio mandato istituzionale. Tale attività è esposta, nelle sue diverse fasi operative, a molteplici rischi che possono compromettere l'efficacia e l'efficienza dell'azione del Garante nazionale. Per tale ragione qui di seguito si illustrano le possibili fonti di rischio durante il processo di lavoro del monitoraggio e l'impatto sull'aspetto organizzativo, economico e di immagine del Garante nazionale e le misure idonee a ridurre le probabilità che l'evento rischioso si verifichi.



Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Selezione delle strutture socio-sanitarie presenti nel database "GNPL national register" della regione oggetto di visita	Selezione delle strutture socio-sanitarie	Eccessiva discrezionalità nella scelta della struttura dovuta alle possibili influenze del segnalante o dei mass-media	Errata individuazione della struttura socio-sanitaria da monitorare	1	4	4	Individuazione di criteri oggettivi da applicare nella scelta delle strutture socio-sanitarie da visitare (segnalazioni pervenute al Garante nazionale, oppure oggetto di notizie di cronaca, dalle dimensioni delle strutture)	Collegio e U.O.
	Individuazione delle strutture socio-sanitarie	Discrezionalità nella scelta dei criteri di individuazione	Monitoraggio effettuato su una struttura socio-sanitaria errata	1	4	4	Scelta delle strutture socio-sanitarie da visitare secondo criteri espliciti	Collegio e Resp. U.O.
	Acquisizione informazioni sulle strutture socio assistenziali e sanitarie individuate	Informazioni non disponibili Informazioni errate Informazioni non aggiornate	Dossier con informazioni non sufficienti a supportare il monitoraggio Impiego di risorse inefficaci e inefficienti per raggiungere una struttura non più esistente o non di interesse	4	4	16	Verifiche incrociate delle fonti di informazioni e disponibili e del "GNPL national register"	U.O.



Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
	Riunione interna della Unità organizzativa per l'individuazione della documentazione da inserire in dossier per i componenti della delegazione	Errata calendarizzazione nel cronoprogramma della preparazione della visita (tempi troppo ravvicinati) Individuazione documentazione non pertinente Inadeguata disponibilità di risorse umane	Mancato monitoraggio presso una o più strutture socio-sanitarie presenti nel programma	1	3	3	Istituzione di un timetable condiviso con Alert	U.O.
	Produzione, collazione, duplicazione della documentazione da inserire nel dossier da consegnare a ciascun componente della delegazione	Inserimento di materiale non pertinente Preparazione di un numero insufficiente di dossier da consegnare ai componenti della delegazione.	Mancato supporto documentale a uno o più componenti	1	1	1	Supervision e del responsabile Unità organizzativa della matrice del dossier	U.O.
Visita		Errata valutazione della durata della missione rispetto alle strutture socio-sanitarie da visitare	Missione inefficace	1	4	4	Rapporto numero strutture/tempo secondo criteri oggettivi	Collegio



Unità organizzativa 6: Supporto al Collegio

PROCESSO: Stesura delle delibere presidenziali e collegiali e loro raccolta

L'Unità organizzativa Supporto al Collegio predispone le delibere presidenziali e collegiali, le comunica al personale dell'Ufficio e ne cura la raccolta. Finora è avvenuto apponendo la data della delibera sul documento cartaceo e inoltrandola firmata a tutto il personale per la opportuna conoscenza.

Poiché sul protocollo informatico Calliope è attiva la funzione per la protocollazione interna dei documenti, si è deciso di usare dal 1 gennaio 2021 tale sistema per la numerazione delle delibere e il loro invio al personale.

La rimodulazione di tale processo di lavoro appare più conforme a un criterio di trasparenza, anche se contestualmente si continuerà a inviare al personale via e-mail i documenti, posto che in sede di 'lavoro agile' non per tutti è possibile accedere al Protocollo informatico da remoto

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Valutazione del rischio	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Valore totale del rischio	Misura di trattamento	Responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Raccolta delibere presidenziali e collegiali	Stesura delibera con data	Mancanza di trasparenza	Potenziale non rispetto dell'ordine cronologico	1	2	2	Apposizione numero Protocollo informatico interno	U.O.

Sezione Trasparenza

Fermo restando quanto ampiamente dedicato in maniera 'diffusa' alla tematica della trasparenza nel presente Ptpct, in tale sezione, appositamente dedicata all'argomento, si richiamano le procedure organizzative dei flussi informativi, necessari a garantire l'individuazione, l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

La normativa in materia di obblighi di pubblicazione e di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, come novellato dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97 (in parte oggetto di intervento da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 20/2019 e sulla quale è da ultimo intervenuto l'articolo 1, comma 7, decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica) ha trovato progressiva attuazione presso l'Autorità garante.

La trasparenza si connota quale valore fondamentale dell'ordinamento, espressamente incluso dall'articolo 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241 tra i principi generali che regolano l'attività amministrativa, e quale misura insostituibile per la prevenzione della corruzione perché di fatto strumentale alla promozione dell'integrità e allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica, così come prescritto dall'articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190.

La trasparenza, posta a garanzia delle libertà individuali e collettive, dei diritti civili, politici e sociali, concorre ad attuare i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà al servizio della Nazione.

La trasparenza valorizza l'*accountability* nel rapporto con i cittadini, da una parte attraverso l'accesso ai do-



cumenti, l'accesso civico e generalizzato (di cui si è dato ampio conto in precedenza), dall'altra mediante l'obbligo della pubblicità di dati inerenti l'organizzazione e le attività istituzionali delle Amministrazioni nelle sezioni trasparenza dei siti istituzionali²⁰.

La pubblicazione costante e tempestiva sul sito web istituzionale di informazioni sulle attività poste in essere permette di favorire forme di controllo diffuso anche da parte di soggetti esterni e di svolgere un'importante azione di deterrente per potenziali condotte illegali o irregolari. In relazione agli obblighi di pubblicazione e aggiornamento dei dati e delle informazioni facenti capo al Direttore, ai Responsabili delle Unità organizzative, previa informazione al Collegio, il Rpct e il Referente per la Trasparenza, ai sensi dell'articolo 43, comma 1, decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, compatibilmente con gli altri incarichi assolti presso il Garante, svolgono un'attività di controllo sul relativo adempimento – mediante uno o più monitoraggi parziali periodici ed un monitoraggio complessivo annuale –, al fine di assicurare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Tuttavia, al fine di agevolare i monitoraggi da parte del Rpct e del Referente per la Trasparenza, il Direttore e i Responsabili delle Unità organizzative comunicheranno tempestivamente a costoro l'avvenuto inserimento di informazioni e documenti, specie con riferimento alla sezione 'Amministrazione trasparente' e ai dati obbligatori per legge, ma anche per quelli che si riferiscono a dati individuati dall'Autorità in ragione delle proprie specificità organizzative e funzionali.

Il Direttore e i Responsabili delle Unità organizzative, in base alle specifiche competenze, in conformità di quanto stabilito dall'articolo 43, comma 3 decreto legislativo 14 marzo 2013. n. 33 e espressamente previsto dall'articolo 13 comma 4 del Codice etico adottato dal Garante nazionale, dovranno assicurare l'acquisizione nonché il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto degli obblighi di pubblicazione e aggiornamento di dati e informazioni.

Il Rpct, come indicato dall'Anac, ha un ruolo di regia, di coordinamento e di monitoraggio sull'effettiva pubblicazione, non sostituisce gli uffici nell'elaborazione, nella trasmissione e nella pubblicazione dei dati.

Si rammenta altresì la recente delibera Anac del 29 luglio 2020, che in occasione di un parere reso, esplicita che quanto previsto dall'articolo 12 comma 1 *bis* del decreto legislativo 14 marzo 2013. n. 33 vale anche per le Autorità indipendenti.

A seguito di approfondita riflessione con tutte le Unità organizzative coinvolte, si valuterà come strutturare tale flusso informativo; la soluzione organizzativa adottata sarà formalizzata in una delibera presidenziale all'inizio del 2021 come da cronoprogramma che segue.

Nel caso di pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli obbligatori, il Garante nazionale cura l'anonimizzazione dei dati personali sensibili eventualmente presenti (per esempio pubblicazione di Rapporti successivi a visite di monitoraggio in luoghi di privazione della libertà personale).

20. Si veda l'articolo 45, comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, come modificato dall'articolo 36, comma 1, lettera a) e b), del decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97 che attribuisce all'Anac il compito di controllare «l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle Amministrazioni pubbliche e ordinando di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni ai sensi del presente decreto, all'adozione di atti e provvedimenti richiesti dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole della trasparenza».



Cronoprogramma delle misure per la prevenzione della corruzione e trasparenza

COSA	CHI	QUANDO
Delibera presidenziale su gestione flussi informativi da pubblicare e monitorare	Presidente Collegio	Entro il 30.04.2021
Completamento della procedura per rendere accessibile la protocollazione dei documenti da remoto al personale	Direttore	Entro 30.04.2021
Valutazione modifica Codice Autoregolamentazione a seguito di Legge 18.12.2020 n. 173 e altro	Collegio	Entro il 30.04.2021
Nomina del nuovo Componente del Nucleo di Supporto al RPCT	Collegio, Direttore	Entro il 30.04.2021
Azioni per fruire del nuovo portale <i>whistleblowing</i> del Ministero Giustizia	Segreteria Generale e Referente per la Trasparenza	Entro il 30.06.2021
Convocazione riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici, del piano annuale di spesa e la programmazione dell'attività di monitoraggio con cadenza almeno trimestrale	Collegio del Garante nazionale	Prima scadenza 30.3.2021
Valutazione nomina Consegnatario dell'Ufficio	Collegio, Direttore	Entro il 30.07.2021
Approfondimento del nuovo Regolamento ANAC sul <i>whistleblowing</i>	RPCT, Direttore, Responsabili U.O.	Entro il 30.05.2021
Contatti con DGSIA per creare il contatore delle visite nella sezione trasparenza del sito del Garante nazionale	Segreteria Generale e Referente per la Trasparenza	Entro il 30.04.2021
Completamento delle procedure per l'assunzione dell'incarico di Funzionario delegato da parte del Direttore dell'Ufficio	Collegi, Direttore	Entro il 30.06.2021
Ricognizione e studio per consolidamento dei Sistemi informativi per geo-localizzazione strutture di privazione della libertà personale e creazione database per reclami e segnalazioni migranti	Collegio, Direttore, Segreteria generale, Responsabili U.O. Migranti, Polizie e Penale	Entro il 30.07.2021
Pianificazione, nell'ambito del seminario interno di formazione, di una sessione di aggiornamento dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza (con particolare riferimento al <i>whistleblowing</i>)	Collegio, Direttore, Rpct	Entro il 30.10.2021
Trasmissione al Rpct dei Report di approfondimento e aggiornamento della mappatura dei processi di lavoro scelti dalle U.O., dei livelli di rischio per ciascun processo e delle misure di prevenzione adottate	Responsabili U.O.	Entro il 30.09.2021



COSA	CHI	QUANDO
Costituzione Upd	Collegio, Direttore	Entro il 30.09.2021
Avvio Protocollo con Garante privacy	Collegio, Referente Protezione Dati personali	Entro 30.10.2021
Convocazione riunione coordinamento con i Responsabili delle U.O. per predisporre il Ptpct 2022-2024	Rpct	Entro il 10.10.2021
Trasmissione della bozza di Ptpct 2022-2024 ai Responsabili U.O.	Rpct	Entro il 10.11.2021
Riscontro bozza del Ptpc 2022-2024 presentato dal RPCT	Responsabili U.O.	Entro il 20.11.2021
Verifica annuale sulle misure adottate	Rpct, Direttore, Referente per la Trasparenza, Responsabili U.O.	Entro il 30.11.2021
Trasmissione della bozza del Ptpct 2022-2024 al Collegio	Rpct	Entro il 05.01.2022
Consultazione pubblica degli <i>stakeholder</i>	Collegio del Garante nazionale, Rpct	Entro il 10.01.2022
Trasmissione bozza con contributi stakeholder del Ptpct 2022-2024 al Collegio	Rpct	Entro il 25.01. 2022
Adozione del Ptpct	Collegio	Entro 31.01.2022
Individuazione di personale dell'Ufficio da formare per partecipazione a corso SNA su prevenzione della corruzione	Collegio, Direttore, Rpct	Entro il 30.03.2022
Convocazione riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici, del piano annuale di spesa e la programmazione dell'attività di monitoraggio con cadenza almeno trimestrale	Collegio	Prima scadenza 30.03.2022
Pianificazione, nell'ambito del seminario interno di formazione, di una sessione di aggiornamento dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza	Collegio, Direttore, Rpct	Entro il 30.09.2022
Trasmissione al Rpct dei Report di approfondimento e aggiornamento della mappatura dei processi di lavoro scelti dalle U.O., dei livelli di rischio per ciascun processo e delle misure di prevenzione adottate	Responsabili U.O.	Entro il 30.09.2022
Convocazione riunione coordinamento con i Responsabili delle U.O. per predisporre il Ptpct 2023-2025	RPCT	Entro il 10.10.2022



COSA	CHI	QUANDO
Trasmissione della bozza di Ptpct 2023-2025 ai Responsabili U.O.	RPCT	Entro il 10.11.2022
Riscontro bozza del Ptpct 2023-2025 presentato dal RPCT	Responsabili U.O.	Entro il 20.11.2022
Verifica annuale sulle misure adottate	Rpct, Direttore, Referente per la Trasparenza, Responsabili U.O.	Entro il 30.11.2022
Consultazione pubblica degli <i>stakeholder</i>	Collegio del Garante nazionale, Rpct	Entro il 10.01.2023
Trasmissione bozza con contributi stakeholder del Ptpct 2023-2025 al Collegio	Rpct	Entro il 25.01.2023
Adozione del Ptpct	Collegio	Entro il 31.01.2023
Individuazione di personale dell'Ufficio da formare per partecipazione a corso SNA su prevenzione della corruzione	Collegio, Rpct	Entro il 30.03.2023
Convocazione riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell'attività di monitoraggio con cadenza trimestrale	Collegio	Prima scadenza 30.03.2023
Pianificazione, nell'ambito del seminario interno di formazione, di una sessione di aggiornamento dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza	Collegio, Direttore, Rpct	Entro il 30.09.2023
Trasmissione al Rpct dei Report di approfondimento e aggiornamento della mappatura dei processi di lavoro scelti dalle U.O., dei livelli di rischio per ciascun processo e delle misure di prevenzione adottate	Responsabili U.O.	Entro il 30.09.2023
Convocazione riunione coordinamento con i Responsabili delle U.O. per predisporre il Ptpct 2024-2026	Rpct	Entro il 10.10.2023
Trasmissione della bozza di Ptpc 2024-2026 ai Responsabili U.O.	Rpct	Entro il 10.11.2023
Riscontro bozza del Ptpc 2024-2026 presentato dal RPCT	Responsabili U.O.	Entro il 20.11.2023
Verifica annuale sulle misure adottate	Rpct, Direttore, Referente trasparenza, Responsabili U.O.	Entro il 30.11.2023
Stesura bozza Relazione annuale di aggiornamento	Rpct	Entro il 20.12.2023



La Segreteria generale curerà la tempestiva pubblicazione del Ptpct 2021-2023 sul sito istituzionale sezione 'Amministrazione trasparente' del Garante nazionale dandone la più ampia diffusione tra il personale dell'Ufficio.

Roma, 1 marzo 2021

Mauro Palma



Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità

tra

il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (d'ora in poi Garante nazionale), con sede in via di San Francesco di Sales 34, 00165 - Roma, rappresentato dal Presidente prof. Mauro Palma,

“L'Altro diritto - Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni” (d'ora in poi ADir), con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze, in via delle Pandette 35, 50127 - Firenze, rappresentato dal Direttore prof. Emilio Santoro

e

il “*Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel*” dell'Università di Napoli “Suor Orsola Benincasa” (di seguito CeRC), con sede in via Suor Orsola, 10, 80135 - Napoli, rappresentato dal Rettore prof. Lucio d'Alessandro;

soggetti congiuntamente denominati anche “Parti”.

Premesso che:

- l'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10 e successive modifiche, ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;
- con nota 25 aprile 2014 della Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra, il Garante nazionale è stato designato quale *National Preventive Mechanism* (Npm) ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat);
- con i poteri e gli obblighi di cui agli articoli dal 17 al 23 del Protocollo sopra citato e ai sensi della legge istitutiva, il Garante nazionale svolge attività di visita, monitoraggio e analisi di tutti i luoghi configurabili come limitativi dell'autonomia e indipendenza delle persone, e quindi de facto segreganti, anche in ambito dell'assistenza sociale e sanitaria;
- la norma nazionale e quella internazionale conferiscono al Garante nazionale il compito di formulare raccomandazioni alle Autorità competenti, sulla base di quanto riscontrato nelle proprie funzioni di monitoraggio dei luoghi e di accesso alla documentazione relativa alle persone ospitate, al fine di migliorarne il trattamento e le condizioni di quotidianità e assistenza, anche attraverso la piena libertà di effettuare con essi e con il personale colloqui in forma privata;
- tra le finalità del Garante nazionale vi sono altresì quelle di ricognizione delle strutture ospitanti a livello nazionale e della loro configurazione giuridica, di elaborazione di standard di qualità e di definizione di linee guida per il loro monitoraggio;
- l'ADir ha come propria finalità lo sviluppo, la promozione e il coordinamento di studi e progetti anche internazionali nel campo della sociologia della marginalità, del governo delle marginalità, dei fenomeni discriminatori e delle relative strategie di contrasto, nonché dei diritti delle persone private della libertà;
- il CeRC costituisce un polo di ricerca sui dispositivi di governo, che svolge ricerca di base e applicata in funzione della sperimentazione di politiche di contrasto delle forme della disegualianza e dei modi dell'esclusione e della discriminazione delle persone in situazione di disabilità.



Considerato che:

- il Garante nazionale, l'ADir e il CeRC intendono istituire rapporti di collaborazione per attività di comune interesse a garanzia dei diritti delle persone con disabilità;
- La disabilità si configura come limitazione, o addirittura assenza, di indipendenza nell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali, che impedisce la loro piena ed efficace partecipazione nella società su una base di parità con gli altri.

Si concorda quanto segue:

Articolo 1 - Principio di reciprocità

Il Garante nazionale, l'ADir e il CeRC, intendono collaborare nei campi e per le attività di comune interesse sulla base del principio della reciprocità.

Articolo 2 - Attività

La collaborazione riguarderà in particolare le seguenti attività:

- a) programmazione e conduzione di studi, ricerche e progettazioni;
- b) programmazione ed esecuzione di attività coordinate di formazione;
- c) promozione di seminari, convegni e altre attività culturali;
- d) raccolta di documentazione e di dati di supporto in forma aggregata;
- e) iniziative di pubblicazione, informazione e sensibilizzazione.

Articolo 3 - Programmi operativi

I programmi specifici di collaborazione sono individuati e definiti dalle Parti con Protocolli operativi, attuativi del presente Protocollo d'intesa.

Articolo 4 - Consiglio tecnico-scientifico

1. Il Consiglio tecnico-scientifico cura l'applicazione del Protocollo d'intesa e definisce indirizzi e contenuti scientifici dei programmi operativi.
2. Il Presidente del Garante nazionale o un componente del Collegio da lui designato presiede il Consiglio tecnico-scientifico.
3. Il Consiglio tecnico-scientifico è composto da un membro designato da ciascuna delle Parti con proprio atto.

Articolo 5 - Validità

1. Il presente accordo è valido per un periodo di 3 anni a partire dalla sottoscrizione che riporta la data più recente.
1. Per il rinnovo, qualora non si rendano necessarie modifiche al testo corrente, è sufficiente una richiesta scritta inviata al Garante nazionale, vistata dai rappresentanti delle altre due Parti. La richiesta di rinnovo



deve pervenire al Garante nazionale entro tre mesi dalla scadenza.

2. La data indicata nel “visto per accettazione” costituirà l’inizio della nuova decorrenza.
3. Nel caso in cui alla data di scadenza del Protocollo siano in essere Protocolli operativi, questi rimarranno in vigore fino alla data di scadenza indicata negli stessi.

Articolo 6 - Recesso o scioglimento

1. Le Parti hanno la facoltà di recedere unilateralmente dal presente Protocollo o di scioglierlo consensualmente; il recesso deve essere esercitato mediante comunicazione scritta.
2. Il recesso ha effetto decorsi tre mesi dalla data di ricevimento della comunicazione.
3. In caso di recesso unilaterale o di scioglimento, le Parti concordano di portare a conclusione le attività in corso, salvo quanto diversamente e consensualmente convenuto.

Articolo 7 - Oneri finanziari

1. Il presente Protocollo non comporta oneri finanziari a carico delle Parti.
2. I Protocolli operativi possono prevedere eventuali oneri finanziari esecutivi.
3. Le Parti possono reperire le risorse necessarie per sostenere le azioni programmate anche tramite la partecipazione congiunta a programmi di finanziamento sia a carattere nazionale che internazionale, che non prevedano Enti promotori o azioni che possano entrare nell’esercizio di vigilanza del Garante nazionale o che configurino conflitti di interesse con la sua azione.

Articolo 8 - Coperture assicurative

Ciascuna Parte provvede alla copertura assicurativa del proprio personale impegnato nella attività svolta in attuazione del presente accordo.

Articolo 9 - Utilizzazione di dati e risultati di ricerca

1. I Protocolli operativi determinano condizioni e modalità di utilizzo dei dati e dei risultati delle ricerche contenuti nell’ambito o del presente Protocollo.
2. ADir e CeRC si impegnano ad assicurare che tutti i soggetti coinvolti nei progetti di ricerca in applicazione del presente protocollo dichiarino espressamente la reciproca collaborazione nelle pubblicazioni e ne diano adeguato risalto in tutte le comunicazioni verso l’esterno.

Articolo 10 - Riservatezza

1. Le Parti riconoscono il carattere riservato di qualsiasi informazione, dato e documentazione segnalato come confidenziale dalla Parte che l’ha trasmessa in esecuzione del presente accordo, impegnandosi a non rivelare a terzi, in qualsivoglia forma, le informazioni confidenziali ricevute, né a utilizzare dette informazioni per fini diversi da quanto previsto dal presente Protocollo.



2. Le Parti si impegnano a segnalare con chiarezza e tempestività le informazioni da considerarsi confidenziali.
3. Le Parti si impegnano a porre in essere ogni attività volta a impedire che dette informazioni, dati e documenti possano in qualche modo essere acquisite da terzi.
4. L'obbligo della riservatezza non si applica alle informazioni che le Parti ricevono in modo legittimo da terze parti non soggette all'obbligo di riservatezza.

Articolo 11 - Trattamento dei dati personali

Le Parti si impegnano a trattare e custodire i dati e le informazioni personali relativi all'espletamento di attività oggetto del presente protocollo e delle relative appendici operative, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196.

Articolo 12 - Controversie

Ogni controversia che dovesse sorgere in ordine all'interpretazione, validità, esecuzione e risoluzione del presente Protocollo sarà devoluta all'esclusiva competenza del Foro di Roma, intendendosi in tal modo derogata ogni diversa forma di competenza territoriale.

Articolo 13 - Clausola finale

1. In ogni momento, con l'accordo delle Parti, il Protocollo potrà essere modificato o integrato con un nuovo atto convenzionale.
2. Modifiche o integrazioni sono parte integrante dell'accordo o ed entrano in vigore al momento della loro firma.
3. Per tutto quanto non espressamente indicato nel presente Protocollo restano ferme le disposizioni vigenti in materia, in quanto compatibili, ivi compresa la normativa interna delle singole Parti.

Roma, 1 giugno 2017.

Per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Presidente prof. Mauro Palma

Per l'Altro diritto – Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, il Direttore prof. Emilio Santoro

Per il "Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel", il Rettore dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa", prof. Lucio D'Alessandro



Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Disposizione di proroga

Riscontrata la necessità di prosecuzione e di implementazione delle attività, in funzione delle risultanze emerse nel corso dei lavori, su accordo unanime delle Parti, il Protocollo operativo di ricerca è prorogato, senza soluzione di continuità, fino al 31 maggio 2020, con le seguenti modifiche e integrazioni:

1. Alle strutture di ricerca promotrici, si aggiunge *Atypicalab for Cultural Disability Studies* attivo presso il Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università della Calabria.

Ex articolo del Regolamento istitutivo:

- a. Atypicalab è una struttura di ricerca, a carattere transdisciplinare, per gli studi culturali sulla disabilità.
- b. Il Laboratorio svolge ricerca di base sui codici culturali, le pratiche sociali e i dispositivi di governo della disabilità.
- c. Il Laboratorio svolge ricerca applicata per il pieno ed eguale godimento delle libertà fondamentali e per la piena ed effettiva partecipazione sociale delle persone con disabilità, tramite l'elaborazione e la sperimentazione di programmi, azioni e interventi per il contrasto dei modi e delle forme di discriminazione, disaffiliazione, esclusione, deumanizzazione e segregazione.

2. Il comma 3 dell'articolo 3 del Protocollo operativo è soppresso.

3. Gli obiettivi previsti dall'articolo 1 del Protocollo operativo sono integrati dai seguenti indirizzi di studio e ricerca individuati dal Comitato di direzione:

- Analisi di forme e modi di costituzione di un Osservatorio nazionale sulla "segregazione" di anziani e PcD, con funzioni di documentazione; ricerca, organizzazione e analisi dei dati; supporto del sistema di monitoraggio;
- Redazione di Linee-guida sugli standard di libertà nelle strutture residenziali;
- Studio di forme e modi di coinvolgimento delle Regioni per la promozione in forma collaborativa dell'inserimento di standard di libertà nei sistemi di accreditamento;
- Analisi di forme e modi di coinvolgimento dei Garanti territoriali nel monitoraggio delle strutture per anziani e PcD;
- Ideazione e realizzazione di un modello unificato per il monitoraggio della contenzione nelle strutture per anziani e PcD;
- Attività formativa, convegnistica, di pubblicazione e di sensibilizzazione;
- Definizione di statuto e struttura delle visite conoscitive (*finding visit/ mission*);
- Ipotesi di attivazione di Cliniche legali sperimentali sulla tutela della libertà delle PcD;
- Attivazione di un sistema di relazioni fra l'Area salute del Garante nazionale e organismi internazionali operanti nell'ambito della disabilità.

Il Presidente del Consiglio tecnico-scientifico (articolo 4 Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità) Mauro Palma



Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Ex articolo 3 del Protocollo d'intesa fra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito Garante nazionale), "L'Altro diritto- Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni" (di seguito ADir) e il "*Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel*" (di seguito CeRC) dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa"

Premesso che

la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd) del 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18:

- garantisce che queste (a) godano del diritto alla libertà e alla sicurezza personale e (b) non siano private della loro libertà illegalmente o arbitrariamente e che qualsiasi privazione della libertà sia conforme alla legge e che l'esistenza di una disabilità non giustifichi in nessun caso una privazione della libertà (articolo 14);
- garantisce il diritto di non essere sottoposto a tortura, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti, richiedendo che gli Stati Parti prendano ogni efficace misura legislativa, amministrativa, giudiziaria o di altra natura per impedire che persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, subiscano tortura o trattamento o punizione crudele, inumana o degradante (articolo 15);
- garantisce il diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti, richiedendo che gli Stati Parti prendano tutte le misure legislative, amministrative, sociali, educative e di altra natura adeguate per proteggere le persone con disabilità (articolo 16);
- riconosce il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone, anche assicurando che:
- le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione;
- le persone con disabilità abbiano accesso a una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirsi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione;
- i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione siano messi a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattate ai loro bisogni (articolo 19).

Considerato che

- il *Committee on the Right of person with Disabilities* raccomanda al punto 8 delle *Concluding observations on the initial report of Italy* del 31 agosto 2016 l'istituzione di un organo permanente che consulti in modo efficace e significativo le persone con disabilità attraverso le loro organizzazioni nella realizzazione di tutte le leggi, le politiche e i programmi; al punto 42 dello stesso documento che il *National Preventive Mechanism* (Npm), di cui all'articolo 4 del Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat) visiti gli Istituti psichiatrici o le altre strutture per persone con disabilità, specialmente quelle ove sono ospitate persone con disabilità intellettive o psicosociali e riferisca sulla loro condizione e al punto 48 raccomanda di porre in atto garanzie del mantenimento del diritto a una vita autonoma e indipendente;
- a seguito di ratifica da parte dell'Italia dell'Opcat con legge 9 novembre 2012 n. 195, la Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra ha designato il Garante Nazionale come



Npm;

- nelle *Concluding observations on the initial report of Italy* del 6 ottobre 2016, viene richiesto che il NPM designato visiti quanto prima le strutture per persone con disabilità esistenti sul territorio nazionale, genericamente indicate dal Garante nazionale nella sua Prima Relazione al Parlamento come “*Health and social care home*”.

In attuazione del Protocollo d'intesa sottoscritto il 1 giugno 2017, e secondo le modalità previste dall'articolo 3 del suddetto Protocollo, le Parti intendono svolgere un'attività congiunta di studio e ricerca, come di seguito definita:

Articolo 1 - Obiettivi

4. Individuazione di pratiche determinanti *de facto* segregazione e istituzionalizzazione nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie (*health social care home*) delle persone con dipendenza assistenziale e definizione di parametri che connotino tali pratiche.
5. Individuazione di situazioni e pratiche a rischio di violazione del principio inderogabile di divieto di tortura o trattamenti crudeli, inumani o degradanti a cui possono essere soggette le persone con disabilità e/o dipendenza assistenziale.
6. Redazione di un catalogo tipologico e di un nomenclatore dei luoghi e delle strutture potenzialmente segreganti, sulla base della normativa nazionale, regionale e comunale.
7. Realizzazione di un elenco nazionale dei luoghi e delle strutture residenziali socio-sanitarie che possono rientrare nell'ambito dell'azione di monitoraggio del Garante nazionale.
8. Redazione e sperimentazione di linee guida per il monitoraggio delle *health social/care home* tramite la costruzione di indicatori inerenti a: (a) struttura e organizzazione, (b) rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza degli ospiti, dei loro diritti e bisogni nonché di quelli dei loro familiari, (c) rispetto delle relazioni affettive, (d) rapporto con il territorio, (e) cure e assistenza erogata, (f) consenso informato, (g) uso di mezzi di contenzione, (h) rispetto della riservatezza, (i) accesso alle informazioni.

Articolo 2 - Comitato di direzione

1. Le attività di studio e ricerca di cui al presente Protocollo operative sono dirette dal Comitato di direzione.
2. Il Comitato di direzione individua metodi, tecniche, protocolli e tempi d'indagine adeguati al raggiungimento degli obiettivi delle attività.
3. Il Comitato di direzione individua studiosi ed esperti che costituiscano l'unità di ricerca.
4. Il Comitato di direzione è presieduto dal Presidente del Garante nazionale, prof. Mauro Palma che ne è membro di diritto.
5. Il Comitato di direzione è costituito dalla dr.ssa Gilda Losito, in qualità di componente dell'Ufficio del Garante nazionale, dal prof. Emilio Santoro, in qualità di direttore di ADir, e dal prof. Ciro Tarantino, in qualità di direttore scientifico del CeRC.
6. I componenti del Comitato di direzione possono individuare collaboratori per lo svolgimento e a supporto delle attività di ricerca.
7. Il Comitato di direzione stabilisce eventuali forme di documentazione, informazione, divulgazione e pubblicazione delle attività nel rispetto dell'articolo 9 del Protocollo d'intesa citato in premessa.

Articolo 3 - Organizzazione dei lavori

1. Le attività sono organizzate per gruppi tematici di lavoro.
2. I gruppi possono essere integrati da esperti e rappresentanti di Enti, istituzioni, Organismi nazionali e internazionali in funzione di specifiche esigenze.



3. Sono componenti stabili dell'unità di ricerca, oltre i membri del Comitato di direzione, il prof. Stefano Anastasia, il prof. Alberto Di Martino, la prof.ssa Mariagrazia Giannichedda, il prof. Marco Pelissero, il prof. Daniele Piccione.

Articolo 4- Tavolo di consultazione

1. Per tutta la durata delle attività è istituito un Tavolo di consultazione sui temi, le analisi e i materiali oggetto d'indagine.
2. Il Tavolo è composto da delegati delle Organizzazioni di tutela dei diritti delle persone con disabilità che saranno definiti dalle Parti con atto successivo.

Articolo 5- Durata

Le attività hanno una durata di diciotto mesi.

Articolo 6- Riservatezza

Le attività sono soggette agli obblighi di riservatezza previsti dall'articolo 10 del Protocollo d'intesa.

Roma, 1 giugno 2017

Per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Presidente prof. Mauro Palma

Per l'Altro diritto – Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, il Direttore prof. Emilio Santoro

Per il "*Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel*", il Rettore dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa", prof. Lucio D'Alessandro



Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Disposizione di proroga

Riscontrata la necessità di prosecuzione e di implementazione delle attività, in funzione delle risultanze emerse nel corso dei lavori,

Tenuto conto dell'emergenza Covid-19 e delle conseguenze che hanno riguardato in particolare le strutture socio-sanitarie per disabili e anziani, considerata la necessità di mantenere elevata l'attenzione sul monitoraggio delle diverse tipologie di strutture residenziali e semi-residenziali presenti sul territorio nazionale anche con strumenti tecnico operativi basati su una metodologia scientifica,

Restando invariate le modifiche e le integrazioni inserite con la disposizione di proroga in scadenza il 31 maggio 2020 su accordo unanime delle Parti, il Protocollo operativo di ricerca è prorogato, senza soluzione di continuità, fino al 31 maggio 2021.

Roma, 13 maggio 2020

Il Presidente del Consiglio tecnico-scientifico (articolo 4 Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità) Mauro Palma

Protocollo d'intesa tra Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito Garante nazionale) con sede in Roma in via di San Francesco di Sales 34, nella persona del Presidente Mauro Palma e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (di seguito Procura della Repubblica), nella persona del Procuratore della Repubblica Giovanni Melillo.

Visto l'articolo 7 del decreto-legge n.146 del 2013 recante "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria", convertito, con modificazione, nella legge 21 febbraio 2014, n.10 e successive modificazioni, che ha istituito il Garante nazionale;

Visto il decreto ministeriale 11 marzo 2015 n. 36 recante il "*Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*" che ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;

Considerato che con nota del 25 aprile 2014 della Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra il Garante nazionale è stato designato *National Preventive Mechanism* (NPM) ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT), adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite con risoluzione n. 57/199 del 18 dicembre 2002 e ratificato dall'Italia il 4 aprile 2013 in forza della Legge 9 novembre 2012 n. 195;

Considerato che con legge 3 marzo 2009 n. 18 l'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York il 13 dicembre 2006, che con gli articoli 14,15, 16 e 17



assegna al *National Preventive Mechanism* il compito di monitorare i luoghi di ricovero che ospitano persone con disabilità;

Considerato che in forza delle indicate disposizioni normative, nazionali e sovranazionali, il Garante nazionale esercita il proprio mandato su tutti i luoghi e le situazioni di privazione della libertà, di diritto e di fatto, compresi, oltre a quelli indicati nell'articolo 7 del decreto legge n. 146/2013, i luoghi in cui accedono, transitano o stanziano i cittadini di Paesi terzi il cui ingresso nel territorio italiano è irregolare, le strutture socio-sanitarie per persone con limitata autonomia o soggette a restrizioni della libertà o in cui sono ricoverate persone sottoposte a trattamenti sanitari obbligatori;

Visto l'ordine di servizio 23 giugno 2018 n. 86, recante i criteri vigenti di organizzazione della Procura della Repubblica di Napoli, con il quale è stato costituito nell'Ufficio di Procura il *Gruppo di lavoro specializzato intersezionale per i reati commessi in luoghi di custodia o detenzione e comunque in danno di soggetti privati della libertà personale*;

Considerato che al Gruppo specializzato su indicato è devoluta la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di cui agli artt. 606, 607, 608, 609, 613-*bis*, 613-*ter* c.p., ai delitti commessi in luoghi di detenzione e di custodia, anche amministrativa, ovvero in danno di persone sottoposte a controlli di polizia, alle segnalazioni di casi di autolesionismo posti in essere nei luoghi di detenzione e custodia anche amministrativa, alle segnalazioni relative alle condizioni di vita e di salute nei luoghi di detenzione e di custodia anche amministrativa;

Considerato che il Garante nazionale e la Procura della Repubblica di Napoli intendono istituire rapporti di reciproca collaborazione nella prospettiva e nell'interesse comuni di tutelare i diritti fondamentali delle persone soggette a privazione o limitazione della libertà, di diritto o di fatto, e di prevenire atti di violazione di tali diritti,

il Garante nazionale e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli

CONVENGONO

quanto segue:

Articolo 2 Finalità

Con il presente Protocollo d'Intesa il Garante nazionale e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, attraverso il Gruppo specializzato intersezionale per i reati commessi in luoghi di custodia o di detenzione e comunque in danno di soggetti privati della libertà personale, si impegnano, nel rispetto delle reciproche autonomie istituzionali, a realizzare azioni di comune collaborazione volte alla tutela dei diritti fondamentali delle persone soggette a privazione o a limitazione della libertà personale, a prevenire e a perseguire atti di violazione di detti diritti, a promuovere e accrescere i fondamenti culturali dell'esecuzione della pena aderente al dettato costituzionale e del rispetto dei diritti umani in ogni situazione di restrizione della libertà personale.

Articolo -2 Oggetto

Il presente Protocollo d'Intesa individua quali aree di operatività tutti i luoghi di detenzione e di custodia, anche di natura amministrativa, i luoghi in cui accedono, transitano o stanziano i cittadini di Paesi terzi il cui ingresso nel territorio nazionale è irregolare, le strutture socio-sanitarie in cui sono ricoverate persone con limitata autonomia o soggette a restrizioni della libertà, tra le quali quelle sottoposte a trattamenti sanitari obbligatori, ogni luogo in cui la libertà personale è limitata *de facto* dall'autorità pubblica.

L'ambito territoriale di operatività è inscritto nella competenza del Gruppo specializzato intersezionale costituito presso la Procura della Repubblica di Napoli, corrispondente al circondario del Tribunale di Napoli.



Articolo 3 - Modalità della collaborazione

L'attuazione della presente intesa prevede:

- lo scambio reciproco e riservato di informazioni, compatibilmente con il rispetto del segreto investigativo, sulle segnalazioni di violazioni di diritti delle persone sottoposte a privazione o limitazione della libertà personale e sulle condizioni di vita negli istituti penitenziari e negli altri luoghi di privazione o restrizione della libertà personale indicati all'articolo II;
- lo scambio riservato - nel rispetto del segreto investigativo - di informazioni in ordine ai casi esaminati e trattati dal Garante nazionale ai sensi dell'articolo 35 o.p., compresi nell'ambito territoriale di competenza definito all'articolo II;
- la predisposizione di programmi di informazione e formazione comuni sui temi dell'esecuzione della pena e del rispetto dei diritti umani in ogni situazione di restrizione della libertà personale;
- l'invio alla Procura della Repubblica, per conoscenza e prima della pubblicazione, dei Rapporti del Garante sulle visite istituzionali da quest'ultimo condotte nei luoghi compresi nell'ambito territoriale di competenza definito all'articolo II.

Il Garante si riserva di comunicare alla Procura della Repubblica le date delle visite non annunciate, da parte dello stesso, agli istituti penitenziari di competenza.

Articolo 4 - Impegni delle parti

Al fine della migliore e concreta attuazione della collaborazione oggetto della presente intesa, il Garante nazionale e la Procura della Repubblica di Napoli si impegnano a tenere riunioni con cadenza almeno bimestrale per valutare i temi e le questioni oggetto del presente protocollo e organizzare le attività operative in attuazione dello stesso.

Alle riunioni partecipano quantomeno il Coordinatore del Gruppo di lavoro specializzato intersezionale e il componente del Collegio del Garante nazionale designato per seguire l'attuazione del Protocollo d'intesa.

Articolo 5 - Riservatezza

Le Parti che sottoscrivono il presente Protocollo riconoscono e preservano il carattere riservato delle informazioni, dei dati e della documentazione che reciprocamente si trasmetteranno in esecuzione dell'attività di collaborazione oggetto d'intesa.

Articolo 6 - Durata

Il presente Protocollo decorre dalla data della sua sottoscrizione e ha durata triennale. Può essere rinnovato, con apposito atto, previa esplicita approvazione delle Parti che lo sottoscrivono.

Napoli, 19 novembre 2018

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

Il Presidente

Prof. Mauro Palma

Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Napoli

Il Procuratore della Repubblica

Giovanni Melillo



Protocollo d'intesa tra il Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale e l'Arma dei Carabinieri

Il Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato "Garante nazionale", con sede in Via San Francesco di Sales n.34, 00165 Roma, nella persona del Presidente dell'Autorità Garante, Prof. Mauro Palma, e l'Arma dei Carabinieri, di seguito denominata "Arma", con sede in Viale Romania n.45, 00197 Roma, nella persona del Comandante Generale, Gen. C.A. Giovanni Nistri,

VISTO

- l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ai sensi del quale le Amministrazioni Pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune;
- l'articolo 155 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, ai sensi del quale l'Arma dei Carabinieri è forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza;
- la legge 26 luglio 1975 n. 354 relativa alle norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà;
- l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, istitutivo della figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che individua, tra i suoi compiti istituzionali, quello di visitare, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia e quello di promuovere e favorire i rapporti di collaborazione con altre figure istituzionali che hanno competenza nelle stesse materie;

CONSIDERATO CHE

- costituisce obiettivo comune delle Parti il pieno rispetto delle norme nazionali e delle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, con particolare riferimento alle persone detenute o private della libertà personale;
- le Parti ravvisano la necessità di favorire momenti di riflessione e approfondimento sui temi di comune interesse, nell'ambito delle rispettive finalità istituzionali;
- nell'ambito dei propri compiti istituzionali le Parti intendono stabilire un rapporto di collaborazione, ai sensi dell'articolo 15 della citata legge n. 241 del 1990, per lo sviluppo delle suddette attività;

TUTTO CIÒ PREMESSO SI CONVIENE E SI SOTTOSCRIVE QUANTO SEGUE

Articolo 1 - Ambiti di collaborazione

Il presente Protocollo disciplina l'attività di collaborazione tra l'Arma e il Garante nazionale, nell'ambito delle specifiche competenze.

Le aree prevalenti di collaborazione prevedono:

- l'organizzazione di seminari/conferenze/workshop/tavole rotonde, per approfondire tematiche di interesse comune;
- lo scambio reciproco di docenze, a cura di propri rappresentanti, condividendo esperienze per il miglioramento delle rispettive capacità d'intervento;
- la realizzazione di progetti formativi comuni; anche con altre Istituzioni;

Anche al di fuori delle casistiche individuate nel presente protocollo, in presenza di convergenti interessi istituzionali e della possibilità di sviluppare ulteriori sinergie, le Parti si impegnano a fornire reciproca colla-



borazione al fine di perseguire e realizzare l'interesse della collettività.

Articolo 2 - Modalità esecutive

In relazione alle forme di collaborazione descritte:

- l'Arma interesserà, per le conseguenti attività, le componenti di studio e di analisi dello Stato Maggiore del Comando Generale, quale centro di riferimento operativo, dottrinale e formativo per tutti gli assetti dell'Arma;
- il Garante nazionale perseguirà gli obiettivi della collaborazione attraverso lo staff del suo Ufficio ed eventuali contributi di Garanti regionali di volta in volta specificamente delegati.

Articolo 3 - Attività di immediata attuazione

Al fine di dare immediata attuazione al presente protocollo le Parti si impegnano ad organizzare un seminario della durata di 3 ore, rispettivamente, entro la fine del 2018 presso la scuola Allievi Marescialli e Brigadieri di Firenze e, nei primi mesi del 2019 presso la Scuola Ufficiali dei Carabinieri di Roma.

Analoghi incontri saranno pianificati in tutti gli Istituti di formazione di base dell'Arma.

Articolo 4 - Oneri

Il presente protocollo non comporta alcun onere, essendo finalizzato al perseguimento dei rispettivi obiettivi istituzionali.

Articolo 5 - Privacy e sicurezza delle informazioni

Le modalità e le finalità dei trattamenti dei dati personali gestiti nell'ambito delle attività svolte nel presente protocollo saranno improntate ai principi di correttezza, liceità e trasparenza, nonché al rispetto del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali" e del D.Lgs 10 agosto 2018, n. 101, recante "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)".

Le Parti si impegnano a rispettare la massima riservatezza sui dati, informazioni e sui risultati delle attività, oggetto del presente Protocollo, di cui siano venuti, in qualsiasi modo, a conoscenza.

Articolo 6 - Durata, integrazioni e modifiche

Il presente Protocollo d'Intesa, sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'articolo 15, comma 2 *bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha durata di 3 anni a decorrere dalla data di sottoscrizione, eventualmente prorogabile mediante atto scritto che dovrà pervenire prima della data di scadenza.

Ciascuna delle Parti potrà recedere in qualunque momento dal presente Protocollo dando un preavviso scritto all'altra Parte di almeno 60 giorni.

Lo stesso potrà essere, di comune accordo tra le Parti firmatarie, rinnovato e, anche prima della scadenza, modificato sulla base di ulteriori aspetti che potranno emergere nel corso della collaborazione, nonché dell'esigenza di precisare strumenti e modalità della collaborazione.

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

Il Presidente

Prof. Mauro Palma

Il Comandante Generale
dell'Arma dei Carabinieri

Gen. C.A. Giovanni Nistri



Il Ministero della giustizia - Dipartimento di giustizia minorile e di comunità - Ufficio Interdistrettuale di esecuzione penale esterna per la Calabria e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

PROTOCOLLO D'INTESA

L'anno 2019 il giorno 17 del mese di gennaio

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nella persona del Presidente Mauro Palma e il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro nella persona del Dirigente Emilio Molinari

Premesso

- che in Italia il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato istituito dal d. l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 mentre il d. m. 11 marzo 2015 n. 36 ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è un'Autorità di garanzia, collegiale e indipendente, non giurisdizionale che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, ai Centri di permanenza per i rimpatri, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori.
- Che sul piano nazionale, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà promuove e favorisce i rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, mentre sul piano internazionale coordinando la rete dei garanti locali è organismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (Opcat) in ambito Onu.
- Che il sistema organizzativo dell'esecuzione penale esterna è regolato dal Dpcm 15 giugno 2015 n. 84 e dal Dm 17 novembre 2015 che concerne l'individuazione presso il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità degli Uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti e dal DM 23 febbraio 2017 che individua gli Uffici locali di Epe quali articolazioni territoriali del Dgmc (n. 11 Uiepe, n. 18 Uepe, n. 43 Ulepe, n. 18 Sezioni distaccate), che assicurano nel territorio di competenza le attività previste ai sensi dell'articolo 72 O.P.
- Che l'Amministrazione Penitenziaria opera nel territorio regionale sui 12 Istituti penitenziari (1 a custodia attenuata), presenti secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (Dap), anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.
- Che su territorio regionale è presente la Rems di Santa Sofia d'Epiro (Cs).
- Che in particolare le aree del Trattamento e Sicurezza e dell'Esecuzione Penale Esterna dell'Amministrazione Penitenziaria (Dap e Dgmc) svolgono compiti di grande rilevanza sociale per la persona condannata e/o detenuta, come ad esempio: progettare, programmare e realizzare le iniziative e le esperienze nel campo del trattamento intramurale e delle misure alternative alla detenzione attivando le attività scolastiche, culturali, ricreative e sportive rivolte ai detenuti e agli internati e garantire la loro tutela personale e di sicurezza.
- Che l'articolo 35 della Costituzione Italiana afferma la cura da parte della Repubblica della formazione e dell'elevazione professionale dei lavoratori, in ottemperanza al riconoscimento ed alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e al doveroso adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà po-



litica, economica e sociale, di cui all'articolo 2 della Costituzione, nonché dei principi di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'articolo 3 comma 1 e 2 della Costituzione.

- Che i principi fondamentali di cui all'articolo 1 della Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle "Regole penitenziarie europee" indicano che "deve essere incoraggiata la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria", "la vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera" e che "la detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera".
- Che la valorizzazione dei percorsi di formazione professionale risulta determinante nella prospettiva della rieducazione del condannato, secondo quanto stabilito dall'articolo 27 comma 3 della Costituzione nonché del suo reinserimento sociale previsto dall'Ordinamento Penitenziario all'articolo 1 comma 6.
- Che la promozione di un sistema regionale integrato di opportunità formative destinate agli operatori penitenziari che operano negli Istituti Penitenziari o in esecuzione penale esterna della Calabria, risulta fondamentale per garantire il diritto alla formazione.
- Che, anche nella prospettiva del reinserimento, è fondamentale la massima diffusione della valenza sociale della realtà penitenziaria e che, anche a tal fine, risulta prioritaria la collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che impegna le proprie competenze in ambito penale giuridico e socio-criminologico per una analisi ravvicinata dei problemi penitenziari e, quindi, per la realizzazione di formazione, ricerche, collaborazioni e iniziative culturali comuni, su proposta di ciascuno dei soggetti firmatari.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro hanno reciprocamente riconosciuto l'indubbia e notevole esperienza rispettivamente maturata nel settore.
- Che il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sono consapevoli dei risultati estremamente positivi perseguibili con una reciproca collaborazione in attività di formazione studio, ricerca e per la piena realizzazione dei principi di cui agli articoli 2, 3, 13, 27, 33, 34 e 35 della Costituzione, all'articolo 15 Ordinamento Penitenziario, agli articoli 41, 42 e 44 del Regolamento penitenziario di cui al DPR n. 230/2000, nonché delle Regole penitenziarie europee di cui alla Raccomandazione R(2006)2 adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006 e, pertanto, ritengono opportuno procedere ad una stipula del Protocollo d'intesa per l'avvio della formazione del personale appartenente al DGMC e al DAP nella Regione Calabria.
- Che per questo insieme di attività, gli Enti Firmatari ritengono necessario realizzare un sistema integrato di coordinamento, che si intende attivare, fermo restando l'autonomia di entrambi nella organizzazione, valutazione, monitoraggio e gestione dei propri percorsi formativi.

Tutto ciò premesso e considerando la parte integrante e sostanziale del presente protocollo, il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, convengono e stipulano quanto segue.

Articolo 1 - Finalità

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale intendono collaborare per progettare e condurre nell'ambito penale: analisi, studi e ricerche di tipo giuridico, criminologico e sociologico finalizzate alla promozione della formazione degli operatori penitenziari nelle strutture penitenziarie e negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.



2. A tal fine il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale indica il proprio Collegio che sarà affiancato dal Dott. *Giovanni Suriano* e [persona in via di definizione] dell'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale, e dalla Dott.ssa Daniela Bonferraro supporto al Collegio e responsabile dell'Unità, quali esperti che svolgeranno l'attività di formazione.

3. L'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di per la Calabria di Catanzaro indica nelle persone del Dott. *Emilio Molinari*, Direttore interdistrettuale dell'UIEPE di Catanzaro, Dott.ssa *Maria Letizia Polistena* e Dott.ssa *Maria Domenica Di Giovanni* rispettivamente Responsabile di Area IV^A Coordinamento Interdistrettuale e Funzionario della Professionalità Sociale di Area II^A Misure e sanzioni di comunità, quali referenti per i progetti e le attività previste dal presente protocollo.

4. Il gruppo di esperti di cui al comma precedente sarà coordinato dal Collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

5. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro procederà alla selezione delle strutture penitenziarie e dei cinque Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale che, di volta in volta, saranno oggetto di attività di formazione.

6. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro si impegna altresì ad adottare ogni atto finalizzato al coinvolgimento, nelle attività di cui al presente protocollo, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio regionale, ivi compresi terzo settore (cooperative sociali, Ong e Onlus) ed il volontariato. In particolare, saranno coinvolti gli Assistenti Volontari *ex artt. 17 e 78* Ordinamento Penitenziario.

Articolo 2 - Ambiti soggettivi delle attività di ricerca

1. Le attività di formazione di cui al presente protocollo saranno svolte anche con l'ausilio di questionari ed interviste somministrati al personale penitenziario. Attività che sarà gestita dal Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro

Articolo 3 - Sedi delle attività di ricerca

1. Le attività di formazione per le quali è necessario il confronto tra esperti e personale penitenziario saranno svolte preferibilmente presso la sede del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nonché nelle strutture penitenziarie e di esecuzione penale esterna coinvolte.

Articolo 4 - Comitato regionale di indirizzo e coordinamento

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro provvederà alla istituzione di un Comitato regionale di indirizzo e coordinamento delle attività formative.

2. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento sarà composto da:

- a) Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità.
- b) Operatori dell'Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro.
- c) Esperti in discipline criminologiche, penitenziarie, giuridico-penali e processualpenalistiche afferenti all'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
- d) Esperti di Servizio Sociale, psicologi e criminologi *ex articolo 80* O.P.



Il Comitato potrà avvalersi del supporto degli operatori penitenziari degli Istituti penitenziari della Calabria per la promozione, organizzazione, realizzazione di iniziative d'interesse.

3. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento:

- a) promuove l'organizzazione e l'integrazione per l'attività di formazione tra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Amministrazione penitenziaria e Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

Articolo 6 - Attività di formazione

1. Le attività di formazione offerte dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale rientrano nei relativi compiti istituzionali.
2. Gli Enti firmatari riconoscono il carattere specifico ed innovativo dell'attività di formazione nell'ambito penitenziario e le esigenze che essa comporta sul piano tecnico-professionale e della relazione tra esperti e personale penitenziario, per il programma innovativo rieducativo-trattamentale volto alle persone in esecuzione penale.

Articolo 7 - Impegni degli Enti firmatari

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro si impegna a:
 - favorire con ogni necessaria iniziativa il consolidamento dell'esperienza formativa ed il suo ulteriore sviluppo;
 - individuare gli Istituti e gli Uffici EPE sede di ricerca;
 - predisporre strutture e locali adeguati per la permanenza degli esperti per lo svolgimento delle attività;
 - monitorare, attraverso le valutazioni provenienti dalle Direzioni degli Istituti e degli Uffici EPE coinvolti, l'andamento generale dei singoli percorsi di formazione, e dell'evoluzione di quelli innovativi, nonché favorire iniziative di studio e ricerca sull'integrazione sociale delle persone in esecuzione penale.
2. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà si impegna a:
 - collaborare alla definizione di attività di formazione;
 - promuovere e collaborare ad iniziative didattiche per la formazione del personale penitenziario e del personale degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna;

Articolo 8 - Disposizioni finali

1. Il presente protocollo avrà efficacia quinquennale con decorrenza dalla data di sottoscrizione da parte degli Enti firmatari.
2. Esso si intende automaticamente rinnovato per un ulteriore triennio, ove non venga disdetto con formale lettera di recesso inviata alle altre parti entro e non oltre 90 giorni prima della scadenza del quinquennio.
3. Le parti potranno altresì recedere dal presente protocollo in qualsiasi momento, previo invio alle altre parti, di formale lettera di recesso con almeno 90 giorni di preavviso, fermo restando il completamento delle attività già avviate.
4. Con il parere favorevole di entrambi gli Enti firmatari, potranno aderire all'accordo altre istituzioni



pubbliche o enti privati nonché del Terzo Settore.

Il Presidente *Mauro Palma*

Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà

Il Dirigente *Emilio Molinari*

Ministero della Giustizia - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità

Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro

Il Ministero della Giustizia - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

PROTOCOLLO D'INTESA

L'anno 2018 il giorno 3 del mese di ottobre

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nella persona del Presidente Mauro Palma e il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari nella persona del Dirigente Emilio Molinari

Premesso

- Che in Italia il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato istituito dal d. l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 mentre il d. m. 11 marzo 2015 n. 36 ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è un'Autorità di garanzia, collegiale e indipendente, non giurisdizionale che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, ai Centri di permanenza per i rimpatri, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori.
- Che sul piano nazionale, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà promuove e favorisce i rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, mentre sul piano internazionale coordinando la rete dei garanti locali è organismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (Opcat) in ambito Onu.
- Che il sistema organizzativo dell'esecuzione penale esterna è regolato dal Dpcm 15 giugno 2015 n. 84 e dal Dm 17 novembre 2015 che concerne l'individuazione presso il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità degli Uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti e dal Dm 23 febbraio 2017 che individua gli Uffici locali di Epe quali articolazioni territoriali del Dgmc (n. 11 Uiepe, n. 18 Uepe, n. 43 Ulepe, n. 18 Sezioni distaccate), che assicurano nel territorio di competenza le attività



previste ai sensi dell'articolo 72 o.p.

- Che l'Amministrazione Penitenziaria opera nel territorio regionale sui nove Istituti penitenziari, presenti secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.
- Che in particolare le aree del Trattamento e Sicurezza e dell'Esecuzione Penale Esterna dell'Amministrazione Penitenziaria (Dap e Dgmc) svolgono compiti di grande rilevanza sociale per la persona condannata e/o detenuta, come ad esempio: progettare, programmare e realizzare le iniziative e le esperienze nel campo del trattamento intramurale e delle misure alternative alla detenzione; attivando le attività scolastiche, culturali, ricreative e sportive rivolte ai detenuti e agli internati e garantire la loro tutela personale e di sicurezza.
- Che l'articolo 35 della Costituzione Italiana afferma la cura da parte della Repubblica della formazione e dell'elevazione professionale dei lavoratori, in ottemperanza al riconoscimento ed alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e al doveroso adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, di cui all'articolo 2 della Costituzione, nonché dei principi di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'articolo 3 comma 1 e 2 della Costituzione.
- Che i principi fondamentali di cui all'articolo 1 della Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle "Regole penitenziarie europee" indicano che "deve essere incoraggiata la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria", "la vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera" e che "la detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera".
- Che la valorizzazione dei percorsi di formazione professionale risulta determinante nella prospettiva della rieducazione del condannato, secondo quanto stabilito dall'articolo 27 comma 3 della Costituzione nonché del suo reinserimento sociale previsto dall'Ordinamento Penitenziario all'articolo 1 comma 6.
- Che la promozione di un sistema regionale integrato di opportunità formative destinate agli operatori penitenziari che operano negli Istituti Penitenziari o in esecuzione penale esterna della Sardegna, risulta fondamentale per garantire il diritto alla formazione.
- Che, anche nella prospettiva del reinserimento, è fondamentale la massima diffusione della valenza sociale della realtà penitenziaria e che, anche a tal fine, risulta prioritaria la collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che impegna le proprie competenze in ambito penale giuridico e socio-criminologico per una analisi ravvicinata dei problemi penitenziari e, quindi, per la realizzazione di formazione, ricerche, collaborazioni e iniziative culturali comuni, su proposta di ciascuno dei soggetti firmatari.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari hanno reciprocamente riconosciuto l'indubbia e notevole esperienza rispettivamente maturata nel settore.
- Che il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sono consapevoli dei risultati estremamente positivi perseguibili con una reciproca collaborazione in attività di formazione studio, ricerca e per la piena realizzazione dei principi di cui agli articoli 2, 3, 13, 27, 33, 34 e 35 della Costituzione, all'articolo 15 Ordinamento Penitenziario, agli articoli 41, 42 e 44 del Regolamento penitenziario di cui al Dper n. 230/2000, nonché delle Regole penitenziarie europee di cui alla Raccomandazione R(2006)2 adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006 e, pertanto, ritengono opportuno procedere ad una stipula del Protocollo d'intesa per l'avvio della formazione del personale appartenente al Dgmc e al Dap nella Regione Sardegna.



- Che per questo insieme di attività, gli Enti Firmatari ritengono necessario realizzare un sistema integrato di coordinamento, che si intende attivare, fermo restando l'autonomia di entrambi nella organizzazione, valutazione, monitoraggio e gestione dei propri percorsi formativi.

Tutto ciò premesso e considerando la parte integrante e sostanziale del presente protocollo, il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, convengono e stipulano quanto segue.

Articolo 1 - Finalità

7. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale intendono collaborare per progettare e condurre nell'ambito penale: analisi, studi e ricerche di tipo giuridico, criminologico e sociologico finalizzate alla promozione della formazione degli operatori penitenziari nelle strutture penitenziarie e negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

8. A tal fine il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale indica il proprio Collegio che sarà affiancato dal Dott. *Giovanni Suriano* e [persona in via di definizione] dell'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale quali esperti che svolgeranno l'attività di formazione.

9. L'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di per la Sardegna di Cagliari indica nelle persone del Dott. *Emilio Molinari*, Direttore interdistrettuale dell'Uiepe di Cagliari, Dott.ssa *Laura Boy* e Dott.ssa *Maria Pina Soriga*, rispettivamente Responsabile di *Area II^ Misure e sanzioni di comunità* e Responsabile di *Area IV^ Coordinamento Interdistrettuale*, quali referenti per i progetti e le attività previste dal presente protocollo.

10. Il gruppo di esperti di cui al comma precedente sarà coordinato dal Collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

11. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari procederà alla selezione delle strutture penitenziarie e degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale che, di volta in volta, saranno oggetto di attività di formazione.

12. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari si impegna altresì ad adottare ogni atto finalizzato al coinvolgimento, nelle attività di cui al presente protocollo, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio regionale, ivi compresi terzo settore (cooperative sociali, Ong e Onlus) ed il volontariato. In particolare, saranno coinvolti gli Assistenti Volontari *ex* articoli 17 e 78 Ordine Penitenziario.

Articolo 2 - Ambiti soggettivi delle attività di ricerca

2. Le attività di formazione di cui al presente protocollo saranno svolte anche con l'ausilio di questionari ed interviste somministrati al personale penitenziario. Attività che sarà gestita dal Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari



Articolo 3 - Sedi delle attività di ricerca

2. Le attività di formazione per le quali è necessario il confronto tra esperti e personale penitenziario saranno svolte preferibilmente presso la sede del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nonché nelle strutture penitenziarie e di esecuzione penale esterna coinvolte.

Articolo 4 - Comitato regionale di indirizzo e coordinamento

4. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari provvederà alla istituzione di un Comitato regionale di indirizzo e coordinamento delle attività formative.

5. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento sarà composto da:

- e) Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità.
- f) Operatori dell'Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari.
- g) Esperti in discipline criminologiche, penitenziarie, giuridico-penali e processualpenalistiche afferenti all'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
- h) Esperti di Servizio Sociale, psicologi e criminologi ex articolo 80 O.P.

Il Comitato potrà avvalersi del supporto degli operatori penitenziari degli Istituti penitenziari della Sardegna per la promozione, organizzazione, realizzazione di iniziative d'interesse.

6. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento:

- a) Promuove l'organizzazione e l'integrazione per l'attività di formazione tra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Amministrazione penitenziaria e Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

Articolo 6 - Attività di formazione

1. Le attività di formazione offerte dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale rientrano nei relativi compiti istituzionali.

2. Gli Enti firmatari riconoscono il carattere specifico ed innovativo dell'attività di formazione nell'ambito penitenziario e le esigenze che essa comporta sul piano tecnico-professionale e della relazione tra esperti e personale penitenziario, per il programma innovativo rieducativo-trattamentale volto alle persone in esecuzione penale.

Articolo 7 - Impegni degli Enti firmatari

3. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari si impegna a:

- favorire con ogni necessaria iniziativa il consolidamento dell'esperienza formativa ed il suo ulteriore sviluppo;
- individuare gli Istituti e gli Uffici EPE sede di ricerca;
- predisporre strutture e locali adeguati per la permanenza degli esperti per lo svolgimento delle attività;
- monitorare, attraverso le valutazioni provenienti dalle Direzioni degli Istituti e degli Uffici EPE coinvolti, l'andamento generale dei singoli percorsi di formazione, e dell'evoluzione di quelli innovativi, nonché favorire iniziative di studio e ricerca sull'integrazione sociale delle persone in esecuzione penale.



4. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà si impegna a:

- collaborare alla definizione di attività di formazione;
- promuovere e collaborare ad iniziative didattiche per la formazione del personale penitenziario e del personale degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna;

Articolo 8 - Disposizioni finali

5. Il presente protocollo avrà efficacia triennale con decorrenza dalla data di sottoscrizione da parte degli Enti firmatari.

6. Esso si intende automaticamente rinnovato per un ulteriore triennio, ove non venga disdetto con formale lettera di recesso inviata alle altre parti entro e non oltre 90 giorni prima della scadenza del quinquennio.

7. Le parti potranno altresì recedere dal presente protocollo in qualsiasi momento, previo invio alle altre parti, di formale lettera di recesso con almeno 90 giorni di preavviso, fermo restando il completamento delle attività già avviate.

8. Con il parere favorevole di entrambi gli Enti firmatari, potranno aderire all'accordo altre istituzioni pubbliche o enti privati nonché del Terzo Settore.

Il Presidente Mauro Palma, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà

Il Dirigente Emilio Molinari, Ministero della Giustizia – Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità

Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari

Accordo di collaborazione tra Istituto Superiore di Sanità, in seguito denominato ISS, con sede in Roma, 00161 Viale Regina Elena 299, CF 80211730587, legalmente rappresentato dal Presidente prof. Silvio Brusaferrò e Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, in seguito denominato Garante Nazionale, con sede in Roma, 00165 Via San Francesco di Sales 34 legalmente rappresentato dal Presidente prof. Mauro Palma

Premesso che

- l'Iss - ai sensi dell' Articolo 1 del Dm 24 ottobre 2014 - è organo tecnico scientifico del Servizio Sanitario nazionale e persegue la tutela della salute pubblica, in particolare attraverso lo svolgimento di funzioni di ricerca, controllo, consulenza regolazione e formazione applicate alla salute pubblica;
- l'Iss, ai sensi dell' Articolo 2 co. 3 del predetto Dm 24 ottobre 2014, per l'espletamento delle proprie funzioni e di ogni attività connessa può stipulare convezioni, accordi e contratti con soggetti pubblici o privati, nazionali ed internazionali;
- l'Iss è l'Ente deputato alla Sorveglianza epidemiologica e microbiologica per tutto il periodo emergen-



- ziale nell'intero territorio Nazionale come da Opcm n. 640 del 27 febbraio 2020.
- nell'ambito delle strategie di contrasto e gestione del rischio sanitario connesso all'emergenza epidemologica causata da Sars CoV2, L'Iss ha pubblicato il rapporto sulla *Survey nazionale sul contagio Covid-19* riguardante le Residenze sanitarie assistenziali (Rsa);
 - il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è un'Autorità di garanzia, collegiale ed indipendente, non giurisdizionale, che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena alla custodia nei luoghi di polizia, ai Centri di permanenza per i rimpatri, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori, alle strutture residenziali socio-sanitarie assistenziali per disabili e anziani; in Italia è stato istituito dal d.l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 ed è stato designato come Meccanismo nazionale di prevenzione nell'ambito del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti;
 - a partire dal 24 marzo scorso l'Iss in collaborazione con il Garante Nazionale ha avviato una *survey* specifica sul contagio da Covid 19 nelle Residenze sanitarie assistite (Rsa), con l'obiettivo di monitorare la situazione e adottare eventuali strategie di rafforzamento dei programmi e dei principi fondamentali di prevenzione e controllo delle infezioni correlate all'assistenza (Ica);
 - l'indagine è rivolta al momento a oltre 2.500 strutture censite nella mappa on line per le demenze realizzata dall'Osservatorio demenze dell'ISS, e si basa sulla compilazione di un questionario al fine di acquisire informazioni sulla gestione di eventuali casi sospetti/confermati di infezione da Sars-CoV-2.
 - le Parti, nell'ambito dei rispettivi compiti istituzionali e di comune accordo, intendono realizzare a tutela della salute pubblica e dei diritti fondamentali delle persone ospitate una collaborazione per il monitoraggio della diffusione del contagio per Sars CoV2 nelle Rsa, con l'ottica di estendersi anche ad altre tipologie residenziali, come quelle di natura socio-assistenziale, sanitaria e socio-sanitaria per verificare lo stato di salute e assistenza di persone con diversi livelli di disabilità psichiche e fisiche e con compromissione delle attività funzionali, nonché il loro effettivo accesso ai diritti.

Tutto ciò premesso le parti tra loro

convengono e stipulano quanto segue:

Articolo 1 - Oggetto e scopo dell'accordo

Il presente accordo di collaborazione è finalizzato alla realizzazione di un percorso condiviso per il monitoraggio della diffusione del contagio per Sars CoV2 nelle strutture residenziali, che coniughi le competenze tecnico scientifiche ed epidemiologiche dell'Istituto, con quelle di conoscitive e di vigilanza del Garante Nazionale.

La collaborazione si attuerà attraverso lo svolgimento delle seguenti attività:

1. esatta conoscenza delle strutture residenziali (Rsa - Rsd - Case di riposo- Rsp, ecc.) attraverso l'interconnessione tra l'Is ed i database dell'Autorità
2. competenze e conoscenze giuridiche del Garante nel monitoraggio e vigilanza delle strutture residenziali
3. rilevazione circa la diffusione dell'epidemia da Sars CoV2 nelle strutture residenziali, quali Residenze Sanitarie Assistenziali (Rsa), Residenze Sanitarie per Disabili (Rsd), Case di Riposo, Residenze Sanitarie per l'assistenza psichiatrica;
4. analisi dei dati su base regionale e nazionale per una appropriata valutazione delle criticità riscontrate in queste strutture a seguito dell'ondata epidemica;
5. adozione di eventuali strategie di rafforzamento dei programmi e dei principi fondamentali di prevenzione



e controllo delle infezioni correlate all'assistenza (Ica);

6. stesura di documenti tecnici e report basati sui dati raccolti ai punti 1,3, 4 e 5.

Il Garante Nazionale, dunque, si impegna a sostenere la collaborazione di cui al presente accordo mettendo a disposizione, oltre le proprie competenze sui versanti giuridico e sociale, il proprio database nazionale delle residenze in questione.

Articolo 2 - Modalità di attuazione della collaborazione

L'Iss e il Garante Nazionale, realizzeranno la suddetta collaborazione facendo riferimento alle rispettive unità di personale di ruolo a tempo indeterminato e determinato, nonché ad esperti eventualmente designati dalle rispettive Parti, coinvolte nelle attività oggetto del presente accordo, che verranno chiamate a collaborare dai Responsabili Scientifici, e alle proprie dotazioni strumentali.

In ogni caso ognuna delle Parti provvederà, in base alla legislazione vigente, alla formazione ed informazione delle unità di personale che frequenteranno le rispettive sedi sulle procedure interne, sugli eventuali rischi specifici e sugli obblighi di riservatezza, pur restando a carico degli Enti ospitanti gli obblighi assicurativi, di tutela sanitaria e di sicurezza sui posti di lavoro.

Articolo 3 - Durata

La durata del presente accordo è stabilita per la durata dell'emergenza pandemica da Covid-19 e, comunque, per 12 mesi a decorrere dalla data di sottoscrizione.

Articolo 4 - Responsabili Scientifici

I responsabili scientifici, chiamati a coordinare le attività saranno:

per L'Iss, relativamente alle diverse aree di competenza:

il prof. Graziano Onder – Direttore del Dipartimento di malattie cardiovascolari, dismetaboliche e dell'invecchiamento;

il dott. Nicola Vanacore – ricercatore del Centro nazionale prevenzione delle malattie e promozione della salute;

la dott.ssa Maria Luisa Scattoni – ricercatore del Servizio di coordinamento e supporto alla ricerca.
per il Garante Nazionale:

la dott.ssa Gilda Losito, Responsabile dell'Unità organizzativa "Privazione della libertà e salute".

Articolo 5 - Risultati Scientifici

Per "Risultati scientifici" deve intendersi il complesso di conoscenze scientifiche derivanti dalla rilevazione circa la diffusione dell'epidemia da Sars CoV2 nelle strutture residenziali così come riportato nell'articolo 1 ai punti 1,3, 4 e 5 e della reportistica di cui al punto 6.

Articolo 6 Diritti di accesso alle conoscenze

Ciascuna Parte resta titolare dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale relativi:

- al proprio "background", intendendosi con questo termine tutte le conoscenze e le informazioni sviluppate e/o detenute a qualsiasi titolo autonomamente da ciascuna delle Parti antecedentemente alla stipula del presente accordo;
- al proprio "sideground", intendendosi con questo termine tutte le conoscenze sviluppate e i risultati conseguiti da ciascuna delle Parti durante lo svolgimento delle attività, ma al di fuori ed indipendentemente dalle stesse, anche se attinenti al medesimo campo scientifico.



Ciascuna Parte ha accesso non esclusivo, gratuito, senza diritto di sub-licenza, alle informazioni, alle conoscenze tecniche preesistenti ed ai diritti di proprietà intellettuale a queste riferite, detenute dall'altra Parte prima della firma dell'accordo stesso e necessarie per lo svolgimento delle attività.

Qualsiasi accesso al background per ragioni diverse da quelle sopra indicate dovrà essere negoziato con accordo separato.

Le informazioni di carattere confidenziale e/o riservato e conservate presso il server dell'ISS relative a dati, informazioni e tecnologie derivanti dalla collaborazione restano di proprietà esclusiva della parte che le ha fornite.

Articolo 7 - Confidenzialità

Le Parti si impegnano a segnalare con chiarezza e tempestività le informazioni da considerarsi confidenziali, e si impegnano a proteggere in qualunque modo o forma, le informazioni e i dati trattati nell'ambito della collaborazione al fine di non compromettere in alcun modo il carattere della riservatezza o arrecare altrimenti danno.

Le Parti riconoscono il carattere riservato di qualsiasi informazione, dato e documentazione segnalato come confidenziale dalla Parte che l'ha trasmessa in esecuzione del presente accordo, impegnandosi a non rivelare a terzi, in qualsivoglia forma, le informazioni confidenziali ricevute, né a utilizzare dette informazioni per fini diversi da quanto previsto dal presente Accordo.

Le Parti si impegnano, altresì, ad adottare tutte le cautele e le misure di sicurezza adeguate a proteggere le informazioni, i dati e le conoscenze riservati e ad assicurare che non venga in alcun modo compromesso il carattere della loro riservatezza, impegnandosi a porre in essere ogni attività volta a impedire che dette informazioni, dati e conoscenze possano in qualche modo essere acquisite da terzi.

L'obbligo della riservatezza non si applica alle informazioni che le Parti ricevono in modo legittimo da terze parti non soggette all'obbligo di riservatezza fatto comunque salvo l'impegno alla protezione dei dati personali nella fase trattamentale.

In considerazione della contingente situazione di emergenza e, in ragione del ruolo di guida nazionale assegnato a ISS in tale contesto, nonché del ruolo di vigilanza in capo al Garante Nazionale, restano escluse da tale obbligo tutte le informazioni e conoscenze che siano di rilevanza nei rispettivi ambiti di competenza in considerazione del ruolo istituzionale spettante ad entrambi.

Articolo 8 - Pubblicazioni

Le pubblicazioni e le comunicazioni dei risultati scientifici avverranno esclusivamente in forma anonima ed aggregata dei dati raccolti e potranno avvenire solo nei riguardi di enti e/o organizzazione terze nei modi previsti dalle norme emergenziali; successivamente alla fase emergenziale unicamente nelle modalità previste dalle norme di settore e dalla disciplina privacy nazionale e unionale.

Peraltro, ogni pubblicazione e/o comunicazione avverrà con il consenso scritto scambiato tra le Parti e purché tali pubblicazioni non compromettano la tutela dei risultati. Restano escluse da tale obbligo tutte le informazioni e conoscenze che siano di rilevanza per la salute pubblica in considerazione del ruolo istituzionale spettante all'Istituto o per imposizioni di legge.

Ogni pubblicazione terrà conto, oltretutto, del fine di sanità pubblica che l'ISS è impegnato a perseguire in qualità di organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale in Italia, congiuntamente alle funzioni di ricerca, sperimentazione, controllo, consulenza, documentazione e formazione in materia di salute pubblica nazionale.



Articolo 9 - Utilizzo dei segni distintivi delle Parti

I loghi delle Parti potranno essere utilizzati nell'ambito delle attività comuni oggetto del presente Accordo.

Il presente Accordo non implica alcuna spendita del nome, e/o concessione e/o utilizzo del marchio e dell'identità visiva delle Parti per fini commerciali e/o pubblicitari.

L'utilizzo, straordinario o estraneo all'azione istituzionale, dovrà esser regolato da specifici accordi a titolo oneroso, approvati dagli organi competenti e compatibili con la tutela dell'immagine delle Parti medesime.

Articolo 10 - Tutela dei dati

Il trattamento dei dati dovrà avvenire legittimamente, con correttezza e trasparenza nei confronti del professionista della singola struttura che ha fornito i dati.

I dati delle singole strutture saranno trattati nei limiti delle finalità di cui alla presente convenzione, ovvero per altre finalità affini o simili non incompatibili con le finalità che sono state la causa della raccolta dei dati delle strutture residenziali.

Le parti della presente convenzione assicurano l'attuazione del principio della minimizzazione nell'utilizzo dei dati, ossia saranno trattati quelli adeguati, pertinenti e necessari al raggiungimento delle finalità del presente accordo. In particolare, i dati verranno analizzati e presentati solo in forma aggregata su base nazionale, regionale o provinciale.

I dati saranno conservati presso il server dell'Iss per il tempo necessario allo scopo e/o per i casi di eventuale riuso di essi in progetti/studi/protocolli affini, simili e comunque non incompatibili con le ragioni della raccolta.

I dati delle singole strutture residenziali saranno trattati garantendo secondo misure adeguate (Articolo 32 Reg. Ue 2016/679) di protezione sia in fase di raccolta che di utilizzo e trasmissione degli stessi.

La rilevazione oggetto del presente accordo non prevede la raccolta di dati personali né dei singoli residenti delle strutture né dei singoli operatori.

Nel presente accordo l'Iss e l'Authority manterranno una Titolarità autonoma nel trattamento dei dati che saranno raccolti ai fini della Sorveglianza Epidemiologica disposta dall'ordinanza n. 640 del 27 febbraio 2020 nonché nell'interesse pubblico nel settore della sanità pubblica;

Le modalità di comunicazione e/o trasferimento dei dati tra le parti dell'accordo avverranno in forma aggregata ai fini della redazione dei report e dell'eventuali pubblicazioni scientifiche per assicurare la più ampia informazione ai fini della tutela della riservatezza delle informazioni nei riguardi delle strutture e dei professionisti che vi operano che a vario titolo partecipano al progetto e non sono tenute in forma di leggi o regolamento al segreto professionale.

I dati che saranno raccolti e trattati saranno relativi ai questionari forniti dalle strutture residenziali riportate all'articolo 1.

Entrambi le parti dichiarano e si impegnano alla corretta tenuta dei registri delle attività di trattamento ex articolo 30 Reg. Ue 2016/679.

Per dette ragioni le parti partecipanti indicano la designazione di un proprio Data Protection Officer (Dpo):

Per l'ISS: la Soc. Scudo Privacy s.r.l. nella persona del DPO dott. Carlo Villanacci, dati di contatto, e-mail: carlo.villanacci@iss.it

Per il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nella persona della



Componente del Collegio dott.ssa Daniela de Robert, dati di contatto, e-mail: daniela.derobert@garanten-pl.it

Articolo 11 - Recesso

A ognuna delle Parti del presente accordo, ai sensi dell'articolo 1373 c.c., è attribuita la facoltà di recedere e tale facoltà può essere esercitata finché l'accordo stesso non abbia avuto un principio di esecuzione.

Articolo 12 - Risoluzione

Il presente accordo potrà essere risolto in ogni momento qualora uno dei contraenti dichiari l'impossibilità, per causa a quest'ultimo non imputabile, di proseguire la collaborazione.

Articolo 13 - Modifiche dell'Accordo

Ogni modifica al contratto necessita della forma scritta e della firma dei legali rappresentanti delle Parti.

Articolo 14 - Risoluzione delle controversie e foro competente

In caso di controversia nell'interpretazione o nell'esecuzione del presente accordo, le Parti dichiarano, in via esclusiva, il Tribunale di Roma quale Foro di competenza.

Articolo 15 - Imposta di bollo e di registro

Il presente atto, redatto in duplice copia, è soggetto a registrazione solo in caso d'uso ai sensi dell'articolo 4 – tariffa parte II del Dpr n. 131/86. Le spese dell'eventuale registrazione sono a carico della parte che la richiede.

L'imposta di bollo è assolta in modalità virtuale ad esclusiva cura dell'Istituto (autorizzazione n.99718/2016 dell'Agenzia delle Entrate – Dr Lazio).

Articolo 16 - Norme di rinvio

Per quanto non previsto dal presente Accordo si applicano le disposizioni di legge.

Il presente atto si compone di 16 articoli e viene sottoscritto con firma digitale.

Per l'Istituto Superiore di Sanità, il Presidente Prof. Silvio Brusaferrò

Per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Presidente Prof. Mauro Palma



PROTOCOLLO DI INTESA

TRA

Il Garante per la protezione dei dati personali, (infra: “GPDP”), legalmente rappresentato dal suo Presidente, prof. Pasquale Stanzone

e

il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (infra: “GNPL”), legalmente rappresentato dal suo Presidente, prof. Mauro Palma;

di seguito, indicate disgiuntamente come “la parte” e, congiuntamente, come “le parti”

PREMESSO CHE

- il GPDP è l’Autorità di controllo competente ai fini dell’applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 51 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, nonché 41 della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (artt. 2-*bis* del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e s.m.i.; 2, c.1, lett.s) e 37 del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51);
- il GNPL, ai sensi dell’articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, e del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020, n. 173 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 3 e 4 e da 17 a 23 del predetto Protocollo;
- le parti esercitano funzioni tra loro complementari a tutela della persona e della dignità in contesti talora contigui, con modalità che suggeriscono l’opportunità di un raccordo ulteriore e più strutturale rispetto a quanto già sinora sperimentato;
- le Parti ravvisano l’utilità di favorire momenti di riflessione e approfondimento sui temi di comune interesse, nell’ambito delle rispettive finalità istituzionali;
- l’art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, prevede che le amministrazioni pubbliche possano sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune;
- si reputa pertanto opportuno disciplinare, nei termini che seguono, le modalità di realizzazione di una cooperazione utile a garantire - pur nell’esercizio autonomo e indipendente delle rispettive funzioni- maggiore efficacia e incisività nell’azione delle Autorità, anche in ossequio al principio di cui all’art. 1



CONVENGONO QUANTO SEGUE

Articolo 1 (Oggetto e finalità)

1. Con il presente atto, le Parti intendono avviare, nell'ambito delle rispettive competenze, una collaborazione volta alla realizzazione di attività di interesse comune, con particolare riguardo alla tutela della riservatezza delle persone sottoposte a misure privative e limitative della libertà personale, al fine di promuoverne ulteriormente l'effettività.

2. La cooperazione di cui al comma 1, nell'ambito ivi delineato, si articola:

- a) nel coordinamento degli interventi istituzionali;
- b) nella segnalazione reciproca di possibili violazioni di norme alla cui applicazione è preposta l'altra parte, ravvisate nell'esercizio delle proprie funzioni e, ove opportuno, nell'attivazione di istruttorie amministrative coordinate;
- c) nella collaborazione ai fini dell'elaborazione di segnalazioni al Parlamento o al Governo;
- d) nella collaborazione nell'ambito di indagini conoscitive;
- e) nel rilascio, anche in funzione endo-procedimentale, di pareri su richiesta dell'altra parte;
- f) nella realizzazione di convegni, conferenze stampa o altri eventi a carattere divulgativo e/o scientifico, nonché nella pubblicazione di scritti.

3. Per la realizzazione della collaborazione di cui al comma 1, le parti ricorrono ai seguenti strumenti:

- a) lo scambio reciproco, con modalità di volta in volta concordate, di documenti, dati e informazioni, nel rispetto dei propri obblighi di riservatezza e della disciplina di protezione dei dati personali di cui al citato Regolamento (UE) 2016/679, alla su richiamata direttiva (UE) 2016/680 e ai decreti legislativi n. 196/2003 e n. 51/2018;
- b) la costituzione di gruppi di lavoro, anche al fine di pervenire a interpretazioni condivise, in ordine a questioni di diritto rilevanti nei settori di competenza complementare;
- c) ogni altra attività di collaborazione, anche informale, ritenuta utile al raggiungimento degli obiettivi di cui al presente protocollo.

Articolo 2 (Attività congiunte)

1. Le parti possono effettuare congiuntamente ispezioni o visite relativamente a fattispecie di interesse comune, nel rispetto delle previsioni normative vigenti, dei vincoli di riservatezza e degli obblighi in materia di protezione dei dati personali nonché, in particolare, dei limiti di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni.

Articolo 3 (Attività formative)

1. Le parti possono attivare lo scambio reciproco di docenze, a cura di propri rappresentanti, condividendo esperienze per il miglioramento delle rispettive capacità d'intervento; realizzare progetti formativi comuni, anche con altre Istituzioni.



Articolo 4 (Segreto d'ufficio e riservatezza nei confronti dei terzi)

1. La divulgazione o comunicazione a terzi di documenti, informazioni e dati acquisiti in forza del presente atto è soggetta al regime di tutela della riservatezza vigente per la parte presso la quale è avvenuta l'acquisizione, fermi restando gli obblighi derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali.

Articolo 5 (Referenti ed esecuzione)

1. Ciascuna delle Parti designa, con successivo atto, uno o più Referenti per l'attuazione del presente protocollo e per l'individuazione di ogni altra esigenza di collaborazione.
2. Le parti possono, con successivi atti convenzionali, concordare ulteriori modalità per la reciproca collaborazione nello svolgimento di specifiche funzioni e attività.

Articolo 6 (Durata, recesso e modifiche)

1. Il presente atto ha efficacia biennale e si intende tacitamente rinnovato per lo stesso periodo, salvo contrario avviso delle Parti, ovvero recesso unilaterale, suscettibile di esercizio in ogni momento e senza necessità di motivazione, previa comunicazione scritta da far pervenire all'altra parte con preavviso non inferiore a trenta giorni.
2. Le Parti definiscono con successivo atto eventuali modifiche alle disposizioni di cui al presente protocollo, che si dovessero eventualmente rendere necessarie o, comunque, opportune.

Articolo 7 (Pubblicazione)

1. Il presente atto è pubblicato sui siti internet delle parti secondo le modalità stabilite nei rispettivi regolamenti.

Il Presidente del
Garante per la protezione
dei dati personali

Pasquale Stanzone

Il Presidente del
Garante nazionale dei diritti delle persone
private della libertà personale

Mauro Palma

Roma, 26 maggio 2021



Indice delle tabelle, mappe e grafici

Sezione 1 – Le attività

1. Dati per mappa 1.1 - “Dati per mappa 1.1 - “Tipologia delle strutture visitate (1.5.2020-30.4.2021)”
2. Tabella 1.1 - “Tabella 1.1 - Strutture visitate (1.5.2020-30.4.2021)”
3. Tabella 1.1 *segue* - “Tabella 1.1 - Strutture visitate (1.5.2020-30.4.2021)”
4. Tabella 1.1 *segue2* - “Tabella 1.1 - Strutture visitate (1.5.2020-30.4.2021)”
5. Dati per mappa 1.2 - “Dati per Mappa 1.2 - Voli di monitoraggio dei rimpatri forzati (1.5.2020-30.4.2021)”
6. Tabella 1.2 e 1.3 - “Tabella 1.2 - Monitoraggio di voli di rimpatri forzati (1.5.2020-30.4.2021)” e “Tabella 1.3 - Progetti europei che hanno coinvolto il Garante nazionale. Anni 2020-2021”
7. Dati per Mappa 1.3 - “Mappa 1.3 - Mappa degli eventi e incontri istituzionali (5.5.2020-28.4.2021)”

Sezione 2 – Le interlocuzioni

1. Tabella 2.1 e Grafico 2.1 - “Tabella 2.1 - Reclami ex art. 35 o.p. - Storico anni 2016-2020” e “Grafico 2.1 - Reclami ex art. 35 o.p. - Storico anni 2016-2020”
2. Tabella 2.2 - “Tabella 2.2 - Reclami ex art. 35 o.p. per provenienza - Anno 2020”
3. Tabella 2.2 *segue* - “Tabella 2.2 + *segue* - Reclami ex art. 35 o.p. per provenienza - Anno 2020”
4. Tabella 2.3 e Grafico 2.2 - “Tabella 2.3 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2020” e “Grafico 2.2 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2020”
5. Tabella 2.4 e Grafico 2.3 - “Tabella 2.4 - Segnalazioni nell’ambito della detenzione penale per provvedimento anno 2021-2020 (al 30.4.2021)”
6. Tabella 2.5 e Grafico 2.4 - “Tabella 2.5 - Segnalazioni pervenute al Garante nazionale nell’ambito della detenzione penale per aree di criticità. Anni 2021-2020” e “Grafico 2.4 - Segnalazioni pervenute al Garante nazionale nell’ambito della detenzione penale per aree di criticità. Anni 2021-2020”
7. Tabella 2.6 e Grafico 2.5 e Tabella 2.7 e 2.8 - “Tabella 2.6 - Storico segnalazioni nell’ambito della detenzione penale. Anni 2018-2021 (al 30.4.2021)” e “Grafico 2.5 - Storico segnalazioni nell’ambito della detenzione penale. Anni 2018-2021 (al 30.4.2021)” e “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” e “Tabella 2.8 - Segnalazioni pervenute al Garante nazionale nell’ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali per tipologia di struttura - Anni 2017-2020”

Sezione 3 – L’organizzazione

1. Grafico 3.1 - “Grafico 3.1 - Organigramma dell’Ufficio”
2. Tabella 3.1 - “Tabella 3.1 - Composizione ufficio”
3. Tabella 3.2 e Grafico 3.2 e 3.3 - “Tabella 3.2 - Bilancio consuntivo al 31.12.2020” e “Grafico 3.2 - Spesa per missioni e trasferte 2020” e “Grafico 3.3 - Spese per il funzionamento 2020”
4. Tabella 3.3 - “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)”
5. Tabella 3.3 *segue* - “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)”



Sezione 4 – La rete internazionale

1. Mappa 4.1 - “Mappa 4.1 - Nhri degli Stati membri del Consiglio d’Europa”
2. Mappa 4.2 - “Mappa 4.2 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)”
3. Tabella 4.1 - “Tabella 4.1 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)”
4. Mappa 4.3 - “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)”
5. Tabella 4.2 - “Tabella 4.2 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat)”
6. Mappa 4.4 - “Mappa 4.4 - Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Cripd)”
7. Tabella 4.3 - “Tabella 4.3 - Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Cripd)”
8. Mappa 4.5 - “Mappa 4.5 - Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (Ced)”
9. Tabella 4.4 - “Tabella 4.4 - Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (Ced)”

Sezione 5 – La rete nazionale

1. Tabella 5.1 - “Tabella 5.1 - La rete dei Garanti locali”
2. Tabella 5.1 - *segue* - “Tabella 5.1 - La rete dei Garanti locali”
3. Mappa 5.1 - “Mappa 5.1 - Garanti regionali e delle province autonome - Rete Famiz”
4. Tabella 5.2 - “Tabella 5.2 – Attività svolta con i Garanti territoriali 2020-2021”

Finito di stampare
a maggio 2021
presso EUROLIT s.r.l.
Roma