

Legislatura 17<sup>a</sup> - Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani - Resoconto  
sommario n. 105 del 08/11/2016

## COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

MARTEDÌ 8 NOVEMBRE 2016

**105<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**MANCONI**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Mauro Palma, presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, l'avvocato Emilia Rossi e la dottoressa Daniela De Robert, componenti del collegio del Garante.*

*La seduta inizia alle ore 13,40.*

### *SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI*

Il presidente **MANCONI** comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale: audizione dei componenti del collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, professor Mauro Palma, Presidente, avvocato Emilia Rossi e dottoressa Daniela De Robert, componenti**

Prosegue l'indagine conoscitiva in titolo, sospesa nella seduta del 25 ottobre scorso.

Il presidente **MANCONI** sottolinea l'importanza dell'istituzione del Garante nazionale e ricorda la notevole esperienza professionale dei tre componenti del collegio.

Il professor Mauro PALMA, presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, ripercorre le tappe dell'istituzione dell'organo di garanzia, che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, alla permanenza nei centri di identificazione ed espulsione, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori. È stato

istituito dal decreto-legge n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge n. 10 del 21 febbraio 2014, mentre il decreto ministeriale n. 36 dell'11 marzo 2015 ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio. Ha avviato la sua attività tra febbraio e marzo 2016 ed è prevista per il mese di marzo 2017 la prima relazione annuale al Parlamento. È costituito in collegio, con due componenti e un presidente, 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. Alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, è istituito un ufficio composto da personale dello stesso Ministero e in parte del Ministero dell'interno, scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante.

Sul piano internazionale è organismo di monitoraggio indipendente, come richiesto agli stati aderenti al Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (Opcat). Tale protocollo, infatti, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2002, 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, al fine di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti ed è stato ratificato dall'Italia nel 2012. Nel 2014 il Garante nazionale è stato designato come organismo NPM (*National Preventive Mechanisms*).

Inoltre il Garante nazionale ha il compito di monitorare le procedure relative ai rimpatri forzati ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della Direttiva 2008/115/UE secondo il quale «Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati». Nel 2014 la Commissione aveva avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia perché inadempiente rispetto a questa previsione. Di conseguenza è stato assegnato al Garante il compito di monitorare i rimpatri degli stranieri irregolari. Nell'ambito di questa attività, il monitoraggio del Garante riguarda anche la fase di trasferimento e pre-imbarco, la fase relativa al trattenimento del cittadino presso le strutture di detenzione amministrativa, le iniziative intraprese per preparare il ritorno del cittadino nel paese di provenienza, le procedure di selezione e di addestramento delle scorte. L'attività si connette ad altre aree di intervento nel settore dei migranti privati della libertà, come il monitoraggio di Cie e *hotspot*, o le sale attese e transiti dei principali aeroporti italiani. I voli con cui vengono effettuati i rimpatri possono essere commerciali o *charter* e questi ultimi gestiti dall'Italia direttamente o dall'agenzia europea Frontex. L'intervento del garante è mirato a controllare l'eventuale presenza tra le persone da rimpatriare di minori, di donne vittime di tratta o di richiedenti asilo, alla formazione del personale di scorta delle forze dell'ordine o al monitoraggio del volo e della consegna delle persone alle autorità competenti del paese di destinazione.

Per quanto riguarda il carcere, il Garante ha il compito di coordinare i diversi garanti regionali e di redigere delle linee guida per chi opera a livello locale. Vengono inoltre effettuate delle visite di monitoraggio, al termine delle quali il Garante nazionale trasmette un rapporto alle autorità competenti nel quale comunica le sue raccomandazioni e osservazioni. Le autorità sono invitate a rispondere. Il rapporto rimane confidenziale per 30 giorni. Passati i 30 giorni, il rapporto viene pubblicato sul sito *Internet* del Garante nazionale insieme alla eventuale risposta dell'autorità. Obiettivo delle raccomandazione è quello di verificare il rispetto degli obblighi e degli *standard* internazionali, offrire consigli pratici e suggerimenti su come ridurre la probabilità o il rischio che si verifichino episodi di tortura o maltrattamenti, riportare i fatti accertati e le circostanze riscontrate durante la visita. Le visite del Garante nazionale possono essere dedicate a un territorio specifico, per cui nel giro di alcuni giorni si procede a visitare a campione carceri, residenze per anziani o disabili, comunità o camere di sicurezza che insistono sulla stessa area geografica, come quella svolta nelle regioni Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia dal 28 giugno al 5 luglio 2016. Oppure sono visite a specifici istituti o strutture, in relazione a una singola situazione su cui si vuole far luce. Si è scelto di avviare l'attività da quelle regioni dove manca ancora il Garante o dove non è stata ancora approvata la legge istitutiva di tale figura.

Il senatore MAZZONI (AL-A) chiede di sapere quali sono le principali criticità riscontrate finora nel corso delle visite, se queste ultime siano programmate e annunciate, e se anche Cie e *hotspot* rientrino nelle competenze del Garante.

Il senatore DI BIAGIO (AP (NCD-UDC)) chiede se siano emerse maggiori complessità in relazione agli istituti visitati tra nord e sud dell'Italia.

Il presidente **MANCONI** chiede di sapere di quale e quanto personale dispone il Garante, se è prevista un'indennità per i componenti del collegio, quali siano i rapporti coi tribunali di sorveglianza, in cosa consista la formazione alle forze dell'ordine e quali prospettive vi siano per l'attuazione delle misure elaborate dagli Stati generali sull'esecuzione penale.

La senatrice **SIMEONI** (*Misto*) chiede maggiori dettagli sui numeri dei rimpatri.

L'avvocato Emilia **ROSSI**, componente del collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, tra le criticità riscontrate nel sistema penitenziario segnala gli aspetti sanitari, quelli del lavoro e le attività di socializzazione. Le visite del Garante si svolgono senza preavviso. Quanto agli spunti emersi dagli Stati generali, il disegno di legge attualmente in discussione al Senato sulla giustizia contiene almeno in parte alcune delle proposte più qualificanti emerse in quella sede, a partire dal superamento dell'ostatività nell'accesso alle pene non detentive e alle misure cautelari e all'effettività della funzione risocializzante della pena.

La dottoressa Daniela **DE ROBERT**, componente del collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, aggiunge che anche la gestione dei malati psichiatrici nelle carceri rappresenta una forte criticità poiché, ad esempio, i protocolli con le ASL non sempre vengono applicati. Il Garante ha visitato alcuni Cie e *hotspot* rilevando nei rapporti alcuni elementi critici, come la privazione di libertà dei migranti in attesa del fotosegnalamento o l'impossibilità di uscire liberamente dagli *hotspot*. Quanto ai rimpatri, il numero di voli effettuati dall'Italia è considerato molto basso.

Il professor Mauro **PALMA** specifica che attualmente sono impiegate sedici persone di cui quindici dipendenti del Ministero della giustizia e uno del Ministero dell'interno. I tre componenti del collegio ricevono un'indennità. Un'altra criticità da segnalare riguarda i trasferimenti dei detenuti poiché spesso non viene meno la continuità dei percorsi e dell'osservazione della persona detenuta.

Il presidente **MANCONI** ringrazia le personalità presenti in audizione e i senatori e dichiara conclusa la procedura informativa.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

*La seduta termina alle ore 14,50.*