



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

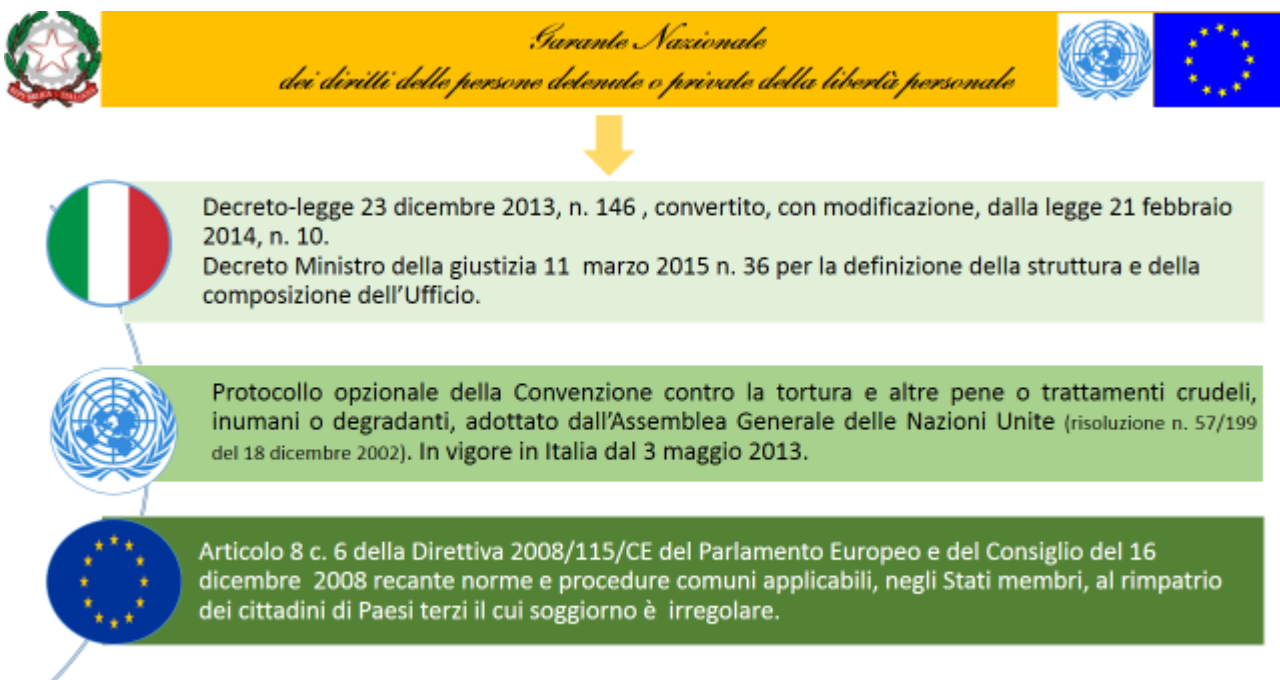
RELAZIONE AL PARLAMENTO

Camera dei Deputati, 21 marzo 2017

Emilia Rossi

Il Garante Nazionale: le leggi istitutive e il primo anno di attività

1. Le leggi istitutive: le tre bandiere



1

Il quadro normativo che istituisce il Garante Nazionale e ne definisce poteri e compiti è un quadro complesso, figurativamente rappresentato dalle tre bandiere che si vedono in questa immagine e che sono appese sul portone della sede in via San Francesco di Sales 34: la bandiera italiana, la bandiera delle Nazioni Unite, la bandiera europea.

Sono tre, quindi, e di tale diverso rilievo gli strumenti regolativi: la norma primaria dettata dalla legge italiana, l'altrettanto norma primaria di ratifica del *Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (OPCAT) adottato



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

dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002 che viene integrata dall'individuazione del Garante come NPM italiano e, infine l'indicazione alle Autorità europee di tale organismo come meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati. A questi si è aggiunto il decreto del ministro della giustizia che, tenuto conto delle diverse funzioni che tali strumenti attribuiscono, ha dato indicazioni regolative sul suo funzionamento.

La legge italiana è il Decreto Legge 23 dicembre 2013 n.146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n.10: all'articolo 7 prevede l'istituzione del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, costituito in collegio composto da tre persone, un presidente e due componenti, che - a garanzia dei requisiti di indipendenza e autonomia dal potere politico - sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, restano in carica cinque anni non prorogabili e sono inamovibili.

L'introduzione nell'ordinamento di questo istituto di garanzia fa parte del complesso degli interventi che hanno composto il *Piano d'azione* predisposto dal ministero di giustizia per ottemperare con provvedimenti di natura strutturale e permanente alle prescrizioni della nota sentenza 'pilota' *Torreggiani e altri c. Italia* pronunciata dalla Corte EDU l'8 gennaio 2013.

Al Garante Nazionale la norma di legge italiana assegna poteri di vigilanza sulle condizioni dell'esecuzione di tutte le misure di privazione o restrizione della libertà personale, di visita senza autorizzazione di tutti i luoghi di privazione della libertà, di accesso a tutti gli atti e alla documentazione delle amministrazioni competenti inerenti le condizioni di detenzione o privazione della libertà, di formulazione di raccomandazioni all'amministrazione interessata se accerta violazioni delle norme dell'ordinamento o la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dalle persone ristrette ai sensi dell'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario.

L'insediamento dell'organismo, avvenuto nel febbraio-marzo 2016, è stato preceduto dall'emanazione del regolamento sulla struttura e la composizione dell'ufficio, dettato con il decreto del ministro di giustizia 11 marzo 2015 n.16, che nelle premesse richiama le norme dell'OPCAT integrando, così, la disciplina italiana e quella sovranazionale.

Del resto, l'introduzione nel nostro ordinamento del Garante Nazionale e la ratifica dell'OPCAT da parte dell'Italia, avvenuta il 3 maggio 2013 (Legge 9 novembre 2012 n.195), sono atti sostanzialmente contemporanei: segno della volontà politica di adempiere agli obblighi dettati dalla Corte EDU con la creazione, oltre al resto, di uno strumento permanente di controllo a garanzia della tutela dei diritti delle persone private della libertà.

Il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti è la seconda fonte normativa primaria che presiede alla disciplina del Garante



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

conferendo all'istituzione i poteri e gli obblighi propri del Meccanismo Nazionale di Prevenzione, più ampi e cogenti di quelli dettati dalla norma italiana.



OPCAT (al 21 marzo 2017, **83 Stati**)



Fonte: www.apt.ch

3

Al Protocollo aderiscono, ad oggi, 83 Stati sul territorio mondiale: essi costituiscono il campo di operatività dell'organismo di monitoraggio del *Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (SPT)*.

L'OPCAT prevede al suo articolo 3 che *"ciascuno Stato Parte sostituirà, nominerà e manterrà operativo a livello nazionale uno o più organismi con poteri di visita per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (d'ora innanzi 'meccanismi nazionali di prevenzione')"*



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



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



OPCAT – 65 Stati hanno designato il proprio NPM (21 marzo 2017)



Fonte: www.apt.ch

Dall'entrata in vigore del Protocollo, il 22 giugno 2006, ad oggi sono 65 gli Stati che hanno designato il proprio Meccanismo Nazionale di Prevenzione: tra questi l'Italia attraverso la Missione permanente presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra che il 25 aprile 2014 ha indicato come proprio NPM il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

L'inclusione nella disciplina italiana delle norme principali dell'OPCAT, operata con il decreto ministeriale del 2015, estende all'organo di garanzia italiano i poteri propri dell'NPM: a titolo d'esempio l'assoluta libertà di scelta di tempi e modi per visitare un qualsiasi luogo di privazione della libertà e, sul fronte dei doveri, esige il dialogo come metodo operativo.

Alle fonti normative italiana e ONU si aggiunge, infine, quella derivante dalla nota direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo l'adozione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 16 dicembre 2008 che reca «norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri volte al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare» prevedendo, oltre al resto, all'articolo 8 par. 6 la creazione di un sistema di monitoraggio efficace e indipendente dei rimpatri forzati.

L'Italia ha recepito la direttiva nella legislazione nazionale con il decreto legge 23 giugno 2011, n. 89 convertito con modificazioni in legge 2 agosto 2011, n. 129 senza, tuttavia, predisporre



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

il prescritto sistema di monitoraggio: ne è conseguito l'avvio di una procedura d'infrazione dell'Unione nei confronti del nostro Paese (2014/2235).

Poiché nel frattempo il D.L. 146/13 aveva istituito il Garante Nazionale, quale Autorità indipendente dall'esecutivo, che riporta annualmente al Parlamento, l'Italia ha affidato a tale nuova istituzione il compito di realizzare il sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati.

La funzione di vigilanza sul rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini di Paesi terzi destinatario di misure limitative della libertà, trattenuti in strutture privative della libertà o che siano rimpatriati coattivamente, assegnata al Garante Nazionale in forza della direttiva europea è stata, poi, ribadita e, anzi, istituzionalizzata nel recente provvedimento adottato dal Governo in materia d'immigrazione, il decreto legge 17 febbraio 2017 n.13, attualmente in fase di conversione

In conclusione, le tre fonti normative delineano la figura del Garante nelle sue connotazioni di istituzione pubblica non governativa e indipendente, di meccanismo preventivo che interviene in anticipo sulle situazioni al fine di contribuire a ridurre i profili di problematicità agendo di propria iniziativa e autonomamente, che opera un monitoraggio su tutti i luoghi di privazione della libertà tramite un sistema regolare di visite, che ha libero e non annunciato accesso ai luoghi, autonomamente scelti, alle informazioni e alle persone con cui può svolgere colloqui riservati senza controllo visivo o auditivo.



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

2. Il primo anno di attività.



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



Le tre fonti regolatrici disegnano anche il vario campo delle attività di competenza del Garante Nazionale.

Non solo carcere, dunque: la funzione di vigilanza, di verifica e di intervento preventivo sulle condizioni di tutte le forme di privazione della libertà personale si esercita in tutti i luoghi in cui la libertà è soggetta a restrizione. Dalle camere di sicurezza delle forze di polizia alle Rems, alle comunità, dai CIE agli Hotspot, ai voli di rimpatrio.

Come si può vedere a colpo d'occhio nella slide, le diverse attività che impegnano il Garante hanno coperto in questo primo anno di vita quasi tutto il territorio nazionale: si sono iniziate poco più di un anno fa, il 7 marzo, con la visita del Collegio all'Hotspot di Trapani.

Alle quattro visite regionali (Calabria, Triveneto, Liguria e parte della Campania), in cui si è data priorità ai territori privi di un Garante regionale, si sono aggiunte visite ad hoc a varie strutture, non esclusivamente penitenziarie, per lo più determinate da segnalazioni pervenute al Garante anche nell'esercizio del compito dettato dall'articolo 35 o.p..

I numeri che si vedono nell'immagine (riportata nella Relazione) rappresentano le strutture visitate: 14 in Sicilia, dove si sono visitati, oltre al resto, tutti gli hotspot, 13 nel Triveneto, 10 in



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

Liguria e in una parte della Campania. Sette sono stati i monitoraggi sui voli di rimpatrio, di cui quattro diretti in Nigeria, organizzati da Frontex.

Un'attività intensa, articolata ed estremamente movimentata, a cui si è unita quella degli incontri istituzionali, indispensabili all'opera di collaborazione con tutti i soggetti interessati alla disciplina e alla gestione della libertà persiane: nel suo primo anno di vita il Garante ha incontrato le più alte cariche dello Stato e i rappresentanti degli organismi, istituzionali e associativi, interessati alla tutela dei diritti della persone a vario titolo private della libertà personale.

Un primo anno di sperimentazione dell'efficacia del ruolo di un organismo di garanzia come questo nel nostro Paese: l'inizio, grazie anche al proficuo e ottimo rapporto di collaborazione fattiva instaurato con le Amministrazioni competenti, a cominciare da quella penitenziaria, è stato per noi fonte di grande impegno e di altrettanta soddisfazione. E di incoraggiamento per gli anni a venire che, ne siamo certi, vedranno l'Istituzione impegnata in ulteriori compiti, nella prospettiva di rendere il maggiore contributo possibile alla ricchezza dello Stato di diritto nel nostro Paese.