

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



Mauro Palma (*Presidente*)  
Daniela de Robert (*Componente*)  
Emilia Rossi (*Componente*)

# Relazione al Parlamento 2019

## *Credits*

La stesura della Relazione è stata curata collettivamente dalle diverse Unità operative dell'Ufficio del Garante nazionale, con il coordinamento del Collegio.

In particolare, la redazione dei paragrafi e la predisposizione dei dati sono state realizzate da: Alessandro Albano, Elena Adamoli, Luca Aquila, Massimiliano Bagaglini, Daniela Bonferraro, Silvia Casiraghi, Raffaele De Filippo, Daniela de Robert, Alberto Di Martino, Antonella Dionisi, Salvatore Fachile, Gaspare Giglio, Donatella Laricchia, Fabrizio Leonardi, Gilda Losito, Davide Lucia, Antonio Marchesi, Antonio Martucci, Gianni Massaro, Mauro Palma, Dario Pasquini, Daniele Piccione, Emilia Rossi, Claudia Sisti, Giovanni Suriano, Ciro Tarantino, Armando Vincenti.

Gli esperti del Garante nazionale hanno contribuito alla stesura di alcuni paragrafi: Alberto Di Martino "Il Garante nazionale e le disabilità", Salvatore Fachile "Sala di attesa", Antonio Marchesi "Trattenimenti", Dario Pasquini "Nave", Daniele Piccione "La salute mentale nel circuito penale", Ciro Tarantino "Avere cura".

Si ringraziano le Istituzioni dello Stato, centrali e locali, che contribuiscono con continuità a fornire dati al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Le illustrazioni dei capitoli di questo volume sono opere degli *street artist*: Gonzalo Borondo, *Chained*, in collaborazione con Edoardo Tresoldi, acrilico su muro, Milano, 2015 © BlindEyeFactory; Sten • Lex, *Confini*, timbro su carta, 15x15cm, Roma, 2018; Alice Pasquini, *Senza titolo*, spray su muro, Carcere di Melilla (Spagna), 2015; Lucamaleonte, *Guarda il passato, semina il presente, coltiva il futuro*, acrilico su muro, Scuola Ettore Majorana, Roma, 2016; Andrea Tarli, *L'Isola sconosciuta*, spray su muro, Casa circondariale di Ascoli Piceno, 2014. Il Garante nazionale li ringrazia per averne autorizzato la pubblicazione. Si ringraziano inoltre l'agenzia fotografica BlindEyeFactory e la Casa circondariale di Ascoli Piceno per la collaborazione.

Il progetto grafico e la sua realizzazione sono dello Studio Marabotto

Stampa:  
Quintily - ROMA

# Indice

## **Introduzione** **5**

## **Nel corso di un anno** **7**

*Nel corso di un anno* **1.** Un Ministero per le disabilità **2.** Il Garante nazionale e le disabilità **3.** La quasi riforma penitenziaria **4.** La sicurezza in un decreto **5.** Un'arma **6.** Nel Consiglio dei diritti umani

## **Luoghi** **49**

*Ripartire dal luogo • Luoghi e verbi* **7.** *Lo spazio e il carcere*, di Luca Zevi  
*Detenere* **8.** Cella **9.** Cortile **10.** Sala colloqui **11.** Intercinta **12.** Nido **13.** Cella filtro  
**14.** Infermeria  
*Rinviare* **15.** Nave **16.** Aereo **17.** Locale idoneo **18.** Sala di attesa  
*Avere cura* **19.** Ambulanza **20.** Modulo **21.** Dehors **22.** Stanza per la contenzione  
**23.** Stanza protetta  
*Arrestare* **24.** Camera di sicurezza **25.** Sala d'udienza  
*Tutelare* **26.** Luogo di decisioni internazionali **27.** Luogo dei Garanti  
*Nonluoghi* **28.** Locale vuoto **29.** Giardinetti **30.** Finestra **31.** Posto in sezione **32.** Cubicolo

## **Mappe** **115**

*(l'indice completo delle mappe, delle tabelle e dei grafici è a pag. 378)*

## **Orizzonti** **193**

*Introduzione* **33.** Raccomandazioni ed esiti: Migrazione e libertà • Penalità e libertà • Libertà e salute • Sicurezza e libertà **34.** La salute mentale nel circuito penale **35.** La specialità detentiva **36.** Trattamento sanitario obbligatorio **37.** Trattenimenti **38.** Verso un'Authority **39.** Lavorare al Garante

## **Saperi** **221**

Dai Garanti regionali • Le pubblicazioni del Garante nazionale • Le norme

## Sigle e acronimi

Acli	Associazione cristiana lavoratori	Ipm	Istituto penale per minorenni
Apt	<i>Association pour la prévention de la torture</i>	Lgbti	Lesbiche, gay, bisessuali, transessuali, intersex
Cahdph	<i>Ad hoc committee on the rights of persons with disabilities</i>	Msna	Minore straniero non accompagnato
Cara	Centro di accoglienza per richiedenti asilo	Nhri	<i>National Human Rights Institution</i>
Cat	<i>Comity against Torture</i>	Npm	<i>National Preventive Mechanism</i>
Cda	Centro di accoglienza	Oece	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Cdcj	<i>Committee on Legal Cooperation</i>	Odihr	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i>
Ceas	Sistema europeo comune di asilo	Ohchr	<i>Office of the High Commissioner of Human Rights</i>
Ceep	Codice etico europeo di Polizia	Oim	Organizzazione internazionale per le migrazioni
Cedu	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	Oms	Organizzazione mondiale della sanità
Cerc	<i>Centre for governmentality and disability studies</i>	Ong	Organizzazione non governativa
Cespp	Centro studi per la scuola pubblica	Onu	Organizzazione delle Nazioni unite
Cidu	Comitato interministeriale per i diritti umani	Opcat	<i>Optional protocol to the convention against torture</i>
Cj-dam	<i>Committee of experts on administrative detention of migrants</i>	Opg	Ospedale psichiatrico giudiziario
Cie	Centro di identificazione ed espulsione	Osce	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Cnf	Consiglio nazionale forense	Pnud-Tunisie	<i>Programme des Nations Unies pour le Développement en Tunisie</i>
Corte Edu	Corte europea dei diritti umani	Pos	<i>Place of safety</i>
Cpia	Centro provinciale per l'istruzione degli adulti	Pri	Progetto terapeutico riabilitativo individuale
Cpr	Centro di permanenza per i rimpatri	Ra	Residenza assistenziale
Cpsa	Centro di primo soccorso e accoglienza	Rems	Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza
Cri	Croce rossa internazionale	Rsa	Residenza sanitaria assistenziale
Cro	<i>Collecting Return Operation</i>	Sai	Servizio di assistenza intensificata
Cpt	Comitato per la prevenzione della tortura	Sar	<i>Search and rescue</i>
Cprd	Comitato per i diritti delle persone con disabilità	Sdo	Scheda di dimissione ospedaliera
Dap	Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria	Sio	Sistema informativo ospedaliero
DeMon Base	<i>European detention monitoring knowledge base</i>	Smop	Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg
Dgmc	Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità	Sop	<i>Standard operating procedure</i>
Dpr	Decreto del Presidente della Repubblica	Spdc	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura
Dsm	Dipartimento di salute mentale	Spt	Sottocomitato per la prevenzione della tortura
Ecosoc	Consiglio economico e sociale	Ssn	Servizio sanitario nazionale
Epr	<i>European prison rules</i>	Ssr	Servizio sanitario regionale
Fami	Fondo asilo migrazione e integrazione	Sso	Servizi di superamento degli Opg
Fao	<i>Food and Agriculture Organization</i>	Tso	Trattamento sanitario obbligatorio
Fra	<i>Agency for fundamental rights</i>	Ue	Unione europea
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera	Uepe	Ufficio di esecuzione penale esterna
Hrc	<i>Human Rights Council</i>	Unher	<i>United Nation high commissioner for refugees</i>
Icam	Istituto a custodia attenuata per detenute madri	Unog	<i>Ufficio delle Nazioni unite a Ginevra</i>
Icj	<i>International Court of Justice</i>	Uosp	Unità operativa di sanità penitenziaria
Iccl	<i>Irish Council for Civil Liberties</i>	Upr	<i>Universal Periodic Review</i>
Iccpr	<i>International Covenant on Civil and Political Rights</i>	Uuoo	Unità operative
Ierc	<i>International Committee of the Red Cross</i>		
Inmp	Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e il contrasto delle malattie della Povertà		

*G* iunge dopo meno di un anno dalla precedente la nuova Relazione al Parlamento del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Lo scorso anno, infatti, in attesa dell'insediamento del nuovo Parlamento della XVIII Legislatura, la sua presentazione venne tenuta alla metà di giugno. Quest'anno torna alla scadenza usuale, dopo soli nove mesi dalla precedente.

*La parola-chiave dello scorso anno era stata individuata nell'attesa: sentimento diffuso nelle diverse aree di privazione della libertà personale. Attesa per un annunciato percorso di ridisegno dell'esecuzione penale, dopo il lungo cammino di consultazione degli Stati generali, per l'avvio della possibile nuova attenzione alle strutture di ricovero di anziani o disabili dovuta al loro inserimento nel complessivo alveo del compito di vigilanza del Garante nazionale, per la promessa di strutture diverse dal passato per ospitare i migranti irregolari destinatari di rimpatrio forzato, esplicitamente ridefinite come diverse dall'immagine carceraria che avevano avuto in precedenza, infine attesa per la capacità dichiarata di voler tenere insieme la rigorosa tutela della sicurezza della collettività e il riconoscimento dei diritti inalienabili di ogni persona, indipendentemente da quanto possa aver commesso o dalla sua situazione soggettiva di irregolarità o minorità.*

*Attese diverse, ma tenute insieme da quel filo di speranza che mai deve essere reciso anche nei confronti di coloro che hanno sbagliato, a volte gravemente.*

*Doveroso è, quindi, chiedersi oggi se e come tali attese abbiano ottenuto risposta; o almeno se si sia avviato un percorso per tenerle ancora vive. La risposta non è semplice, soprattutto perché non sono stati univoci i messaggi rivolti in questo primo periodo della nuova Legislatura verso un mondo variegato, segnato però dal rischio dell'indifferenza.*

*La parola che può descrivere l'impegno di questo anno è soggettività. Una soggettività spesso negata nei mesi trascorsi al punto che negli Istituti di detenzione si è rischiato di diffondere un senso di sfiducia nel riconoscimento della propria appartenenza al contesto sociale. E negli altri luoghi, soprattutto quelli destinati ai migranti irregolari, si è sviluppato un confronto computeristico sui numeri che di fatto nega soggettività a chi in essi è ospitato. Di loro non si conoscono nomi, ma numeri. Così come spesso avviene nel discutere di carcere o di strutture che accolgono coloro che la società considera non più produttivi, anche dal punto di vista cognitivo. La speranza della soggettività da ricostruire è però affidata a quel vincolo costituzionale che tiene insieme tutte le Istituzioni dello Stato e ogni Governo, qualunque sia la sua impostazione. È un valore fondante che supera le differenze programmatiche e che porta l'Istituzione del Garante nazionale ad assicurare la piena volontà di cooperazione con chi ha pro tempore il compito di tradurre valori costituzionali in atti normativi e amministrativi.*

*Il punto comune su cui far convergere le diverse Istituzioni è il riconoscimento della complessità dei*

*problemi da affrontare nel contesto contemporaneo e nel suo progressivo e incessabile mutamento. C'è stato un tempo in cui la parola complesso portava con sé un significato importante da riconoscere nella sua pienezza, anziché negarlo nella ricerca di una impossibile semplificazione. Oggi sembrano parola e concetto da evitare.*

*È complesso, invece, costruire un rapporto positivo tra percezione di insicurezza dei cittadini e volontà di reinserimento di chi ha sbagliato; è complesso tenere insieme il bisogno di futuro di chi giunge in Europa da Paesi ove ha abbandonato ambienti noti e invivibili verso altri ignoti ma densi di speranza con il senso di difficoltà che pervade molti settori di periferie culturali e sociali del nostro Paese; è complesso misurarsi con il disagio mentale di persone a cui mai deve essere totalmente negata però la forma possibile di autodeterminazione.*

*Solo riconoscendo tali complessità si costruiscono percorsi non effimeri. Al contrario, pensando che la complessità sia un orpello da evitare per procedure altrimenti semplici e rapide si corre il rischio di predisporre soluzioni fittizie o soluzioni che negano la soggettività dei propri destinatari. Ma per comprendere a pieno il valore positivo del riconoscimento della complessità la prima operazione da compiere è l'abbandono di un linguaggio semplificante, che spesso assume il tono dell'offesa o del rifiuto. Il linguaggio di chi ha responsabilità pubblica non si deve modulare sull'inseguimento dei sentimenti meno riflessi di chi si trovi, a volte improvvisamente, ad affrontare una difficoltà o un trauma. Il linguaggio non insegue l'emotività, ma dà struttura al pensiero per riuscire a riconvertire la stessa emotività all'interno di uno schema relazionale che possa aiutare a comprendere. Per questo il Garante nazionale ha dovuto nel corso dell'anno ammonire rispetto a espressioni linguistiche e messaggi verbali e non verbali che contrastavano con quell'insieme di valori su cui il nostro contesto repubblicano si è costruito. Non lo ha fatto per censurare o per richiamare. Lo ha fatto per aiutare a capire che la funzione di coesione che ogni Istituzione deve avere, nel rispetto delle diverse necessità e dei vari punti di vista, può essere esercitata solo se si affida al linguaggio un compito di rispetto e di riconoscimento che strutturi il pensiero verso ciò che unisce e non verso immaginari nemici.*

*Anche questa relazione è un contributo al riconoscimento della complessità, alla condivisione delle difficoltà che tale riconoscimento porta con sé, alla costruzione di un pensiero fortemente inclusivo.*