Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Presentazione della quinta
Relazione al Parlamento

LA DIREZIONE DELLO SGUARDO

Camera dei Deputati
21 giugno 2021

Presentazione della quinta Relazione al Parlamento

2021

Mauro Palma

La direzione dello sguardo

Camera dei Deputati

L'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale è a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare, nonché per eventuali omissioni o inesattezze nella citazione delle fonti.

Finito di stampare
il mese di novembre 2021 presso la tipografia EUROLIT s.r.l.
via Bitetto, 39 – 00133 Roma

Presentazione della quinta Relazione al Parlamento

LA DIREZIONE DELLO SGUARDO

Camera dei Deputati, 21 giugno 2021

Mauro Palma, *Presidente*

È certamente un grande privilegio per il Garante nazionale rivolgersi con cadenza annuale al Parlamento, non soltanto per dare informazione di quanto svolto nell'anno trascorso, degli eventi e delle modifiche normative che hanno coinvolto le aree della sua attenzione, ma anche per contribuire alla costruzione di uno sguardo prospettico in avanti, che individui dove e come agire per rafforzare l'effettività della tutela dei diritti delle persone private della libertà personale.

Un privilegio reso ancor più rilevante dalle parole che il Presidente della Repubblica ha rivolto al Collegio del Garante nazionale, ricevendolo alcuni giorni orsono e dalla presenza odierna delle Autorità che saluto e ringrazio, a cominciare dal Presidente della Camera dei Deputati che ospita quest'anno la presentazione della Relazione, delle Ministre, del Giudice in rappresentanza della Corte costituzionale, baluardo in modo particolare relativamente ai temi oggetto dell'evento odierno.

Saluto a distanza i responsabili dei Dipartimenti che quotidianamente affrontano la complessità di una funzione che deve coniugare l'esercizio del massimo potere attribuito dalla collettività - la restrizione di una persona - con l'altrettanto fondamentale esercizio di responsabilità e tutela delle persone affidate.

Lo scorso anno, nel rivolgermi al Parlamento ho voluto sottolineare la gravità e l'irruenza di una situazione imprevedibile che, oltre a colpire la collettività nelle sue abitudini quotidiane e determinare un senso di diffusa ansia, colpiva in modo determinante i luoghi di restrizione della libertà aggiungendo a quell'ansia che accomunava tutti noi l'angoscia di essere in un luogo chiuso dove anche le minime misure di prevenzione non potevano, per una serie di fattori, trovare compiuta applicazione. L'avevo metaforicamente riportata alla sfera che improvvisamente piombava in una sala di prove di orchestra in un noto film di Federico Fellini. E mi ero chiesto quale avrebbe potuto essere la ripresa una volta terminata la fase dell'improvvisa distruzione. Perché era già chiaro che non sarebbe stato possibile tentare di riprendere il precedente ordine – quasi che nulla fosse avvenuto – e mi interrogavo su quali modelli ricostruttivi, proprio per tali luoghi, si potessero affermare.

Prova d'orchestra
di Federico Fellini
1979

Ora siamo al punto di dover cominciare a dare una risposta alla domanda di allora.

Non è solo una risposta attesa dal mondo della detenzione - il primo che viene evocato nel parlare di privazione della libertà personale - o anche dal mondo di quelle residenze per persone particolarmente fragili che più di altri luoghi hanno vissuto la drammaticità della chiusura e dell'essere divenuti di fatto ambiti di una privazione della libertà non formalmente definita, ma concretamente vissuta. O, ancora, una risposta attesa in quegli altri luoghi, anch'essi nell'area di azione del Garante nazionale, che non sono neppure definiti nel loro aspetto spaziale, tanto è forte la loro connotazione impersonale, quali sono i Centri per migranti in vista di un rimpatrio forzato. Tutti luoghi che attendono: ma non è solo la risposta a queste attese che occorre saper costruire. Perché un modello ricostruttivo deve essere in grado anche

di dare strumenti all'intera collettività affinché riconosca l'appartenenza a sé di tali mondi, comprendendo che proprio questi mondi sono essenziali per la capacità di leggere sé stessa e sono gli indicatori del suo livello di democraticità. Quindi, di una ripresa non effimera che non ponga diritti diversi in conflitto tra loro e sappia parimente tutelarli per ogni persona.

Le direzioni del nostro sguardo

Adesso che si intravede una sperabile uscita dagli esiti di quella metaforica sfera che ha rotto i muri dove l'orchestra si preparava, dobbiamo sapere direzionare il nostro sguardo. Anche in questo caso faccio ricorso a due immagini. Tutti noi conosciamo il quadro del *Viandante sul mare di nebbia* di Caspar David Friedrich e, pur nell'assoluta bellezza dell'immagine vorrei che il nostro sguardo non avesse quell'indeterminatezza nell'individuazione di una direzione che tale immagine evoca: dobbiamo saper trovare una luce prospettica oltre la nebbia.

Il Viandante sul mare di nebbia, Caspar David Friedrich, 1818, olio su tela 95x75 cm, Hamburger Kunsthalle, Amburgo.

Lo stesso autore, del resto, di fronte alle *Bianche scogliere di Rügen*, indica elementi che alludono alla speranza e all'ipotesi del dove dirigersi: sono le fronde degli alberi, la linea rosea dell'orizzonte e la presenza non più di un solo dubbioso attore, ma di tre figure diverse nel colore e nel loro atteggiarsi a dare questa sensazione.

Le bianche scogliere di Rügen, Caspar David Friedrich, 1818, olio su tela 90,5x71 cm Collezione Oskar Reinhart Am Römerholz, Winterthur, Svizzera

Per il Garante nazionale le linee della direzione si sintetizzano in tre riconoscimenti fondamentali – e su questi il mondo della cultura, la società nel suo complesso e la sua rappresentanza parlamentare devono saper trovare la propria convergenza.

Il primo riconoscimento è riassumibile, appunto, proprio nella parola *appartenenza*. Il mondo dei luoghi della privazione della libertà non è luogo 'altro': ci appartiene e quei muri e quei cancelli indicano soltanto una separazione temporale dovuta a esigenze di tipo diverso, che possono aver determinato la restrizione della libertà. Mai devono costituire una separazione sociale e concettuale e diminuire il riconoscimento della specifica vulnerabilità che li abita. Perché oltre alla riserva di legalità e di giurisdizione che la Costituzione pone a baluardo di ogni misura restrittiva della libertà personale, vi è anche una riserva di appartenenza sociale che gli articoli 2 e 3 della Costituzione stessa pongono a baluardo di ogni previsione normativa specifica.

Il secondo riconoscimento riguarda l'*assolutezza del diritto alla tutela della dignità di ogni persona*, quantunque ristretta, e *della sua intangibilità fisica e psichica*.

Anche sotto questo profilo, non diminuisce tale assolutezza la causa che ha determinato la necessaria restrizione, sia essa per ciò che si è commesso, per la propria irregolare presenza nel territorio nazionale, o per la propria fragilità dovuta all'età o ad altre soggettive situazioni. E su questo più volte il Garante nazionale è intervenuto anche nell'ultimo anno, intervenendo nel dibattito culturale e inviando messaggi al mondo politico.

Il terzo riconoscimento è il diritto all'*effettività della finalizzazione dichiarata* e legislativamente affermata della misura a cui si è sottoposti. Nell'ambito dell'esecuzione penale, la finalità tendenzialmente rieducativa di ogni sanzione penale è spesso oggetto di affermazioni e dichiarazioni d'intenti. La sua coniugazione è però maggiormente caratterizzata dalla volontà di indirizzare le politiche penali piuttosto che dal riconoscerla come diritto della persona privata della libertà personale. Va detto che già quale mero elemento orientativo delle politiche in questo settore, si tratta troppo spesso di una indicazione 'convegnistica', affermativa in termini generali, piuttosto che di un criterio concretamente connotante i provvedimenti legislativi in materia penale, che frequentemente sembrano assumere tale finalità come mera variabile di sfondo. Altrimenti rimane incomprensibile la paura che emerge in molte dichiarazioni, anche recenti, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale in termini di rifiuto di una preclusione all'accesso alla liberazione condizionale per particolari

autori di reato calmierata dall'unico parametro della collaborazione attiva. La valutazione del giudice attraverso una pluralità di indicatori - quantunque cogenti e non vaghi - è la migliore espressione della considerazione della finalità rieducativa e questo il Parlamento dovrà tenere ben presente in quest'anno che la Corte ha fissato perché normativamente si agisca sulla dichiarata incompatibilità costituzionale dell'attuale previsione normativa per l'accesso alla liberazione condizionale. Un istituto - lo ricordo - che la Corte stessa, già nel rigettare la questione di incostituzionalità della pena perpetua con sentenza n. 264 del 1974 considerò elemento dirimente, nel suo procedimento allora da poco giurisdizionalizzato, per la compatibilità costituzionale della pena dell'ergastolo.

Tuttavia, anche assumendo come totalmente vivo il valore non collaterale di tale finalità nella legittimazione delle pene, così come esplicitamente espresso dalla sentenza n. 313 del 1990, credo che occorra riconoscere che tale finalizzazione determini un vero diritto soggettivo della persona reclusa a che la sua pena sia a essa concretamente ed effettivamente orientata. L'avere nella nostra Carta una indicazione esplicita di orientamento finalistico delle pene determina, infatti, in particolare per la pena privativa della libertà, il diritto a che il tempo dell'esecuzione non sia mera sottrazione di tempo vitale con carattere deterrente o retributivo, o ancor meno tempo 'vuoto', ma tempo da spendere in un concreto indirizzo verso tale finalità. In questo passaggio si evidenzia il fatto che non si tratti più di una indicazione di politiche penali, ma dell'affermazione di un diritto - forse l'unico diritto *uti captivus*.

Questa affermazione è estendibile anche alle altre forme di privazione della libertà verso cui il Garante nazionale deve volgere il proprio sguardo di monitoraggio e vigilanza. La persona privata della libertà in un Centro per i migranti in funzione della propria espulsione dal territorio nazionale, ha il diritto a che tale privazione sia giustificata da una percorribile ipotesi di rimpatrio: ciò rende illegittima la restrizione della libertà quando non ci siano accordi con il Paese di destinazione che rendano questa ipotesi concretamente realizzabile, così come, a mio parere, l'ha resa a rischio d'illegittimità nei periodi recenti di interruzione di voli verso Paesi terzi.

Del resto, la stessa Direttiva dell'Unione europea per i rimpatri del 2008 afferma che (articolo 15, co. 4): «Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata».

Analogamente la persona ospitata in un Servizio psichiatrico di diagnosi e cura – la quale è spesso di fatto privata della libertà – ha diritto a vedere inserita questa sua peculiare situazione nel contesto di un piano trattamentale che sia effettivamente orientato al massimo recupero dell'autodeterminazione che la propria situazione soggettiva gli consente, con tappe e strumenti che non prevedano di per sé un periodico ricorso routinario a questa ospedalizzazione. La stessa tensione al potenziamento di ogni pur limitata e residuale possibilità di scegliere e orientare il proprio tempo deve caratterizzare l'ospitalità di chi è accolto in residenze per anziani o per disabili, scongiurando in modo assoluto la possibilità di traduzione di questa sua specifica collocazione in una forma di internamento.

La volontà espressa della persona non può mai essere un indicatore non considerato o considerato marginalmente, anche quando si vuole ipoteticamente agire per il suo bene, come invece, purtroppo, il Garante nazionale ha verificato anche in occasioni recentemente riportate dalla cronaca.
Questi orientamenti di significato del tempo di limitazione, o addirittura di privazione, della libertà personale, volti ad assumere una finalità positiva come legittimante tale misura, oltre a dover determinare la direzione delle forme e delle modalità in cui essa si realizza, retroagiscono, quindi, configurando un diritto della persona che a essa è sottoposta. Perché ogni persona ha diritto alla significatività del proprio tempo, anche di quello recluso.

Verso la ripresa

Con tali direzioni dello sguardo, il Garante nazionale si rivolge verso l'auspicabile ripresa, cercando di leggere quella linea rosea che Friedrich pone sull'orizzonte. Ben sapendo che quanto appreso in questo periodo deve dare indicazioni perché non si torni al nebbioso panorama precedente.

Nascono qui alcune indicazioni riportate nella sezione della Relazione denominata, appunto, *Orizzonti*.

Le proposte specifiche si muovono a partire da alcune premesse. La prima riguarda il recupero di un concetto anche ingenuo di *proporzione*, tra ciò che si vuole contrastare

o, in altri casi, proporre, e le misure messe in campo per il suo perseguimento. Nessun recupero, sia chiaro, soprattutto in ambito penale, di un concetto di proporzionalità che evoca aspetti retributivi e che traspare oggi in molte affermazioni, purtroppo in qualche caso anche di chi ha responsabilità pubblica, che vede nell'idea della *meritevolezza del castigo* l'asse di esercizio della funzione penale e che insegue un residuo popolare di desiderio di vendetta che ragiona come se ogni pena detentiva possa essere illimitata nel tempo e non porsi quindi il problema del *domani* e del *fuori*, ipotizzando una perpetuità dell'*oggi* e del *dentro.* Così come nessuna declinazione della proporzionalità in termini di insicurezza suppostamente percepita dalla collettività e mai orientata e interpretata, che vorrebbe rendere non visibile ogni conflittualità che pure esiste in qualsiasi società complessa. Piuttosto una proporzionalità intesa nel suo significato di *adeguatezza*.

Un parametro, questo, la cui misura si fonda sulla necessaria pluralità delle direzioni dell'azione dello Stato: verso la collettività che deve sentirsi sicura, verso chi ha sbagliato perché non torni a sbagliare ma che non cessi di essere considerato come appartenente alla stessa collettività, verso chi presenta una difficoltà relazionale, ma che deve essere accettato non come oggetto di controllo, bensì come soggetto da orientare per una sua relazionalità possibile.

Alcuni esempi dell'anno trascorso ci indicano che molto occorre fare per diminuire la *sproporzione* tra quanto teoricamente perseguito e l'azione messa in campo. Non posso tacere la drammaticità e la responsabilità di tutti noi relativamente al suicidio recente di un giovane straniero irregolare che, oggetto di violenta aggressione per strada, avvenuta forse proprio a causa della sua specifica fragilità, ha trovato nella risposta nostra, istituzionale, solo l'accento sulla sua posizione irregolare e il destino di una privazione della libertà, in un confinamento in un Centro per il rimpatrio. Il rapporto tra la sua situazione individuale, anche sulla base di quanto subito, e la rilevanza della previsione normativa per la sua irregolarità è stato sproporzionatamente accentuato su quest'ultimo aspetto. Fino a non essere riusciti a evitare un tragico epilogo. Ma anche la sproporzione, in un altro ambito di vigilanza del Garante nazionale e in un caso ben noto, tra l'affermata volontà di tutelare una persona molto anziana da presunti tentativi di circonvenzione da parte di soggetti terzi e il suo confinamento in una residenzialità assistita con l'impedimento totale di visite e di contatti con la realtà esterna, di disporre minimamente delle proprie risorse, pur in presenza di una sua dichiarata contrarietà a tale collocazione.

Sono esempi, questi, indicativi di come lo sguardo del Garante nazionale debba volgersi – e sempre più dovrà farlo – non all'esame della legalità formale dei singoli provvedimenti adottati, ma alla legittimità sostanziale di ciò che essi determinano: un'attitudine olistica, globale, che diversifica il doveroso compito di controllo di legalità che compete all'autorità giudiziaria, dall'altrettanto doveroso compito di un'autorità non giurisdizionale che deve valutare complessivamente se quanto messo in atto non determini di fatto la violazione di un diritto fondamentale della persona. Lo deve fare cercando di cogliere da una singola situazione quegli elementi di criticità che possano riproporsi e, quindi, esercitando una funzione preventiva affinché le violazioni non si verifichino.

Il Garante nazionale – analogamente ad altri Organismi sovranazionali per la tutela preventiva dei diritti delle persone – esercita questa sua peculiare funzione attraverso le proprie *raccomandazioni* indirizzate alle Autorità responsabili. Esse costruiscono via via un sistema di standard e di indicazioni – che comunemente indichiamo come sistema di *soft law* – che affianca il sistema delle sentenze dell'Autorità giudiziaria a cui compete l'azione reattiva rispetto alle violazioni avvenute e accertate e il cui corpus giurisprudenziale costituisce l'espressione dell'altro impianto di tutela, il cosiddetto *hard law*.

Due sistemi dialoganti quale modello di rafforzamento della tutela, ripresi peraltro dall'esperienza del Consiglio d'Europa, proprio relativamente ai diritti delle persone private della libertà personale, nel dialogo tra la Corte dei i diritti umani e il Comitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti: un modello ripreso dal nostro Paese – proprio con la fisionomia data al Garante nazionale – e consolidato con l'adesione a un altro parallelo strumento convenzionale in ambito delle Nazioni Unite, rispetto al quale l'Italia ha indicato il Garante nazionale come proprio organismo indipendente in grado di esercitare vigilanza e al contempo collaborare sia con la Magistratura per i necessari accertamenti, sia con le Amministrazioni responsabili per la soluzione dei problemi eventualmente emersi dalla propria attività.

Le parole delle norme

Come negli anni precedenti, anche la Relazione al Parlamento di quest'anno, presenta oltre ai dati significativi per una fotografia delle diverse aree di privazione della libertà, una linea di riflessioni attorno a un tema. Quest'anno il tema è quello delle parole delle norme. Come sempre, il tema è preceduto da riflessioni 'esterne' al Garante: da chi si deve misurare con queste parole, perché chiamato a 'costruire' norme, ad applicarle, a svelare le specifiche peculiarità che esse hanno nel registro linguistico degli atti internazionali, fino a quelle utilizzate in quest'ultimo anno per regolare i comportamenti individuali al fine di contenere il rischio di contagio. E ringrazio coloro che hanno contribuito con la loro esperienza – oggi presenti – alla costruzione di questa riflessione.

A queste prime riflessioni, segue uno schematico 'glossario' di verbi, sostantivi, aggettivi, preposizioni utilizzati in testi normativi attuali riferiti all'area di azione del Garante nazionale, per ciascuno dei quali si vuole indicare una specifica riflessione o proporre un'analisi critica.

Non è casuale la scelta della riflessione sulle parole delle norme. Ed è importante sottolineare questo aspetto, rivolgendomi al Legislatore. Una norma, attraverso le parole con cui è espressa e le relative connessioni che le legano, fissa un concetto che deve stabilire una stretta relazione con la realtà che intende regolare: dalla concretezza del reale deve svilupparsi verso un'astrazione che sia però in grado di ritornare a una pluralità di realtà simili, in ciò evidenziando la sua connotazione estensiva e non meramente astratta.

Sono poi i legami logici e linguistici tra le parole a costituire un sistema, a partire da principi che, come in un sistema assiomatico, sono anch'essi delle costruzioni linguistiche non ambigue.

Proprio per questo il linguaggio delle norme è importante. Non perché non preveda il fondamentale ruolo dell'interpretazione. L'interpretazione giuridica costituisce sempre il carattere evolutivo di un sistema normativo, finendo a volte col modificare anche il significato originario di un testo legislativo. Ma l'interpretazione ha la forza di completamento fattuale del linguaggio di una norma non quello della sostituzione delle lacune linguistiche con cui

essa è formulata. Interpretare non è sanare l'inconsistenza linguistica, bensì consolidare la sua potenzialità generativa.

Per questo, molta difficoltà risiede oggi anche nel linguaggio, spesso polisemico e non tassativo, con cui alcune norme sono formulate; proprio laddove tale tassatività è essenziale perché riguarda le forme attraverso cui il valore fondamentale della libertà personale è regolato, dove le restrizioni possono essere previste, ma dove i diritti delle persone sottoposte alla misura privativa della libertà e, in quanto tali, connotati da una intrinseca vulnerabilità, devono essere tutelati. Perché lo svilimento della consistenza univoca delle parole delle norme apre al rischio di debolezza dell'intero sistema normativo di un settore o un ambito che si voleva regolare: espressioni recenti quale «locale idoneo» dove una persona può essere trattenuta o attenuazioni quale «ove possibile» nel riferirsi alla garanzia di condizioni materiali di detenzione rispettose della dignità personale vorremmo appartenessero al passato.

Dalle parole ai numeri

Con questa premessa vengono riportati nella Relazione molti dati delle diverse aree di privazione della libertà personale che indicano gli elementi di criticità e quelli di positività riscontrati nell'ultimo anno.

Mi limiterò a riportarne pochi, soltanto per indicare alcuni temi di dibattito, lasciando alla lettura della Relazione stessa una completa rappresentazione numerica e tendenziale del variegato mondo della privazione della libertà.

Tutte le diverse aree di privazione della libertà personale hanno vissuto una sofferenza specifica nell'ultimo anno. Tuttavia, proprio da tale specifica e dirompente difficoltà è possibile trarre un elemento positivo che deve essere ben considerato nel delineare l'orizzonte di ripresa. L'elemento positivo è costituito dal fatto che alcune latenti contraddizioni spesso poco evidenti sono divenute chiare, visibili: non si potrà dire di non esserne consapevoli e non si potrà parlare di ricostruzione senza considerarle adeguatamente.

Non potremo dire di non sapere quale sia la consistenza numerica delle persone senza fissa dimora – quelle per le quali il messaggio condiviso del 'restare in casa' era privo di significato – e la consistenza di tale numero nel contesto della detenzione. Così come non potremo ignorare la separatezza che frequentemente avvolge le strutture residenziali per anziani o disabili e che era normalmente attenuata dal lavoro 'supplente' delle famiglie o anche non portare a valore il contributo del mondo del volontariato all'interno di queste istituzioni chiuse nel momento in cui la non presenza di tali figure all'interno di quegli spazi e quei corridoi ha prodotto un vuoto che nei casi di sostegno alle disabilità rischia di determinare una regressione cognitiva importante: dovremo capire come portare a sistema questi apporti e come recuperare un concetto di 'sussidiarietà' che non sconfini nella delega e nella deresponsabilizzazione di chi istituzionalmente deve assicurare interventi densi di umanità e capacità. Soprattutto omogenei nelle diverse aree del territorio nazionale: i dati stessi che vengono riportati nella Relazione dimostrano la disuguaglianza nella distribuzione di assistenza e supporto.

Questa consapevolezza, insieme ad altri aspetti di comprensione che dall'esperienza vissuta dobbiamo saper trarre, deve essere assunta come valore per gli interventi che sul piano legislativo e amministrativo dovranno essere adottati: perché una ripresa vera non può essere distribuita in modo disuguale. Le istituzioni sono sempre chiamate a sanare il più possibile le differenze e gli elementi di lettura del presente, anche quelli dolorosamente acquisiti, devono aiutare a indirizzare la loro azione.

Nell'*area penale*, va innanzitutto registrata positivamente la riduzione numerica delle presenze negli Istituti per adulti. Il 2020 era iniziato con 60.971 presenze, mentre l'anno in corso è iniziato con 53.329. La decrescita ovviamente è dipesa dai minori ingressi dalla libertà nel periodo di chiusura sociale per il rischio di contagio e dal maggiore ricorso alla detenzione domiciliare: questa principalmente dovuta a una più direzionata attività della Magistratura di sorveglianza, piuttosto che all'efficacia dei timidi provvedimenti governativi adottati. Colpisce la pur limitata ripresa della crescita dei numeri negli ultimi mesi che determina l'attuale registrazione di 53.661 persone e che, commisurata alla capienza effettiva di posti disponibili, limitata a 47.445 (anche se formalmente attestata a 50.781 posti regolamentari) indica la necessità di interventi che riducano la pressione che tali numeri determinano. Due aspetti vanno considerati: innanzitutto la presenza di più di un terzo di persone detenute che hanno una previsione di rimanere in carcere per meno di tre anni.

Ben 1.212 sono quelle che sono state condannate a una pena inferiore a un anno.

Totale 37.030

1.212	per un residuo di pena da 0 a 1 anno
2.149	per un residuo di pena da 1 a 2 anni
3.757	per un residuo di pena da 2 a 3 anni
8.177	per un residuo di pena da 3 a 5 anni
10.959	per un residuo di pena da 5 a 10 anni
6.516	per un residuo di pena da 10 a 20 anni
2.458	per un residuo di pena oltre 20 anni
1.801	per la pena dell'ergastolo

Totale 37.030

6.917	per un residuo di pena da 0 a 1 anno
6.705	per un residuo di pena da 1 a 2 anni
5.608	per un residuo di pena da 2 a 3 anni
7.210	per un residuo di pena da 3 a 5 anni
5.944	per un residuo di pena da 5 a 10 anni
2.410	per un residuo di pena da 10 a 20 anni
438	per un residuo di pena oltre 20 anni
1.801	per la pena dell'ergastolo

Tali numeri danno una immagine plastica della fragilità sociale che connota gran parte della popolazione detenuta, perché indica coloro che non accedono a misure che il nostro ordinamento prevede, spesso anche perché privi di fissa dimora. Non solo, ma rendono soltanto enunciativa la finalità tendenziale alla rieducazione perché nessun progetto può essere attuato per periodi così brevi e spesso il tempo della detenzione diviene così soltanto tempo di vita sottratto, peraltro destinato a ripetersi sequenzialmente.

Questo sembra a me essere un problema ancor più grave dello stesso sovraffollamento perché rende difficile definire una direzione che accomuni chi in carcere opera verso la costruzione di un progetto condiviso. Va anche considerato che oggi le persone detenute

classificate come 'comuni' – quindi non inclusi in categorie di sicurezza o specialità – sono 37.019, cioè la grande maggioranza della popolazione detenuta perché costituiscono più dei due terzi del totale.

37.019 persone detenute (definitive o in custodia cautelare) sono classificate come 'comuni'.
Rappresentano il 69% del totale della opolazione detenuta di oggi (53.658).

Un tema che chiama alla responsabilità anche il territorio perché il carcere da solo non può rispondere ad altre carenze; ma è anche un tema che deve essere affrontato con urgenza perché l'assenza di progettualità apre spesso – troppo spesso – anche all'accumulo di tensioni interne che i numeri attuali degli eventi critici testimoniano e che ricadono sugli operatori penitenziari.

Certamente un aiuto deve venire dal rapporto con la cultura: sia nelle sue forme istituzionali di formazione e istruzione, riconoscendo alle scuole, agli enti formativi e alle università – proprio in quanto istituzioni dello Stato – una responsabilità condivisa nell'affrontare problemi e nel definire percorsi, superando l'attuale tendenza a considerarle come presenze sostanzialmente ospitate, ma del tutto esterne. La presenza positiva in carcere di 1034 persone detenute iscritte all'università, si confronta con il dato negativo e simmetrico di 854 persone analfabete e di complessive 6.052 che non hanno la licenza media inferiore. Accanto alla necessità di potenziare il supporto all'istruzione, anche con il ricorso ben più massiccio dell'attuale alle tecnologie dell'informazione, la cui assenza determina di fatto una estraneità alla costruzione culturale esterna, occorre riconoscere il valore nella costruzione del sé culturale che assumono alcune attività, volontariamente portate avanti in carcere e ormai sempre più determinanti nel dare fisionomia ai percorsi di gruppi di persone detenute. Mi riferisco in primo luogo all'attività teatrale, positivamente organizzata in modo stabile in molte situazioni anche attraverso un complessivo coordinamento, ma anche a sperimentazioni musicali, letterarie o altro che devono essere realmente riconosciute non come attività volte a riempire il tempo della detenzione, ma come parte di quella costruzione della finalità rieducativa. Ben più significative del ricorso ad attività lavorative volontarie non supportate dal riconoscimento dei diritti che il concetto stesso di 'lavoro' porta con sé.

Molto dibattito si è sviluppato recentemente e lo sarà nei prossimi mesi in relazione alle modalità di accesso alla liberazione condizionale, soprattutto per coloro che scontano la pena dell'ergastolo: è tema che la Relazione affronta e a cui ho già fatto cenno. Qui mi limito a ricordare che a fronte delle attuali 1.801 persone che scontano la pena dell'ergastolo – di cui 1.259 in situazione cosiddetta 'ostativa' – coloro che nell'ultimo triennio hanno avuto accesso alla liberazione condizionale sono stati complessivamente cinque, nessuno nei primi sei mesi di quest'anno. La dimensione numerica spesso aiuta a capire l'ampiezza dei temi di cui molto si dibatte.

Non posso non sottolineare la rilevanza del numero dei suicidi, accentuato anche nel periodo di difficoltà soggettiva che ha caratterizzato gli scorsi mesi: il tasso dei suicidi ha toccato nel 2020 l'1,11 per mille (62 in totale) delle presenze medie, mentre nel 2019 era stato lo 0,91 (55 in totale). A questi è doveroso aggiungere il numero di suicidi nel personale di Polizia penitenziaria: sei nell'ultimo anno.

Non è possibile considerare le criticità del mondo detentivo senza considerare le difficoltà che oggi affrontano coloro che sono in più diretto contatto con le persone ristrette. A tutti gli operatori penitenziari, va il riconoscimento del Garante nazionale, ma in particolare a coloro che direttamente hanno garantito la continuità della presenza istituzionale nel periodo delle chiusure esterne, della difficoltà vissuta dalle persone ristrette, private necessariamente del supporto della presenza delle persone care e del contributo vitale di coloro che gestiscono attività e progetti in carcere. Un riferimento è doveroso verso coloro che responsabili di interventi rieducativi – ormai definiti come funzionari giuridico-pedagogici – sono troppo spesso dimenticati nella rappresentazione di chi opera negli Istituti penitenziari e devono essere destinatari di maggiore attenzione anche sul piano normativo. Agli operatori di Polizia penitenziaria il Garante nazionale vuole dichiarare oggi la propria vicinanza e la profonda considerazione del loro lavoro: proprio tale considerazione lo ha portato e lo porta a richiedere fermezza verso quei pochi che con il non rispetto della propria divisa rischiano di gettare un'ombra su un Corpo che merita invece la stima della collettività.

Complessivamente, il sistema penitenziario ha retto all'impatto del contagio, rispetto al rischio potenziale di un ambiente chiuso, anche a causa del numero molto basso di persone che hanno manifestato sintomi. Ha, comunque, visto 15 decessi per Covid-19 di persone detenute e 13 tra gli operatori, tutti appartenenti alla Polizia penitenziaria.

Va comunque tenuto presente che in un giorno della seconda ondata della diffusione del contagio si è raggiunto il picco di 849 casi rispetto a una popolazione di 53.608: il rapporto di questo dato rispetto agli oltre 59 milioni di italiani corrisponderebbe ad avere avuto in una giornata 938.000 contagiati.

Mi fermo qui sul riportare alcuni dati che, come ho detto, sono ampiamente invece analizzati nella Relazione che oggi consegno al Parlamento. Non senza però rivolgere una breve nota alla positività del sistema penale minorile, che continua a rappresentare un punto di valore nel panorama europeo, soprattutto per la persistente capacità di variegare l'intervento della risposta alla commissione di un reato in una pluralità di forme che chiamano alla responsabilità i servizi territoriali e riducono al limitato numero di 319 i giovani ristretti negli Istituti penitenziari minorili, senza la criticità dell'affollamento, essendo attestata a 478 posti la capienza regolamentare.

L'*area della salute* è connessa a quella penale attraverso le Residenze per le misure di sicurezza psichiatriche, sorte, come noto, dopo la definitiva chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari: una riforma – è bene ricordarlo – di cui il nostro Paese deve essere fiero e che ha sanato un ritardo considerevole rispetto al dibattito di più di quarant'anni fa; un dibattito che aveva chiuso con la doppia funzione terapeutica e di controllo di fatto fino ad allora assegnata alla funzione della psichiatria. Questa premessa è d'obbligo, ora che qua e là si sentono echi di rimpianto di un passato segregativo e soprattutto ora che occorre avere la capacità di analizzare gli aspetti critici ancora presenti nella sua acerba attuazione. Sono aspetti che il Garante nazionale ha già altre volte sottolineato, soprattutto per evidenziare l'alta incidenza di misure di sicurezza provvisorie e la loro conseguente ricaduta sulla non attuazione di un numero alto delle misure stesse. Con la conseguenza, in diverse decine di casi, di una illegale permanenza in carcere di persone destinatarie di collocazione in una residenza.

Questa situazione, che peraltro è al vaglio imminente della Corte europea per i diritti umani, non può dare spazio a soluzioni meramente 'edilizie' di predisposizione di un forte incremento di posti, pur riconoscendone la necessità in un numero molto limitato di aree territoriali. Deve piuttosto ridare vigore alla condivisione di riflessioni, che coinvolgano la Magistratura di cognizione, sulla necessità, la fisionomia e la finalità di tale misura. Credo, infatti, che debbano far riflettere altri dati: le sole tredici revoche di collocazione in una Rems in tutto lo scorso anno, l'aumento del 17 percento della durata media della

permanenza, con picchi di 888 giorni in una regione e più di 700 in altre quattro, la richiesta di strutture di capacità maggiore di quel numero di venti utenti fissato dalla legge proprio per dare risposte il più possibile individualizzate, il permanere di una struttura multipla a Castiglione delle Stiviere, che finisce per essere un grande agglomerato del disagio, la predisposizione, infine, di un *progetto terapeutico riabilitativo individuale* soltanto per il 43 percento delle persone internate con misura definitiva in queste strutture.

Sono dati connotativi che ritengo molto problematici perché indicano il rischio del ritorno a una cultura segregativa – che riemerge a volte anche in talune strutture 'ambigue' di accoglienza di persone con disagio mentale in libertà vigilata.

Come è immaginabile, accanto ai temi tradizionalmente centrali nel monitoraggio delle strutture e nella riflessione teorica in tema della salute, quali per esempio i trattamenti sanitari obbligatori, particolare attenzione è stata rivolta nel corso dell'anno alle residenze per persone anziane e a quelle per persone disabili. I dati sono riportati dettagliatamente, non soltanto rispetto alle strutture formalmente definite come *residenze sanitarie assistenziali* (Rsa), ma a tutte le varie forme di residenzialità, che portano a un totale di più di 420mila posti letto.

Il Garante ha rinnovato l'Accordo di collaborazione con l'Istituto superiore di sanità finalizzato alla realizzazione di un percorso condiviso di monitoraggio della diffusione del contagio nelle strutture residenziali stipulato il 10 giugno 2020. Grazie a questa collaborazione, che l'anno scorso ha permesso di monitorare le Rsa sotto il profilo epidemiologico di diffusione della pandemia con una '*Survey*' della quale sono stati già ampiamente diffusi i risultati, il Garante nazionale partecipa alla "Sorveglianza strutture residenziali socio-sanitarie nell'emergenza Covid-19" che ha lo scopo di monitorare la frequenza e l'impatto delle infezioni da C-10vid9 nelle strutture residenziali e indicare le necessità rilevanti che, in caso di epidemia, richiedano un intervento di sanità pubblica urgente a livello locale, regionale o nazionale. Le Regioni attualmente aderenti al monitoraggio sono: Abruzzo, Campania, Marche, Molise, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta. I dati non sono ancora stati ancora diffusi.

Voglio qui condividere soltanto tre o quattro osservazioni per formulare una richiesta al Legislatore. La prima riguarda l'arretratezza dei dati disponibili – gli ultimi forniti dall'Istituto di statistica sono del 2018. La seconda riguarda la classificazione delle strutture per disabili che scompaiono quando le persone compiono il sessantacinquesimo anno di età, poiché da quel momento le residenze sono classificate «per anziani» e l'analisi specifica

dei bisogni e dell'adeguatezza delle risposte alle relative specificità spariscono. La terza riguarda la disomogeneità territoriale: il numero di posti letto disponibili in tutto il Sud è all'incirca la metà di quello relativo alla sola Lombardia.

Molte sono le possibili interpretazioni di questo dato e non spetta a me trarre conseguenze: stabilire cioè se possa essere il risultato di una maggiore tendenza all'accudimento familiare e se questo sia indicativo di tutela o di diffidenza, se incida il fatto dell'alto numero di strutture private con relativi costi e se, quindi, il dato possa essere indicativo della necessità di una più incisiva azione della presenza pubblica in alcune parti del Paese. Resta la disomogeneità su cui è doveroso interrogarsi.

È doverosa una complessiva riflessione sul sistema in sé delle *residenze sanitarie assistenziali* che sono nella maggior parte dei casi strutture private accreditate; nonché sui criteri di accreditamento che proprio perché calibrati sull'organizzazione a stanze e relativo numero di letti ,a cui si aggiunge qualche ambiente comune, hanno finito col configurarsi nel periodo dell'impossibilità di attività comuni per il rischio di contagio, in qualcosa di simile a piccoli reparti ospedalieri, dove il letto diveniva il 'luogo' della giornata, peraltro trascorsa in assenza di figure esterne.

Molte volte il Garante nazionale ha sollecitato la loro controllata apertura in sicurezza e troppo spesso le indicazioni in tal senso date dal Ministero della salute risultano tuttora disattese regionalmente perché affidate alla discrezionalità del gestore della struttura. Con danni importanti di regresso cognitivo nel caso di utenti con specifiche disabilità.

Da qui la duplice proposta: dell'avvio di una riflessione ampia sulla risposta istituzionale alle fragilità dovute all'età, alle disabilità, più in generale ai particolari bisogni specifici, che riconfiguri l'attuale modello; e, parallelamente l'istituzione di un registro nazionale effettivo che possa dare con continuità un quadro delle situazioni e indichi come e dove intervenire, supportando, controllando, rivedendo ove necessario, convenzioni anche talvolta di antica tradizione.

È indiscutibile il passo in avanti compiuto nell'*area migranti* relativamente alla possibilità di reclamo, anche se si tratta per ora solo di una previsione che deve divenire operativa. Anche su altri aspetti, il Garante nazionale ha registrato un atteggiamento di maggiore apertura nell'affrontare la difficoltà di un tema che deve certamente anche tenere presente la tenuta nei

territori delle ipotesi di accoglienza e delle corrispondenti messa in atto di progetti di inclusione.

Non solo, ma il Garante ha mantenuto anche un approccio relativamente aperto alla stessa problematica previsione di navi per la quarantena di persone appena irregolarmente giunte via mare: ne ha accolto l'aspetto di condizioni materiali certamente migliori di quelle offerte in sovraffollati *hotspot*, limitando la propria critica all'aspetto – anch'esso centrale – relativo all'effettiva informazione sui diritti e alla complessiva capacità di considerazione dei percorsi soggettivi di persone che giungono ai nostri lidi dopo esperienze spesso drammatiche vissute nei loro lunghi percorsi. Con questo spirito collaborativo ha continuato, come suo compito istituzionale, a monitorare i voli di rimpatrio forzato.
Non spetta al Garante nazionale intervenire sulle politiche che il Legislatore ha messo in campo rispetto a un fenomeno di vaste dimensioni e ampie ripercussioni nel dibattito politico. Spetta però al Garante nazionale far presente che il perpetuarsi di un approccio di tipo 'emergenziale' a questo fenomeno che ha ormai da venti anni almeno una dimensione strutturale può avere ricadute sul piano dei diritti delle persone, in modo particolare nei luoghi dove sono amministrativamente trattenute e private, quindi, della libertà personale.

È tempo di trovare la capacità di affrontare in modo meno contingente questo tema che attiene al riconoscimento vero delle persone titolari di diritti fondamentali, qualunque sia la loro nazionalità o la loro posizione soggettiva; persone che sono comunque nel nostro territorio o sono in quei 'luoghi', quali per esempio le navi di soccorso italiane o quelle di altri Paesi ma nelle acque italiane, che ricadono nella nostra responsabilità e giurisdizione.

Credo sia giunto il momento di ripensare il modello stesso del Centro per il rimpatrio, piuttosto che inseguire le singole carenze che giornalmente si ripropongono con senso di ingiustizia per chi vi è ristretto e senso di impotenza per chi è quotidianamente responsabile di tale restrizione.

La questione è resa più chiara se si considera che la 'produttività' della privazione della libertà in funzione dei rimpatri continua a essere la stessa indipendentemente dall'estensione della detenzione: anche in questa Relazione riportiamo i dati percentuali e questi si sono attestati nell'anno trascorso al 50,1 percento – in modo del tutto analogo agli anni precedenti perché è sempre oscillata tra un minimo del 43 percento nel 2018 e il massimo del 59 percento nel 2017. Rimane aperta la domanda di quale possa essere il significato del tempo sottratto per la parte rimanente, anche considerando che in molti casi si tratta di persone provenienti

da Paesi con i quali non si sono stabiliti rapporti bilaterali e l'esito del periodo trascorso in detenzione è un foglio di via che, rimanendo ineffettuale perché non ottemperato dalla persona, apre a successivi rientri in altri Centri e, quindi, ad altro tempo di detenzione.

- Persone trattenute nei Centri per il rimpatrio (nel 2020): 4.387
- Rimpatri di persone provenienti dai Centri: 2.232
- Rimpatri forzati totali: 3.351, di cui 1.185 respingimenti differiti
- Ingressi in hotspot: 24.884
- Respingimenti ai valichi di frontiera: 4.319

Eppure, in tali Centri sono passate nel 2020, pur in una situazione di quasi totale impossibilità materiale di rimpatri, ben 4.387 persone – tra esse 223 donne – con una permanenza media che ha oscillato dagli 8 giorni (a Milano) ai 74 giorni (a Macomer).
Sul piano numerico più generale, sottolineo soltanto che nel 2020 gli ingressi di migranti in *hotspot* sono stati 24.884, inclusi 3.537 minori non accompagnati; le persone respinte ai valichi di frontiera sono state 4.319 (e altre 1.185 respinte in modalità differita); mentre le persone rimpatriate sono state 3.351, di cui 1.997 in Tunisia.

La difficoltà di avere lo stesso schema regolativo della vita giornaliera nei vari Centri e l'esperienza che molte persone hanno avuto in Centri diversi sono, inoltre, un fattore che contribuisce alla continua distruzione degli ambienti dove, peraltro, si trascorre il tempo senza far nulla: in sintesi, spazi vuoti per un periodo di tempo vuoto, su cui non è previsto che vigili l'autorità giudiziaria che si limita all'iniziale conferma della possibilità di trattenere la persona in essi. La stessa autorità sanitaria non è competente al loro interno, sul piano medico e su quello delle condizioni igieniche complessive.

Le linee di orizzonte

Con questi dati, si può delineare un insieme di interventi, nelle diverse aree di impegno del Garante nazionale, che aiutino a costruire una nuova linea di orizzonte: un po' come quella

da me metaforicamente individuata nell'immagine del cielo non più nebbioso di Friedrich a Rügen.

Nella Relazione vengono indicate alcune tracce urgenti, a partire dalla volontà di iniziare a costruire un nuovo paradigma per la risposta alla commissione di un reato: effettivamente centrato sul concetto di percorso che chi ne è stato responsabile dovrà compiere, certamente con una sua parte più dura, sanzionatoria, ma sempre nell'ottica della riparazione possibile di quella lacerazione del tessuto sociale che ogni reato porta con sé. A partire altresì dalla riaffermazione che il concetto di vita, a cui spesso giustamente ci riferiamo come valore intangibile non può essere scisso dall'aggettivo 'dignitosa' e che tale intrinseca dignità ha un fondamento in quella dimensione relazionale e non individualistica che la nostra Costituzione assegna alla persona.

Il Legislatore odierno si trova di fronte a scelte difficili, ricostruttive. Noi abbiamo accennato ad alcuni auspici e relative richieste per temi che ci sembrano ineludibili, uno per ogni ambito dell'azione del Garante.

Innanzitutto, per l'ambito penale, il necessario confronto per la costruzione di una norma non timorosa che effettivamente risponda allo spirito e alla lettera della pronuncia della Corte costituzionale rispetto all'ostatività per il 'fine pena mai'.

Per l'ambito delle persone tuttora non italiane, il necessario riconoscimento del loro percorso di vita, di studi, di appartenenza al nostro Paese, che diminuisca la frammentarietà del loro sentirsi parte alla nostra comunità nazionale.

Per l'ambito della tutela della salute mentale di persone che hanno commesso reati, il pieno riconoscimento anche nel codice penale di pari possibilità per l'infermità fisica e per quella psichica, unite a un concetto di presa in carico di tali persone che non neghi quanto il dibattito in ambito psichiatrico ha positivamente prodotto nel nostro Paese.

Per la tutela dei minori la piena applicazione della legge che il Parlamento ha approvato nel 2017 e che tuttora stenta a essere applicata, anche in mancanza di alcuni decreti attuativi. Per coloro che sono ristretti in Centri in funzione del loro rimpatrio, l'adozione almeno di nuove regole omogenee che superino l'impersonalità di spazi vuoti ove spendere tempi altrettanto vuoti.

Per chi è in strutture di residenzialità variamente assistita, un ripensamento complessivo

del sistema che ponga al centro la massima possibilità di espressione vitale di ogni persona, valorizzando ogni residuo di autonomia.

Infine, per il Garante nazionale che finisce un quinquennio e si avvia a completare gli ultimi due anni del proprio mandato, esteso, questo, in virtù delle necessità specifiche che l'avvio di un nuovo organismo porta con sé, la possibilità di un consolidamento di autonomia che lo ponga in grado di continuare positivamente nel proprio compito istituzionale, attraverso coloro che saranno chiamati ad assumere questo compito dopo di noi.

Ho iniziato con il doveroso ringraziamento alle Istituzioni del nostro Paese: doveroso anche in considerazione del riconoscimento che questa Istituzione di garanzia, che ormai otto anni fa è stata formalmente definita, ha oggi sul piano internazionale, quale modello di autonomia, pungente, ma cooperativa; soprattutto indipendente. Così come il riconoscimento nella costruzione di relazioni con il mondo dell'istruzione e della formazione.
Con molte Università italiane e straniere, con Istituzioni culturali, inclusa l'Accademia dei Lincei che ha inserito la presentazione del Garante nazionale come 'conferenza istituzionale' nel quadro delle proprie attività.

Voglio ora rivolgere un ringraziamento conclusivo al Santo Padre che, poche settimane fa, ha ricevuto il Collegio del Garante nazionale in udienza privata, mostrando vivo interesse ai diversi settori del lavoro e alle modalità con cui il Garante nazionale lo conduce.

Spero che saremo in grado di rispondere, con l'aiuto di tutte le forze politiche, ma nell'essenziale nostra indipendenza, a un così ampio panorama di attese.

Garante nazionale
dei diritti delle persone
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