



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

PRESENTAZIONE DELLA SECONDA
RELAZIONE AL PARLAMENTO

UN ANNO DI ATTESE

SENATO DELLA REPUBBLICA
15 GIUGNO 2018

PRESENTAZIONE
DELLA SECONDA RELAZIONE
AL PARLAMENTO

2018

UN ANNO DI ATTESE

Senato della Repubblica - 15 giugno 2018

Mauro Palma, *Presidente*

SIGNORA VICE-PRESIDENTE DEL SENATO, AUTORITÀ PRESENTI, GENTILI OSPITI, nel rivolgermi al Parlamento al termine del secondo anno di attività del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, desidero innanzitutto esprimere il ringraziamento del Collegio del Garante al Presidente della Repubblica per l'attenzione e la vicinanza sempre espresse a questa nuova, giovane Autorità finalizzata alla cooperazione, al supporto e alla vigilanza nel non semplice ambito della privazione della libertà. Autorità che lo Stato italiano ha saputo e voluto istituire con propria autonoma decisione, ancor prima di prevederla in adempimento a obblighi internazionali assunti, fedele alla tradizione di legalità, solidarietà e difesa dello Stato di diritto che connota il nostro Paese.

Mi rivolgo a un Parlamento 'giovane' sia nella composizione media dei suoi membri, sia perché all'inizio del proprio mandato di legislatore. Leggo tale contingenza come segno di speranza per l'attenzione che verrà dedicata ai temi che nella corposa Relazione prodotta e oggi consegnata sono posti, nonché per la volontà di costruzione di un percorso comune, pur nei diversi ambiti di responsabilità, volto a individuare soluzioni praticabili che tengano insieme più necessità: la necessità della scrupolosa tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, quella dell'altrettanto scrupolosa tutela della legalità, sempre connotata dal dialogo e il simmetrico valore di diritti e doveri, quella del rispetto delle condizioni di lavoro di chi in tali Istituzioni

opera e, quella, certamente non di minor importanza, della garanzia di sicurezza per la comunità esterna, cioè per la collettività nel suo complesso, a cui far vivere tangibilmente il messaggio che queste molteplici tutele possono concretamente coesistere in modo positivo, per il bene di tutti.

In questo senso le mie parole, per quanto poche e limitate nel loro estendersi, vogliono cogliere proprio nell'essere pronunciate in questo luogo di rappresentanza istituzionale la possibilità di rivolgersi più in generale a una società spesso disorientata di fronte alle difficoltà poste dalla complessità del vivere quotidiano, interrogata da contraddizioni difficili da prevedere nel passato e posta di fronte a diversità di tradizioni e culture che l'attraversano profondamente, per riaffermare la positività con cui il Paese affronta questo non semplice periodo. Lo affronta attraverso le salde Istituzioni democratiche, attraverso la professionalità di chi opera, con diversi compiti di supporto, tutela e garanzia di sicurezza, in questi difficili ambiti, nonché attraverso reti di solidarietà volontaria che costituiscono un bene prezioso della nostra tradizione.

È doveroso, quindi, rivolgere un preliminare ringraziamento a tutti gli operatori delle Amministrazioni coinvolte – delle diverse Forze di Polizia, dell'assistenza sociale e del supporto educativo, della presa in carico e della cura delle persone con disagio – ai Garanti che operano territorialmente, nonché agli operatori delle Organizzazioni non governative e ai volontari che dedicano intelligenza e tempo in questi settori. Contributi diversi, senza i quali ben poca sarebbe l'azione del Garante nazionale. Questo ringraziamento si unisce all'assicurazione a coloro che hanno la responsabilità della decisione politica e della sua traduzione normativa e amministrativa che troveranno sempre nel Garante nazionale un interlocutore puntuale, a volte scomodo, ma certamente collaborativo nella ricerca condivisa di soluzioni ai problemi.

La Relazione che oggi presentiamo copre le diverse aree di intervento del Garante nazionale: tutte connotate dalla situazione di privazione della libertà. Questa stessa definizione può apparire semplice, ma tale non è perché spesso il confine tra 'privazione' e 'restrizione' o 'limitazione' della libertà è incerto. Infatti, gli elementi limitanti possono essere tali da configurare di fatto una situazione privativa: o perché cause contingenti possono far sì che una persona, per esempio, inizialmente ospitata in una struttura di natura assistenziale sia successivamente lasciata in essa in condizioni che oggettivamente non le consentono il libero movimento o, in ambito diverso, perché le restrizioni poste in una struttura di accoglienza e controllo determinano di fatto la non determinazione del proprio muoversi da parte degli ospiti. Per questo, l'occhio del Garante non deve soltanto rivolgersi alle classificazioni istituzionali delle situazioni che sono oggetto delle sue visite e del suo monitoraggio, bensì anche al loro svolgersi concreto, alla quotidianità

che in esse si realizza e alla situazione che nel concreto si determina. Difficile non considerare privative della libertà, per esempio, strutture quali gli *hotspot* dove le persone sono ristrette per fini identificativi, sebbene non vi sia un formale ordine che disponga la loro privazione della libertà e che possa essere sottoposto al vaglio di un'autorità giurisdizionale. Così come difficile non vedere la privazione della libertà di una persona anziana o disabile che, entrata un tempo volontariamente in una struttura di tipo residenziale, abbia poi perso la capacità legale e i propri riferimenti parentali o assistenziali e sia nel concreto affidata in tutto alla struttura stessa.

Così, quindi, in linea con quanto previsto da Convenzioni internazionali, l'occhio e l'azione del Garante devono rivolgersi alle situazioni che *de facto* si determinano relativamente alla libertà di movimento delle persone e non soltanto a quelle che *de iure* sono definite come strettamente detentive.

L'ampiezza del mandato si fonda su più strumenti normativi. Innanzitutto la legge istitutiva 'quella che ha convertito il decreto-legge del 23 dicembre 2013' che elenca le diverse aree di vigilanza e intervento del Garante con riferimento «a qualunque locale adibito o comunque funzionale a esigenze restrittive». In secondo luogo, la designazione da parte dell'Italia del Garante nazionale come proprio *Meccanismo nazionale di prevenzione* previsto dal Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e le pene o i trattamenti crudeli, inumani o degradanti – spesso riportato con l'acronimo OPCAT – che l'Italia ha ratificato con legge 9 novembre 2012 n. 195. È il Protocollo stesso a richiederne l'indipendenza e a definirne i poteri di accesso ai luoghi ove le persone sono private della libertà personale, alla relativa documentazione e di colloquio riservato con le persone ristrette, nonché a prevedere la costruzione coordinata di una rete di Garanti in ambito locale. Inoltre, relativamente alla privazione della libertà dei migranti, oltre ai poteri già previsti dalla citata legge istitutiva e richiamati dal decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, convertito in legge 13 aprile 2017 n. 46, è stato affidato al Garante nazionale il compito di monitoraggio dei rimpatri forzati, ai sensi della Direttiva dell'Unione europea su tale tema del 2008. Mi preme ricordare qui, che la designazione e l'attività di monitoraggio del Garante nazionale positivamente valutata dagli Organi di controllo europei, hanno consentito di chiudere la procedura d'infrazione che era stata aperta nei confronti del nostro Paese per non aver recepito compiutamente tale Direttiva. Infine, rispondendo ai rilievi sollevati dal Comitato di controllo delle Nazioni Unite sugli adempimenti relativi alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, l'Italia ha indicato il Garante nazionale come meccanismo indipendente incaricato di promuovere e monitorare l'applicazione della Convenzione stessa.

Ne discende una connotazione plurima, relativa ad ambiti apparentemente distanti tra loro che spaziano dall'area penale – la più tradizionalmente riferita all'attività del Garante – a quella relativa alla possibilità di fermo e arresto da parte delle diverse Forze di Polizia, a quella sul controllo dell'immigrazione irregolare e ai relativi voli di rimpatrio, a quella in area sanitaria, circa i trattamenti obbligatori, fino alle forme di assistenza e controllo delle persone con disabilità o anziane laddove la loro quotidianità sia affidata all'autorità pubblica. Quindi, un complessivo spazio di studio, formazione e azione, bisognoso di interlocuzione con Istituzioni diverse, con operatori di varia preparazione culturale e con soggetti portatori di bisogni differenti: in sintesi, uno spazio che richiede una intrinseca multidisciplinarietà e mai soluzioni univocamente individuate e ugualmente valide per tutte queste differenti aree. Bene ha fatto conseguentemente il Legislatore in occasione dell'approvazione dell'attuale legge di bilancio a prevedere che il personale che opera nell'Ufficio del Garante provenga da più Amministrazioni – giustizia, interno e aziende sanitarie – e non solo da una di esse come era stato originariamente previsto. Il Garante nazionale chiede che il decreto del Presidente del Consiglio attuativo di tale previsione sia emanato quanto prima, completando il cammino di concertazione già largamente percorso dai Dicasteri coinvolti. Tale completamento permetterà al Garante nazionale di operare compiutamente nelle diverse aree di intervento.

La designazione quale terminale di Convenzioni ratificate sul piano internazionale, chiama inoltre il Garante nazionale a tessere relazioni, collaborazioni e comuni analisi con gli organismi analoghi che operano in altri Paesi parti – in particolare quelli che hanno ratificato il Protocollo OPCAT – e altresì a essere attivo nella costruzione della rete collaborativa con quei Garanti territoriali che soddisfino i pre-requisiti che le Nazioni Unite richiedono per essere attori della propria funzione di prevenzione e tutela dei diritti. Da qui la forte attività svolta nel secondo anno di vita del Garante con il risultato di un ampio riconoscimento in sede internazionale della realtà costruita nel nostro Paese, più volte presa a esempio di piena rispondenza ai requisiti internazionali di efficacia dell'azione preventiva.

Questa riflessione sull'ampiezza del mandato era già stata sottolineata nella Relazione dello scorso anno. Allora però si trattava sostanzialmente dell'annuncio della volontà di ampliare lo sguardo della nuova Istituzione che compiva un anno di vita. Il centro dell'attività era rimasto sostanzialmente legato alla tradizionale detenzione penale, per adulti o minori, ai provvedimenti di natura penale in comunità chiuse e alle situazioni di privazione amministrativa della libertà dei migranti in Centri di varia configurazione.

L'estensione nel secondo anno di attività ha coinvolto tutte le altre aree, oltre ovviamente a consolidare le precedenti, e ha così riguardato ambiti di competenza del Servizio sanitario nazionale, le residenze per persone portatrici di disabilità e anziani, un maggiore numero di visite delle strutture di Polizia, nazionale e locale e dei Carabinieri, nonché l'accentuazione della funzione di monitoraggio dei rimpatri forzati.

Il filo che tiene insieme l'attività in settori così diversi tra loro e che riguarda persone con responsabilità soggettive così distanti, essendo alcune causa della propria contingente situazione e altre vittime di situazioni a esse del tutto esterne è dato dalla minorità intrinseca della condizione di non poter determinare la propria quotidianità elementare e di non poter da soli costruire reti effettive di tutela dei propri diritti. È dato proprio dalla condizione di privazione della libertà e dalla necessità che la stessa responsabilità pubblica che determina, per motivi del tutto dissimili, tale privazione assuma anche il compito di vigilare affinché essa non debordi mai, in ambito sanitario, verso una istituzionalizzazione passivizzante che neghi la soggettività della persona, in ambito penale, verso una de-responsabilizzazione che non aiuti a costruire un percorso di ritorno, comprendendo la lacerazione prodotta con la commissione del reato, in ogni ambito, in situazioni di implicita o esplicita lesione del diritto fondamentale di ogni persona alla propria integrità psico-fisica e al rispetto della propria dignità.

Questo è il compito essenziale del Garante, che si completa con l'altro importante ruolo di favorire la prospettiva di una reintegrazione positiva nel contesto sociale, nei settori ove questo è possibile, e comunque di assicurare il permanere dell'appartenenza a esso. Il Garante deve essere percepito – direi *udito* – dai diversi soggetti, in Istituzioni così dissimili, al contempo come voce *comprensibile* perché a essi rivolta e come voce *istituzionale* e non di parte, perché rappresenta la stessa legalità democratica che deve caratterizzare la loro situazione contingente.

Se è permesso a un laico di riferirsi a un tratto delle scritture neo-testamentarie, vorrei ricordare, nella narrazione negli *Atti degli Apostoli* della Pentecoste, lo stupore di ciascuno degli astanti in Gerusalemme, pur proveniente da nazioni lontane e diverse – così riporta lo sconosciuto autore – nell'accorgersi che gli Apostoli della Galilea parlavano nella sua lingua nativa, così da essere a lui comprensibile. Mi piace riferire questa immagine alla capacità che il Garante nazionale vorrebbe avere affinché ciascuna persona che è privata della libertà, a causa di quanto commesso o a causa della propria situazione di irregolarità nel territorio italiano o anche semplicemente per la propria debolezza personale fisica o psichica che ne ha determinato una particolare accoglienza in strutture impersonali, potesse sentire la voce del Garante stesso

come voce comprensibile e a lei diretta, nella sua lingua. Comprensibile e diretta perché è la voce della tutela dei diritti di tutti che connota la nostra democrazia. E la voce dei diritti e dei simmetrici doveri in una collettività è la *lingua nativa* di ogni persona in uno Stato democratico.

Per questo l'accento nell'esaminare, con numeri, grafici e commenti, nella Relazione oggi consegnata, i diversi settori di azione del Garante nazionale, è particolarmente centrato su due attenzioni. La prima riguarda i soggetti maggiormente *vulnerabili* all'interno di quella intrinseca vulnerabilità che è propria della privazione della libertà. I minori, le donne, gli anziani, le persone di diverso orientamento sessuale, le persone che non hanno strumenti per comprendere regole e prassi delle strutture che li ospitano o li contengono, rappresentano vulnerabilità accentuate, che richiedono attenzioni e azioni specifiche, che rischiano a volte di essere maggiormente isolate all'interno di Istituzioni che le dovrebbero proteggere. La seconda attenzione riguarda le *specialità* che ogni settore di privazione della libertà prevede al proprio interno, per affrontare situazioni più difficili, per prevedere interventi più mirati, per garantire al meglio la sicurezza e il necessario ordinato svolgersi della vita collettiva che si realizza nella quotidianità di ogni struttura. Le procedure o i regimi 'speciali' nelle diverse istituzioni detentive, il ricorso all'esercizio disciplinare sono oggetto di particolare attenzione nelle pagine e nelle statistiche che la Relazione riporta e caratterizzano molte delle raccomandazioni rivolte alle Autorità responsabili.

Non è possibile tuttavia esaminare i dati, le raccomandazioni formulate a esito delle visite condotte e la risposta delle diverse Amministrazioni, senza tracciare brevemente alcune connotazioni dell'anno che abbiamo alle spalle. La parola che meglio riassume il comune sentire delle diverse aree di intervento nell'anno trascorso è *attesa*. È stato in larga parte un anno passato 'in sospenso'. Da prospettive diverse e per motivi diversi, le persone accomunate dalla privazione della propria libertà personale hanno *atteso* un segnale, un mutamento, così esprimendo dubbi, incertezze, ma al contempo speranza. La speranza è stata certamente di non veder risolvere questo sentimento di sospensione, in un *En attendant Godot* – che per Samuel Becket indicava l'ineluttabilità di ogni condizione – bensì di poterlo leggere come una effettiva premessa al cambiamento.

L'*attesa* del mondo della disabilità è stata centrata nella fiducia in una Istituzione nuova, il Garante nazionale, che ha assunto l'impegno di monitorare il variegato mondo delle strutture per persone vulnerabili e di indirizzare un occhio esterno verso luoghi capillarmente sparsi nel territorio del Paese e a volte poco trasparenti. Sono luoghi in cui accudimento e controllo si

confondono frequentemente. Luoghi certamente noti alla rete degli affetti di chi vi è ospitato e al variegato mondo del volontariato; ma molto meno alle Istituzioni, forse proprio per la supposta residualità del ruolo sociale delle persone che vi risiedono; le quali vi entrano spesso volontariamente, ma nel tempo rischiano, per una serie di imprevedibili fattori, di divenire di fatto private della libertà. Proprio per questo abbiamo voluto inserire questo settore d'azione del Garante come primo capitolo tematico di questa Relazione e voglio leggere la nuova previsione di un Dicastero rivolto, nel proprio mandato, anche alla disabilità come l'indicazione di una accelerazione nel processo d'integrazione dei relativi problemi all'interno del quadro complessivo della tutela dei diritti di tutti e non come separazione da quest'ultimo.

L'*attesa* del mondo della detenzione è nota e ha riguardato gli esiti di un lungo percorso, partito inizialmente con il fiato corto dell'emergenza perché stretto dalla necessità di risolvere quelle carenze strutturali che la Corte di Strasburgo aveva evidenziato con una propria sentenza "pilota" nel 2013. Il superamento della più stringente emergenza ha poi aperto la possibilità della riprogettazione e il percorso ha preso la direzione della correzione di una rotta troppo spesso deviata rispetto al solco disegnato dalla Costituzione per le pene e la loro esecuzione. Da qui, gli *Stati generali dell'esecuzione penale*, che hanno coinvolto nella discussione su «perché punire», «cosa punire» e «come punire» una platea ampia, composta, oltre che dagli operatori del settore, da chi a esse dedica professionalmente analisi e studio o attenzione civica e attività volontaria. Una consultazione larga che proprio per questo ha ampliato l'*attesa*. Questa si è concretizzata nella previsione di alcuni strumenti legislativi per tradurre tali premesse in norme in grado di trasformare la quotidianità detentiva nel solco della maggiore responsabilizzazione delle persone ristrette e nel loro graduale accompagnamento verso un positivo ritorno all'esterno. Confido che nel definire gli strumenti di indirizzo che il nuovo Parlamento e il Governo riterranno di adottare in questo settore, il patrimonio di riflessione elaborato, anche sulla base delle indicazioni delle Alte Corti nazionali e sovranazionali, sarà tenuto in dovuto conto come contributo importante per la volontà condivisa di sviluppare un sistema di pene e della loro esecuzione pienamente rispondente ai limiti e alle finalità che la Costituzione assegna alla potestà punitiva del nostro Paese.

L'*attesa* di un approccio alla intrinseca complessità della presenza di migranti irregolari che consentisse di passare da emergenza a sistema, è partita sin dai primi mesi del 2017, quando per decreto si è stabilito che la privazione della libertà di chi deve essere forzatamente rimpatriato dovesse attuarsi in strutture regionali, diverse da quelle del passato, di minore capienza, rispettose dei diritti delle persone ristrette e non assimilabili al carcere, sia come disegno

che come logica, anche perché destinate ad accogliere persone che nulla hanno da espiare, o perché ristrette in base a uno status di irregolarità e non in base a un reato commesso, o perché hanno ormai eseguito la pena loro irrogata. Questa *attesa* ancora perdura e non si vedono i segni tangibili del cambiamento promesso. Eppure poiché la persona che attende ha sempre un nucleo di speranza, anche il Garante nazionale mantiene questo nocciolo forte di fiducia in ciò che norme e Istituzioni promettono.

Ma, proprio attorno al tema dei flussi migratori un'ulteriore *attesa* ha attraversato l'anno trascorso e attende di essere soddisfatta. Riguarda la determinazione a non vedere più correlata la necessaria minore incidenza dell'immigrazione irregolare nel nostro Paese con una maggiore sofferenza nei Paesi di partenza: *attesa* fremente perché ogni giorno è meno tollerabile la contraddizione che ci pongono coloro che giungono nel nostro Paese dopo una drammatica esperienza in Centri di detenzione in Paesi di transito, neppure censiti completamente dalle autorità locali, e che riportano episodi di intollerabili violenze.

Un'ultima *attesa* riguarda la capacità del nostro sistema-Paese di utilizzare al meglio il nuovo strumento dato dalla legge sulla introduzione del reato di tortura nel codice penale, per rimuovere ogni rischio di impunità rispetto a comportamenti che, quantunque ristretti a una esigua minoranza, rischiano a volte di gettare un'ombra complessiva su quella stragrande maggioranza che opera con dedizione, correttezza e professionalità. Molti dibattiti hanno accompagnato la faticosa formulazione del testo che da quest'anno delinea nel codice la fattispecie penale denominata "tortura": la semplicità si perde nella ricerca del compromesso politico e i testi spesso non riflettono quella limpidezza che si vorrebbe rispetto alla definizione e alla sanzione di atti così spregevoli quali quelli di infliggere o permettere la tortura. Per questo la sfida è, quindi, l'*attesa* è che nel concreto si dia prova dell'effettività della fattispecie introdotta attraverso il ricorso a essa qualora malauguratamente si verificano episodi di grave e intenzionale maltrattamento fisico o psichico di una persona privata della libertà.

Sono *attese* diverse. Tutte però dettate da situazioni in evoluzione: il 2017 non è stato un anno di inerzia. Tutt'altro, è stato un anno di apertura di interrogativi, di avvio di percorsi, seppure a volte contraddittori, che ora richiedono concretezza attuativa. Di tali aperture il Garante nazionale deve saper cogliere i segni di mutamento e farli evolvere in positivo: analizzare le connotazioni dell'anno trascorso relativamente alle peculiarità delle aree di tutela dei diritti dei soggetti privati della libertà e riportarle al nuovo Parlamento vuole avere proprio la funzione di indicare la necessità di azioni che diano risposte concrete a tutte queste *attese*.

Nell'ambito di queste attese si sviluppano i dati che la Relazione riporta. Innanzitutto quelli relativi all'attività del Garante nazionale. Nel periodo che spazia tra marzo 2017 – data della precedente Relazione – e aprile 2018, sono state condotte diciotto visite 'tematiche', cioè volte a monitorare un particolare aspetto all'interno delle Istituzioni private della libertà: sette di esse hanno riguardato le condizioni dei migranti irregolari in Centri di permanenza o *hotspot* – tutte le strutture di questo tipo sono state visitate. Accanto a queste, le visite brevi, di un giorno, richieste da particolari circostanze, da noi definite visite *ad hoc*: ne sono state condotte diciannove, includendo tra esse quattro visite a locali adibiti a esigenze restrittive della Polizia di Stato, dei Carabinieri e in un caso della Polizia municipale, a Napoli. Tra queste visite *ad hoc* sono anche comprese quelle avviate nella nuova area di intervento a due Servizi psichiatrici di diagnosi e cura ove sono attuati trattamenti sanitari obbligatori e le unità di medicina protetta di diversi Istituti ospedalieri. Le visite 'regionali' rappresentano poi l'asse portante dell'azione di analisi e valutazione del Garante nazionale poiché si sviluppano in una o più settimane, coinvolgono più delegazioni e comprendono colloqui approfonditi con le Autorità responsabili: nel periodo indicato hanno riguardato la Campania, la Lombardia, l'Abruzzo e la Sardegna, con un totale di cinquantuno strutture visitate di vario tipo (quindici Case circondariali e due di reclusione, cinque strutture detentive per minori, cinque Rems, una comunità terapeutica, sei Reparti ospedalieri protetti, otto locali per esigenze restrittive della Polizia di Stato, sette dei Carabinieri, uno della Guardia di finanza e uno della Polizia municipale, un grande Istituto per persone con disabilità, quale avvio di questa più recente area di azione). Nell'ambito di questa complessiva attività il Garante nazionale ha visitato tutte le sezioni detentive a regime speciale ex articolo 41 bis dell'ordinamento penitenziario; in tre casi sono state poi condotte anche visite di *follow-up* per verificare la risposta data alle raccomandazioni formulate dopo la visita.

Parallelamente sono stati monitorate ventidue operazioni di rimpatrio forzato (quattordici verso la Tunisia, cinque verso la Nigeria, due per il Marocco e una per la Colombia) e in tredici di esse, realizzate con voli charter, il personale del Garante ha garantito la propria presenza a bordo fino alla destinazione.

Di tutte queste attività operative sono stati redatti specifici Rapporti con relative raccomandazioni rivolte alle Autorità responsabili: come è prassi, i Rapporti sono pubblicati, ovviamente senza indicazioni nominative relative a singoli casi segnalati, sul sito istituzionale del Garante con le relative risposte, una volta ricevute, e comunque non oltre trenta giorni dall'invio. Soltanto relativamente alle visite alle sezioni del regime speciale ex articolo 41 bis il Garante si è riservato di elaborare un Rapporto apposito che seguirà la stessa procedura per la sua parte sostanziale

e che resterà all'interno dell'interlocuzione riservata con l'Amministrazione penitenziaria per quanto attiene questioni relative a singoli casi.

Le raccomandazioni formulate nei Rapporti non rappresentano soltanto una doverosa informazione sulle criticità riscontrate e l'indicazione di possibili necessarie strategie per affrontarle. La loro elaborazione, infatti, è anche finalizzata alla costruzione di un insieme di *standard* per la tipologia di Istituzioni considerata, tenendo conto delle indicazioni internazionali e declinandole nella specifica situazione del nostro Paese; soprattutto costruendo regole e *standard* non soltanto sulla base di posizioni teoriche, ma come frutto dell'osservazione diretta all'interno delle strutture visitate. Una prima raccolta di raccomandazioni, relativa alla detenzione penale degli adulti, è stata pubblicata in gennaio in un apposito volumetto dal titolo *Norme e normalità*, presentato presso l'Istituto della Enciclopedia italiana Treccani e inviato a molti operatori: si tratta di una sorta di libro *in progress*, da ampliare con le osservazioni che proverranno nello svolgersi dell'azione di visita e che sarà progressivamente realizzato in modo del tutto analogo anche per le altre aree di azione del Garante. Infatti, all'attività di visita si è progressivamente rafforzata quella di partecipazione alla formazione dei diversi operatori delle Amministrazioni, nonché quella informativa e formativa anche dei magistrati neo-vincitori di concorso. Un'attività complessa che, accanto alla formazione istituzionalmente definita ha visto la partecipazione del Garante a un alto numero di eventi, seminari e momenti formativi sul piano nazionale (ben ottantanove) e a ventuno incontri o gruppi di lavoro in ambito europeo.

È la forza di questa attività che permette al Garante nazionale di individuare e segnalare – e lo farò brevemente lasciando le analisi di dettaglio a quanto riportato nella Relazione annuale – le linee di tendenza dei diversi ambiti d'indagine, le criticità che sembrano profilarsi, gli interventi che il Garante reputa necessari e, in taluni casi, urgenti.

L'area della libertà e della salute

Già la Relazione dello scorso anno ha messo in luce la non omogeneità dei dati relativi ai trattamenti sanitari obbligatori. Il dato sostanzialmente omogeneo – di fonte Istat – nel periodo tra il 2013 e 2015 attorno ai 9000 casi di dimissione censita, ha avuto una flessione nell'ultimo anno di circa 1000 unità, attestandosi al valore 7995, ma mantiene la disomogeneità segnalata

poiché mentre nel rapporto con la popolazione tali trattamenti rappresentano circa l'1,37 per cento, per esempio, in Piemonte – con una media nazionale di 1,77 per cento – salgono al 5,68 per cento nelle Marche. Quello che maggiormente colpisce è la mancanza di dati certi che peraltro rende molto più difficile l'attività di monitoraggio e quindi la possibilità di prevenire situazioni che potrebbero ledere i diritti delle persone. È questa una delle carenze che il Garante sottolinea, giacché i dati nazionali disponibili provengono dalle statistiche dell'Istat con tre limiti non secondari: sono lenti nell'aggiornamento, essendo gli ultimi disponibili quelli del 2016; rilevano solo le dimissioni; non comprendono i casi in cui il paziente presta il proprio consenso nel corso del trattamento, trasformando così il trattamento obbligatorio in volontario.

Per colmare tale lacuna, il Garante nazionale raccomanda che sia predisposto un Registro nazionale dei trattamenti sanitari obbligatori, in cui siano riportate una serie di informazioni, quali il numero complessivo dei pazienti ricoverati nei diversi Servizi psichiatrici di diagnosi e cura, il numero complessivo dei pazienti sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio e la durata in ciascun caso, il numero di coloro che sono sottoposti a trattamento sanitario volontario, la data d'inizio del trattamento, la durata presumibile all'atto dell'ingresso e durata effettiva dello stesso, l'eventuale uso della contenzione (nelle sue diverse declinazioni) e la sua durata, la conversione del trattamento da obbligatorio a volontario per avvenuto consenso. Si tratta di informazioni importanti come base per un attento monitoraggio dell'uso e dell'eventuale 'abuso' nonché di prassi d'implementazione che possano essere andate oltre il limite del rispetto della dignità della persona o dei suoi diritti.

Come già detto, questa area di azione del Garante che – sottolineo – è volutamente posta come prima delle aree di analisi nella Relazione, si è ampliata quest'anno al monitoraggio delle strutture residenziali per disabili o anziani ove si concretizzi di fatto una privazione della libertà. Sono le strutture che in ambito internazionale vengono definite *Social care home*. Il loro monitoraggio risente innanzitutto dell'ampiezza numerica sia delle strutture stesse, parcellizzate e frammentate nel territorio, che dei residenti: gli ultimi dati disponibili, che non eccellono per l'aggiornamento, essendo questi datati 31 dicembre 2014, parlano di 13.203 presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per un totale di 399.626 posti letto, a pari data con 386.072 ospiti, il 75 per cento dei quali di età superiore ai 65 anni e per il 5,2 per cento (pari a circa 2000) minori.

Nell'insieme di queste persone il dato ne riporta 273.316 con disabilità e non autosufficienza, tra cui 3.147 minori con disturbi mentali dell'età evolutiva e 51.593 adulti con disabilità e patologia

psichiatrica.

Sono questi dati, che qui ho brevemente ripreso dalla Relazione, a far comprendere la vastità del mandato di monitoraggio che lo rendono impossibile senza la costruzione di referenti territoriali del Garante nazionale – e qui deve essere centrale la ridefinizione secondo questi parametri di ampiezza del loro mandato – e senza il supporto degli Istituti di ricerca, di altre Istituzioni e dell'importante ruolo dell'associazionismo di settore. Da qui lo sviluppo di alcuni Protocolli tra il Garante e altre Istituzioni per la costruzione di un'Anagrafe che è stata realizzata all'interno di un sistema di geolocalizzazione, classificando le strutture in base alle prestazioni erogate (sanitarie; socio-sanitarie; sociali) e al grado di residenzialità (residenziale; semi-residenziale). I criteri di ricerca all'interno del sistema di geolocalizzazione sviluppato – che utilizza il sistema *Google Maps* – sono possibili grazie alla predisposizione di un insieme di filtri che consentono di individuare la struttura da visitare.

Questo è il lavoro finora realizzato in questo ambito e chiarisce perché le visite siano iniziate da poco e ancora con numeri ridotti. Ma è un lavoro fondamentale, che costituisce la base per ogni futuro sviluppo, e non è stato di poco conto.

L'area della penalità e libertà

L'area della penalità e libertà è quella più tradizionalmente affidata all'idea stessa di chi si interroga sulle attività del Garante nazionale: del resto il riferimento alla 'detenzione' è già nella sua denominazione ufficiale. Si tratta anche dell'area che ha il maggior numero di presidi, in primo luogo quello, essenziale, della Magistratura di sorveglianza, a cui va il ringraziamento del Garante anche per l'interlocuzione stabilita a livello dei Tribunali, dei singoli magistrati e dell'Associazionismo di settore. Proprio oggi, al termine di questa presentazione ufficiale, discuteremo con i magistrati di sorveglianza gli aspetti e le raccomandazioni riportate nella Relazione, in un confronto – come sempre – schietto e costruttivo.

Non si possono però tacere alcuni aspetti che destano preoccupazione al Garante alla luce sia dei dati numerici, sia della situazione di stallo del percorso di rimodulazione dell'esecuzione penale avviato negli scorsi due anni, se non di negazione di tale percorso. Nonché la preoccupazione data dal permanere di alcune prassi che più volte il Garante ha richiesto di abbandonare.

Le rassicurazioni in questo contesto sono date innanzitutto dal fatto che il Presidente del Consiglio, nella sua relazione programmatica in Parlamento, abbia ribadito l'assolutezza del rispetto della dignità di ogni persona detenuta e l'altrettanto assoluta rispondenza di ogni provvedimento che sarà adottato alla finalità costituzionale delle pene. In secondo luogo, dalla consolidata collaborazione con l'Amministrazione penitenziaria, ai vari livelli di responsabilità, che ha stabilito un positivo dialogo con la nuova istituzione del Garante e che qui ringrazio.

Non può tuttavia tacersi il fatto che, fermo restando un numero mensile di ingressi di adulti in carcere nel periodo tra gennaio 2017 e maggio 2018, oscillante tra le 3414 e le 4597 persone, ma complessivamente lungo una linea tendenziale di stabilità, il numero di detenuti presenti è invece aumentato nello stesso periodo di più di 3000 persone: segno di un minore numero di uscite. Attualmente 58.639 persone sono detenute negli Istituti penitenziari per adulti dove vi sono 50.613 posti e di essi 3980 non sono disponibili per motivi vari.

Il Garante non può non ribadire che la percentuale di indisponibilità dei posti continua a risultare più ampia di quella mediamente riscontrabile in Europa, forse a causa del grande frazionamento delle strutture detentive, che accentua l'insorgere quotidiano di lavori di manutenzione, anche minima, che non rende disponibile il complessivo patrimonio di ricettività.

L'aumento numerico che pure risponde a chi ha voluto leggere i provvedimenti adottati a seguito della sentenza 'pilota' della Corte di Strasburgo del 2013, in chiave meramente deflattiva e non di razionalizzazione del sistema, troppo sbilanciato sulla mera reclusione, non è comunque il problema più allarmante. Lo è molto più la qualità della vita all'interno della maggior parte degli Istituti che determina condizioni disagiate per chi in essi lavora e situazioni non accettabili per chi vi è ristretto. Condizioni che acquistano maggiore rilevanza rispetto ai soggetti più vulnerabili degli altri per un insieme di motivi di natura diversa.

Non è possibile non richiamare preliminarmente i ventitré suicidi avvenuti nelle prime ventiquattro settimane dell'anno (cinquanta sono stati nel 2017). Certamente non perché si intenda individuare colpe di non attenta sorveglianza in un evento che attiene alla sfera intima della persona e che richiede silenzio, rispetto e messa in campo di tutti i possibili strumenti di supporto e prevenzione, indipendentemente dalla loro concreta efficacia. Bensì perché in almeno due casi la situazione in cui l'evento è avvenuto apre ad altre considerazioni. In un caso, ha riguardato una persona in misura di sicurezza provvisoria e destinata a essere ospitata in una Rems e trattenuta in carcere perché non si era avuta la disponibilità di alcuna struttura; nell'altro

una persona che, condannata all'ergastolo, era stata trasferita dopo ventisette anni scontati in una Casa di reclusione, in una distante Casa circondariale, con tutte le differenze di quotidianità che questa sistemazione determina, senza alcuna preventiva valutazione della sua opinione – in contrasto con le Regole penitenziarie europee – e senza riconsiderare il provvedimento alla luce del suo tentato suicidio dopo tre giorni dal trasferimento e due giorni prima dell'evento fatale.

Le due questioni che si aprono riguardano tre aspetti che il Garante ritiene debbano essere affrontati con urgenza: l'inserimento nelle Rems, troppo spesso affollate da persone in misura di sicurezza provvisoria, la gestione del disagio mentale in carcere e la gestione dei trasferimenti passivi. Non mi soffermerò su tali punti, rispetto ai quali il Garante nazionale ha più volte formulato specifiche raccomandazioni. Sottolineo tuttavia che la questione delle trentasei cosiddette "Articolazioni per la tutela della salute mentale" (di cui sei riservate alle donne) deve essere affrontata con urgenza con la responsabilità sia dell'Amministrazione penitenziaria e delle Aziende sanitarie locali, perché alcune di esse non forniscono quel presidio che la loro denominazione richiederebbe, sia dal Legislatore perché l'incongruenza tra la previsione dell'articolo 147 del codice penale e quella dell'articolo 148, così come si è determinata dopo la meritoria chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, determina che la sospensione facoltativa della pena possa avvenire per malattie fisiche e non per quelle psichiche. Una distinzione inaccettabile che dovrà essere sanata riprendendo quanto il decreto più volte citato e mai giunto alla luce prevedeva e non certo con passi indietro che neghino quanto positivamente acquisito attraverso la chiara distinzione tra strutture per persone non imputabili e quelle per persone in esecuzione penale che hanno successivamente sviluppato tali disagi di natura mentale.

La vulnerabilità di tali persone all'interno di strutture non chiaramente modulate per affrontare i loro problemi rischia di determinare condizioni non vivibili in molti Istituti e, quindi, di connotare anche una vulnerabilità di chi è a diretto contatto con loro, in situazioni lavorative tese e di difficile gestione: i 3665 atti di aggressione censiti dalla Relazione nel periodo di analisi già indicato – e riportati nella specifica sezione dedicata agli eventi critici – ne sono testimonianza così come i 9942 casi di autolesionismo e i 1132 tentati suicidi.

Il Garante nazionale, oltre a essersi costituito come 'parte offesa' in tutti i casi di suicidio, in tre situazioni ha ritenuto di informare le rispettive Procure rispetto a informazioni avute e verificate su casi di possibili maltrattamenti.

L'altra vulnerabilità che il Garante nazionale intende sottolineare attiene alla detenzione

femminile, rappresentata da quattro Istituti e altre centocinquanta sezioni in Istituti a prevalenza maschile: una prevalenza così accentuata da avere trovato in un caso quattro donne detenute in un Istituto con più di centocinquanta uomini. Qui il ripensamento è d'obbligo perché nelle piccole sezioni in Istituti a prevalenza maschile, la specificità della detenzione femminile è tema sostanzialmente negletto: colpisce in alcune di esse l'assoluto vuoto trattamentale, con assenza di lavoro, di progetti, di laboratori, talvolta ridotti a stereotipi femminili passati quali il lavoro all'uncinetto e talvolta anche l'assenza delle stesse attività scolastiche, per la mancanza dei numeri minimi per comporre una classe. Così come appare inaccettabile che per le visite mediche ginecologiche in taluni Istituti, si debba ricorrere sistematicamente alle visite esterne in ospedale perché non è prevista tra gli specialisti la figura di un ginecologo. Inutile dire che la prevenzione dei tumori femminili, che ormai sul territorio italiano è assicurata a tutte le donne con campagne informative e diagnostiche delle Aziende sanitarie territoriali, in tali condizioni è inimmaginabile.

A questo tema si salda quello più noto della presenza in cosiddette "sezioni nido" di bambini di età compresa tra 0 e 3 anni. Sono 9 sezioni che ospitano oggi ventitre madri con i loro ventisei bambini. Altre trentaquattro madri con quarantuno bambini sono ospitate negli Istituti a custodia attenuata per madri con bimbi (in acronimo Icam). È un tema più volte riportato dalla stampa e che riguarda i più vulnerabili di tutti: coloro che sviluppano i primi anni della loro vita in un Istituto detentivo e che, nonostante interventi legislativi adottati nel passato non sembra trovare soluzione, anche perché di fatto l'esigenza di giustizia e il timore di reazione della pubblica opinione sembrano sempre vincere su quel prevalente interesse del bambino affermato dalla più che venticinquenne Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'ultima tra le vulnerabilità che mi preme sottolineare per quest'area di analisi riguarda le persone di diverso orientamento sessuale, rispetto alle quali la doverosa protezione si trasforma troppo spesso in segregazione e non accesso ad attività comuni. Il Garante nazionale ha più volte sottolineato l'assoluta inaccettabilità di sezioni specifiche, anche quando queste erano state predisposte con positive intenzioni, e, in un caso ne ha ottenuto la chiusura già nello scorso anno. Eppure, a fianco di Istituti dove alla tutela nelle ore del riposo corrisponde la partecipazione alle attività comuni durante il giorno, permangono sezioni specifiche in almeno due casi e condizioni di non interazione con altri in più Istituti. Il Garante ritiene che debba essere aperto un tavolo di lavoro per rimuovere con sollecitudine tale discriminazione.

L'immagine complementare e simmetrica della *vulnerabilità* è data dalla *specialità*. Difficile, infatti, descrivere uniformemente un Istituto penitenziario. Molte e articolate sono le sue aree e sezioni, quasi sempre corrispondenti a diversi regimi detentivi, a differenti impostazioni di trattamento e, di fatto, a condizioni detentive sostanzialmente dissimili, come quotidianità e come opportunità.

Certamente una particolare attenzione sotto il profilo della sicurezza va riservato ai detenuti che presentano particolare criticità per la loro appartenenza a organizzazioni criminali; appartenenza che modifica il possibile regime da prevedere e la definizione di un piano trattamentale in cui la scissione del legame con l'organizzazione deve essere un elemento centrale. Tuttavia la presenza di sezioni di "Alta sicurezza" negli Istituti – articolate nei tre diversi ambiti, riportati come AS₁, AS₂, AS₃ – e la compresenza di due di essi nello stesso Istituto finisce con il determinare a volte una gestione in cui prevale l'impossibilità di momenti comuni e di fatto l'immobilismo. Accanto a questa criticità, occorre segnalare l'attenzione che deve essere rivolta ai percorsi di declassificazione e alla chiarezza del loro possibile diniego. Anche perché il processo di classificazione e declassificazione non è giurisdizionalizzato e la mancata accoglienza del passaggio da una classificazione a un'altra o al normale circuito detentivo costituisce uno dei fattori di maggiore reclamo presentati al Garante nazionale.

Non è certamente né compito né volontà del Garante nazionale confutare le decisioni e i dinieghi dell'Amministrazione penitenziaria. Deve però il Garante fare presente che da un esame di diversi provvedimenti non può non evidenziarsi il riferimento costante, da parte delle Procure distrettuali interessate, al reato commesso e all'appartenenza criminosa spesso di alcuni anni addietro, senza ulteriori elementi aggiuntivi sull'attualità della necessità di classificazione nonché l'assunzione acritica di tali elementi da parte dell'Amministrazione per respingere le istanze, anche in casi in cui queste erano supportate da pareri positivi delle Direzioni degli Istituti. Tale procedura meramente burocratica, attenuatasi negli ultimi tempi, può essere fonte, insieme ai ritardi nei riscontri delle istanze, di situazioni tensive eliminabili anche con una maggiore chiarezza nelle motivazioni.

Come già detto, un'attenzione a parte è riservata al circuito del regime speciale ex articolo 41 bis dell'ordinamento penitenziario, negli undici Istituti ove è attuato.

Il punto di osservazione del Garante nazionale è comunque desunto dall'approccio di più sentenze della Corte costituzionale volto a considerare la legittimità del regime stesso

nell'ambito della finalità a esso assegnata. Più volte infatti il Garante, nel constatare la necessità attuale di tale previsione normativa, ha rivolto la sua analisi alle singole misure imposte per valutare se esse fossero funzionali all'interruzione di collegamenti e comunicazioni interne ed esterne con le organizzazioni criminali o se invece potessero rischiare di configurarsi come afflizione aggiuntiva non prevista dal nostro ordinamento. In questo contesto, il Garante ha osservato forti diversità nelle situazioni che di fatto si determinano nei diversi Istituti, pur in presenza di un regime che si vorrebbe unificante. La speranza di riportare a unità riposta nella nuova circolare emanata nell'ottobre scorso sta attualmente trovando scarso riscontro e spesso le parti di minore chiarezza vengono interpretate al minimo delle possibilità esposte. La Relazione rende conto di alcuni aspetti specifici osservati e che hanno determinato alcune raccomandazioni inviate all'Amministrazione penitenziaria.

Al Legislatore il Garante nazionale intende rinnovare la propria opinione della infondatezza normativa della realizzazione delle sezioni delle cosiddette "aree riservate" all'interno del circuito del 41 bis, in cui una persona oggetto di particolare cautela viene posta con la sola possibile socialità con un altro detenuto, anch'egli impropriamente posto in una situazione più limitativa, con l'effetto che una eventuale sanzione di isolamento per l'uno si riverbera inevitabilmente nell'isolamento dell'altro senza una giustificazione fondata sul suo personale comportamento. Il Garante nazionale chiede sia superata la previsione di tali sezioni speciali all'interno di una già forte necessaria specialità.

Non è possibile non accennare brevemente alla privazione della libertà nel sistema minorile, senza sottolineare la riconosciuta positività del sistema in atto in Italia, con una presenza limitata a 480 minori negli Istituti penali per minorenni e un numero di ingressi, nel periodo di questa Relazione, pari a 1.057, con una media di circa novanta al mese nei Centri di prima accoglienza. Un sistema che centra la propria azione sull'accoglienza in strutture di controllo e non segregative per la grande maggioranza dei minori per i quali è emesso un provvedimento di natura penale. Un sistema che richiede risorse e attenzione, ma anche di non essere modificato nella sua impostazione concettuale, anche se resta in attesa di uno specifico Ordinamento che regoli la vita quotidiana negli Istituti e che sia modulato sulle specificità dei minori in essi accolti e non sia il risultato del mero adeguamento di un Ordinamento pensato per gli adulti.

L'area della Migrazione e libertà

Nel 2017 sono sbarcate nelle nostre coste, secondo il rilevamento ufficiale, 119.369 persone: tra esse 13.121 donne e 17.337 minori. Tra questi 15.779 erano non accompagnati. Sono numeri che fanno riflettere sulla necessità che il problema relativo all'irregolarità dei migranti che giungono senza documenti dopo questi avventurosi viaggi via mare, venga affrontato non con strumenti di eccezione, ma con quelli che attengono a un problema strutturale, probabilmente destinato a impegnare il nostro Paese per molti anni.

Erano di sessantatre nazionalità diverse, con la punta massima della Nigeria (18.158) e minima del Burundi (uno soltanto). Il numero dei minori non accompagnati non segue del tutto l'ordine decrescente delle nazionalità complessive, presentando un numero più alto di arrivi di bambini e adolescenti del Gambia (il quarto in assoluto nell'ordine degli arrivi), dell'Eritrea e della Somalia. L'accertamento dell'età ha visto una nuova indicazione normativa nel corrente anno, a seguito dell'approvazione della legge 7 aprile 2017 n. 47, tuttavia il Garante nazionale, nel corso delle visite effettuate e dell'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, ha rilevato un grave deficit di attuazione della legge, anche a distanza di mesi dalla sua introduzione nell'ordinamento, ravvisando la reiterazione delle prassi preesistenti con l'avvio di accertamenti socio-sanitari senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria. Sono state pertanto rivolte specifiche raccomandazioni alle Autorità responsabili affinché sia avviata ogni opportuna iniziativa in modo che tutti gli attori che a vario titolo entrano in contatto con una persona straniera nei cui confronti sussista un dubbio rispetto alla minore o maggiore età dichiarata, siano pienamente a conoscenza della procedura che deve essere attivata per lo svolgimento, se necessari, degli accertamenti socio-sanitari e delle garanzie giuridiche connesse a tutela dell'interessato.

Gli ingressi negli *hotspot* sono diminuiti, in corrispondenza del calo degli arrivi rispetto all'anno passato. Se nel 2016, così come riferito nella Relazione del 2017, erano stati 65.295, nel 2017 sono stati 40.534. Parallelamente si è registrata una crescita del numero delle persone transitate nei Centri di trattenimento (+ 36 %), del numero dei Centri stessi e delle persone rimpatriate in maniera forzata con scorta internazionale (+25 %). Il raggio di azione del Garante nazionale nell'area di privazione della libertà personale dei migranti si è pertanto ampliato sia sotto il profilo di un incremento del numero di persone titolari di diritti su cui vigilare, sia in termini di estensione della rete delle strutture da monitorare.

Relativamente agli *hotspot* rimane la forte perplessità del Garante, peraltro rafforzata dalla sentenza della Corte di Strasburgo nel caso *Khlaifia e altri contro Italia* del 15 dicembre 2016. La perplessità nasce dalla loro configurazione ‘anfibia’, che non muta nonostante vi sia la loro specifica previsione in un testo di legge, essendo luoghi dalla natura giuridica incerta, rispondenti a differenti funzioni che ne mutano continuamente il carattere e la disciplina. Se da un lato appaiono infatti come luoghi a vocazione umanitaria per le attività di primo soccorso e assistenza e di informazione e di prima accoglienza per chi ha manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale, dall’altro sono luoghi di svolgimento delle procedure di Polizia di pre-identificazione/foto-segnalamento e di avvio delle operazioni di rimpatrio forzato. Tali procedure implicano per gli ospiti rispettivamente il divieto di allontanarsi dal Centro fino alla loro conclusione e la coercizione nell’esecuzione dei provvedimenti di respingimento differito. Alla diversità di funzioni e caratteri corrispondono altrettanti attori istituzionali (Forze di Polizia, operatori dell’Ente privato incaricato dei servizi di assistenza alla persona, funzionari delle Organizzazioni internazionali, esponenti delle varie Agenzie dell’Unione europea chiamate a supportare l’Italia nella gestione dei migranti in arrivo nella frontiera esterna). Questi applicano registri di intervento diversi, con possibili gravi ripercussioni sui diritti fondamentali delle persone straniere. Il Garante nazionale ritiene urgente superare a livello italiano ed europeo tale ambiguità.

I Centri di trattenimento finalizzati all’espulsione, previsti normativamente in ogni regione sin dal febbraio e ribattezzati CPR a sottolineare la loro funzione volta al rimpatrio, hanno tuttora una capienza molto limitata. La realizzazione dei nuovi Centri si è finora limitata alla riapertura del Centro di Bari e all’apertura di un Centro vicino a Potenza, a cui ha corrisposto peraltro l’indisponibilità attuale del Centro di Caltanissetta. Nel 2017 vi sono stati accolti 4087 migranti irregolari, dei quali sono stati effettivamente rimpatriati 2396: la Relazione riporta le altre motivazioni per l’uscita dal Centro, che per quasi 500 è consistito nella non convalida da parte dell’autorità giudiziaria. Il maggior numero di persone effettivamente rimpatriate provenienti dai Centri ha riguardato la Tunisia: 1471 casi, su un totale di 2.237 verso quel Paese.

Il problema tuttora evidente è la scarsità degli accordi di rimpatrio, il più rilevante dei quali riguarda proprio la Tunisia verso cui vengono organizzati rimpatri, peraltro monitorati dal Garante, secondo quote settimanali. Sono stati complessivamente realizzati 78 voli charter, suddivisi tra Tunisia – che copre la loro quasi totalità – Nigeria, Egitto e una partecipazione a un volo organizzato da un altro Stato membro verso il Pakistan.

Il numero complessivo dei rimpatri è comunque aumentato e nel 2017 ha raggiunto il valore di 6514 – settecento in più rispetto all'anno passato. La Relazione fornisce in dettaglio il numero di persone rimpatriate per ogni Provincia italiana, classificandoli nelle diverse basi giuridiche dall'espulsione al respingimento, all'ottemperanza all'ordine del Questore. Resta evidente la necessità di favorire forme di partenze volontarie, così come indicato dalla Direttiva europea del 2008, poiché queste hanno riguardato solo cinquantatre persone in tutto l'anno, pari allo 0,8% del totale dei rimpatri.

A questi dati non può mancare un elemento che indichi se siano effettivi o meno gli accordi in ambito europeo che prevedono l'attribuzione per competenza in adempimento del Regolamento di Dublino. È un dato che richiede una riflessione che credo sia urgente avviare: l'Italia ha ricevuto, nel 2017, 33.654 richieste di competenza da parte di Paesi europei e di queste 5944 si sono concretizzate in ingressi in forza di tale procedura. Verso gli altri Paesi, nello stesso periodo l'Italia ha inviato 2051 richieste di competenza e ha trasferito verso di essi solo 105 persone migranti.

L'area di Sicurezza e libertà

Poche le osservazioni sull'area di monitoraggio delle camere di sicurezza delle diverse Polizie, delle procedure implementate, della tutela dei diritti procedurali fondamentali e dell'informazione su di essi. Poche, perché oltre a ribadire quanto già enunciato nello scorso anno circa la collaborazione sempre ricevuta, tre risultano essere i punti essenziali che questa Relazione vuole enucleare.

Il primo riguarda il permanere dell'esiguità del numero delle strutture per accogliere persone arrestate in flagranza di reato e la scadente qualità di molte di esse. Sono due elementi che determinano la persistente tendenza a trasferire queste persone anche per tempi limitatissimi, in carcere, sostanzialmente nell'attesa di essere portati davanti al magistrato. Nel corso del 2017 ben 7176 persone sono entrate in carcere per restarvi fino a un massimo di tre giorni (con una media di quasi venti ingressi di questo tipo al giorno): presumibilmente si tratta nella maggior parte di situazioni che potevano essere risolte altrimenti o, nel caso di flagranza di reato, con un'accoglienza dignitosa in camere di sicurezza a norma, senza incidere pesantemente sul già

affaticato sistema penitenziario.

Al censimento del Garante sono risultate nel 2017, solo 328 camere di sicurezza della Polizia di Stato, a fronte di altre 333 dichiarate inagibili; migliore la situazione dei Carabinieri con 1081 agibili e 379 inagibili, mentre per la Guardia di Finanza su un totale di 174, solo 97 camere di sicurezza risultano agibili. In tutti questi luoghi sono complessivamente transitate più di trentamila persone.

La seconda questione riguarda l'effettiva prevenzione di maltrattamenti o di infondate denunce di maltrattamenti: due aspetti che portano alla raccomandazione del Garante alla scrupolosa registrazione della presenza di persone nei locali delle Polizie, all'indicazione delle persone responsabili in ogni momento della loro custodia e alla puntuale registrazione di ogni fase del periodo trascorso nelle strutture. Aiutano in questa azione i diversi Codici etici adottati dalle varie Forze di Polizia, l'inserimento dello stesso Garante nei percorsi formativi del personale nonché le indicazioni internazionali circa la conduzione delle varie fasi successive a un arresto. In sintesi tutto ciò che configura quel concetto di *accountability* degli operatori di Polizia, che in questa Relazione è scelto come una delle parole chiave per sintetizzare la funzione del Garante nazionale.

Particolare attenzione è dedicata alla terza questione: l'approvazione della legge che introduce il reato di tortura nel nostro codice penale. Ritengo che questo sia un grande passo in avanti per tutelare la stragrande maggioranza degli operatori che agiscono in pieno rispetto delle regole, dell'etica della forte responsabilità affidata loro dal Paese. Per separare da essi quei comportamenti e quelle culture che, rivendicando una sorta di impunità, offuscano il valore degli altri. La definizione della nuova fattispecie non appare del tutto allineata a quella accolta in sede internazionale ed europea, presenta limiti che taluni hanno giudicato eccessivi, quasi tali da richiedere la non approvazione della legge. Il Garante nazionale, nell'esprimere la propria opinione al Parlamento, ha sottolineato invece che essa costituisce comunque un passo avanti nella prospettiva della adeguata punizione di comportamenti che ledono uno dei principi fondamentali della nostra civiltà giuridica. Compito dell'attenzione democratica è a che tale fattispecie sia effettivamente utilizzata dagli organi inquirenti nei casi che ne presentino gli elementi di fatto, ben sapendo comunque che la scommessa principale si gioca nell'adeguata crescita sul piano della formazione democratica, di cui la punizione dei comportamenti offensivi è parte senza però esaurirla.

Proprio a partire da quest'ultimo aspetto si apre la considerazione finale di questa Relazione al nuovo Parlamento. Nessuna azione di monitoraggio o di prevenzione può essere scissa dal fornire un contributo alla crescita culturale. Perché la democrazia la si costruisce nelle Istituzioni, nelle culture diffuse, ancor prima che nell'utilizzo di strumenti di controllo e di sanzione.

Per questo abbiamo voluto inserire nella Relazione di quest'anno cinque preziosi contributi di autori diversi, esterni al compito del Garante, ma portatori di riflessioni centrali per il nostro lavoro. Perché il nostro lavoro è innanzitutto contribuire a far evolvere ciò che comunemente chiamiamo 'senso comune' attorno ai difficili temi di cui ci occupiamo. In questo l'azione del Garante deve trovare una sintonia con i luoghi della decisione politica, perché quest'ultima non si costruisce nell'inseguimento di una presunta opinione pubblica. Si costruisce a volte anche in conflitto con essa per il ruolo 'maieutico' che è proprio della politica. La politica non insegue, ma indirizza e se tale ruolo viene meno, questo rischia di essere impropriamente affidato ad altri attori della relazione che lega chi ha responsabilità e chi pone necessariamente domande.

Abbiamo scelto le parole chiave di 'pena', 'confine', 'cura', 'accountability' e 'prevenzione' per sintetizzare quasi simbolicamente gli ambiti di azione del Garante nazionale e dei Garanti territoriali. E le abbiamo affidate alle rispettive riflessioni libere del Cardinale Gianfranco Ravasi, della professoressa Monique Chemillier-Gendreau, del professor Sandro Spinsanti, della giudice internazionale Flavia Lattanzi, del dottor Mark Thomson. A loro va il ringraziamento del Garante per il contributo centrale dato a questo lavoro e quello di quanti leggeranno questo lavoro.

Vi lascio con un pensiero finale alle vittime di molte delle storie che sono dietro queste pagine, con un pensiero a coloro che quotidianamente assolvono per noi tutti il difficile compito di indagare, sanzionare e gestire l'esecuzione delle sanzioni, al fine di dirimere i conflitti che affliggono il corpo di ogni società complessa e, in particolare della nostra; con un pensiero a voi, membri del nuovo Parlamento, che siete chiamati a rappresentare questi desideri di ricomposizione e di crescita culturale attraverso il difficile compito che vi attende.



*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.garantenpl.it