



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

PRESENTAZIONE DELLA QUARTA
RELAZIONE AL PARLAMENTO

IL DIRITTO AL NOME

ROMA, UNIVERSITÀ ROMA TRE
26 GIUGNO 2020

PRESENTAZIONE
DELLA QUARTA RELAZIONE
AL PARLAMENTO

2020

3

MAURO PALMA
Il diritto al nome

25

EMILIA ROSSI
Il pendolo dei numeri

30

DANIELA DE ROBERT
Luoghi di anonimia

IL DIRITTO AL NOME

Roma, Università Roma Tre, 26 giugno 2020

Mauro Palma, *Presidente*

Ringrazio il Presidente della Repubblica per le parole inviate oggi, per l'attenzione da sempre mostrata all'attività del *Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale* e per aver ricevuto il Collegio sette giorni fa, al fine di essere informato sulla situazione nelle diverse aree del mandato del Garante e ricevere copia della Relazione oggi qui presentata.

Saluto le Autorità dello Stato che rendono tangibile con la loro presenza la vicinanza dei più alti livelli istituzionali al lavoro che l'Autorità garante che ho l'onore di presiedere ha portato avanti in questi primi anni della sua giovane vita. In particolare, nelle difficili settimane di questo periodo in cui quella necessaria vicinanza a tutti i luoghi dove le persone possono essere private della loro libertà, che è connotazione specifica dell'azione del Garante nazionale, si è dovuta misurare con l'altrettanto necessario contenimento della possibilità di muoversi nel territorio del nostro Paese.

La partecipazione in questa sala della Presidente della Corte Costituzionale, della Vicepresidente del Senato, del Rappresentate della Camera dei Deputati, della Ministra dell'interno e del Ministro della giustizia – solo per citare talune delle significative presenze – è anche un segno di condivisione di tale difficile sintesi tra la problematicità del momento

e l'urgenza di *vedere, visitare*. Urgenza dettata non solo per quel più volte citato «bisogna aver visto» che Pietro Calamandrei utilizzò per sintetizzare le analisi e le riflessioni sul carcere di ben settantuno anni fa, ma anche per affermare in concreto quell'altrettanto imperioso riconoscimento di appartenenza di *tutti* allo stesso corpo sociale che nessun muro mentale o materiale può far venir meno. Perché una società che non riconosca come *proprie* le ferite del suo stesso corpo, ritenendole qualcosa che è altro da sé e come tale da separare fisicamente e mentalmente, non è in grado di far agire positivamente le stesse parti che ritiene essere sane.

Saluto con un ringraziamento particolare il Rettore di questa Università, da sempre aperta al dialogo con la realtà sociale, e, attraverso lui, i molti che qui operando hanno reso possibile questa limitata ma importante partecipazione diretta, che si estende ai tanti che ci seguono attraverso le diverse linee comunicative di piattaforma o di canale dedicato.

Trovo particolarmente qualificante che io mi rivolga oggi al Parlamento da un luogo di studio, da una sede dove l'elaborazione della cultura, la trasmissione delle conoscenze volte alla costruzione di consapevolezza adulta si salda con la continua ricerca sulle sempre più nuove connessioni tra i saperi.

Perché questi non sono isole separate le une dalle altre e definite nella loro conformazione una volta per tutte, ma costituiscono arcipelaghi che sintetizzano il loro richiamarsi l'un l'altro e in essi si riscoprono sempre più morfologie di frontiera che rendono evidenti nuove connessioni e anche nuovi saperi. Questo dinamismo e questa forza della cultura – oggi richiamata anche dal parlare di diritti delle persone più fragili o meno visibili proprio in questo luogo – sono la forza della nuova costruzione connettiva, dopo il silenzio e le distanze di questo periodo.

Sul valore intrinseco dell'accesso alla cultura e della costruzione di autoconsapevolezza del proprio bisogno di apprendere dobbiamo investire anche in quei luoghi che ci appaiono distanti e separati dove le persone sono ristrette spesso non solo fisicamente, ma anche nella loro lontananza da tutto ciò che il dinamismo della cultura porta con sé.

Se, in generale, nella comunicazione sociale e nella pianificazione di interventi, c'è oggi qualche ritardo da recuperare nell'esplicitare il valore dell'istruzione e il ruolo che scuola,

università e istituzioni culturali hanno per una ripresa realmente nuova dopo la tempesta passata, nei luoghi di privazione della libertà, nelle sue diverse forme, non c'è solo un ritardo, ma un vuoto da colmare con urgenza.

In gran parte di tali luoghi, infatti, nei mesi recenti, si è determinata una stasi della formazione e dell'istruzione, dell'accesso a quelle attività che molto orientano culturalmente e soggettivamente, dell'acquisizione e della produzione di saperi: una stasi che spesso ha fatto divenire quegli ambienti vuoti e sordi. Prive di stimolazioni essenziali, per esempio, le strutture dedicate a persone anziane o disabili per le quali la connessione con l'esterno è decisiva per tenere vivo il vitale residuo di autodeterminazione. Prive di accesso a strumenti e supporti per l'istruzione, in moltissimi casi, le strutture detentive dove le possibilità tecnologiche predisposte dall'Amministrazione sono state riservate – anche comprensibilmente – a sanare la difficoltà data dall'impossibilità di colloqui diretti con le persone care.

Per questo, per ricordare che l'istruzione e la cultura costituiscono un fattore essenziale in ogni percorso di saldatura tra chi è al di qua e chi è al di là di cancelli e muri, è per me importante rivolgermi al Legislatore da una Università. E non mi rivolgo singolarmente, ma coralmemente, insieme a quanti sono oggi collegati e a tutto quel mondo che per professione, per studio, per attività volontaria si interroga sull'effettività dei diritti dichiarati ed enunciati nella comune Carta costituzionale e nelle Convenzioni internazionali che impegnano il nostro Paese e agisce nel dare 'corpo' ogni giorno a quelle dichiarazioni ed enunciazioni, a partire dal principio che il primo strumento di effettività dei diritti è l'accesso alla loro conoscenza e comprensione. Il diritto a comprendere è l'esplicitazione del «diritto di avere diritti» che richiamava Stefano Rodotà perché la comprensione è il passo decisivo verso la soggettività consapevole.

Questo riconoscimento di una coralità dietro le mie parole, mi porta a ringraziare tutti coloro che hanno continuato a lavorare, ai diversi livelli di funzione e responsabilità, nelle varie strutture di competenza del mandato del Garante nazionale: accanto alla doverosa riconoscenza verso gli operatori sanitari, espressa da voci più autorevoli della mia, aggiungo quella verso coloro che hanno permesso la continuità della presenza istituzionale nei luoghi di detenzione, penale o amministrativa, non sempre destinatari di un'effettiva riconoscenza.

La Relazione odierna avviene nella giornata internazionale della lotta contro la tortura. Il

ricorso alla tortura non è una pratica da pensare relegata in scenari a noi distanti, quasi a ritenerla non più presente nel mondo culturalmente avanzato sul piano giuridico e il cui fondamento democratico ne nega in sé l'esistenza. Non è così e nessuno Stato può definirsi immune dal verificarsi di episodi che possano essere legittimamente così qualificati.

I primi decenni di questo millennio hanno vanificato, del resto, questa pretesa di immunità, anche rendendo ampiamente visibili pratiche attuate da apparati di Stati democratici in contesti bellici. Ci siamo anche abituati a sentirne discutere come se metodi di interrogatorio palesemente configurabili come tortura costituissero un'opzione possibile, almeno in tale ambito. Non solo, ma abbiamo imparato – purtroppo proprio attraverso l'esperienza vissuta nel nostro Paese diciannove anni fa – come la tortura possa presentarsi anche laddove non vi sia una situazione tecnicamente definibile come conflitto, perché il ricorso a maltrattamenti e tortura si può palesare quando si insinua un sentimento di negazione della persona di cui si è, seppur temporaneamente, custodi e responsabili: quando si insinua la categoria dell'inimicizia verso la persona fermata, detenuta, e tale sentimento va a sostituire la consapevolezza di esercitare una funzione assegnata per il bene collettivo, che mai può negare il riconoscimento di chi è ristretto come soggetto *simile*, proprio in quanto persona, e ridursi a vederlo invece come la proiezione di ciò che si vuole abbattere con un'umiliazione che degrada la sua umanità per sentirsi così non più aggredito dalla sua stessa esistenza.

Al contrario, proprio questa giornata deve far comprendere che chi ha il compito di custodire una persona, ha altresì l'onere della sua tutela e della garanzia dell'esercizio dei suoi diritti, perché è in questa duplicità il mandato che la collettività gli ha affidato. Per questo, l'introduzione del reato di tortura nel nostro codice penale, va salutato non solo come adempimento, quantunque tardivo, di un obbligo assunto sul piano internazionale, ma come atto di responsabilità per una maggiore compiutezza del nostro ordinamento, realizzando quella coerenza con quanto l'articolo 13 della nostra Costituzione prescrive, affinché comportamenti così gravi non corrano il rischio dell'impunità e al contempo si salvaguardi la dignità di tutti coloro che operano correttamente e dei Corpi di loro appartenenza. Ma, esaminando le prime concretizzazioni di tale nuova previsione normativa, attraverso la contestazione di questo reato in fase di indagine, anche in situazioni recentemente riportate dalla cronaca, è necessario riaffermare in primo luogo che è proprio la possibilità di indagare episodi specifici attraverso questa lente a salvaguardare non solo la possibile

vittima, ma anche gli operatori della sicurezza nel loro complesso e la loro condivisa volontà di trasparenza. E, inoltre, riaffermare che certamente non esprime vero senso di fiducia nel loro operare chi possa pensare di ottenerne il consenso interpretando l'avvio di indagini come attacco nei loro confronti, così finendo col far percepire la non trasparenza come atteggiamento protettivo. Le nostre Forze dell'ordine – nelle diverse appartenenze – sanno di non aver bisogno di tale gridato, presunto appoggio.

La Relazione che oggi viene consegnata dà un iniziale bilancio di questa nuova previsione di fattispecie penale, alla luce delle sue prime applicazioni nell'anno passato, e conferma il sostegno al testo che il Garante nazionale ha dato, con il proprio parere, quando questo venne discusso in Parlamento, nonostante presentasse alcune disarmonie rispetto a definizioni di *tortura* presenti in documenti internazionali.

La Relazione copre tutto l'anno trascorso, dal mio ultimo riferirmi al Parlamento alla fine di marzo del 2019 e su quei dati e quei processi di attese, di gestione amministrativa e di elaborazione legislativa occorre ritornare. Non è però possibile farlo senza aver presente la cesura che i mesi da febbraio in poi di questo 2020 hanno determinato. Altrimenti rischieremo di pensare a una continuità con il 'prima' che non è invece possibile. Così anche nei dati numerici riportati nella Relazione sono stati evidenziati gli aggiornamenti recenti – evidenziati anche graficamente – perché, letti insieme a quelli precedenti, aiutano a capire verso quali fisionomie delle diverse forme privative della libertà personale ci si possa dirigere e ci si stia dirigendo.

Credo che sia utile ricorrere a un'immagine, quasi una metafora, per comprendere il momento attuale. Alcuni dei presenti ricorderanno un film di uno dei maestri del cinema che proprio quest'anno avrebbe compiuto 100 anni: Federico Fellini. Il film è *Prova d'orchestra* e l'immagine è nella parte finale, quando improvvisamente irrompe nella piuttosto tumultuosa orchestra una enorme palla d'acciaio che sfonda le pareti: un evento imprevisto che disaggrega del tutto il dinamismo, già alquanto confusionario, che caratterizzava il 'prima'. Allo sconcerto e all'irrazionalità dell'evento segue un 'dopo' che non è il semplice tornare a suonare tra le rovine come se nulla sia accaduto, perché anche le relazioni tra orchestrali e con il direttore sono sostanzialmente mutate. Ma, gli esiti possono essere diversi: se da un lato si riprende a suonare, si ritrova un'armonia ricompositiva, dall'altro il direttore ormai

parla con linguaggio rigido – nel film enfaticamente parla in un tedesco gutturale – indicativo di un ordine in cui le soggettività non hanno più espressione.

Nel seguire la metafora presa in prestito, anche per noi, attualmente si pone il problema del come riprendere a suonare, certamente in modo diverso da prima: se rimanere vittime dello sgomento, oppure trovare una nuova forma armonica diversa dalla precedente che non si esponga all'irruzione di una nuova sfera d'acciaio; o se, malauguratamente affidarci a una connessione tra suonatori che semplicemente esegua ordini e non sia più artefice della propria musica.

Credo che la nuova forma di armonia possibile sia l'obiettivo del nostro 'dopo'. Ma, per raggiungerla dobbiamo un po' impietosamente esaminare la situazione precedente.

Nella Relazione dello scorso anno, relativa al 2018, avevamo voluto leggere la realtà dei luoghi di privazione della libertà, nelle loro diversità strutturali e nella loro omogeneità intrinseca data dalla separatezza dai luoghi esterni. Così avevamo introdotto paragrafi che riguardavano la camera detentiva, l'*hotspot*, la stanza di degenza e anche luoghi più impropri, quali la nave dove si attendeva un possibile approdo in un *place of safety*, o l'intercinta di un carcere come luogo anfibio tra interno ed esterno, fino a considerare il locale vuoto, come ambiente dove la difficoltà personale è affrontata con la massima sottrazione di riferimenti.

Nella Relazione di quest'anno, relativa al 2019, lo sguardo è rivolto alla *persona* che in questi luoghi è ospitata, allocata o ristretta. Perché il punto principale di caduta dell'attenzione che si è avuta in quel 'prima' a cui ho fatto riferimento è la disattenzione alla soggettività delle persone ristrette: sono spesso divenute soltanto numeri di statistiche, elementi configuranti la complessità del tema che la loro presenza rappresenta e non singole persone con propri percorsi di vita, tensioni, speranze, anche errori.

Non conosciamo i nomi di coloro che hanno perso la vita nell'affrontare il viaggio nel Mediterraneo e ancor meno le attese che avevano o i loro progetti, anche di natura negativa, che li aveva spinti a tentare di raggiungere il continente europeo. Conosciamo stentatamente i nomi di coloro che hanno perso la vita nel corso delle dimostrazioni, gravi e violente, dei primi mesi di quest'anno, così come stentatamente conosciamo i nomi delle persone che risultano spesso abbandonate per diversi accidenti della vita in strutture di ospitalità che divengono poi strutture di chiusa istituzionalizzazione.

Per questo credo che per leggere appropriatamente i numeri e per capire anche come l'arrivo della 'sfera d'acciaio' rappresentata dalla pandemia abbia influito nei luoghi di tali diverse ospitalità, occorre riflettere sulle soggettività che questi stessi luoghi racchiudono. A partire dal riconoscimento delle persone che li abitano, dalle diverse connotazioni che motivano il loro abitarli e, al contempo, dall'elemento unificante che la loro specifica condizione determina in soggettività pur differenti.

Nel parlare di *persona* e non di *individuo*, intendo sottolineare il rapporto relazionale che dà la dimensione a ognuno di noi come elemento singolarmente considerato. La *persona* in un certo senso è il nostro essere sì individuo, ma colto però nel rapporto di vita interagente con altri e come tale da essi compreso. Nell'uso linguistico e concettuale dell'era moderna poi è il termine *soggetto* a essere divenuto indicativo dell'attività senziente, per denotare la capacità cosciente, contrapposta a quella del mero oggetto.

Da queste distinzioni – che la Relazione sottolinea – nascono accentuazioni diverse e modi diversi di misurarsi con ciò che questi termini indicano, così come i sostantivi che da essi derivano. Nasce anche la volontà di tenere insieme – seppure con ruoli diversi – tutti e tre i termini quando ci si riferisce a chi è privato della libertà personale.

Riconoscendone l'assoluta unicità individuale, comprendendo l'imprescindibilità della sua assunzione come persona e quindi della sua collocazione non al di fuori, ma all'interno di qualsiasi universo di discorso che sappia rispecchiarsi nella sua condizione e, infine, rapportandosi al suo essere soggetto in grado di costruzione di conoscenza e autonomia, con una propria storia, fosse anche di sconfitta, ma sempre espressione del suo complessivo sentire e agire. Per questo, parliamo delle persone private della libertà considerandone ciascuna sia individualmente, sia collettivamente nello schema relazionale in cui è contingentemente collocata e in quello della sua vita oltre i limiti che la privazione impone. Parliamo della sua soggettività.

Se, come ho detto, la Relazione dello scorso anno poneva la sua centralità nei diversi 'luoghi' dove la privazione si realizza, quella che si sviluppa in queste pagine pone, appunto, il centro nelle diverse soggettività che in tali luoghi si evidenziano. Distinte tra loro per ruolo, funzione, ragione del proprio trovarsi in essi, ma unite dalla complessiva interconnessione che proprio questi luoghi determinano. Così la Relazione considera tre connotazioni soggettive diverse nel rapportarsi a quei luoghi: da chi vi è assegnato per una propria situazione personale, di età, di diversa abilità, di malattia, a chi invece vi si ritrova come conseguenza

del proprio agire, sia per qualcosa penalmente rilevante che possa avere commesso, sia per aver affrontato il rischio dell'irregolarità spinto da altri fattori o anche per scelta. E anche la soggettività di chi deve decidere sulle vite altrui è considerata come connotazione problematica della persona nel suo percorso individuale.

Tutte soggettività che hanno a che fare con la limitazione o la privazione della libertà. Solo considerandole nei loro aspetti di sempre difficile e non univoca interpretazione riacquistano implicitamente il proprio nome ed evidenziano la propria fisionomia. Cessano di essere numeri.

L'anonimia della persona è, infatti, il rischio maggiore di tutte le collettività ristrette.

Sono frequentemente i minori a non godere di attenzione soggettiva, soprattutto quando di essi si occupano le norme o le vie istituzionali seguite per dirimere i conflitti tra adulti o per decidere su di loro.

I bambini, gli adolescenti, divengono numeri, anonimi, patrimonio da spartire in diatribe tra adulti, oppure quasi fastidiosi ostacoli al pieno sviluppo di esigenze 'altre', quali, per esempio, quelle della giustizia. Sono spesso anonimi anche i bambini che insieme alle famiglie affrontano il rischio di abbandonare un proprio ambiente conosciuto, ma invivibile, per andare verso un altro, ignoto ma denso di speranza, e trovano la morte in tale percorso: sono soltanto numeri da aggiungere al bilancio delle vittime. «Tra essi anche il tal numero di bambini» riportano i bollettini della disperazione e della morte in mare a cui ci siamo in anni recenti purtroppo abituati.

Non sono però soltanto i minori a essere anonimi. L'anonimia riguarda molto spesso le persone straniere che devono essere identificate, accolte o respinte: la frequente tendenza di alcune di esse a fornire *alias* per rendere difficile il riconoscimento, spesso per precedenti negative vicende, accentua l'anonimia perché è quasi un'autorinuncia al proprio nome. Così come – e lo abbiamo notato anche in questa Relazione – è stato difficile e per taluni soltanto un'inutile aggiunta – l'aver voluto conoscere i nomi delle persone morte nei disordini dei primi di marzo all'interno di alcuni Istituti penitenziari. L'interesse dell'informazione e delle analisi era per la situazione che si era verificata, non per la soggettività delle persone decedute: interessava di più, come è in fondo ovvio, quella delle persone che avevano organizzato i disordini, che richiedevano provvedimenti da prendere, decisioni da assumere.

Anche lo sfilare delle bare che andavano verso cimiteri ‘altri’, provenienti da zone particolarmente colpite dalla recente e tuttora persistente pandemia ha proiettato un messaggio di anonimia e i numeri quotidianamente forniti dei decessi non contenevano del resto neppure l’indicazione delle diverse età delle persone scomparse.

Sembrano temi distanti tra loro, quello delle famiglie che si dissolvono, quello dei minori che emigrano, quello delle tragedie di morte, quello delle persone alloggiate, ospitate, ristrette in posti dove l’anonimia si accentua. Non è così, perché sono temi tenuti insieme dall’indifferenza verso i nomi delle persone, indice troppo spesso dell’indifferenza verso le loro vite – queste restano tali solo per la cerchia di chi era a loro legato. Una capacità che chi esercita una funzione di garanzia deve invece trovare come proprio compito specifico è appunto quella di ridare i nomi. Perché il nome è il primo diritto di ogni persona.

Per chi è ristretto, l’anonimia evidenzia un’ulteriore specifica vulnerabilità, che si aggiunge a quella del trovarsi privato della possibilità di autodeterminare il proprio muoversi e il proprio decidere. Un insieme di vulnerabilità che, in quanto tale richiede sempre un’accentuazione di tutela dei diritti: in primo luogo, del diritto alla propria dignità e del diritto alla propria integrità fisica e psichica. Questo è il senso – la *raison d’être* – dell’Autorità garante dei diritti delle persone private della libertà.

Non ci tragga in inganno la situazione di limitazione da noi tutti recentemente vissuta, più volte letta come comune sia a chi è al di qua, sia a chi al di là di quei muri e quei cancelli: non è così. All’interno di quei luoghi che ho definito di intrinseca vulnerabilità, la nuova chiusura si è aggiunta ad aggravare quella già esistente e all’ansia che in sé si genera in questi spazi chiusi si è aggiunta l’ansia determinata dal nemico invisibile, di cui ciascuno poteva essere inconsapevole portatore e che entrando in quei luoghi avrebbe determinato un’ incontrollabile impossibilità di difendersene. La duplicazione dell’ansia ha determinato l’angoscia, che è ben diversa dalla paura perché non individua l’oggetto del proprio sentimento e, quindi, non può neppure esorcizzarlo. Può determinare l’abbandonarsi.

Questa situazione è stata chiaramente dirompente nelle residenze delle persone più fragili, dei cui sentimenti nel momento della chiusura all’esterno ben poco sappiamo, ma molto possiamo intuire. Certamente è stata alla base di quelle dimostrazioni violente che hanno investito il carcere nei giorni del primo annuncio di una chiusura, peraltro paventata molto più ampia di quella che in realtà si andava in concreto realizzando.

Sarà l’Autorità giudiziaria a stabilire se e come all’interno di quelle proteste si sia inserito anche chi in modo organizzato ha cercato, come spesso accade, di immettere un proprio disegno criminale; resta il fatto che l’esplosione di una situazione di angoscia in un mondo ristretto è comunque sempre foriera di esiti imprevedibili e lo è ancor più quando non si punti sulla corretta comunicazione e interlocuzione con chi è destinatario di determinati provvedimenti.

Questo è, quindi, lo sguardo attraverso cui abbiamo analizzato l’andamento dei luoghi di privazione della libertà nel 2019 e il loro specifico misurarsi con l’imprevedibile evento dei primi mesi di quest’anno. Questo è lo sguardo da utilizzare per la ricostruzione di un ‘poi’ che non cristallizzi la fase di ‘vuoto’ sperimentata in questo periodo per non rischiare di uscire dalla tuttora grave situazione presente con un brusco ritorno all’indietro. Ma che al contrario ipotizzi una ripresa che sappia dare indicazioni in avanti, che sappia contribuire a far evolvere quella che viene definita frettolosamente «pubblica opinione» e che rappresenta spesso la motivazione per un agire politico che non si pone il problema della crescita culturale e civile, ma solo quello dell’adesione preventiva al presunto consenso. Proiettare in avanti il proprio orizzonte di una comunità sempre più inclusiva e capace di affrontare le proprie difficoltà non è obiettivo da poco, ma forse è quello che deve coinvolgere tutti noi che con ruoli e ambiti diversi rappresentiamo le istituzioni democratiche di questo Paese.

Sulla base di queste considerazioni, mi limito a riportare qualche dato tendenziale che emerge dalla Relazione di quest’anno in ciascuno degli ambiti del mandato del Garante nazionale, evidenziando alcuni ‘nodi’ problematici e ponendo degli obiettivi che pongo all’attenzione del Parlamento.

L’analisi dell’ambito dell’*esecuzione penale* è generalmente circoscritta – soprattutto nel dibattito pubblico – a due temi: l’affollamento delle strutture e l’effettività della sicurezza; per quest’ultimo, con particolare riferimento alla concreta impossibilità di proseguire le attività criminose anche dal carcere e alla doverosa tutela di chi lavora negli Istituti da possibili aggressioni.

Due temi importanti, ma che evidenziano anche il limite di un’analisi che si restringa a essi.

Il primo tema – il sovraffollamento – è riferito, infatti, unicamente all’esecuzione penale degli adulti, senza cogliere ciò che di positivo può offrire l’esecuzione penale minorile, in termini di limitatezza dell’intervento strettamente detentivo e di ampiezza della varietà di misure possibili: un sistema – quello minorile – che è riuscito a costruire una propria fisionomia di pluralità di azioni e di garanzia di sicurezza, pur non essendo dotato fino a poco più dello scorso anno di un proprio ordinamento e che è considerato tra i migliori del settore in ambito internazionale.

Il secondo tema – la sicurezza, declinata come ho precedentemente detto – prende come riferimento soltanto una porzione, importante, ma limitata, dell’attuale popolazione detenuta, circoscrivibile a meno di un quinto di coloro che sono attualmente in carcere (9.985 rispetto ai 53.527 detenuti registrati). Il rischio è riassumere tutta la complessità detentiva in questo specifico sottoinsieme di assoluta minoranza, rappresentato dall’area della cosiddetta “Alta sicurezza” e della detenzione in regime speciale, e così finire col dosare su di esso le scelte relative alla quotidianità detentiva di tutti.

Pur con il limite intrinseco nel circoscrivere a essi la discussione sul carcere, non vi è dubbio che questi due aspetti dell’esecuzione penale per adulti richiedano un approfondimento. A partire dallo sgombrare il campo dall’ipotesi che il sovraffollamento carcerario non sia tale, ma il mero frutto del calcolo della capienza detentiva con parametri eccessivamente ampi – così come è stato talvolta detto in anni recenti. Certamente il parametro di calcolo che viene utilizzato nel nostro Paese è superiore a quello di altri, nel contesto europeo. Di più, molti Paesi utilizzano un riferimento molto variabile e poco definito che rende non paragonabili i livelli di affollamento tra i diversi sistemi penitenziari del nostro continente e del tutto inutili quelle classifiche di affollamento che di tanto in tanto appaiono in occasione della presentazione dei dati prodotti dal Consiglio d’Europa. Resta il fatto che anche calcolando il numero di posti disponibili secondo il parametro *minimale* – e sottolineo l’aggettivo – definito dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura nel 2015, il nostro sistema si è mantenuto sovraffollato per tutto l’anno 2019 e i primi mesi dell’anno corrente. Inoltre, la differenziazione dei circuiti che lo caratterizza rende non uniformemente distribuibile la popolazione detenuta all’interno degli Istituti e ciò comporta che il numero delle persone ristrette dovrebbe tenersi *al di sotto* della capienza regolamentare per evitare che si creino ‘sacche’ di sovraffollamento in alcune sezioni – come è attualmente, nonostante la riduzione dei numeri dell’ultimo periodo – dove si riscontrano in alcuni casi presenze che sono più del doppio di quanto preveda il parametro dell’attuale capienza.

Parallelamente va osservato che è vero che nel periodo compreso tra marzo e la prima metà di giugno vi è stata una diminuzione consistente delle presenze in carcere – passando da 61.230 persone detenute registrate allora alle attuali 53.527 (52.650 quelle effettivamente presenti) – ma è altrettanto vero che recentemente i numeri non indicano più un andamento discendente.

Se nel mese di gennaio il flusso medio giornaliero delle carcerazioni era di 130 ingressi e 95 quello delle scarcerazioni, in aprile era di 58 ingressi e 72 scarcerazioni, con un bilancio quindi in diminuzione, ora è di 117 ingressi e 86 scarcerazioni con un trend di crescita per ora limitato che tuttavia ha portato a un aumento di circa 150 presenze negli ultimi quindici giorni.

A questo proposito è doveroso il riconoscimento al Ministro della giustizia per aver mantenuto una continua interlocuzione con coloro che, a diversi livelli di responsabilità, potevano fornire elementi di valutazione della situazione che era in corso dai diversi angoli di osservazione, al fine di assumere decisioni condivise, proprio in quel difficile periodo; una interlocuzione che ha coinvolto anche il Garante nazionale. Credo sia doveroso esprimere un riconoscimento anche nei confronti del direttore generale uscente della Direzione per i detenuti e il trattamento per aver invitato a indicare i casi di possibile comorbilità che si potevano verificare nel periodo di pandemia all'interno del carcere, affinché l'Autorità giudiziaria potesse assumere le proprie indipendenti decisioni circa il permanere o meno della necessità della custodia cautelare o del proseguimento dell'esecuzione penale in carcere o se tali misure potessero essere sostituite da altre forme restrittive. Un senso di responsabilità indipendente dal clamore riservato ai provvedimenti che l'Autorità giudiziaria ha assunto e che, insieme alla nota che il Procuratore generale presso la Cassazione ha inviato ai Procuratori generali presso le Corti d'Appello, ha contribuito a tutelare il complessivo sistema da possibili gravi conseguenze sanitarie (in totale sono stati 284 i casi in carcere e per 33 di essi la gestione è stata ospedaliera).

Una tutela che ha avuto comunque più il segno della promozione di un'accentuata attenzione che non quello dell'efficacia delle norme prodotte: a fianco di una detenzione domiciliare dovuta al nuovo articolo 123 dell'apposito decreto del 17 marzo 2020 che ha coinvolto soltanto 1.077 persone, la misura adottata sulla base della norma pre-esistente ne ha coinvolte 2.535 nello stesso periodo. Mi auguro che il

superamento della fase emergenziale sia caratterizzato dalla continuità di tale attenzione e dalla rapidità procedurale che, sebbene in modo non omogeneo, ha coinvolto i diversi tribunali di sorveglianza, senza un ritorno al quadro che precedentemente si prospettava. Difficile spiegare, infatti, che debba essere una grave eccezionalità a determinare tale operatività.

Relativamente alla seconda questione, che attiene a un tema caro a tutti coloro a cui preme la connessione tra la garanzia di sicurezza e la finalità costituzionale della pena, mi limito a ricordare la doverosa distinzione tra la *separatezza necessaria* tra persone detenute di diverso livello di pericolosità, accentuata dall'appartenenza a organizzazioni criminali, e l'*inasprimento delle condizioni* detentive. Vale la pena ricordare che il principio ordinamentale dell'esecuzione penale si fonda sulla differenziazione di percorsi e di interventi mirati e non sull'aggravamento di condizioni di vita all'interno del carcere. Perché il contenuto della pena detentiva è la privazione della libertà e – come più volte mi è capitato di ripetere – *si va in carcere perché si è puniti* e non *per essere puniti*. L'ipotizzata ridefinizione dei circuiti di “Alta sicurezza”, da attuare mantenendo fermi ovviamente i principi della finalizzazione delle pene e del rispetto della dignità personale, non ha nulla a che vedere con il ritorno a modelli detentivi chiusi, che spesso non offrono criteri di valutazione del percorso compiuto dal singolo. Confondere separazione di percorsi e chiusura della quotidianità è sintomo di miopia, simile a quella di connettere la non chiusura e l'assunzione di modelli dinamici di sicurezza con l'aumento del numero di episodi di violenza nei confronti di chi in carcere lavora.

Grande aiuto in tale direzione si è avuto nell'anno passato dalle sentenze della Corte costituzionale e della Corte europea per i diritti umani, volte a potenziare quel residuo di libertà che ogni pena deve comunque salvaguardare e a rimuovere da ogni modalità esecutiva di una sanzione gli elementi puramente afflittivi, non giustificati dalla finalità che le pene devono avere, anche quando queste riguardano non già l'azione criminale di un singolo, ma azioni inserite in reti di criminalità organizzata che pongono la necessità di recidere le possibili connessioni comunicative. Soprattutto, sentenze volte a contrastare ogni identificazione della persona in esecuzione penale con il reato commesso – quasi che questo sia una istantanea che taluni vorrebbero indelebile – ribadendo la connotazione di *percorso* che deve configurare ogni pena. Ricostruendo così il diritto di ognuno a poter sperare.

Occorre comunque superare un'impostazione di attenzione al carcere che ha come riferimento solo quel circoscritto spettro di analisi che tocca i due temi che ho menzionato – affollamento e grande criminalità – che sono certamente fondamentali, ma altresì riduttivi rispetto agli interrogativi ineludibili del *perché punire* e del *come punire*.

Occorre ridare una effettiva direzione all'esecuzione penale, a partire dal dato ineludibile che il carcere nella sua ampia dimensione accoglie oggi situazioni che giungono a esso anche per assenze di altre risposte, esterne, nel territorio, che siano state in grado di intercettare il disagio e le difficoltà di vita per diminuire l'esposizione al rischio di commettere reati. Ancora oggi vi sono in carcere 867 persone che scontano una pena – non un residuo di pena maggiore – inferiore a un anno e 2.274 una pena compresa tra uno e due anni. Quali risposte possano essere state date all'esterno di quelle mura a queste persone è un interrogativo che riguarda tutti noi e ci pone di fronte a un'accresciuta connotazione classista della nostra situazione detentiva – del resto anche nel caso delle 13.661 persone detenute che hanno un residuo di pena inferiore a due anni si pone la domanda circa la ragione del loro non accesso alle diverse misure alternative che il nostro sistema ordinamentale prevede.

Forse dovremmo pensare per tutte queste persone a strutture diverse, più dialoganti con il territorio, in cui controllo e graduale reinserimento possano dialogare; dovremmo rivolgere a tale obiettivo risorse e probabilmente anche investimenti in termini di recupero edilizio di strutture esistenti, anche perché nel medio periodo certamente la scelta che oggi può apparire economicamente impegnativa si rivelerà conveniente.

Il più volte richiamato tema del disagio mentale in carcere si salda a queste osservazioni, perché è innegabile che spesso sia affrontato con insufficiente impegno delle Aziende sanitarie e con una ricaduta sul personale che opera nelle sezioni. Il supporto psichiatrico è per lo più impostato solo in risposta di situazioni patologiche già evidenziate e non affrontate nel contesto di una effettiva presa in carico del paziente. Questa impostazione si riflette in una continua variabilità degli psichiatri impiegati, in un uso molto diffuso di interventi farmacologici di sedazione di possibili acuzie e nell'affidamento al personale di sicurezza della sorveglianza a vista della persona isolata, privata di ogni effettivo riferimento. Ho già in altre occasioni sottolineato come il Garante nazionale non possa concordare con tale modalità che delega di fatto la responsabilità a personale non formato per questa funzione, esponendolo anche a rischi di dover rispondere di eventuali conseguenze.

Il tema richiede proprio un'assunzione corale di responsabilità a partire dal principio – che tendo a ripetere in ogni occasione di discussione – che la difficoltà soggettiva non si affronta sottraendo oggetti, riferimenti, a volte abiti, vicinanza alla persona in difficoltà, e affidandola a una più occhiuta sorveglianza, bensì aggiungendo una maggiore attenzione, un dialogo terapeutico che abbia maggiore continuità, una effettiva presa in carico da parte dei servizi a ciò preposti, con un adeguato programma e non con una serie di singoli interventi. Tanto meno con la pratica, talvolta riscontrata, di mero trasferimento ad altro istituto della persona che con le sue difficoltà di natura comportamentale o psichiche, crea oggettivamente problemi.

Il problema della continuità degli interventi al disagio, definibile in senso ampio di natura psichica, deve essere affrontato con urgenza e impegno. Mi limito a segnalare, quasi per titoli, alcuni aspetti che richiedono una riflessione più approfondita e alcune decisioni non ulteriormente rinviabili.

Il primo riguarda il permanere del disallineamento tra gli articoli 147 e 148 del codice penale, su cui il Garante nazionale chiede di intervenire legislativamente, sanando la discrasia tra le risposte all'infermità fisica, per la quale è prevista la sospensione facoltativa dell'esecuzione penale, e all'infermità psichica, per la quale non esiste tale possibilità, rendendo così a volte impraticabili percorsi terapeutici per i quali potrebbe essere essenziale lo sviluppo all'esterno dell'istituzione detentiva, in adeguate condizioni di sicurezza.

Il secondo aspetto riguarda la riduzione del frequente ricorso all'isolamento di persone con difficoltà soggettive che potrebbero essere acuite proprio da tale decontestualizzazione. Questo aspetto è ancora più rilevante oggi quando persone che entrano in carcere, forse per la prima volta, sono poste, pur doverosamente, in isolamento precauzionale per evitare il contagio, ma possono trovarsi in un contesto che duplica lo straniamento proprio della privazione della libertà.

Gli ultimi tre suicidi che si sono avuti in carcere hanno riguardato persone in tale condizione, isolate nei primi giorni dell'intrinseco isolamento che l'arresto comporta. Tema questo che rinvia a quello dell'alto numero di suicidi, spesso in sezioni d'isolamento, che si sono riproposti nel nostro carcere con un ritmo maggiore di uno a settimana nel 2019 e con lo stesso ritmo nei primi 170 giorni di quest'anno, nonostante il numero complessivo ridotto di popolazione detenuta degli ultimi tre mesi.

Un ulteriore aspetto da considerare con urgenza è la tendenza a *psichiatrizzare* ogni difficoltà che si manifesta all'interno delle mura carcerarie: comportamenti a volte eccessivi rispetto a oggettive difficoltà del vivere in talune strutture o del seguire alcune anche improvvisate regole, e come tali di natura comportamentale, così come difficoltà di apprendimento o anche reazioni ascrivibili agli effetti di sostanze stupefacenti o alla dipendenza da esse: tutto viene inserito in una amplificata dimensione di psichiatizzazione di quanto non corrisponde alla normalità attesa. L'effetto di tale amplificazione non è stato, almeno per ora, un'accelerazione della realizzazione di effettive "Articolazioni per la tutela della salute mentale" a totale responsabilità del Servizio sanitario che ha titolarità e obbligo della presa in carico della persona. A fianco di alcune positive esperienze di realizzazione di tali "Articolazioni", troppo spesso permangono in taluni Istituti delle sezioni che di esse hanno soltanto il nome e certamente né l'adeguata presenza dei Servizi di salute mentale, né quella di percorsi di effettiva presa in carico; tantomeno quella dell'adeguatezza strutturale e programmatica.

Ma, l'enfasi anche mediatica della psichiatizzazione di ogni difficoltà in carcere rischia di riproporre periodicamente, da parte di alcuni, la possibilità di non riservare le "Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza" di natura psichiatrica – le Rems – alle sole persone internate, proprio perché non ritenute penalmente responsabili di quanto commesso o quantomeno parzialmente responsabili, bensì di configurarle quasi come un antico Ospedale psichiatrico giudiziario, non più monolitico e strutturalmente indecente, bensì ridotto in singole unità diffuse sul territorio.

Del resto, nel nostro Paese c'è sempre il rischio che qualche riforma culturalmente avanzata sia periodicamente rimessa in discussione da chi al progresso culturale contrappone considerazioni presentate come dettate dalla realtà applicativa. Così una delle poche riforme di sistema che hanno contrassegnato gli anni recenti con una conquista di civiltà, che è proprio quella che ha portato alla chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari e all'introduzione delle Rems viene sistematicamente attaccata.

Oltre all'attacco di chi cerca di riconfigurarle, appunto, come luoghi indistinti, c'è quello relativo all'insufficienza dei posti in esse disponibili. Nonostante la constatazione che alcune aree territoriali ne siano totalmente sguarnite porti in taluni limitati casi a porre mano al problema, se non altro per mantenere quel raccordo territoriale che è pre-requi-

sito di ogni effettivo piano terapeutico riabilitativo, anche sotto questo aspetto occorre cautela. Perché bisogna interrogarsi sui numeri delle misure di sicurezza provvisoria e sul loro aumento in anni recenti e anche chiedersi se quelle non eseguite con persone in libertà abbiano finora posto problemi di rilevante natura o non debbano finire con indurre una riflessione sulla necessità a monte di tali misure provvisorie, ricordando che l'assegnazione alla Rems deve essere anche essa una misura residuale all'interno di un percorso che veda nella presa in carico esterna il punto di forza. Ovviamente, dietro la discussione attorno a tale tema va sempre posta l'altra questione della inaccettabilità e illegittimità del mantenimento di una persona internata e non detenuta all'interno di un carcere, in attesa di assegnazione di un posto.

Le Rems, al contrario di quanto a volte appare all'esterno, nella quasi totalità dei casi stanno rispondendo positivamente alla loro funzione e sono state le strutture che meglio hanno risposto nell'attuale contingenza di difficoltà dovuta alla chiusura alle visite che si è dovuta concretizzare.

L'attenzione al problema psichiatrico, porta questa mia riflessione a riferire, seppure sommariamente, sull'impegno del Garante nazionale relativo ai *Servizi psichiatrici di diagnosi e cura* negli ospedali – quindi per persone che nulla hanno a che vedere con la penalità e che si trovano a tratti ricoverate in essi solo per le vicende personali e le contingenze della vita.

In altre occasioni mi sono rivolto al Parlamento soffermandomi più a lungo sui trattamenti sanitari obbligatori, siano essi eseguiti in ambiente strettamente ospedaliero o altrove e pur sempre nella competenza del mandato del Garante in virtù della loro intrinseca non volontarietà e non certo per assimilare tali trattamenti a situazioni di implicita detenzione. Questo mi porta a limitarmi in questa prolusione orale.

Sono stati evidenziati i problemi – che anche la Relazione di quest'anno riconsidera – della non sempre effettiva indipendenza dei due pareri medici che costituiscono il presupposto dell'atto sindacale che autorizza tali trattamenti e della possibilità reale di dare strumenti al giudice tutelare per la convalida: il numero segnatamente esiguo di non convalide richiede tale particolare attenzione. Così come è stato già in passato segnalato il frequente alternarsi tra trattamenti obbligatori e trattamenti formalmente volontari di persone ricoverate nello stesso Servizio, nelle stesse condizioni, per

periodi che divengono particolarmente lunghi, ben al di là di quelli che ci si aspetterebbe in base alla previsione normativa.

Ma, il punto che è ineludibile nel riferire sul 2019 è quello della morte il 13 agosto scorso di una giovane ventenne nel Servizio psichiatrico di Bergamo, a seguito dell'incendio sviluppatosi nella struttura mentre era contenuta nel suo letto. In questo, come in altri casi che richiedono uno sguardo da vicino del Garante nazionale si è proceduto alla presentazione, nel procedimento conseguentemente aperto, del Garante stesso come persona offesa ai sensi dell'articolo 90 del codice di procedura penale. Sarà la Procura ad accertare fatti ed eventuali responsabilità; sarà nostro compito seguire l'indagine così evitando sia improprie generalizzazioni, spesso urlate nei *social*, sia ogni ipotesi di rubricazione di quanto avvenuto come una sorta di pur doloroso "effetto collaterale".

Il tema apre alla riflessione sulla contenzione. Sia essa meccanica, farmacologica o ambientale. Una riflessione ineludibile proprio mettendo al centro, come questa Relazione vuole fare, la persona e la sua intrinseca definizione relazionale.

Non compete al Garante nazionale sviluppare un dibattito sul piano medico, non avendone competenza e avendo, del resto, la Corte di cassazione detto parole chiare nel non configurare il ricorso alla contenzione come intervento terapeutico. Ma compete al Garante nazionale e ai Garanti regionali, che hanno maggiore vicinanza territoriale e interlocuzione diretta con le Autorità sanitarie regionali, responsabili esclusive in tale ambito, valutare e ridefinire i *Protocolli* secondo cui la contenzione è attuata, alla luce del proprio mandato poiché dignità personale e integrità psichica entrano in gioco quando tale misura 'estrema' è adottata.

Il Garante nazionale, quindi, annuncia la volontà di realizzare – quando le condizioni dell'attuale contingenza epidemica lo consentiranno – un ampio confronto a più voci e in presenza proprio sulle tutele nell'attuazione di questa specifica decisione medica, nelle diverse forme che essa assume, al fine di rendere più omogenei i *Protocolli* stessi e di centrare tali interventi sui principi della vicinanza, del dialogo, dell'estrema riduzione e del suo possibile superamento. Nonché della assoluta e completa registrazione di tutte le occorrenze di ricorso a tale misura.

Nell'ambito della *privazione della libertà dei migranti* irregolarmente presenti nel territorio nazionale, ogni considerazione da parte del Garante nazionale va inserita nel contesto dell'attesa della più volte annunciata revisione dei decreti cosiddetti *Sicurezza*, su cui a lungo si è soffermata la Relazione al Parlamento dello scorso anno: una revisione che assuma i rilievi sollevati dal Presidente della Repubblica e che sia in grado di interrompere l'implicita estensione dell'area dell'irregolarità e della conseguente insicurezza che lo smantellamento della rete di accoglienza diffusa ha determinato.

I numeri del 2019 confermano la discrasia tra quante persone sono state ristrette nei Centri permanenti per il rimpatrio, per periodi di lunghezza variabile, e quante di esse siano state effettivamente rimpatriate dopo tale esperienza.

Delle 6.172 persone che hanno trascorso un periodo di permanenza nei Centri – situazione che possiamo qualificare come *detenzione amministrativa* – solo 2.992 sono state effettivamente rimpatriate, mentre in 1.775 casi la loro privazione della libertà non è stata confermata dall'Autorità giudiziaria. In particolare, delle 664 donne soltanto 135 – cioè il 20% – sono state rimpatriate.

Nonostante il dato percentuale sia superiore a quello dell'anno precedente, resta aperto l'interrogativo della legittimità, certamente non formale, ma sostanziale, di tale restrizione, finalizzata a un obiettivo così magramente raggiunto. Tanto più in quanto la durata media di permanenza nei Centri è stata più lunga di quella dell'anno precedente, perché almeno nei casi di Torino e Brindisi si è avvicinata ai due mesi (rispettivamente 58,67 e 59,72 giorni).

Questa estensione del periodo di permanenza deve trovare una modifica incisiva delle regole che governano questi Centri, ancora tenute insieme dal Regolamento degli ex Cie, anche in considerazione del fatto che non esiste mandato di vigilanza sui Centri stessi da parte di un'Autorità indipendente di natura giurisdizionale.

Rimando a uno specifico Rapporto tematico per quanto riguarda l'attività del Garante nazionale relativa al monitoraggio dei *voli di rimpatrio*: ne sono stati monitorati 46 nell'anno trascorso, anche grazie alla positiva collaborazione con il Ministero dell'Interno che ha mantenuto costante l'impegno di notifica in anticipo al Garante dei voli programmati per

permettere la valutazione circa la possibilità di una osservazione soltanto cartolare o di diretta partecipazione al volo stesso.

La rete di ben otto Garanti regionali e di un comunale ha dato un significativo impulso all'attività in questo settore, anche con la positiva partecipazione a *stage* di formazione svolte insieme al personale addetto alle scorte delle persone da rimpatriare. Certamente, questa è comunque una tappa di un percorso che deve estendersi, sul piano nazionale, alla possibilità di monitorare in concreto anche i rimpatri di coloro che sono espulsi su decisione del Questore o del Ministro – che avvengono con una tempistica diversa – e, sul piano internazionale, di ampliare la discussione con l'Agenzia europea Frontex, sempre più preponderante nella presenza e nelle decisioni in questo ambito e sempre più necessitante del pieno riconoscimento della prevalenza degli obblighi costituzionali e legislativi nazionali sui regolamenti da essa adottati.

Ho riservato come ultimo punto l'attenzione alle strutture più 'affollate' tra quelle che il Garante nazionale è chiamato a visitare, monitorare e rendere connesse alla realtà esterna. Sono le residenze per anziani e le residenze per disabili, che secondo gli ultimi dati disponibili forniscono 88.571 posti letto in 12.458 strutture. Luoghi dove la permanenza si trasforma spesso, anche per le contingenze delle vite familiari, in una crescente istituzionalizzazione in cui è difficile rintracciare quel principio di potenziamento dell'autodeterminazione, pur limitata o residua, che deve essere conservata come patrimonio di ogni persona. Perché, come in questa Relazione ho più volte sottolineato, ogni persona ha diritto a che le sue potenzialità vengano coltivate e sviluppate al massimo, al fine di non diminuirne la possibilità relazionale e l'esercizio pieno di quel residuo di libertà che ognuno porta con sé.

L'averla lasciata per ultima area di riflessione non diminuisce la sua centralità. Gli eventi recenti nelle *Residenze sanitarie assistenziali* proprio nel periodo della chiusura per il contagio le hanno configurate solo come potenziali *cluster*, quasi a dimenticare che erano luoghi dove si realizzava la forzata interruzione dei legami e ci si avviava a esiti nefasti in un contesto, spesso, di vuoto e di percezione di solitudine assoluta.

Il tema è ormai noto all'opinione pubblica e, in taluni casi, anche allo sguardo della Magistratura inquirente e non è per me necessario aggiungere altro. Se non che il Garante

nazionale ha stipulato un accordo di indagine e ricerca con l'Istituto Superiore di Sanità per il monitoraggio continuo – e non solo con finalità statistiche – di tali strutture: ha infatti inserito nello studio alcuni propri indicatori, significativi per comprendere la qualità dell'accesso ai diritti per le persone ospitate, soprattutto nei casi in cui non vi siano legami familiari che possano sostenere tali persone.

Accanto a queste residenze, l'ambito di azione dell'indagine si potrà sviluppare relativamente alle *Residenze sanitarie per disabili*, finora meno sotto l'attenzione collettiva, tenendo conto del valore specifico che l'assenza di stimolazioni di vicinanza diretta può assumere in esse. Sono state molte le sollecitazioni giunte al nostro Ufficio che hanno segnalato l'essenzialità del contatto diretto per le persone che hanno particolari disabilità: l'ultima dalla Associazione di riferimento delle persone sordocieche per le quali la mancanza del contatto diretto determina l'assoluta assenza di una qualsiasi comunicazione e stimolazione.

Sono terreni diversi, alcuni dei quali lasciano individualmente sgomenti, rispetto alla difficoltà che presentano. Terreni che sono stati resi più visibili alla società nel suo complesso anche dall'emergenza recente e tuttora attuale che ha portato molte realtà ben conosciute da circoscritte reti parentali o di impegno personale, alla consapevolezza collettiva.

Forse dovremmo cogliere questo segno positivo nella negatività del periodo trascorso. Per molti aspetti non potremo più far finta di non sapere.

Ora sappiamo. Come, in un altro ambito, è ampiamente emerso il gran numero dei 'senza fissa dimora' quando ci ripetevamo la necessità del rimanere a casa; o su un terreno ancora diverso, ma connesso, è emerso il prodotto concreto di anni passati a considerare la precarietà strutturale un inevitabile segno dei tempi piuttosto che una retrocessione al lavoro quasi servile; così anche la visibilità delle vulnerabilità accentuate dei luoghi dove chiusura significa separazione totale dal resto della vita esterna deve lasciare il segno della responsabilità di chi ormai sa. E, come tale deve agire.

Lo spettro ampio del mandato del Garante nazionale delle persone private della libertà è, quindi, divenuto pienamente visibile in questi mesi: qualche commentatore ne ha criticato l'estensione, qualche altro Organo internazionale ha ricordato che il mandato andava

esteso anche ai luoghi di quarantena che, temporaneamente, divenivano di fatto luoghi dove la libertà era privata.

Internazionalmente è stata riconosciuta la capacità di indipendenza e di incisività d'azione dell'Organismo che l'Italia si è data negli anni recenti e che richiede ora di essere solidificato dal punto di vista normativo, proprio perché l'esperienza condotta non rischi mai di essere riconducibile a una mera stagione. Un percorso di solidità che con il dialogo con le diverse Istituzioni dello Stato si è stabilito in questi anni e che ha ora gambe per procedere nel percorso avviato. Soprattutto nella capacità di non avere mai certezze da esibire, quasi con la parvente sicurezza di ogni atteggiamento 'di parte', ma di continuare a interrogarsi su cosa significhi dare il pieno contenuto a quel concetto di *persona* che la nostra Costituzione configura, nei diversi ambiti in cui le *persone* vengono incontrate in una situazione di particolare vulnerabilità – l'essere privati della libertà personale.

IL PENDOLO DEI NUMERI

Emilia Rossi, *membro del Collegio del Garante nazionale*

«L'esperienza della pandemia ci ha trasformati» è espressione ricorrente, di questi tempi e, salvo farne un luogo comune, è espressione che ci interroga sul come e sul quanto ci sia stata una trasformazione nei diversi aspetti del vivere comune e se da questa esperienza si possano trarre suggerimenti positivi e prospettive di miglioramento. E per comprendere se nel sistema penitenziario in genere e nell'esecuzione penale in particolare, ci sia stato l'avvio di una trasformazione non transitoria e di emergenza, occorre riavvolgere il nastro degli eventi e guardare al punto in cui ci trovavamo un anno fa, alle questioni allora aperte e a quanto di questo punto e di queste questioni sia stato affrontato nel corso di un anno, prima che arrivasse la pandemia che ci ha trasformati.

Un anno fa, a marzo del 2019, avevamo messo in evidenza, oltre alla crescita costante della popolazione detenuta, questioni che richiedevano risposte efficaci e urgenti: tra queste, era in primo piano quella dell'aumento del disagio e dei segni della disperazione, registrato dal Garante nazionale anche nelle centinaia di segnalazioni che arrivano dal carcere, di cui gli "eventi critici" sono un indice grave e i suicidi quello estremo.

Al 20 marzo 2019 erano 60.420 le persone detenute in Italia e questo numero è salito a 60.769 al 31 dicembre del 2019, segnando una crescita di 1.114 persone rispetto alla stessa data del 2018 e di oltre 3.000 rispetto a quella del 2017. Per tutto il 2019 si è mantenuta la tendenza evidenziata nella Relazione dello scorso anno: l'aumento delle presenze in carcere si è generato a fronte della riduzione dei nuovi ingressi: 1.056 ingressi in meno, rispetto al 2018, contro le 1.114 presenze in più, hanno confermato, sia pure in proporzione minore, il fatto che la popolazione detenuta aumenta perché dal carcere si esce di meno, non perché vi si entra di più.

La crescita della popolazione detenuta ha mantenuto il suo andamento costante fino ai primi gior-

ni di marzo di quest'anno: il 29 febbraio 2020 le presenze in carcere erano arrivate a 61.230, rischiando di andare incontro inesorabilmente a quei limiti già sanzionati dalla Corte europea dei diritti umani nel 2013. A metà marzo erano 8.629 le persone detenute per scontare un residuo di pena inferiore a 1 anno e 3.785 erano coloro per i quali questo residuo, senza ulteriori pendenze, non superava i 6 mesi, 1.594 le persone che scontavano una pena inflitta inferiore a 1 anno. Numero, questo, che si è dimezzato negli ultimi mesi ma che mantiene sempre la sua natura di campanello d'allarme dell'inadeguatezza del sistema sociale a farsi carico delle necessità primarie delle persone più deboli. Numeri, tutti, intorno ai quali il Garante nazionale, già un anno prima, aveva sollecitato la riflessione sulla necessità che all'esecuzione di pene di questa entità, indicative di fatti di reato di minore allarme sociale, si offrissero soluzioni diverse dalla detenzione in carcere.

Sul fronte dei segnali del disagio nella vita interna agli Istituti, nel 2019 si è dovuto registrare l'aumento dei più significativi 'eventi critici': 11.261 atti di autolesionismo (10.349 nel 2018), 827 atti di aggressione al personale di polizia penitenziaria (681 nel 2018), 4.427 aggressioni tra la popolazione detenuta (3.817 nel 2018). 1.507 tentativi di suicidio (rispetto ai 1.195 del 2018). E 55 sono stati i suicidi che si sono dovuti contare.

Il 'prima' della pandemia, quindi, si è chiuso, agli inizi di marzo, con un quadro di complessivo aggravamento della situazione di cui non si intravedevano concrete prospettive di intervento che rispondessero alle questioni rimaste aperte e le affrontassero con l'urgenza meritata, che non può attendere la realizzazione di piani di edilizia carceraria, e con l'organicità di sistema, che non limita il problema della densità della popolazione detenuta a un mero profilo di capienza strutturale.

L'emergenza della pandemia arriva irrompendo sulla staticità della situazione e getta un potente faro di luce sulle questioni lasciate in sospenso: il diffuso degrado strutturale e igienico nelle aree detentive, la debolezza del servizio sanitario e la densità della popolazione detenuta che, a quel punto, pone problemi di incompatibilità non più soltanto con il mantenimento di condizioni di vita rispettose della dignità delle persone ma anche con la necessità di provvedere a una eventualità che richieda disponibilità di spazi destinabili a specifiche esigenze.

La pandemia, al di là di certe affermazioni che vogliono il carcere come luogo sicuro perché chiuso, fa vedere inesorabilmente che, invece, il carcere è un mondo aperto da fuori e permeabile: impone l'assunzione di misure restrittive nei contatti con l'esterno, a partire dai

familiari, per prevenire l'ingresso del virus all'interno di una comunità, questa sì, chiusa e per questo più esposta alla percezione di sentirsi "bloccata" e all'angoscia che ne viene, di cui parliamo nella nostra Relazione.

Ingresso che, infatti, c'è stato e ha portato, alla data del 18 giugno, a 284 casi di contagio: un numero che solo allo sguardo distratto di chi non ne considera l'incidenza sulla comunità a cui si riferisce può risultare contenuto. Fatta la proporzione con la popolazione detenuta di 60.000 persone, ne risulta un tasso d'incidenza analoga, se non lievemente maggiore, a quella che ha interessato l'intera popolazione italiana: 284 casi su 60.000 persone detenute, circa 238.000 casi, alla stessa data, su 60 milioni di abitanti. Il pericolo che si presenta in quei primi giorni di marzo consiste proprio nella particolare pervasività del contagio nelle comunità chiuse di persone costrette a vivere a stretto contatto e nella consapevolezza che la diffusione massiva del virus avrebbe avuto esiti devastanti.

L'emergenza sanitaria produce, quindi, nelle Istituzioni, la presa in carico del problema connesso alla necessità di 'fare spazio' per consentire l'installazione di sezioni di isolamento sanitario e per ridurre quella densità di popolazione, potenzialmente veicolo di diffusione del contagio. E non è ancora un problema finito.

Produce anche l'affermazione nei fatti del principio che la tutela della salute delle persone, detenute o meno, non trova alcuna deroga.

La diminuzione della popolazione detenuta che si è verificata dai primi giorni di marzo e che ha portato, alla data dell'8 giugno, al picco in basso di 53.376 presenze – numero comunque sensibilmente più alto, tengo a sottolineare, di quello di 51.827 che ha fatto meritare al nostro Paese, l'8 marzo 2016, la chiusura della sentenza pilota della Corte Edu – ha messo in evidenza due segnali di estrema rilevanza, in una prospettiva che guardi al 'dopo' l'esperienza della pandemia e alla trasformazione che può venirne.

Il primo, è che l'operatività degli organi giudiziari è il fattore principale nella regolamentazione dell'affollamento nelle carceri: l'intervento legislativo del D.L. 18/2020 ha prodotto effetti diretti piuttosto contenuti ma ha certamente dato l'avvio a un orientamento generale della Magistratura di sorveglianza che, anche trattando con la tempestività dovuta le istanze giacenti da tempo, è stata in larga parte autrice della riduzione delle presenze in carcere. Delle circa 8.500 presenze in meno che si sono registrate tra gli inizi di marzo e il mese

giugno di quest'anno, in parte dovute anche alla flessione degli ingressi in carcere durante il periodo del lockdown, 3.612 (alla data del 23 giugno 2020) sono dovute a provvedimenti di concessione di detenzione domiciliare di cui solo 1077 in applicazione dell'articolo 123 del D.L.18/2020; 666, alla stessa data, sono le 'assenze' dal carcere determinate dalle licenze prolungate concesse in applicazione dell'art.124 del D.L. 18/2020. Tutte le altre dimissioni, tranne, ovviamente, le rimissioni in libertà, sono state prodotte dall'adozione delle misure alternative alla detenzione in carcere già previste dall'ordinamento penitenziario. Solo per l'affidamento in prova al servizio sociale, per esempio, si sono avuti a marzo 664 provvedimenti di concessione: il doppio dei due mesi precedenti.

Il secondo segnale, connesso a questa operatività, è che un altro modo di concepire e di trattare l'esecuzione penale e un altro mondo, diverso dal carcere, in cui scontare la pena, sono non solo possibili ma anche giusti e efficaci.

Il 'dopo' la cesura dell'emergenza sanitaria, oltre quel solco segnato nello svolgersi ordinario delle cose, deve trarre il frutto di quella esperienza, dei suoi risultati e del nuovo avvio della riflessione sull'esecuzione della pena e sul sistema penitenziario che l'ha accompagnata, per tradurla in prospettive di rivisitazione organica che diano risposta a quelle questioni rimaste in sospeso nel 'prima'.

Perché le questioni sono ancora aperte, come ci segnalano i dati di questi giorni di giugno: i numeri delle presenze in carcere hanno ripreso a crescere – 53.527 al 23 giugno, cioè 150 in più in soli quindici giorni – e si è invertito il rapporto tra ingressi e uscite che fino alla fine di aprile era a favore di queste.

Inoltre, il fenomeno dei suicidi in carcere ha reso evidente la propria indifferenza a ogni variabile: in questi primi sei mesi dell'anno sono 24 le persone che si sono tolte la vita in carcere. Se si guarda al numero, si deve osservare con inquietudine che è uguale a quello che si è registrato nella stessa data del 2018, quando alla fine dell'anno si sono contate 64 vittime. Se si guarda alle persone, come vogliamo con la Relazione di quest'anno, si ha l'indicazione cruda delle fragilità sociali e personali che le segnavano, verso le quali il sistema, sociale e della giustizia, nel suo complesso, non ha operato con l'attenzione dovuta. Gli ultimi cinque casi di suicidio lo dicono con durezza: persone entrate da poche ore o da pochi giorni in carcere, collocate in isolamento sanitario, persone giovani, di 24 e di 28 anni, quest'ultima senza fissa dimora, persone a cui mancavano 1 anno e mezzo o due di pena – la

prima si è tolta la vita il giorno precedente il giudizio d'appello –, persone condannate per reati comuni e di minimo allarme sociale, piccolo spaccio, un tentato furto.

La riflessione è necessaria, quindi, ma non deve essere indirizzata a incidere soltanto sul corpo normativo o sugli orizzonti giurisprudenziali: un altro modo e un altro mondo dell'esecuzione penale sono possibili soltanto se la riflessione diventa patrimonio culturale collettivo.

Il pensiero va subito a una “persona” e a un suo specifico rapporto di relazione: la vittima del reato. Sono ricorrenti, all'ordine del giorno, le espressioni delle vittime dei fatti più laceranti che invocano, come segno di giustizia, la “galera” in una misura equivalente, da contrappasso, del dolore subito, che, tuttavia, non trova mai il colmo sufficiente. Non si può addebitare a queste persone ferite il fatto di pensare alla pena in modo diametralmente opposto a quello che la Costituzione detta. È, invece, grave responsabilità delle Istituzioni e di tutti gli attori della costruzione della cultura generale, a partire dagli organi di informazione, fare intravedere che il carcere, magari a vita, possa essere la risposta a quella sete, anziché impegnarsi a mediare, invece, tra la persona che è vittima e la persona che è autrice della lacerazione, per arrivare a una effettiva soluzione di giustizia, diversa dal contrappasso.

Una mancanza cui va messo riparo: nella riflessione sull'esecuzione della pena che il Garante nazionale segnala al Parlamento come improrogabile, anche alla luce dell'esperienza di emergenza appena vissuta, è quanto mai necessaria, allora, la ripresa di quei progetti sulla mediazione riparativa tra persona-vittima e persona-autore del reato, rimasti incomprensibilmente in sospenso. Ne va dell'integrità del sistema della giustizia e del senso collettivo di questo alto valore.

LUOGHI DI ANONIMIA

Daniela de Robert, *membro del Collegio del Garante nazionale*

Nell'approfondire, seppur brevemente, l'ambito di privazione della libertà delle persone migranti, prenderò spunto dal disallineamento evidenziato tra la permanenza in Centri per i rimpatri (Cpr) e i rimpatri forzati effettivamente realizzati. Tale discrasia non è una novità: la bassa percentuale di persone trattenute nei Centri che viene effettivamente rimpatriata si è attestata in maniera abbastanza stabile negli anni attorno al 50%, con un picco minimo del 43% nel 2018 e un picco massimo del 59% nel 2017. Una stabilità che si mantiene a prescindere dalla durata massima di trattenimento stabilita dalla legge che si è modificata negli anni, passando da un minimo di 30 giorni fino ai sei mesi attuali.

Nei primi mesi del 2020, tale questione ha assunto un particolare e differente profilo, a seguito della chiusura delle frontiere per via dell'emergenza Covid-19 e quindi della possibilità concreta di realizzare i rimpatri. Il problema che si è posto non riguarda più l'efficacia del sistema, ma la stessa legittimità di un trattenimento amministrativo all'interno dei Centri per i rimpatri, in un momento in cui non vi è alcuna possibilità di allontanamento entro i termini previsti dalla legge, almeno per una parte delle persone ristrette. L'applicazione o il mantenimento della misura restrittiva in questa situazione può infatti apparire priva di un suo necessario presupposto di legittimità, cioè la realizzabilità del rimpatrio, ai sensi dell'articolo 16 comma 4 della stessa Direttiva rimpatri dell'Unione europea che prevede che «Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi [...], il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata».

Con la riapertura delle frontiere nei recenti giorni passati, tale situazione non è più al momento in atto, ma è bene riflettere sul tema, nell'ipotesi non auspicabile di un suo possibile riproporsi.

Va detto che anche se è non vi è stata una decisione centrale per rispondere al problema – come invece è avvenuto in altri Paesi – il numero delle presenze nei Cpr è diminuito progressivamente durante il periodo più critico della pandemia, passando dalle 514 presenze di gennaio alle 170 del 4 giugno. Tuttavia, nelle ultime due settimane va rilevata una inversione di tendenza con una crescita delle presenze. Certamente, parliamo di numeri piccoli, soprattutto se paragonati a quelli della detenzione penale, ma la qualità della sofferenza non cambia. Anzi talvolta è – se così si può dire – qualitativamente maggiore nella sua percezione da parte di chi o è privato della libertà senza aver commesso un reato in caso di espulsione amministrativa o ha terminato di scontare la sua pena detentiva in caso di espulsione quale misura di sicurezza.

Ma c'è un altro aspetto che vorrei qui affrontare relativo ai rimpatri in sé, rimpatri che secondo le indicazioni europee dovrebbero assumere principalmente la connotazione di volontarietà, destinando a quelli forzati un ruolo secondario, di ultima scelta, come ogni atto privativo della libertà. Tuttavia, lo scarto tra l'affermazione di principio e la realtà dei fatti è ampio e i rimpatri volontari assumono nel nostro Paese un ruolo marginale.

Ma i rimpatri non si possono ridurre solo a una questione di numeri. Perché dietro a ogni numero c'è una vita, una storia, un soggetto con il suo bagaglio di esperienze, dolore, speranze, errori. La logica sottesa al rimpatrio forzato inevitabilmente si fonda su una concezione che lascia poco spazio alla persona, considerata come un oggetto da trasferire, un Depa (acronimo che sta per *deported accompanied*, deportato scortato), più che come un soggetto protagonista di un ritorno. Certamente, non è pensabile che i rimpatri avvengano tutti su base volontaria, ma l'attenzione nei confronti di tale modalità, meno intrinsecamente violenta, è flebile. Eppure, proprio i numeri ridotti potrebbero favorire un'azione attenta alle persone e alle diverse soggettività.

Vorrei tornare sui Cpr, i Centri che secondo il decreto che li ha istituiti nel 2017 avrebbero dovuto caratterizzarsi per le dimensioni limitate e per l'esplicita volontà espressa nel testo dell'assoluto rispetto della dignità. Tuttavia, i Cpr continuano a essere delle semplici strutture di mero contenimento, inadeguate alla complessità delle dinamiche che una permanenza prolungata determina. La permanenza in essi segue le sorti di un 'effetto collaterale', che si vorrebbe evitare e che è sostanzialmente sottovalutato. L'esito paradossale è che la vita nei Centri di detenzione amministrativa è peggiore di quella degli Istituti di pena. L'unico spiraglio di cambiamento che si è aperto finora al riguardo

è la revisione in corso del “Regolamento unico Cie” da parte degli uffici del Ministero dell’interno.

I Centri oggi sono luoghi vuoti e sordi: vuoti perché privi di tutto, dagli arredi, spesso delle semplici sporgenze in muratura, a qualsiasi attività proposta; sordi perché isolati anche dalla società civile organizzata, presente invece in luoghi per definizione chiusi e separati come le carceri. Dei luoghi che rischiano di richiamare alla mente ciò che Behrouz Boochani ha definito nel suo libro testimonianza *Nessun amico se non le montagne* delle «gabbie senza anima».

C’è però un segnale che va nel senso contrario rispetto a quanto ho appena detto, che mi fa piacere dire proprio in questa aula dell’Università di Roma Tre, un segnale che auspichiamo possa essere anticipatore di un cambiamento complessivo: il primo caso di un giovane straniero trattenuto in un Cpr che ha avuto accesso agli studi universitari. La sua richiesta di poter continuare a esercitare il diritto allo studio all’interno del Centro di Macomer è stata accolta positivamente dalla Prefettura, aprendo una strada anche per altri.

Tuttavia, i rischi di smarrire e sottrarre soggettività e diritti si possono insinuare ovunque, anche nelle pieghe dei decreti sicurezza, della cui revisione siamo in attesa.

Si può insinuare nelle rinunce all’audizione dei richiedenti protezione internazionale, nella stretta sulle domande reiterate, nella trattazione sommaria delle procedure accelerate, nella previsione di una lista di Paesi sicuri, nel mancato allestimento di spazi riservati nei luoghi di arrivo e trattenimento dove le persone abbiano effettivamente la possibilità di raccontare in maniera confidenziale le loro storie ed essere quindi identificate non esclusivamente a fini espulsivi.

Infine, permettetemi ancora un rapido accenno a un altro ambito di azione del Garante nazionale. In questi ultimi tempi, lo spettro già ampio del mandato si è esteso ulteriormente, includendo anche i luoghi formali di quarantena quali contesti dove di fatto la libertà è privata. È stato lo stesso Sottocomitato per la prevenzione della tortura delle Nazioni Unite a dichiararlo, invitando i Meccanismi nazionali di prevenzione, quale è il Garante nazionale, a farsi carico dello loro monitoraggio. Sono luoghi diversi tra loro, dal primo allestito all’ospedale militare del Celio per i cittadini italiani provenienti dalla Cina, passando per le navi con a bordo migranti, persone che hanno visto rinviare ancora il loro approdo sulla terra

ferma, ma anche ex caserme o alberghi e ostelli per gli ingressi dai confini terrestri di chi arriva attraverso la via dei Balcani. E ancora strutture i cui cancelli sono stati chiusi e gli accessi presidiati per impedirne l'uscita, quando si sono accertati casi di positività all'interno. Situazioni dunque estremamente diverse tra loro, discendenti anche dal dovere affermato dal doppio riferimento dell'articolo 32 della Costituzione di tutelare la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

Non c'è il tempo oggi per affrontare una delle realtà più dolorose e difficili di questo inizio del 2020: le residenze sociosanitarie per persone anziane o per disabili. A esse il Garante nazionale ha voluto dedicare specifica attenzione, collaborando alla Survey nazionale sul contagio Covid-19 in tali strutture dell'Istituto superiore di sanità. I dati sulla mortalità sono noti e dalla stessa indagine emerge come il 41,2% di essi abbia riguardato persone risultate positive al Covid o con sintomi simil-influenzali o respiratori: il tasso di mortalità per Covid-19 più alto si è registrato nella Provincia di Trento (2,7%), mentre in Lombardia esso è pari all'1% a fronte di un tasso del 6,5% di decessi con sintomi simil-influenzali e respiratori.

Dal punto di vista del Garante, l'indagine puntava a rilevare gli effetti della chiusura sulla vita quotidiana delle persone ospitate, perché comprendere la qualità dell'accesso ai diritti in tali strutture è suo compito.

Abbiamo più volte ribadito l'ampiezza del mandato, che copre aree apparentemente molto distanti tra loro. Lo abbiamo sottolineato perché lo consideriamo un fattore rilevante non solo per la configurazione del Garante nazionale come istituzione a tutela dei diritti dei singoli, ma anche della crescita della coscienza sociale del Paese.

Finito di stampare
a novembre 2020
presso EUROLIT s.r.l.
Roma



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

Via di san Francesco di Sales, 34
00165 Roma - tel. 06 8791741
segreteria@garantenpl.it
prot.segreteria@cert.garantenpl.it

www.garantenazionaleprivatiliberta.it