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

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

Relazione al Parlamento 2020

Credits

La stesura della Relazione è stata curata collettivamente dalle diverse Unità operative dell'Ufficio del Garante nazionale, con il coordinamento del Collegio.
In particolare, la redazione dei paragrafi e la predisposizione dei dati sono state realizzate da: Alessandro Albano, Elena Adamoli, Luca Aquila, Massimiliano Bagaglini, Daniela Bonfirraro, Silvia Casiraghi, Enza Coletta, Carmela D'Alessandro, Raffaele De Filippo, Daniela de Robert, Antonella Dionisi, Federico Ferretti, Gaspare Giglio, Maria Donatella Laricchia, Rossella Liaci, Gilda Losito, Davide Lucia, Gianni Massaro, Mauro Palma, Dario Pasquini, Emilia Rossi, Claudia Sisti, Corrado Spataro, Giovanni Suriano, Armando Vincenti.

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

Le illustrazioni dei capitoli di questo libro sono state realizzate da Carolina Calabresi, Martina Dorascenzi, Paolo Dell'Acqua, Francesco Esposito, Beatrice Grassi, Marta Porro, Vittorio Romano, Malù Russo, Assia Tozzi della Scuola di illustrazione Officina B5, coordinati da Lorenzo Terranera.

Il progetto grafico e la sua realizzazione sono dello Studio Marabotto

Stampa:
EUROLIT s.r.l. - ROMA

Indice

Introduzione 5

Nel corso di un anno 7
Nel corso di un anno 1. Le Corti e la pena 2. Si discute di Oviedo 3. Doppia sicurezza 4. Taser non solo sperimentale 5. La Polizia europea di frontiera 6. Una Universal periodic review per l'Italia 7. Davanti a Comitato Onu per le persone scomparse 8. Residenze ristrette 9. Carcere in rivolta 10. La nuova emergenza 11. Nuovi standard internazionali per la pandemia

Soggettività 75
Introduzione 12. Persona 13. Essere persona in carcere, per un'etica dei conflitti 14. Lo sguardo sulla persona ristretta 15. Una soggettività reclusa 16. Dare il nome

La persona 91
17. Minore 18. Vecchia 19. Straniera 20. Vulnerabile 21. Disabile 22. Migrante 23. Colpevole 24. Reclusa 25. Malata 26. Tutelata 27. Espulsa 28. Impaurita 29. Bloccata 30. Anonima 31. ... che osserva 32. ... che giudica 33. ... che ha in carico 34. ... che assicura 35. ... che tutela 36. ... che fa da ponte

L'anno dei Garanti 133
(L'indice delle mappe, delle tabelle e dei grafici è a pag.402)
Dai Garanti regionali

Mappe 191
(L'indice completo delle mappe, delle tabelle e dei grafici è a pag. 402)

Orizzonti 267
Introduzione 37. Nuove regole per i Cpr 38. Trattenuti in un supposto locale idoneo 39. La questione mentale in carcere 40. Primo bilancio sul reato di tortura 41. Verso il Progetto Fami 2 42. Il National Preventive Mechanism in norma primaria 43. Garante e Garanti 44. Il cammino dell'Authority 45. Raccomandazioni ed esiti: Migrazione e libertà – Penalità e libertà – Libertà e salute – Sicurezza e libertà

Saperi 302
46. Per una cultura diffusa dei diritti

Framework 307
47. Le Norme e i Protocolli 48. Il Bilancio del Progetto Fami

Sigle e acronimi Relazione al Parlamento 2020

Agcom	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
Cat	*Convention against Torture*
Ccme	*Churches' Commission for Migrants in Europe*
Ced	Comitato Onu sulle sparizioni forzate
Cedu	Convenzioni europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
Ceep	Codice etico europeo di Polizia
Cerc	*Center for governmentality and disability studies*
Cnb	Comitato nazionale di bioetica
Cnf	Consiglio nazionale forense
Coe	Consiglio d'Europa
Corte Edu	Corte europea dei diritti umani
Cpr	Centro di permanenza per i rimpatri
Crpd	Comitato/Convenzione per i diritti delle persone con disabilità
Csm	Consiglio superiore della magistratura
Css	Comunità socio-sanitarie
Dap	Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
Dgmc	Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità
Dpcm	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
Dpr	Decreto del Presidente della Repubblica
Easo	Ufficio europeo dell'asilo
Eio	*European Institutions Office*
Epr	*European prison rules*
Fami	Fondo asilo migrazione e integrazione
Fra	*Agency for fundamental rights*
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
Iom	Organizzazione internazionale per le migrazioni
Ipm	Istituto penale per i minorenni
Ispi	Istituto per gli studi di politica internazionale
Jro	Voli congiunti
Jrs	*Jesuit Refugee Service Europe*
Lgbti	Lesbiche, gay, bisessuali, transessuali, intersex
Msna	Minore straniero non accompagnato
Nhri	*National Human Rights Institution*
Npm	*National Preventive Mechanism*
Ohchr	*Office of the High Commissioner for Human Rights*
Ong	Organizzazione non governativa
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Opcat	*Optional protocol to the convention against torture*
Opg	Ospedale psichiatrico giudiziario
Osce	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Osce-Odihr	Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani
Picum	Piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti privi di documenti
Pos	*Place of safety*
Rceu	Ufficio europeo della Croce rossa
Rems	Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza
Rsa	Residenza sanitaria assistenziale
Rsd	Residenze sanitarie per disabili
Sai	Servizio di assistenza intensificata
Sc	*Standing corps*
Seac	Coordinamento enti e associazioni di volontariato
Simspe	Società italiana di medicina e sanità penitenziaria
Smop	Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg
Spdc	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura
Spt	Sottocomitato per la prevenzione della tortura
Ssn	Servizio sanitario nazionale
Tso	Trattamento sanitario obbligatorio
Ue	Unione europea
Unhcr	*United Nation high Commissioner for Refugees*
Upr	*Universal Periodic Review*
Uuoo	Unità operative
Who	World Health Organization

Non è possibile relazionare al Parlamento sulle attività che il Garante nazionale ha condotto nel corso del 2019, senza tenere presente il momento particolare in cui tale doveroso rivolgersi a chi ha responsabilità legislativa avviene. L'emergenza determinata dal contagio da Covid-19 ha mutato la nostra percezione della difficoltà e del dolore, così come la capacità di analizzare i luoghi dove il dolore già prima di tale emergenza si coagulava perché intrinseco alla privazione della libertà, qualunque ne possa essere la causa che l'ha determinata.

A volte da taluni è stato osservato che il punto di cesura che gli ultimi due mesi hanno determinato nel vivere del corpo sociale e che tuttora si mantiene, seppure in modo meno intenso, individua di fatto un prima e un poi. L'uno denso di abitudini e di criticità note, l'altro di cui sappiamo soltanto che sarà necessariamente diverso.

La Relazione deve quindi dare conto anche di quel periodo che separa i due momenti: un periodo che sarà forse letto in futuro come semplice fase di transizione, quantunque dolorosa e discriminante, ma che sarà certamente letto più per gli effetti che avrà prodotto che non per la specificità del suo essere contingente nel momento in cui è stato vissuto. Qui la metafora agostiniana del tempo presente inesistente perché diventa passato nell'essere già stato pronunciato e diventa futuro nel non esserlo stato, acquista un valore simbolico nella tradizione del nostro come di altri Paesi in cui di un evento o di una fase emergenziali resta soltanto la permanenza delle scorie. Così forse anche di questa emergenza si rischia che restino effetti stabili che rendano nel futuro normalità quello che oggi viviamo come eccezione. Serve uno scatto di analisi affinché ciò non avvenga: analisi dei singoli tratti che hanno costituito questo percorso di giorni dopo giorni che ha reso le situazioni di soli due mesi fa molto lontane nella nostra percezione mentale. È questa analisi che può aiutare a un 'dopo l'emergenza' che sia sì diverso rispetto alla fase precedente, ma in quanto capace di recuperare una dimensione di normalità mai statica bensì mobile, capace di plasmarsi attorno agli elementi di lettura che il nostro contesto sociale, materiale, individuale presenta con ampia mutevolezza e provvisorietà.

Questa ricostruzione positiva è tanto più urgente nelle diverse aree di analisi, monitoraggio e azione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Il 2019 era trascorso con il mai soddisfatto inseguimento delle presunte paure che abitano la società. C'eravamo interrogati lo scorso anno sul rapporto tra l'effettiva sicurezza e la percezione della sicurezza, giungendo a dire che era la seconda a essere eletta troppo spesso come indicatore per chi ha la responsabilità di scelte nella scena pubblica. Il cogliere questo aspetto dava ragione dei numeri sempre crescenti di persone negli Istituti penitenziari, dell'estensione della detenzione amministrativa di persone straniere irregolarmente presenti nel territorio da attuarsi in un insieme di luoghi sempre più ampio, fino a includere dei meri «locali idonei». Dava anche ragione della crescente paura sociale rispetto a persone con disagio psichico e comportamenti non omologabili da tenere separate in un numero crescente di

strutture, nonostante si fosse superato di ben poco il quarantennale dell'avvio di civiltà nel nostro Paese anche in materia di trattamenti psichiatrici. Tutti numeri in salita. Mentre stabilmente alto permaneva quello di quei luoghi dove l'ospitalità e la cura di persone anziane o disabili rompevano spesso il limite labile tra assistenza e istituzionalizzazione.

Su questo panorama che si è mantenuto quantitativamente pressoché invariato fino a gennaio di questo anno, nonostante la promessa di mutamento di culture di governo annunciata al termine dell'estate, è intervenuta, come la sfera che irrompe tra i suonatori nel finale del film Prova d'orchestra di Federico Fellini, la drammaticità del contagio.

Si sperimenta così la difficoltà tragica che impone scelte diverse: calano i numeri in tutte le strutture monitorate dal Garante nazionale, si adottano provvedimenti in linea con autorevoli voci che ricordano il principio, troppo spesso dimenticato, che la privazione della libertà dovrebbe essere misura estrema – l'ultima e non la prima a cui ricorrere – si scoprono sacche di oblio del nostro pensiero in quei luoghi dove minori erano stati gli occhi attenti forse perché destinati a persone non funzionali al nostro modello economico, si sottolinea l'ipotesi di una rinnovata coesione nel momento della comune difficoltà.

Anche di questo, la Relazione vuole dare conto. Ma occorre avere occhi vigili perché già mentre scriviamo questa introduzione si sentono i rumori di chi teme che dietro questa consapevolezza del limite possa esserci l'abbandono dell'attenzione a quei sentimenti sociali che proprio da tale limite e dai muri che lo caratterizzano si sentono rassicurati. Torna la cacofonia degli orchestrali felliniani dopo l'invasione della sfera. Torna il loro desiderio di riprendere a suonare, ma non come lo facevano precedentemente; parallelamente torna il rischio del direttore d'orchestra che ora, dopo l'evento, finisce con l'acquisire un linguaggio sempre più duro.

A noi, come istituzione di garanzia, spetta il compito di non fare perdere a quell'orchestra il desiderio di suonare in libertà dopo il tragico evento vissuto.

Nel corso di un anno

Illustrazione di **Carolina Calabresi**

Nel corso di un anno

2019

Marzo 2019

14 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**

15 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto.**

26 **Celebrazione del World Theatre Day** dell'Istituto internazionale del Teatro dell'Unesco (Iti-Unesco) all'interno della Casa Circondariale "Villa Fastiggi" di Pesaro.

27 **Incontro del Garante nazionale con i Garanti territoriali** sui decreti legislativi di modifica dell'ordinamento penitenziario (dlgs 2 ottobre 2018, n. 121, 123 e 124) – Roma.

28 **Incontro del Garante nazionale e dei Garanti regionali con i Presidenti dei Tribunali di sorveglianza – Roma.**

30 **Monitoraggio di un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria.**

Aprile

1 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**

2 **Dopo vent'anni, Abdelaziz Bouteflika lascia la Presidenza dell'Algeria.** Dopo le proteste di piazza, anche i vertici dell'esercito avevano tolto l'appoggio al Capo dello Stato.

Nel quartiere romano di Torre Maura, proteste promosse da militanti di estrema destra contro il trasferimento di circa 60 persone di etnia rom in un vicino Centro di accoglienza. Il Comune promette di trasferirle altrove entro una settimana.

Il Garante nazionale presenta a Roma, all'Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani, il volume *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti* – Roma.

4 **Il Garante nazionale partecipa al ventennale del Gruppo operativo mobile della Polizia penitenziaria – Roma.**

5 **Il Garante nazionale partecipa all'inaugurazione dell'anno accademico della Scuola superiore della Magistratura alla presenza del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella – Scandicci (Firenze).**

8 **La Camera dei deputati approva una mozione che chiede il riconoscimento del genocidio armeno.** Nei giorni precedenti la votazione, la Turchia aveva richiamato il proprio ambasciatore a Roma in segno di protesta.

8-9 **Audizione del Garante nazionale presso il Comitato sulle sparizioni forzate (Ced) delle Nazioni Unite come Meccanismo di prevenzione della tortura italiano – Ginevra.**

9 **La Cassazione annulla un'assoluzione per stupro basata sul giudizio estetico.** Bocciata l'argomentazione dei giudici del processo di appello, che nelle motivazioni parlavano di aspetto «tutt'altro che femminile» della donna vittima di violenza.

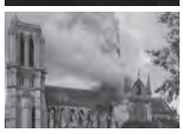
10 **Il Garante nazionale partecipa alla celebrazione del 167° anniversario della Polizia di Stato presso la Scuola superiore di Polizia – Roma.**

11 **Arrestato in Sudan il presidente Omar Hasan Ahmad al-Bashir.** Dopo mesi di proteste di piazza, i militari destituiscono il dittatore, al potere dal 1989.

Il Garante nazionale partecipa all'incontro organizzato dal Centro studi di politica internazionale (Cespi) sulla istituzione di una Commissione nazionale per i diritti umani, sollecitata all'Italia da alcuni decenni da parte delle Nazioni Unite – Roma.

Julian Assange arrestato a Londra. L'Ecuador aveva appena revocato l'asilo politico al fondatore di WikiLeaks, ospitato dal 2012 dall'Ambasciata del Paese presso il Regno Unito.

13 **Sbarcano a Malta 64 migranti dalla nave "Alan Kurdi".** Nei giorni precedenti, l'Italia aveva negato l'approdo all'imbarcazione della Ong tedesca "Sea Eye".



15 **A fuoco la cattedrale di Notre-Dame.** L'opinione pubblica mondiale in ansia per l'incendio che colpisce la Francia.

Incontro del Garante nazionale con la Direzione generale dell'Azienda sanitaria di Viterbo a seguito della visita nell'Istituto penitenziario della città – Viterbo.

Monitoraggio di un volo di rimpatrio forzato verso il Marocco, effettuato con un volo di linea commerciale.

Nel corso di un anno

2019

16 **Audizione del Garante nazionale presso la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato sul rapporto tra persone detenute e loro figli minori – Roma.**

18 **Pubblicato il rapporto Mueller sul Russiagate.** Nella versione resa nota dal Procuratore generale William Barr, non compaiono alcune parti del documento integrale, che sono state secretate.

19 **Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Puglia monitora un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria, su mandato del Garante nazionale.**

21 **Una scia di attentati in Sri Lanka provoca 259 morti.** Mentre le Autorità del Paese attribuiscono la responsabilità a gruppi locali, il sedicente Stato islamico rivendica l'attacco.

23 **Risoluzione delle Nazioni Unite contro lo stupro come arma di guerra.** Approvata dal Consiglio di sicurezza, con l'astensione di Cina e Russia.

24 **Visita alla sezione di Alta sicurezza 2 della Casa circondariale Femminile "Germana Stefanini" di Roma-Rebibbia.**

28 **Elezioni in Spagna, socialisti primo partito.** Entra per la prima volta in Parlamento l'estrema destra di Vox.

30 **Il Garante nazionale partecipa come docente nell'ambito del Corso di formazione per il personale della Polizia di Stato impegnato nelle scorte internazionali – Montelibretti (Roma).**

Maggio

2 **Il Garante nazionale partecipa come docente nell'ambito del Corso di formazione per il personale della Polizia di Stato impegnato nelle scorte internazionali – Montelibretti (Roma).**

2-5 **Visita alla Casa circondariale "Giuseppe Salvia" di Napoli-Poggioreale.**

3 **Il Tribunale di Bologna dispone l'iscrizione all'anagrafe comunale per richiedenti asilo.** Accolto il ricorso di due persone a cui era stata negata in forza del cosiddetto 'Decreto sicurezza'.

5 **Il Brunei estende la sospensione dell'esecuzione delle condanne a morte a tutti i reati**. Le esecuzioni, sospese dal 1957, erano riprese nei confronti di condannati per sodomia, adulterio e stupro.

6 **Il Garante nazionale partecipa al Corso di formazione degli Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri nell'ambito del Protocollo stipulato tra il Garante e l'Arma – Roma.**

8-9 **Il Garante nazionale partecipa al Corso di formazione dei Marescialli dell'Arma dei Carabinieri, nell'ambito del Protocollo stipulato tra il Garante e l'Arma – Velletri.**

9 **Incontro del Garante nazionale con il Gruppo di lavoro sul carcere della Procura di Napoli, nell'ambito delle attività previste dal Protocollo di intesa siglato tra le due Istituzioni – Napoli.**

10 **Intervento del Garante nazionale all'incontro "Trattamento sanitario obbligatorio, contenzione, salute mentale".** I garanti delle persone private della libertà incontrano operatori e associazioni nell'ambito della Conferenza nazionale per la salute mentale – Firenze.

12 **L'elemosiniere del Papa riaccende i contatori dell'elettricità in uno stabile occupato a Roma.**

14 **La Corte di giustizia della Ue riconosce che, in caso di revoca o negazione di status di rifugiato, restano i diritti connessi alla Convenzione di Ginevra.** I giudici di Lussemburgo confermano che le persone a rischio di persecuzione nel proprio Paese non possono essere rimpatriate o respinte dai Paesi dell'Unione.

Audizione del Garante nazionale presso la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti in ambito italiano e internazionale.

17 **Sbarcano le famiglie a bordo della nave "Sea Watch 3".** Diciotto persone vulnerabili fra i 65 naufraghi, tratti in salvo dalla Ong tedesca e bloccati da due giorni al limite delle acque territoriali italiane, sono autorizzate all'ingresso nel territorio nazionale; le altre 47 sbarcheranno a Lampedusa il 19 maggio.

18 **L'Onu esprime preoccupazione per la bozza di decreto 'Sicurezza-bis'.** Viene particolarmente criticata la parte in cui si prevedono sanzioni per chi effettua salvataggi in mare.

20 **Presentazione dell'Istituzione del Garante nazionale al Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Trieste.**

Nel corso di un anno

2019

21 **Visita alla sezione "Casa lavoro" degli internati in regime speciale ex articolo 41-bis o.p. della Casa circondariale di Tolmezzo.**

Arma dei Carabinieri, Difesa e Viminale si costituiscono parte civile nel processo Cucchi. Soddisfazione della famiglia di Stefano Cucchi; le richieste sono accolte nell'udienza del 17 giugno.

23 **Visita alla Casa circondariale di Campobasso, a seguito di una protesta sfociata in un inizio di incendio nell'Istituto.** Il Garante nazionale incontra le persone detenute e il personale di Polizia penitenziaria.

24 **Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al "Festival dei Matti" – Venezia.**

Theresa May annuncia le sue dimissioni. La Premier inglese il 7 giugno lascerà la guida del Partito conservatore e, di conseguenza, l'incarico di Primo ministro.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto.

25 **Visita alla Casa di reclusione femminile di Venezia-Giudecca.**

26 **Elezioni europee: in Italia la Lega è il primo partito, seguono Pd e M5s.** A livello europeo, il primo partito è quello dei Popolari.

27 **Visita alle camere di sicurezza della stazione dei Carabinieri di via Mentana – Roma.**

29 **Indagato per corruzione il magistrato Luca Palamara.** Il Pm è stato consigliere del Consiglio superiore della Magistratura e presidente dell'Associazione nazionale magistrati; nei giorni successivi, si dimettono due membri del Csm coinvolti nell'inchiesta.

Giugno

2 **Il Garante nazionale partecipa alla celebrazione della Festa della Repubblica – Roma.**

4 **Incontro fra Cassa ammende e Garanti territoriali promosso dal Garante nazionale – Roma.**

5 **Il Garante nazionale partecipa alla celebrazione del 205° anno di fondazione dell'Arma dei Carabinieri – Roma.**

9 **Proteste in piazza a Hong Kong contro la legge sull'estradizione.** Centinaia di migliaia di persone manifestano contro la norma che consente il trasferimento forzato di sospettati o ricercati verso la Cina.

10 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**

11 **Il Governo approva il decreto 'Sicurezza bis'.** Nei mesi successivi, il Garante delle persone private della libertà invierà al Parlamento il proprio parere sul provvedimento, critico su diversi punti.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto.

11 e 18 **Il Garante nazionale partecipa al Corso di formazione "I reclami del Garante" alla Scuola superiore dell'esecuzione penale "Piersanti Mattarella"– Roma.**

12 **Il Garante nazionale incontra il Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede.**

13 **Audizione del Garante nazionale presso la Commissione bicamerale antimafia sul regime detentivo speciale ex articolo 41-*bis* o.p..**

14 **Il Presidente del Garante nazionale partecipa alla seduta solenne del Consiglio comunale della città di Bologna – Bologna.**

14-15 **Intervento del Garante nazionale alla "Conferenza nazionale per la salute mentale. Diritti, libertà e servizi" – Roma.**

15 **Caso "Sea Watch 3": il Viminale vieta l'ingresso della nave nelle acque nazionali.** L'imbarcazione della Ong tedesca, con a bordo 53 naufraghi soccorsi due giorni prima in mare, rimane bloccata in acque internazionali.

17 **Mohamed Morsi muore durante il processo a suo carico.** L'ex presidente egiziano colpito da infarto.

Nel corso di un anno

2019

Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al convegno su "Detenuti a lavoro: il lavoro di pubblica utilità tra opportunità e criticità", promosso dalla Casa circondariale di Lecce, in collaborazione con l'Università del Salento – Lecce.

Visita al Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) di Bari.

Visita ai locali dei valichi di frontiera del porto di Bari.

18 **Visita al Cpr di Brindisi-Restinco.**

Visita al Cpr di Palazzo San Gervasio (PZ).

19 **Sono quasi 71 milioni i rifugiati nel mondo.** Lo rende noto l'Unhcr nel suo rapporto annuale.

21 **Archiviazione per i Ministri sul caso "Sea Watch 3" di gennaio.** Il Tribunale dei Ministri di Catania giudica priva di fondamento l'accusa di sequestro di persona contro il Premier Conte e i Ministri Di Maio, Salvini e Toninelli.

Dichiarazione del Garante nazionale: il Governo valuti l'assoluta necessità di rendere la qualità della vita nei Cpr compatibile con il recente allungamento dei tempi di trattenimento.

22 **Presentato il volume del Garante, *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti* – Bari.**

Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Puglia monitora un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria, su mandato del Garante nazionale.

23-26 **Visita tematica in Sardegna.** Il focus è sulla salute mentale e la privazione della libertà.

24 **Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte e la Garante dei diritti delle persone private della libertà del Comune di Torino monitorano** la fase di pre-ritorno di un volo congiunto di rimpatrio forzato verso il Pakistan, su mandato del Garante nazionale.

25 **Il Garante nazionale presenta un esposto alla Procura di Roma sul caso della nave "Sea Watch 3".**

26 **Il Garante nazionale partecipa alla sessione formativa della Scuola allievi agenti della Polizia di Stato – Trieste.**

Visita alla sezione ex articolo 41-bis o.p. della Casa circondariale di L'Aquila.

La "Sea Watch 3" forza il blocco ed entra a Lampedusa. La capitana Carola Rackete è tratta in arresto. Sarà successivamente rilasciata ed espulsa.

28 **Il Garante nazionale partecipa all'incontro seminariale "La riforma penitenziaria. I decreti legislativi 121, 123 e 124/2018" – Bologna.**

Su mandato del Garante nazionale, il Garante dei diritti della persona della Regione Marche monitora la fase di pre-ritorno di un volo di rimpatrio forzato verso il Marocco, effettuato su un volo commerciale.

30 **A New York celebrati i 50 anni dai moti di Stonewall.** Secondo gli organizzatori e il sindaco di New York, sfilano nel World Gay Pride più di 3 milioni di persone.

Luglio

1-4 **Seminario di formazione interna del Garante nazionale – Bologna.**

3 **L'italiano David Sassoli è eletto Presidente del Parlamento europeo.** Succede a un altro italiano, Antonio Tajani.

4 **Audizione del Garante nazionale presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla conversione in legge del Decreto 'Sicurezza bis'.**

Prima condanna per tortura in Italia. Riguarda le violenze inflitte da quattro minorenni su un coetaneo.

5 **Il Garante nazionale pubblica il suo parere sul Decreto 'Sicurezza bis'.**

6 **Visita alla sezione ex articolo 41-bis o.p. della Casa di reclusione di Spoleto.**

7 **Il centrodestra vince le elezioni in Grecia.** Il partito Nuova democrazia conquista la maggioranza assoluta.

Nel corso di un anno

2019

8 **Il Garante nazionale partecipa alla conferenza stampa "Giovani e Carcere" presso la Camera dei deputati – Roma.**

Il Garante nazionale partecipa alla festa del Corpo della Polizia penitenziaria – Roma.

9 **Il veliero "Alex" con a bordo dei migranti salvati in mare forza il blocco a Lampedusa, a Malta sbarcano i migranti della "Alan Kurdi".** Quarantasei naufraghi dell'imbarcazione della Ong "Mediterranea saving humans" sbarcano su suolo italiano, mentre altri 65 a bordo dell'Ong "Sea Eye" sono trasferiti sulla terraferma dalle autorità maltesi.

Trattamenti sanitari obbligatori: pubblicato il primo rapporto del Garante nazionale su un Spdc, nello specifico quello di Colleferro (RM).

Il Garante nazionale tiene una relazione alla manifestazione nazionale dell'Unione delle Camere penali di Napoli sulla emergenza carcere - Napoli.

9-10 **Visita alla Casa circondariale di Crotone.**

10 **Presentato a Torino il volume del Garante, *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti* – Torino.**

Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso l'Albania, effettuato con un volo di linea commerciale.

16 **Ursula von der Leyen a capo della Commissione europea.** La politica tedesca raggiunge di misura il *quorum* di voti necessario.

18 **Il Garante nazionale incontra il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, Giovanni Nistri.**

23 **Boris Johnson nuovo leader dei conservatori britannici.** Il politico paladino della Brexit assume l'incarico di Primo Ministro il giorno successivo.

24 **Il Garante nazionale partecipa alla cena organizzata con la presenza del Capo dello Stato,** del Ministro e dei Sottosegretari del Dicastero della giustizia e con una rappresentanza di detenuti nella Casa circondariale di Rebibbia-Roma.

Il Garante nazionale partecipa come relatore al Convengo nazionale del Coordinamento enti e associazioni di volontariato penitenziario (Seac) nella Casa circondariale "Regina Coeli" – Roma.

Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso l'Egitto, effettuato con un volo di linea commerciale.

26 **Uccisione a Roma del carabiniere Mario Cerciello Rega.** Uno dei due giovani accusati dell'omicidio appare bendato in una foto mentre è in stato di fermo.

Il Garante nazionale invia due segnalazioni all'Agcom sulla rappresentazione mediatica di fatti giudiziari

27-28 **Visita al Cpr di Gradisca d'Isonzo (GO), in fase di apertura.**

28 **il Garante nazionale scrive a Carabinieri e Procura di Roma sulla vicenda del giovane accusato dell'omicidio Cerciello, fotografato ammanettato e bendato.**

29 **Visita alla Casa circondariale "Regina Coeli" di Roma.** Il Garante nazionale esercita il potere di visita per verificare le condizioni dell'indagato per il delitto Cerciello Rega.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

30 **Nave "Gregoretti"**: il Garante nazionale chiede urgenti informazioni alla Guardia costiera sulle condizioni dei migranti trattenuti a bordo da cinque giorni.

Audizione del Garante nazionale presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. Nuovo parere su Decreto 'Sicurezza bis', dopo le modifiche in Parlamento.

Agosto

1 **Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso il Kosovo, effettuato con un volo di linea commerciale.**

3 **Terrorismo di estrema destra, 23 morti a El Paso.** Nuova strage compiuta da un giovanissimo negli Stati Uniti.

5 **Decreto 'Sicurezza bis', via libera definitivo del Senato.** Convertito in legge il provvedimento, dopo l'approvazione della Camera.

Nel corso di un anno

2019

8 **Dichiarazione del Garante nazionale sulle waiting room di aeroporti e porti**: «in nessuna area del territorio nazionale i diritti fondamentali delle persone possono essere sospesi».

Il Garante nazionale pubblica il Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di Polizia presso alcuni valichi di frontiera.

Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso il Kosovo, effettuato con un volo di linea commerciale.

9 **Il Ministro dell'interno, Matteo Salvini, apre la crisi di Governo.** La Lega presenta una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del consiglio.

Il Garante nazionale scrive al Comandante generale della Guardia costiera per avere chiarimenti sulla situazione della nave "Open Arms", dopo il divieto di ingresso in acque nazionali del Ministero dell'interno.

13 **Incendio nell'ospedale di Bergamo e morte di una giovane paziente contenuta nel proprio letto.** Nella relativa inchiesta, avviata dalla Procura della Repubblica, il Garante nazionale si presenta come persona offesa, ai sensi dell'articolo 90 cpp.

14 **Via libera del Tar del Lazio all'ingresso della "Open Arms".** Il divieto d'ingresso del Ministro dell'interno viene sospeso e l'imbarcazione con 121 naufraghi a bordo viene scortata nelle acque italiane; scenderanno a terra solo il 20 agosto per intervento della Procura di Agrigento, che aprirà un'indagine per rifiuto e omissione di atti d'ufficio.

16 **In una interlocuzione diretta con il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, il Garante nazionale esprime preoccupazione** per la situazione delle persone salvate in mare e da due settimane a bordo della nave "Open arms". Conseguentemente, invia una lettera su tale tema ai Ministri dell'interno, dei trasporti e della difesa.

20 **Il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, si dimette.** Dopo la rottura tra M5S e Lega, il Premier annuncia le dimissioni al Senato e si reca al Quirinale per formalizzarle.

Rinviata la conferenza Onu in Egitto sulla tortura. La decisione annunciata a seguito di proteste da parte di associazioni per i diritti umani.

21 **Pubblicato il Rapporto del Garante sulla visita alla Casa circondariale "Giuseppe Salvia" di Napoli-Poggioreale.**

22 **Caso "Ocean Viking".** Il Garante nazionale invita i suoi omologhi di Malta e Norvegia a un'azione coordinata a tutela dei diritti delle persone a bordo della nave.

27 **Almeno 40 persone annegate al largo delle coste libiche.** Un nuovo naufragio di un'imbarcazione carica di migranti.

28 **Boris Johnson chiude il Parlamento inglese.** La *prorogation* viene accolta con sdegno dal leader della Camera dei comuni e dall'opposizione. A settembre l'atto verrà dichiarato incostituzionale dalla Corte suprema.

29 **Verso il Governo "Conte bis".** Il Presidente del Consiglio dimissionario accetta l'incarico di formare un nuovo esecutivo.

30 **Appello per la situazione della nave "Mare Jonio".** Il Garante nazionale scrive al Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, al fine di sollecitare una soluzione per la vicenda della nave bloccata in mare.

Settembre

1 **Pubblicato "Il reato impossibile", secondo volume della Collana "Da dove" del Garante nazionale**. Il testo riguarda il delitto di plagio, abolito dalla Corte costituzionale, e ripercorre il processo che portò alla condanna di Aldo Braibanti.

2 **Sbarcano a Lampedusa gli ultimi 31 naufraghi bloccati sulla "Mare Jonio".** Altre 64 persone, di cui la maggior parte bambini, erano stati trasferiti sull'isola il 29 agosto; multata la Ong "Mediterranea saving humans", proprietaria dell'imbarcazione.

3 **Gli iscritti M5s ratificano l'alleanza di governo con il Pd.** Via libera del voto on-line sulla piattaforma "Rousseau".

Il Garante nazionale presenta l'Istituzione di garanzia nell'ambito del corso della Polizia di Stato rivolto agli operatori degli Uffici immigrazione delle Questure – Roma.

5 **Il nuovo Governo Conte giura al Quirinale.** Dopo aver sciolto la riserva il giorno precedente, il Premier sale al Colle con i Ministri e ottiene la fiducia il 9 settembre alla Camera e il 10 al Senato.

6 **Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso l'Albania, effettuato con un volo di linea commerciale.**

9 **Su mandato del Garante nazionale,** il Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale della Regione Sicilia monitora la fase di pre-ritorno presso l'Aeroporto di Palermo di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

Nel corso di un anno

2019

10 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto.**

12 **Il Garante nazionale incontra il Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede.**

Visita alla sezione ex articolo 41-bis o.p. della Casa circondariale di Cuneo.

14 **Ottantadue naufraghi a bordo della "Ocean Viking" sbarcano a Lampedusa.** Il Ministero dell'interno indica l'isola come porto sicuro.

16 **L'ex Premier Matteo Renzi lascia il Partito democratico.** Successivamente, si mette alla testa di una nuova formazione politica, Italia viva.

15-20 **Visita regionale nelle Marche.**

18 **Visita alla Casa di reclusione di Saluzzo.**

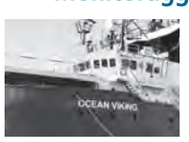
Visita al Centro per migranti "Centro Armonia" di Saluzzo.

19-20 **Visita alla Casa circondariale "San Vittore" di Milano.**

21 **Visita alla sezione ex articolo 41-bis o.p. della Casa di reclusione di Opera (MI).**

Comunicato stampa del Garante nazionale: sotto osservazione la situazione nel Cpr di Ponte Galeria (Roma), dopo alcuni disordini.

Monitoraggio di un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria.



22 **La "Ocean Viking" sbarca a Messina: i naufraghi tratti in salvo.** Anche in questo caso è stato il Ministero dell'interno a indicare il porto sicuro.

23 **Conferenza stampa del Garante nazionale** sull'inchiesta giudiziaria riguardante il presunto caso di tortura nel carcere di San Gimignano.

Pubblicato il Rapporto del Garante sulla visita alla Casa circondariale di Tolmezzo (UD).

24 **Riunione con i Garanti regionali promossa dal Garante nazionale – Roma.**

26 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**

27 **Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al 'seminario preventivo'** *Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti* - Ferrara.

27-29 **Visita alla Casa di reclusione femminile "La Giudecca" - Venezia.**

29 **Austria: vittoria per il centro-destra di Kurz.** Alle elezioni anticipate per il rinnovo della Camera bassa si afferma nettamente il Partito popolare del giovane Primo ministro.

Ottobre

2 **Dichiarazione congiunta del Garante nazionale e del Portavoce dei Garanti territoriali sul valore del sostegno al reinserimento sociale.**

4 **Decreto interministeriale per procedure di rimpatrio accelerate verso Paesi considerati sicuri.** I Ministri Di Maio e Bonafede firmano l'atto con l'obiettivo di ridurre da circa due anni a quattro mesi i tempi per l'esame e la valutazione delle richieste d'asilo da parte di cittadini di tredici Paesi, fra cui la Tunisia e l'Albania.

Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al XX Congresso nazionale della Società italiana di medicina penitenziaria (Simspe) "Agorà Penitenziaria. Il carcere è territorio" – Milano.

7 **La Cassazione nega i domiciliari a Giovanni Brusca.** Secondo la Corte, il ravvedimento del condannato non può considerarsi sufficiente.

Nel corso di un anno

2019

Sentenza della Grande camera della Corte europea dei diritti umani contro l'ergastolo "ostativo". Respingendo il ricorso dell'Italia, la Corte di Strasburgo stabilisce che la norma che non consente al condannato di accedere ad alcun beneficio è in contrasto con l'articolo 3 della Cedu.

8 **Il Garante nazionale organizza a Roma il meeting del "Gruppo di Nafplion"** per un monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati effettuati da Frontex.

La Camera approva definitivamente il taglio del numero dei parlamentari. La riforma costituzionale porta da 630 a 400 i deputati e da 315 a 200 i senatori, nei mesi successivi alcuni parlamentari raccolgono le firme necessarie per indire un referendum che chieda la cancellazione della riforma.

9-10 **Incontro di formazione organizzato dal Garante nazionale, nell'ambito del progetto Fami sul monitoraggio dei rimpatri forzati**. Sessioni alla scuola di Polizia di Roma e alla *Training Academy* dell'Alitalia, presso l'Aeroporto di Fiumicino – Roma e Fiumicino

11 **Premio Nobel per la pace ad Aby Ahmed.** Il comitato norvegese del Nobel assegna il riconoscimento al Primo ministro etiope per l'impegno profuso per raggiungere la pace con l'Eritrea.

Workshop del Garante nazionale sulla tutela delle vulnerabilità sanitarie nei rimpatri forzati – Roma.

12 **Uccisa l'attivista curdo-siriana Hevrin Khalaf.** La leader del Partito del futuro della Siria probabilmente assassinata da miliziani partecipanti all'offensiva turca nel nord-est del Paese.

13 **Polonia, vincono gli ultraconservatori.** Alle elezioni parlamentari si afferma nettamente il Partito Diritto e giustizia di Jaroslaw Kaczynski.

15 **Monitoraggio di un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria.**

17 **Accordo Ue-Regno Unito sulla Brexit.** Dopo anni di trattative, raggiunta un'intesa fra le due parti.

Audizione del Garante nazionale da parte della "Commissione mista" del Consiglio superiore della magistratura.

21 **Comunicato stampa del Garante nazionale sulle indagini per i maltrattamenti nel carcere di Torino.** Preoccupazione per l'emergere di situazioni di abusi.

Pubblicata la Lettera-rapporto sul caso di decesso presso il Spdc di Bergamo.

Su mandato del Garante nazionale, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte e la Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà di Torino monitorano un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

22 **Il Garante nazionale interviene avanti alla Corte costituzionale,** chiedendo l'ammissione a partecipare al giudizio sulla legittimità costituzionale relativa alla preclusione automatica dei permessi premio ai condannati "ostativi".

23 **Il Garante nazionale presenta l'Istituzione di garanzia** nell'ambito del corso della Polizia di Stato rivolto agli operatori degli Uffici immigrazione delle Questure – Roma.

La Corte costituzionale dichiara illegittima l'esclusione automatica dei permessi premio ai condannati per reati dell'articolo 4-bis o.p. che non collaborano con la giustizia.

24 **Il Parlamento Ue boccia la risoluzione sui flussi migratori nel Mediterraneo.** La proposta, presentata dal Commissario agli affari interni, esortava gli Stati membri a favorire proattivamente le misure di salvataggio in mare, avviare un meccanismo di redistribuzione e mantenere i porti aperti alle Ong.

26 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**

27 **Muore il Califfo Abu Bakr al-Baghdadi durante un blitz delle forze Usa.** Il leader del sedicente Stato Islamico raggiunto nel suo *compound* nella provincia siriana.

28 **"Spazio e libertà negata"**, seminario di studio del Garante nazionale presso l'Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani – Roma.

29 **La nave "Ocean Viking" autorizzata ad attraccare a Pozzallo.** Il Ministero dell'interno fa sbarcare i 104 naufraghi tratti in salvo.

Monitoraggio di un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso il Pakistan.

30 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**

Novembre

1 **Al via la procedura di *impeachment* contro Donald Trump.** La Camera dei rappresentanti ha iniziato l'iter contro il Presidente Usa, ma il Senato – dove Trump ha la maggioranza – sarà decisivo.

Nel corso di un anno

2019

1-3 **Prende avvio a Urbania il lavoro dell'International Network Theatre in Prison,** partner ufficiale dell'Istituto internazionale del Teatro dell'Unesco.

4 **Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso la Georgia** nelle fasi di pre-ritorno dal Cpr di Trapani e di pre-partenza presso l'Aeroporto di Palermo e della fase di volo da Palermo a Roma su un volo commerciale.

5 **Laurea honoris causa a Mauro Palma da parte dell'Università Roma Tre.** Al Presidente del Garante nazionale conferito il titolo di dottore in Giurisprudenza.

Il Garante nazionale presenta l'Istituzione di garanzia, nell'ambito del corso della Polizia di Stato rivolto agli operatori degli Uffici immigrazione delle Questure – Roma.

6 **Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso la Romania su un volo di linea commerciale.**

7 **Liliana Segre sotto scorta.** La senatrice a vita è stata oggetto di innumerevoli minacce da parte di estremisti di destra.

Procedura di selezione per l'attribuzione del posto di Dirigente di seconda fascia da assegnare all'ufficio del Garante.

8 **Il Garante nazionale partecipa in qualità di persona offesa, ai sensi dell'articolo 90 cpp, al procedimento su presunti episodi di maltrattamento nei confronti di detenuti nel carcere di San Gimignano.** Tale ruolo nel procedimento, riconosciuto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Siena, permetterà al Garante nazionale, in linea con la prassi seguita in casi analoghi, di seguire da vicino l'indagine.

10 **Attacco ai militari italiani in Iraq.** Ordigno rudimentale esplode sotto un blindato, tre feriti gravi.

11 **Il Garante nazionale partecipa come relatore, insieme al Presidente della Corte costituzionale, Giorgio Lattanzi, al Convegno dal titolo "Meriti e limiti della pena carceraria", promosso dall'Università di Firenze – Firenze.**

12 **Visita alla Casa circondariale di Cuneo.**

Su mandato del Garante nazionale, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte monitora un rimpatrio forzato verso l'Albania, effettuato con un volo di linea commerciale.

Il Garante nazionale presenta l'Istituzione di garanzia nell'ambito del corso della Polizia di Stato rivolto agli operatori degli Uffici immigrazione delle Questure – Roma.

14 **Caso Cucchi: due carabinieri condannati per omicidio preterintenzionale.** La pena inflitta è di 12 anni, altri due militari condannati per falso, fra cui il testimone dell'accusa.

La Cassazione sancisce l'irretroattività del cosiddetto Decreto sicurezza. La Corte stabilisce che il provvedimento non si applica a chi è arrivato in Italia prima della sua entrata in vigore.

15 **Il Garante nazionale partecipa alla conferenza internazionale** *"Rising to the challenge: a look at data protection and beyond"* – Roma.

16 **Il Garante nazionale partecipa all'assemblea annuale del Coordinamento nazionale dei Magistrati di sorveglianza – Roma.**

17 **Lectio magistralis del Garante nazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania – Catania.**

17-30 **Visita regionale in Sicilia occidentale.** La visita è effettuata da due delegazioni nelle province di Agrigento e di Palermo. La visita è stata rivolta a strutture penitenziari per adulti e minori, comunità terapeutiche e Servizi psichiatrici di diagnosi e cura.

19 **Su mandato del Garante nazionale,** il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte monitora insieme a personale del Garante nazionale le fasi di pre-ritorno dalla Casa circondariale di Genova Marassi e di pre-partenza presso l'Aeroporto di Milano Linate di un rimpatrio forzato verso il Perù, effettuato con un volo di linea commerciale.

20 **Procedura di selezione** di una unità di Area II con il profilo professionale di assistente amministrativo da assegnare all'Ufficio del Garante.

Il Garante nazionale presenta l'Istituzione di garanzia nell'ambito del corso della Polizia di Stato rivolto agli operatori degli Uffici immigrazione delle Questure - Roma.

21 **Il Garante nazionale incontra il Ministro della giustizia e altre figure istituzionali dell'Autorità nazionale palestinese** presso il *Centre for Security Sector and Governance* di Ginevra per consultazioni sull'istituzione del Meccanismo nazionale di prevenzione in ambito Opcat da parte dell'Autorità palestinese – Ginevra.

22 **Visita alla Casa di Reclusione di Opera (MI).**

23 **Il Garante nazionale partecipa come relatore al Corso di alta formazione "Profili teorici e prativi dell'esecuzione penale" sul regime detentivo ex articolo 41-bis o.p., presso l'Università di Milano-Bicocca – Milano**

Nel corso di un anno

2019

23-25 **Visita tematica all'hotspot di Lampedusa e ai Cpr di Caltanissetta e di Trapani.**

25-29 **Visita regionale in Sicilia occidentale.** Una terza delegazione prosegue la visita nell'area.

27 **Via libera alla nuova Commissione europea.** L'Europarlamento vota sì alla squadra di Ursula von der Leyen, scontro sul Fondo salva Stati.

Monitoraggio di un rimpatrio forzato verso l'Albania, effettuato con un volo di linea commerciale

28 **Il Garante nazionale incontra la Conferenza dei rettori universitari italiani** sulla presenza dei poli universitari in carcere – Roma.

30 **Monitoraggio di un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria.**

Dicembre

2 **Entra a regime la distribuzione preventiva dei migranti salvati in mare tra alcuni Paesi Ue.** Germania, Francia e Malta hanno indicato la quota di persone che sono disposte ad accogliere.

3 **Il Garante nazionale partecipa in qualità di docente** alla sessione formativa organizzata dall'Ispettorato dei Cappellani sul tema della detenzione in regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. – Roma.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

5 **Il Garante nazionale partecipa al convegno su "Istruzione e detenzione", presso il Senato – Roma**

Lezione del Garante nazionale su "Le operazioni di accoglienza dei migranti e il rimpatrio forzato: il ruolo dell'Autorità di garanzia" al Corso di laurea in Diritti dell'uomo e etica della cooperazione internazionale. Università di Bergamo – Bergamo.

Procedura di selezione per l'attribuzione di una unità di personale di area II da assegnare all'Ufficio del Garante – Roma.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

11 **Eletta la prima Presidente della Corte costituzionale donna.** Il Garante nazionale invia le proprie congratulazioni a Marta Cartabia.

12 **Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore** al convegno "Il ruolo dei poteri imitativi della libertà personale nelle politiche migratorie europee" organizzato dall'Università di Bari – Bari.

13 **Vittoria dei conservatori di Boris Johnson in Gran Bretagna.** Dopo i risultati delle elezioni per la Camera dei Comuni, la Brexit è più vicina.

Il Garante nazionale ricevuto dal Presidente del Senato, Maria Elisabetta Alberta Casellati.

14 **Manifestazione del movimento delle "Sardine" a Roma.** Migliaia di sostenitori del Movimento spontaneo invadono Piazza San Giovanni.

17 **Pedofilia, la svolta del Papa.** Abolito il segreto pontificio su abusi commessi da clerici.

20 **Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore** al convegno su "Ergastolo ostativo", organizzato dall'Associazione "Nessuno tocchi Caino" – Milano.

2020

Gennaio

3 **Ucciso in un raid Usa in Iraq il potente generale iraniano Qasem Soleimani.** L'Iran lancia razzi contro obiettivi Usa.

8 **Abbattuto un aereo ucraino nei cieli dell'Iran, 176 vittime.** L'Iran inizialmente smentisce, ma poi ammette: abbattuto dalla nostra aviazione.

13 **Il Garante nazionale incontra il Direttore generale dell'Unità "Rule of Law and Human Rights" del Consiglio d'Europa – Strasburgo.**

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

14 **Il Garante nazionale incontra il Npm della Tunisia in vista di un accordo sul monitoraggio post-ritorno dei rimpatri forzati – Roma.**

Nel corso di un anno

2020

17 **Il Garante nazionale organizza una conferenza stampa** sul tema "Le vulnerabilità in carcere. Riflessioni di inizio anno" – Roma.

20 **Il Coronavirus ha colpito 1700 persone in Cina.** Gli esperti cinesi dicono: può passare da uomo a uomo.

Visita alla Casa di reclusione di Padova.

Visita alla Casa circondariale di Gorizia.

Visita al Cpr di Gradisca d'Isonzo, a seguito della morte di uno degli ospiti.

Il Cpt pubblica il rapporto sulla visita in Italia. La missione, del marzo 2019, era incentrata sulla detenzione penale.

21 **Visita alla Casa circondariale "San Vittore" di Milano.**

Il Presidente del Garante nazionale, Mauro Palma, all'incontro della Senatrice Liliana Segre con le persone detenute della Casa circondariale di Milano "San Vittore" - Milano

Visita alla Casa di reclusione di Opera.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto.

22 **Luigi Di Maio lascia la guida del Movimento 5 Stelle.** L'annuncio durante un convegno a Roma.

23 **Il Garante nazionale incontra il Ministro dell'interno, Luciana Lamorgese.**

24 **Il Garante nazionale partecipa all'inaugurazione dell'anno accademico della Scuola dell'Arma dei Carabinieri – Roma.**

Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al convegno "Legalità e Giustizia" organizzato dall'Università Roma Tre – Roma.

27 **I risultati delle elezioni regionali.** il Pd tiene l'Emilia-Romagna, il centro-destra vince in Calabria.

27 **Visita alla Casa circondariale di Sollicciano (FI).**

Positivo riconoscimento da parte delle Nazioni unite dell'istituzione del Garante nazionale quale Npm. La valutazione espressa nell'ambito della "Revisione periodica universale". Soddisfazione del Garante nazionale.

30 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**

31 **Il Regno Unito lascia ufficialmente l'Ue.** A mezzanotte si compie la Brexit.

Il Garante nazionale partecipa alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario della Corte di cassazione – Roma.

Febbraio

3 **Quattro anni senza Giulio Regeni.** I genitori del ragazzo ucciso in Egitto accusano la timidezza della politica italiana per l'individuazione dei responsabili.

6 **Visita all'Istituto di pena militare di Santa Maria Capua Vetere (CE).**

7 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto.**

10 **Arrestato lo studente dell'Università di Bologna in Egitto.** Patrick George Zaki, di nazionalità egiziana, secondo alcune denunce sarebbe stato sottoposto a tortura.

12 **Caso Gregoretti: il Senato dice sì al processo a Matteo Salvini.** Il leader della Lega dà indicazioni al proprio Gruppo di votare per il via libera al procedimento

La Consulta annulla l'interpretazione retroattiva della "spazzacorrotti". La Corte dichiara incostituzionale l'applicazione della Legge a reati commessi prima della sua entrata in vigore.

Nel corso di un anno

2020

13 **Sentenza della Grande camera a Strasburgo sui respingimenti.** La Corte non ha rilevato violazioni della Convenzione europea nel caso di due respingimenti automatici dalla Spagna. Il Garante nazionale dirama un comunicato: disappunto, ma rispetto per la sentenza.

Il sindaco di Firenze, Dario Nardella, riceve il Garante nazionale: al centro dell'incontro, alcune ipotesi sull'impegno del Comune nei confronti della realtà penitenziaria del territorio.

18 **Convegno finale del progetto del Garante nazionale "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" allo Spazio Europa di Roma.** Partecipa anche il Presidente del Cpt, Mykola Gnatowskyy – Roma.

19 **Visita al Centro per la quarantena presso l'aeroporto militare "Mario de Bernardi" nella frazione Pratica di Mare di Pomezia (RM).**

20-21 **Visita alla Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino e alla Casa circondariale di Novara.**

21 **Primi casi di contagio da Covid-19 in Italia**.

25 **Muore Hosni Mubarak**. L'ex presidente dell'Egitto aveva 91 anni. È stato leader del Paese nordafricano per quasi 30 anni, fino all'11 febbraio 2011, quando fu costretto alle dimissioni a seguito di una rivolta popolare.

29 **Tensione e scontri al confine tra Grecia e Turchia**, dopo che Ankara ha permesso il passaggio di centinaia di profughi e richiedenti asilo in risposta all'*escalation* con la Siria. La Grecia blinda le frontiere.

Storico accordo tra Casa Bianca e Talebani sull'Afghanistan. Gli Stati Uniti si impegnano a smantellare progressivamente la presenza delle proprie forze militari e di quelle degli alleati, i talebani a impedire che l'Afghanistan «diventi una piattaforma per gruppi terroristici internazionali».

Marzo

2 **Emanato il decreto-legge n. 9.** Il provvedimento riguarda misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese.

3 **Nota del Garante nazionale e della Conferenza dei Garanti territoriali** sui provvedimenti assunti per la prevenzione del Covid-19 negli Istituti detentivi per adulti e minori.

Il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, riceve il Presidente del Garante nazionale, Mauro Palma. Al centro del colloquio i diversi aspetti del lavoro della Autorità di garanzia e del suo impegno nei tanti ambiti di competenza.

4 **Approvato il Dpcm sulle misure per contenere la diffusione del coronavirus.** Inizia il *lockdown.* Tra gli altri provvedimenti, prevista la chiusura delle scuole fino al 15 marzo.

5-8 **Visita alla Casa circondariale di Sassari-Bancali e al Cpr di Macomer.** Il Garante nazionale incontra il Prefetto di Nuoro e i Magistrati di sorveglianza del Tribunale di Sassari.

8 **Approvato un nuovo decreto-legge sull'emergenza coronavirus.** Divieto di spostamenti in Lombardia e 14 province del Nord Italia. Istituita per Dpcm la "zona rossa" in tutta la Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Venezia, Padova, Treviso, Novara, Asti e Alessandria, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli. Previste anche misure da adottare nelle carceri, tra le quali la sospensione temporanea dei colloqui con i familiari.

Cominciano a Salerno le rivolte in alcune carceri. A Modena cinque detenuti muoiono; altri quattro muoiono in altri Istituti dopo il trasferimento e un altro a Bologna. Nei giorni successivi la protesta si diffonderà a decine di altri penitenziari. Secondo le prime ipotesi, i decessi sono dovuti a overdose da farmaci e sostanze presi dalle infermerie. A Foggia 72 persone evadono. Una cinquantina sono riprese subito, altre nei giorni successivi. Tra gli evasi alcuni esponenti della criminalità organizzata.

9 **Il Garante invia la propria presentazione come persona offesa alle Procure della Repubblica cge indagano sui decessi seguiti alle rivolte**, ai sensi dell'articolo 90 cpp.

Il Collegio del Garante entra nella Casa circondariale di Regina Coeli di Roma durante la protesta. Momenti di forte tensione, solidarietà agli operatori e interlocuzione con i detenuti L'ordine è riportato in serata, senza l'intervento delle altre Forze di Polizia.

Zona rossa estesa a tutta Italia. Un nuovo Dpcm estende all'intero territorio nazionale le misure restrittive della circolazione delle persone.

10 **Prima riunione della task force per l'emergenza carceri**: al tavolo, oltre al Ministro della giustizia e ai sottosegretari, i capi dei due Dipartimenti dell'Amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile e il Garante nazionale.

Tre detenuti muoiono nel carcere di Rieti a seguito della sommossa.

Anche in questo caso il Garante nazionale si presenta come persona offesa nel procedimento.

Nel corso di un anno

2020

11 **Il Garante nazionale diffonde il primo Bollettino sull'emergenza Covid-19.**

Nuova visita del Garante nazionale al carcere romano di "Regina Coeli".

13 **Il Garante nazionale chiede al Ministero dell'interno di censire le persone migranti ospiti dei Cpr**. In particolare, coloro i cui termini di trattenimento sono in scadenza, data l'impossibilità di un loro rimpatrio in tempi ragionevoli.

14 **La Spagna decreta il *lockdown* in tutto il Paese.** Le misure restrittive sono comparabili a quelle attivate in Italia.

16 **Anche la Francia dispone il completo *lockdown*.** Anche Oltralpe si decreta una rigida restrizione della libertà di movimento dei cittadini.

17 **Emanato il decreto-legge cosiddetto "Cura Italia".** Il provvedimento, oltre a misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico connesse all'emergenza da Covid-19, contiene, agli articoli 123-124, norme che mirano a favorire una riduzione di presenze negli Istituti, attraverso una più agile applicazione della detenzione domiciliare negli ultimi 18 mesi di pena e una estensione delle licenze per i semiliberi.

20 **Il Cpt sul trattamento delle persone private della libertà di fronte al Covid-19.** L'organismo del Consiglio d'Europa pubblica i propri principi guida nell'ambito della pandemia da Covid-19.

Il Garante nazionale visita il carcere di Rieti.

21 **Messaggio video del Garante nazionale alla popolazione detenuta**. Il Garante assicura che vigilerà sull'effettivo accesso a modalità di comunicazione telefonica e video in sostituzione delle visite dei familiari

23 ***Lockdown* 'morbido' nel Regno Unito.** Vietati gli assembramenti, ma non di uscire di casa.

24 **Il Garante nazionale partecipa alla videoconferenza** dell'Associazione per la prevenzione della tortura (Apt) sull'impatto delle misure di contenimento del virus sull'attività di monitoraggio.

27 **Boris Johnson positivo al Covid-19**. Il Primo ministro inglese sarà trasferito in terapia intensiva e successivamente dimesso dopo essersi ripreso.

Il Garante nazionale visita il Cpr di Roma-Ponte Galeria.

Partecipazione alla videoconferenza dei Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm) latino-americani. L'Italia presenta l'esperienza del Garante nazionale.

28 **Superata la soglia di 10.000 morti per Covid-19 in Italia.**

29 **Il Papa dedica la preghiera dell'Angelus a chi è costretto a vivere la pandemia in comunità chiuse, come il carcere e le Case di riposo.** Il Pontefice chiede anche la cessazione dei conflitti e l'apertura di corridoi umanitari.

31 **Il Garante nazionale partecipa alla conferenza stampa di presentazione della ricerca dell'Istituto superiore di sanità sul Covid nelle Rsa, realizzata con la collaborazione del Garante stesso.**

Aprile

2 **Il Garante nazionale partecipa in videoconferenza a una assemblea con le persone detenute della Casa circondariale di Monza**

Superata la soglia di 10.000 morti per Covid-19 in Spagna.

6 **Più di 10.000 morti per Covid-19 anche negli Usa.**

7 **Il bilancio delle vittime del Covid-19 raggiunge i 10.000 morti anche in Francia.**

11 **Dichiarata lo stato di calamità in tutti gli Stati Usa.** È la prima volta nella storia del Paese, duramente colpito dal Covid-19

12 **Anche il Regno Unito raggiunge la soglia di 10.000 vittime per Covid-19.**

17 **Incontro del Garante nazionale con l'Ufficio di sorveglianza di Santa Maria Capua Vetere.** Apprezzamento per l'impegno nell'accertamento di presunti maltrattamenti a seguito di una manifestazione di protesta e di una successiva perquisizione straordinaria nel locale Istituto di pena.

Nel corso di un anno

2020

20 **Il Garante nazionale sbarca su Twitter.** Il profilo da seguire è @GaranteLiberta

22 **Riunione telematica con la rete dei Garanti territoriali.** Al centro della conversazione il tema della diffusione del virus nelle strutture privative della libertà.

23 **Partecipazione alla videoconferenza di Apt** sul tema *"Monitoring Places of Detention and "Do No Harm" Principle: From Theory to Practice"*.

28 **Perplessità del Garante nazionale sulle modalità della quarantena di persone migranti a bordo della nave "Rubattino":** «No a limbi giuridici, devono poter esercitare diritti fondamentali come richiesta asilo e tutela a vittime tratta».

Videoconferenza con i Garanti territoriali. Il punto su temi salute, persone migranti e rete internazionale.

29 **Videoconferenza con il Tavolo Rai per il sociale.**

30 **Approvazione del decreto-legge sulla Giustizia,** che prevede ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario per la prevenzione del Covid-19.

Maggio

1 **Si dimette il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Francesco Basentini.** Comunicato stampa di saluto e di ringraziamento del Garante nazionale.

2 **Nomina del nuovo Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Dino Petralia.** Il Garante nazionale invia con una dichiarazione pubblica i propri auguri di buon lavoro.

4 **Prende servizio il nuovo Vicecapo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Roberto Tartaglia.**

5 **Visita di saluto del Vicecapo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Roberto Tartaglia al Garante nazionale**.

12 **Riunione del Garante nazionale con le Associazioni di volontariato che operano in carcere.** Il confronto, organizzato insieme alla Conferenza nazionale per il volontariato nell'ambito della giustizia (Cnvg), si è sviluppato sulla Fase 2 in carcere e la necessità di riprendere con vigore le attività negli Istituti.

14 **Audizione del Garante nazionale presso la Commissione giustizia del Senato** sulla conversione in legge del decreto-legge 10 maggio 2020 n. 29 su misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da Covid-19, di persone detenute per delitti legati criminalità organizzata.

19 **Visita di saluto del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Dino Petralia, al Garante nazionale.**

1. Le Corti e la pena

Due alte Corti, quella di Strasburgo e la Corte costituzionale italiana, hanno avviato, tra l'estate e l'autunno del 2019, un dialogo a distanza sul tema dell'esecuzione della pena, manifestando di parlare la stessa lingua, sia pure con accenti diversi: sistematico, quello europeo, chirurgico, nell'incisione sulla norma oggetto del suo giudizio, quello italiano. La parola comune che ne è emersa è l'affermazione dei valori del percorso di reinserimento maturato nel corso della detenzione e della responsabilità individuale della persona condannata in questo percorso, come principi guida dell'esecuzione penale.

Due alte Corti, quella di Strasburgo e la Corte costituzionale italiana, hanno avviato, tra l'estate e l'autunno del 2019, un dialogo a distanza sul tema dell'esecuzione della pena, manifestando di parlare la stessa lingua, sia pure con accenti diversi: sistematico, quello europeo, chirurgico, nell'incisione sulla norma oggetto del suo giudizio, quello italiano. La parola comune che ne è emersa è l'affermazione dei valori del percorso di reinserimento maturato nel corso della detenzione e della responsabilità individuale della persona condannata in questo percorso, come principi guida dell'esecuzione penale.

Il dialogo è partito dalla sentenza della Corte europea dei diritti umani sul caso *Viola v. Italia n.2 (77633/16),* del 13 giugno 2019 con la quale i giudici di Strasburgo si sono pronunciati sul regime italiano dell'ergastolo ostativo, delineato nel combinato disposto dell'articolo 22 del Codice penale con gli articoli *4-bis* e 58-*ter* dell'Ordinamento penitenziario, ritenendo che tale disciplina violi l'inderogabile divieto espresso dall'articolo 3 della *Convenzione europea per i diritti umani*, nella parte in cui «limita eccessivamente la prospettiva di rilascio dell'interessato e la possibilità di riesame della pena» restringendo alla sola ipotesi di collaborazione con la giustizia la possibilità di comprimibilità della pena perpetua. Conclude, infatti, la Corte col «rimarcare che la dignità umana, situata al centro del sistema creato dalla *Convenzione*, impedisce di privare una persona della sua libertà senza operare al tempo stesso per il suo reinserimento e senza fornirgli una possibilità di riguadagnare un giorno questa libertà»[1]

Quindi, in sintesi, la legittimità dell'automatismo della collaborazione cade a fronte del divieto di trattamenti inumani o degradanti stabilito dall'articolo 3 della *Convenzione europea dei diritti umani*.

La Corte, inoltre, ha riconosciuto la centralità che il principio di risocializzazione ha acquisito nelle politiche penali europee, nelle relative norme internazionali e nella sua stessa giurisprudenza, sottolineando che tale obiettivo riguarda anche i detenuti condannati all'ergastolo.

Il filo conduttore dell'indirizzo giurisprudenziale della Corte di Strasburgo è rappresentato dalla previsione di un sistema di *review* degli scopi originari della pena perpetua e, di conseguenza, una valutazione che deve necessariamente basarsi sul comportamento tenuto in carcere dall'ergastolano, ai fini di considerarne pericolosità e rieducazione: la personalità del condannato non resta congelata al momento del reato commesso, ma può evolvere durante la fase di esecuzione della pena, di cui assumono ruolo di valori fondanti la modificabilità del destino della persona e la dignità dell'essere umano.

1. Sentenza citata, paragrafo 136.

Ci si deve interrogare ora su quali misure intenda intraprendere lo Stato italiano per eliminare le conseguenze pregiudizievoli della violazione riscontrata.

Pur non trattandosi di una sentenza pilota, i giudici di Strasburgo evidenziano infatti l'esistenza di un problema strutturale[2] dell'ordinamento giuridico italiano, considerando anche i ricorsi, pendenti a Strasburgo e che con ogni probabilità sono destinati ad aumentare.

I giudici europei suggeriscono che l'ordinamento italiano adotti, di preferenza per iniziativa legislativa, una «riforma del regime della reclusione dell'ergastolo che garantisca la possibilità di riesame della pena; cosa che permetterebbe alle Autorità di determinare se, nel corso dell'esecuzione della pena, vi è stata un'evoluzione del detenuto e se è progredito nel percorso di cambiamento al punto che nessun motivo legittimo di ordine penologico giustifichi più la detenzione. Inoltre, la riforma deve garantire la possibilità per il condannato di beneficiare del diritto di sapere cosa deve fare perché la sua liberazione sia possibile e quali siano le condizioni applicabili. La Corte, pur ammettendo che lo Stato possa pretendere la dimostrazione della "dissociazione" dall'ambiente mafioso, considera che questa rottura possa esprimersi con strumenti diversi dalla collaborazione con la giustizia e dall'automatismo legislativo attualmente in vigore»[3].

È opportuno, a questo punto, volgere lo sguardo, al panorama italiano dove la Corte costituzionale, seppure in un contesto diverso, ha condiviso alcune riflessioni formulate dalla Corte europea, in quella sorta di dialogo indirizzato verso la costruzione di un sistema integrato di diritti di cui si è detto all'inizio.

Un primo passo importante l'aveva segnato nel 2018 con la sentenza con cui ha dichiarato incostituzionale l'impossibilità di accedere, per un periodo eccessivamente lungo, a qualsiasi beneficio penitenziario per alcune categorie di detenuti, sulla base del reato commesso[4]. Ha così ribadito la centralità del percorso compiuto al fine del reinserimento sociale valida per tutti i detenuti andando a colpire il quarto comma dell'articolo 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario.

Un primo passo importante l'aveva segnato nel 2018 con la sentenza con cui ha dichiarato incostituzionale l'impossibilità di accedere, per un periodo eccessivamente lungo, a qualsiasi beneficio penitenziario per alcune categorie di detenuti, sulla base del reato commesso

Più recentemente, nell'ottobre dell'anno appena passato, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 4-*bis*, comma 1 dell'Ordinamento penitenziario[5] nella parte in cui non prevede la concessione di permessi premio in assenza di collaborazione con la giustizia allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo di rispristino di tali collegamenti.

2. A ottobre 2019 il numero degli ergastolani ostativi presenti negli Istituti penitenziari italiani era di 1.258 su 1.794 pari a circa il 70% del totale della popolazione detenuta condannata all'ergastolo.
3. Sentenza citata, paragrafo 143.
4. Sentenza n. 149 del 21 giugno 2018, redattore Francesco Viganò.
5. Sentenza n. 253 del 23 ottobre 2019, redattore Nicolò Zanon.

Tale decisione ha origine dalla riunione delle questioni sollevate dalla Prima sezione della Corte di cassazione e dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, in merito alla costituzionalità delle previsioni preclusive dei permessi premio di cui all'articolo 4-*bis* o.p. rispetto ai principi di ragionevolezza e della funzione rieducativa della pena sanciti rispettivamente dagli articoli 3 e 27 della Costituzione.

Per quanto la legittimità dell'impianto dell'ergastolo ostativo non fosse oggetto del giudizio e della discussione a esso connessa, come precisato esplicitamente nella sentenza della Corte, tuttavia con tale pronuncia si è avviata una riflessione sulla finalità della pena, che non può essere semplicemente ristretta al mero contenuto della sanzione. Così come si è avviata la conseguente *bagarre* di chi vede in ogni tentativo di riconduzione al binario costituzionale una riduzione dell'incisività della lotta ai fenomeni di criminalità.

Troppo spesso, del resto, i permessi premio e le misure alternative vengono considerate semplicemente un'attenuazione dell'afflizione, concessi in maniera discrezionale, dimenticando che devono essere tappe di un percorso che ritorna al contesto sociale.

L'ulteriore sentenza che si inserisce in questo dialogo è quella con la quale la Corte costituzionale ha accolto la questione sollevata dal Tribunale dei minorenni di Reggio Calabria relativa all'applicazione nei confronti dei condannati minorenni e giovani adulti dell'articolo 4-*bis* commi 1 e 1 *bis* dell'Ordinamento penitenziario, secondo cui i condannati per uno dei reati in esso indicati, che non collaborano con la giustizia non possono accedere ai benefici penitenziari[6]. Anche in questo caso, è forte il richiamo alla finalità rieducativa della pena e alla finalità di risocializzazione che devono presiedere all'esecuzione penale minorile.

Terreno comune di tutte queste pronunce, italiane ed europee la riaffermazione del valore della progressione del percorso di reinserimento per tutti i detenuti, quale strumento di ricostruzione di un'identità della persona non cristallizzata al momento della commissione del reato e non identificata con questo. La finalità ricompositiva dell'esercizio di giustizia non può, in sintesi, prescindere dall'offrire a ogni attore della scena della lacerazione che il reato determina, una prospettiva di speranza verso cui orientare il proprio sguardo: diretto al futuro e non voltato al passato, come l'incauto Orfeo verso la caverna di Euridice.

Terreno comune di tutte queste pronunce, italiane ed europee la riaffermazione del valore della progressione del percorso di reinserimento per tutti i detenuti, quale come strumento di ricostruzione di un'identità della persona non cristallizzata al momento della commissione del reato e non identificata con questo.

6. Sentenza n. 263 del 5 novembre 2019, redattore Giuliano Amato.

2. Si ridiscute di Oviedo

Inaspettatamente quest'anno trascorso ha riportato in discussione la questione del rapporto tra etica, progresso scientifico, diritti, autodeterminazione di ogni persona, in particolare di chi ha una disabilità di tipo cognitivo o mentale.

La *Convenzione per i diritti umani e la biomedicina* nota come *Convenzione di Oviedo*[7], ha segnato una tappa fondamentale nel tutelare i diritti delle persone rispetto alle potenziali minacce degli avanzamenti biotecnologici e nell'orientare la ricerca nell'ambito della biomedicina e le relative politiche. È stata il primo strumento giuridico internazionale volto a proteggere la dignità, i diritti e le libertà della persona nei confronti di ogni rischio di abuso della biologia e della medicina, anteponendo sempre il consenso informato e il diritto alla *privacy*.

La Convenzione per i diritti umani e la biomedicina nota come Convenzione di Oviedo, ha segnato una tappa fondamentale nel tutelare i diritti delle persone rispetto alle potenziali minacce degli avanzamenti biotecnologici e nell'orientare la ricerca nell'ambito della biomedicina e le relative politiche.

Tuttavia, attorno alla elaborazione di un Protocollo aggiuntivo in materia di psichiatria, si è sviluppato negli ultimi anni un animato dibattito scientifico e giuridico, in particolare su due punti fondamentali: il trattamento sanitario obbligatorio e il ricovero non volontario della persona con disabilità mentale. Il Protocollo dovrebbe aiutare gli Stati che lo ratificano a introdurre una regolamentazione di tipo normativo che, nell'ambito dei trattamenti non volontari, produca una concreta protezione dei diritti umani e della dignità della persona. Dovrebbe altresì contenere una chiara affermazione dei principi della *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*[8](Crpd) e testimoniare lo sviluppo e la diffusione di una cultura psichiatrica che si vorrebbe lontana dal ricorso a misure coercitive, eco dell'internamento istituzionalizzante, della persona con disabilità psico-sociale.

In primo luogo, a far discutere è lo stesso impianto di questo nuovo testo, che mal si concilia con altri documenti internazionali sottoscritti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e in particolare proprio con la citata *Convenzione Onu.* Un documento, quest'ultimo – lo ricordiamo – la cui la rilevanza internazionale è testimoniata dall'alto numero di Paesi che l'hanno ratificata (181 e tutti quelli del Consiglio d'Europa, tranne il Liechtenstein). L'assenza nel Preambolo del Protocollo di un chiaro ed esplicito riferimento all'articolo 12 di tale *Convenzione*[9] rischia di indebolire il diritto della persona

7. *Convenzione per la protezione dei diritti dell'Uomo e della dignità dell'essere umano nei confronti dell'applicazioni della biologia e della medicina: Convenzione per i diritti umani e la biomedicina*, promossa dal Consiglio d'Europa e firmata a Oviedo il 4 aprile 1997.

8. *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità,* adottata dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite durante 61ma sessione il 13 dicembre 2006. La Convenzione prevede un apposito Comitato (Crpd) incaricato di monitorare gli adempimenti degli Stati a quanto previsto dalla Convenzione stessa.

9. *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*, articolo 12: «Eguale riconoscimento di fronte alla legge 1. Gli Stati Parti riaffermano che le persone con disabilità hanno il diritto di essere riconosciute ovunque quali persone di fronte alla legge».

con disabilità a godere della capacità giuridica al pari di tutti gli altri cittadini in ogni aspetto della vita, diritto da esercitare anche grazie all'adozione di misure di sostegno all'esercizio della piena autonomia in tale ambito. Rischio evidenziato anche dal *Comitato di bioetica* spagnolo, che ha sottolineato la sempre presente tendenza a ridurre o annullare il riconoscimento della capacità di agire di una persona con disabilità psico-sociale e la corrispondente potenzialità sostitutiva di altra persona che prende posizione in sua vece.

Al Garante nazionale desta perplessità un ulteriore aspetto: il riferimento, sempre nel Preambolo, all'ammissibilità di restrizioni della libertà «nell'interesse della pubblica sicurezza, della prevenzione del crimine e della protezione dei diritti e delle libertà altrui»[10] anche in questo caso concordando con quanto espresso, *inter alia*, dal Comitato spagnolo. Nella *Convenzione di Oviedo* tali restrizioni non sono previste se non relativamente a esigenze di tutela della persona stessa. Infatti, l'articolo 7 stabilisce che «la persona che soffre di un disturbo mentale grave non può essere sottoposta, senza il proprio consenso, a un intervento avente per oggetto il trattamento di questo disturbo se non quando l'assenza di un tale trattamento rischia di essere gravemente pregiudizievole alla sua salute e sotto riserva delle condizioni di protezione previste dalla legge comprendenti le procedure di sorveglianza e di controllo e le vie di ricorso».

Un altro punto critico riguarda la previsione nella bozza del Protocollo dell'*involuntary placement.* Non solo desta stupore la sua previsione quale parte delle *involuntary measures*, ma lascia perplessi anche la genericità e l'indefinitezza del concetto stesso, così come la mancanza dell'indicazione esplicita di quale debba essere il luogo del ricovero (si parla solo di *appropriate environment*) e dei termini di durata massima. In tale modo, si lascia un ampio margine di interpretazione del ricovero non volontario, esponendo la persona con disabilità mentale al rischio di internamento o di ricovero in luoghi inappropriati per la sua stessa finalità, che è sempre la cura della persona. A questo proposito è da rilevare la mancata esplicitazione dello scopo del ricovero obbligatorio in alcune parti del Protocollo. Sebbene sia un dato di fatto che ancora oggi, in alcuni Paesi d'Europa, esistano luoghi di internamento per persone con disabilità mentale, è da evidenziare il rischio che una previsione di luoghi di ricovero obbligatorio inserita nel Protocollo in modo così generico, senza previsione di eccezionalità e in assenza di una finalità terapeutica e di cura esplicitate, possa di fatto consolidare l'esistenza di tali luoghi e non avviarne il processo di chiusura, come è avvenuto, invece, quarant'anni fa in Italia.

Infine, proprio per riportare come questo tema abbia caratterizzato la discussione in molti ambienti attenti alla questione psichiatrica e delle disabilità psico-sociali, occorre sottolineare che il concetto culturale che è stato – ed è tuttora – al centro dei diversi punti di vista è quello sulla legittimità di 'trattare' una persona contro la sua volontà.

10. Consiglio d'Europa, Comitato di Bioetica, *Documento di lavoro sulla protezione dei diritti dell'Uomo e della dignità delle persone con disturbi mentali relativamente al ricovero e al trattamento non volontari: Preambolo*: [...]«Riconoscendo che le limitazioni dei diritti stabiliti dalla Convenzione sui diritti umani e la biomedicina sono ammissibili solo se prescritte dalla legge e necessarie in una società democratica nell'interesse della pubblica sicurezza, della prevenzione del crimine e della protezione dei diritti e delle libertà degli altri». (*Traduzione non ufficiale).*

Il Protocollo prevede che qualsiasi trattamento non volontario debba avere uno scopo terapeutico e che nel suo corso chi vi è sottoposto debba poter contare sulla presenza di una persona di fiducia o su una figura di tutela a supporto di ogni decisione o di ogni affermazione di consenso riguardante lo svolgersi del trattamento sanitario obbligatorio. In sintesi, 'non volontario' non può debordare in rifiuto di ogni margine di autonomia. Resta il diritto a essere costantemente informata sul trattamento obbligatorio nonché su eventuali decisioni riguardanti misure di separazione dagli altri o di contenimento adottate dal personale medico. Anche qui il testo appare eccessivamente indeterminato. Tale indeterminatezza incide anche nel contesto italiano, dove la decisione del trattamento, proprio perché sottoposta al vaglio del magistrato – troppo spesso frettoloso –, acquista una dimensione giudiziaria e non solo amministrativa.

Tutta questa discussione, destinata a protrarsi anche nel corrente anno, Covid-19 permettendo, non mette in discussione le buone intenzioni dei promotori del Protocollo aggiuntivo. Vuole soltanto mettere in guardia affinché le ambiguità lessicali e le forme polisemiche non finiscano con avere l'effetto di una legittimazione di pratiche coercitive, a totale danno della possibilità di tramutare in standard condivisi le pure esistenti buone pratiche non coercitive[11].

Il Protocollo prevede che qualsiasi trattamento non volontario debba avere uno scopo terapeutico e che nel suo corso chi vi è sottoposto debba poter contare sulla presenza di una persona di fiducia o su una figura di tutela a supporto di ogni decisione o di ogni affermazione di consenso riguardante lo svolgersi del trattamento sanitario obbligatorio. In sintesi, 'non volontario' non può debordare in rifiuto di ogni margine di autonomia. Resta il diritto a essere costantemente informata sul trattamento obbligatorio nonché su eventuali decisioni riguardanti misure di separazione dagli altri o di contenimento adottate dal personale medico.

11. Come scrive il Comitato di bioetica spagnolo: «Siamo preoccupati che una volta approvate tali misure, gli standard non verranno più innalzati e, al contrario, metodi che remano contro la Crpd verranno legittimati, come del resto più volte ha affermato il Comitato Crpd.» (*Traduzione non ufficiale*)

3. Doppia sicurezza

L'emanazione del decreto-legge del giugno 2019 cristallizza come norma generale e astratta quanto nei dodici mesi si era empiricamente prodotto: il ministro dell'interno, di concerto con quelli della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti, può impedire a imbarcazioni civili l'ingresso, il transito e la sosta nelle acque territoriali per motivi di ordine o sicurezza pubblica o quando la nave sia impegnata in attività di scarico o carico di persone in violazione delle leggi sull'immigrazione. Per chi violi tale divieto, lanciata la cima d'ormeggio, scattano la multa, il sequestro e successivamente la confisca della nave.

Il 2019 è segnato anche da un nuovo decreto in materia di «ordine e sicurezza pubblica»[12]. Ovviamente, il tutto subito declinato in termini di impossibilità di approdo dei migranti che arrivano irregolarmente via mare e del come provvedere in attesa del loro rimpatrio.

Era passato un anno dal 10 giugno, quando per la prima volta era stata negata l'autorizzazione allo sbarco a una nave che aveva operato un soccorso in mare, la "Aquarius" noleggiata da alcune organizzazioni umanitarie[13]. Successivamente, si erano verificate situazioni analoghe, con imbarcazioni cariche di persone tratte in salvo e tenute in stallo per giorni al largo delle coste o nei porti. L'emanazione del decreto-legge del giugno 2019 cristallizza come norma generale e astratta quanto nei dodici mesi si era empiricamente prodotto: il ministro dell'interno, di concerto con quelli della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti, può impedire a imbarcazioni civili l'ingresso, il transito e la sosta nelle acque territoriali per motivi di ordine o sicurezza pubblica o quando la nave sia impegnata in attività di scarico o carico di persone in violazione delle leggi sull'immigrazione[14]. Per chi violi tale divieto, lanciata la cima d'ormeggio, scattano la multa, il sequestro e successivamente la confisca della nave.

I pareri e le opinioni di tutti coloro che come il Garante nazionale[15] avevano evidenziato fin da subito l'incompatibilità della previsione nel caso di navi impegnate in attività di ricerca e soccorso in mare con gli obblighi internazionali

12. Decreto-legge 14 giugno 2019 n. 53, convertito nella legge 8 agosto 2019 n. 77.

13. Nave battente bandiera di Gibilterra, noleggiata dall'Organizzazione non governativa tedesca "Sos Mediterranée" e gestita in partnership con "Medici senza frontiere-Olanda".

14. Decreto-legge citato in nota 1, articolo 1. Misure a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e in materia di immigrazione. [...] «1-*ter* Il Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1-bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689. Il provvedimento è adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri».

15. Il Garante nazionale, secondo il proprio mandato, ha presentato il proprio parere nell'ambito di due audizioni, rispettivamente il 4 luglio presso le Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia della Camera e il 31 luglio presso la Commissione affari costituzionali del Senato, esprimendo vari rilievi sul testo.

cui l'Italia è vincolata[16] rimangono inascoltati. E con l'approvazione del decreto cominciano a essere notificati ai Comandanti delle navi di salvataggio i «divieti ministeriali d'ingresso» nelle acque territoriali italiane sulla base della modifica dell'articolo 11 del Testo unico sull'immigrazione, che ha introdotto il comma 1-*ter*.

Anche la Raccomandazione pubblicata pochi giorni dopo l'entrata in vigore del decreto dalla Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović[17], cade nel vuoto. In particolare, la Commissaria si sofferma sulle situazioni di privazione della libertà *de facto* delle persone soccorse, determinate dai ritardi nell'individuazione del *place of safety* (Pos): «Quando il confinamento a bordo è il risultato di un'azione statale, ciò può dar luogo a domande sulla legittimità della privazione della libertà e sull'esistenza di garanzie sufficienti, come il controllo giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione»[18].

Analogamente a quanto già accaduto nel 2018, le navi di salvataggio bloccate in mare aperto senza rotta costituiscono per giorni lo spazio di vita di centinaia di persone, intrappolate in una linea di frontiera spessa tanto quanto il tempo della trattativa tra i vari Stati europei sulla redistribuzione[19]. La soggettività giuridica delle persone migranti passa in secondo piano rispetto all'esercizio delle prerogative della sovranità statale, che arretra solo di fronte alla materialità dei corpi più provati, destinatari di continui provvedimenti di evacuazione sanitaria.

La soggettività giuridica delle persone migranti passa in secondo piano rispetto all'esercizio delle prerogative della sovranità statale, che arretra solo di fronte alla materialità dei corpi più provati, destinatari di continui provvedimenti di evacuazione sanitaria.

Nei telegiornali dell'estate 2019, sfilano le immagini dell'imbarcazione "Sea Watch 3" – solo per ricordarne qualcuna. La nave battente bandiera olandese è bloccata dal giorno del salvataggio (12 giugno) per diciassette giorni in mare, di cui tre in acque territoriali italiane. Non solo, il pattugliatore "Bruno

16. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 10 dicembre 1982 (ratificata con legge n. 689 del 2 dicembre 1994), Convenzione cosiddetta "Sar" di Amburgo del 27 aprile 1979 (ratificata con legge n. 47 del 3 aprile 1989), Convenzione cosiddetta "Solas" adottata il 1° novembre 1974 (ratificata con legge n. 313 del 23 maggio 1980). A parere del Garante nazionale, l'incompatibilità con la Convenzione di Montego Bay, consiste nel definire «non inoffensivo» l'ingresso in acque territoriali di una nave che abbia eseguito un'operazione di soccorso.

17. *Lives Saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean*, giugno 2019.

18. La Commissaria il 31 gennaio aveva già inviato al Presidente del Consiglio Conte una lettera in cui esprimeva forte preoccupazione per «alcune misure recenti che ostacolano e criminalizzano il lavoro delle Ong che svolgono un ruolo cruciale nel salvare vite umane in mare, vietando lo sbarco nei porti italiani e cedendo la responsabilità delle operazioni di ricerca e salvataggio ad autorità che appaiono riluttanti o incapaci a proteggere i migranti salvati dalla tortura o da trattamenti inumani o degradanti». La Commissaria sottolineava i lodevoli sforzi tesi a salvare vite umane messi in campo dall'Italia negli ultimi anni, si impegnava a continuare a fare pressione sugli altri Paesi europei affinché l'Italia non fosse lasciata sola nella gestione dei migranti, ma – scriveva – «allo stesso tempo, vi esorto a garantire che i diritti umani delle persone soccorse in mare non siano mai messi a rischio a causa degli attuali disaccordi tra gli Stati membri sullo sbarco e che gli aspetti umanitari abbiano sempre la priorità».

19. Il riferimento è ad Alessandro Leogrande che sulla frontiera scrive: «Quella parola indica una linea lunga chilometri e spessa anni». *La frontiera*, Feltrinelli, Milano, 2017.

Nel corso di un anno

Gregoretti" della Marina militare italiana, è bloccato dal giorno del salvataggio (25 luglio) per sei giorni in mare, di cui tre mentre è attraccato alla banchina di competenza della Nato del porto di Augusta. La nave "Open Arms", battente bandiera spagnola, è bloccata dal giorno del salvataggio (1° agosto) per venti giorni in mare, di cui sei in acque territoriali. Analoga vicenda per l'imbarcazione "Ocean Viking" battente bandiera norvegese, bloccata dal giorno del salvataggio (9 agosto) per quattordici giorni in mare. Così come la nave "Mare Jonio", battente bandiera italiana, resta bloccata dal giorno del salvataggio (23 agosto) per sei giorni in mare.

I loro equipaggi e i loro passeggeri diventano, loro malgrado, attori di quello che uno studioso, con riferimento all'isola di Lampedusa, ha definito lo «spettacolo del confine»[20].

Di fronte a queste situazioni, il Garante nazionale non rimane uno spettatore inerte e in varie occasioni indirizza alle Autorità responsabili le sue valutazioni in ordine ai profili di responsabilità cui rischia di andare incontro l'Italia per violazione, in particolare, del principio di *non refoulement*, dei diritti relativi ai minori stranieri non accompagnati e del diritto alla tutela da illecite privazioni della libertà personale.

Le vicende politiche che portano poi alla formazione di un nuovo esecutivo e alcune pronunce giudiziarie che ribadiscono la natura sovraordinata degli obblighi di soccorso in mare contribuiscono, in parte, a fermare l'impatto che la norma ha avuto per settimane sui diritti delle persone migranti. Tuttavia, senza un passo indietro del Legislatore e un ripensamento globale delle politiche di gestione delle frontiere, il Mediterraneo rischia tuttora di rimanere teatro di violazioni e di esercizio di un potere sanzionatorio sproporzionato nei confronti delle navi di salvataggio che si rendano responsabili dei divieti loro imposti.

I profili di criticità espressi dal Presidente della Repubblica nella lettera inviata ai Presidenti di Senato, Camera e del Consiglio dei ministri in occasione della promulgazione della legge di conversione costituiscono il punto di partenza ineludibile per un confronto parlamentare necessario e indifferibile.

I profili di criticità espressi dal Presidente della Repubblica nella lettera inviata ai Presidenti di Senato, Camera e del Consiglio dei ministri in occasione della promulgazione della legge di conversione costituiscono il punto di partenza ineludibile per un confronto parlamentare necessario e indifferibile.

I profili di criticità espressi dal Presidente della Repubblica nella lettera inviata ai Presidenti di Senato, Camera e del Consiglio dei ministri in occasione della promulgazione della legge di conversione costituiscono il punto di partenza ineludibile per un confronto parlamentare necessario e indifferibile. È tenuto conto della condanna dell'Italia da parte della Grande Camera della Corte europea per i diritti umani nel *caso Hirsi Jamaa e altri v. Italia* (n. 27765/09 del 23 febbraio 2012) per i respingimenti che l'Italia ha operato in mare aperto verso la Libia, nonché della piena e condivisa consapevolezza[21] circa le violazioni che subirebbero le persone soccorse in mare in caso di rinvio

20. Paolo Cuttitta, *Lo spettacolo del confine: Lampedusa*, Mimesis Edizioni, Milano, 2012. L'autore, sulla scia di altri studiosi, si sofferma sulla spettacolarizzazione delle politiche di controllo delle frontiere e sulla trasformazione del confine in ribalta.

21. Si veda da ultimo la lettera che la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa Dunja Mijatović ha inviato all'Italia il 13 febbraio 2020. In relazione alla impossibilità di ritenere la Libia un porto sicuro si vedano, altresì, le molteplici dichiarazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, la dichiarazione a giugno 2019 del Ministro degli esteri allora in carica Enzo Moavero Milanesi, nonché il Tribunale di Trapani che con sentenza del 23 maggio 2019 ha riconosciuto la legittima difesa a un gruppo di migranti che tra l'8 e il 9 luglio 2018, dopo essere stati soccorsi dal rimorchiatore italiano "Vos Thalassa", avevano aggredito l'equipaggio che li voleva riportare in Libia

in quel Paese, è compito del Garante nazionale promuovere l'allargamento del dibattito a un'attenta e rigorosa riflessione, che veda coinvolta anche la comunità internazionale. Il nodo è l'inconciliabile contrapposizione logica tra la previsione di un'area di ricerca e soccorso (Sar) di competenza libica e l'impossibilità di ritenere la Libia un *place of safety*, cosa di cui nessuno può dubitare.

Infine, tra le misure normative di significativo impatto adottate nel 2019, nel campo del diritto dell'immigrazione e dell'asilo, il Garante nazionale deve tener conto del Decreto del ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 4 ottobre 2019 che, in linea con le scelte di numerosi Paesi europei, ha introdotto un elenco di Paesi di origine sicuri, applicabile nelle procedure di esame delle richieste di protezione internazionale. Presunzione di sicurezza del Paese e di manifesta infondatezza della domanda di asilo salvo prova contraria a carico dell'istante, procedura accelerata, immediata esecutività della decisione di rigetto diventano regole per chi proviene da uno dei Paesi della lista[22]. Vecchio tema, questo, più volte riproposto in ambito europeo e sempre contrastato dalle Organizzazioni non governative che spesso conoscono nella concretezza la realtà di quei Paesi e soprattutto l'estrema mutevolezza della loro solidità democratica: comparire in un elenco è spesso più semplice che non esserne cancellato una volta che l'agibilità democratica si sia fortemente affievolita.

Infine, tra le misure normative di significativo impatto adottate nel 2019, nel campo del diritto dell'immigrazione e dell'asilo, il Garante nazionale deve tener conto del Decreto del ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 4 ottobre 2019 che, in linea con le scelte di numerosi Paesi europei, ha introdotto un elenco di Paesi di origine sicuri, applicabile nelle procedure di esame delle richieste di protezione internazionale.

Sono tanti i dubbi e le critiche mosse al provvedimento e l'Autorità giudiziaria è già intervenuta ridimensionando la portata applicativa della norma[23]. Il Garante nazionale, anche in qualità di organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati, rileva i rischi insiti in ogni automatismo e semplificazione procedurale in nome di esigenza di efficienze di sistema non bilanciabili con il diritto fondamentale delle persone di cercare protezione da persecuzioni, torture e trattamenti inumani e degradanti in uno Stato diverso dal proprio.

22. La lista predisposta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale comprende: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina.

23. In particolare, il 22 gennaio 2020 è intervenuta una pronuncia del Tribunale di Firenze che ha ritenuto illegittima la designazione del Senegal come Paese sicuro senza l'esclusione delle categorie di persone considerate a rischio, come gli appartenenti alla comunità Lgbtiq+, di cui il ricorrente era parte.

4. *Taser* non solo sperimentale

Terreno comune di tutte queste pronunce, italiane ed europee la riaffermazione del valore della progressione del percorso di reinserimento per tutti i detenuti, quale come strumento di ricostruzione di un'identità della persona non cristallizzata al momento della commissione del reato e non identificata con questo.

Con l'epiteto «arma meno che letale» o «arma intelligente», il *Taser* – definito nelle disposizioni di legge, «arma a impulsi elettrici» – ha cominciato quest'anno a farsi conoscere in modo diffuso anche in Italia. Le Forze di Polizia, come già evidenziato nelle precedenti Relazioni al Parlamento[24], hanno avviato una sperimentazione del suo utilizzo in dodici città italiane, tra settembre del 2018 e giugno 2019. In particolare, l'arma è stata utilizzata in 62 casi (46 da parte della Polizia di Stato, 11 da parte dei Carabinieri, 5 dalla Guardia di Finanza)[25]. In 49 di questi non è stato necessario il lancio dei dardi elettrici, ma l'arma è stata semplicemente mostrata o usata in modalità *warning arc* ("crepitio elettrico di avvertimento"), con conseguente effetto di deterrenza.

Perché la nuova arma entri stabilmente nella dotazione ordinaria delle Forze di polizia è necessario che venga modificato il Regolamento previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 5 ottobre 1991 n. 359 che stabilisce i criteri per la determinazione dell'armamento in dotazione all'amministrazione della pubblica sicurezza e al personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia. A questo proposito, nello scorso gennaio, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha licenziato l'esame preliminare del nuovo Regolamento che modifica il precedente; l'iter di modifica non è stato tuttavia ancora completato. Ci vorrà, quindi, ancora del tempo prima che il *Taser* entri stabilmente nel novero delle armi autorizzate come dotazione permanente[26]. Nel frattempo, però, come già evidenziato dal Garante nazionale, le previsioni dell'articolo 19 del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113, avevano introdotto la possibilità di utilizzo del *Taser*, in via sperimentale, anche per le Polizie locali. La norma riguarda effettivamente non tutte le città italiane, ma solo 45 di esse, in base alla consistenza numerica della popolazione e ad altri indicatori economico-sociali espressamente indicati dalla legge.

Sulla diffusione dell'arma a impulsi elettrici tra le Polizie locali, la situazione, a oggi, si presenta a macchia di leopardo, con alcuni grandi comuni d'Italia che hanno preferito rinunciare a qualsiasi forma di sperimentazione: Milano, Firenze, Roma, Trento, Palermo e Torino. Altri come Perugia, Piacenza, Novara e Verona, l'hanno invece autorizzata.

In una situazione ancora così fluida, il Garante nazionale, come avvenuto in precedenza, torna a ri-

24. Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2018, Taser *in Italia*, p. 258.; Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2019, *Un'arma*, p. 42.

25. Dati aggiornati al 5 marzo 2020.

26. Il bando di gara già predisposto dal Viminale dovrebbe prevedere una fornitura di 4.482 armi che saranno così distribuite: 1.600 alla Polizia di Stato, 2.262 all'Arma dei Carabinieri e 256 alla Guardia di Finanza. Nella prima fase il *Taser* non sarà distribuito a tutto il personale in divisa, ma solo a coloro che sono impiegati in determinati servizi.

badire sull'argomento i propri dubbi e interrogativi, auspicando allo stesso tempo che il dibattito e la ricerca non si fermino, anche, considerando gli esiti delle esperienze condotte in altri Paesi[27].

A cinquant'anni dalla sua ideazione, il T*aser*, infatti, viene utilizzato dalle Forze di polizia in 107 Paesi, tra cui l'Australia, il Canada, il Kenya, gli Stati Uniti. In Europa vi fanno ricorso solo Bulgaria, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Regno Unito, Repubblica Ceca e Spagna, oltre all'Italia. A questa lista si è aggiunto lo Stato della Città del Vaticano, dove il *Taser* è stato dato in dotazione a un gruppo scelto di membri della Gendarmeria.

A cinquant'anni dalla sua ideazione, il *Taser,* infatti, viene utilizzato dalle Forze di polizia in 107 Paesi, tra cui l'Australia, il Canada, il Kenya, gli Stati Uniti. In Europa vi fanno ricorso solo Bulgaria, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Regno Unito, Repubblica Ceca e Spagna, oltre all'Italia. A questa lista si è aggiunto lo Stato della Città del Vaticano, dove il *Taser* è stato dato in dotazione a un gruppo scelto di membri della Gendarmeria.

A questo proposito, va evidenziato che i sostenitori di un uso esteso del *Taser,* nell'esaltarne la presunta non letalità[28], ne auspicano la più ampia diffusione tra le Forze di polizia individuando in esso uno strumento potenzialmente in grado di condurre al quasi totale azzeramento dell'uso delle armi tradizionali da parte delle agenzie di *law enforcement*, con conseguente drastico calo del numero dei morti da un lato e dall'altro della riduzione della percentuale di agenti di Polizia feriti o morti nel corso di confronti diretti.

Non a caso infatti Rick Smith, amministratore delegato dell'azienda produttrice e monopolista mondiale del *Taser* (l'americana *Axon Enterprise*[29]), considerato, peraltro, lo'Steve Jobs del *Taser*', ha intitolato il suo libro best seller *The end of killing, how our newest technologies will solve humanity's oldest problem*[30]. Rick Smith afferma che il *Taser* è efficace all'incirca nel 90% dei casi (più precisamente tra l'80% e il 97%) e che sta lavorando per portarne l'efficacia al 100%. Per efficacia si intende, tecnicamente, *subduing a suspect in the field* cioè, in termini più semplici, la capacità dell'arma di immobilizzare una persona a terra per un tempo sufficiente perché la Polizia possa contenerlo attraverso altri mezzi (per esempio, ammanettandolo).

27. I dubbi e gli interrogativi riguardano la previsione di un quadro normativo che possa evitare all'Italia e agli stessi utilizzatori dell'arma a impulsi elettrici condanne per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani. Già nel 2014 la Corte di Strasburgo ha condannato uno Stato europeo (caso 51284/09, *Anzhelo Georgiev e altri v. Bulgaria*, 30 settembre 2014) proprio per la violazione dell'obbligo espresso in tale articolo, a seguito dell'utilizzo, da parte degli operatori di polizia, delle pistole *Taser* in situazioni non corrispondenti ai requisiti di necessità e proporzionalità. Nella decisione, la Corte europea cita peraltro il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt), il quale afferma che la mera introduzione del *Taser,* senza elementi correttivi rispetto al suo uso esteso, può aprire la porta a risposte sproporzionate a eventuali situazioni di pericolo.

28. «Non letalità» che, in termini assoluti, è stata a più riprese smentita da studi e statistiche realizzati a livello internazionale. Si veda, a questo proposito, quanto già scritto dal Garante nazionale nelle Relazioni al Parlamento del 2018 e del 2019.

29. La *Axon Enterprise* ha prodotto e commercializzato più di 400.000 *Taser* solo negli Stati Uniti, con un fatturato annuo relativo che sfiora i 240 milioni di dollari; la sua produzione, infatti, non si limita al *Taser*, ma si estende a droni e a strumenti di registrazione audio-video (*body cameras*) da installare sulle divise degli agenti di Polizia a scopo di video registrazione delle operazioni, nonché a simulatori.

30. Pubblicato da Page Two Books, Canada, il 21 maggio 2019. Non è stato ancora tradotto in italiano. Il titolo può essere così tradotto: *La fine delle uccisioni. Come le nuove tecnologie metteranno fine al più vecchio problema dell'umanità*.

Nel corso di un anno

Una ricerca condotta da *Apm Reports* negli Stati Uniti nel 2019[31] sui Dipartimenti di Polizia di dodici grandi città americane, tra le quali New York e Los Angeles, ha fatto emergere, su base statistica, che in realtà il *Taser* è stato efficace solo circa nel 60% dei casi e che tra il 2015 e il 2017 per 250 volte, al suo impiego non efficace è seguita una sparatoria; infine in 106 casi, il suo utilizzo ha determinato un aumento della reazione violenta della persona che si voleva ridurre all'impotenza.

Lo studio mette fortemente in dubbio che l'arma a impulsi elettrici possa essere considerata quasi totalmente efficace, soprattutto se utilizzata in scenari operativi di un certo tipo (per esempio, in spazi ristretti) o anche nei confronti di persone con disagio psichico che, potrebbero avere una reazione acuta in termini di sproporzione e di aggressività, controllabile invece con altri mezzi, e tale da indurre gli operatori di Polizia all'uso di armi tradizionali con conseguenze anche fatali[32].

Alla luce delle esperienze internazionali, lungi dal voler assumere posizioni apodittiche sull'utilizzo dell'arma a impulsi elettrici in Italia, alla cui particolare gradualità nell'introduzione il Garante nazionale ha già guardato in modo non negativo, il mantenimento di un atteggiamento costruttivo ma critico è necessario. Ciò nella consapevolezza che non esistono ricette miracolose nell'ambito della restrizione della libertà personale e che le armi, per quanto intelligenti, restano comunque l'*extrema ratio*, a cui ricorrere in modo proporzionato e necessitato solo dopo che altri mezzi abbiano fallito.

Va comunque ribadito, come già espresso da organi di controllo internazionali, che il *Taser* non può trovare applicazione in determinati contesti, quali gli ambienti chiusi e in particolare gli Istituti di pena[33].

Paesi europei che utilizzano il *Taser*

31. https://www.apmreports.org/story/2019/05/09/when-tasers-fail. *Apm Reports* è costituita sin dal novembre 2015 da un *team* di giornalismo investigativo e di ricerca edicati alla produzione di inchieste di alta qualità su questioni che spesso sfuggono al grande pubblico.

32. Per esempio, lo studio mette in luce come, a seguito di molti casi di non efficacia del *Taser*, per alcuni attribuibili alla riduzione di potenza di circa il 50% delle armi rispetto alla prima generazione (modelli M26 e X26), la *Axon Enterprise* abbia messo a punto una 'terza generazione' di armi a impulsi elettrici, passando dai molti diffusi modelli X2 e X26P al modello 'Taser 7' che produce raffiche più brevi e concentrate. Per inciso, in Italia è stato sperimentato il modello X2.

33. *Cpt General Report 2009-2010, Special section on electric discharge weapons,* par. 71 ss

5. La Polizia europea di frontiera

Il regolamento 1896 dello scorso 13 novembre 2019 del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea ha introdotto il nuovo regolamento della Guardia di frontiera e costiera europea, comunemente conosciuta come Frontex. Il nuovo testo abroga i precedenti regolamenti dell'Agenzia, uno dei quali approvato solo tre anni prima[34].

Il regolamento 1896 dello scorso 13 novembre 2019 del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea ha introdotto il nuovo regolamento della Guardia di frontiera e costiera europea, comunemente conosciuta come Frontex. Il nuovo testo abroga i precedenti regolamenti dell'Agenzia, uno dei quali approvato solo tre anni prima.

L'obiettivo del regolamento 1896 è molto chiaro sin dalla lettura dei *considerata* che precedono l'articolato: fornire all'Agenzia[35] un mandato più forte rispetto alla gestione europea delle frontiere esterne, in primo luogo attraverso la creazione di un corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea con poteri esecutivi delle frontiere esterne, in materia di criminalità transfrontaliera, movimenti secondari e rimpatri. Secondo gli obiettivi fissati dal regolamento, infatti, entro il 2027 l'Agenzia sarà dotata di un corpo di Polizia composto da 10.000 membri tra personale statutario[36] e personale distaccato a breve e a lungo termine dagli Stati membri. Sebbene, la composizione del corpo permanente (*standing corps*) debba essere analizzata più approfonditamente[37], si tratta comunque di una novità molto rilevante. Il corpo permanente, infatti, si configura come una vera e propria Forza di polizia europea, la prima mai creata.

Lo *standing corps* è dotato di poteri esecutivi. Ciò significa che le "guardie di frontiera europee" sono titolate a esercitare poteri di Polizia, come l'ispezioni di veicoli, il controllo dei documenti, i controlli sulle persone, il porto di armi e l'uso della forza in caso di necessità. Si tratta di personale di Polizia armato, con una propria divisa, operativo lungo tutto il perimetro delle frontiere esterne dell'Unione, soprattutto terrestri, che sarà selezionato in base alla conoscenza dell'uso delle armi[38] e dei mezzi fuoristrada. Tuttavia, poiché una forza di Polizia non può operare sganciata da un'Autorità sovrana, il Regolamento chiarisce che le azioni del Corpo permanente debbano avvenire sotto il coordinamento

34. Si tratta dei regolamenti (UE) 1052 del 2013 e 1624 del 2016.

35. Frontex è un organismo dell'Unione europea istituito nel 2004 e dotato di personalità giuridica.

36. Ovvero assunto direttamente dell'Agenzia e parificato allo status dei funzionari europei.

37. Sono quattro le categorie previste nello *standing corps* (Sc): quella del personale statutario dell'Agenzia (articolato su tre livelli di qualifica); quella del personale distaccato dagli Stati membri per due anni prolungabili di altri due; quella del personale posto in missione per tre mesi l'anno; quella della riserva di intervento rapido che viene impiegata solo in caso di necessità e che comunque, secondo quanto previsto dal regolamento, nel 2025, sarà azzerata e le cui funzioni passeranno allo Sc.

38. *Regolamento del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, n. 1896 del 13.11.2019, Allegato V, Regole sull'uso della forza, anche in termini di formazione e fornitura, controllo e uso delle armi di ordinanza e dell'equipaggiamento non letale, applicabili al personale statutario impiegato nelle squadre.*

della Polizia dello Stato membro ospitante[39].

Inoltre, il quadro finanziario pluriennale 2021/2027 consentirà a Frontex di acquistare, mantenere e gestire, anche in partenariato con uno o più Stati membri, mezzi aerei, navali e terrestri, nonché tecnologie finalizzate al controllo delle frontiere. Tale aspetto è solo in parte una novità, poiché tale possibilità, come espresso al punto 71 delle Considerazioni preliminari del nuovo Regolamento, era prevista fin dal 2011, anche se finora mai attuata per mancanza di risorse finanziarie. Il budget dell'Agenzia è stato aumentato considerevolmente poiché la provvista economica dell'Agenzia tra l'anno in corso e il 2025 dovrebbe crescere da 331 milioni di euro a un miliardo e 871 milioni di euro[40].

Nell'ambito di tale rafforzamento, non è solo la capacità operativa ed esecutiva dell'Agenzia a crescere sensibilmente, ma anche la sua capacità di raccogliere dati e informazioni. Il nuovo Regolamento, infatti, assegna all'Agenzia il ruolo di amministratore di una serie di dati e di informazioni riguardanti la sorveglianza delle frontiere, con lo scopo preciso di consentire a Frontex lo svolgimento di un ruolo chiave nell'efficienza dei controlli di confine, aumentandone anche la capacità di intervento su scenari multipli[41].

Una così ampia capacità operativa è funzionale e corrisponde al mandato generale che l'Unione assegna all'Agenzia nell'ambito del nuovo Regolamento; un controllo efficiente delle frontiere e l'attuazione di un meccanismo effettivo di rimpatri delle persone irregolarmente presenti sul territorio europeo.

Una così ampia capacità operativa è funzionale e corrisponde al mandato generale che l'Unione assegna all'Agenzia nell'ambito del nuovo Regolamento; un controllo efficiente delle frontiere e l'attuazione di un meccanismo effettivo di rimpatri delle persone irregolarmente presenti sul territorio europeo.

Sebbene il Regolamento a più riprese richiami il ruolo e le prerogative che ogni Stato membro esercita sul proprio territorio in termini di controllo delle frontiere, ribadendo la funzione esercitata da Frontex in qualità di meccanismo di supporto, sul piano fattuale, in virtù dell'ampliamento dei poteri, della quantità di risorse assegnate, dell'innalzamento della capacità di *intelligence*, l'Agenzia è destinata ad assumere una funzione sempre più autonoma nell'ambito della sorveglianza delle frontiere esterne e controllo dei flussi migratori; negli anni a venire, infatti, è molto più probabile che in virtù delle sue accresciute capacità,

39. Il 24 ottobre del 2019 Frontex ha lanciato la prima procedura di reclutamento della nuova Polizia di frontiera europea nell'ambito del proprio personale statutario (Sc); l'avviso riguardava tre livelli di reclutamento: di base, intermedio e avanzato (quello avanzato corrisponde più o meno alla qualifica di funzionario/ufficiale di Polizia italiano). Sono state presentate circa 7.000 domande attualmente in fase di valutazione; la procedura di selezione è stata rallentata dall'emergenza sanitaria Covid-19. I primi "poliziotti di frontiera" europei, comunque, dovrebbero, terminata la selezione, iniziare la fase di addestramento tra maggio e novembre 2020, per essere poi impiegati in scenari operativi a partire da gennaio 2021.

40. *RSA e PRO Asyl, "The making of a super agency"*, dicembre 2019; https://rsaegean.org/en/the-making-of-a-super-agency/

41. Il nuovo Regolamento, per esempio, incorpora il sistema di sorveglianza delle frontiere, Eurosur, creato nel corso del 2013 dall'Unione europea, quale «sistema polivalente atto a prevenire l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera alle frontiere esterne» (regolamento UE n. 1052 del 2013), direttamente sotto il controllo di Frontex; così come il sistema operativo Etias che gestisce le autorizzazioni relative ai viaggi verso le frontiere esterne degli Stati membri.

gli Stati membri finiscano per delegare all'Agenzia porzioni rilevanti di competenza sulla gestione dell'impatto migratorio[42].

Tale innalzamento delle responsabilità e del ruolo assegnato a Frontex in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne dell'Unione dovrebbe, necessariamente, trovare un contro bilanciamento attraverso l'esistenza di un meccanismo di verifica del rispetto dei diritti fondamentali nel corso di qualsiasi operazione finanziata, coordinata o realizzata dall'Agenzia stessa. Come, infatti, ricordato nelle Considerazioni preliminari che precedono l'articolato del Regolamento (n. 24) «I compiti e le competenze più ampi affidati all'Agenzia dovrebbero essere controbilanciati dal rafforzamento delle garanzie a tutela dei diritti fondamentali e da una maggiore responsabilità e affidabilità, in particolare per quanto riguarda l'esercizio di poteri esecutivi da parte del personale statutario», nella considerazione che «... le rotte migratorie sono percorse anche da persone che necessitano di protezione internazionale» (n. 39). Va detto, peraltro, che la necessità di rispettare i diritti umani, il principio di *non refoulement*, il divieto di tortura, pene e trattamenti inumani o degradanti, durante le operazioni condotte da Frontex percorre come un mantra l'intero tessuto del nuovo Regolamento.

Come, infatti, ricordato nelle Considerazioni preliminari che precedono l'articolato del Regolamento (n. 24) «I compiti e le competenze più ampi affidati all'Agenzia dovrebbero essere controbilanciati dal rafforzamento delle garanzie a tutela dei diritti fondamentali e da una maggiore responsabilità e affidabilità, in particolare per quanto riguarda l'esercizio di poteri esecutivi da parte del personale statutario», nella considerazione che «… le rotte migratorie sono percorse anche da persone che necessitano di protezione internazionale» (n. 39).

Nella sostanza però, la scelta operata a tal fine dal Legislatore europeo è quella di confermare l'esistenza di un meccanismo interno all'Agenzia deputato al controllo del rispetto dei diritti fondamentali, seppur rafforzato nella sua nuova versione regolamentare. In particolare, si tratta del responsabile per i diritti fondamentali (articolo 109), il *Fundamental Rights Officer*, già previsto nel precedente regolamento, ma coadiuvato nel nuovo da una figura di vice responsabile. Il responsabile per i diritti fondamentali è individuato dal Consiglio d'amministrazione dell'Agenzia[43] sulla base di una rosa di tre nomi. Questa figura agisce in maniera indipendente e risponde al solo Consiglio d'amministrazione che lo ha nominato. Il responsabile per i diritti fondamentali ha un ufficio a cui sono assegnati 40 osservatori dei diritti fondamentali (articolo 110). Si tratta di una novità assoluta per

42. Il nuovo Regolamento, per esempio, istituisce i cosiddetti "Uffici antenna" (vedi considerazione n. 75 e articolo 60 del regolamento 1896/2019) che, realizzati sul territorio degli Stati membri ospitanti, costituiscono un'interfaccia tra questi ultimi e l'Agenzia allo scopo di fornire ulteriore supporto logistico e di personale. Inoltre, il Regolamento rafforza anche il ruolo di Frontex in tema di cooperazione con i Paesi terzi (articoli 71-78); in particolare, «L'Agenzia può, nella misura necessaria per l'espletamento dei suoi compiti, cooperare con le autorità di paesi terzi competenti per questioni contemplate nel ... regolamento», inoltre «L'Agenzia può coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri e i paesi terzi e fornire assistenza tecnica e operativa ai paesi terzi nell'ambito della gestione europea integrata delle frontiere».

43. Il Consiglio di amministrazione di Frontex è composto dalle figure di vertice delle pubbliche amministrazioni dei rispettivi Paesi che si occupano di immigrazione e controllo delle frontiere. In Italia, per esempio, il Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza fa parte del *board* di Frontex.

Nel corso di un anno

la quale, tuttavia, l'Agenzia non ha ancora avviato la relativa selezione[44]. Gli osservatori, che vanno a rafforzare la capacità operativa del responsabile dei diritti fondamentali e che da quest'ultimo sono selezionati, sono chiamati a valutare la conformità delle attività operative ai diritti fondamentali, fornendo consulenza e assistenza e contribuendo alla promozione dei diritti fondamentali nell'ambito della gestione europea integrata delle frontiere, pertanto su disposizione del responsabile vengono impiegati negli scenari operativi, comprese le attività di rimpatrio condotte dall'Agenzia. Il responsabile è chiamato prima a contribuire e poi ad approvare la strategia e il piano d'azione in materia di diritti fondamentali dell'Agenzia ai sensi dell'articolo 80 del nuovo Regolamento[45].

In materia di tutela dei diritti fondamentali deve anche richiamarsi il ruolo svolto dal *Forum consultivo*, già presente dal 2012 nel Regolamento di Frontex, ora previsto all'articolo 108. Il *Forum* è istituito presso l'Agenzia al fine di avere assistenza nelle questioni legate ai diritti fondamentali attraverso una consulenza indipendente. Del *Forum* fanno parte, tramite invito, organizzazioni come l'Ufficio europeo di sostegno all'asilo (Easo), l'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra), l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, insieme ad altre organizzazioni attive in ambito migratorio[46]. Tra le prerogative del *Forum consultivo*, oltre all'attuazione della strategia in materia di diritti fondamentali, c'è quella di vigilare sul funzionamento del meccanismo di denuncia, sui codici di condotta e sul programma comune di base per la formazione. A questo proposito va ricordato che la strategia complessiva di Frontex in tema di diritti fondamentali è basata anche su alcuni istituti, già presenti da alcuni anni, rilanciati dal nuovo Regolamento, cioè il meccanismo di denuncia per violazioni di diritti

44. Gli osservatori fanno parte del personale statutario; sono quindi organici all'Agenzia ed entrano a farne parte in maniera stabile e continuativa a seguito di selezione su base europea. I 40 osservatori dovrebbero essere reclutati entro la fine del 2020.

45. Regolamento (UE) 1896/2019, articolo 80, *Protezione dei diritti fondamentali e strategia in materia di diritti fondamentali*, «1. La guardia di frontiera e costiera europea garantisce la tutela dei diritti fondamentali nell'esecuzione dei suoi compiti a norma del presente regolamento, ai sensi del pertinente diritto dell'Unione, in particolare la Carta e il diritto internazionale pertinente, compresi la convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiati e il suo protocollo del 1967, la convenzione sui diritti del fanciullo e gli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non respingimento. A tal fine, l'Agenzia, con il contributo del responsabile dei diritti fondamentali e fatta salva la sua approvazione, elabora, attua e sviluppa ulteriormente una strategia e un piano d'azione in materia di diritti fondamentali, che preveda un meccanismo efficace per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le sue attività».

46. Il regolamento n. 1896 prevede che «Sulla base di una proposta del responsabile dei diritti fondamentali, presentata previa consultazione del direttore esecutivo, il consiglio di amministrazione decide in merito alla composizione del forum consultivo e alle modalità di comunicazione delle informazioni allo stesso. Il forum consultivo definisce i propri metodi di lavoro e stabilisce il proprio programma di lavoro previa consultazione del consiglio di amministrazione e del direttore esecutivo». Allo stato attuale ne fanno parte: l'Ufficio europeo per l'asilo (Easo), l'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra), l'Alto commissario per i rifugiati dell'Onu (Unhcr), il Consiglio d'Europa, (Coe), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Iom), L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa – Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (Osce - Odihr), l'Ufficio dell'alto commissario per i diritti umani dell'Onu, Amnesty International, *European Institutions Office* (Eio), la *Churches' Commission for Migrants* in Europe (Ccme), *l'International Commission of Jurists* (Icj), il *Jesuit Refugee Service Europe* (Jrs), la Piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti privi di documenti (Picum, dalla quale si attende conferma), l'Ufficio europeo della Croce Rossa (Rceu) e *Save the Children.*

fondamentali nel corso di operazioni finanziate o coordinate da Frontex (*complaint mechanism)* previsto dall'articolo 111[47] e i codici di condotta relativi alla partecipazione del personale alle operazioni finanziate o coordinate da Frontex[48]. Inoltre, il *Forum consultivo* prepara una relazione annuale sulle sue attività che è resa pubblica, e ha poteri di accesso a tutte le informazioni riguardanti il rispetto dei diritti fondamentali, anche mediante visite in loco.

Per quanto concerne le attività di rimpatrio forzato, di specifico interesse del Garante nazionale in qualità di autorità nazionale di monitoraggio in tale ambito, il nuovo Regolamento non introduce significativi elementi di novità[49], confermando le previsioni già contenute nel precedente Regolamento la cui innovazione più significativa era rappresentata dalla costituzione di una riserva di monitor da impiegare su richiesta degli Stati membri in qualità di osservatori delle procedure di rimpatrio forzato[50].

Per quanto concerne le attività di rimpatrio forzato, di specifico interesse del Garante nazionale in qualità di autorità nazionale di monitoraggio in tale ambito, il nuovo Regolamento non introduce significativi elementi di novità, confermando le previsioni già contenute nel precedente Regolamento la cui innovazione più significativa era rappresentata dalla costituzione di una riserva di monitor da impiegare su richiesta degli Stati membri in qualità di osservatori delle procedure di rimpatrio forzato.

Al termine di questa rassegna, molto sintetica, di un regolamento complesso e articolato quale quello relativo alla (nuova) guardia di frontiera e costiera europea, che si compone di 133 considerazioni preliminari, 124 articoli e sei allegati, si può provare a trarre alcuni riflessioni sul rapporto tra il rafforzamento di Frontex e la questione della tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni coordinate dall'Agenzia per il controllo delle frontiere e la gestione dell'impatto migratorio sui confini esterni dell'Unione.

Non c'è dubbio, infatti, che la creazione di una Polizia europea di frontiera con poteri esecutivi, l'incremento considerevole delle risorse finanziarie a disposi-

47. Sull'effettività del meccanismo di denuncia che prevede la possibilità per chiunque sia coinvolto in un'operazione Frontex di denunciare una violazione dei diritti fondamentali ai suoi danni per azione o inazione del personale incaricato per lo svolgimento dell'operazione stessa, c'è qualche perplessità. Per esempio, rispetto al meccanismo di denuncia e al relativo *form* predisposto per violazione dei diritti fondamentali durante le operazioni di rimpatrio forzato, sono state registrate difficoltà applicative legate, per esempio, alla sua distribuzione nel corso di un'operazione anche per ragioni di sicurezza; così come analoghe perplessità sono sorte circa la reale possibilità per le persone rimpatriate, una volta ritornate nel paese d'origine, di far arrivare il *form* compilato all'Agenzia.

48. Sono due, uno generale per la partecipazione del personale alle operazioni coordinate da Frontex e uno dedicato alle attività di rimpatrio che fanno riferimento all'agenzia, in particolare i voli congiunti (Jro).

49. Regolamento (UE) 1896/2019, sezione 8 articoli 48–53, *Azioni dell'Agenzia nel settore dei rimpatri*. «L'Agenzia senza entrare nel merito delle decisioni di rimpatrio...fornisce assistenza tecnica e operativa agli Stati membri in relazione al rimpatrio...» in particolare rispetto «all'organizzazione e il coordinamento delle operazioni di rimpatrio e fornitura di assistenza per i rimpatri volontari in cooperazione con gli Stati membri». Tale assistenza riguarda anche il supporto informativo nelle attività propedeutiche al rimpatrio. A questo proposito, il personale statutario sarà interessato anche alla attività di rimpatrio in quanto è prevista la formazione di team di Frontex presso i principali scali europei allo scopo di facilitare e supportare le operazioni soprattutto di transito.

50. Articolo 51 del regolamento (UE) 1896/2019 "Riserva di osservatori per i rimpatri forzati". Il Garante nazionale contribuisce per l'Italia con quattro propri rappresentanti nell'ambito del pool europeo di monitoraggio dei rimpatri forzati fin dalla sua costituzione avvenuta alla fine del 2016 e tuttora in fase di sviluppo, ma già pienamente operativo. Al pool contribuiscono più di venti paesi dell'Unione europea.

zione dell'Agenzia per l'acquisto di tecnologie e di mezzi finalizzati al controllo e alla sorveglianza dei confini esterni, l'accrescimento della capacità di *intelligence*, con la gestione diretta di banche dati e piattaforme informatiche relative ai fenomeni migratori, in breve l'autonomia e l'indipendenza assegnate alla "super agenzia" europea dal nuovo Regolamento, pongano un problema di bilanciamento rispetto ad attività potenzialmente in grado di entrare, in molti casi pesantemente, in conflitto con i diritti fondamentali delle persone migranti coinvolte nelle operazioni gestite da Frontex. La scelta operata in tal senso dal Legislatore europeo, come già accennato in precedenza, si iscrive nel solco di un'impostazione tesa all'individuazione di un meccanismo tutto interno all'Agenzia stessa per il controllo della *compliance* delle attività dell'Agenzia rispetto alla tutela dei diritti fondamentali.

Sebbene sia innegabile che il responsabile per i diritti fondamentali dell'Agenzia e il suo ufficio escano notevolmente rafforzati sul piano operativo dal nuovo Regolamento anche grazie alla creazione di una squadra di osservatori dei diritti fondamentali a supporto del responsabile, si tratta pur sempre di un meccanismo che trova la sua logica e la sua ragion d'essere all'interno dell'Agenzia e, per quanto indipendente, si trova sempre a dover rispondere all'organo che lo ha nominato, cioè il Consiglio d'amministrazione di Frontex. D'altro canto, però il *Forum consultivo*, anche in virtù delle prerogative di accesso ai luoghi e alle informazioni relative alle operazioni, potrebbe giocare un ruolo di stimolo ulteriore all'azione del responsabile dei diritti fondamentali e della sua squadra di osservatori, con il dispiegamento di un'attività sinergica, sul campo, orientata alla prevenzione di comportamenti potenzialmente lesivi dei diritti, più che alla reazione conseguente alla loro violazione. Un'attività, dunque, dalla quale potrebbero discendere raccomandazioni, sia da parte del responsabile dei diritti fondamentali che da parte del *Forum*, in grado di costruire nel tempo un tessuto più solido per la protezione dei diritti.

Rimane però la perplessità di fondo, legata alla mancanza di un reale meccanismo di controllo esterno all'Agenzia che risponda in pieno al principio di terzietà del controllore sul controllato, sulla base del principio a cui si informano tutti gli organismi di prevenzione dei diritti fondamentali, *nemo monitor in re sua*.

Rimane però la perplessità di fondo, legata alla mancanza di un reale meccanismo di controllo esterno all'Agenzia che risponda in pieno al principio di terzietà del controllore sul controllato, sulla base del principio a cui si informano tutti gli organismi di prevenzione dei diritti fondamentali, *nemo monitor in re sua*[51].

51. A questo proposito il Garante nazionale, pur partecipando al pool europeo dei monitor dei rimpatri forzati istituito da Frontex sulla base del Regolamento 1624 del 2016 e ribadito dal nuovo Regolamento 1896 del 2019 (articolo 51 "Riserva di osservatori dei rimpatri forzati"), ha aderito al percorso avviato nell'ottobre del 2018 dall'Ombudsman greco insieme ad altri organismi europei omologhi quali i Meccanismi nazionali di prevenzione, per una revisione delle regole complessive riguardanti il funzionamento del pool e la questione della sua indipendenza rispetto all'Agenzia Frontex. Assieme all'Italia rappresentata dal Garante nazionale, partecipano al cosiddetto "Gruppo di Napflion" in qualità di membri o di osservatori, oltre al Consiglio d'Europa e alla Grecia, i rappresentanti di istituzioni indipendenti di garanzia a livello europeo di Paesi quali la Spagna, la Slovenia, la Polonia, il Portogallo, l'Austria, Cipro, l'Olanda e l'Albania.

6. Una *Universal Periodic Review* per l'Italia

Il 2019 è stato l'anno della terza *Revisione periodica universale* dell'Italia – un esame da parte del *Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite* che avviene con cadenza ciclica di quattro anni e mezzo ed è finalizzato ad analizzare lo stato di salute dei diritti nei diversi Paesi[52]. L'Italia aveva affrontato il suo primo ciclo di revisione nel 2010[53] e il secondo nel 2014[54].

Il 2019 è stato l'anno della terza *Revisione periodica universale* dell'Italia – un esame da parte del *Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite* che avviene con cadenza ciclica di quattro anni e mezzo ed è finalizzato ad analizzare lo stato di salute dei diritti nei diversi Paesi. L'Italia aveva affrontato il suo primo ciclo di revisione nel 2010 e il secondo nel 2014.

La mattina del 4 novembre 2019, a Ginevra, si è svolta la seduta che ha coinvolto l'Italia[55]. Nelle rituali tre ore e mezzo dedicate al dibattito, la delegazione italiana ha dapprima condotto una *presentazione* e poi si è confrontata con i rappresentanti degli Stati (durante l'*interactive dialogue*): centoventuno Stati hanno formulato *dichiarazioni* e complessivamente l'Italia ha ricevuto, al termine della *review*, 306 Raccomandazioni. Vediamo i profili di più immediato interesse del Garante nazionale.

Le Raccomandazioni ricevute dall'Italia nel 2014 avevano riguardato anche l'obbligo derivante dalla ratifica dell'Opcat di istituire un *Meccanismo nazionale di prevenzione* (Npm) della tortura indipendente ed efficace, all'epoca adempiuto solo in parte perché era stato previsto dalla legge ma non ancora istituito[56]. La delegazione lo ha ricordato nella propria presentazione iniziale[57], illustrando anche il metodo di lavoro del Garante nazionale e le attività da questo realizzate negli anni proprio come terminale delle Nazioni Unite nell'ambito dell'Opcat. Gli Stati, in ben tre *dichiarazioni*[58], hanno sottolineato la positività dell'istituzione di tale M*eccanismo* indipendente. L'assenza di Raccomandazioni sul punto indica l'unanime consenso della comunità internazionale sulla positiva ed efficace istituzione del Garante nazionale quale *Meccanismo* italiano di prevenzione della tortura. In realtà, una Raccomandazione c'è stata relativamente al Garante nazionale, ma è certamente frutto di un malinteso: infatti era volta a consentire al Npm l'accesso ai Centri di detenzione amministrativa delle persone migranti[59], ma, come è noto, il Garante nazionale ha regolarmente accesso a tali strutture sin dall'inizio del suo mandato. Per questo, tale stravagante Raccomandazione del Paraguay è de-

52. Si veda la *Relazione al Parlamento 2019*, pp. 45 ss.
53. Con dibattito fissato il 9 febbraio dalle 10.00 alle 13.00.
54. Il nostro Paese era *under consideration* il 27 ottobre 2014 dalle 9.00 alle 12.30.
55. La seduta era programmata dalle 9.00 alle 12.30.
56. Si veda la Raccomandazione 145.49 in *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review* (A/HRC/28/4), Italy, 10 December 2014.
57. Cfr. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review* (A/HRC/43/4), Italy, 27 December 2019, par. 15.
58. *Ivi*, par. 51, 68, 133,
59. *Ivi*, par. 148.134.

Nel corso di un anno

Positiva appare invece la lettura che il Garante nazionale intende dare alla Raccomandazione secondo cui l'Italia deve continuare a compiere passi verso la piena attuazione degli obblighi assunti attraverso la ratifica della *Convenzione Onu contro la tortura* (Cat) e del suo Protocollo opzionale

stinata a essere automaticamente inclusa nel blocco di quelle accettate, perché considerate già attuate[60].

Positiva appare invece la lettura che il Garante nazionale intende dare alla Raccomandazione secondo cui l'Italia deve continuare a compiere passi verso la piena attuazione degli obblighi assunti attraverso la ratifica della *Convenzione Onu contro la tortura* (Cat) e del suo Protocollo opzionale[61]: si preferisce in questo caso una lettura nella direzione di invito a non abbassare mai la guardia in tema di prevenzione e repressione della tortura, anche perché, come l'interrogante Malta sa, gli adempimenti italiani in tema di *Convenzione* e soprattutto di Protocollo opzionale sono stati adempiuti.

Ben altro discorso quello relativo all'istituzione della *National human rights institution* (Nhri). La *Commissione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali* non ha ancora visto la luce a distanza di ben ventisette anni dall'approvazione della Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 sullo status delle Istituzioni nazionali per i diritti umani – quella, per intendersi, che contiene i 'Principi di Parigi'[62]. E la questione è centrale. Tanto da aver portato la delegazione a prendere un impegno davanti al *working group* del *Consiglio dei diritti umani*: nella presentazione iniziale come primo punto è stata «riaffermata la volontà» da parte del «Governo italiano [...] di stabilire una Istituzione nazionale indipendente dei diritti umani in conformità con i [...] Principi di Parigi». A tal proposito, la delegazione ha citato la proposta di legge attualmente pendente alla Camera dei deputati sull'istituzione di un organismo indipendente, al momento – e da molto tempo – all'esame in Commissione. Anche se dopo ventisette anni dall'adozione dei 'Principi di Parigi' e dopo quattordici anni di progetti di legge mai giunti all'approvazione[63] – per non citare le dichiarazioni d'intenti già espresse, e mai attuate, al Consiglio dei diritti umani[64] – rinviare a una proposta di legge non sembra operazione sufficiente per tranquillizzare gli Organi di controllo. E, infatti, sono arrivate puntuali ben quarantacinque (sulle trecentosei totali) Raccomandazioni sull'istituzione della Nhri. Non tranquillizza del resto né il Garante nazionale, né le molte Associazioni e sedi accademiche che su tale tema hanno continuato a spendere proprie riflessioni, intelligenza e capacità di progettazione.

60. Nell'insieme delle Raccomandazioni accettate entrano anche quelle che sono in fase di attuazione. Non è questo il caso della 148.134 che è accettata perché già realizzata e frutto della non conoscenza dell'interrogante.
61. *Ivi*, par. 148.132.
62. La *Commissione diritti umani* delle Nazioni Unite organizzò nel 1978 un seminario a Ginevra con la partecipazione delle varie Istituzioni di protezione dei diritti umani. Le linee guida elaborate in tale occasione, e successivamente approvate dall'Assemblea generale, sono state poi alla base di un altro seminario internazionale promosso dalla Commissione nel quale, sulla base delle linee guida stesse, venne redatta una esposizione sistematica dei criteri che dovrebbero informare tali Istituzioni. A questa si fa riferimento quando si parla di 'Principi di Parigi': essi sono alla base della formulazione della Risoluzione 48/134 del 1993.
63. Si pensi che il progetto di legge con prima firmataria Tana De Zulueta sulla *Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993*, fu presentato il 1° dicembre 2006.
64. Si veda la *Relazione al Parlamento 2019*, pp. 45 ss.

L'Italia con difficoltà potrà continuare a ignorare queste quarantacinque Raccomandazioni.

L'auspicio del Garante nazionale, in linea di continuità con le osservazioni già espresse l'anno scorso[65], consiste nel raccomandare l'adozione di una norma primaria istitutiva di un Organismo indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani, nel segno della salvaguardia delle esperienze delle Autorità indipendenti in carica. Come è il caso del *Meccanismo nazionale di prevenzione* in ambito Opcat, cioè il Garante nazionale, che, come mostra anche il rapporto del *Consiglio dei diritti umani*, gode di una posizione di positivo accreditamento presso la comunità internazionale.

In conclusione, all'architettura istituzionale italiana relativa ai diritti umani – che include le funzioni di promozione e protezione di tali diritti, quelle di difesa civica e quelle di prevenzione della tortura e delle altre forme di maltrattamenti e offese alla dignità personale – sembrerebbero meglio adattarsi i modelli francese e tedesco, strutturalmente simili. Questi prevedono tre Organismi differenti, uno per funzione[66], con una chiara e delineata ripartizione di ruoli e compiti tra essi, a differenza, per esempio, del modello spagnolo, in cui a un unico organismo sono attribuite le tre funzioni[67].

In conclusione, all'architettura istituzionale italiana relativa ai diritti umani – che include le funzioni di promozione e protezione di tali diritti, quelle di difesa civica e quelle di prevenzione della tortura e delle altre forme di maltrattamenti e offese alla dignità personale – sembrerebbero meglio adattarsi i modelli francese e tedesco, strutturalmente simili. Questi prevedono tre Organismi differenti, uno per funzione, con una chiara e delineata ripartizione di ruoli e compiti tra essi, a differenza, per esempio, del modello spagnolo, in cui a un unico organismo sono attribuite le tre funzioni.

L'esperienza del Garante nazionale porta a coltivare scetticismo rispetto alle Istituzioni generaliste che tengano al loro interno una pluralità di ambiti troppo differenti.

65. *Ibidem*.
66. In Francia coesistono la *Commission nationale consultative des droits de l'Homme* (come Nhri), il *Défenseur des droits* (che è l'*Ombudsman*) e il *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* (come Npm). In Germania sono istituiti il *Deutsche Institut für Menschenrechte* (come Nhri), il *Deutscher Bundestag Petitionsausschuss* (che è il difensore civico) e la *Nationale Stelle zur Verhütung von Folter* (come Npm).
67. In Spagna il *Defensor del pueblo,* designato come Nhri, è il difensore civico nazionale ed è anche il Npm.

7. Davanti al Comitato Onu sulle sparizioni forzate

Rispetto alle attività che coinvolgono il Garante nazionale davanti ai *treaty-based bodies* delle Nazioni Unite – cioè gli Organi di controllo della effettiva tutela dei diritti umani, costituiti da appositi trattati – il 2019 è stato l'anno della prima audizione davanti al *Comitato Onu sulle sparizioni forzate* (Ced) che vigila sull'implementazione della apposita Convenzione su tale grave problema[68], da parte degli Stati che l'hanno ratificata.

Si tratta di uno strumento importante che introduce misure di contrasto e prevenzione rispetto al fenomeno della *sparizione forzata,* così definita dall'articolo 2 della Convenzione: «l'arresto, la detenzione, il sequestro o qualunque altra forma di privazione della libertà da parte di agenti dello Stato o di persone o gruppi di persone che agiscono con l'autorizzazione, il sostegno o l'acquiescenza dello Stato, a cui faccia seguito il rifiuto di riconoscere la privazione della libertà o il silenzio riguardo la sorte o il luogo in cui si trovi la persona sparita, tale da collocare tale persona al di fuori della protezione data dal diritto».

Si tratta di uno strumento importante che introduce misure di contrasto e prevenzione rispetto al fenomeno della *sparizione forzata*, così definita dall'articolo 2 della Convenzione: «l'arresto, la detenzione, il sequestro o qualunque altra forma di privazione della libertà da parte di agenti dello Stato o di persone o gruppi di persone che agiscono con l'autorizzazione, il sostegno o l'acquiescenza dello Stato, a cui faccia seguito il rifiuto di riconoscere la privazione della libertà o il silenzio riguardo la sorte o il luogo in cui si trovi la persona sparita, tale da collocare tale persona al di fuori della protezione data dal diritto».

Con la sua ratifica, l'Italia si è impegnata anche a non «espellere, respingere (*refouler*), consegnare o estradare persone verso uno Stato dove esistano fondate ragioni di credere che correrebbero il pericolo di essere vittime di sparizione forzata»[69] e a rispettare una serie di garanzie in tema di trasparenza e *accountability* nell'esercizio del potere di detenzione.

L'incontro è avvenuto a Ginevra presso l'*Alto commissariato delle Nazioni unite per i diritti umani* (Unhchr), a *Palais Wilson*, durante il mese di aprile, nel corso della sedicesima sessione di lavori del Comitato istituito dalla Convenzione – composto in totale da dieci membri, uno dei quali è significativamente argentino. La sessione è stata dedicata, tra l'altro, all'esame del primo Rapporto del Governo italiano sullo stato di attuazione degli obblighi che la Convenzione stessa definisce e gli esperti internazionali hanno ascoltato negli stessi giorni anche la delegazione governativa italiana, nonché il Garante nazionale. In particolare, con l'audizione del Garante nazionale il Ced ha voluto comprendere se in Italia il *Meccanismo nazionale di prevenzione* della tortura e dei gravi

68. La *Convenzione internazionale per la protezione delle persone dalle sparizioni forzate*, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006 è stata ratificata dall'Italia con legge 29 luglio 2015 n. 131 ed è operativa dal 21 dicembre 2010, alla ventesima ratifica. A oggi è stata ratificata da 68 Stati, mentre altri 48 l'hanno firmata e prevedono di ratificarla.
69. Articolo 16, par. 1 della Convenzione.

maltrattamenti (Npm) sia implementato e effettivamente funzionante: questione ancor più cruciale in un Paese come il nostro in cui, come noto, non è ancora stata stabilita l'*Istituzione nazionale per la promozione e per la protezione dei diritti umani* (Nhri).

Successivamente, il Comitato, come previsto dalla Convenzione, ha reso note le proprie *concluding observations* rivolte al nostro Paese. Nel documento, è stato positivamente sottolineato che il Garante nazionale, in quanto Npm, costituisce un Organo di controllo della situazione delle persone private della libertà che adempie efficacemente al mandato attribuitigli dal Protocollo Opcat. In sede di audizione, al momento delle conclusioni, uno dei due *rapporteur* del Comitato ha sottolineato, a livello di tutele preventive, di essere rimasto molto colpito proprio dalla creazione in Italia del Garante nazionale.

Allo stesso tempo, il Governo italiano è stato invitato a rendere tempestivamente noto l'elenco dei cosiddetti «locali idonei» dove possono essere trattenute le persone migranti in fase di esecuzione dell'espulsione – concetto introdotto dal cosiddetto *Decreto sicurezza*[70] – al fine di consentire l'effettivo e pieno accesso a essi da parte del Garante nazionale. È chiaro infatti che un meccanismo preventivo della tortura per adempiere in pieno al suo ruolo deve essere messo in grado di programmare le visite a tutti i luoghi di privazione della libertà, «locali idonei» inclusi[71].

Tra le altre raccomandazioni rivolte al nostro Paese ci sono poi quelle relative alla necessità di aumentare gli sforzi per prevenire le sparizioni delle persone migranti, in particolare minori, per rintracciare coloro di cui si sono già perse le tracce e per fornire un'effettiva cooperazione e assistenza giudiziaria agli Stati esteri in tema di persone scomparse.

Tra le altre raccomandazioni rivolte al nostro Paese ci sono poi quelle relative alla necessità di aumentare gli sforzi per prevenire le sparizioni delle persone migranti, in particolare minori, per rintracciare coloro di cui si sono già perse le tracce e per fornire un'effettiva cooperazione e assistenza giudiziaria agli Stati esteri in tema di persone scomparse.

70. Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132.
71. Sui locali idonei, si veda la *Relazione al Parlamento 2019*, pp. 79 ss.

8. Residenze ristrette

Non vorremmo dimenticare in fretta quello che è accaduto negli ultimi mesi nelle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa) a seguito della irruenta diffusione del Covid-19.

Sono i dati a rendere la gravità delle conseguenze della diffusione del virus in queste strutture. Secondo la *Survey nazionale sul contagio Covid-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie*[72], una ricerca epidemiologica condotta su un campione rappresentativo di Rsa, realizzata dall'Istituto superiore di sanità in collaborazione con il Garante nazionale, i decessi causati dal Covid -19 sono stati in totale 6.773, dato rilevato sulle 1.082 strutture che hanno risposto all'indagine nel periodo tra il 25 marzo e il 14 aprile. Il 1° febbraio le persone ricoverate erano 80.131, con una media di 74 persone per struttura.

Per restituire l'ordine di grandezza della fascia di popolazione fragile esposta al rischio di contagio e conseguentemente alla trasformazione della propria residenzialità in una forma di fatto di segregazione durante l'emergenza Covid-19, bisogna dire che, secondo i dati del *Gnpl National register*[73], il totale delle Rsa presenti nel nostro Paese, tra quelle pubbliche e private o convenzionate, è di 4.629. Prendendo in considerazione solo quelle pubbliche o convenzionate – quindi un complessivo numero di 2.603 strutture – il numero dei posti letto disponibili è di 88.571. Numero che, per dare un'idea, supera quello degli abitanti della provincia di Isernia, (la più piccola d'Italia, circa 85.00 abitanti).

Sistema sanitario nazionale che, nella sua articolazione regionale, ha finito con strutturarsi in alcune parti del Paese secondo una logica che ha prediletto la modalità di ricovero e residenzialità ospedaliera rispetto a quella della domiciliarità dei servizi specialistici, territorialmente diffusa.

Le persone che vivono in strutture socio-sanitarie assistenziali di questo tipo, molto diffuse nella penisola soprattutto nelle regioni del nord d'Italia, sono per lo più anziani con difficoltà di conduzione di una vita autonoma, spesso con diverse patologie, anche se non in fase acuta, e un limitato livello di possibile recupero di una vita indipendente. Alcuni di essi, a causa della gravità della disabilità, non possono essere assistiti a domicilio per l'inadeguata presenza dei servizi territoriali appartenenti alla sfera del sistema sanitario nazionale. Sistema sanitario nazionale che, nella sua articolazione regionale, ha finito con strutturarsi in alcune parti del Paese secondo una logica che ha prediletto la modalità di ricovero e residenzialità ospedaliera rispetto a quella della domiciliarità dei servizi specialistici, territorialmente diffusa.

In alcuni casi, le informazioni raccolte e la raccapricciante cronaca di questi ultimi mesi raccontano del rischio che, proprio a causa delle insufficienti risposte territoriali, queste persone anziane, possano essere state abbandonate in modo discriminatorio alla "non cura" del Covid-19. Da qui, in conseguenza anche della necessaria chiusura alle visite delle figure di supporto non sanitario, l'ulteriore rischio di una privazione di fatto della libertà personale. Le notizie emerse da interviste e inchieste giornalistiche hanno riferito anche del mancato invio da parte delle Aziende

72. Il documento è scaricabile in formato pdf dal sito https://www.epicentro.iss.it/
73. Banca dati del Garante nazionale con la geo-localizzazione delle *Health and social care Institutions*.

sanitarie locali di figure mediche o specialistiche per la gestione del contagio all'interno di queste strutture, a volte di un maggiore ricorso alla contenzione e, più nefastamente, di decessi senza cure adeguate. Certamente, l'attribuzione agli Enti gestori – secondo un'ottica errata di sussidiarietà da parte di talune autorità regionali e delle loro Aziende sanitarie – della responsabilità nel rifornimento di dispositivi di protezione personale ha prodotto rallentamenti negli interventi.

Per questo, mentre le Procure sollecitate da tali notizie indagano su quanto avvenuto, il Garante nazionale ha ritenuto opportuno inserire nello schema di indagine predisposto dall'Istituto superiore di sanità alcuni quesiti relativi proprio agli effetti della chiusura sulla vita quotidiana delle persone ospitate.

Le informazioni a disposizione su queste strutture per persone con disabilità durante l'emergenza Covid-19 sono frammentarie e discordanti. Da un lato, rivelerebbero che gli interventi messi in atto dagli Enti gestori siano stati sufficienti a evitare gravi conseguenze, dall'altro, indicano la mancanza di un giusto sostegno da parte del sistema sanitario regionale.

Nulla ancora sappiamo di quanto possa essere accaduto all'interno di altre strutture simili alle Rsa. Similitudine, questa, riguardante la tipologia di prestazione, ma non la tipologia di utenza: basti pensare alle residenze sanitarie per giovani o adulti con disabilità, come le *Residenze sanitarie per disabili* (Rsd) o alle *Comunità socio-sanitarie* (Css). A questo proposito, va osservato che il panorama di acronimi che designano le residenze socio-sanitarie e assistenziali, varia dal nord al sud dell'Italia, da regione a regione. A volte risulta difficile ricondurre il 'designante', appunto l'acronimo, al 'designato', cioè alla tipologia della struttura e a quella dell'utenza[74].

Le informazioni a disposizione su queste strutture per persone con disabilità durante l'emergenza Covid-19 sono frammentarie e discordanti. Da un lato, rivelerebbero che gli interventi messi in atto dagli Enti gestori siano stati sufficienti a evitare gravi conseguenze, dall'altro, indicano la mancanza di un giusto sostegno da parte del sistema sanitario regionale. Un fatto certo è che il Garante nazionale ha ricevuto segnalazioni da parte di alcune Associazioni che riferivano di «persone con disabilità contagiate, ammalate e purtroppo anche decedute».

Questa riflessione è importante per capire che il lavoro di monitoraggio sulla diffusione del Covid-19 all'interno della molteplicità delle strutture socio-sanitarie assistenziali non è ancora concluso e che il rischio di nuovi focolai al loro interno è tuttora reale. Molte di queste strutture sono rimaste non presidiate dal sistema sanitario regionale che dovrebbe, invece, prevedere strategie politiche e piani di lavoro capaci di tutelare la salute delle persone con disabilità al pari di quella degli altri cittadini. Così evitando forme di discriminazione in ordine all'età della persona o al grado di disabilità, nonché forme di segregazione.

Non vorremmo assistere all'esasperazione di modalità di esclusione, segregazione o discriminazione già preesistenti all'emergenza Covid-19, già lette nel passato dal Garante nazionale e già considerate inaccettabili.

74. Molta chiarezza deve essere ancora fatta tra Rsa e Case di riposo: denominazioni spesso utilizzate nell'uso corrente – e anche in quello giornalistico, quando non in quello scientifico – in modo intercambiabile, sbagliando.

9. Carcere in rivolta

La cronaca potrebbe così riportare le vicende: 7–10 marzo 2020, gravi disordini in numerosi Istituti penitenziari italiani. In alcuni casi, manifestazioni di protesta senza danni, ma più frequentemente vere e proprie rivolte durate ore e che hanno portato a tragiche conseguenze. Molti i danni, tredici detenuti morti, alcuni agenti feriti, consistenti evasioni da un carcere.

La cronaca potrebbe così riportare le vicende: 7–10 marzo 2020, gravi disordini in numerosi Istituti penitenziari italiani. In alcuni casi, manifestazioni di protesta senza danni, ma più frequentemente vere e proprie rivolte durate ore e che hanno portato a tragiche conseguenze. Molti i danni, tredici detenuti morti, alcuni agenti feriti, consistenti evasioni da un carcere.

Forse è bene entrare analiticamente all'interno di ciascun frammento di informazione contenuto in questa supposta cronaca – che comunque non è molto dissimile da quella riportata dai media nei giorni di marzo, alla quale non sembra si sia aggiunta alcuna riflessione più attenta nei giorni a seguire. Eppure, si è trattato della vicenda più grave degli ultimi decenni e un numero così alto di vittime non si era registrato neppure in occasione di quelle rivolte che si credevano appartenenti al passato del nostro sistema detentivo.

Partiamo dall'epilogo. In particolare, dalle tredici persone decedute, sottolineando il fatto che di esse sono stati stentatamente riportati i nomi, quasi archiviando la loro morte come 'effetto collaterale' delle rivolte, *casualities*. Ben undici delle persone decedute erano straniere (cinque a Modena, quattro, da qui provenienti, decedute ad Alessandria, Verona, Parma, Ascoli Piceno, altre tre a Rieti e una a Bologna). Secondo i primi accertamenti, tutte le morti sono riconducibili a ingestione di farmaci e/o metadone, dopo l'irruzione nelle infermerie, o anche all'intossicazione da fumo per gli incendi come fattore concorrente. Il Garante nazionale, come in casi simili, si è presentato come persona offesa ai sensi dell'articolo 90 c.p.p. nei procedimenti relativi all'accertamento delle cause dei decessi avvenuti in carcere nei giorni delle proteste, anche al fine di chiarire l'attenzione sanitaria prestata nel predisporre i trasferimenti di coloro che sono deceduti appena giunti nel nuovo Istituto o nelle ore immediatamente seguenti. Ha ricevuto riscontro dalle Procure competenti e ha proceduto alla nomina del proprio difensore, oltre che di un proprio consulente medico legale per le analisi degli esiti autoptici.

Procedendo all'indietro, emergono i ferimenti – molti dei quali, tuttavia, in modo non grave – sia tra le persone ristrette che tra coloro che hanno cercato di fronteggiare tali insorgenze: sessantanove feriti tra le prime, più di cento tra gli agenti di Polizia penitenziaria e cinque operatori sanitari. Due poliziotti trattenuti in ostaggio per otto ore a Melfi e settantadue evasioni dall'Istituto di Foggia, al momento tutti riportati in carcere, a eccezione di uno. Molte sezioni sono andate completamente distrutte con una stima dei danni di milioni di euro e una riduzione di più di mille posti disponibili, secondo una valutazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

Fermando per un istante l'attenzione su questo specifico momento degli eventi, colpisce la mancata vicinanza 'fisica' a chi ha affrontato le difficoltà di questi momenti, da parte di chi ne avrebbe avuto il compito primario. Sono eventi che, al di là delle motivazioni che possono averli determinati, richiedono la concretizzazione del rapporto di fiducia, molte volte ribadito, attraverso la presenza diretta nel luogo dove comunque una drammaticità, densa anche di morti, si è compiuta.

Ancor più indietro lo sguardo si rivolge alle cause e allo svolgersi nel corso dei giorni degli eventi. Certamente essi si collocano all'interno dell'emergenza che l'Italia sta vivendo a causa della pandemia del Covid-19. Ma, la paura del contagio è diventata all'interno dei luoghi chiusi in quanto destinati alla privazione della libertà di chi in essi è ospitato, un elemento aggiuntivo di ansia che ha moltiplicato quella vissuta al di là delle mura e dei cancelli che li separano dal resto della collettività. Ancora di più la doppia ansia è divenuta palpabile in carcere perché si è inserita in una situazione già per molti aspetti critica.

Il nostro sistema detentivo infatti, indipendentemente dalla contingenza epidemica, viveva la problematicità di un sovraffollamento endemico, soltanto ciclicamente attutito da qualche sporadico provvedimento, subito rimpiazzato dal desiderio di rinchiudere ogni difficoltà del vivere sociale. In qualche Istituto la presenza triplicava i posti disponibili. Il 'distanziamento sociale' tanto invocato da tutti gli esperti per limitare il contagio ovunque – e, quindi, anche in carcere – è apparso a chi ne sentiva annunciare la necessità, seduto all'interno di una stretta e affollata camera detentiva, un messaggio tristemente ironico.

Su queste preesistenti difficoltà e ansie ha agito una comunicazione sbagliata, tendente a presentare le misure che necessariamente si stavano per adottare come totalmente preclusive di ogni possibilità di contatto con l'esterno e di proseguimento di percorsi avviati: non solo, comprensibilmente, niente colloqui con persone care cui peraltro era impedito il muoversi nel territorio, ma anche niente più semilibertà o permessi o attività che vedesse il supporto di figure esterne. E da qualche parte, ci si era incamminati lungo questa strada.

Così quando l'8 marzo si è avuta notizia dell'approvazione del decreto legge che, invece, limitava soltanto e per quindici giorni i colloqui con le persone di riferimento e annunciava la loro sostituzione con l'incremento dei contatti telefonici e l'utilizzo di videochiamate, la sensazione è stata quella dell'avvio dell'annunciata segregazione totale. A Modena, si è temporalmente connessa con l'annuncio del primo caso accertato di positività di una persona detenuta.

Molte sono state le narrazioni successive di quanto avvenuto negli Istituti con varia intensità e violenza. Molto si è guardato al rapido dilagare delle proteste, spesso con la ricorrente idea italica di un grande regista che regoli quei fenomeni che non si riescono a leggere nel loro spontaneo riprodursi in più luoghi e con accentuata contestualità. Come sempre, non è da escludere che nel corso degli eventi, la criminalità organizzata possa essersi infiltrata nell'evoluzione dei fatti, in alcuni contesti. Certamente le motivazioni all'origine non sono state lette dal Garante nazionale come attuazione di un piano preordinato. Né può essere trascurato il fatto incontestabile che la maggior parte delle persone detenute non ha preso parte ai disordini e alle violenze: la stima è circoscritta a poche migliaia di partecipanti su una popolazione detenuta che allora superava i sessantamila.

Molto importante è stata la mediazione locale di alcuni direttori, comandanti e provveditori regionali dell'Amministrazione penitenziaria; così come quella di alcuni magistrati e garanti. In quelle situazioni si è sanato il deficit di comunicazione e si sono prospettate le ipotesi di riduzione della difficoltà che indubbiamente la nuova realtà di separazione da altre figure e, in particolare, dai propri affetti, stavano per determinare.

Molto importante è stata la mediazione locale di alcuni direttori, comandanti e provveditori regionali dell'Amministrazione penitenziaria; così come quella di alcuni magistrati e garanti. In quelle situazioni si è sanato il deficit di comunicazione e si sono prospettate le ipotesi di riduzione della difficoltà che indubbiamente la nuova realtà di separazione da altre figure e, in particolare, dai propri affetti, stavano per determinare.

Nel corso di un anno

Restano molte macerie. Quelle concrete delle persone decedute, delle sezioni devastate e dell'inagibilità soprattutto dei possibili spazi comuni e del loro riflesso anche sull'accentuazione della limitatezza dei posti disponibili, del non accesso all'aria per oltre un mese di qualche centinaio di persone nell'Istituto bolognese per impossibilità di recarsi ai cortili in condizioni di sicurezza, dei trasferimenti improvvisi di persone che, in taluni casi, non avevano partecipato agli eventi. Accanto, restano le macerie, supposte e riferite da molti, relative a trattamenti non conformi al principio d'intangibilità delle persone una volta che queste siano riportate sotto controllo: episodi denunciati da molte parti e che, nonostante la necessaria cautela dell'effettivo accertamento, rimangono sempre per un sistema detentivo un'ombra che si proietta su quella grande maggioranza di coloro che agiscono in piena conformità alla legge anche quando devono ricorrere all'uso legittimo della forza.

Restano anche macerie nell'opinione pubblica, già ansiosa e che cerca di non doversi far carico anche di questa ulteriore ansia e che per questo rischia di riporre il dibattito sul perché e come punire chi ha commesso un reato in quel limbo in cui nulla induce a riflettere: basta buttare le chiavi. Questa può essere la più grave delle macerie se analizzata nella prospettiva della quotidiana costruzione democratica della vita civile: perché la democrazia non è mai raggiunta una volta per sempre e si nutre anche della capacità di uscire da eventi drammatici guardando verso una ricostruzione che non perda nulla delle acquisizione raggiunte prima di un'emergenza e che da tale esperienza tragga capacità di costruire un orizzonte più solido. Certamente non affievolito.

Restano anche macerie nell'opinione pubblica, già ansiosa e che cerca di non doversi far carico anche di questa ulteriore ansia e che per questo rischia di riporre il dibattito sul perché e come punire chi ha commesso un reato in quel limbo in cui nulla induce a riflettere: basta buttare le chiavi. Questa può essere la più grave delle macerie se analizzata nella prospettiva della quotidiana costruzione democratica della vita civile: perché la democrazia non è mai raggiunta una volta per sempre e si nutre anche della capacità di uscire da eventi drammatici guardando verso una ricostruzione che non perda nulla delle acquisizioni raggiunte prima di un'emergenza e che da tale esperienza tragga capacità di costruire un orizzonte più solido. Certamente non affievolito.

10. La nuova emergenza

Nella comunità chiusa e al tempo stesso altamente permeabile del carcere, il problema della pandemia ha fatto irruzione restituendo immediatamente una rappresentazione emblematica dell'effetto dirompente sulla vita ordinaria delle persone. Incidendo su situazioni già inscritte in parametri limitativi, fisici e regolamentari, il pericolo del contagio nel suo manifestarsi ha così messo subito in evidenza esigenze, rischi e conseguenze sulla quotidianità.

Parallelamente a quanto avveniva nell'intero Paese – e nel mondo intero –, impreparato ad affrontare una pandemia delle dimensioni di quella provocata dal Covid-19, l'emergenza sanitaria ha messo il sistema penitenziario di fronte alle pre-esistenti carenze e criticità che enfatizzavano la sua inadeguatezza a far fronte al fenomeno che si stava presentando: sovraffollamento degli Istituti, mancanza di spazi destinabili alle necessità sanitarie, diffuso degrado strutturale e igienico in molte aree detentive, debolezza del servizio sanitario.

Parallelamente a quanto avveniva nell'intero Paese – e nel mondo intero –, impreparato ad affrontare una pandemia delle dimensioni di quella provocata dal Covid-19, l'emergenza sanitaria ha messo il sistema penitenziario di fronte alle pre-esistenti carenze e criticità che enfatizzavano la sua inadeguatezza a far fronte al fenomeno che si stava presentando: sovraffollamento degli Istituti, mancanza di spazi destinabili alle necessità sanitarie, diffuso degrado strutturale e igienico in molte aree detentive, debolezza del servizio sanitario.

La situazione, che richiedeva estrema tempestività di interventi, è stata affrontata sul piano legislativo nel suo complesso, agendo fondamentalmente su due fronti: la prevenzione dell'ingresso del contagio nel carcere e la riduzione della densità della popolazione detenuta. Questa agli inizi di marzo superava le 61.000 presenze a fronte di una capienza effettiva di poco più di 47.000 posti. Numeri più ristretti sono apparsi subito quale obiettivo per la praticabilità dell'opera di contenimento della diffusione del contagio e al contempo per l'individuazione di spazi destinati all'isolamento sanitario e alle quarantene che presumibilmente sarebbero stati a breve necessari.

Il primo fronte ha visto la messa in opera di una serie progressiva ed eterogenea di provvedimenti, da parte dell'Amministrazione penitenziaria e dalle Autorità di governo, destinati a limitare al massimo possibile l'accesso dall'esterno di persone diverse dagli operatori e la circolazione da un Istituto all'altro, per trasferimento delle persone detenute. Provvedimenti che si sono connessi, sia per gli effetti prodotti, sia per gli impliciti richiami, a quelli che nel periodo centrale della prima fase dell'emergenza hanno impedito il libero movimento delle persone e la chiusura di tutte le attività, produttive, commerciali, sociali, di studio, ricreative. Come nel mondo libero, così in quello del carcere, si sono interrotti i contatti con i familiari, si sono sospese le attività trattamentali, quelle di socialità, educative, di studio e di lavoro. Il carcere è divenuto un mondo 'vuoto', chiuso pur rimanendo aperto ai molti che ogni giorno vi entravano per assicurare i servizi essenziali.

Nell'urgenza dettata dall'improvviso dilagare del contagio, l'Amministrazione penitenziaria centrale e talune sue articolazioni regionali, in particolare quelle delle aree più colpite, hanno preceduto, con proprie circolari, le disposizioni che sarebbero state dettate dal Governo: così, il 22 febbraio il Dap ha invitato le Direzioni degli Istituti a non consentire l'accesso dall'esterno di persone (familiari,

insegnanti, personale esterno, volontari...) provenienti da alcuni comuni[75] e il 23 e 24 febbraio il Provveditorato dell'Emilia-Romagna e delle Marche ha disposto, con il primo atto[76], l'attivazione di interlocuzione con la Magistratura di sorveglianza per la riduzione o sospensione di benefici e semilibertà al momento goduti da persone detenute e con il secondo atto[77] la sospensione dal 1° marzo in tutti gli Istituti del territorio di competenza di ogni attività trattamentale, di natura culturale, ludica o sportiva per cui fosse previsto l'accesso della comunità esterna, nonché la sospensione dei colloqui tra detenuti e familiari. Alle singole Direzioni veniva affidata la predisposizione di forme compensative di contatto, attraverso la corrispondenza telefonica o le videochiamate. Disposizioni, queste, che vengono riprese, ma in forme variamente modulate, da altri Provveditorati, che in più situazioni non chiudono alla fruizione dei benefici. Con circolare del 25 febbraio[78], il Dipartimento ha emanato alcune indicazioni di carattere profilattico e di contenimento degli accessi, senza interferire, comunque, con il tema della semilibertà e delle attività trattamentali. Temi questi che vengono invece affrontati nell'ulteriore nota del giorno successivo[79], diretta a dieci regioni (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Sicilia), che indica, sulla scia dell'impostazione emiliana, che possa «risultare funzionale ed idoneo assumere provvedimenti che tendano a: a) sospendere le attività trattamentali, per le quali sia previsto o necessario l'accesso della comunità esterna; b) contenere le attività lavorative esterne e quelle interne per le quali sia prevista la presenza di persone provenienti dall'esterno; c) sospendere i colloqui con i familiari o terze persone, diverse dai difensori, [...]»[80].

Nel contesto di questi primi interventi amministrativi, che hanno compreso anche la creazione di reparti per l'isolamento sanitario e la limitazione dei trasferimenti nei territori più interessati dall'emergenza sanitaria, oltre all'adozione delle necessarie misure igieniche e alla fornitura dei presìdi di protezione individuale, si è inserita l'azione del Legislatore con il primo dei provvedimenti che avrebbero progressivamente inciso sulla vita all'interno degli Istituti di pena, per adulti e per minori: il decreto-legge 2 marzo 2020 n. 9 dispone per gli Istituti della Lombardia e del Veneto la sostituzione dei colloqui visivi con familiari e altre persone con comunicazioni telefoniche, anche

75. Nota del Dap del 22 febbraio 2020 n. 00611554, *Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio da coronavirus*.

76. Lettera del Provveditorato regionale per l'Emilia-Romagna e Marche alle Direzioni degli Istituti e ai Presidenti delle Corti d'appello e dei Tribunali di sorveglianza di Bologna e Ancona del 23 febbraio 2020, prot. n. 248, *Disposizioni organizzative prevenzione diffusione Coronavirus.*

77. Lettera del Provveditorato regionale per l'Emilia-Romagna e Marche di trasmissione dell'ordinanza contingibile e urgente n. 1 del Ministro della salute d'intesa con il Presidente della Regione Emilia-Romagna alle Direzioni degli Istituti penitenziari dell'Emilia-Romagna e Marche e ai Direttori degli Uffici, del 24 febbraio 2020 prot. n. 2272.

78. Nota del Dap indirizzata ai Provveditori, ai Direttori e ai Comandanti dei reparti degli Istituti, ai Direttori e ai Comandanti dei reparti delle Scuole e degli Istituti di istruzione e a tutto il personale in servizio del 25 febbraio 2020 n. 0065630, *Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da Coronavirus.*

79. Nota del Dap indirizzata ai Provveditori, ai Direttori e ai Comandanti dei reparti degli Istituti penitenziari delle Regioni indicate nel testo del 26 febbraio 2020 n. 0067298, *Indicazioni specifiche per la prevenzione del contagio da Coronavirus.*

80. Nota, 26 febbraio cit.

oltre i limiti ordinariamente previsti, e con videochiamate.

L'estensione di tale misura su tutto il territorio nazionale, fino alla data del 22 marzo, è stata disposta pochi giorni dopo, con il decreto-legge 8 marzo 2020 n. 11 cui hanno fatto seguito le note manifestazioni di protesta negli Istituti penitenziari e il connesso esito drammatico. Certamente, non hanno giovato al mantenimento della calma le disposizioni precedenti che avevano indotto a credere che sarebbe stata sospesa anche la semilibertà. Parallelamente, le disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio del 9 marzo determinano, sempre sul territorio nazionale, la sospensione di ogni attività, salvo quelle essenziali, e in particolare di quelle che si conducono in carcere con l'intervento di operatori esterni. Infine, l'ulteriore divieto di spostamento dal Comune di attuale permanenza imposto a tutta la popolazione con il decreto del Presidente del Consiglio del 22 marzo[81], di fatto, determina la proroga della sospensione dei colloqui visivi fino alla data del 3 aprile: l'obiettivo di tutela dell'intera popolazione dal rischio di diffusione del contagio attraverso gli spostamenti urbani ed extraurbani e i contatti interpersonali mette su un paradossale piano comune la popolazione detenuta e quella libera.

In tale occasione, il Garante nazionale, facendosi carico della particolare situazione di isolamento dal mondo esterno che si stava producendo nelle carceri e dei rischi di nuove manifestazioni di disagio e di sconforto che ne potevano derivare, in collaborazione con il portavoce dei Garanti territoriali, trasmette un messaggio di informazione e di spiegazione delle misure adottate alla popolazione detenuta[82], assicurando l'impegno di tutti i Garanti a vigilare sul potenziamento delle forme alternative di comunicazione disposto dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria insieme alle altre misure destinate a supplire alla mancanza di contatti con i riferimenti familiari (gratuità dei servizi di lavanderia, spedizione di bonifici online, aumento dei limiti di spesa per ciascun detenuto, servizi di spedizione postale di pacchi...)[83].

In tale occasione, il Garante nazionale, facendosi carico della particolare situazione di isolamento dal mondo esterno che si stava producendo nelle carceri e dei rischi di nuove manifestazioni di disagio e di sconforto che ne potevano derivare, in collaborazione con il portavoce dei Garanti territoriali, trasmette un messaggio di informazione e di spiegazione delle misure adottate alla popolazione detenuta , assicurando l'impegno di tutti i Garanti a vigilare sul potenziamento delle forme alternative di comunicazione disposto dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria insieme alle altre misure destinate a supplire la mancanza di contatti con i riferimenti familiari (gratuità dei servizi di lavanderia, spedizione di bonifici online, aumento dei limiti di spesa per ciascun detenuto, servizi di spedizione postale di pacchi…).

La situazione di sospensione dell'ordinaria vita all'interno delle carceri si è protratta fino ai primi giorni di maggio in cui si sta ultimando questa Relazione, in forza dei successivi atti del Governo che hanno prorogato la sospensione dei movimenti e delle attività per tutta la popolazione italiana: il 26 aprile, nel decreto del Presidente del Consiglio – efficace fino al 18 maggio – che ha previsto una più ampia possibilità di circolazione delle persone, è espressamente mantenuta la

81. Decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro della salute, sentiti i Ministri coinvolti e il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni del 22 marzo 2020.

82. https://www.youtube.com/watch?v=jPjY6V2kf2M.

83. Nota del Dap ai Direttori e ai Comandanti dei reparti degli Istituti penitenziari del 21 marzo 2020, n. 0096018, *Colloqui detenuti con i propri familiari.*

Nel corso di un anno

sostituzione dei colloqui visivi con le altre forme di comunicazione a distanza, con l'evidente obiettivo di evitare l'impatto delle visite in strutture non ancora predisposte adeguatamente ad accoglierle e a disciplinarle in termini tali da assicurare le misure di prevenzione che la pandemia fa ritenere ancora necessarie. La ripresa graduale dei colloqui inizia il 18 maggio[84].

Il secondo fronte, quello predisposto alla riduzione della densità della popolazione detenuta, è stato circoscritto alle previsioni degli articoli 123 e 124 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 che hanno introdotto nell'impianto dell'ordinamento penitenziario, rispettivamente, una modalità speciale di accesso alla detenzione domiciliare e l'estensione delle licenze concesse alle persone ammesse alla semilibertà, entrambe fino al 30 giugno.

Il secondo fronte, quello predisposto alla riduzione della densità della popolazione detenuta, è stato circoscritto alle previsioni degli articoli 123 e 124 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 che hanno introdotto nell'impianto dell'ordinamento penitenziario, rispettivamente, una modalità speciale di accesso alla detenzione domiciliare e l'estensione delle licenze concesse alle persone ammesse alla semilibertà, entrambe fino al 30 giugno.

La prima previsione, di cui è stata stabilita l'efficacia temporanea fino al 30 giugno, interviene sulla misura della detenzione domiciliare prevista dalla legge 26 novembre 2010 n. 199 e successiva modifica, introducendo una procedura semplificata per la concessione, con l'eliminazione dei vincoli derivanti dall'accertamento sul pericolo di fuga e di reiterazione del reato, ponendo, tuttavia, ulteriori parametri di esclusione dalla sua applicazione a una serie di soggetti, nonché l'obbligo di applicazione del braccialetto elettronico per i casi in cui la pena da scontare superi i sei mesi.

Il Garante nazionale, pur con riserve circa la previsione dell'applicazione del braccialetto elettronico, certamente dipendente dalla disponibilità e dalla effettiva applicabilità alla realtà domiciliare dei potenziali fruitori, ha da subito rilevato che si è trattato di un primo passo importante, soprattutto da un punto di vista culturale, nella direzione dell'obiettivo di ridurre quella densità di popolazione detenuta negli Istituti che, nell'occasione dell'emergenza sanitaria, dava con evidenza il segno della sua insostenibilità. Un primo passo, quindi, cui avrebbero dovuto seguirne altri più incisivi anche al fine di affrontare una criticità sistemica che richiede un ripensamento complessivo sull'esecuzione delle pene e sulla unicità della pena carceraria come sistema di risposta alla commissione del reato. Il tema del panpenalismo e della bulimia carceraria che da sempre affliggono il nostro sistema penale avrebbero potuto – e tuttora potrebbero – cogliere, dalla negatività del misurarsi con un evento inatteso come la pandemia, la necessaria spinta a un ripensamento non limitato alla contingenza.

84. La previsione è contenuta nell'articolo 4 del decreto-legge 10 maggio 2020 n. 29, che nei giorni di redazione di questa Relazione è in corso di conversione in legge. Analogamente, è in corso di conversione il decreto-legge 30 aprile 2020 n. 28. Entrambi i decreti, sui quali il Garante nazionale sta esprimendo i propri pareri, non sono oggetto di analisi in questa Relazione né lo è il tema principale da cui essi sono scaturiti, concernente la supposta necessità di predisporre strumenti di ulteriore acquisizione di pareri degli organi inquirenti nonché di revisione dei provvedimenti adottati dalla Magistratura di sorveglianza di concessione della detenzione domiciliare e/o della sospensione obbligatoria o facoltativa dell'esecuzione penale, legati alla potenziale predisposizione al contagio, quando tali provvedimenti riguardino persone condannate per reati di criminalità organizzata. Analoga previsione è introdotta per i provvedimenti di sostituzione della custodia cautelare in carcere per le stesse categorie di imputati.

La novità legislativa introdotta, come era prevedibile, ha prodotto effetti diretti piuttosto contenuti, ma ha certamente dato l'avvio a un orientamento generale da parte della Magistratura di sorveglianza che, anche trattando con la tempestività dovuta le istanze giacenti da tempo, ha contribuito con i propri provvedimenti alla consistente riduzione delle presenze in carcere che si è prodotta tra i mesi di marzo e di maggio[85]. Alla data del 9 maggio 2020 le persone detenute in carcere erano 52.718 con una riduzione dal 18 di marzo, giorno della entrata in vigore del decreto-legge, di circa 7.000 persone e complessivamente di circa 8.500 persone dall'inizio dell'emergenza sanitaria. Un numero certamente determinato anche dalla flessione degli ingressi in carcere, dovuta al minor numero di reati commessi nel periodo del *lockdown* e all'adozione contenuta di misure cautelari, secondo l'opportuno suggerimento pronunciato dal Procuratore generale della Corte di Cassazione[86]. Nel sistema penale minorile, da sempre in Italia molto contenuto nella sua porzione di collocazione negli Istituti penali minorili e ampio in quella di assegnazione a comunità esterne, il numero di coloro che sono negli Ipm è passato da 382 al 31 dicembre 2019 (di cui 165 di minore età) a 294 (di cui 127 di minore età) al 30 aprile di quest'anno.

L'esito più rilevante, sul piano sistematico, della normativa d'emergenza, ancorché indiretto, è stato, dunque, quello di far risultare da un lato che l'operatività degli Organi giudiziari è il fattore principale nella regolamentazione dell'affollamento nelle carceri, dall'altro che un'altra forma di esecuzione della pena, diversa dalla detenzione in carcere, è non solo possibile, ma anche efficace e giusta. La difficoltà estrema di applicazione della misura prevista alle persone senza una stabile dimora e impossibilitate a usufruire per tale motivo di quanto normativamente previsto ha fatto emergere un terzo fattore: quello della responsabilità del territorio e degli esiti del progressivo smantellamento delle reti protettive territoriali che dovrebbero dare supporto alle persone socialmente più deboli per non rendere anche l'esecuzione penale un elemento di accentuazione della iniquità[87]. Il permanere in carcere a tutt'oggi di 962 persone che sono state condannate a una pena inferiore a un anno è indicatore eloquente di tale criticità.

C'è sempre un elemento di positività che si può ereditare da un'esperienza drammatica come quella della pandemia che ha ferito il Paese: la riflessione che si è prodotta sull'esecuzione della pena e le sue realizzazioni concrete lo sono certamente. Sarebbe un errore drammatico lasciarsele alle spalle insieme con l'emergenza, una volta che sarà superata.

85. Alla data odierna (9 maggio 2020) le detenzioni domiciliari concesse dopo il 18 marzo sono state 3188, 381 delle quali con applicazione del braccialetto elettronico. Le rimanenti 2807 si suddividono tra quelle concesse in base alla pre-esistente legge e quelle che hanno riguardato persone con un residuo di pena inferiore ai sei mesi.

86. Nota del Procuratore generale della Corte di cassazione, Giovanni Salvi, ai Procuratori generali presso le Corti d'appello del 1° aprile 2020, avente per oggetto *Il pubblico ministero e la riduzione della presenza carceraria durante l'emergenza coronavirus.*

87. Per venire incontro alla difficoltà inerente alla non concessione della misura in ragione dell'assenza di domicilio, sia il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità sia la 'Cassa delle ammende' hanno predisposto stanziamenti, nel secondo caso molto rilevanti, per operare con il Terzo settore al fine di predisporre possibilità di temporanea ospitalità alle persone inviate in detenzione domiciliare e prive di sostentamento.

11. Nuovi standard internazionali per la pandemia

La diffusione pandemica del Covid-19 non poteva lasciare inalterato il quadro delle fonti relative alla prevenzione della tortura nei luoghi di privazione della libertà.

Limitiamoci ai principali pareri, dichiarazioni, raccomandazioni e linee guida contenuti nei vari documenti elaborati dai diversi Organismi internazionali – dell'Onu, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea – che si occupano di tutelare i diritti umani e che hanno dedicato uno spazio agli ambiti privativi della libertà.

Considerato il mandato del Garante nazionale, conviene soffermarsi almeno su quest'ultimo parere. È un parere molto articolato, che contiene misure rivolte alle Autorità che gestiscono tutti i luoghi formalmente deputati alla privazione della libertà – dalla detenzione penale a quella amministrativa dei migranti, ai campi chiusi per rifugiati, agli ospedali psichiatrici fino a tutti gli altri ambiti, in particolare quelli sanitari –, nonché una parte dedicata alle misure che le Autorità dovranno adottare nei confronti di coloro che si trovano nei luoghi destinati alla quarantena.

A livello globale, le **Nazioni unite** sono intervenute con il *Sottocomitato per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (Spt), che ha in primo luogo espresso un parere sull'estensione del mandato dei *Meccanismi nazionali di prevenzione* (Npm) ai luoghi di quarantena obbligatoria per motivi di salvaguardia della salute pubblica e quindi anche a quelli per Covid-19[88]. Lo stesso Spt, in un secondo momento, ha adottato un più generale parere rivolto a tutti gli Stati membri su come il *Sottocomitato* stesso e i vari Npm debbano continuare a esercitare il proprio mandato durante la situazione d'emergenza determinata dalla diffusione globale del Covid-19[89].

Considerato il mandato del Garante nazionale, conviene soffermarsi almeno su quest'ultimo parere. È un parere molto articolato, che contiene misure rivolte alle Autorità che gestiscono tutti i luoghi formalmente deputati alla privazione della libertà – dalla detenzione penale a quella amministrativa dei migranti, ai campi chiusi per rifugiati, agli ospedali psichiatrici fino a tutti gli altri ambiti, in particolare quelli sanitari –, nonché una parte dedicata alle misure che le Autorità dovranno adottare nei confronti di coloro che si trovano nei luoghi destinati alla quarantena. Un'ulteriore parte è destinata proprio ai vari Npm.

La pandemia – si legge nei principi espressi dal citato documento – ha sottoposto tutta la popolazione a pesanti restrizioni, non solo rispetto alla libertà di circolazione, ma anche in generale rispetto a tutte le libertà personali. È chiaro

88. *Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to the National Preventive Mechanism of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland regarding compulsory quarantine for Coronavirus*, adopted at its 40th session (10 to 14 February 2020), in www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/2020.03.03-Advice_UK_NPM.pdf

89. *Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic*, adottato il 25 marzo 2020, in www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/AdviceStatePartiesCoronavirusPandemic2020.pdf

che nei luoghi detentivi i disagi e le criticità siano amplificati e i problemi già presenti acuiti. Si pensi, solo per fare un paio di esempi, all'affollamento delle strutture detentive che, oltre certi limiti, impedisce il distanziamento sociale previsto dalle norme o alle condizioni igieniche spesso precarie dei medesimi luoghi. Il *Sottocomitato* prende atto di come le persone private della libertà in luoghi formali rappresentino un sottoinsieme particolarmente vulnerabile, proprio a causa della situazione detentiva. Ecco perché l'attenzione e il controllo sui luoghi di privazione della libertà devono essere massimi. Per tutelare in modo efficace coloro che vi sono ospitati – e conseguentemente il mondo esterno *tout court* – bisogna far coincidere l'assoluta protezione dei diritti di tutte le persone private della libertà con quella degli stessi diritti che competono alle loro famiglie, al personale che opera in tali luoghi con funzioni di custodia, medico-assistenziale o di altro tipo.

Il *Sottocomitato* prende atto di come le persone private della libertà in luoghi formali rappresentino un sottoinsieme particolarmente vulnerabile, proprio a causa della situazione detentiva. Ecco perché l'attenzione e il controllo sui luoghi di privazione della libertà devono essere massimi.

E poi ancora il documento sottolinea l'importanza in questo periodo di due principi: il «*do no harm*» cioè il dovere di non arrecare danno – il *primum non nocere* della gnoseologia medica –, e il principio di «*equivalence of care*» – evocato dalle fonti Onu sin dagli anni Novanta[90] – in base al quale il livello di attenzione e cura verso le persone private della libertà deve essere equivalente a quello rivolto a un qualsiasi paziente. Ovviamente, l'astratta equivalenza interpretata come 'uguaglianza di prestazioni' è causa di massima iniquità quando applicata a soggetti radicalmente differenti: questa tendenza riduttiva del principio di equivalenza si riscontra molto spesso nelle Istituzioni detentive europee – e anche in Italia – laddove si argomenta che, per esempio, l'attesa prolungata delle cure mediche è pari per una persona in carcere e una nella vita libera. Così non tenendo presente che la seconda ha la possibilità di rivolgersi altrove mentre la prima non la ha. 'Equivalenza' implica uguali possibilità effettive e, conseguentemente, proattività rispetto ai soggetti più svantaggiati, al fine di recuperare quel *gap* sociale che renderebbe ipocrita altrimenti ogni discorso di *equivalence of care*.

Ancora, il Comitato Onu evidenzia la necessità e l'opportunità di operare una comunicazione trasparente: le limitazioni per motivi di salute pubblica devono essere spiegate preventivamente e in modo chiaro per evitare opacità che possano riflettersi in proteste e violenze. Infine, il documento chiarisce che, adesso come non mai, i *Meccanismi nazionali* e lo stesso *Sottocomitato* devono portare avanti il loro mandato di vigilanza, monitoraggio e visita dei luoghi di privazione della libertà perché più le strutture si chiudono verso l'esterno – anche se per motivi sacrosanti –, più si innalza il rischio di comportamenti impropri se non di veri maltrattamenti. Insomma, lo sguardo giuridico deve sapersi connettere con quello sanitario e viceversa: in questi tempi di Covid-19 è «responsabilità del Spt e dei Npm rispondere in modo innovativo e creativo alle nuove sfide che devono affrontare nell'esercizio del loro mandato definito dall'Opcat».

90. Si vedano il punto 9 dei *Basic Principles for the Treatment of Prisoners,* contenuti nella risoluzione 45/111 adottata e proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1990 secondo cui «*Prisoners shall have access to the health services available in the country without discrimination on the grounds of their legal situation*», nonché la *Partnership for Health in the Criminal Justice System*, il cui membro principale è l'Ufficio regionale per l'Europa dell'Organizzazione mondiale della sanità (Who/Europe), che si occupa di salute in carcere e i cui membri condividono, tra gli altri il fine di incoraggiare «*all prison health services, including health promotion services, to reach standards equivalent to those in the wider community*».

Nel corso di un anno

Due giorni prima del parere del *Sottocomitato*, l'*Organizzazione mondiale della sanità* aveva pubblicato una 'guida provvisoria' intitolata *Preparazione, prevenzione e controllo del COVID-19 nelle carceri e in altri luoghi di detenzione*[91]. Mentre nello stesso giorno, l'*Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani,* Michelle Bachelet, rilasciava uno *statement* in cui invocava «Azioni urgenti per prevenire il COVID-19 'che dilaga nei luoghi di privazione della libertà'»[92]. Il 9 aprile lo stesso *Alto commissario* rilasciava un'altra dichiarazione in un *briefing* informale presso il *Consiglio per i diritti umani* delle Nazioni Unite, in cui sottolineava che «il Covid è un 'test colossale di leadership' che richiede un'azione coordinata»[93].

La Commissaria è intervenuta con più di una dichiarazione: il 26 marzo chiedeva «il rilascio degli immigrati detenuti durante la crisi del Covid-19 nella massima misura possibile», il 2 aprile ricordava che «le persone con disabilità non devono essere trascurate nella lotta contro il Covid-19», il 6 aprile raccomandava la necessità di «misure urgenti per proteggere i diritti dei detenuti in Europa», il 16 aprile ammoniva gli Stati a «garantire il salvataggio in mare e consentire lo sbarco sicuro durante la crisi del Covid-19» ; infine, con una lettera del 5 maggio esortava «Malta ad adempiere ai suoi obblighi di salvare vite in mare, a garantire uno sbarco rapido e sicuro e a indagare su accuse di ritardo o mancata risposta a situazioni di pericolo».

A livello regionale il **Consiglio d'Europa** si è espresso soprattutto attraverso *il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti* (Cpt), la Commissaria per i diritti *umani* Dunja Mijatović, il Segretario generale Marija Pejčinović Burić e il *Comitato europeo di bioetica*. Il Cpt è tempestivamente uscito con uno *Statement of principles* in cui sono condensati dieci *Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell'ambito della pandemia del coronavirus (COVID-19)* tra cui spicca il decimo, dedicato alla doverosa prosecuzione delle attività dei Meccanismi preventivi[94].

La Commissaria è intervenuta con più di una dichiarazione: il 26 marzo chiedeva «il rilascio degli immigrati detenuti durante la crisi del Covid-19 nella massima misura possibile»[95], il 2 aprile ricordava che «le persone con disabilità

91. *Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention. Interim guidance (15 March 2020)*, in *www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/434026/Preparedness-prevention-and-control-of-COVID-19-in-prisons.pdf?ua=1* Pubblicata il 23 marzo 2020.

92. *Urgent action needed to prevent COVID-19 "rampaging through places of detention"*, in *www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=E*

93. *COVID is "a colossal test of leadership" requiring coordinated action, High Commissioner tells Human Rights Council* in *https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25785&LangID=E*

94. *Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic (issued on 20 March 2020),* in *https://rm.coe.int/16809cfa4b*. Il principio n. 10) sottolinea che: «Il monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale da parte di organi indipendenti, quali i meccanismi di prevenzione nazionale (NPM) e il CPT, rimane una tutela fondamentale per la prevenzione dei maltrattamenti. Gli Stati devono pertanto continuare a garantire l'accesso agli organi di monitoraggio in tutti i luoghi di privazione della libertà personale inclusi quelli in cui le persone vengono messe in quarantena. Spetta tuttavia agli organi di monitoraggio adottare ogni precauzione in ottemperanza del principio '*primum non nocere*', in particolare nei confronti di persone anziane o con patologie mediche preesistenti».

95. *Commissioner calls for release of immigration detainees while Covid-19 crisis continues*, in *https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-for-release-of-immigration-detainees-while-covid-19-crisis-continues*

non devono essere trascurate nella lotta contro il Covid-19»[96], il 6 aprile raccomandava la necessità di «misure urgenti per proteggere i diritti dei detenuti in Europa»[97], il 16 aprile ammoniva gli Stati a «garantire il salvataggio in mare e consentire lo sbarco sicuro durante la crisi del Covid-19» [98]; infine, con una lettera del 5 maggio esortava «Malta ad adempiere ai suoi obblighi di salvare vite in mare, a garantire uno sbarco rapido e sicuro e a indagare su accuse di ritardo o mancata risposta a situazioni di pericolo»[99].

La Segretaria generale del Consiglio d'Europa il 7 aprile diffondeva un documento informativo contenente un «*toolkit* per gli Stati membri sul rispetto della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani nel quadro della crisi sanitaria da Covid-19»[100]. Il 14 aprile era la volta del Comitato di bioetica che pubblicava uno *statement* contenente «considerazioni sui diritti umani relative alla pandemia di Covid-19»[101].

Concludiamo con un altro documento di livello regionale, questa volta dell'**Unione europea**, che non è una raccolta di *standard* quanto un *report* sulle misure prese dai 27 attuali Paesi d'Europa per proteggere la salute pubblica durante la pandemia[102]. Lo citiamo perché nel presentarlo, il direttore dell'Agenzia Ue per i diritti fondamentali (Fra), l'irlandese Michael O'Flaherty, ha tenuto a evidenziare che se da una parte «sono necessarie forti risposte pubbliche sul piano sanitario», dall'altra ha affermato: «noi possiamo proteggere la salute e rispettare i diritti umani. Non è un gioco a somma zero»[103]. Quindi, più rispetteremo i diritti umani, migliori saranno le strategie di salute pubblica. Come in un 'gioco cooperativo' dove gli attori sono i vari Organismi: nazionali, regionali, globali.

96. *Persons with disabilities must not be left behind in the response to the COVID-19 pandemic*, in *https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/persons-with-disabilities-must-not-be-left-behind-in-the-response-to-the-covid-19-pandemic*

97. *COVID-19 pandemic: urgent steps are needed to protect the rights of prisoners in Europe*, in *https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/covid-19-pandemic-urgent-steps-are-needed-to-protect-the-rights-of-prisoners-in-europe*

98. *States should ensure rescue at sea and allow safe disembarkation during the COVID-19 crisis*, in *https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/states-should-ensure-rescue-at-sea-and-allow-safe-disembarkation-during-the-covid-19-crisis*

99. *Commissioner urges Malta to meet its obligations to save lives at sea, ensure prompt and safe disembarkation, and investigate allegations of delay or non-response to situations of distress*, in *https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-malta-to-meet-its-obligations-to-save-lives-at-sea-ensure-prompt-and-safe-disembarkation-and-investigate-allegations-of-delay-or-no*

100. *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states*, in *https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40*

101. *DH-BIO Statement on human rights considerations relevant to the COVID-19 pandemic*, in *https://rm.coe.int/inf-2020-2-statement-covid19-e/16809e2785*

102. *Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications - Bulletin 1*, in *https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1*

103. *Protect human rights and public health in fighting COVID-19*, in *https://fra.europa.eu/en/news/2020/protect-human-rights-and-public-health-fighting-covid-19*

Soggettività

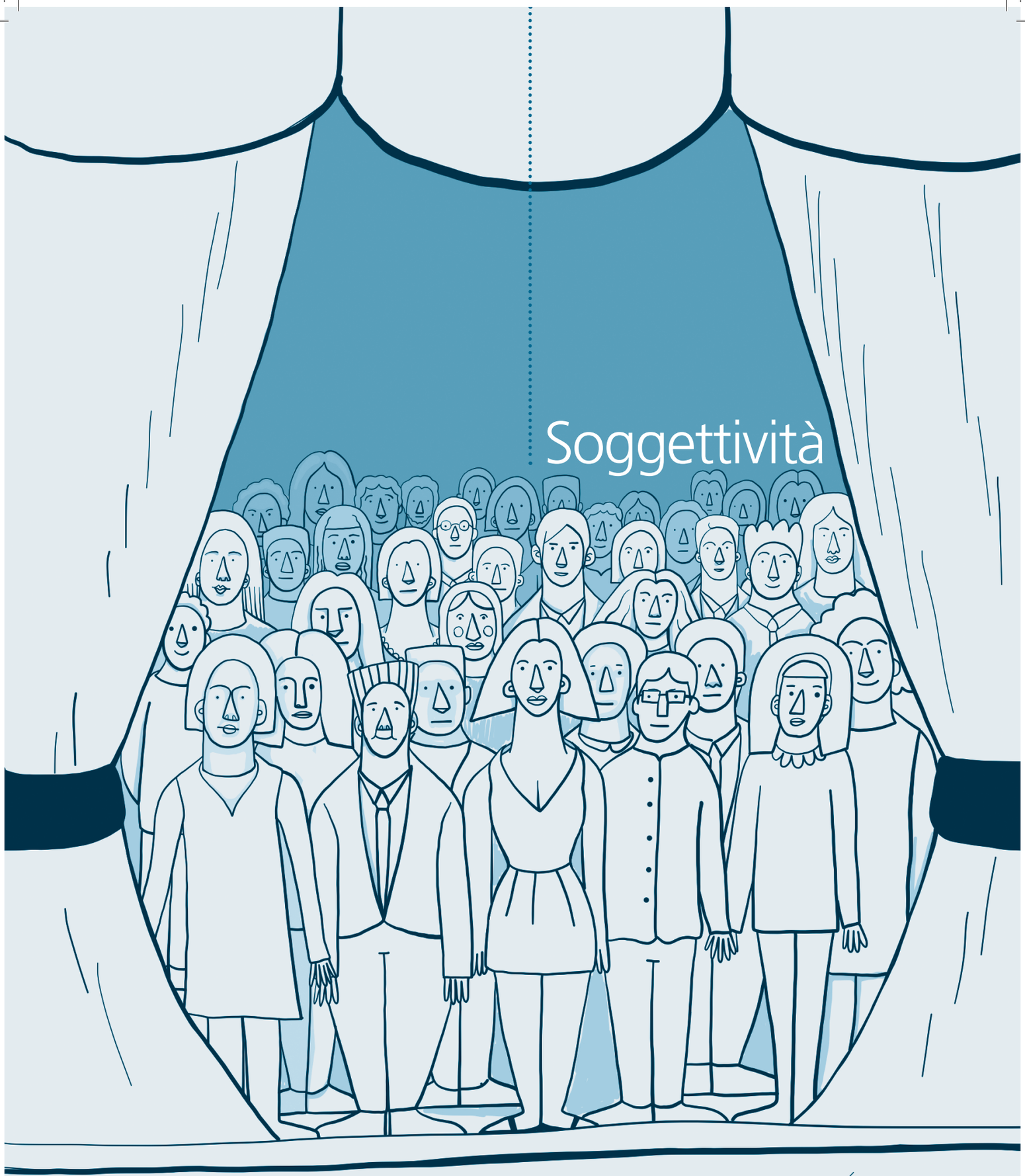


Illustrazione di **Assia Tozzi**

Come nei 'falsi amici' che assediano spesso le nostre traduzioni dalla lingua inglese e che producono imbarazzanti testi, così anche nel linguaggio di descrizione dei fenomeni sociali e delle contraddizioni che da essi emergono si rischia di utilizzare dei termini impropri. Non del tutto distanti per analogia linguistica da quelli che più propriamente dovrebbero designare tali fenomeni, ma radicalmente diversi nei loro significati profondi. Il valore semantico delle parole e delle frasi non accetta però approssimazioni quando queste devono connotare situazioni complesse che riguardano le interazioni tra individui, gruppi e aggregazioni sociali all'interno della scena pubblica, perché da tale valore semantico discendono coesistenza o conflitto tra realtà diverse e, conseguentemente, derivano le politiche attraverso cui viene o meno sostenuta la prima e ridotto il secondo.

L'uso improprio di termini e locuzioni varie è del resto un costruttore di culture diffuse, mentre, per dirla con Albert Camus «quando si comincia a nominare bene le cose, diminuisce il disordine e la sofferenza che c'è nel mondo». Così si alternano spesso in molti commenti di ambito non strettamente scientifico i riferimenti alla persona o all'individuo o ancora al soggetto per definirne diritti, potenzialità e anche doveri. Termini, questi, che per molti versi sono affini, ma certamente non sinonimi perché se nel nostro riferirci all'individuo sottolineiamo l'unicità di ciascuno e, al più, l'elaborazione di una maturità che prende atto della propria singolarità, è nel riferirci alla persona a prendere forza il rapporto relazionale che dà la dimensione a ognuno di noi come elemento singolarmente considerato. La persona in un certo senso è il nostro essere sì individuo, ma percepito però nel rapporto di vita interagente con altri e come tale da essi compreso. Nell'uso linguistico e concettuale dell'era moderna il termine soggetto diviene poi indicativo dell'attività senziente, per denotare la capacità cosciente, contrapposta a quella del mero oggetto.

Da queste distinzioni nascono accentuazioni diverse e modi diversi di misurarsi con ciò che questi termini indicano, così come i sostantivi che da essi derivano. Nasce anche la volontà di tenere insieme – seppure con ruoli diversi – tutti e tre i termini quando ci si riferisce a chi è privato della libertà personale. Riconoscendone l'assoluta unicità individuale, comprendendo l'imprescindibilità della sua assunzione come persona e quindi della sua collocazione non al di fuori, ma all'interno di qualsiasi universo di discorso che sappia rispecchiarsi nella sua condizione e, infine, rapportandosi al suo essere soggetto in grado di costruzione di conoscenza e autonomia, con una propria storia, fosse anche di sconfitta, ma sempre espressione del suo complessivo sentire e agire. Per questo, parliamo delle persone private della libertà considerandone ciascuna sia individualmente, sia collettivamente nello schema relazionale in cui è contingentemente collocata e in quello della sua vita oltre i limiti che la privazione impone. Parliamo della sua soggettività.

Sulle diverse soggettività abbiamo posto l'attenzione della parte di riflessione della Relazione al Parlamento di quest'anno. Se quella dello scorso anno poneva la sua centralità nei diversi 'luoghi' dove tale privazione si realizza – a volte luoghi a ciò deputati, altre volte luoghi che a tale funzione sono stati di fatto destinati da una situazione verificatasi – la Relazione che si sviluppa in queste pagine pone il centro nelle diverse soggettività che in tali luoghi si evidenziano. Distinte tra loro per ruolo, funzione, ragione del proprio trovarsi in quei luoghi, ma unite dalla complessiva interconnessione che proprio questi luoghi determinano.

Le riflessioni che seguono si articolano innanzitutto attraverso i punti di vista di alcuni osservatori esterni al Garante che da prospettive diverse si interrogano sulla persona, la sua concettualizzazione, le connotazioni e diritti che definiscono tale concetto, e le declinazioni che a tutto ciò pone la restrizione della libertà; così come gli interrogativi che sorgono a chi attorno alla persona deve normare: sempre alla ricerca di come non perdere mai il riconoscimento della sua soggettività. Nelle pagine successive abbiamo poi cercato di interrogarci su varie attribuzioni che al sostantivo persona vengono poste o dalla materialità della propria condizione o da quella in cui viene a trovarsi all'interno di quelle varie strutture monitorate dal Garante nazionale; infine, in un gioco di simmetria, anche le implicite attribuzioni date alla persona dal suo dover agire per limitare o per prendersi cura della libertà di altre persone. Così, accanto alle attribuzioni dell'essere persona anziana, vulnerabile o bisognosa di cura, quelle determinate dal proprio comportamento e, infine, quelle di chi ha il compito di determinare per altre persone nuove attribuzioni. Buona lettura.

12. La persona nella sua libertà

di Marco Ruotolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre e Prorettore con delega per i rapporti con scuole, società e istituzioni. Dirige il Master di II livello in Diritto penitenziario e Costituzione, giunto alla settima edizione.

All'origine, il termine *persona* (dal greco *prosopon*) ha un significato 'teatrale', indica la *maschera* e poi il ruolo a essa attribuito, la 'parte', la funzione che taluno spiega. Quest'origine ha in un certo senso condizionato anche la progressione della riflessione giuridica: dall'uomo in quanto entità fisica reale all'uomo in quanto entità giuridicamente rilevante, fino all'emergere, tra la fine del XVIII e il XIX secolo, della figura del *subiectum iuris*[1]. L'uomo finisce per essere riguardato come soggetto di diritto e i diritti soggettivi come predicati della sua esistenza. Ma, l'essere capace di diritti è qualità che il diritto positivo può anche riconoscere a 'soggetti artificiali', quali, anzitutto, le corporazioni e le fondazioni, attraverso un procedimento che Savigny avrebbe definito di 'finzione'[2]. Si sviluppa, anche con altri fondamenti teoretici, la nozione di 'persona giuridica', ammettendosi che il Legislatore possa fingere «in un'associazione di uomini o in un insieme di beni la esistenza di un'unità, considerata anch'essa 'persona' e come tale assunta a soggetto di diritto»[3].

La progressione della riflessione giuridica, che inevitabilmente si accompagna all'evoluzione della storia, conduce verso un'astrazione della soggettività funzionale al pieno, reale, riconoscimento dei diritti soltanto a favore di alcuni. Il *soggetto* diviene senz'altro centro di imputazione di diritti e di doveri, si definisce, quando uomo, *formalmente* libero ed eguale, ma in una prospettiva ancora lontana dalla concretezza del *reale.* Il riferimento è al paradigma individualista proprio delle dichiarazioni settecentesche dei diritti e delle costituzioni ottocentesche, che ampliano indiscutibilmente la sfera degli interessi giuridicamente tutelati, ma interessano una cerchia ancora ristretta dal punto di vista degli effettivi destinatari, per lo più riconducibili agli appartenenti alla classe borghese.

Sarà con il superamento dello Stato monoclasse, indotto dalle trasformazioni economico-sociali dell'inizio del XX secolo e sostenuto dalle lotte dei neonati sindacati e partiti di massa, che quel modello non potrà più funzionare. È in quel momento storico che si avvertirà il bisogno di ritornare alla *persona*, di reinventare il concetto, abbandonando la 'maschera' per lasciare emergere la persona per ciò che è[4]. Attorno ai principi di dignità e di libertà della persona, ritenuti imprescindibili nel dopo

1. Per approfondimenti si rinvia a Riccardo Orestano, *Il «problema delle persone giuridiche» in diritto romano*, vol. I, Giappichelli, Torino, 1968, pp. 10 ss.

2. Friedrich K. von Savigny, *Sistema del diritto romano attuale* (tr. di V. Scialoja), Torino, 1886.

3. Riccardo Orestano, *Il «problema delle persone giuridiche»*, cit., p. 24.

4. Stefano Rodotà, *Dal soggetto alla persona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, pp. 8, 19 e 20.

Auschwitz, sono costruite non a caso le principali Carte internazionali della metà del XX secolo[5] e le più rilevanti Costituzioni europee[6]. Queste ultime, in specie quella italiana, si aprono finalmente alla società, non sono più indifferenti alle condizioni di vita della persona, pretendendo di tutelarne la libertà *reale*[7], specie attraverso la richiesta rimozione degli ostacoli di carattere materiale che di fatto escludono la possibilità stessa della partecipazione del singolo alla vita della comunità.

Per realizzare in pratica la libertà occorre rendere effettivi i diritti. Sta in questa pretesa, che si traduce nell'affermazione del principio della giustizia sociale, il salto di qualità del costituzionalismo contemporaneo. Ciascuno «ha diritto ad avere diritti»[8]: ad essere esaltato è il principio supremo della *libertà-dignità*, che si contrappone a quello individualistico della *libertà-proprietà*[9]. Nella nostra Costituzione ciò risulta particolarmente evidente sia nella affermata «precedenza sostanziale della persona umana [...] rispetto allo Stato»[10] (riconoscimento-garanzia dei diritti inviolabili, art. 2 Cost.) sia nella proclamazione della pari dignità sociale di tutti (art. 3, primo comma Cost.) sia nello specifico impegno alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.). Alla base di queste scelte di fondo vi è il valore della *libertà della persona*, che «non è soltanto singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato»[11]. La persona non è più l'«essere astratto posto al centro delle dichiarazioni settecentesche»[12], ma, considerata nella dimensione sociale, «acquista senso e valore dal rapporto con gli altri uomini»[13].

Per realizzare in pratica la libertà occorre rendere effettivi i diritti. Sta in questa pretesa, che si traduce nell'affermazione del principio della giustizia sociale, il salto di qualità del costituzionalismo contemporaneo. Ciascuno «ha diritto ad avere diritti»: ad essere esaltato è il principio supremo della *libertà-dignità,* che si contrappone a quello individualistico della *libertà-proprietà.*

5. Si vedano: Statuto dell'Onu del 1945, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

6. Si vedano, principalmente: il preambolo della Costituzione francese del 1946, l'art. 1 della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, gli artt. 2 e 3 della Costituzione italiana, l'art. 10 della Costituzione spagnola.

7. Peter Häberle, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale* (1983), tr. it. di Paolo Ridola, La nuova Italia scientifica, Roma, 1993, p. 49.

8. Stefano Rodotà, *Il diritto ad avere diritti*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2012, nell'esplicito richiamo alle parole di Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo* (1951), tr. it. di Amerigo Guadagnin (sull'edizione americana del 1966), Edizioni di Comunità, Milano, 1996, p. 413.

9. Franco Modugno, *I 'nuovi diritti' nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 107.

10. Giuseppe Dossetti, Seduta di lunedì 9 settembre 1946, Atti della Commissione per la Costituzione – Prima Sottocommissione, Resoconto sommario, p. 323 s. Si tratta del noto ordine del giorno Dossetti nel quale si fa riferimento (punto *a*) all'esigenza che la Costituzione «riconosca la precedenza sostanziale della persona (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali ma anche spirituali e la destinazione di questo a servizio di quella».

11. Aldo Moro, Seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947, Atti dell'Assemblea Costituente – Discussioni, Resoconto stenografico, p. 594. Anche nel richiamato ordine del giorno Dossetti si faceva riferimento all'esigenza di riconoscere «la necessaria socialità di tutte le persone» (punto *b*), affermando l'esistenza dei diritti, non solo delle persone ma anche delle comunità, «anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato» (punto *c*).

12. Francesco Viola, *Dalla natura ai diritti*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 309.

13. Lelio Basso, Seduta pomeridiana di giovedì 6 marzo 1947, Atti dell'Assemblea Costituente – Discussioni, Resoconto stenografico, p. 206.

Soggettività

La persona è finalmente riguardata in una prospettiva dinamica, si fa riferimento al suo «pieno sviluppo» (e in funzione di esso si prescrive la rimozione degli ostacoli che si frappongano all'obiettivo: (art. 3, secondo comma), si attribuisce rilievo allo svolgimento della personalità all'interno delle formazioni sociali (art. 2). Il libero sviluppo della personalità diviene il perno attorno al quale si snoda l'intera trama costituzionale sui diritti, il punto di convergenza dei principi personalistico, pluralistico e solidaristico che connotano la nostra democrazia.

La maschera cala, la persona non è più finzione, non è l'esito di un processo di astrazione, è l'uomo che deve essere sempre messo nelle condizioni di esprimere la propria personalità. Dal *soggetto* alla *persona* concreta – nella materialità della sua esistenza e dei suoi bisogni, di cui i diritti formalmente riconosciuti sono proiezione normativa – e da quest'ultima al *libero sviluppo della propria personalità*, da riguardarsi anche come diritto secondo la formulazione della Costituzione tedesca: «ognuno ha diritto al libero sviluppo della propria personalità purché non leda i diritti altrui e non violi l'ordinamento costituzionale o la legge morale» (art. 2.1).

La personalità si esprime nei diversi contesti e in ciascuno di essi richiede *rispetto,* quale condizione minima per potersi esplicare. Così accade, nel sistema costituzionale italiano, con riguardo alla salute, non potendo mai i trattamenti sanitari «violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana» (art. 32, secondo comma, Cost.); in ambito lavorativo, dovendo tra l'altro la retribuzione essere tale da assicurare al lavoratore e alla sua famiglia «un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36, primo comma, Cost.); nelle situazioni di restrizione della libertà, ove «è punita ogni violenza fisica o morale» (art. 13, quarto comma, Cost.) e non sono ammessi «trattamenti contrari al senso di umanità» (art. 27, terzo comma, Cost.).

La personalità si esprime nei diversi contesti e in ciascuno di essi richiede *rispetto*, quale condizione minima per potersi esplicare. Così accade, nel sistema costituzionale italiano, con riguardo alla salute, non potendo mai i trattamenti sanitari «violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana» (art. 32, secondo comma, Cost.); in ambito lavorativo, dovendo tra l'altro la retribuzione essere tale da assicurare al lavoratore e alla sua famiglia «un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36, primo comma, Cost.); nelle situazioni di restrizione della libertà, ove «è punita ogni violenza fisica o morale» (art. 13, quarto comma, Cost.) e non sono ammessi «trattamenti contrari al senso di umanità» (art. 27, terzo comma, Cost.). Anzi, è con riferimento a queste ultime situazioni che l'esigenza di esprimere la propria personalità (e di creare le condizioni affinché ciò possa accadere) assume una caratterizzazione particolare in vista di un effettivo reinserimento nella società, tradotta nella formula della tensione verso la rieducazione con riguardo all'esecuzione penale. L'impiego del termine «condannato» al singolare, che si contrappone alla locuzione pena utilizzata al plurale nello stesso comma dell'articolo 27, né è puntuale conferma: la Costituzione ammette la previsione di una pluralità di sanzioni per l'ipotesi della commissione di un reato, ma non tollera la spersonalizzazione di chi ne sia destinatario, piuttosto indicando la via di un percorso trattamentale del reo che privilegi l'espressione della sua personalità – in termini di autodeterminazione e di responsabilizzazione – nella prospettiva del pieno reinserimento nella società. Sono previsioni che si inseriscono nel contesto di una particolare attenzione alle situazioni di vulnerabilità, nel solco dell'affermazione del necessario rispetto della persona umana e della valorizzazione della sua autodeterminazione che impone, tra l'altro, di presidiare i diritti di coloro che siano destinatari di trattamenti obbligatori o di pratiche contenitive, come sovente accade per gli anziani o i sofferenti psichici.

La libertà di esprimere la propria personalità, pur subendo inevitabili compressioni nelle situazioni di restrizione della libertà personale, non può insomma essere mai del tutto compromessa, dovendo essere anzi sempre valorizzata. Altrimenti si perderebbe il *senso* stesso *della libertà*, la percezione della

sua importanza, l'amore per essa, in un processo di degradazione lesivo della dignità innata, che si realizza proprio quando l'uomo cessa di essere persona per divenire cosa[14]. Come ha scritto Georges Bernanos, «la peggiore minaccia per la libertà non sta nel lasciarsela togliere – perché chi se l'è lasciata togliere può sempre riconquistarla – ma nel disimparare ad amarla o e nel non capirla più»[15].

Come ha scritto Georges Bernanos, «la peggiore minaccia per la libertà non sta nel lasciarsela togliere – perché chi se l'è lasciata togliere può sempre riconquistarla – ma nel disimparare ad amarla o e nel non capirla più».

Con queste chiavi di lettura – segnate dallo spirito di un umanesimo che non vuole essere pregiudizialmente 'antiscientifico' – credo occorra anche inquadrare le delicate questioni che si affacciano nell'era del post-umano, le quali già vengono all'attenzione del giurista per l'erompere di robot potenzialmente capaci di assumere decisioni autonome e di interagire con terzi. La 'maschera' sembra pronta a riprendersi la scena nelle vesti della 'persona elettronica', cui potrebbero essere riconosciuti diritti e nei confronti della quale potrebbero essere imposti doveri e obblighi[16]. Ma, salvo essere smentiti dalla storia, pare difficile presagire un mondo che veda i robot sostituire l'uomo, anziché assisterlo, almeno se può valere ancora la presunzione per cui la coscienza e la creatività proprie di quest'ultimo non possano essere soppiantate da macchine capaci sì di decidere ma non di volere[17]. Piuttosto, occorre avere consapevolezza dell'inevitabile integrazione tra l'intelligenza artificiale e l'intelligenza naturale trovando modalità di regolazione del fenomeno idonee a garantirne uno sviluppo sostenibile. Lasciando sempre al centro la persona nella materialità della sua esistenza e tenendo bene a mente il monito di Gandhi per cui proprio una 'scienza senza umanità' può essere il preludio alla distruzione dell'uomo.

14. Come ha scritto Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene* (1764), Tascabili Economici Newton, Roma, 1994, cap. XX, p. 41, «non vi è libertà ogni qual volta le leggi permettono che in alcuni eventi l'uomo cessi di essere persona e diventi cosa».

15. Georges Bernanos, *A che serve questa libertà?* (1947), in Id., *Rivoluzione e libertà*, tr. it. di Gennaro Auletta, Borla editore, Torino, 1963, p. 16.

16. Si veda al riguardo la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 P8 TA(2017)0051, p. 59.

17. In argomento v. Roberto Cingolani – Giorgio Metta, *Umani e umanoidi. Vivere con i robot*, il Mulino, Bologna, 2015, nonché, più di recente, Roberto Cingolani, *L'altra specie. Otto domande su noi e loro*, il Mulino, Bologna, 2019.

13. Essere persona in carcere: per un'etica del conflitto

di Grazia Zuffa

Componente del Comitato nazionale di Bioetica e presidente de La società della ragione. Per molti anni parlamentare nelle file del Partito Comunista e del Partito democratico di sinistra. È stata docente di psicologia delle tossicodipendenze alla Facoltà di psicologia dell'Università degli studi di Firenze e dal 2006 al 2008 ha fatto parte del Comitato scientifico nazionale sulle dipendenze presso il Ministero della solidarietà sociale.

Parlare di 'persona' avendo in mente coloro che si trovano in carcere o sono in altro modo privati o private della libertà è sfida di non poco conto. Senza volere entrare nel merito della riflessione filosofica e dei diversi punti di vista sul concetto di 'persona', rimango aderente al significato che progressivamente ha assunto nel senso comune: 'persona' evoca oggi l'individuo e l'individua nella loro dignità umana, di cui la libertà e la responsabilità costituiscono requisiti fondamentali. In altre parole, si è pienamente 'persone' quando la nostra soggettività (fatta di 'ragione e sentimento', di convincimenti, desideri, progetti di vita) può esprimersi liberamente e consapevolmente, come tale riconosciuta e rispettata dal mondo che ci circonda.

La prima conseguenza è che le persone private della libertà sono per ciò stesso private di una componente fondamentale dell'essere 'persona'. Proprio per questo l'esistenza stessa del carcere come luogo di reclusione di esseri umani costituisce, o dovrebbe costituire, per la nostra società, un costante assillo etico. È una situazione che può essere 'tollerata' (termine da sottolineare) solo in quanto eccezionale, a patto di offrire alla persona privata della libertà tutte le garanzie dovute. Dal punto di vista della nostra Costituzione centrata sulla persona e sui suoi diritti (come del resto in altri Paesi democratici), quanto dico è assodato e ribadirlo può sembrare ovvio. Non lo è se si considerano le ricorrenti invocazioni alla durezza della pena carceraria, presentata in chiave simbolica di 'risarcimento morale' della vittima: che oscurano, se non addirittura negano, l'orientamento della pena al reinserimento sociale del condannato. Perciò è utile ricordare l'etica della pena, come riflessa nella nostra Costituzione: una pena proporzionata e limitata, non il contrario; un arco di pene di cui il carcere dovrebbe rappresentare la *extrema ratio*, per rispettare l'eccezionalità dello stato di privazione della libertà. E non sfugga l'importanza di sottolineare lo status di 'persone' di coloro cui, con la reclusione, è stato tolto un tassello dell' «essere persona»: è un modo per rimarcare la contraddizione fra i diritti della persona e il carcere; ed è un implicito invito a esercitare il conflitto.

Conflitto: ecco la parola chiave, che ci permette di leggere l'evoluzione del concetto di persona nella prospettiva storica. L'associazione fra persona e soggettività umana, di individui e individue liberi/e e responsabili, è l'approdo di un lungo e contrastato percorso. Per alcuni soggetti è un approdo recente, continuamente rimesso in discussione. Così è per le donne, che hanno contestato la loro riduzione alla pura funzione materna, 'oggetti' di un 'destino' stabilito dal patriarcato. Ma è approdo contrastato anche per altre figure 'anormali', perché non in grado o non pienamente in grado di esprimersi e autodeterminarsi (come i minori); o ritenuti non capaci di 'intendere e volere', come le persone con disturbi mentali; o devianti, come gli autori di reato, come tali inclini a essere visti come oggetti (piuttosto che soggetti) del processo di rieducazione e reinserimento sociale.

Il cammino delle donne, di rivendicazione di soggettività, è prezioso, perché mostra in controluce la costruzione del dualismo normale/anormale, che ha trasformato la differenza sessuale in 'anormalità', essendo le donne non comprese nella norma maschile. Una anormalità che nella società moderna acquista i caratteri del patologico. Ciò permette di esercitare nuove forme di controllo sociale e di potere sulle vite: per l'appunto negando voce su di sé e sul mondo circostante alle figure 'patologizzate', come i tossicodipendenti, i criminali o i devianti sociali. Peraltro, la contiguità fra la costruzione del femminile e la costruzione del patologico è testimoniata dalla storia, neppure troppo lontana: è stato il manicomio l'istituzione cui erano destinate le donne devianti dalla norma sessuale femminile (quando nel 1989 ho personalmente visitato il manicomio di Agrigento, ce n'erano ancora tante rinchiuse da tempo immemorabile per questa ragione). E se adesso si denunciano i meccanismi di 'infantilizzazione' del regime carcerario che affliggono gli uomini, dobbiamo ricordare che per le detenute gli stessi meccanismi sono sorretti e rafforzati dalla rappresentazione, diffusa in carcere, delle donne per loro 'natura' non pienamente adulte, vittime della loro 'innata' fragilità: perciò meno responsabili dei crimini commessi, ma proprio per questo più bisognose di correzione, secondo il classico paternalismo autoritario. Col risultato che le donne sono più a rischio di 'perdere sé stesse' e qualcuna denuncia che in carcere «mancano due parole: diritti e rispetto»[18].

Il cammino delle donne, di rivendicazione di soggettività, è prezioso, perché mostra in controluce la costruzione del dualismo normale/anormale, che ha trasformato la differenza sessuale in 'anormalità', essendo le donne non comprese nella norma maschile.

Oggi le donne detenute vogliono prendere parola su di sé, innanzitutto, e sul mondo che le circonda, e ciò è indice di quanto la rivoluzione femminista sia diventata senso comune diffuso; dall'altro lato però, il carcere, quale luogo rinchiuso da mura, materialmente e simbolicamente, è lo specchio amplificato delle resistenze che persistono nella società. Perciò, il gesto di leggere il carcere attraverso la soggettività di colei (e di colui) che vi è reclusa/o è un modo per spostare avanti il conflitto e rendere più trasparente il carcere. È un modo per restituire senso a quel «essere persona» nello stato di privazione della libertà.

Va da sé che le contraddizioni si acuiscono via via che cresce la sensibilità sociale circa la centralità della persona, con i suoi i diritti inalienabili. Lo scenario in cui il conflitto odierno si svolge, è descritto con precisione dal Comitato nazionale di Bioetica nel 2013, che da qui prende spunto per richiamare alla 'responsabilità etica':

«La prigione è un luogo di contraddizione: fra il principio della parità dei diritti dentro e fuori le mura (eccetto la libertà di movimento), e le esigenze di sicurezza che tendono a limitarli [...] fra il significato della pena, basato sulla responsabilità individuale, e la concentrazione in carcere di un numero crescente di persone che appartengono agli strati più deprivati della popolazione; fra il deficit di salute di chi entra negli istituti penitenziari e un carcere che produce sofferenza e malattia»[19].

18. Dall'intervista a una detenuta in un carcere toscano. Cfr. Susanna Ronconi, Grazia Zuffa (2020), *La prigione delle donne. Idee e pratiche per i diritti*, Ediesse, Roma, p.32. Cfr. anche Susanna Ronconi e Grazia Zuffa (2014), *Recluse. Lo sguardo della differenza femminile sul carcere*, Ediesse, Roma (in particolare pp.218 sgg.).

19. Comitato Nazionale per la Bioetica (Cnb, 2013), *La salute 'dentro le mura'*, pp. 6 sgg. Il Cnb si richiama anche al *Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé*, avis n.94, 26 octobre, 2006 ("*La santé et la médecine en prison*").

14. Lo sguardo sulla persona ristretta

di Flavia Perina

Giornalista e scrittrice. È stata parlamentare dal 2006 al 2013, dapprima nel gruppo di Alleanza nazionale, poi con il Popolo della libertà e infine con Futuro e libertà per l'Italia. Dal 2000 al 2011 ha diretto il quotidiano "Secolo d'Italia". Negli anni seguenti ha collaborato con diverse testate giornalistiche. Ha pubblicato il romanzo "Le lupe".

La privazione della libertà è un atto estremo che nelle società democratiche si giustifica soltanto quando tutte le altre misure sono state prese in considerazione e giudicate insufficienti per salvaguardare l'interesse personale o pubblico. E persino in questi casi, lo sguardo sulla persona, a qualsiasi titolo reclusa, resta uno dei capisaldi dell'opinione che abbiamo di noi stessi, del sentirci diversi e migliori dalle età barbare della pubblica gogna o delle segrete scavate sotto i castelli. Non siamo liberali, democratici, civili, solo perché abbiamo eretto un edificio normativo sofisticato e assai esteso che stabilisce come, se e quando lo Stato ha diritto di privare della libertà un cittadino: ci sentiamo tali perché – almeno in teoria – dentro questo edificio la persona resta tale, non solo un numero, un reo, un condannato, un migrante in attesa di identificazione, un malato psichiatrico, ma un uomo come noi. Una vita che porta con sé esperienze, speranze, progetti o anche disperazione e devianza, ma comunque una vita. Un uomo, una donna, un ragazzo.

Misurarsi con questo caposaldo dell'età moderna sta diventando per il Legislatore sempre più arduo, essenzialmente per due motivi. La complessità del nostro mondo tende a favorire un approccio statistico ai problemi della società che spoglia i destinatari dell'azione pubblica di ogni peculiarità specifica e tende a far dimenticare ciò che pulsa dietro le percentuali: esistenze in carne e ossa, che possono essere radicalmente cambiate in meglio o in peggio dalle decisioni della politica. Quando queste esistenze rappresentano una minoranza poco visibile, poco attiva e influente sulle scelte, la tendenza a giudicarle marginali e scarsamente interessanti si accentua. Chi è privato della libertà è in fondo alla classifica delle 'voci che contano': voce non ne ha affatto, ha scarso o nullo accesso ai media, scarsa o nulla incidenza sociale, risulta – appunto – mera entità numerica e troppo spesso viene trattato come tale.

La seconda questione è più recente e problematica. Attiene al diffondersi di una domanda sociale, spesso rabbiosa, di soluzioni semplici per problemi complicati: l'immigrazione, la criminalità diffusa, la devianza, le grandi emergenze di profughi nate dalle guerre in Medio Oriente e dalle rivoluzioni arabe. Quale soluzione più semplice dell'internamento? La politica è contemporaneamente artefice e prigioniera di questo clima emotivo, insegue l'opinione pubblica e al tempo stesso ne è inseguita. I social network hanno peggiorato le cose: sono apparentemente media caldi, emotivi, territori di possibile connessione ed empatia, ma nella realtà consolidano la tendenza a disumanizzare ogni narrazione trasformando ciascuna storia, ciascuna persona, in *casus belli* da agitare come una bandiera, in capro espiatorio spogliato di ogni soggettività.

Restituire un'identità, un volto, lo status di individui dotati di diritti e comunque importanti, allo spicchio di umanità che ogni giorno priviamo della libertà per i più diversi motivi è un compito alto:

dovremmo affrontarlo non solo in osservanza di principi astratti o delle molte regole e convenzioni dettate in materia, ma per una considerazione politica e culturale più larga. Senza un'inversione di tendenza su questo punto, sarà difficile sostenere il racconto che da sempre facciamo di noi stessi, quello di una 'nazione speciale', culla del diritto e del sentimento della *pietas*, cattedrale dell'umanesimo, epicentro della religione che più di ogni altra ha umanizzato gli ultimi. Se cade questa narrazione, perdiamo noi stessi. Torniamo insieme di tribù. Smarriamo la nostra millenaria natura.

Cedere al portato dei tempi o alle semplificazioni di una parte dell'opinione pubblica, peraltro, non è un destino segnato per il nostro Paese. Anzi, ci sono campi dove siamo specialisti nel difficile compito di tenere insieme regole e umanità, lo sguardo sulla legge e lo sguardo sulla persona. Nelle missioni di *peacekeeping* all'estero, per esempio, l'Italia è considerata eccellenza, proprio in virtù del suo specifico "dna storico-culturale": un tipo di reputazione che ci rende orgogliosi, spesso citata dalla politica come segnale di distinzione. Ma siamo un modello di dedizione alle persone anche nell'ambito del volontariato: forse nessuna nazione europea ha una rete così attiva come la nostra, capillare e disponibile di intervento ovunque gli individui soffrano o chiedano aiuto. Sono due esempi che ci dicono una cosa semplice: umanizzare l'intervento dell'autorità è sempre possibile, anche in condizioni estreme. E al contrario di ciò che sostiene il luogo comune, non è un segnale di debolezza ma un importante fattore di forza.

Cedere al portato dei tempi o alle semplificazioni di una parte dell'opinione pubblica, peraltro, non è un destino segnato per il nostro Paese. Anzi, ci sono campi dove siamo specialisti nel difficile compito di tenere insieme regole e umanità, lo sguardo sulla legge e lo sguardo sulla persona. Nelle missioni di *peacekeeping* all'estero, per esempio, l'Italia è considerata eccellenza, proprio in virtù del suo specifico "dna storico-culturale": un tipo di reputazione che ci rende orgogliosi, spesso citata dalla politica come segnale di distinzione.

15. Una soggettività reclusa

di Jacques Mourad

Monaco siro-cattolico, rapito dai jihadisti in Siria e miracolosamente fuggito dopo mesi di prigionia. Insieme a Padre Paolo Dall'Oglio ha fondato in Siria la Comunità monastica di Mar Musa, dedicata al dialogo islamo-cristiano. La sua esperienza è raccontata nel libro "Un Monaco in ostaggio. La lotta per la pace di un prigioniero dei jihadisti". Oggi vive «rifugiato tra i rifugiati» nel Kurdistan iracheno a Sulaymaniya.

La libertà è il fine ultimo di ogni essere umano. Riguarda la nostra umanità fin dall'origine: «Egli da principio creò l'uomo e lo lasciò in balìa del suo proprio volere» (libro del Siracide 15, 14). Per questo motivo, se la nostra esistenza è fondata sulla nostra fede in Dio Amore, essa è totalmente orientata e animata da questo slancio che fa sgorgare in noi la vita e che si chiama «libertà».

Cosa significa allora essere libero, secondo Cristo? Essere libero, secondo la concezione di Cristo, richiede due condizioni: l'autenticità e l'amore. Essere libero è decidere con *onestà*: l'uomo è un essere che decide. Ma, affinché tale decisione lo conduca alla sua libertà, occorre che sia presa nella *verità*: «conoscerete la verità e la verità vi farà liberi» (Vangelo di Giovanni 8, 32). Essere libero è anche decidere con *amore*: «Ama e fai ciò che vuoi». Con queste parole, Agostino d'Ippona, considerato il primo grande filosofo cristiano della storia, intende che l'essere umano animato dall'amore autentico non può sbagliarsi né agire falsamente. Così, può decidere liberamente e questo amore lo rende libero.

Preso in ostaggio da un gruppo di jihadisti[20], imprigionato per quasi cinque mesi, minacciato più volte di essere decapitato, testimone del rapimento e della segregazione di 250 persone della mia parrocchia, ho vissuto *io* un'esperienza di liberazione e come? Quale spazio era riservato all'amore in questa esperienza? In quali segni ho riconosciuto la mia libertà come riflesso di una decisione onesta e amorevole? E quale appello sono invitato ad ascoltare oggi? Rapito, in pieno deserto, nel rumore prodotto dal veicolo sul quale eravamo stati caricati che si sommava al suono della radio, un grido sorgeva dal mio profondo: «sono sulla via della libertà». Ma come poteva essere? Cosa significava? Verso dove mi avrebbe condotto questo grido? Poteva essere la voce del Signore? Le domande mi giravano nella testa.

Ero tenuto prigioniero in un bagno perché considerato impuro in quanto cristiano, tuttavia, ho vissuto questa esperienza come una vera libertà interiore. Sì, è lì che ho sperimentato la mia libertà. Mi sono sentito più libero delle stesse persone che mi avevano messo in quella prigione. Loro erano prigionieri dei loro odi e delle loro paure; io ero libero da tali sentimenti; sentimenti che avrebbero potuto rinchiudere il mio cuore e impedirmi di vedere la vita e la realtà nella giusta dimensione. Nel

20. Padre Jacques Mourad è stato rapito il 21 maggio del 2015 dal monastero di Mar Elian in Siria, ed è tornato libero oltre quattro mesi dopo, l'11 ottobre.

pieno di questa situazione, ero felice di vivere concretamente queste parole del Cristo del Vangelo di San Matteo: «Amate i vostri nemici, benedite coloro che vi maledicono, fate del bene a coloro che vi odiano e pregate per coloro che vi maltrattano e vi perseguitano» (5, 44). Non è una cosa da poco poter vivere il Vangelo, in particolare questi versetti così difficili, che prima per me erano soltanto parole. Eppure, la compassione per i miei rapitori mi abitava.

La vera libertà c'è quando posso accogliere colui che mi ha fatto tanto soffrire e che rifiutavo. La vera libertà è questo sorgere di perdono nei confronti di chi mi ha ferito, di chi ha voluto distruggere i miei sogni e l'amore in me. La vera libertà è questa attesa incessante dello zampillare della Vera Luce: la sola che può illuminare il nostro cuore e dissipare ogni oscurità che ci rende schiavi.

La guerra e la violenza non generano che violenza. Le armi non possono portare la giustizia tra gli uomini. Davanti alla situazione di sofferenza che vivono i Paesi in guerra, davanti ai sentimenti di tradimento, di perdita dei valori umani, cosa ci dice la Bibbia? Nell'Antico Testamento ci parla della Terra promessa e nel Nuovo del Regno dei Cieli. Così, capiamo che ogni essere umano è pellegrino su questa terra e tende, sempre con speranza, verso il suo vero paese: i Cieli. «Perché la tua bontà è grande fino ai cieli e la tua verità fino alle nubi» (Salmo 107, 5). Allora, questo Regno, questa speranza non sono dei sogni. Noi siamo responsabili di realizzare questo Regno qui, su questa terra, in mezzo al popolo di Dio. Il Cristo si è incarnato per permetterci di vivere fin da oggi il Regno dei Cieli. Ha detto: «il regno di Dio è tra voi e in voi» (Vangelo di Matteo, 5). Sta a noi non trasformarlo in un inferno.

E se noi ci mettessimo un giorno al posto di coloro che vivono l'esilio, degli sfollati, dei rifugiati, comprenderemmo davvero cosa sia l'inferno: è anche la scomparsa delle persone nella violenza, al punto da ignorare chi sia il responsabile e dove queste persone siano scomparse.

E se noi ci mettessimo un giorno al posto di coloro che vivono l'esilio, degli sfollati, dei rifugiati, comprenderemmo davvero cosa sia l'inferno: è anche la scomparsa delle persone nella violenza, al punto da ignorare chi sia il responsabile e dove queste persone siano scomparse.

Il silenzio del nostro mondo davanti al male che si accanisce tutti i giorni sul popolo siriano e sui rifugiati mi fa soffrire più di quanto non mi abbia fatto soffrire la mia stessa prigionia. Se in Medioriente, come in Siria, la guerra ha ormai una dimensione religiosa è perché qualcuno ha trasformato una rivoluzione pacifica e civile in un conflitto interreligioso e in una guerra civile, sanguinaria, al servizio dei propri interessi. E questo al punto che anche alcuni responsabili religiosi prendono chiaramente posizione a fianco delle forze locali, andando contro i loro stessi insegnamenti, contro i diritti umani, contro i diritti all'uguaglianza e alla giustizia, alla difesa e alla protezione.

Dio ha creato l'uomo e la donna a sua immagine. Sono il tempio di Dio. In questi ultimi anni assistiamo alla distruzione dell'identità umana e delle caratteristiche della creatura da Lui amata. Di fronte a tutte le persecuzioni, le minacce, la guerra, le torture, gli spostamenti forzati, l'esilio, quali misure ha preso la comunità internazionale? Oggi, il male si rivela anche sotto la forma di una frattura intollerabile nel nostro mondo tra l'Est e l'Ovest, il Nord e il Sud. La violenza è al servizio degli interessi economici o strategici: questi non generano altro che sofferenza e ingiustizia.

Tutto ciò ci porta alla questione del rispetto della libertà individuale e della libertà dei popoli. Viviamo in un'epoca in cui la schiavitù assume diverse forme: gli esiliati, i migranti perdono la loro libertà e il diritto a vivere liberi; alcuni sono sfruttati lungo la strada; alcune famiglie si ritrovano disperse in diversi Paesi; i legami familiari sono distrutti. Tutto ciò va contro i diritti 'primordiali'.

Soggettività

La mia esperienza di ostaggio del cosiddetto Stato islamico, durata quattro mesi e venti giorni, mi ha aiutato a comprendere che la prigione non può in alcun caso essere la soluzione per convincere i detenuti di qualsiasi cosa. Torneranno alle loro azioni o ad altre forme di violenza.

La mia esperienza di ostaggio del cosiddetto Stato islamico, durata quattro mesi e venti giorni, mi ha aiutato a comprendere che la prigione non può in alcun caso essere la soluzione per convincere i detenuti di qualsiasi cosa. Torneranno alle loro azioni o ad altre forme di violenza.

L'idea di creare dei campi per i rifugiati tocca direttamente la dignità umana e i diritti dell'Uomo. Ogni persona ha il diritto di vivere dove è nato e a viaggiare dove vuole: Dio non ha creato la terra perché fosse divisa secondo identità etniche, religiose o linguistiche. È quindi totalmente ingiusto rinchiudere una popolazione e costringerla alla durezza dei campi; non solo, ma questa concentrazione è causa di gravi problemi umani e culturali, oltre che degli aspetti sanitari e psicologici. Inoltre, questi campi creano le condizioni propizie per la formazione di nuovi gruppi jihadisti, che qui trovano il terreno fertile per preparare nuovi conflitti fondati sull'odio, approfittando di persone innocenti che vivono nel dolore e nella perdita delle loro donne, dei loro figli, della loro terra. Non c'è dolore più grande che diventare vittima di una guerra, diventare rifugiato, straniero in un Paese e vivere anni in un campo in condizioni assolutamente disumane, nonostante tutti gli aiuti che arrivano dai Paesi che hanno nelle loro mani la decisione e il potere di fermare tale guerra. È intollerabile sapere che un'intera generazione vive ormai senza educazione scolastica, in condizioni sanitarie terribili; che molti di questi rifugiati sono morti, non a causa delle bombe ma della mancanza di cure mediche.

Tuttavia, riguardo alla Siria, la situazione non può essere risolta dal popolo. Ci sono dei Paesi che sono coinvolti e che alimentano il conflitto e che così determinano la responsabilità della comunità internazionale di scegliere se fermarlo o meno. Nessuno vuole vedere tale realtà che riguarda la giustizia internazionale e dovrebbe colpire tutte le sensibilità umane. Il popolo siriano è un popolo totalmente abbandonato. La scelta della comunità internazionale di impegnarsi in guerre per combattere il terrorismo, senza cercare il modo di dialogare con i gruppi fanatici e terroristi è, a mio avviso – e secondo la mia esperienza – purtroppo un errore grave. Siamo davanti a una crisi mondiale che non si spegnerà mai se i decisori non rinunciano a ogni genere di ricchezza e di potere, se i Paesi che hanno nelle loro mani la responsabilità diretta e indiretta delle guerre non assumono la decisione chiara e immediata di dialogare con le diverse comunità per fermare tale spirale, come hanno fatto dopo la Seconda guerra mondiale. Il nostro mondo ha bisogno di una vera rivoluzione pacifica contro tutte le ragioni che alimentano i conflitti: una in particolare, il commercio di armi che ha contribuito a distruggere il nostro Paese così come lo Yemen e l'Iraq. Il popolo siriano non desidera la guerra, né i morti, né la distruzione. Mi lascia sbalordito che ancora oggi – nonostante i tanti morti e le distruzioni programmate di monumenti storici in Iraq e in Siria, tra cui anche uno bombardato proprio mentre scrivo queste parole – tutto ciò continui nella regione di Idleb.

Se non giungiamo a una maturità che ci faccia sentire – al di là di ogni differenza etnica, religiosa e culturale – un solo popolo, una sola famiglia nonostante le nostre diversità, il nostro mondo non ha speranza. Perdonare, del resto, vuol dire rinunciare ai nostri interessi personali.

16. Dare il nome

di Cristina Cattaneo

Anatomopatologa, direttrice del Laboratorio di antropologia e odontologia forense (Labanof) dell'Università di Milano e consulente medico legale per il Commissario straordinario per le persone scomparse del Ministero dell'interno e per diverse Procure. Ha guidato il progetto pilota volto a ridare un'identità ai morti in mare nei naufragi di Lampedusa del 2013 e del 2015, esperienza che ha raccontato in "*Naufraghi senza volto. Dare un nome alle vittime del Mediterraneo*".

È stato stimato che negli ultimi 25 anni oltre 33.000 persone siano morte durante gli attraversamenti del Mediterraneo. Più della metà di queste è rimasta senza identità e sepolta in fosse singole o comuni nei cimiteri dei Paesi del sud Europa. Indipendentemente dal fatto che l'identificazione dei cadaveri sia un dovere nei confronti dei morti e dei loro cari, che sia un obbligo civile, penale e umanitario menzionato nella Convenzione di Ginevra e nel Diritto umanitario internazionale, è del tutto assente una risposta a questa esigenza da parte del mondo intero.

Perché è importante identificare i morti? La necessità di identificare i morti nasce da esigenze morali, giuridiche, amministrative e addirittura di salute pubblica. I morti si identificano per i vivi. Ogni cultura o religione in qualche modo onora i suoi morti ed esprime il bisogno di sapere dove sono sepolti, dove andare a piangerli. È ormai dato assodato che il non sapere se un figlio o un padre sia vivo o morto porta a disturbi psicologici, se non addirittura a comportamenti e abitudini di vita pericolosi (depressione, alcolismo) o a patologie organiche vere e proprie. E poi, se non ci sono certificati di morte di padri, madri o mariti e mogli, come si può procedere all'amministrazione della propria vita da parte di chi sopravvive? L'identificazione del cadavere e la successiva possibilità per il parente in vita di ottenere il certificato di morte del soggetto è di particolare importanza soprattutto nel caso di figli minorenni rimasti orfani. Senza l'attestato di morte, per esempio, è molto difficile dare inizio all'iter burocratico per effettuare il ricongiungimento di un minore rimasto orfano con il parente in vita attualmente in un altro Paese.

Questi valori e questi obblighi, dunque, devono essere rispettati; il diritto degli esseri umani a non perdere la loro identità è oggi universalmente riconosciuto. Ed è un diritto che deve valere per tutti: lo dobbiamo coltivare a livello domestico ma, soprattutto in questo momento storico, anche a livello internazionale. Tutto ciò deve valere senza discriminazioni. Tuttavia, alle migliaia di uomini, donne e bambini che tentano di attraversare il Mediterraneo ogni anno e non ce la fanno, questo diritto fondamentale è negato; ed è negato soprattutto ai loro cari, ai vivi.

L'Italia per prima, dal 2014, si è fatta promotrice delle uniche operazioni identificative in questo senso, grazie al lavoro dell'Ufficio del *Commissario straordinario per le persone scomparse*, assistito dall'Università degli studi di Milano (quest'ultima affiancata in alcuni momenti dalle Università di Catania, Messina, Palermo, Ancona, Bari, Brescia, Bologna, Milano-Bicocca, Torino, Pavia, Parma, Ferrara), insieme alla Marina Militare, ai Vigili del fuoco, alle Prefetture, alle Procure, alla Polizia scientifica, alle Aziende sanitarie provinciali della Sicilia, alla Croce Rossa internazionale e a quelle italiana e svizzera.

Soggettività

Si è così iniziato – in un clima che sembrava suggerire che non era possibile identificare queste persone, che nessuno di loro cercava questi morti e che forse «per loro» non era così importante – un grande e lungo lavoro tecnico di identificazione.

Tutto iniziò con il naufragio avvenuto al largo delle acque di Lampedusa il 3 ottobre 2013, nel quale hanno perso la vita quasi 400 migranti prevalentemente eritrei, che ha costituito un caso senza precedenti nel nostro Paese e ha rappresentato una specie di spartiacque nell'approccio alla problematica dei cadaveri non identificati per la maggiore attenzione dedicata da quel momento alle procedure seguite per la raccolta dei dati. L'attività promossa dal *Commissario* ha rappresentato la prima nel suo genere, non solo nel nostro Paese, e ha portato alla raccolta dati da circa 150 persone che cercavano i loro morti in quel disastro e che si sono mobilitate da varie parti d'Europa, dimostrando che i familiari sentono fortemente questa esigenza.

Il secondo progetto pilota ha riguardato le vittime della tragedia del 18 aprile 2015, avvenuta nelle acque internazionali tra Libia e Italia, dove è affondata un'imbarcazione con a bordo circa 1000 persone (il *Barcone*). In questo caso, il relitto e le sue vittime sono stati recuperati ed esaminati per raccogliere i dati utili per l'identificazione. E anche in questo caso si sono raccolti i dati da oltre 300 famiglie che cercavano i loro cari soprattutto dall'Africa sub Sahariana.

Finora, le salme identificate – e quindi le famiglie che hanno ricevuto una risposta – sono quaranta. Potrebbe essere di gran lunga maggiore il numero se queste vittime, e di conseguenza le loro famiglie, avessero lo stesso trattamento delle vittime dei 'nostri' disastri europei. Le attività a oggi svolte hanno avuto l'importante compito di dimostrare che i familiari di questi naufraghi reclamano i loro morti e che questi morti possono essere identificati, così come quelli di qualsiasi incidente aereo o disastro di massa. Ed è un diritto fondamentale dei vivi che li cercano.

Tuttavia, la totale assenza di fondi e di attenzioni per l'identificazione dei morti nel Mediterraneo ha fatto sì che per ora siano poche le famiglie, gli orfani, le vedove, i genitori e i figli a beneficiare di un certificato di morte e a poter finalmente iniziare un percorso di lutto. Ciò che è un diritto non può essere delegato alla 'beneficienza' di fondazioni private (*Fondazione Isacchi Samaja*, *Fondazione Cariplo*, *Terres des Hommes*, *American Academy of Forensic Science Humanitarian and Human Rights Research Centre*) e alla buona volontà della società civile, come finora è stato. È, quindi, fondamentale far assumere responsabilità all'Europa – che logisticamente è nella posizione ideale per identificare queste vittime poiché molti parenti viventi di questi morti sono in nord Europa e i cadaveri al sud – affinché tratti le vittime di questo enorme disastro del Mediterraneo, diluito nel tempo e nello spazio, come quelle di tutti gli altri.

Il percorso identificativo è già stato tracciato dai casi di Lampedusa e Melilli e si è visto quali sono le difficoltà e come possono essere superate. Basterebbe che ogni Paese europeo creasse dei punti di raccolta dati dai familiari e dai cadaveri tramite gli uffici e i laboratori già interni alle istituzioni che fanno operazioni identificative ogni giorno e che questi dati venissero dalle stesse agenzie (con le dovute tutele) condivise. Questa relativamente semplice operazione aumenterebbe di gran lunga i numeri degli identificati e dei familiari finalmente riconciliati con i loro cari.

Sarà capace l'Europa di porre rimedio all'enorme violazione dei diritti umani della quale si è macchiata negli ultimi anni?

La persona

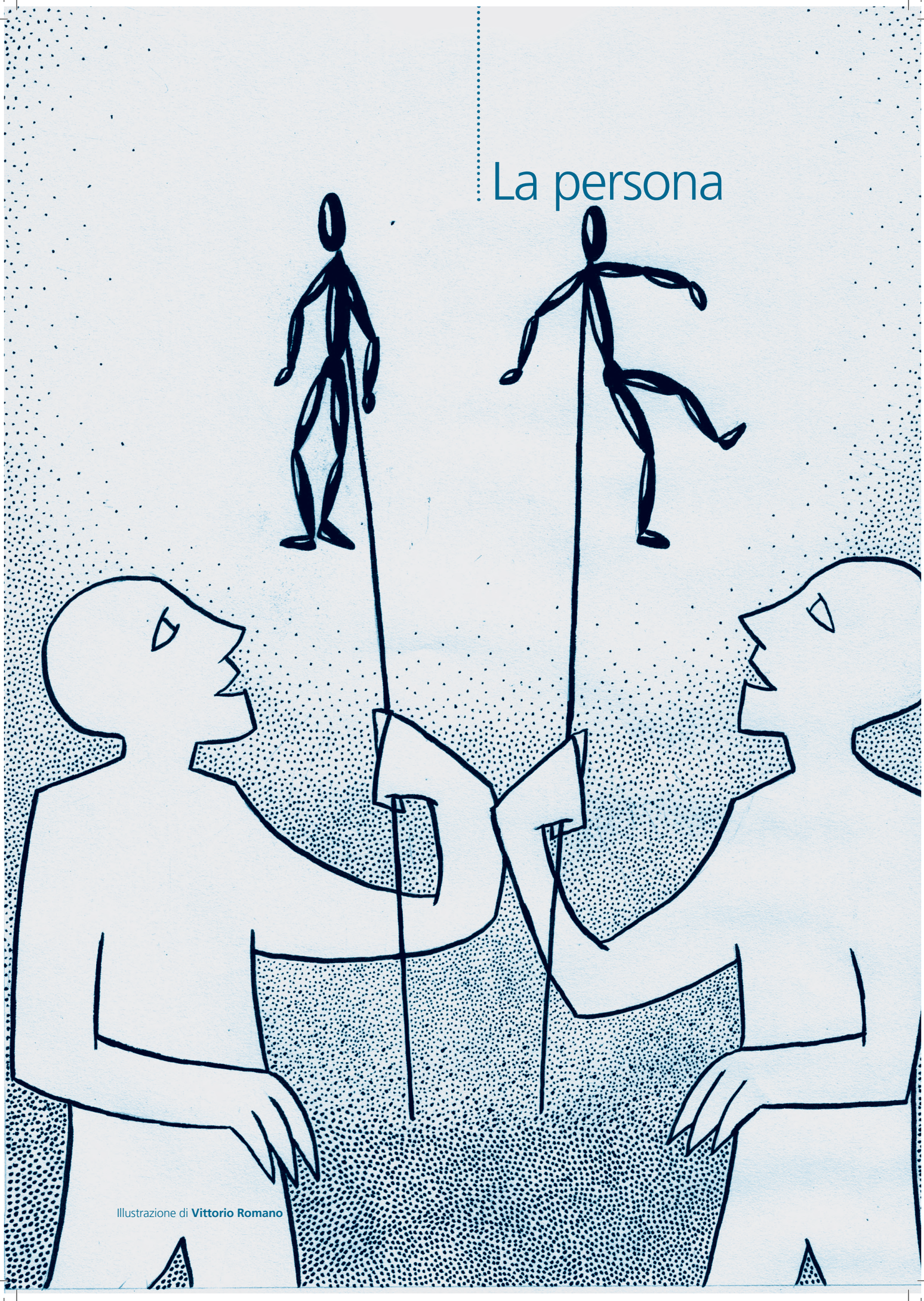


Illustrazione di **Vittorio Romano**

17. Minore

Minori in tutto[1] è il titolo di un'indagine sul carcere minorile condotta quasi cinquant'anni fa e quell'espressione «in tutto» indica i molti aspetti della condizione di minorità. Non è un fatto anagrafico a delineare la connotazione dell'essere minore, soprattutto quando la minore età è vissuta all'interno di un'istituzione chiusa e punitiva. In tali luoghi la minorità si riempie spesso, infatti, di altri attributi che la connotano: è minorità nella considerazione delle opinioni, nella interlocuzione con un mondo regolativo interno che è, ovviamente, maggiore; è minorità nell'attribuzione di responsabilità e nella capacità stessa della propria percezione come soggetto. Rischia di essere minorità di diritti.

Eppure resta fermo il principio che «al minore non competono minori diritti né diritti minori». Bisogna partire da qui, quindi, per ragionare su come sia vissuta la minorità nei luoghi di privazione della libertà e quali atteggiamenti e progetti debbano essere messi in campo per eliminare o quantomeno ridurre tutte quelle connotazioni di minorità che esulano dalla semplice assunzione del dato anagrafico. Perché invece proprio l'oggettività di questo dato dovrebbe indurre a cogliere nei bisogni, nei desideri e negli errori, di cui la minore età è portatrice, elementi di riflessione per ricostruire una fisionomia possibile non soltanto delle istituzioni restrittive per i minori, ma di tutto il sistema della privazione della libertà. Anche degli adulti.

Eppure resta fermo il principio che «al minore non competono minori diritti né diritti minori». Bisogna partire da qui, quindi, per ragionare su come sia vissuta la minorità nei luoghi di privazione della libertà e quali atteggiamenti e progetti debbano essere messi in campo per eliminare o quantomeno ridurre tutte quelle connotazioni di minorità che esulano dalla semplice assunzione del dato anagrafico.

Un'attenzione particolare deve essere, quindi, prestata al minore e alla tutela della sua identità e dei suoi bisogni; soprattutto quando le sue giornate e il suo progredire nel percorso della piena e consapevole autodeterminazione sono affidate all'autorità pubblica che ne regola l'esercizio di libertà. Protezione, cura e trattamento adeguati, sulla base di quanto sancito dalla *Convezione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*[2], con particolare riferimento ai principi di non-discriminazione[3], della prevalenza dell'interesse del minore[4] e del suo diritto a esprimere liberamente la propria opinione[5]: a essi deve essere orientata l'azione delle Istituzioni alle quali, in determinate circostanze, è affidato. Tali principi acquistano maggiore rilevanza nelle situazioni di privazione della libertà quali, per esempio, la detenzione in Istituti penali per minorenni, nelle comunità chiuse, così come nelle procedure di accertamento dell'età di cittadini stranieri privi di documenti, nel tratta-

1. AA.VV., *Minori in tutto. Indagine sul carcere minorile in Italia*, Emme Edizioni, Trieste, 1974.

2. *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176.

3. Articolo 2 della *Convenzione*.

4. Articolo 3, comma 1 della *Convenzione*: «In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle Istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

5. Articolo 12 della *Convenzione*.

mento sanitario obbligatorio o nel ricovero presso strutture socio assistenziali e sanitarie.

Il riferimento a un più ampio ventaglio di situazioni privative della libertà che possono riguardare i minori, è contenuto nel primo comma dell'articolo 11 delle cosiddette *Regole dell'Avana*[6]: «Qualsiasi forma di detenzione o incarcerazione, o collocazione della persona in una struttura custodiale pubblica o privata, che la persona non possa lasciare, qualora lo desideri, in base a un ordine di una qualsiasi autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo». Ne consegue che qualsiasi tipo di struttura, pubblica o privata – penale, educativa, protettiva, sociale, medica, amministrativa – dalla quale il minore non abbia il permesso di uscire secondo la propria volontà è una struttura privativa della sua libertà personale.

Per quanto riguarda la reclusione dei minori, va innanzitutto ricordato che i relativi bisogni sono specifici e, soprattutto, diversi da quelli degli adulti. Può sembrare superfluo affermarlo, eppure è necessario: non perché chi opera in queste istituzioni non agisca tenendo presente tale concetto, ma perché nel dibattito culturale esterno è forte la tendenza ad applicare, quantunque in misura limitata, lo schema concettuale di regolazione definito per gli adulti. Questa impostazione è confermata dal fatto che sono dovuti passare quarantatré anni dalla data della riforma penitenziaria del 1975 prima di avere un Ordinamento specificamente destinato al sistema minorile[7], nonostante che esso fosse previsto da uno specifico articolo di tale legge[8]. Per tutti gli anni intercorsi – al di là di importanti interventi soprattutto relativi al processo penale minorile – si è implicitamente considerato il minore come una versione ridotta dell'adulto.

Come è sempre affermato anche per gli adulti ed è ancor più evidente per i minori, il ricorso a misure restrittive deve avvenire solo come *possibilità estrema* e ridotta al valore numerico minimo possibile, facendo ricadere la scelta prioritaria su modalità e misure alternative alla detenzione.

Come è sempre affermato anche per gli adulti ed è ancor più evidente per i minori, il ricorso a misure restrittive deve avvenire solo come *possibilità estrema* e ridotta al valore numerico minimo possibile, facendo ricadere la scelta prioritaria su modalità e misure alternative alla detenzione.

Come è sempre affermato anche per gli adulti ed è ancor più evidente per i minori, il ricorso a misure restrittive deve avvenire solo come *possibilità estrema* e ridotta al valore numerico minimo possibile, facendo ricadere la scelta prioritaria su modalità e misure alternative alla detenzione. L'Italia, nel panorama internazionale, si caratterizza per aver dato effettività a tale principio: al 31 dicembre 2019 i giovani presenti negli Istituti penali erano 363 mentre ben 1.072 risultavano dislocati nelle varie comunità sul territorio nazionale. Il numero è recentemente sceso a 302 – al 15 aprile – e di essi soltanto 138 effettivamente di minore età, poiché i rimanenti 164 sono giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 25 anni, giudicati comunque dal Tribunale per i minorenni, in base alla loro minore età alla commissione del reato.

6. *Regole Onu per la protezione dei minori privati della libertà*, adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1990. L'articolo 11 definisce il soggetto a cui le Regole si riferiscono nel seguente modo: «Un minore è qualsiasi persona di età inferiore a 18 anni. Il limite di età al di sotto del quale non è consentito di privare un bambino della libertà deve essere stabilito dalla legge». Successivamente l'articolo indica l'ambito di definizione di «privazione della libertà» come riportato in questa pagina.

7. Decreto legislativo 2 ottobre 2018 n.121 "Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni", pubblicato sulla G.U. del 26 ottobre 2018 e in vigore dal 10 novembre 2018.

8. Articolo 79 comma 1 della legge 26 luglio 1975 n. 354: «Le norme della presente legge si applicano anche nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali, fino a quando non sarà provveduto con apposita legge».

L'obiettivo di stabilire un delicato bilanciamento tra il superiore interesse del minore e le effettive esigenze di sicurezza risulta nel nostro Paese effettivamente perseguito e ciò consente in linea generale di prevedere percorsi rieducativi che favoriscano processi di responsabilizzazione, così come interventi che tutelino lo sviluppo psico-fisico del minore, preparandolo al ritorno alla vita libera.

L'obiettivo di stabilire un delicato bilanciamento tra il superiore interesse del minore e le effettive esigenze di sicurezza risulta nel nostro Paese effettivamente perseguito e ciò consente in linea generale di prevedere percorsi rieducativi che favoriscano processi di responsabilizzazione, così come interventi che tutelino lo sviluppo psico-fisico del minore, preparandolo al ritorno alla vita libera.

Resta tuttavia aperto, in questo come in altri ambiti di privazione della libertà, lo squilibrio verso particolari 'categorie' di destinatari della reclusione, per una molteplicità di fattori che non sono esterni anche a contesti socio-economici e a stereotipie culturali che sfociano in una situazione di fatto di minorità, appunto, culturale. Così il 42% dei i minori ristretti negli Istituti penali è costituito da stranieri e in taluni casi, proprio all'interno di questo sottoinsieme, l'accertamento effettivo dell'età che ne consenta l'imputabilità è molto confutabile.

Proprio la procedura di accertamento dell'età è questione ancor più critica nel caso di minori stranieri giunti in modo irregolare e spesso avventuroso nel territorio nazionale. Frequenti dubbi sorgono nel caso di minori stranieri non accompagnati, in primo luogo per la prassi più volte segnalata dal Garante nazionale come inaccettabile, relativa alla registrazione di persone che riferiscono soltanto l'anno di nascita e non il giorno specifico, come nate al primo giorno di gennaio: l'evidenza della possibile registrazione di minori come adulti è talmente evidente da non richiedere ulteriori commenti. Ma, soprattutto non si è ancora stabilita nel nostro Paese l'ordinarietà dell'applicazione di quanto previsto dalla legge che ormai da tre anni dovrebbe regolare la procedura per accertare se si tratti o meno di un minore[9]. L'accertamento con la sola radiografia per evidenziare lo sviluppo osseo resta il più diffuso, per rapidità o forse per un implicito riflesso neo-positivista che trascura del tutto l'apporto delle discipline sociali e psicologiche che il secolo scorso ha consolidato, ma che sembra tuttora non recepito dalle prassi burocratiche.

Non solo, ma anche la procedura di accoglienza non sempre segue il principio che la norma prevede, secondo cui nelle more dell'esito della procedura di accertamento dell'età, l'ospitalità deve essere garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge[10]. Il Garante nazionale ha riscontrato in un Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr) la prassi di spostare le persone che si dichiarano minori in un'area apposita del Centro stesso dedicata ai presunti minori e ai vulnerabili: solo se all'esito della procedura di accertamento dell'età, il giovane risulta minorenne viene accompagnato in una struttura aperta per minori. Va sottolineato inoltre che l'accoglienza delle persone sottoposte all'accertamento dell'età in strutture dedicate, così come previsto dalla legge, non elimina comunque totalmente il rischio di promiscuità: si sono registrati, infatti, casi in cui in tali strutture sono state accolte persone che, all'esito dell'accertamento dell'età, sono risultate maggiorenni. Si tratta di un problema di non facile risoluzione, anche se il principio della presunzione della

9. Legge 7 aprile 2017 n. 47, cosiddetta *legge Zampa*, dal nome della parlamentare prima firmataria nella passata Legislatura.

10. Articolo 5, comma 2 della citata *legge Zampa*.

minore età dovrebbe essere considerato prevalente su altre esigenze.

Ma, i minori sono presenti anche in strutture residenziali e privative di fatto della libertà di altro tipo. Nel caso di minori con diversa abilità il riferimento dovrebbe essere la *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*[11], che sancisce l'adozione di ogni misura necessaria a garantire il pieno godimento di tutti i diritti e delle libertà fondamentali, su base di eguaglianza con gli altri minori. Nella realtà, permangono evidenti criticità nella costruzione dell'identità e dell'autonomia del minore con disabilità; criticità che i progressi in campo scientifico, clinico e tecnologico da soli non possono risolvere. Una di queste riguarda la disabilità durante l'età evolutiva ed è quella della solitudine nella quale vengono lasciate le famiglie nella gestione del proprio figlio, solitudine che può spingere all'inserimento del minore in una struttura residenziale che lo accudisca.

Non è raro che vi sia anche una sostituzione decisionale nelle scelte e nei vari passaggi della vita fondamentali per la costruzione di un sé autonomo del minore o che non si comprenda che anche il minore con disabilità ha bisogno di essere pensato dagli adulti che lo circondano come una persona in crescita, in trasformazione, che assumerà un ruolo attivo e responsabile nel suo futuro. Spesso le relazioni familiari e quelle con i servizi rischiano di focalizzarsi invece esclusivamente sulle dimensioni della cura medica e della protezione, impedendo al minore adolescente di svolgere esperienze di decisione. Tutti elementi protettivi che possono determinare un vuoto nel passaggio tra identità di bambino e quella di adulto.

Sembra semplice dire *minore*, sembrano chiare le implicazioni del concetto che questo termine evoca. Eppure non è così: molte sono le declinazioni secondo cui questo concetto si modula, soprattutto quando la sua minorità è affidata agli adulti che ne regolano la giornata, la libertà e in fondo lo sviluppo evolutivo. Molte e importanti perché la persona non finisca per divenire *minore in tutto*.

18. Vecchia

Vecchio è un aggettivo che fino a poco tempo fa si usava poco. Si faceva ricorso a espressioni meno dirette: 'in avanti con l'età', 'molto anziano' e via con altri eufemismi. Improvvisamente, invece, l'irruzione nel linguaggio di questo aggettivo ha portato quasi a utilizzarlo con disinvoltura, se non altro per indicare un determinato sottoinsieme della popolazione più esposto al rischio di contagio, più colpito

11. *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009 n. 18.

dal virus nei luoghi stessi della ricostruita familiarità nel periodo in cui il lasciare quelli consueti abitua al distacco.

Alla vecchiaia si è progressivamente guardato come a un peso sociale fino ad adombrare ipotesi di modulare il ritorno alla normalità del muoversi e del disporre del proprio tempo libero, secondo fasce di età: proponendo di riservare ai vecchi l'ultima e temporalmente indeterminata. Tra l'altro, con una anticipazione della soglia per essere considerati tali in piena distonia con quella più volte affermata in funzione del prolungamento necessario dell'età lavorativa.

L'antica endiadi 'saggia vecchiaia' sembra sparire sotto il vento dell'altra, riassumibile in 'vecchiaia improduttiva' perché la soggettività rischia di essere sempre più correlata alla capacità di incidere sulla crescita, in primo luogo economica, della comunità. Non essere vecchio è criterio di selezione del personale della politica e dei luoghi decisionali, di riconoscimento di valore agli impianti normativi e istituzionali, di utilità delle opinioni nella costruzione dello spazio pubblico. Fino a rischiare di essere criterio di selezione nell'accesso alle cure.

L'antica endiadi 'saggia vecchiaia' sembra sparire sotto il vento dell'altra, riassumibile in 'vecchiaia improduttiva' perché la soggettività rischia di essere sempre più correlata alla capacità di incidere sulla crescita, in primo luogo economica, della comunità. Non essere vecchio è criterio di selezione del personale della politica e dei luoghi decisionali, di riconoscimento di valore agli impianti normativi e istituzionali, di utilità delle opinioni nella costruzione dello spazio pubblico. Fino a rischiare di essere criterio di selezione nell'accesso alle cure.

Certamente, la rapidità dei mutamenti sociali e culturali, particolarmente accentuati nei decenni recenti, e accelerata dallo sviluppo tecnologico e dalla sua incidenza sulle abitudini, sul linguaggio e sulle rappresentazioni concettuali della contemporaneità, richiede la capacità di un pensiero collettivo in grado di misurarsi con ciò che tale mutamento produce e di assumerlo al proprio interno come nuovo paradigma su cui modulare le scelte culturali, relazionali e politiche. Ma, anche la tecnologia più avanzata induce una 'forma' nel presente che non si colloca in esso come pulviscolo inafferrabile: e tale forma può essere colta e positivamente acquisita soltanto se è in grado di connetterla al passato, di riconoscerla come parte di un percorso quantunque non lineare e senza crisi, che, tuttavia, porta il presente alla necessità di racchiudere il senso del passato. Così la vecchiaia è un costruttore del presente e l'uomo di Antikythera si salda all'uomo di Turing[12] e ai suoi attuali nipoti. Nessuno dei due è vecchio.

Non è vecchia la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* e forse si connette anche alla *Magna charta* e a tutti gli strumenti che 'provvisoriamente' l'umanità si è data per regolare al suo interno i conflitti e riconoscere la libertà di ognuno il cui limite è posto soltanto da quella dell'altro e dal suo essere parte di una collettività, una connotazione che non cessa con l'età.

Ciò, nonostante che la società post-moderna e la rapidità degli scambi di comunicazione virtuale impongano, come risultato, la paura del deterioramento e del poter essere percepiti come 'vecchi' sia rispetto a canoni estetici, sia rispetto a impostazioni culturali. Perché, quando per una società centrata

12. La macchina di Antikythera, circa I secolo a.C., formata da un insieme di ruote dentate può essere considerata il primo calcolatore analogico. Alan M. Turing negli anni '30 del 900 sviluppò il disegno logico di una macchina universale in grado di simulare altre macchine e così costituire lo schema di quello che sarà negli sviluppi successivi il computer.

Soggettività

sul rapporto di produzione si è vecchi, anche il rapporto interpersonale e affettivo rischia di attenuarsi, depotenziando in tal modo la competenza relazionale della persona. Ma, depotenziando anche quella di chi è con lei in contatto. Perché la partecipazione attiva e di appartenenza viene ridotta al minimo e la capacità formativa e valoriale di ognuno dei due interlocutori viene svalutata: una perdita comune.

Accade così che la persona 'vecchia' possa uscire dall'orizzonte logico – ben più importante di quello materiale e abitativo – del circuito dei propri affetti, fino a rendere trasparente il suo sapere e aprire la strada alla dimenticanza.

Accade così che la persona 'vecchia' possa uscire dall'orizzonte logico – ben più importante di quello materiale e abitativo – del circuito dei propri affetti, fino a rendere trasparente il suo sapere e aprire la strada alla dimenticanza.

Per la persona ospite di strutture residenziali, l'età avanzata e le condizioni di vulnerabilità fisica e mentale finiscono a volte per diventare una chiave interpretativa di comportamenti che, letti solo in tale angolazione, possono determinare emarginazione o addirittura denigrazione perfino all'interno delle *health and social care institutions* o in ambito ospedaliero. Sembra quasi che in talune situazioni si scelgano strategie di trattamento modulate in base all'aspettativa di vita del paziente. Una forma di discriminazione – che la letteratura definisce 'ageismo' – che rende la persona che ha perso la sua autonomia e che è affidata all'Istituzione, non più consapevole dei propri diritti e dunque non in grado di superare le situazioni difficili: realmente 'vecchia'.

In altri ambiti, al contrario, la considerazione dell'età avanzata non sembra incidere in modo determinante. Eppure, sono ambiti in cui si vorrebbe che venisse tenuta in debito conto.

Se si volge lo sguardo all'ambito penale, solo nell'anno 2019, nei 190 Istituti penitenziari, erano presenti 986 persone con un'età superiore ai 70 anni, dato in aumento rispetto ai quattro anni precedenti[13]. Nell'Ordinamento penitenziario l'attenzione alla vecchiaia è riservata alla possibilità di accesso per gli ultrasettantenni alla detenzione domiciliare[14], sempre che non si tratti di delinquenti abituali, professionali, per tendenza o condannati con l'aggravante della recidiva o comunque condannati per quella serie di reati che sono nel tempo confluiti nell'articolo 4-*bis* e dintorni perché ritenuti di grave allarme sociale. Ipotesi che il Legislatore ha prefigurato proprio in risposta a tale fattore che investe l'opinione pubblica e il suo diffuso sentimento. Ma, che non cessa di porre interrogativi in relazione alla finalità delle pene che la Costituzione vuole tendenzialmente rivolte alla rieducazione, quando in carcere si incontrano persone anche ultraottantenni.

Il Regolamento esecutivo, per parte sua, non opera chiara distinzione, lasciando di fatto il sospetto che per il sistema penitenziario, il giovane e l'anziano – anche il 'vecchio' – abbiano in carcere le stesse esigenze individuali, mediche e sociali. La scarsa attenzione riservata alla persona in età avanzata in carcere è arrivata all'esame delle Corti supreme nazionali e internazionali per valutare nei singoli casi la compatibilità delle condizioni materiali di detenzione con l'età e il conseguente decadimento

13. 642 nel 2015 (1,23% della popolazione detenuta); 715 nel 2016 (1,31%); 776 nel 2017 (1,35%) ; 881 nel 2018 (1,48%); 986 nel 2019 (1,62%).

14. Articolo 47-*ter* comma 01 della legge 26 luglio 1975 n. 354.

psico-fisico. Tuttavia, nel dibattito pubblico la tipologia dell'autore continua a essere parametro prevalente rispetto alla sua età, alle relative condizioni di salute e alla finalità costituzionale della pena. Una sorta di 'esecuzione penale d'autore' in cui la centralità è data al reato commesso e più ancora alla connotazione criminale di chi ne è stato responsabile, quando non la notorietà del suo specifico caso. Le campagne mediatiche attuali contro la supposta 'facilità' di scarcerare 'vecchi' in base al rischio di esposizione al contagio sono indicative di un senso comune che ha perso di vista ciò che la Costituzione ha voluto porre come limite e finalità del potere punitivo dello Stato.

19. Straniera

La diversità, l'ignoto, l'estraneo, l'alieno sono fattori che complicano il quotidiano scorrere della vita. Possono indurre paura, scatenare diffidenza e odio. Allo 'straniero' è attribuita spesso una connotazione negativa e minacciosa. Chi viene da fuori, chi entra nel nostro mondo è considerato un pericolo, complice un'informazione distorta e una campagna politica talvolta fondata proprio sulla costruzione del nemico. E lo 'straniero' da sempre è il nemico per eccellenza, tanto più in un mondo globalizzato e attraversato da potenti flussi migratori con milioni di persone alla ricerca di una vita che offra la speranza di maggiori sicurezze o maggiori possibilità di lavorare o, semplicemente, una vita più dignitosa.

L'Italia, in Europa, è forse uno dei Paesi che più tardi ha vissuto l'immigrazione. Da Paese di emigranti è diventata "Lamerica"[15] dei nuovi poveri che arrivano da altri continenti – Africa, Asia, America latina – o dalle zone orientali della vecchia Europa. Ma – si sa – la storia raramente insegna alle generazioni successive, la memoria rapidamente si cancella e alla complessità[16] si preferisce una linearità che poco ha a che fare con il reale. Una «campagna elettorale permanente», per usare l'espressione del sociologo Ilvo Diamanti, fondata sulla contrapposizione tra un 'noi' e un 'loro', ha contribuito a fare dell'Italia uno dei Paesi europei in cui maggiore è la percezione di una sovrapposizione tra

Chi viene da fuori, chi entra nel nostro mondo è considerato un pericolo, complice un'informazione distorta e una campagna politica talvolta fondata proprio sulla costruzione del nemico. E lo 'straniero' da sempre è il nemico per eccellenza, tanto più in un mondo globalizzato e attraversato da potenti flussi migratori con milioni di persone alla ricerca di una vita che offra la speranza di maggiori sicurezze o maggiori possibilità di lavorare o, semplicemente, una vita più dignitosa.

15. *Lamerica*, film con soggetto di Gianni Amelio, Andrea Porporati e Alessandro Sermoneta, regia di Gianni Amelio, 1994.

16. Usiamo il termine 'complessità' nella sua accezione positiva, sottolineata da Edgar Morin in uno dei suoi libri più noti, *La sfida della complessità*, Feltrinelli, Milano, 1994.

La persona

immigrazione e criminalità, accomunata dall'idea che lo straniero sia una persona «colpevole sulla fiducia»[17], per il solo fatto di non essere uno di noi.

Gli stranieri diventano una categoria a sé e chi vi ricade acquista una nuova soggettività in cui le differenze individuali sono cancellate per fare spazio a una identità collettiva, indistinta e di segno marcatamente negativo: gli stranieri sono invasori, portatori di malattie, criminali, ladri di lavoro e di donne. L'identità nazionale si confonde con quella religiosa, tanto da far dire a un operatore «Io non parlo islamico».

Gli stranieri diventano una categoria a sé e chi vi ricade acquista una nuova soggettività in cui le differenze individuali sono cancellate per fare spazio a una identità collettiva, indistinta e di segno marcatamente negativo: gli stranieri sono invasori, portatori di malattie, criminali, ladri di lavoro e di donne. L'identità nazionale si confonde con quella religiosa, tanto da far dire a un operatore «Io non parlo islamico»[18].

Lo stereotipo, come un *blob*, invade il pensiero comune e si radica in maniera profonda nel Paese. Sradicarlo è difficile, anche quando la realtà lo nega. È quanto accade, per esempio, nel mondo penitenziario. Nell'ultimo anno, il numero di persone straniere ristrette negli Istituti penitenziari italiani è diminuito[19] e il tasso di detenzione degli stranieri all'interno della complessa popolazione straniera residente è passato dall' 1,16% del 2003, allo 0,71% del 2008, fino all'attuale (dicembre 2018), 0,38%. Per molti stranieri, però, il carcere finisce per essere l'unica opzione, a causa della loro impalpabilità sociale: la mancanza di una casa, di un lavoro regolare, di relazioni stabili in Italia, talvolta di un permesso di soggiorno, la non conoscenza della lingua sono condizioni che mal si conciliano con pene o misure alternative. L'essere straniero, così, si traduce di fatto in quella che viene definita la 'doppia pena', cioè una ineguaglianza sostanziale degli stranieri nei confronti dell'esecuzione penale.

Nonostante nell'*incipit* della Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla detenzione degli stranieri si legga che la *persona straniera* è solo «una persona che non ha la nazionalità dello Stato in cui si trova»[20], la realtà è ben diversa, come ben diversa è la percezione soggettiva che chi è ristretto in un carcere ha del proprio essere 'straniero'. «Con questa faccia da straniero sono soltanto un uomo vero, anche se a voi non sembrerà» risuona ancora Mikis Theodörakis nei versi che Georges Moustaki componeva nel ricordarci che ormai non sognava più: né appare alcun sogno nel vedere gli stranieri oggi in un carcere del nostro Paese, tanto meno nel vederli in agglomerati in cui il lavoro riassume, a più di un secolo di distanza, la connotazione di quel lavoro servile che le Costituzioni novecentesche avevano per principio eliminato.

Come ricostruire una speranza di quel sogno anche nelle disgraziate situazioni in cui il Garante nazionale viene a incontrare chi ha lasciato la sicurezza dei propri luoghi ritenendoli invivibili per andare verso luoghi sconosciuti, ma pensati come vivibili e riconosciuti invece come profondamente insicuri?

17. Pino Petruzzelli, *Non chiamarmi zingaro. Perseguitati e diversi da sempre. A loro la parola*, Chiarelettere, Milano, 2008.

18. Espressione raccolta dal Garante nazionale durante una visita in un Istituto penitenziario.

19. Dalle 20.255 unità del 31 dicembre 2018 si è scesi alle 19.888 del 31 dicembre 2019, secondo i dati del Dap fino ai 17.750 del 10 aprile 2020, pari al 33% della popolazione totale.

20. Cfr. l'articolo 1 della *Raccomandazione CM/Rec(2012)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati Membri sui detenuti stranieri* adottata il 10 ottobre 2012.

Forse possono aiutare a riconnettere un legame possibile le figure di mediazione, linguistica, culturale, che ricostruiscono la struttura di una comunicazione possibile. Così si potrebbe anche nei luoghi di privazione della libertà, rispondere alle esigenze di culto delle diverse religioni non limitandosi a qualche sporadica e non sempre assicurata diversa distribuzione del cibo nel mese sacro del Ramadan o alla tristezza di posticci spazi dedicati alla preghiera riconoscibili solo dal cartello appeso sulla porta. Senza considerare i deprecabili, fortunatamente rari, casi in cui il disconoscimento religioso diviene il tratto del disprezzo della persona detenuta e, come tale, affidata a chi l'ha in custodia anche per quanto riguarda i suoi diritti[21].

È per tale motivo che nel 2012 il Consiglio d'Europa ha dettato quei principi e regole, contenute nella Raccomandazione già citata, volti ad «alleviare ogni» loro «possibile isolamento» e a «facilitare il loro trattamento al fine del reinserimento sociale»[22]. Una Raccomandazione che tende a riconoscere una soggettività doppiamente negata: dall'essere privato della libertà e dall'essere straniero. Ma lo scarto tra regole e realtà rimane ampio e i detenuti stranieri rischiano di scontare una pena che comporta una componente afflittiva maggiore rispetto al resto della popolazione detenuta, incontrando difficoltà sin dal momento stesso dell'ingresso in Istituto: la non conoscenza della lingua o la sua scarsa padronanza rendono difficile la gestione diretta delle principali opportunità trattamentali, come anche la comprensione del proprio percorso giudiziario, con il rischio di indebolire il diritto di difesa. Tutto ciò può essere fonte di disagio fisico e psichico e di un aumentato livello del senso di isolamento, una sensazione aggravata dalla lontananza dagli affetti e dalla difficoltà a ricevere visite e telefonate, nonché dalla mancanza di reti sociali di riferimento.

Il minore radicamento territoriale e l'impossibilità di poter contare su legami stabili, inoltre, rappresentano alcuni dei motivi per cui spesso l'Amministrazione penitenziaria ricorre a loro nel caso di 'sfollamenti' anche in considerazione che minori sono i percorsi di reinserimento a cui essi partecipano e ancora più evanescente rischia di essere l'accesso a misure alternative alla detenzione. Per loro, al contrario, il supposto reinserimento ha soltanto un'amara parola al termine del periodo detentivo che sembra suonare come un ossimoro se la si legge insieme all'articolo 27 della Costituzione: *espulsione*.

Il minore radicamento territoriale e l'impossibilità di poter contare su legami stabili, inoltre, rappresentano alcuni dei motivi per cui spesso l'Amministrazione penitenziaria ricorre a loro nel caso di 'sfollamenti' anche in considerazione che minori sono i percorsi di reinserimento a cui essi partecipano e ancora più evanescente rischia di essere l'accesso a misure alternative alla detenzione.

21. Cfr, Garante nazionale, *Rapporto sulla visita alla Casa circondariale di Tolmezzo del 21 maggio 2019*, p.10. Il *Rapporto* è pubblicato sul sito istituzionale del Garante nazionale,

http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/d3548f3fbecde1780738ae4af75c29bc.pdf

22. *Preambolo* della *Raccomandazione CM/Rec(2012)12*, cit.

20. Vulnerabile

In un saggio preparato per le *Oxford - Amnesty International Lectures* del 1993, il filosofo statunitense Richard Rorty sostiene che «la maggior parte delle persone [...] in prima battuta non si concepiscono come esseri umani. Si concepiscono piuttosto come una certa buona categoria di esseri umani, una categoria definita attraverso un'esplicita opposizione rispetto a un'altra, particolarmente cattiva, categoria [di esseri umani]. Per la loro idea di chi sono, è fondamentale non essere un infedele, non una checca [a *queer*], non una donna, non un intoccabile»[23].

Se l'essere diversi, o addirittura del tutto estranei, rispetto a un determinato gruppo, è così importante per la definizione del sé, allora una seria riflessione sul concetto di differenza, declinato soprattutto in quello di minoranza vulnerabile, diventa ineludibile per chi si occupa di quelle comunità chiuse che sono i luoghi di privazione della libertà.

Tutti siamo stati oggetto, almeno una volta nella vita, di discriminazione per come appariamo all'altro, per la nostra storia personale o per quello che facciamo o diciamo. Ci sono insiemi di persone, tuttavia, che lo sono, o rischiano di esserlo, molto più spesso di altri, perché le loro caratteristiche – o quelle che gli altri attribuiscono loro – più frequentemente incontrano disprezzo e riprovazione sociale. In particolare, «le modalità della percezione umana, per come sono costruite culturalmente a partire da dati fisiologici, poss[o]no avere come conseguenza una posizione di vulnerabilità specifica in capo a un gruppo determinato»[24]. Non tutte le posizioni di vulnerabilità specifica sono però meritevoli di particolare tutela. La giurisprudenza statunitense, per esempio, sottopone a scrutinio ogni gruppo potenzialmente vulnerabile, verificando la sussistenza di una serie di criteri, fra i quali l'essere caratterizzati da una «condizione immutabile dell'essere umano»; una «relativa 'assenza di potere'» di «influenzare il processo di produzione legislativa» e una «rilevabile storia di stigma e di discriminazione»[25].

Tutti siamo stati oggetto, almeno una volta nella vita, di discriminazione per come appariamo all'altro, per la nostra storia personale o per quello che facciamo o diciamo. Ci sono insiemi di persone, tuttavia, che lo sono, o rischiano di esserlo, molto più spesso di altri, perché le loro caratteristiche – o quelle che gli altri attribuiscono loro – più frequentemente incontrano disprezzo e riprovazione sociale.

Anche se partiamo dalla premessa che la condizione di privazione della libertà è essa stessa una forma di vulnerabilità, all'interno delle comunità di persone recluse vi sono sottocategorie caratterizzate da fragilità più specifiche, alle quali, così come nella vita esterna, troppo spesso non vengono garantiti adeguati ascolto e protezione. Se da un lato, anche in virtù del fatto che gli Istituti femminili sono in genere meno affollati e in condizioni di migliore vivibilità rispetto a quelli maschili (perché le donne hanno

23. Poi pubblicato in Richard Rorty, *"Human Rights, Rationality, and Sentimentality"* in Richard Rorty, *Truth and Progress: Philosophical Papers,* Cambridge, Cambridge University Press, 1998 (167-185), p.

24. Gianfrancesco Zanetti, *Filosofia della vulnerabilità. Percezione, discriminazione, diritto*, Roma, Carocci, 2019, p. 9.

25. Ibidem, p. 47.

maggiore cura dei loro ambienti), la condizione delle donne recluse potrebbe sembrare non destare forte preoccupazione, dall'altro si vengono a creare specialmente nelle sezioni femminili in Istituti a prevalenza maschile, situazioni di inaccettabile compressione dei rapporti sociali, della possibilità di accesso a percorsi formativi e istruttivi, nonché l'affermazione di stereotipie arretrate. Laddove, inoltre, i numeri sono particolarmente ridotti e minore è l'appartenenza agli stessi circuiti (in particolare, di alta sicurezza) diviene teorica la condivisione di quei momenti di vita in comune previsti dall'ordinamento.

Il quadro si complica negli *hotspot* o in quegli altri luoghi di privazione o di forte limitazione della libertà personale in ambito sanitario, dove la vulnerabilità delle donne si affianca a situazioni di vita in comune con uomini, con conseguenti, maggiori rischi di essere esposte ad abusi.

Nel caso delle persone omosessuali e di quelle transgender, viceversa, tali rischi sono molto concreti anche e soprattutto negli Istituti penitenziari – così come, almeno in una situazione e a livello di aggressività verbale, lo stesso Garante nazionale ha avuto modo di riscontrare lo scorso anno nel corso di una visita. Invece di affrontare le specifiche vulnerabilità relative all'orientamento e all'identità sessuale attraverso disposizioni, in ultima analisi illegittime, come quella delle sezioni dedicate, il tema più urgente sembra, sia a livello di persone recluse sia a livello di operatori e di dirigenti, quello della formazione specifica e dell'educazione al rispetto delle differenze.

Attorno all'omosessualità nei luoghi di privazione della libertà andrebbe finalmente aperta una discussione – ormai tardiva, ma purtroppo sempre attuale – sul diritto all'affettività e alla sessualità per tutti, anche fra persone recluse, che preveda la possibilità di spazi affettivi non solo per coppie eterosessuali, ma anche dello stesso sesso. Sempre nella logica secondo la quale la pena consiste esclusivamente nel tempo di privazione della libertà personale, al quale non vanno aggiunte restrizioni aggiuntive ingiustificate e ingiustificabili.

Il discorso sulla formazione specifica e l'educazione al rispetto è quanto mai opportuno anche per un altro tipo di vulnerabilità: quella legata alla condizione di persona straniera e migrante, reclusa in un Paese dove non si parla la sua lingua. Non solo perché la discriminazione nelle situazioni di confinamento, quale è quella carceraria, è un fenomeno purtroppo sempre latente, ma anche perché a essa si affianca, per le persone straniere, il rischio di trovarsi in un isolamento di fatto, di tipo linguistico e culturale.

Le vulnerabilità certamente non si fermano a queste ripercorse precedentemente, ne esistono altre che attengono alla fragilità ulteriore che tocca l'individuo quando la sua libertà è in mano di altri: ancora più se nelle mani dell'Autorità pubblica che, chiamata a tutelarne i diritti, finisce coll'essere anche portatrice delle subculture diffuse. Un altro – anche se non certo l'ultimo – ambito di vulnerabilità riguarda, per esempio, le persone con disabilità fisica o psichica. Colpisce che si debba riscontrare questa immaturità della nostra collettività a più di quarant'anni dall'affermazione del principio che non esistono disabilità inconciliabili con la possibilità di vivere una vita piena, né situazioni psichiatriche che possano essere lette con la lente del pericolo incombente. Da questo tema il Garante nazionale è investito direttamente, in quanto *Meccanismo nazionale di prevenzione* previsto dalla *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*. Terreno complesso, ma sfida ineludibile, mentre gli occhi devono essere tenuti ben aperti per saper leggere tutte le altre vulnerabilità finora non pienamente colte.

21. Disabile

Già l'uso frequente, nel linguaggio comune, dell'aggettivo 'disabile' non accompagnato da un sostantivo – 'persona', 'minore', 'anziano' o 'adulto' – rivela che la dimensione soggettiva della persona viene spesso sottovalutata o non presa in considerazione con pienezza. Soggettività negata e poi rubata da familiari, operatori, strutture quando, sostituendosi alla persona con disabilità, prendono decisioni riguardanti il luogo dove vivere, le scuole o gli amici da frequentare, i programmi televisivi da guardare, la frutta da mangiare, le scarpe da indossare. Spesso ci si dimentica che la disabilità è una condizione, non una malattia. La disabilità, peraltro, può intervenire in qualsiasi momento della vita, assumere connotazione fisica del tutto svincolata da alcuna caratteristica psichica; può far riscoprire abilità diverse nelle proprie potenzialità soggettive e dialogare in modo reciprocamente fruttuoso con la cosiddetta 'normalità'.

Non sono solo le immagini delle Paralimpiadi ad averci insegnato le potenzialità che permangono e che determinano la capacità di progettarsi e di prendere iniziative come la persona era abituata a fare prima di un'eventuale causa accidentale o come l'ha affinata sin dalla nascita, nel caso in cui la sua disabilità abbia accompagnato tutta la sua vita. Sono le vite riconosciute delle persone incontrate da ognuno di noi e che ci presentano modalità decisionali anche diverse da quelle che ci siamo sempre figurate. Vite piene, differenti, con cui saper interagire, leggendo ciò che accomuna e apprezzando ciò che distingue.

Nessuna compressione dei processi decisionali è legittima e anche nel caso di disabilità mentale la consapevolezza di poter decidere, nei diversi gradi possibili, deve essere conservata attraverso una rete di figure professionali giuridiche e tecniche, capaci di sviluppare, interpretare e sostenere i processi di autodeterminazione.

Nessuna compressione dei processi decisionali è legittima e anche nel caso di disabilità mentale la consapevolezza di poter decidere, nei diversi gradi possibili, deve essere conservata attraverso una rete di figure professionali giuridiche e tecniche, capaci di sviluppare, interpretare e sostenere i processi di autodeterminazione. Tuttavia, condizionamenti esterni ostacolano a volte l'espressione delle potenzialità della persona con disabilità sia in termini di personale contributo allo sviluppo della società civile sia in termini di autonomia: interessi, gusti, aspirazioni, inclinazioni e affetti profondi vengono appiattiti su un'unica linea retta tracciata dal mancato riconoscimento della sua capacità di scelta. Ancora c'è molto cammino da fare, anche nel nostro Paese, per ammettere che la persona disabile può avere una sua progettualità di vita: rispetto alla professione, all'affettività, alla sessualità, ai rapporti interpersonali. Alla costruzione del proprio sé: compito difficile per tutti, ma ancor meno riconosciuto per chi presenta una disabilità. Perché essere persona con disabilità rischia spesso di implicare una perdita sociale non solo in termini di rapporti interpersonali nei quali si può finire di riconoscere gli altri come 'diversi' da sé, in senso positivo e non raggiungibile. È indubbio, infatti, il peso ancora esercitato dal pregiudizio negativo nei diversi ambiti di vita quotidiana, compreso quello lavorativo, che può riflettersi come uno specchio deformante sulla propria costruzione personale.

Non aiutano certo il disegno urbano degli spazi e la tradizionale architettura che fino ad anni recenti hanno regolato l'organizzazione degli interni: anche degli uffici pubblici. Né le auto parcheggiate a chiudere i rari scivoli che permettono a una carrozzina di superare l'ostacolo del marciapiede. Barriere nella mobilità, usabilità, comunicazione, informazione, comprensibilità e carenze nell'orientamento

costituiscono di fatto impedimenti all'accesso a risorse e a servizi, ostacolandone, pertanto, la fruibilità in condizione di concreta uguaglianza. Qualche spiraglio però appare nella riflessione presente in questo settore. La dimensione sociale del disegno architettonico e della connotazione degli spazi non è più riflessione di nicchia, ma espressione di una inarrestabile tendenza delle discipline a non considerarsi più ambiti di contenuti propri separati gli uni dagli altri e non interagenti con la concretezza della vita delle persone, ma a interrogarsi su come il proprio sapere possa essere un elemento, tra gli altri, costruttore di una diversa socialità.

22. Migrante

Prima le persone che sono in condizioni critiche di salute, poi le donne e i bambini. A seguire, scendono tutti gli altri, lasciandosi alle spalle una nave che per giorni, se non per settimane, è stata il rifugio dal mare in tempesta, per chi è scampato da un naufragio.

In una fila ordinata e silenziosa all'arrivo in porto, le persone sono sottoposte alle attività di *triage* medico, al fine di individuare, già in questa prima fase, chi richieda attenzioni mediche specifiche o chi presenti fragilità evidenti. Alcuni, nonostante il volto provato, regalano un sorriso ai soccorritori, altri ringraziano chi li aspetta sulla banchina, altri ancora scendono lentamente dalla nave.

Ma non ci sono solo le fragilità evidenti, quelle che rientrano nelle categorie di vulnerabilità elencate dal decreto legislativo sull'accoglienza dei migranti[26], cioè essere persone con disabilità fisiche e psichiche, minori, donne in stato di gravidanza, persone affette da patologie croniche gravi e da patologie infettive. Ma che significa essere vulnerabili quando si sbarca finalmente in un porto sicuro di un Paese straniero, in fuga da una terra dilaniata dalla guerra, come da altre condizioni di invivibilità? Significa anche non comprendere la lingua parlata da chi ti accoglie, essere disorientato perché sbarcato in un territorio completamente sconosciuto, essere solo, a volte aver perso in mare il proprio figlio, il proprio genitore, il proprio coniuge, fratello o anche solo un amico.

Ma che significa essere vulnerabili quando si sbarca finalmente in un porto sicuro di un Paese straniero, in fuga da una terra dilaniata dalla guerra, come da altre condizioni di invivibilità? Significa anche non comprendere la lingua parlata da chi ti accoglie, essere disorientato perché sbarcato in un territorio completamente sconosciuto, essere solo, a volte aver perso in mare il proprio figlio, il proprio genitore, il proprio coniuge, fratello o anche solo un amico. Ma più di tutto significa acquisire in pochi secondi una nuova identità: quella di 'migrante'.

26. Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, *Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.*

Ma più di tutto significa acquisire in pochi secondi una nuova identità: quella di 'migrante'.

Acquisire l'identità di 'migrante' non vuol dire acquisire una qualità considerata positiva nella percezione comune perché questa attribuisce all'essere divenuto 'migrante' un implicito disvalore: si è migranti perché si proviene da situazioni di povertà, da contesti 'inferiori' a quello in cui vivono gli autoctoni, perché si viene dal bisogno. E tale bisogno inevitabilmente interrogherà il nuovo contesto, anche quando quest'ultimo ha bisogno delle migrazioni per risolvere i bisogni propri. La nuova identità di 'migrante' può portare talvolta a essere destinatari di un 'diritto minore', di un trattamento spesso non rispettoso degli standard previsti dalle Convenzioni internazionali.

Il 'diritto minore' ha molte forme. La prima e più dura è quella dell'essere direttamente retrocesso agli albori del secolo scorso per quanto attiene alle conquiste del lavoro e alla tutela rispetto al rischio di divenire preda di un persistente caporalato, che endemicamente avvelena il mercato del lavoro.

Il 'diritto minore' ha molte forme. La prima e più dura è quella dell'essere direttamente retrocesso agli albori del secolo scorso per quanto attiene alle conquiste del lavoro e alla tutela rispetto al rischio di divenire preda di un persistente caporalato, che endemicamente avvelena il mercato del lavoro. Il 'diritto minore' è quello di corpi disponibili per gli appetiti degli autoctoni ai bordi delle strade. Il 'diritto minore' è in quella paga giornaliera che non permette a chi rimane con le spalle chine sui campi di rialzarsi un minimo per poter vivere una giornata degna di questo nome. È anche alloggiare in agglomerati prima spontanei, poi tollerati, poi guardati come normalità, dove il rischio maggiore è dato non solo dalle condizioni igieniche e dalla possibilità di affermazione all'interno di gerarchie criminali che tendano a gestire tale amorfa collettività, ma dal fatto stesso che la società complessiva concepisca tali insediamenti come luoghi ordinari: siano essi a Sangatte, a San Ferdinando, a Borgo Mezzanone o a Patrasso. Sono esiti di arrivo di un percorso che ha preso strade difficili e fallimentari. Fortunatamente, non riassumono in sé la totalità dei destini delle persone che giungono nel Paese straniero: molte, anche nel nostro Paese, sono le esperienze positive; molta strada si è fatta anche per capire che si apprende dalle persone migranti una quantità di nuovi elementi culturali, antropologici, prossemici, comportamentali che vanno letti con attenzione per renderli strutturali nella costruzione di conoscenza di tutti noi.

Ma, i destini sono vari e spesso segnati dai loro inizi.

Al suo arrivo sul suolo italiano, al 'migrante' è riservato un posto in un *hotspot* per essere identificato, magari in una struttura con solo due bagni per 40 persone e un materasso per dormire all'aria aperta[27] o condividendo camere, molto fredde o molto calde, con persone di altri Paesi che, in quanto 'migranti' anch'esse, hanno un po' meno diritto a un alloggio temporaneo nel quale le norme igienico-sanitarie minime vengano rispettate. E può capitare che in tali condizioni resti per tempi lunghi, ben più lunghi di quanto stabilito dalle norme. Nell'*hotspot* – teoricamente, un punto di snodo – può capitare di rimanere privati della libertà senza possibilità di ricorso di fronte all'Autorità giudiziaria, in

27. Tale situazione è stata riscontrata dal Garante nazionale nel corso della visita all'*hotspot* di Lampedusa del 23 novembre 2019.

una condizione che il Garante nazionale ha definito un «limbo di tutela giuridica»[28]. Un luogo di questi tempi utilizzato anche per una quarantena che, talvolta, rischia di prolungarsi indefinitamente, qualora – come il Garante ha riscontrato – il periodo di isolamento precauzionale di fatto ricominci ogni volta che nella struttura di quarantena si aggiungono nuove persone arrivate.

Essere 'migranti' può significare che gli articoli 3, 13, 27 della Costituzione e in particolare l'articolo 32, che garantisce la tutela della salute indistintamente a tutti i cittadini, siano meno esigibili, al punto che un 'migrante'sia dimesso da un Cpr privo di documenti regolari e di informazione su dove poter pernottare benché ormai sia già sera, e non trovi un territorio che ha preordinato risposte adeguate a tali situazioni[29].

Non sempre il destino è questo. Molte le esperienze anche positive in un Paese ricco di porte che si aprono. L'importante è renderle visibili e proporle quale vanto per la nostra collettività.

23. Colpevole

«Irrompe dalla ferita un getto violento di nero sangue e mi percuote, e mi sembra uno spruzzo di rugiada; [...] E se fosse lecito fare libagioni sopra un cadavere, su questo sarebbe giustizia, e somma giustizia»[30].

La tragedia greca ci restituisce le parole di Clitennestra che, compiuta la vendetta sullo sposo Agamennone, dialoga con il corifeo e i coreuti, descrivendo con minuzia di particolari il brutale assassinio del marito. La sua dichiarazione di colpevolezza è quasi gridata poiché è stato lo stesso Agamennone, in passato, a rendersi protagonista di orrendi crimini ai danni della moglie quali, l'uccisione del precedente sposo e del figlioletto in fasce e, successivamente, il sacrificio della comune figlia Ifigenia per permettere alla flotta greca, vittima di un sortilegio di Artemide, di partire alla volta di Troia. Figura chiave dell'*Orestea*, Clitennestra, con la sua violenta parabola vitale culminata con la sua stessa ucci-

28. Garante nazionale, Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli *hotspot* in Italia (2016/2017: primo anno di attività).

29. Il riferimento è a un caso che il Garante nazionale ha intercettato nel corso della visita al Cpr di Caltanissetta del 24 novembre 2019. È solo a seguito dell'intervento deciso del Garante che tale persona non è stata messa per strada, ma assicurata alle cure di un Ospedale che, peraltro, già aveva dato la propria disponibilità a ricoverarlo.

30. Eschilo, *Orestea: Agamennone*, vv 1387 – 1391, trad. it. di Manara Valgimigli, Rizzoli, Milano, 1980.

sione da parte del figlio Oreste, segna l'avvio di quel percorso di transizione dalla giustizia tribale, basata sulla vendetta personale o di faida, a una giustizia di Stato, amministrata dai tribunali, che si compirà nella terza tragedia dell'Orestea quando, sulla spinta di Atena, si costituirà un giudizio e non più una vendetta.

Nel dramma di Clitennestra, però, emerge con chiarezza tutta la tensione tra scelta individuale e destino, tra l'azione necessitata e quella libera. Se è vero, ieri come oggi, che l'azione individuale è sempre condizionata da fattori che sfuggono al controllo, tanto di natura divina – per i classici – quanto di natura sociale e politica – anche per i contemporanei –, rimane pur sempre un margine di libertà di scelta per l'individuo di fronte all'azione. Che fare? Si chiedono gli eroi della tragedia greca. Gli dèi, interpellati, sono spesso ambigui o addirittura imperscrutabili e quindi la decisione rimane personale. Ma l'eredità classica ci trasmette intatto il nucleo del dramma personale di ognuno di noi, ovvero l'intrinseca ambiguità della colpa: si è colpevoli e innocenti allo stesso tempo. Clitennestra è sì carnefice, ma a suo tempo è stata vittima e tornerà a esserlo per mano del figlio Oreste; il destino scelto dagli dèi la conduce fatalmente sulla strada del delitto; le circostanze personali e sociali, la sua stessa stirpe, la spingono inesorabilmente sulla strada della vendetta, poiché nel mondo classico il crimine non conosce la ricomposizione, ma solo la purificazione e l'espiazione.

La modernità del dramma di Clitennestra, nelle sue continue oscillazioni tra azione indotta dalle circostanze e autodeterminazione, implicitamente così tra 'innocenza' e 'colpevolezza', offre ai contemporanei un potente spunto di riflessione sul concetto di persona colpevole. E ci ricorda anche quanto può essere facile, ma allo stesso tempo sterile se non fuorviante, assumere soltanto un punto di vista, perdendo lo sguardo sul soggetto che c'è dietro la colpa.

Eppure, questo è quello che spesso succede, soprattutto nei casi che, più di altri, possono suscitare clamore mediatico. L'opinione pubblica (il coro nella tragedia classica) subito si spacca sulla meritevolezza del castigo e sulla sua configurazione, alimentando un dibattito in cui la persona viene identificata con il reato che ha commesso o si ipotizza abbia commesso. Emergono con chiarezza in questi casi gli elementi sociali del pregiudizio, dello stigma, dell'etichettamento, soprattutto se la persona incolpata del reato appartiene a un determinato gruppo sociale o a una determinata etnia. Tali elementi vengono evocati proprio per affermarne a priori la presunta colpevolezza e per indicare la possibilità o meno che la sanzione da erogare corrisponda nella finalità a quanto la Costituzione prescrive. Si celebra così un processo, precedente a quello penale, che ha bisogno giustamente di tempi più lunghi, in cui si assiste alla progressiva de-umanizzazione del soggetto, perdendo di vista la centralità della persona, delle sue ragioni, del suo libero arbitrio.

La dottrina del diritto dell'era moderna ha da sempre insegnato che l'occhio deve essere rivolto al soggetto debole nelle varie fasi in cui si declina una vicenda delittuosa: nella fase dell'evento è la vittima, in quella processuale è l'imputato, in quella dell'esecuzione penale è il colpevole.

La dottrina del diritto dell'era moderna ha da sempre insegnato che l'occhio deve essere rivolto al soggetto debole nelle varie fasi in cui si declina una vicenda delittuosa: nella fase dell'evento è la vittima, in quella processuale è l'imputato, in quella dell'esecuzione penale è il colpevole[31].

31. Luigi Ferrajoli, *Nove massime di deontologia giudiziaria*, in "Questione Giustizia" n. 6/2012.

La persona, del resto, non è mai libera da condizionamenti sociali, familiari, economici, ma il ragionamento sulla persona colpevole è in primo luogo un ragionamento sulla responsabilità, ovvero sulla consapevolezza della conseguenza delle proprie azioni. «La responsabilità penale è personale» sancisce la Costituzione, ma la ricostruzione circa l'effettiva consapevolezza delle conseguenze della propria azione - salvo casi di esclusione della volontà o della sua coartazione assoluta quando la forza o la minaccia esterna siano invincibili - ha un valore proprio perché indica la strada da compiere. Aiuta cioè a rispondere a una domanda decisiva: cosa fare del e con il colpevole dopo che la pena sia stata stabilita? Sostenere il soggetto in un percorso di maturazione della propria responsabilità personale e della piena consapevolezza del valore e delle conseguenze delle sue azioni è forse l'unico modo per rendere il soggetto libero dal destino scelto per lui dagli dèi.

La persona, del resto, non è mai libera da condizionamenti sociali, familiari, economici, ma il ragionamento sulla persona colpevole è in primo luogo un ragionamento sulla responsabilità, ovvero sulla consapevolezza della conseguenza delle proprie azioni.

24. Reclusa

Nel celeberrimo film *Papillon* del 1973 ambientato in una colonia penale della Guyana francese, uno dei sergenti responsabili della sorveglianza, nell'accogliere i nuovi arrivati all'isola del Diavolo dice: «Noi non diamo a intendere che riabilitiamo la gente...Noi trasformiamo gli esseri pericolosi in esseri innocui»[32]. Sebbene un'affermazione del genere possa apparire alla sensibilità contemporanea abnorme, esagerata, legata a una concezione della pena come annientamento e quindi, almeno teoricamente, superata, non è infrequente scorgere in qualche affermazione pubblica, ulteriormente rilanciata e moltiplicata dai social, echi di questa visione della possibilità punitiva dello Stato: chiavi da buttare o possibilità di marcire in un luogo, come epifania di una richiesta di *certezza* che non coglie la sua radicale differenza dalla *fissità* delle pene.

Molto più raro incorrere in citazioni, anche approssimative, di quanto, per esempio, affermato dalla Corte costituzionale: «Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte delle sue libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale»[33]. L'essere recluso, dunque, implica certamente la riduzione della libertà personale, ma non cancella la sua personalità, né il diritto a espanderla

32. *Papillon*, film diretto da Franklin J. Schaffner, 1973.

33. Corte costituzionale, Sentenza 24 giugno 1993 n. 349, redattore Mauro Ferri.

nello spazio residuale di libertà che la situazione oggettiva lascia intatto.

Una persona può essere reclusa per una pluralità di ragioni e, di conseguenza, la privazione della libertà si declina in forme diverse a seconda dei presupposti giuridici che la consentono. Per quella più immediatamente percepita, che si realizza in carcere, vale sempre e comunque quanto scritto da Mario Tagliani che, nella sua opera *Il maestro dentro*, annota: «Il carcere è un luogo di sosta, di passaggio per chi ha sbagliato, luogo ideato per permettere di ripensare all'errore commesso: si deve allora superare la colpa per arrivare alla responsabilità. La pena deve diventare diritto e non solo punizione. Deve essere il diritto di poter avere un tempo nuovo»[34]. La costruzione di un «tempo nuovo» non può tuttavia non considerare che il tempo interno e quello esterno hanno ritmi radicalmente diversi: il primo è ciclico e si ripete spesso in modo monocorde, l'altro è lineare nel suo sviluppo, peraltro recentemente sempre più accelerato. La distanza, la circolarità e il fuggire tangenziale che separa i due tempi rischia di rendere meramente teorica la costruzione di un possibile riavvicinamento di questi due tempi, una volta varcate verso l'esterno le porte del carcere.

Principio cardine per il riavvicinamento possibile - o per una diminuzione dell'irraggiungibilità - è la centralità della soggettività della persona reclusa quale elemento fondamentale su cui fondare ogni possibile ipotesi del cosiddetto 'trattamento' rieducativo intramurario. Tre parole queste dal significato ambiguo e male invecchiate nel corso degli anni: 'trattamento' è un termine che rischia di non far affiorare la responsabilizzazione di chi può, al contrario, essere visto solo come 'oggetto' di un trattamento, appunto, da altri definito; 'rieducativo' è un aggettivo che acquista il valore originario solo se svincolato da principi di impostazione etica dell'azione dello Stato e riferito, invece, al suo naturale ambito sociale; 'intramurario' segnala l'ossimoro di una rieducazione sociale che si vuole attuare desocializzando. Eppure, insieme rappresentano la prospettiva che la privazione della libertà come sanzione penale deve perseguire nell'intento di dare un *poi* al *presente* recluso.

«La vita in carcere deve essere il più simile possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera» stabilisce il quinto dei Principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee e alla sua attuazione devono tendere gli Istituti penali favorendo una qualità della vita dignitosa, rispettosa dell'adultità delle persone ristrette e in grado di offrire loro percorsi di responsabilità e consapevolezza.

«La vita in carcere deve essere il più simile possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera» stabilisce il quinto dei *Principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee*[35] e alla sua attuazione devono tendere gli Istituti penali, favorendo una qualità della vita dignitosa, rispettosa dell'adultità delle persone ristrette e in grado di offrire loro percorsi di responsabilità e consapevolezza.

Eppure, come noto, non sono solo le prigioni in Italia, così come in altri Paesi del mondo, i possibili luoghi deputati alla privazione della libertà delle persone: anche i cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di rimpatrio possono essere trattenuti in un apposito Centro, a fini amministrativi, fino a 180 giorni. Così come il trattenimento degli stranieri destinatari di un provvedimento di rimpatrio è ora possibile, in attesa della definizione del procedimento di convalida, anche all'interno di cosiddetti locali idonei nella dispo-

34. Mario Tagliani, *Il maestro dentro. Trent'anni tra i banchi di un carcere minorile*, ADD Editore, Torino, 2014.

35. Raccomandazione R(2006)2 del Consiglio d'Europa adottata l'11 gennaio 2006.

nibilità dell'Autorità di Pubblica Sicurezza: il tempo di questa 'reclusione' è comunque limitato al più a quattro giorni, ma è prorogabile per altri due in 'appositi locali di frontiera', sempre previa autorizzazione di un giudice[36].

La tendenziale moltiplicazione dei luoghi del detenere e l'aumento delle tipologie di persone trattenute, detenute, recluse, ristrette in luoghi da cui non è loro permesso allontanarsi, pone nel caso dei migranti ulteriori interrogativi, ma soprattutto pone una domanda ineludibile su quale sia il «tempo nuovo» a cui questa privazione dovrebbe preparare. Soprattutto, se poi meno di una persona su due che transita nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) verrà effettivamente rimpatriata. Come replicare allo sguardo delle 515 persone dimesse dai Cpr nel 2019 senza essere state identificate dopo 180 giorni di mera sottrazione del proprio tempo vitale?

25. Malata

Nella sua relazione con i medici, la persona malata *è* un 'paziente', ma allo stesso tempo *deve essere* paziente «verso tutto ciò che è irrisolto» per dirla con Rainer Maria Rilke[37].

Quando una persona sviluppa una patologia, entra in contatto con il sistema preposto alla sua cura, assumendo così, oltre a quella di malata, un'altra e decisiva condizione personale, di natura relazionale, quella di paziente: rispetto a cosa? Essenzialmente, rispetto alla sua malattia che comporterà, senz'altro, una certa dose di disagio, se non di dolore e di sopportazione. Qualunque altro aggravamento rispetto a tale condizione di intrinseca afflizione personale che derivi da fattori esterni allo status di soggetto affetto da malattia è iniquo e non accettabile. Soprattutto personalmente non sopportabile: ritardo nell'intervento sanitario, strutture di cura non adeguate, scarsità o indisponibilità dei trattamenti, mancanza di informazione. Soprattutto è inaccettabile che la persona malata perda di fatto la connotazione soggettiva di titolarità di diritti, incluso quello al rispetto della propria dignità per divenire un 'caso' a cui rivolgersi troppo spesso dando quel «tu» che non indica una confidenzialità

36. Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018 n.132, articolo 2 comma 2 e articolo 4 comma 1. Il Garante nazionale ha già avuto modo di intervenire sui tali previsioni con un proprio parere, evidenziandone i rischi rispetto a una novella che introducendo una peculiare forma di trattenimento dai caratteri eccessivamente generici, rischia di aprire le porte a forme di discrezionalità non consentite quando si tratta di libertà personale.

37. «Sii paziente verso tutto ciò che è irrisolto nel tuo cuore [...]», da Rainer Maria Rilke, *Sii paziente* in "Lettera a un giovane poeta", 1929, trad. it. di Leone Traverso, Adelphi, 2014.

accudente, ma un approccio diminuente. La pazienza non può in tali casi estendersi fino a divenire accettazione di una asimmetria relazionale che accentua nella persona malata la intrinseca vulnerabilità e la trasforma in totale dipendenza.

Questa criticità del rapporto tra chi ha bisogno di riconoscere la propria necessità di aiuto esterno - anche in termini elementari di accesso ai servizi alla salute - e chi tale aiuto deve professionalmente erogare o supportare entra in particolare crisi il trattamento non è volontario, ma imposto e disposto dalla autorità amministrativa. Sulle tutele in questo ambito, il Garante nazionale ha avuto modo di pronunciarsi in più occasioni; non solo, ma anche di intervenire nel dialogo con le Autorità coinvolte nei casi in cui alcune attuazioni di tali interventi sono avvenute in pubblico e riprese da video-registrazioni che richiedevano approfondimento per l'apparente irritualità delle modalità operative delle Forze di polizia chiamate per l'occasione. Ma, sia che si tratti di interventi così improvvisi per inattesi comportamenti o per un momento di particolare acuzie, sia che si tratti di interventi programmati e discussi con il destinatario, resta il fatto che essi definiscono lo spazio concettuale entro cui la persona individua che la propria situazione passa da 'disturbata' a 'malata' e, in quanto tale, spesso ospitata in uno spazio materiale che definisce tale nuova situazione: un servizio ospedaliero.

La persona malata, in questo ambito e non solo, è diffusamente destinataria dello stigma di persona non capace di autodeterminazione, con il rischio di essere letta come personalizzazione di un problema a cui è di fatto ricondotta, perdendo ogni altra soggettività diversa dall'essere malata.

La persona malata, in questo ambito e non solo, è diffusamente destinataria dello stigma di persona non capace di autodeterminazione, con il rischio di essere letta come personalizzazione di un problema a cui è di fatto ricondotta, perdendo ogni altra soggettività diversa dall'essere malata.

I concetti di salute e di malattia assumono una particolare fisionomia quando si misurano con la privazione della libertà, anche in ambiti diversi da quelli dei Servizi destinati a trattamenti psichiatrici e quasi sempre realizzati in luoghi chiusi all'esterno.

Sono molti, per esempio in un carcere, i fattori organizzativi che impongono interferenze nella gestione dei servizi sanitari e che dovrebbero condurre a una attenta riflessione sul perché si consideri quasi inevitabile che una persona detenuta debba vivere una relazione medico-paziente diversa da quella che vive una persona libera e perché debba quasi naturalmente realizzarsi un accesso ai servizi sanitari di intensità ridotta. Ci si accontenta di «livelli essenziali di assistenza», quasi fossero l'orizzonte a cui tendere, in ciò confondendo quello che si definisce essenziale o minimo con ciò che dovrebbe essere elementare, nel senso di potenzialmente in grado di svilupparsi. Svilupparsi, prevedendo una funzione di accudimento della persona che si fondi sulla prevenzione e non sulla mera risposta a situazioni patologiche già evidenziatesi e così riduca il rischio che la persona rientri nella categorizzazione dell'essere persona 'malata'. Il luogo di privazione della libertà - e il carcere *in primis* - è invece 'patogeno' non perché non curi, ma perché si rivolge a persone malate e non si focalizza su come non farle ammalare.

Non vi è, ovviamente, luogo ove il diritto alla salute non sia fissato in regole scritte e presentato come fattore di scrupolosa attenzione. Avviene in carcere, così come nei Centri di permanenza per i rimpatri degli immigrati irregolarmente presenti sul territorio italiano. Il tema è come si declini fattualmente tale impegno e quale attenzione venga riservata nel riconoscere la possibilità che una persona sia 'malata', che le si dedichi conseguentemente l'attenzione necessaria, che la sua situazione porti a rivedere la ragione del suo essere in quel luogo, che certamente non è il più idoneo a tranquillizzarla e accudirla, che, infine, la sua connotazione di malattia non porti a escluderla da quel residuo di proget-

tualità che anche tali Centri dovrebbero proporre. Tenendo insieme tutti questi fattori, ci si accorge quanto disti la tutela annunciata da quella realmente agita.

26. Tutelata

L'articolo 12 comma 4 della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, prevede che gli Stati parti assicurino adeguate ed efficaci garanzie all'esercizio della capacità giuridica al fine di prevenire abusi in materia di diritti umani[38].

Nel nostro ordinamento giuridico sono diversi gli strumenti predisposti per le persone bisognose di misure di protezione e rappresentanza, dagli storici istituti della tutela e della curatela a quello più recente, in vigore dal 2004, dell'amministrazione di sostegno[39]. Quest'ultimo, che di fatto ha quasi completamente sostituito i processi di interdizione e di inabilitazione, prevede un procedimento semplificato, davanti al giudice monocratico, in luogo di quello collegiale, e l'esenzione dell'obbligo per le parti in causa, del patrocinio legale. La persona affetta da infermità psichica, da disturbi neurocognitivi o da disturbi del comportamento è giudicata, secondo uno stereotipo diffuso, incapace a esercitare il suo diritto all'autodeterminazione e la garanzia della sua capacità giuridica viene totalmente o parzialmente compressa dallo strumento di tutela che quasi sempre aggiunge marginalità e solitudine a persone già segnate da una qualche forma di esclusione.

Nel nostro ordinamento giuridico sono diversi gli strumenti predisposti per le persone bisognose di misure di protezione e rappresentanza, dagli storici istituti della tutela e della curatela a quello più recente, in vigore dal 2004, dell'amministrazione di sostegno. Quest'ultimo, che di fatto ha quasi completamente sostituito i processi di interdizione e di inabilitazione, prevede un procedimento semplificato, davanti al giudice monocratico, in luogo di quello collegiale, e l'esenzione dell'obbligo per le parti in causa, del patrocinio legale.

38. *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*, adottata dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite durante la 61ma sessione il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009 n.18, articolo 12, comma 4. Uguale riconoscimento dinanzi alla legge. «Gli Stati Parti assicurano che tutte le misure relative all'esercizio della capacità giuridica forniscano adeguate ed efficaci garanzie per prevenire abusi in conformità alle norme internazionali sui diritti umani. Tali garanzie devono assicurare che le misure relative all'esercizio della capacità giuridica rispettino i diritti, la volontà e le preferenze della persona, che siano scevre da ogni conflitto di interesse e da ogni influenza indebita, che siano proporzionate e adatte alle condizioni della persona, che siano applicate per il più breve tempo possibile e siano soggette a periodica revisione da parte di una autorità competente, indipendente e imparziale o di un organo giudiziario. Queste garanzie devono essere proporzionate al grado in cui le suddette misure incidono sui diritti e sugli interessi delle persone».

39. Legge 9 gennaio 2004 n. 6.

Anche nei Paesi di democrazia avanzata, le occasioni che sottraggono diritti a coloro ai quali viene riconosciuta una debole protezione sociale, come gli anziani, i disabili, gli indigenti, sono sempre più tracciate. La solidarietà economica e sociale viene meno insieme alla crescita delle disuguaglianze e, in questo contesto, anche la libertà e la dignità delle persone più fragili rischiano di ridursi. La cura, l'ascolto, l'accoglienza hanno bisogno di risorse, di presenza dedicata al rispetto di quei diritti e principi condivisi dalla *Convenzione*; attenzioni sempre meno attuabili, con il rischio di intraprendere soluzioni che vanno in direzione opposta al supposto welfare - il benessere sociale.

Così, gli istituti previsti dall'ordinamento per la tutela della persona, attraverso la nomina di un rappresentante interlocutore, diventano lo strumento pratico per la gestione delle marginalità, del disagio, della malattia, anche quando quest'ultima non compromette completamente la capacità di autodeterminarsi.

È un intervento che si frappone fra il *prima* e il *dopo* del giudizio di incapacità, laddove il *prima* è rappresentato dalla percezione del soggetto interessato come una persona vulnerabile che debba essere gestita separatamente dal resto della società (quello che gli anglosassoni definiscono con il termine di *seclusion*) e il *dopo*, è la condizione che vede il soggetto, sul quale è intervenuta la tutela, gestito con un approccio inclusivo. La realtà racconta altro, ossia che la tutela non sempre favorisce il passaggio dalla *seclusion* alla *inclusion*, trasformandosi in *exclusion*.

In tale prospettiva, spesso, si concretizza il rischio che lo strumento giuridico della tutela possa paradossalmente diventare 'garanzia' di esclusione della persona, certamente fragile, ma non per questo incapace di comprendere la sua vita e le decisioni che la riguardano, trovandosi così, suo malgrado e nonostante le previsioni delle norme sovranazionali, a essere sottratta a una vita libera.

27. Espulsa

Destiny, Tomi, Parzia, Mohamed, Ahmed, Ivane, ... è lunga la lista delle 6.531 persone straniere rimpatriate forzatamente nel 2019, quasi diciotto al giorno, rintracciate tra le circa 600.000 prive di autorizzazione che si stimano presenti sul territorio italiano[40]. Storie e vissuti unici, impossibili da ricondurre a una sola categoria, se non per quel tratto comune che li vede contrapposti a una comunità di cui non hanno i requisiti. Per loro il mondo è nato piccolo, tanto quanto la libertà di movimento che

40. Dati dell'Istituto per gli studi di politica internazionale (Ispi).

possono esercitare in base al passaporto di cui sono possessori[41] e ai canali di ingresso regolari in Stati stranieri cui possono accedere.

Per alcune di queste persone non è semplicemente il seguire una naturale aspirazione a migliorare le proprie condizioni di vita, ma è una scelta obbligata, dettata dalla necessità di cercare protezione da persecuzioni o condizioni di vita disumane oppure dettata dall'impossibilità di esercitare quelle libertà democratiche che la nostra Costituzione garantisce. O, ancora, è soltanto perché si è vittime di meccanismi di sfruttamento e tratta. In questi casi, la libertà dello Stato di escluderle dal proprio territorio cede il passo all'obbligo di tutelarne i diritti fondamentali di cui sono titolari in quanto persone. Compito del Garante nazionale è, quindi, controllare il rispetto di questo obbligo di non rimpatrio, verificando, in particolare, l'attuazione di tutte le garanzie che l'Ordinamento prevede a protezione dei richiedenti asilo o di altre categorie vulnerabili: solo questo attento controllo può assicurare la legittimità di una eventuale decisione di allontanamento. Ciò implica esaminare i casi individuali, ma tale esame non basta a soddisfare il compito di chi deve garantire la coesistenza dei diversi diritti. Occorre interrogarsi anche sull'architettura stessa del sistema che nel far fronte all'elevata pressione migratoria ha spesso inseguito derive securitarie, progressivamente ridimensionando le tutele procedurali, così affievolendo ancor più le voci, già fioche, di identità fragili[42].

Compito del Garante nazionale è, quindi, controllare il rispetto di questo obbligo di non rimpatrio, verificando, in particolare, l'attuazione di tutte le garanzie che l'Ordinamento prevede a protezione dei richiedenti asilo o di altre categorie vulnerabili: solo questo attento controllo può assicurare la legittimità di una eventuale decisione di allontanamento. Ciò implica esaminare i casi individuali, ma tale esame non basta a soddisfare il compito di chi deve garantire la coesistenza dei diversi diritti.

I rischi di smarrire e sottrarre soggettività e diritti si insinuano nelle rinunce all'audizione dei richiedenti protezione internazionale, nella stretta sulle domande reiterate, nella trattazione sommaria delle procedure accelerate, nella previsione di una lista di Paesi sicuri, nel mancato allestimento di spazi riservati nei luoghi di arrivo e trattenimento dove le persone abbiano effettivamente la possibilità di raccontare in maniera confidenziale le loro storie ed essere quindi identificate non esclusivamente a fini espulsivi. E quando è la persona stessa ad avere difficoltà a esprimere la propria vulnerabilità, come nel caso di chi sia affetto da patologie psichiatriche, il controllo sui presupposti di espellibilità deve essere ancor più rigoroso, allargandosi alla verifica dell'adeguatezza delle cure disponibili nello Stato di destinazione, come la Corte di Strasburgo ha ricordato in una recente sentenza[43].

Tracciato il confine tra aventi diritto a far parte della comunità ed esclusi da questa, nell'ingranaggio

41. Si veda https://www.passportindex.org/ che classifica i passaporti mondiali sulla base del numero di Paesi che il possessore di quel passaporto può visitare senza richiedere un visto prima di partire.

42. Si ricorda che il Garante nazionale, secondo il proprio mandato, ha presentato il proprio parere sul decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, sia nell'ambito di una audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato il 15 ottobre 2018, sia con un testo scritto; ha altresì presentato il proprio parere sul decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, sia nell'ambito di due audizioni, rispettivamente il 4 luglio 2019 presso le Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia della Camera e il 31 luglio 2019 presso la Commissione affari costituzionali del Senato sia con un testo scritto, esprimendo vari rilievi su entrambi i provvedimenti di legge.

43. Corte europea per i diritti umani, Sezione IV, sentenza 1 ottobre 2019, caso *Savran v. Danimarca* (57467/2015).

dei dispositivi di controllo dell'immigrazione irregolare e nella previsione del rimpatrio di persone espulse, rimangono i corpi: corpi da contenere, ricondurre a un'identità anagrafica o nazionale, associare a un documento che ne consenta il rimpatrio, nutrire, tutelare, assistere al solo scopo di allontanare perché per loro la vita deve essere altrove.

E l'occhio delle Autorità responsabili deve spingersi in quell'altrove, anche oltre il viaggio di ritorno. Deve farlo anche il sistema stesso di monitoraggio dei rimpatri forzati del Garante nazionale, al fine di verificare che la persona al suo rientro non subisca violazioni dei suoi diritti fondamentali[44]. È questa la strada che la *Commissione europea* indicava già nel 2011[45], promuovendo l'avvio di progettualità destinate a controllare la situazione delle persone riammesse in base agli accordi che la stessa *Commissione* aveva sottoscritto e intravvedendo, già allora, il possibile ruolo degli Organismi nazionali di monitoraggio nella fase post-ritorno. Questa stessa comunicazione della *Commissione* ha fissato il principio secondo cui gli Stati membri devono sospendere l'applicazione dell'accordo di riammissione in caso di persistenti violazioni dei diritti umani nel Paese terzo coinvolto.

Viene in mente il caso dell'Egitto che, secondo quanto riportato in una Risoluzione del Parlamento europeo dello scorso 24 ottobre[46], è stato interessato, a partire dal 20 settembre 2019, da una serie di manifestazioni antigovernative cui le Autorità egiziane avrebbero fatto fronte mettendo in atto un numero ingente di arresti, una serie di azioni repressive e lesive dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché numerose sparizioni forzate di attivisti e difensori dei diritti umani. Nella stessa Risoluzione, gli Stati membri sono invitati ad assicurare che qualsiasi accordo con l'Egitto in materia di migrazione ottemperi rigorosamente alle norme internazionali nel campo dei diritti umani[47].

L'Italia, tuttavia, ha continuato a organizzare rimpatri di cittadini egiziani: nel 2019 sono stati 363, mentre erano stati 294 l'anno precedente (l'aumento è del 19%)[48]. Maggiore efficienza o sintomo preoccupante di un sistema poco incline alla revisione delle proprie politiche di riammissione?

44. Per un approfondimento delle criticità sollevate dal Garante nazionale nel corso dei suoi monitoraggi delle fasi di esecuzione del rimpatrio, si rinvia alle precedenti Relazioni al Parlamento e alla pubblicazione *Norme e Normalità, Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*, marzo 2019. http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/ef9c34b393cd0cb6960fd724d590f062.pdf

45. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 23 febbraio 2011, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*.

46. Risoluzione del Parlamento europeo sull'Egitto (2019/2880(RSP)).

47. Nel documento, il Parlamento europeo, oltre a condannare fermamente la repressione e a rivolgere molteplici inviti alle Autorità egiziane perché cessi la situazione in essere e sia ripristinato il pieno rispetto dei diritti umani, l'organo legislativo dell'Unione europea fa un esplicito richiamo agli Stati membri sottolineando «[…] l'importanza di assicurare che qualsiasi accordo tra l'Ue e l'Egitto in materia di migrazione ottemperi rigorosamente alle norme internazionali nel campo dei diritti umani, rispetti i diritti fondamentali dei migranti e dei rifugiati e garantisca livelli adeguati di trasparenza e di obbligo di rendere conto».

48. Dal 1° gennaio al 29 febbraio 2020 sono stati effettuati due voli *charter* di rimpatrio forzato verso l'Egitto che hanno riguardato quarantotto cittadini egiziani.

28. Impaurita

La paura è diversa dall'angoscia: la prima individua un oggetto rispetto al quale misurare la propria reazione, che può essere, appunto, quella di 'aver paura'; la seconda non riesce più a individuare alcun oggetto e rimane come percezione totalmente avvolgente la persona, così da determinarle un senso di ineluttabilità o di impossibilità di superamento della situazione in cui si trova. Un nemico invisibile, diffuso, rischia di far evolvere una iniziale paura in angoscia. Questa è, forse, la sensazione vissuta da molti negli ultimi mesi: soprattutto da coloro che hanno sommato la nuova situazione a quella precedente che già di per sé aveva determinato ansia e timore di non riuscire a venirne fuori. Se, quindi, all'esterno dei luoghi ove la libertà è ristretta, si è avvertita la paura di non poter ritornare alla normalità di vita passata, spesso all'interno di essi questa si è aggiunta alla considerazione, già negativa, proprio della vita precedente. Le due ansie si sono compenetrate, producendo una sensazione di angoscia. E tale angoscia è accresciuta quando le presenze esterne sono pressoché sparite e lo spazio interno è diventato vuoto e sordo ad altre voci che non fossero quelle degli attori interni.

La paura è diversa dall'angoscia: la prima individua un oggetto rispetto al quale misurare la propria reazione, che può essere, appunto, quella di 'aver paura'; la seconda non riesce più a individuare alcun oggetto e rimane come percezione totalmente avvolgente la persona, così da determinarle un senso di ineluttabilità o di impossibilità di superamento della situazione in cui si trova. Un nemico invisibile, diffuso, rischia di far evolvere una iniziale paura in angoscia.

La pandemia da virus Covid-19 ha investito intere comunità, mettendole a confronto con un nemico del tutto nuovo: noi stessi, i nostri comportamenti, la nostra quotidianità. L'impalpabilità di un virus, la paura di contrarlo, la paura di esserne portatori o di essere infettati dall'altro, sono da sempre così radicate che possono portare a farsi sopraffare dall'angoscia. Tale timore è generalmente tenuto a freno attraverso l'accesso a informazioni certe, assunte da più fonti, validate nello scambio di esperienze con altri e soprattutto dalla possibilità di ricorrere a presidi sanitari. Ma, quando si è ristretti in un luogo, tali possibilità scemano e l'unico canale di accesso per diminuire la paura vissuta è quello dell'informazione istituzionale e solo se questa è univoca e in grado di far vedere la fine del tunnel che si sta vivendo, l'ansia aggiuntiva di trovarsi racchiuso entro un perimetro può essere controllata. Non è stato questo il caso dell'esperienza vissuta negli ultimi mesi e in larga parte pronta a riproporsi. La diffusione virale e velocissima di notizie parziali e contraddittorie, a volte addirittura non rispondenti a verità ha contribuito a creare uno stato di inquietudine in tutti e a chi da questa sola contradditoria fonte poteva ricevere un possibile messaggio su qual era la situazione e quali prospettive si delineassero, ha determinato lo scivolamento in ansia e in taluni casi in vera e propria angoscia. La cosiddetta *infodemia* è stata, quindi, un fattore aggiuntivo alla diffusione stessa del contagio nel determinare questo processo.

Non siamo stati tutti nella stessa posizione rispetto al virus. Non siamo tutti uguali, come qualche edulcorato messaggio pubblicitario ha voluto far credere. C'è una parte della popolazione, da molti relegata in un angolo, che è particolarmente vulnerabile e lo è stata ancor più in questo periodo: le persone private della libertà personale. Tra esse, una particolare fisionomia dell'angoscia ha coinvolto coloro che sono detenuti negli istituti penitenziari, per adulti o per minori. Ma, se per i secondi si è realizzata – forse anche in virtù della loro complessiva consistenza numerica – una modalità di comunicazione e dialogo che è riuscita a moderare tale sensazione, nei primi essa è esplosa. L'angoscia

per il contagio li ha colpiti in maniera potenziata, rafforzata dalla sensazione di essere sottoposti a una 'doppia prigionia': alla privazione della libertà propria della situazione contingente si è andata ad aggiungere quella dell'ineluttabilità di un disastro qualora il contagio fosse entrato oltre le mura del carcere.

Il carcere già versava in una situazione che avrebbe dovuto generare paura in chi ne aveva responsabilità e ne generava in chi vi era ospitato. A questa si è aggiunta l'ondivaga informazione che trovava accordo soltanto nel dettare un insieme di regole che pure erano di fatto opposte a quelle secondo cui si modulava la materialità della quotidianità detentiva. Sentire parlare in televisione della necessità di mantenere una distanza di sicurezza tra le persone ed evitare i luoghi affollati e sapere che il compagno di stanza è a pochi centimetri, condividere servizi igienici e docce, preparare e consumare i pasti insieme nelle celle, spesso in condizioni igieniche precarie; apprendere che il virus può diventare letale se colpisce persone con un sistema immunitario già indebolito dalla malattia e vedere che le persone vicine sono spesso debilitate da un trascorso di tossicodipendenza o da altre gravi patologie.

Il carcere già versava in una situazione che avrebbe dovuto generare paura in chi ne aveva responsabilità e ne generava in chi vi era ospitato. A questa si è aggiunta l'ondivaga informazione che trovava accordo soltanto nel dettare un insieme di regole che pure erano di fatto opposte a quelle secondo cui si modulava la materialità della quotidianità detentiva. Sentire parlare in televisione della necessità di mantenere una distanza di sicurezza tra le persone ed evitare i luoghi affollati e sapere che il compagno di stanza è a pochi centimetri, condividere servizi igienici e docce, preparare e consumare i pasti insieme nelle celle, spesso in condizioni igieniche precarie; apprendere che il virus può diventare letale se colpisce persone con un sistema immunitario già indebolito dalla malattia e vedere che le persone vicine sono spesso debilitate da un trascorso di tossicodipendenza o da altre gravi patologie. Questi, gli elementi che hanno inciso sulla già radicata paura e l'hanno fatta evolvere verso l'angoscia dell'ineluttabilità.

Fortunatamente, a oggi, la diffusione interna del contagio è stata contenuta e anche le misure di ulteriore restrizione sono state gradualmente accettate, dopo i primi gravi momenti di tensione. La luce della fine del tunnel sembra delinearsi, anche se si sa già che non sarà l'unica galleria che caratterizzerà il tragitto da compiere. Forse, si può tornare a essere soltanto 'impauriti' e non più 'angosciati': a costruire modalità di vita personale, anche dentro le mura del carcere, che abituino a pensare che sono i nostri comportamenti a contribuire fortemente a frenare l'espandersi della nostra possibilità di essere nemici di noi stessi. Da soli però non bastiamo; così come non bastano i comportamenti attenti e responsabili delle persone ristrette. Sono necessari, ma non sufficienti. Occorre che quelle criticità di densità di affollamento, di promiscuità e di scarsa centralità assegnata alla prevenzione e all'informazione nella tutela della salute, vengano definitivamente risolte. Non solo perché costituiscono la cifra di un dignitoso sistema di detenzione, ma anche perché sono il vero strumento per costruire la capacità di reagire alle paure che mai saranno del tutto espulse da questi luoghi.

29. Bloccata

Un cancello chiuso, una catena con lucchetto a impedire la sua apertura, davanti una camionetta della Polizia per assicurarsi che nessuno entri e nessuno esca[49]. Cosa è successo? C'è un sospetto di contagio: una delle persone ospitate in quel centro per migranti ha la febbre alta, fatica a respirare. Tutti sono bloccati dentro.

Bloccati anche gli oltre mille turisti della nave da crociera "Costa Smeralda"[50], attraccata al porto di Civitavecchia: due passeggeri presentano sintomi compatibili con il coronavirus. Nessuno può sbarcare e l'immagine della nave ferma sulla banchina con i suoi passeggeri a bordo rimanda a quella di altre navi e di altri passeggeri a cui era stato vietato scendere a terra in tempi diversi.

In un intero piano di una delle palazzine del Policlinico militare di Roma al Celio[51], sono rimasti chiusi, separati e isolati da tutti, i primi cittadini italiani, compresi due neonati, in arrivo dalla Cina, quando il pericolo del contagio sembrava riguardare solo quel Paese.

Il 23 febbraio 2020 con un decreto il Presidente del Consiglio[52] stabilisce le prime 'zone rosse' italiane: da Bertonico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione D'Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini, Vò, nessuno può uscire e nessuno può entrarvi.

Cosa hanno in comune queste situazioni? Cosa accomuna un centro di accoglienza, una nave da crociera, un reparto di ospedale e un Comune, realtà così diverse tra loro? Il loro divenire, all'improvviso e per un fattore esterno, da luoghi di persone libere, a posti in cui queste sono private della libertà di movimento, sono di fatto bloccate: è la quarantena.

Cosa accomuna un centro di accoglienza, una nave da crociera, un reparto di ospedale e un Comune, realtà così diverse tra loro? Il loro divenire, all'improvviso e per un fattore esterno, da luoghi di persone libere, a posti in cui queste sono private della libertà di movimento, sono di fatto bloccate: è la quarantena.

La pandemia ha portato, quindi, a nuove forme di privazione della libertà: tra queste quelle che si sono realizzate nei luoghi formali di quarantena obbligatoria, tanto che le stesse Nazioni Unite hanno invitato i *Meccanismi nazionali di prevenzione* a estendere il loro mandato anche a tali luoghi, monitorando sul rispetto dei diritti delle persone lì ristrette. È in questa prospettiva che il Garante nazionale ha effettuato una visita al Centro per la quarantena presso

49. Centro di accoglienza per migranti "Usignolo" di Roma, posto in quarantena il 1° aprile 2020 a seguito del risconto di un caso di positività tra gli ospiti.

50. La nave da crociera "Costa Smeralda" proveniente da Hong-Kong a fine gennaio è rimasta bloccata per 24 ore al porto di Civitavecchia con 1143 passeggeri a bordo per il sospetto di due casi di contagio da Covid-19.

51. Nel mese di febbraio otto cittadini italiani provenienti da Wuhan in Cina sono stati posti in quarantena per 14 giorni nella struttura sanitaria militare del Celio.

52. Decreto del Presidente del Consiglio del 23 febbraio 2020 - allegato 1.

l'aeroporto militare "Mario de Bernardi" nella frazione Pratica di Mare di Pomezia, così come ha avviato una interlocuzione con la prefettura di Roma per acquisire informazioni su due centri di ospitalità per stranieri i cui cancelli sono stati chiusi con un lucchetto per assicurare il rispetto della quarantena imposta a tutte le persone che vi risiedevano.

Il duplice riferimento della tutela della salute, espresso dall'articolo 32 della Costituzione obbliga a trovare una sintesi capace di coniugare la necessità di tutelare la collettività e la privazione della libertà che ne può derivare, rendendo le persone sottoposte a tale misura parte dell'obiettivo comune. Non, quindi, persone 'bloccate', ma al contrario protagoniste di quella necessità di tutela.

30. Anonima

C'è sempre un sapore tristemente burocratico, quasi computistico, quando si affrontano temi sociali difficili e l'ambito statistico diviene più rilevante di quello soggettivo. D'altronde è necessario affrontare i problemi nella loro complessità e ciò richiede spesso di non soffermarsi sulle singolarità delle persone che costituiscono la collettività oggetto di analisi. Perfino Tolstoj, nella grande analisi dei mutamenti complessivi in *Guerra e pace,* avverte come i flussi della storia non debbano guardare ai singoli che costituiscono l'evolversi delle situazioni collettive, ma al fenomeno in sé, assunto come se i singoli non possano essere distinti l'uno dall'altro, come se – egli scrive, influenzato dallo sviluppo scientifico e matematico di quegli anni – i singoli siano «unità infinitesimali» e solo «raggiungendo l'arte d'integrarle possiamo sperare di comprendere le leggi della storia»[53].

Le persone che compongono una qualsiasi collettività oggetto di analisi sociale hanno nomi, vissuti, storie personali: spesso nessuno li conosce e che ancor più spesso nessuno è interessato a conoscerli. La non conoscenza delle soggettività caratterizza così molti ambiti tra loro diversi e in alcuni casi assume una connotazione specifica. Che dovrebbe far riflettere: l'anonimia.

Eppure, le persone che compongono una qualsiasi collettività oggetto di analisi sociale hanno nomi, vissuti, storie personali: spesso nessuno li conosce e ancor più spesso nessuno è interessato a conoscerli. La non conoscenza delle soggettività caratterizza così molti ambiti tra loro diversi e in alcuni casi assume una connotazione specifica. Che dovrebbe far riflettere: l'anonimia.

53. Lev Nikolaevič Tolstoj, *Guerra e pace*, 1860, trad. it. di Enrichetta Carafa d'Andria, Einaudi, Torino, 1963, p. 964,

Sono frequentemente i minori a non godere di attenzione soggettiva, soprattutto quando di essi si occupano le norme o le vie istituzionali seguite per dirimere i conflitti o per decidere su di loro. I bambini, gli adolescenti divengono numeri, anonimi, patrimonio da spartire in diatribe tra adulti, oppure quasi fastidiosi ostacoli al pieno sviluppo di esigenze 'altre', quali, per esempio, quelle della giustizia. Divengono di fatto anonimi quando l'esercizio di giustizia porta frequentemente a scelte pesanti – forse doverose – che li coinvolgono perché assunte nei confronti di un genitore, per il compito di sanzionare reati commessi con conseguenze sul loro sviluppo psicofisico, che però sono considerate di minore rilevanza rispetto a tale esercizio. È così, per esempio, nelle situazioni ben note di bambini costretti a spendere i primi anni dietro le sbarre, ma anche in altre scelte, quando poca attenzione viene dedicata agli effetti che su un bambino o un adolescente può avere l'esperienza di entrare in quel luogo di reclusione per visitare quel genitore che un potere a lui ignoto e vissuto come nemico gli ha sottratto dalla quotidianità.

Sono spesso anonimi anche i bambini che insieme alle famiglie affrontano il rischio di abbandonare un proprio ambiente conosciuto, ma invivibile, per andare verso un altro, ignoto ma denso di speranza, e trovano la morte in tale percorso: sono soltanto numeri da aggiungere al bilancio delle vittime. «Tra essi anche il tal numero di bambini» riportano i bollettini della disperazione e della morte in mare a cui ci siamo in anni recenti purtroppo abituati. Lo sono i bambini stranieri non accompagnati che sbarcano nel nostro Paese e il cui numero viene comunicato periodicamente a segnalare la difficoltà del nostro compito di accoglienza. Anche di loro rischiamo di non conoscere nomi, ma solo il numero complessivo. Né conosciamo le angosce del viaggio e la paura delle onde. Solo gli esiti.

Sono spesso anonimi anche i bambini che insieme alle famiglie affrontano il rischio di abbandonare un proprio ambiente conosciuto, ma invivibile, per andare verso un altro, ignoto ma denso di speranza, e trovano la morte in tale percorso: sono soltanto numeri da aggiungere al bilancio delle vittime. «Tra essi anche il tal numero di bambini» riportano i bollettini della disperazione e della morte in mare a cui ci siamo in anni recenti purtroppo abituati. Lo sono i bambini stranieri non accompagnati che sbarcano nel nostro Paese e il cui numero viene comunicato periodicamente a segnalare la difficoltà del nostro compito di accoglienza. Anche di loro rischiamo di non conoscere nomi, ma solo il numero complessivo. Né conosciamo le angosce del viaggio e la paura delle onde, solo gli esiti.

Non sono però soltanto i minori a essere anonimi. L'anonimia riguarda molto frequentemente le persone straniere che devono essere identificate, accolte o respinte: la frequente tendenza di alcuni di loro a fornire *alias* per rendere difficile il riconoscimento, spesso per precedenti negative vicende, accentua l'anonimia perché è quasi un'autorinuncia al proprio nome. Del resto anch'essi sono parte di un flusso della storia: è questo l'oggetto di interesse non la singolarità dei casi.

Così come – e lo abbiamo notato anche in questa Relazione – è stato difficile – e per molti soltanto un'inutile aggiunta – l'aver voluto conoscere i nomi delle persone morte nei disordini dei primi di marzo all'interno di alcuni Istituti. L'interesse dell'informazione e delle analisi era per la situazione che si era verificata, non per la soggettività delle persone decedute: interessava di più, come è in fondo ovvio, quella delle persone che avevano organizzato i disordini, che richiedevano provvedimenti da prendere, decisioni da assumere.

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

Non era però così per i loro familiari, come non lo è per quelli delle persone emigrate dai propri Paesi e tantomeno per le famiglie dei minori non accompagnati. Loro hanno ben chiari nomi e storie e forse vorrebbero che non venissero dimenticati. Bene ha fatto qualche mezzo d'informazione a riportare emblematicamente alcune storie individuali: sono un patrimonio d'umanità da non perdere.

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

31. … che osserva

Davanti al caravaggesco *Ragazzo morso da un ramarro*[54], l'osservatore sembra sentire lui stesso il dolore della stretta del rettile: tutto ciò che è attorno al ragazzo sembra ininfluente – anche il ramarro è quasi impercettibile e si fonde con il colore della natura morta.

Una questione dibattuta fra artisti e neuroscienziati[55] dà conto della reazione riconducendola al sistema dei neuroni specchio che «riproducono nel nostro cervello ogni azione osservata [attivando] gli stessi circuiti nervosi che si accenderebbero qualora fossimo noi stessi a compierle [...] Questa scoperta ha un'importanza rilevante perché suggerisce che l'empatia non nasce da uno sforzo cognitivo, bensì fa parte del corredo genetico della nostra specie»[56].

Il lavoro di chi osserva le situazioni vissute all'interno di istituzioni o contesti privativi della libertà – che si tratti di un carcere, di un centro per i rimpatri di migranti, di un servizio psichiatrico ospe-

54. Michelangelo Merisi da Caravaggio (1571 -1610, una delle due versioni dell'opera è conservata presso la Fondazione Longhi di Firenze.

55. David Freedman e Vittorio Gallele, *Motion, Emotion and Empaty in Aesthetic Experience* in "Trend in cognitive Science" (2007), con i loro studi sulla 'simulazione incarnata' e, prima ancora , le sperimentazioni di neuroestetica di Semir Zeki della fine degli anni '80.

56. Tratto dal saggio di Luca F. Ticini, *Caravaggio sa coinvolgerci emotivamente con i neuroni-specchio*, 2007 in *https://www.stile-arte.it/caravaggio*.

daliero – si sviluppa attorno alla sua capacità di cogliere quegli aspetti profondi di una condizione che possono sfuggire al primo sguardo. Così ne comprende la struttura profonda e implicitamente interagisce con esse rendendole trasparenti e quindi modificandole, oltre che modificando sé stesso. Quando agisce l'osservazione, la persona che ne ha il compito – come sono istituzionalmente il Garante nazionale e i diversi Organismi di monitoraggio internazionale oppure, sul fronte della società civile, le numerose associazioni impegnate sui temi della libertà personale – deve essere abile a non perdere mai di vista l'elemento di materialità – ossia i bisogni essenziali della persona privata della libertà, lo spazio nel quale si muove, gli affetti che la circondano: la sua dignità. Sono tutti elementi che interagiscono con chi è privato della libertà, facendolo assurgere da oggetto di una condizione a soggetto di un'esistenza.

Non è semplice, questo è certo, perché i sistemi totalizzanti sono complessi e perché l'atto di osservare implica il coinvolgimento collettivo di tutti gli attori, compreso l'osservato, che si fa parte attiva del sistema e a sua volta osserva. E perché le situazioni non sono statiche, fissate sulla tela e limitate in quello spazio. Si animano e si rendono percepibili. Appartengono all'osservatore.

Inoltre, per quanto scientifici si possa essere nell'osservare – cioè aderenti all'empirica rilevazione e raccolta di informazioni – e calati nella finalità e nell'intenzionalità dell'atto di osservare, nonché oggettivi nella registrazione dei particolari, la lettura è sempre arricchita da «elementi di soggettività, legati al proprio modo di 'osservare' la realtà, ai propri parametri culturali di riferimento, alle proprie credenze, ai [propri] valori»[57]. Né è esente dalle sollecitazioni sociali, anche quando si è bene attenti a non restarne travolti. L'osservazione non deve essere mai operazione eterodiretta anche se – si sa bene – non è mai operazione neutrale.

Osservare «non è allora soltanto recepire, registrare dati. È [...] esercitare una forma di controllo democratico [...] è [...] fornire un aiuto a chi in vario modo agisce all'interno del 'microcosmo' rappresentato da ogni istituzione totale e che, per dare senso alla propria quotidianità, ha bisogno del punto di vista esterno [...] è rendere visibile a una più ampia platea sociale il mondo del rimosso [...]»[58]. Mutuando una delle premesse più promettenti della fisica contemporanea, l'osservazione determina sempre un cambiamento dell'osservato. E più si osserva, più si interagisce con esso, più si producono mutamenti.

Osservare «non è allora soltanto recepire, registrare dati. È […] esercitare una forma di controllo democratico […] è […] fornire un aiuto a chi in vario modo agisce all'interno del 'microcosmo' rappresentato da ogni istituzione totale e che, per dare senso alla propria quotidianità, ha bisogno del punto di vista esterno […] è rendere visibile a una più ampia platea sociale il mondo del rimosso […]».

Ecco, appunto, le combinazioni di varianti sono le aspettative del sistema che l'osservatore ha sottratto allo sguardo interno, per aprirlo all'esterno.

57. *Ibidem*.

58. M. Palma, *L'idea della pena nel mondo globalizzato*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica,* 2015, n. 2, pp. 215 s.

32. … che giudica

«E un giudice, un giudice con la faccia da uomo mi spedì a sfogliare i tramonti in prigione»[59]: un'entità astratta, lontana dall'umanità, e che assume di questa solo l'aspetto è il giudice che condanna il medico nella canzone di Fabrizio de André liberamente tratta dall'*Antologia di Spoon River* di Edgar Lee Master. Un'immagine che è l'antitesi della persona che giudica: questa, infatti, si definisce necessariamente nella dimensione relazionale con l'oggetto del suo giudizio, giacché la relazione con l'altro e con gli elementi della realtà vissuta è la condizione che determina ogni profilo di identità della persona.

Qual è, allora, l'oggetto del giudizio con cui si mette in relazione chi giudica? Nelle diverse fasi che compongono una vicenda giudiziaria, lo sguardo di chi giudica è necessariamente molteplice. Il giudice che deve decidere della responsabilità di una persona per un fatto di reato guarda, innanzitutto, a quello che si discute essere accaduto: al fatto storico, alla sua qualificazione giuridica, alla sua riferibilità o meno alla volontà consapevole o alla colpa di chi è imputato d'averlo commesso. Lo sguardo si posa, però, specificamente sulla persona giudicata, sulla sua identità, nel momento in cui oggetto del giudicare sono le motivazioni e l'intensità volitiva del suo agire, le condizioni della sua vita individuale, familiare e sociale, la sua storia, il danno che ha cagionato alla vittima e il rapporto eventualmente stabilito con questa.

Qual è, allora, l'oggetto del giudizio con cui si mette in relazione chi giudica? Nelle diverse fasi che compongono una vicenda giudiziaria, lo sguardo di chi giudica è necessariamente molteplice. Il giudice che deve decidere della responsabilità di una persona per un fatto di reato guarda, innanzitutto, a quello che si discute essere accaduto: al fatto storico, alla sua qualificazione giuridica, alla sua riferibilità o meno alla volontà consapevole o alla colpa di chi è imputato d'averlo commesso. Lo sguardo si posa, però, specificamente sulla persona giudicata, sulla sua identità, nel momento in cui oggetto del giudicare sono le motivazioni e l'intensità volitiva del suo agire, le condizioni della sua vita individuale, familiare e sociale, la sua storia, il danno che ha cagionato alla vittima e il rapporto eventualmente stabilito con questa.

Infine, la considerazione della persona oggetto del giudizio non è estranea al momento in cui si giudica della sua responsabilità, ma è sicuramente centrale in quello in cui si decide della pena. Questo si verifica non soltanto per il fatto che gli elementi di valutazione della gravità del reato agli effetti della sanzione, stabiliti dall'articolo 133 c.p., sono riferiti anche alla sfera soggettiva del responsabile. Con la determinazione di una pena costituzionalmente orientata, infatti, la persona che giudica stabilisce la forma con cui il condannato può riannodare il filo del patto sociale reciso con la commissione del reato, così pienamente reintegrandosi nella collettività. Chi giudica di un reato e di chi l'ha commesso, quindi, ha lo sguardo necessariamente rivolto al passato, al fatto. Ma crea il primo passo di proiezione verso il futuro nel momento in cui decide degli strumenti per la sua riparazione.

Tutto rivolto al futuro è, invece, l'occhio della persona che vigila e giudica sull'esecuzione della pena: il magistrato di sorveglianza si lascia alle spalle il

59. Fabrizio de André, *Non al denaro non all'amore né al cielo - Un medico*, 1971, testo liberamente tratto da Edgar Lee Master, *Spoon River Anthology – Dr. Sigfried Iseman* (1915 trad. it Fernanda Pivano, Einaudi, Torino, 1971).

fatto storico del reato, il passato, e si mette in relazione con il percorso che conduce il soggetto condannato verso il superamento di quel passato. La valutazione del successo della pena rispetto all'obiettivo costituzionale della risocializzazione comporta necessariamente la proiezione della persona giudicata in una dimensione di vita diversa da quella in cui si è realizzato il reato.

Ha un orientamento analogo chi giudica sulle esigenze o difficoltà di un individuo, nello svolgersi della sua vita e ne assume la tutela: il giudice che convalida il trattamento sanitario obbligatorio o che dispone il rimpatrio di uno straniero, quello che vigila sull'esercizio dei diritti delle persone che non hanno la piena capacità di autodeterminazione, siano essi minori o persone affidate a figure di sostegno. In casi come questi, è la relazione a connettere chi giudica alle persone oggetto di giudizio e alle loro condizioni soggettive.

La privazione o la restrizione della libertà, quindi, in tutti i campi in cui essa si realizza e non soltanto in forza del potere punitivo dello Stato, crea sempre una relazione tra la persona che giudica e l'oggetto del suo giudizio, puntandola fondamentalmente sulla persona che è di fronte al giudice. Ed è questa relazione che costruisce l'identità del giudice, incompatibile con ogni possibilità di astrattezza rispetto alle prospettive della vita umana su cui agisce. Ne è segnale significativo il fatto che essa non è estranea nemmeno alla formazione dei giudizi dell'Organo più alto della giurisdizione, del Giudice delle leggi. Il percorso di conoscenza diretta della situazione sia delle scuole sia delle carceri italiane, condotto nel corso del 2019 dai giudici della Corte costituzionale con l'iniziativa del *Viaggio in Italia* e l'apertura all'ascolto dei soggetti rappresentativi della società civile introdotta con la modifica delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*[60] indicano che anche nel giudizio in questo campo, la relazione con la soggettività umana su cui si incide è requisito imprescindibile dell'atto del giudicare.

33. … che prende in carico

Le persone private della libertà da un'autorità pubblica sono affidate alla responsabilità dello Stato e le Istituzioni non soltanto le *hanno in carico*, come fossero oggetti da ben conservare in un deposito, ma sono chiamate a *prenderle in carico*, cioè a elaborare un insieme di interventi specifici pensati attorno alla loro condizione di soggetti che vivono un momento di particolare debolezza e fragilità.

60. Delibera presidenziale della Corte costituzionale dell'8 gennaio 2020, Presidente Marta Cartabia.

La persona

Troppo spesso, al contrario, le persone sono ridotte al problema che manifestano, racchiudendo in un solo aspetto la loro intrinseca complessità. La metonimia compie questa trasformazione: il soggetto scompare e rimane solo la criticità. I malati diventano la malattia, i detenuti il loro reato, i migranti irregolari sono identificati con l'assenza di documenti (in Francia, non a caso, ci si riferisce a loro come i *sans papiers*), le persone con disabilità sono la loro disabilità, gli autori di atti di aggressione, al di là dei fattori che possano averli scatenati, con la violenza che si suppone pervada sempre più la società, così aumentando la percezione d'insicurezza.

In assenza di persone, ci si limita ad allontanare il problema, dimenticandosi del soggetto che vive quella difficoltà. Lo spostamento diventa il modo per rinviare ogni azione all'ipotetica soluzione di una questione più ampia, in una catena di rinvii che lasciano la persona sempre più sullo sfondo, quasi un ingombro, spostato intanto qua e là proprio come un pacco che però finisce col logorarsi. È così che può capitare di incontrare in carcere una persona con grave disagio psichico che ha girato per 32 Istituti prima di trovare un'équipe medica di psichiatri che la prendesse in carico, restituendole la sua dimensione umana, con tutte le sue fragilità.

La logica che sottende questo processo di riduzione delle persone al loro problema è spesso una logica di allontanamento, di rimozione dal qui e ora. Si rifiuta l'implicito carico che la persona con problema comporta e, rivolgendosi solo a questo, apparentemente per riportare il tutto a una riflessione più ampia, si perde la persona stessa e la necessità di farsene carico. La logica del rinvio è alla base di tanti ingressi nei luoghi di privazione della libertà.

La logica che sottende questo processo di riduzione delle persone al loro problema è spesso una logica di allontanamento, di rimozione dal qui e ora. Si rifiuta l'implicito carico che la persona con problema comporta e, rivolgendosi solo a questo, apparentemente per riportare il tutto a una riflessione più ampia, si perde la persona stessa e la necessità di farsene carico. La logica del rinvio è alla base di tanti ingressi nei luoghi di privazione della libertà. Le complessità dei vissuti che non sono intercettate, lette, affrontate prima, nel territorio, quando ancora sono in fase germinale, crescono e in tale implicito abbandono finiscono col trovare solo quelle risposte che dovrebbero invece rappresentare l'ultima scelta possibile. Le strutture privative della libertà diventano il luogo in cui scaricare il disagio sociale, il tappeto sotto cui nascondere la polvere. Non più luoghi finalizzati alla cura, all'accudimento, al trattenimento, al reinserimento, ma semplici depositi di corpi privi di una identità che vada oltre il loro problema. Nel tempo le fragilità si sommano e la presa in carico diventa sempre più complessa e più lontana. E questa modalità si riproduce anche all'interno di tali luoghi, con una serie di non risposte che si susseguono l'una all'altra.

È solo quando questa logica si spezza, quando si torna a considerare le persone, ogni singola persona, nella sua identità e nella sua complessità fatta anche di errori, talvolta gravi, di criticità e di comportamenti non accettabili, che si possono cercare strade e soluzioni, che si apre una speranza per la persona coinvolta di *ritrovarsi*, di tornare a considerare sé stessa come persona perché dagli altri considerata come tale.

Prendere in carico una persona vuol dire allora innanzitutto riconoscerla come soggetto, fragile ma soggetto portatore di una identità. Vuol dire considerarla come parte di una comunità sociale le cui relazioni talvolta devono essere costruite o ricostruite. Questo è stato il processo che si è realizzato – quasi un miracolo in una Italia povera di grandi riforme – con l'istituzione delle Residenze per l'esecuzione

delle misure di sicurezza in ambito psichiatrico (Rems)[61], così definitivamente abolendo l'arcaica e strutturalmente violenta realtà degli Ospedali psichiatrici giudiziari. Arcaica, in quanto residuo di una riforma – quella delle strutture psichiatriche e della psichiatria in generale – che pur avendo ormai più di quarant'anni e pur rappresentando un apice di capacità di sintesi scientifica, umana e politica, aveva lasciato indietro questo residuo di manicomialità rappresentato dall'internamento di coloro che erano stati dichiarati non imputabili di quanto commesso. Strutturalmente violento perché, anche al di là delle condizioni di vita proposte, di fatto espropriava le persone ricoverate e ristrette di qualsiasi soggettività. Le Rems hanno trasformato gli *internati* in *pazienti* e tale significativo processo di trasformazione culturale, personale e terapeutico è stato possibile attraverso la sottolineatura del *prendere in carico*, nel suo doppio significato sia del riconoscere la competenza dei Servizi sanitari territoriali nel costruire percorsi per le persone assegnate alle strutture, sia del finalizzare concretamente tali percorsi al riannodare il filo con la collettività esterna per una vita il più autonoma possibile e non a tracciare un solco che da essa le tenga separate. Molte sono tuttora le spinte ricorrenti per rivedere quanto si è finalmente compiuto in anni recenti, forte la tendenza che periodicamente ritorna a voler ricostruire separazioni e barriere, quale effimera rassicurazione data dalla non visibilità di chi è affidato a istituzioni chiuse. Ma, altrettanto importanti sono le esperienze che si sono progressivamente consolidate, dimostrando che un'altra via è non soltanto possibile, ma anche concretamente attuata laddove ogni persona è stata, appunto, *presa in carico*, affrontando le sue difficoltà, rafforzando e valorizzando le sue risorse e capacità.

Le Rems hanno trasformato gli *internati* in *pazienti* e tale significativo processo di trasformazione culturale, personale e terapeutico è stato possibile attraverso la sottolineatura del *prendere in carico*, nel suo doppio significato sia del riconoscere la competenza dei Servizi sanitari territoriali nel costruire percorsi per le persone assegnate alle strutture, sia del finalizzare concretamente tali percorsi al riannodare il filo con la collettività esterna per una vita il più autonoma possibile e non a tracciare un solco che da essa le tenga separate.

34. … che assicura

Nell'azione di chi compie un arresto, innanzitutto, si assicura *allo* Stato la persona e nel contempo si assicura *la* complessità delle sue facoltà e dei suoi diritti. Le due azioni sono compenetrate e imprescindibili l'una dall'altra perché è lo Stato, nel momento in cui esercita il primo atto del suo potere coercitivo e prende in custodia una persona, che ne deve assicurare dignità, integrità fisica e psichica,

61. Decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito in legge 17 febbraio 2012, n. 9, Dopo successive proroghe della scadenza allora formulata, la definitiva chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari è stata disposta dal decreto legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito in legge 30 maggio 2014, n. 81 che ha fissato l'ultima possibile proroga al 31 marzo 2015.

effettività dei diritti. La forza costrittiva che mette la persona improvvisamente nella totale disponibilità dell'Autorità pubblica è infatti legittima solo se sostenuta dalle garanzie a favore di chi questa forza subisce e dall'accesso ai diritti di cui è titolare.

Una duplice funzione che è assegnata a ogni operatore di Polizia, così essenziale da trovare il suo fondamento in ciò che la Costituzione prevede in tema di restrizione della libertà personale e che discende dalla premessa che «la libertà personale è inviolabile»[62]. Un fondamento che si proietta nelle diverse convenzioni sui diritti delle persone fermate o arrestate e che ha trovato una sua esplicitazione anche nei diversi codici di comportamento che regolano l'azione e l'intervento delle Forze dell'ordine: il *Codice europeo di etica per la polizia*[63] stabilisce nei Principi generali del capitolo V, oltre al divieto di «infliggere, incoraggiare o tollerare alcun atto di tortura, alcuna pena o trattamento inumano o degradante, in nessuna circostanza», l'obbligo del rispetto dei diritti della persona, dell'uso della forza «solo se strettamente necessario e solo nella misura necessaria per ottenere un obiettivo legittimo», del controllo costante sulla «legalità delle azioni che intende porre in essere»; in ambito globale, il *Code of Conduct of Law Enforcement Officials*[64] delle Nazioni Unite, negli otto articoli che lo compongono, afferma gli stessi principi e fissa gli stessi doveri.

Tre sono i diritti fondamentali da assicurare a chi è fermato o arrestato, oltre a quello preliminare di ricevere informazione sui diritti disponibili in una lingua che la persona sia in grado di comprendere e con una modalità che vada al di là della semplice comprensione linguistica, estendendosi a all'ambito dei significati. Il diritto di notificare a una terza persona la propria situazione di privazione della libertà, salvo i casi specifici e limitati nel tempo di rinvio di tale notifica per non intralciare l'indagine ancora in corso. Il diritto di avere accesso a un avvocato, eventualmente nominato d'ufficio. Il diritto di essere visitato da un medico anche di propria fiducia – anche in questo caso, l'eventuale diniego rispetto alla persona indicata deve essere compiutamente circostanziato, data la sua eccezionalità.

Tre sono i diritti fondamentali da assicurare a chi è fermato o arrestato, oltre a quello preliminare di ricevere informazione sui diritti disponibili in una lingua che la persona sia in grado di comprendere e con una modalità che vada al di là della semplice comprensione linguistica, estendendosi all'ambito dei significati. Il diritto di notificare a una terza persona la propria situazione di privazione della libertà, salvo i casi specifici e limitati nel tempo di rinvio di tale notifica per non intralciare l'indagine ancora in corso. Il diritto di avere accesso a un avvocato, eventualmente nominato d'ufficio. Il diritto di essere visitato da un medico anche di propria fiducia – anche in questo caso, l'eventuale diniego rispetto alla persona indicata deve essere compiutamente circostanziato, data la sua eccezionalità.

Nella premessa di tali diritti, si colloca l'azione dell'assicurare alla giustizia la persona ricercata o improvvisamente fermata o che sia stata segnalata per il pericolo che sta rappresentando con il suo agire per le altre persone: è l'azione dell'arresto, spesso difficile, denso di emotività e potenzialmente segnato dal rischio di azioni di risposta impulsiva. Vale il principio assoluto che quando la persona è stata ricondotta sotto il controllo di chi ha il potere di fermarla e contenerla, nessuna ulteriore azione di violenza è legittima. Spetta alla capacità professionale di chi agisce il sapere controllare ogni eventuale impulso, anche

62. Articolo 13 comma 1 della Costituzione.

63. *Codice europeo di etica per la polizia*, adottato dal Consiglio d'Europa il 19 settembre 2001, con Raccomandazione Rec (2001)10.

64. *Code of Conduct of Law Enforcement Officials*, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979, Risoluzione 34/169.

se reattivo. Spetta a chi vigila sulla correttezza di tali azioni il saper debitamente individuare perché sia sanzionato. Così si garantisce l'*accountability* dell'esercizio del compito di Polizia.

È su tale variegato insieme di garanzie, diritti e obblighi che il Garante nazionale, in forza del mandato assegnato dalla legge istitutiva e dalla inclusione nelle sue aree di intervento di ogni situazione privativa della libertà, esercita la propria vigilanza. Non solo nei luoghi di trattenimento temporaneo delle persone arrestate o fermate quali le camere di sicurezza in uso alle Forze di polizia, ma anche negli altri locali dove il trattenimento possa essere espletato: ovvero i luoghi di interrogatorio, che sono spesso uffici, i cosiddetti «locali idonei» per il trattenimento degli stranieri irregolari qualora non siano disponibili posti nei Centri per i rimpatri[65], le varie *waiting rooms* di porti e aeroporti destinate a coloro che non sono ammessi nel territorio nazionale.

L'ampiezza del compito di *assicurare* la persona richiede una preparazione e una formazione specifiche: un'azione di formazione che deve partire dalle scuole di addestramento iniziale e essere poi ripetuta, in un aggiornamento costante, indirizzandosi in maniera particolare alla tutela dei diritti e delle vulnerabilità, con le quali il più delle volte le Forze di polizia sono chiamate a confrontarsi. In tale prospettiva, si inserisce la collaborazione che il Garante nazionale ha avviato, ormai da diversi anni, con l'Arma dei Carabinieri e con la Polizia di Stato, oltre che con la Polizia penitenziaria, per l'organizzazione di interventi formativi ai diversi livelli di responsabilità e grado dei rispettivi operatori.

L'ampiezza del compito di *assicurare* la persona richiede una preparazione e una formazione specifiche: un'azione di formazione che deve partire dalle scuole di addestramento iniziale e essere poi ripetuta, in un aggiornamento costante, indirizzandosi in maniera particolare alla tutela dei diritti e delle vulnerabilità, con le quali il più delle volte le Forze di polizia sono chiamate a confrontarsi.

35. … che tutela

Non vi è dubbio, la prima tutela di una persona affidata all'Autorità pubblica la esercita chi ne ha diretta responsabilità: chi, nel mantenere il controllo dell'attuazione di un provvedimento restrittivo nei suoi confronti, esercita di fatto anche il ruolo di assicurare alla persona tutti i diritti di cui Convenzioni, Costituzione e leggi la riconoscono titolare. Oltre, ovviamente, a quelli che discendono dal riconoscimento della sua umanità. Questo esercizio di tutela primaria – su cui molta parte della formazione di chi esercita questo difficile compito dovrebbe soffermarsi – discende dal mandato affidato a chi ha la

65. Introdotti dall'articolo 4 comma 1 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018 n. 132.

La persona

potestà di convalidare o meno la sua privazione della libertà e di controllarne poi le modalità secondo cui questa si attua. La centralità dell'Autorità giudiziaria laddove la libertà è privata si esplica in ogni settore di cui il Garante nazionale si occupa, sviluppandosi dal suo inizio fino al ritorno al mondo libero. Nessun compito sostitutivo, quindi, ma un'azione coordinata e complementare – e in fondo di supporto – quella che il Garante è chiamato a esercitare anche in virtù della sua modalità di azione che trova il suo *focus* nella continuità dell'*andare a vedere*, luoghi, persone, documenti.

In questo quadro si colloca la sua azione di destinatario di segnalazioni da parte di chi è ristretto nelle varie istituzioni in cui la privazione della libertà si attua e, nel caso di persone detenute, anche dei reclami non giurisdizionali che l'Ordinamento penitenziario ha da sempre previsto.

Le aree di competenza del Garante nazionale – lo abbiamo più volte sottolineato in queste pagine – sono molteplici e rispetto a esse la platea di *stakeholder* comprende, *in primis,* proprio coloro che subiscono la restrizione o la privazione della possibilità di decidere liberamente del proprio tempo e del proprio muoversi. Accanto a questi, comprende anche le Amministrazioni responsabili e tutti quegli attori, istituzionali, associativi o di attenta osservazione che dedicano professione, analisi o comunque vicinanza a questo ampio mondo. Con tutti il Garante entra in dialogo in un modo cooperativo.

Le aree di competenza del Garante nazionale – lo abbiamo più volte sottolineato in queste pagine – sono molteplici e rispetto a esse la platea di *stakeholder* comprende*, in primis*, proprio coloro che subiscono la restrizione o la privazione della possibilità di decidere liberamente del proprio tempo e del proprio muoversi. Accanto a questi, comprende anche le Amministrazioni responsabili e tutti quegli attori, istituzionali, associativi o di attenta osservazione che dedicano professione, analisi o comunque vicinanza a questo ampio mondo. Con tutti il Garante entra in dialogo in un modo cooperativo.

Tale cornice, dal carattere 'freddamente' compilativo, va declinata negli spazi realmente abitati dal rapporto tra l'Autorità garante e le persone private della libertà personale. Essi sono sostanzialmente due: le visite nei luoghi con gli annessi colloqui riservati con le persone ristrette e l'insieme di segnalazioni e reclami. Nel primo caso, il rapporto è tangibile, 'fisico', ad alto impatto emotivo da parte di chi parla dalla camera ove è ristretto; nel secondo caso, il rapporto è 'a distanza', affidato alla penna, dietro la quale si celano aspettative e speranze, rabbia e sfiducia. Dall'altra parte, ci sono persone chiamate a tutelare, prima ancora a rassicurare, perché è innanzitutto una persona che 'incontra' l'altra persona e in questo 'incontro', ravvicinato o a distanza, c'è un'esigenza di comunicazione antropologicamente primaria, che prescinde, o affida a un momento successivo, la valutazione della situazione di contesto.

Non a caso al Garante nazionale, in particolare relativamente alla detenzione penale, è affidato anche il compito di intercettare quel disagio 'sommerso' che non richiede un intervento giurisdizionale in senso stretto, ma da cui scaturisce la possibilità di approfondire questioni individuali anche come indice di criticità diffuse.

Rassicurare non significa favorire e neppure difendere *tout court* in senso stretto, perché la strada della tutela dei diritti passa prima di tutto attraverso l'osservazione, la conoscenza, l'ascolto. Essere presenti, rispondere a una lettera vuol dire innanzi tutto 'esserci' e questo è già rassicurante. Il passo successivo è *garantire*, *tutelare*, *dare visibilità*, orientando chi viene in contatto con il Garante nazionale nel dare consapevolezza dei propri diritti e al contempo responsabilizzandone le scelte.

Si tratta di spaccati di vita che si consumano spesso nella solitudine, per questo il Garante nazionale nei Rapporti parla di *care*; vuol dire tutelare non soltanto attraverso un'assistenza diretta – per esempio, in campo medico attraverso risposte sanitarie adeguate – ma prendendosi cura dell'evolversi della

situazione prospettata senza deprivare la persona della sua titolarità ad agire.

Tutelare racchiude in sé una capillare attività di vigilanza affinché siano garantiti gli elementi essenziali di vivibilità all'interno dei luoghi di privazione della libertà. *Tutelare* implica fare in modo che il mantenimento dei rapporti affettivi non sia trascurato da coloro che devono provvedere ad avviare ogni utile iniziativa perché non venga meno uno degli aspetti fondamentali della vita, detentiva e non. *Tutelare* significa indirizzare verso una proposta trattamentale qualitativamente e quantitativamente idonea a dare un senso al principio costituzionale verso cui le pene devono tendere. *Tutelare* vuol dire anche intervenire affinché il tempo della detenzione non sia soltanto un tempo vuoto, anche se dignitoso, bensì un tempo denso di quelle iniziative istituzionali e volontarie che lo rendono significativo e non sconnesso dal tempo esterno.

36. … che fa da ponte

È nella dialettica tra noi e gli *altri* che si gioca la complessa dinamica che lega identità e convivenza. Vale nel rapporto con lo straniero, che sempre più abita le nostre città, ma vale, più in generale, verso tutti coloro che consideriamo *stranieri*, intesi come estranei, *altri*. La distanza che separa queste due polarità può diventare ponte o baratro.

È nella dialettica tra noi e gli *altri* che si gioca la complessa dinamica che lega identità e convivenza. Vale nel rapporto con lo straniero, che sempre più abita le nostre città, ma vale, più in generale, verso tutti coloro che consideriamo *stranieri,* intesi come estranei, *altri.* La distanza che separa queste due polarità può diventare ponte o baratro.

Alcuni contesti segnano fortemente questa difficile dialettica, come i luoghi di privazione della libertà: separati, isolati, sempre più spesso volutamente costruiti lontani dai centri abitati, quasi a voler accentuare il baratro. I contatti con gli affetti fuori diventano difficili, le visite a volte si diradano, il rapporto con il mondo libero si assottiglia.

Ma la distanza non è solo quella fisica. In queste strutture, le regole della vita sono diverse e ben poco hanno a che fare con quelle della vita 'normale', che scorre fuori, spesso indifferente: orari, ritmi, possibilità di muoversi, di decidere, di progettare, di agire, tutto è diverso, tutto è sconosciuto. La complessità del mondo a cui si apparteneva fino a poco prima è annullata. La perdita o l'affievolimento dei legami affettivi e relazionali con il fuori attiva inesorabilmente quel processo di istituzionalizzazione in cui la nuova soggettività, quella fondata sul sistema culturale dell'istituzione privativa della libertà, diviene preponderante fino ad annullare l'altra. Il mondo reale, quello libero, man mano che passa il tempo diventa estraneo, il baratro più profondo.

La collettività si trasforma, così, in un insieme di isole separate, ognuna chiusa nel suo *noi*. Ma se è vero, come scrive Edmond Jabès, che «la distanza che ci separa dallo straniero è quella stessa che ci

separa da noi»[66], ogni *noi* ha bisogno dell'altro. Ricostruire il legame sociale, spesso spezzato dalla condizione intrinseca individuale – dovuta alla malattia, all'età, alla disabilità o altro – e ancora più frequentemente dal pregiudizio e dalla paura di fronte alla colpa, è allora un obiettivo fondamentale per consentire alle persone di ritrovare la propria soggettività. Ritrovando, così, anche il proprio posto nel mondo, intrecciando rapporti significativi con gli altri tali da far superare il baratro attraverso la tessitura della tela complessa e intricata delle relazioni. Si ricostruisce in tal modo il ponte con *l'altro,* e si abbatte quel sentire di «non essere più niente per nessuno, un vago ricordo appena»[67].

A tessere i fili di seta per riallacciare i legami con la vita sono in primo luogo i volontari che tengono i rapporti con le famiglie lontane o allontanate dai problemi, dalle sofferenze, dagli errori. Ma sono anche gli operatori delle case di accoglienza che ospitano per tempi brevi o lunghi chi non ha una casa, in attesa che si riorganizzi; sono i responsabili delle cooperative che portano dentro al mondo prigioniero il lavoro vero, quello che sta sul mercato e che richiede impegno e regole; i docenti della scuola o dell'università, che insieme ai bibliotecari, ai registi e agli attori di teatro portano la cultura; i rappresentanti delle associazioni per la tutela e la promozione dei diritti, che combattono la tratta delle donne, lo sfruttamento dei minori, gli abusi e le violenze sugli anziani o sulle persone con disabilità, sono i cittadini che entrano nei Centri per migranti, nei reparti psichiatrici, nelle case di riposo, nelle carceri, nelle comunità, facendosi carico delle persone più fragili; sono gli operatori istituzionali e sociali che si fanno carico di tutte le persone che vivono nel loro territorio, qualsiasi sia la loro condizione giuridica, amministrativa o individuale.

L'interruzione dei contatti con le persone esterne, conseguente all'emergenza sanitaria, ha sospeso tali legami. Gli Istituti detentivi si sono svuotati delle presenze esterne: insegnanti, volontari, datori di lavoro, operatori del sociale sono rimasti fuori. I Centri di trattenimento per migranti, da sempre disabitati rispetto a presenze esterne significative, sono diventati ancora più vuoti e comunque la consueta assenza di sguardi da di fuori è stata percepita ancora più pesantemente da di dentro. Gli ospedali e le residenze per persone anziane o disabili sono divenuti spazi inaccessibili anche agli affetti, anche a coloro che tenevano uno dei capi di quel filo prezioso della relazione con la vita, quella fuori. In questa situazione, il ponte rischia di divenire baratro.

Da qui l'urgenza, superata la prima fase di misure radicali volte a contrastare la diffusione del virus, di rimettere in moto la costruzione di ponti, attivando quell'indispensabile relazione tra i tanti *dentro* e il fuori, tutti parte di un'unica collettività, fatta di diversi, ma costituenti un solo corpo sociale.

Da qui l'urgenza, superata la prima fase di misure radicali volte a contrastare la diffusione del virus, di rimettere in moto la costruzione di ponti, attivando quell'indispensabile relazione tra i tanti *dentro* e il fuori, tutti parte di un'unica collettività, fatta di diversi, ma costituenti un solo corpo sociale.

66. Edmond Jabès, *Uno straniero con, sotto il braccio, un libro di piccolo formato*, SE, Milano, 2001.

67. Jacques Mourad, *Un monaco in ostaggio, La lotta per la pace di un prigioniero dei jihadisti*, Effatà editrice, Cantalupa (To), 2019, p. 107.

L’anno dei Garanti

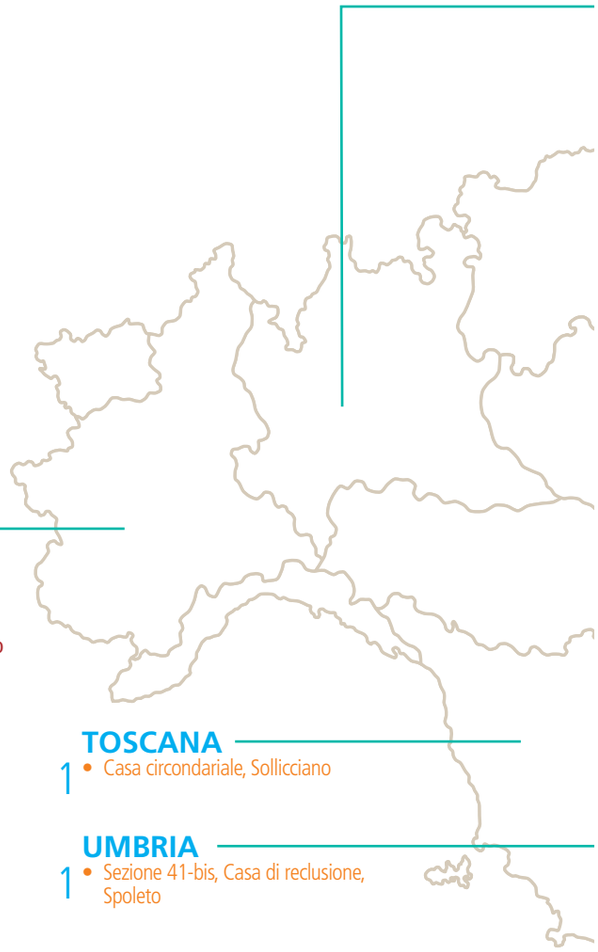
illustrazione di **Marta Porro**

Mappa 1.1 - Mappa delle strutture visitate (1.1.2019-30.4.2020)

legenda

- AREA PENALE
- AREA SALUTE
- AREA MIGRANTI
- AREA FORZE DI POLIZIA

strutture visitate 70



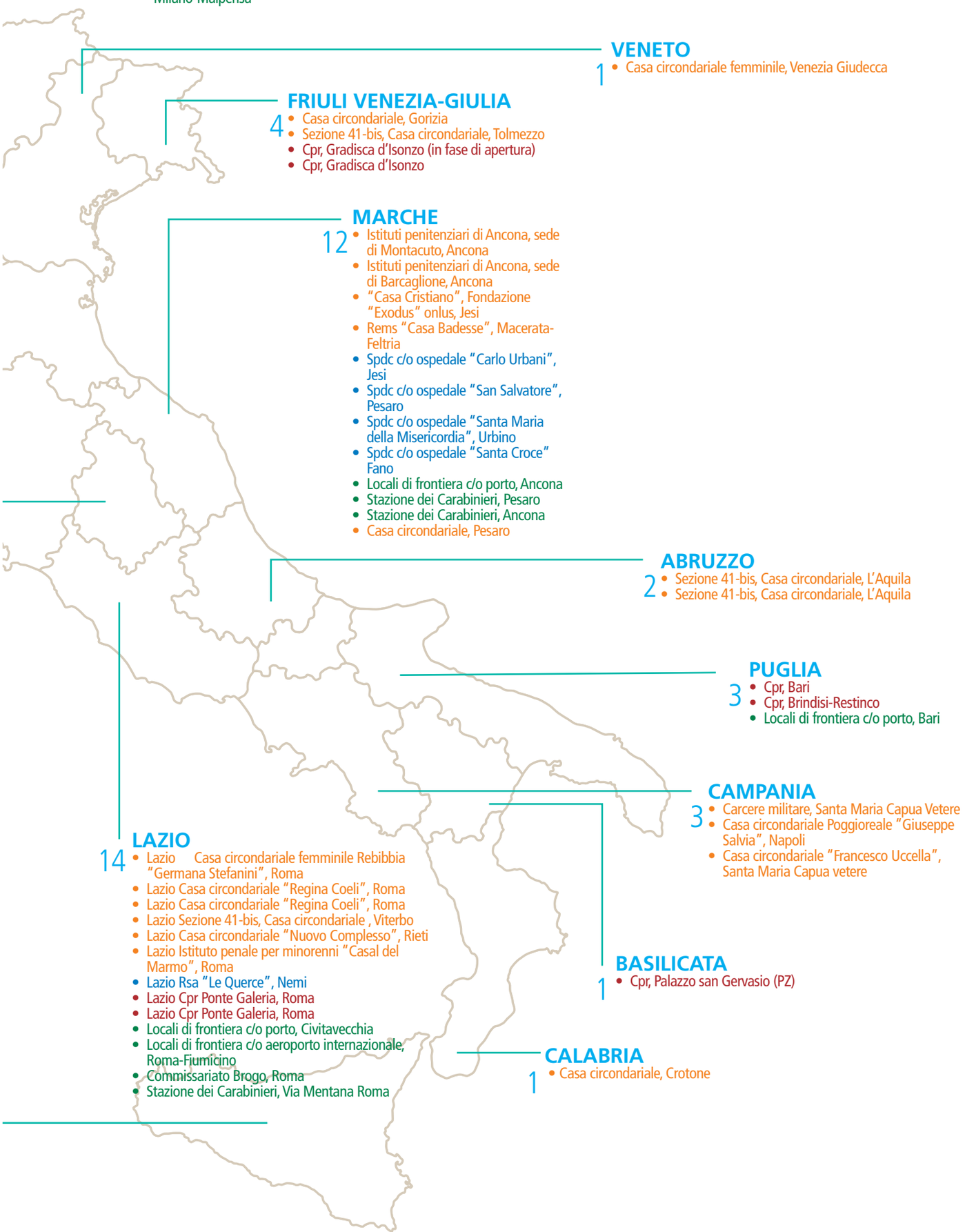
PIEMONTE
5
- Casa circondariale "Rodolfo Morandi", Saluzzo
- Sezione 41-bis, Casa circondariale, Cuneo
- Sezione 41-bis, Casa circondariale, Novara
- Cpr, Torino
- Centro per immigrati "Centro Armonia", Saluzzo

TOSCANA
1
- Casa circondariale, Sollicciano

UMBRIA
1
- Sezione 41-bis, Casa di reclusione, Spoleto

SARDEGNA
9
- Casa di reclusione "Salvatore Soro", Oristano
- Casa di reclusione "Salvatore Soro", Oristano
- Casa circondariale "Giovanni Bacchiddu", Sassari-Bancali
- Rems, Capoterra
- Spdc c/o ospedale "SS. Trinità", Cagliari
- Spdc c/o ospedale "San Martino", Oristano
- Spdc c/o ospedale "San Francesco", Nuoro
- Cpr, Macomer
- Stazione dei Carabinieri, Cagliari

SICILIA
14
- Casa circondariale, Agrigento
- Casa circondariale "Pagliarelli", Palermo
- Casa circondariale "Antonio Burrafato", Termini Imerese
- Casa circondariale "Ucciardone", Palermo
- Istituto penale per minorenni "Malaspina", Palermo
- Spdc c/o ospedale "San Giovanni di Dio", Agrigento
- Spdc c/o ospedali riuniti "Villa Sofia-Cervello", Palermo
- Spdc c/o oomunità "Karol", Palermo
- Rsa "Giacomo Cusumano", Palermo
- Hotspot, Lampedusa
- Cpr, Caltanissetta
- Cpr, Trapani
- Stazione dei Carabinieri, Termini Imerese
- Stazione della Polizia di Stato, Agrigento



LOMBARDIA
4
- Sezione 41-bis, Casa di reclusione, Opera (MI)
- Sezione 41-bis, Casa di reclusione, Opera (MI)
- Sezione 41-bis, Casa di reclusione, Opera (MI)
- Locali di frontiera c/o aeroporto internazionale, Milano-Malpensa

VENETO
1
- Casa circondariale femminile, Venezia Giudecca

FRIULI VENEZIA-GIULIA
4
- Casa circondariale, Gorizia
- Sezione 41-bis, Casa circondariale, Tolmezzo
- Cpr, Gradisca d'Isonzo (in fase di apertura)
- Cpr, Gradisca d'Isonzo

MARCHE
12
- Istituti penitenziari di Ancona, sede di Montacuto, Ancona
- Istituti penitenziari di Ancona, sede di Barcaglione, Ancona
- "Casa Cristiano", Fondazione "Exodus" onlus, Jesi
- Rems "Casa Badesse", Macerata-Feltria
- Spdc c/o ospedale "Carlo Urbani", Jesi
- Spdc c/o ospedale "San Salvatore", Pesaro
- Spdc c/o ospedale "Santa Maria della Misericordia", Urbino
- Spdc c/o ospedale "Santa Croce" Fano
- Locali di frontiera c/o porto, Ancona
- Stazione dei Carabinieri, Pesaro
- Stazione dei Carabinieri, Ancona
- Casa circondariale, Pesaro

ABRUZZO
2
- Sezione 41-bis, Casa circondariale, L'Aquila
- Sezione 41-bis, Casa circondariale, L'Aquila

PUGLIA
3
- Cpr, Bari
- Cpr, Brindisi-Restinco
- Locali di frontiera c/o porto, Bari

CAMPANIA
3
- Carcere militare, Santa Maria Capua Vetere
- Casa circondariale Poggioreale "Giuseppe Salvia", Napoli
- Casa circondariale "Francesco Uccella", Santa Maria Capua vetere

LAZIO
14
- Lazio Casa circondariale femminile Rebibbia "Germana Stefanini", Roma
- Lazio Casa circondariale "Regina Coeli", Roma
- Lazio Casa circondariale "Regina Coeli", Roma
- Lazio Sezione 41-bis, Casa circondariale , Viterbo
- Lazio Casa circondariale "Nuovo Complesso", Rieti
- Lazio Istituto penale per minorenni "Casal del Marmo", Roma
- Lazio Rsa "Le Querce", Nemi
- Lazio Cpr Ponte Galeria, Roma
- Lazio Cpr Ponte Galeria, Roma
- Locali di frontiera c/o porto, Civitavecchia
- Locali di frontiera c/o aeroporto internazionale, Roma-Fiumicino
- Commissariato Brogo, Roma
- Stazione dei Carabinieri, Via Mentana Roma

BASILICATA
1
- Cpr, Palazzo san Gervasio (PZ)

CALABRIA
1
- Casa circondariale, Crotone

Tabella 1.1 - Tipologia delle strutture visitate (1.1.2019-30.4.2020)

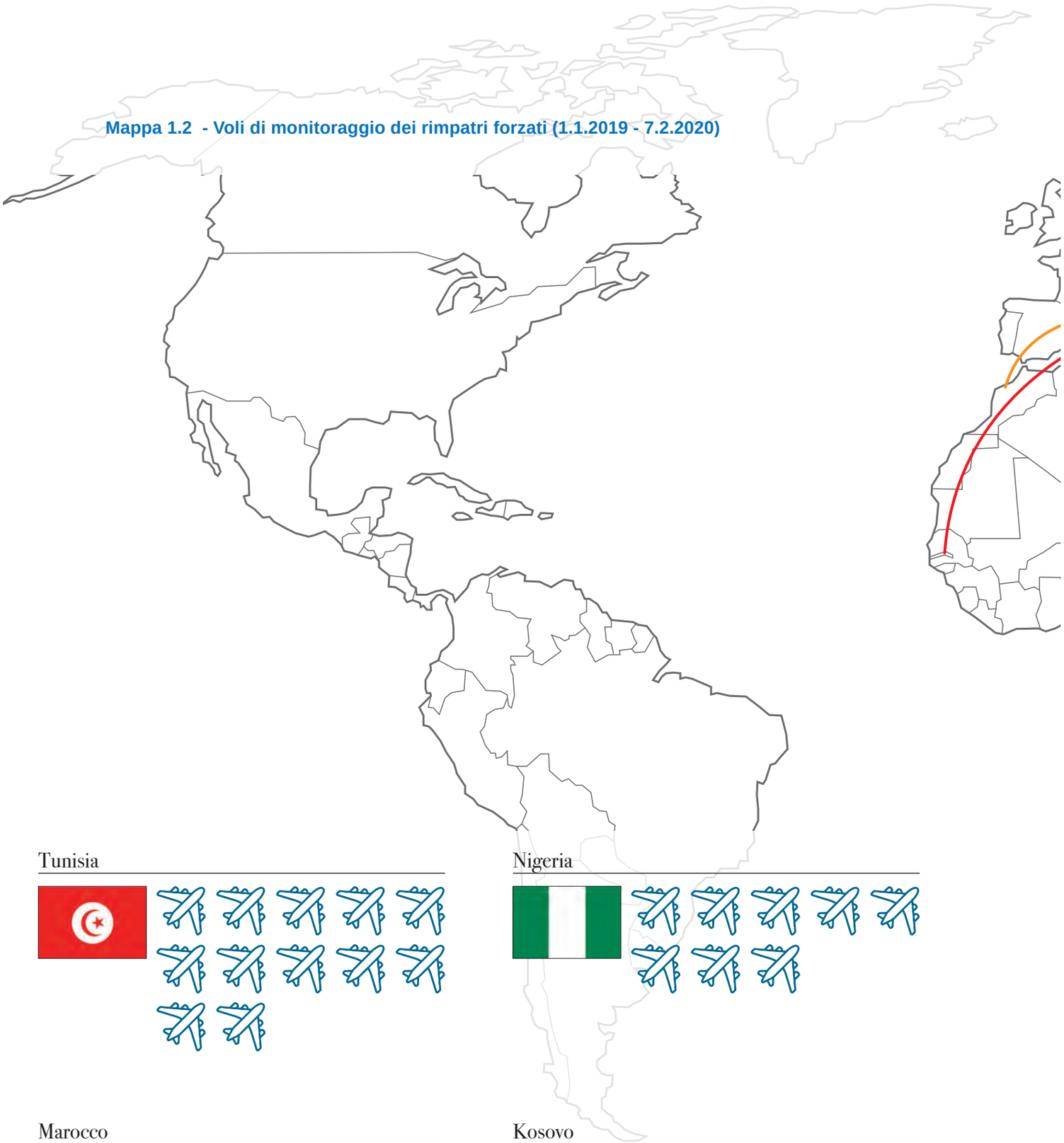
Tipologia	Regione	Struttura	Data visita
Istituti penitenziari per adulti	Campania	Casa circondariale Poggioreale "Giuseppe Salvia", Napoli	2-5.5.2019
Istituti penitenziari per adulti	Campania	Casa circondariale "Francesco Uccella", Santa Maria Capua vetere	3.5.2019
Istituti penitenziari per adulti	Calabria	Casa circondariale, Crotone	10.7.2019
Istituti penitenziari per adulti	Lazio	Casa circondariale femminile Rebibbia "Germana Stefanini", R	24.4.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sardegna	Casa di reclusione "Salvatore Soro", Oristano	25.6.2019
Istituti penitenziari per adulti	Lazio	Casa circondariale "Regina Coeli", Roma	29.7.2019
Istituti penitenziari per adulti	Marche	Istituti penitenziari di Ancona, sede di Montacuto, Ancona	15.9.2019
Istituti penitenziari per adulti	Marche	Casa circondariale, Pesaro	15.9.2019
Istituti penitenziari per adulti	Piemonte	Casa circondariale "Rodolfo Morandi", Saluzzo	18.9.2019
Istituti penitenziari per adulti	Marche	Istituti penitenziari di Ancona, sede di Barcaglione, Ancona	16.9.2019
Istituti penitenziari per adulti	Veneto	Casa circondariale femminile, Venezia Giudecca	27-29.9.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sardegna	Casa di reclusione "Salvatore Soro", Oristano	9.11.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sicilia	Casa circondariale, Agrigento	18-21.11.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sicilia	Casa circondariale "Pagliarelli", Palermo	18-22.11.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sicilia	Casa circondariale "Antonio Burrafato", Termini Imerese	19.11.2019
Istituti penitenziari per adulti	Sicilia	Casa circondariale "Ucciardone", Palermo	26-29.11.2019
Istituti penitenziari per adulti	Friuli Venezia Giulia	Casa circondariale, Gorizia	20.1.2020
Istituti penitenziari per adulti	Toscana	Casa circondariale, Sollicciano	27.1.2020
Istituti penitenziari per adulti	Sardegna	Casa circondariale "Giovanni Bacchiddu", Sassari-Bancali	6.3.2020
Istituti penitenziari per adulti	Lazio	Casa circondariale "Regina Coeli", Roma	9.3.2020
Istituti penitenziari per adulti	Lazio	Casa circondariale "Nuovo Complesso", Rieti	20.3.2020
Carcere militare	Campania	Carcere militare, Santa Maria Capua Vetere	6.2.2020
Sezione ex art. 41-*bis* o.p.	Abruzzo	Casa circondariale, L'Aquila	7.2.2019
Sezione ex art. 41-*bis* o.p.	Lazio	Casa circondariale , Viterbo	22.2.2020
Sezione ex art. 41-*bis* o.p.	Friuli-Venezia Giulia	Casa circondariale, Tolmezzo	20-22.5.2019
Sezione ex art. 41-*bis* o.p.	Abruzzo	Casa circondariale, L'Aquila	26.6.2019
Sezione ex art. 41-*bis* o.p.	Umbria	Casa di reclusione, Spoleto	6.7.2019
Sezione ex art. 41-*bis* o.p.	Lombardia	Casa di reclusione, Opera (MI)	21.9.2019
Sezione ex art. 41-*bis* o.p.	Piemonte	Casa circondariale, Cuneo	12.11.2019
Sezione ex art. 41-*bis* o.p.	Lombardia	Casa di reclusione, Opera (MI)	22.11.2019
Sezione ex art. 41-*bis* o.p.	Lombardia	Casa di reclusione, Opera (MI)	21.1.2020
Sezione ex art. 41-*bis* o.p.	Piemonte	Casa circondariale, Novara	21.2.2020
Istituti penali per minorenni	Lazio	Istituto penale per minorenni "Casal del Marmo", Roma	1.1.2019
Istituti penali per minorenni	Sicilia	Istituto penale per minorenni "Malaspina", Palermo	20.11.2019
Comunità penali	Marche	"Casa Cristiano", Fondazione "Exodus" onlus, Jesi	16.9.2019
Rems	Sardegna	Capoterra	26.6.2019
Rems	Marche	"Casa Badesse", Macerata-Feltria	18.9.2019

** segue*

Tipologia	Regione	Struttura	Data visita
Spdc	Sardegna	Ospedale "SS. Trinità", Cagliari	23.6.2019
Spdc	Sardegna	Ospedale "San Martino", Oristano	24.6.2019
Spdc	Sardegna	Ospedale "San Francesco", Nuoro	25.6.2019
Spdc	Marche	Ospedale "Carlo Urbani", Jesi	16.9.2019
Spdc	Marche	Ospedale "San Salvatore", Pesaro	18.9.2019
Spdc	Marche	Ospedale "Santa Maria della Misericordia", Urbino	19.9.2019
Spdc	Marche	Ospedale "Santa Croce" Fano	20.9.2019
Spdc	Sicilia	Ospedale "San Giovanni di Dio", Agrigento	20.11.2019
Spdc	Sicilia	Ospedali riuniti "Villa Sofia-Cervello", Palermo	25.11.2019
Comunità psichiatriche assistite	Sicilia	Comunità "Karol", Palermo	22.11.2019
Rsa	Sicilia	"Giacomo Cusumano", Palermo	24.11.2019
Rsa	Lazio	"Le Querce", Nemi	20.4.2020
Hotspot	Sicilia	Lampedusa	23.11.2019
Cpr	Lazio	Ponte Galeria, Roma	6.6.2019
Cpr	Sicilia	Caltanissetta	24.11.2019
Cpr	Sicilia	Trapani	25.11.2019
Cpr	Friuli-Venezia Giulia	Gradisca d'Isonzo (in fase di apertura)	27-28.7.2019
Cpr	Friuli-Venezia Giulia	Gradisca d'Isonzo	20.1.2020
Cpr	Sardegna	Macomer	7.3.2020
Cpr	Puglia	Bari	19.6.2019
Cpr	Puglia	Brindisi-Restinco	20.6.2019
Cpr	Basilicata	Palazzo san Gervasio (PZ)	18.6.2019
Cpr	Piemonte	Torino	17.4.2019
Cpr	Lazio	Ponte Galeria, Roma	27.3.2020
Centro per immigrati	Piemonte	"Centro Armonia", Saluzzo	18.9.2019
Locali di frontiera	Lazio	Porto, Civitavecchia	15.1.2019
Locali di frontiera	Lazio	Aeroporto internazionale, Roma-Fiumicino	15.1.2019
Locali di frontiera	Lombardia	Aeroporto internazionale, Milano-Malpensa	1.2.2019
Locali di frontiera	Puglia	Porto, Bari	20.6.2019
Locali di frontiera	Marche	Porto, Ancona	16.9.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Lazio	Commissariato Borgo, Roma	9.4.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Lazio	Stazione dei Carabinieri, Via Mentana Roma	27.5.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Sardegna	Stazione dei Carabinieri, Cagliari	23.6.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Marche	Stazione dei Carabinieri, Pesaro	15.9.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Marche	Stazione dei Carabinieri, Ancona	17.9.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Sicilia	Stazione dei Carabinieri, Termini Imerese	19.11.2019
Locali per esigenze restrittive delle Forze di Polizia	Sicilia	Stazione della Polizia di Stato, Agrigento	19.11.2019

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Mappa 1.2 - Voli di monitoraggio dei rimpatri forzati (1.1.2019 - 7.2.2020)



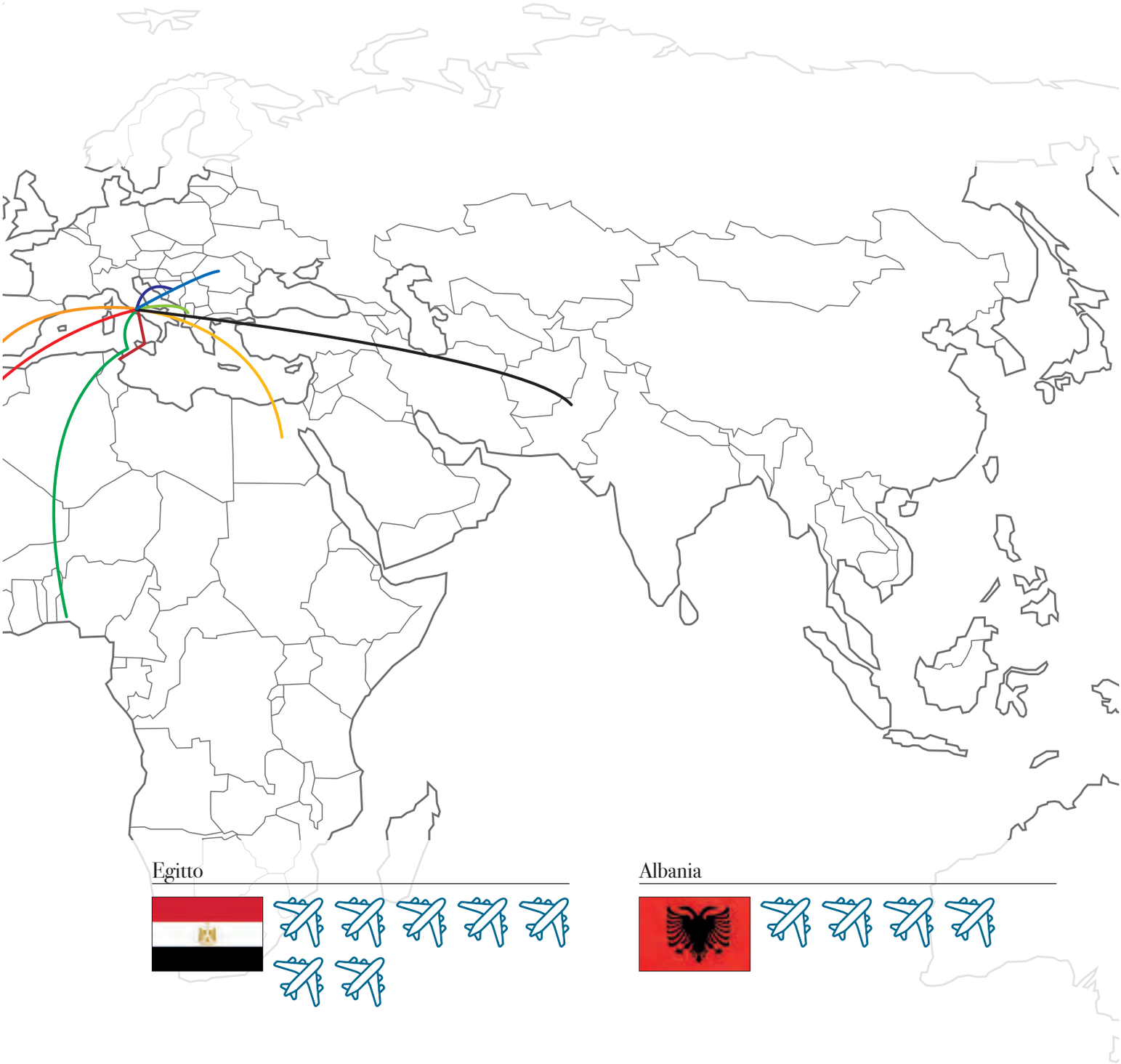
Tunisia

Nigeria

Marocco

Kosovo

Romania



Egitto

Albania

Pakistan

Gambia

Tabella 1.2 - Attività di monitoraggio dei rimpatri forzati (1.1.2019-7.2.2020)

Paese di rimpatrio	Attività	Data
Tunisia	Volo *charter* nazionale	10.01.2019
Marocco	Volo linea commerciale	18.01.2019
Gambia	Volo *charter* congiunto	30.01.2019
Tunisia	Volo *charter* nazionale	18.02.2019
Nigeria	Volo *charter* congiunto	19.02.2019
Tunisia	Volo *charter* nazionale	14.03.2019
Egitto	Volo *charter* nazionale	15.03.2019
Nigeria	Volo *charter* congiunto	30.03.2019
Tunisia	Volo *charter* nazionale	1.04.2019
Marocco	Volo linea commerciale	15.04.2019
Nigeria	Volo *charter* congiunto	18.04.2019
Tunisia	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Palermo	18.04.2019
Algeria	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Roma	20.05.2019
Egitto	Volo *charter* nazionale	24.05.2019
Tunisia	Volo *charter* nazionale	10.06.2019
Egitto	Volo *charter* nazionale	11.06.2019
Marocco	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Venezia	16.06.2019
Nigeria	Volo *charter* congiunto	22.06.2019
Pakistan	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Torino	24.06.2019
Marocco	Monitoraggio fase pre-ritorno presso la Casa Circondariale di Ancona	28.06.2019
Albania	Volo linea commerciale	10.07.2019
Egitto	Volo linea commerciale	24.07.2019
Tunisia	Volo *charter* nazionale	29.07.2019
Kosovo	Volo linea commerciale	1.08.2019
Kosovo	Volo linea commerciale	8.08.2019
Albania	Volo linea commerciale	6.09.2019
Tunisia	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Palermo	9.09.2019
Egitto	Volo *charter* nazionale	10.09.2019
Nigeria	Volo *charter* congiunto	21.09.2019
Tunisia	Volo *charter* nazionale	26.09.2019
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Bari	15.10.2019
Nigeria	Volo *charter* congiunto	15.10.2019
Tunisia	Volo *charter* nazionale	21.10.2020
Pakistan	Volo *charter* congiunto	29.10.2019
Tunisia	Volo *charter* nazionale	30.10.2019
Georgia	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto Palermo	4.11.2019
Romania	Volo linea commerciale	6.11.2019
Albania	Volo linea commerciale	12.11.2019
Peru'	Monitoraggio fase pre-ritorno presso la Casa Circondariale di Genova	19.11.2019
Albania	Volo linea commerciale	27.11.2019
Nigeria	Volo *charter* congiunto	30.11.2019
Tunisia	Volo *charter* nazionale	5.12.2019
Tunisia	Volo *charter* nazionale	13.01.2020
Egitto	Volo *charter* nazionale	21.01.2020
Tunisia	Volo *charter* nazionale	30.01.2020
Egitto	Volo *charter* nazionale	7.02.2020

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.3 - Visite e monitoraggi per giornata persona (1.1.2019-30.4.2020)

	Numero visite condotte	Numero voli monitorati	Numero strutture visitate	Giorni di visita	Totale persone impegnate
Visite	62		60	92	127
Monitoraggi voli		36		38	58
Totale	**62**	**36**	**60**	**130**	**185**

**In questo totale, sono state considerate anche le collaborazioni con gli esperti che hanno partecipato alle attività di monitoraggio del Garante nazionale dal 1 gennaio 2019 al 30 aprile 2020*
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.4 - Collaborazioni esterne in visite e monitoraggi (1.1.2019-30.4.2020)

	Esperti							Esperti Fami
	Puglia	Piemonte	Campania	Lazio	Sardegna	Marche	Sicilia	
Visite			1	1	2	4	4	4
Monitoraggi voli	4	3						1
Totale	**4**	**3**	**1**	**1**	**2**	**4**	**4**	**5**

Garanti Lazio	Stefano Anastasia	Garante Regione Lazio
	Rita Di Quinzio	Struttura di supporto Garante Regione Lazio
Garanti Piemonte	Bruno Mellano	Garante Regione Piemonte
	Monica Crisitna Gallo	Garante Comunale di Torino
	Lisa Massaferro	Struttura di supporto Garante Comune Torino
	Anna Amorosini	Struttura di supporto Garante Regione Piemonte
Garanti Puglia	Piero Rossi	Garante Regione Puglia
	Elisabetta De Robertis	Struttura di supporto Garante Regione Puglia
	Alessandro Pascazio	Struttura di supporto Garante Regione Puglia
Garanti Sicilia	Pietro Valenti	Garante Regione Sicilia
	Daniela Russo	Struttura di supporto Garante Regione Sicilia
	Alfredo Grasso	Struttura di supporto Garante Regione Sicilia
Esperti Fami	Maria Donatella Laricchia	Esperto giurista
	Salvatore Fachile	Esperto diritto dell'immigrazione e dell'asilo
	Morrone	Esperto medico scientifico
Esperti collaboratori Garante nazionale	Michele Miravalle	Aarea psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della privazione della libertà in ambito penale
	Silvia Talini	Area della privazione della libertà in ambito penale Area della custodia di polizia
	Antonella Calcaterra	Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della tutela della salute in carcere
	Antonio Labianco	Area della privazione della libertà in ambito penale Area della custodia di polizia
	Daniele Piccione	Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della privazione della libertà in ambito penale
	Annamaria Alborghetti	Area della privazione della libertà in ambito penale Area della custodia di polizia
	Gennaro Santoro	Area della privazione della libertà in ambito penale Area dell'accoglienze e del trattenimento di migranti irregolari
	Laura Cesaris	Area della tutela della salute in carcere Area della privazione della libertà in ambito penale
	Michele Passione	Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della privazione della libertà in ambito penale
	Alberto di Martino	Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della privazione della libertà in ambito penale
	Ciro Tarantino	Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità / Area della tutela della salute in carcere

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Mappa 1.3 - Mappa degli eventi e incontri istituzionali (1.1.2019 - 15.4.2020)

Nazionali

Basilicata

- Partecipazione al seminario nazionale "Diritto di accesso e di partecipazione dei detenuti alla vita culturale della comunità"

Calabria

- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Il carcere in Italia tra politiche securitarie e condanne internazionali"
- Incontro con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria della Calabria Liberato Guerriero, la direttrice della Casa circondariale di Catanzaro Angela Paravati e la Presidente del Tribunale di sorveglianza di Catanzaro Maria Antonietta Antonini
- Incontro con la Camera penale minorile
- Incontro con il Sindaco di Crotone
- Partecipazione al convegno su "Pena e diritti universali"

Campania

- Partecipazione al convegno "Xenos. Lo straniero e le voci della città", organizzato dall'istituto italiano per gli studi filosofici
- Incontro con il Procuratore Capo di Napoli
- Partecipazione in qualità di relatore al workshop "La costruzione della pace nel Mediterraneo, salute della donna e del bambino migranti dai territori di guerra"
- Partecipazione alla tavola rotonda organizzata dalle Camere penali di Napoli

Emilia Romagna

- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Il decreto e l'emergenza: causa o effetto? Insicurezza al governo"
- Partecipazione alla seduta solenne del Consiglio comunale della città di Bologna
- Partecipazione in qualità di relatore all'incontro seminariale "La riforma penitenziaria. I decreti legislativi 121, 123 e 124/2018" organizzato dal Garante regionale dell'Emilia-Romagna
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario Amicus Curiae 2019 dal titolo "Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti"

Friuli-Venezia Giulia

- Incontro con il Prefetto di Gorizia

Lazio

- Partecipazione all'inaugurazione dell'anno accademico dell'Arma dei Carabinieri
- Incontro con il vice capo del Dap Lina Di Domenico presso la propria sede
- Partecipazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte di Cassazione
- Partecipazione al seminario sui Diritti Umani "Un'autorità nazionale per i diritti umani in Italia" organizzato dal Cespi
- Partecipazione al convegno "La mia voce conta - evento conclusivo e presentazione dei risultati del progetto Anfass 'Capacity, la legge è uguale per tutti', il sostegno alla presa di decisione delle persone con disabilità intellettive e disturbi del neurosviluppo"
- Incontro propedeutico con il Comitato di Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa sulla visita in Italia prevista dal 12 al 22 marzo 2019
- Incontro con il liaison officer dell'Instance Nationale de Prévention de la Torture (INPT) della Tunisia (NPM)
- Incontro con il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Partecipazione all'incontro del Comitato di Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa con il Comitato interministeriale dei diritti umani
- Incontro con i Presidenti dei Tribunali di sorveglianza d'Italia
- Incontro con i rappresentanti dell'associazione Arci Migranti
- Partecipazione alla celebrazione del Ventennale del Gruppo operativo mobile
- Evento di divulgazione del volume Norme e normalità "Standard per la privazione della libertà delle persone migranti" – Raccolta delle raccomandazioni 2016-2018
- Incontro con i rappresentanti dell'associazione Anci Federsanità
- Partecipazione al convegno dell'Unione sindacati di Polizia penitenziaria
- Evento celebrativo del 167° anniversario della Polizia di Stato presso la Scuola di Polizia di Roma
- Partecipazione all'incontro organizzato dal Cespi sulla Commissione nazionale sui diritti umani
- Partecipazione al seminario organizzato dal Dipartimento Giustizia minorile e di comunità "Trent'anni di esperienza: modelli operativi integrati nella Regione Lazio"
- Incontro con il Prefetto Mara Di Lullo
- Incontro con i rappresentanti del Centro Italiano rifugiati
- Audizione presso la Commissione diritti umani della Camera dei Deputati
- Incontro con una delegazione dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr)
- Incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
- Incontro con il Capo di Gabinetto del Ministero della giustizia
- Partecipazione alla presentazione al Parlamento della Relazione annuale del Garante per la protezione dei dati personali
- Incontro con i rappresentanti di Euromed
- Incontro con il Presidente della Repubblica
- Partecipazione al convegno "Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità" organizzato da Agia
- Convocazione al Senato della Repubblica
- Partecipazione alla presentazione della Relazione annuale dell'associazione Antigone
- Partecipazione alla celebrazione della Festa della Repubblica presso il Quirinale
- Partecipazione alla celebrazione del 205° Annuale di Fondazione dell'Arma dei Carabinieri
- Convocazione al Ministero degli affari esteri e della cooperazione
- Partecipazione in qualità di relatore al Tavolo n.4 dal titolo "I trattamenti necessari e gli abusi, cattive e buone pratiche (Tso, contenzione, abbandono, presa in carico)" nell'ambito della "Conferenza nazionale per la salute mentale. Diritti, libertà e servizi"
- Partecipazione alla "Conferenza nazionale per la salute mentale. Diritti, libertà e servizi"
- Partecipazione alla presentazione al Parlamento della Relazione annuale dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
- Partecipazione all'incontro del Tavolo permanente ex art.8 "Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti" organizzato dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
- Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati
- Partecipazione alla Festa del Corpo della Polizia penitenziaria
- Partecipazione alla conferenza stampa "Giovani e Carcere" presso la Camera dei Deputati di Roma
- Incontro con il Capo Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia
- Incontro con il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno
- Incontro con il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri Giovanni Nistri
- Incontro con il Capo dello Stato, il Ministro della giustizia e il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria alla casa circondariale di Roma Rebibbia
- Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati
- Incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria

Nazionali

- Incontro con il Presidente dell'Acri
- Incontro con il Presidente della Repubblica
- Incontro con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Lazio-Abruzzo e Molise
- Incontro con il Direttore Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova del Dipartimento giustizia minorile e di comunità
- Incontro con la Direttrice dell'Ufficio V - Detenuti Alta Sicurezza della Direzione generale dei detenuti e trattamento (Dap)
- Partecipazione alla quarta riunione del Tavolo permanente ex articolo 8 del Protocollo d'intesa "Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti"
- Incontro con il vice capo del Dap Lina Di Domenico presso la propria sede
- Conferenza stampa del Garante nazionale sul caso San Gimignano
- Incontro con il Prefetto di Roma
- Incontro con il Ministro della giustizia
- Incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
- Incontro con il Capo del Dipartimento organizzazione giudiziaria
- Incontro con il Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno
- Incontro con il Direttore della Direzione Centrale Istituti di Istruzione della Polizia di stato
- Audizione presso il Consiglio superiore della magistratura
- Incontro con il Ministro della giustizia
- Incontro con il Presidente della Corte costituzionale
- Incontro con il Presidente della Repubblica
- Incontro con il Consiglio nazionale forense
- Seminario di studio dal titolo "Spazio e libertà negata" organizzato dal Garante nazionale
- Partecipazione all'evento di inaugurazione della nuova sede dell'associazione Mecenate 90
- Incontro con una delegazione della società civile democratica egiziana
- Incontro con il Presidente della Repubblica
- Intervista con l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (Asgi)
- Incontro con il Capo del Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità
- Partecipazione alla conferenza internazionale "Rising to the Challenger: A Look at Data Protection and Beyond"
- Partecipazione all'assemblea annuale del Coordinamento nazionale dei magistrati di sorveglianza
- Invito alla lettura della Fondazione De Sanctis presso sede della Guardia di finanza
- Incontro con la Conferenza dei rettori universitari italiani
- Partecipazione al convegno su "Istruzione e detenzione" presso il Senato
- Incontro con il Presidente del Senato della Repubblica
- Incontro con il Presidente dell'Organismo indipendente di valutazione
- Incontro con il Capo Dipartimento libertà civili e i prefetti d'Italia
- Incontro con il Presidente dell'Instance Nationale de Prévention de la Torture (INPT) della Tunisia (NPM) e una rappresentanza del suo staff con il liaison officer
- Conferenza stampa del Garante nazionale su "Le vulnerabilità in carcere. Riflessioni di inizio anno"
- Incontro con il Ministro dell'interno
- Partecipazione all'inaugurazione dell'anno accademico della Scuola dell'Arma dei Carabinieri
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Legalità e Giustizia" organizzato dall'Università RomaTre
- Partecipazione alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario della Corte di cassazione

Lombardia

- Partecipazione al convegno "S-confinate libertà", organizzato da Diaconia valdese
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario "Costituzione e riservatezza: internet e diritto all'oblio"
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario "Oltre il carcere" organizzato dall'Università di Bergamo
- Partecipazione al convegno organizzato dal Dipartimento studi internazionali dell'Università degli Studi di Milano
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Gli incerti confini del sovraffollamento carcerario. Il punto sullo stato dell'arte" organizzato dall'Università di Bergamo
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno dal titolo "Il respingimento dello straniero"
- Partecipazione in qualità di relatore al XX Congresso nazionale "Agorà Penitenziaria. Il carcere è territorio"
- Partecipazione in qualità di relatore al Congresso su "Ergastolo ostativo" organizzato dall'Associazione "Nessuno tocchi Caino"
- Incontro con la senatrice Liliana Segre presso la Casa circondariale di Milano San Vittore

Marche

- Incontro con il Presidente della regione Marche

Piemonte

- Partecipazione alla Biennale Democrazia dal titolo "Visibile Invisibile"
- Partecipazione al convegno "Marcire in carcere? Il ruolo dei garanti dei detenuti"
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario "Fare scuola in carcere: percorsi di istruzione verso una cittadinanza consapevole"
- Partecipazione al convegno organizzato dall'Università di Torino sulla tematica del 41 bis
- Partecipazione al convegno "Donne ristrette" - Università degli Studi di Torino
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario "Fare scuola in carcere: percorsi di istruzione verso una cittadinanza consapevole"
- Incontro con il Presidente del Consiglio Regionale del Piemonte
- Partecipazione al seminario "Problematiche relative ai Cpr"

Puglia

- Incontro con il prefetto di Bari
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Oltre le sbarre" presso la casa circondariale di Milano San Vittore
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Il ruolo dei poteri imitativi della libertà personale nelle politiche migratorie europee" organizzato dall'Università di Bari

Sardegna

- Incontro con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria della Sardegna
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario "Corso di diritto penitenziario"
- Incontro con il Polo universitario – Università di Sassari
- Incontro con il Prefetto di Nuoro

Sicilia

- Partecipazione il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria della Sicilia

Toscana

- Partecipazione al convegno "Donne e matematica", organizzato nell'ambito del progetto dell'Istituto comprensivo "Il Principe" di San Casciano Val di Pesa
- Partecipazione all'inaugurazione dell'anno accademico della Scuola Superiore Magistratura alla presenza del Presidente della Repubblica
- Partecipazione in qualità di relatore alla "Giornata della solidarietà, approfondimento sulle persone detenute o private della libertà personale, in collaborazione con le associazioni che operano nel settore"
- Partecipazione in qualità di relatore all'incontro "Trattamento sanitario obbligatorio, contenzione, salute mentale. I garanti delle persone private della libertà incontrano operatori e associazioni"
- Incontro con il Ministro della giustizia
- Partecipazione in qualità di relatore al seminario nazionale di sociologia del diritto "Silvia Corticelli" (XV edizione)
- Partecipazione in qualità di relatore al convegno "Meriti e limiti della pena carceraria" organizzato dall'Università di Firenze

Umbria

- Partecipazione al seminario "La rete delle scuole ristrette confronta sui percorsi di istruzione nelle carceri"

Veneto

- Partecipazione in qualità di relatore alla Convention 31° anno presso il centro Francescano di Ascolto
- Partecipazione in qualità di relatore alla conferenza internazionale "On women's rights: between violence and exploitation"
- Partecipazione in qualità di relatore ad una iniziativa formativa della Scuola della magistratura di Trieste
- Incontro con il sindaco di Padova e il presidente della cooperativa "Giotto"
- Partecipazione in qualità di relatore all'iniziativa "Festival dei Matti"

Internazionali

Belgio

- Partecipazione all'evento seminariale dal titolo "The importance of appearances: how suspects and accused persons are presented in the courtroom, in public and in the media"

Francia

- Incontro con Christos Giakoumopoulos, Direttore generale dell'Unità Rule of Law and Human Rights
- Incontro con Régis Brillat, Segretario esecutivo del Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt)

Spagna

- Partecipazione all'evento di conferimento della laurea honoris causa al prof. Luciano Vandelli presso l'Università di Barcellona

Svizzera

- Partecipazione alla riunione internazionale per l'esame del primo rapporto periodico dell'Italia davanti al Comitato sulle sparizioni forzate rispetto all'attuazione della convenzione Onu per la protezione delle persone dalla sparizione forzata (Ced)
- Incontro con la delegazione di alto livello della Palestina per consultazioni sull'istituzione del Meccanismo di Prevenzione Nazionale Opcat della Palestina
- Partecipazione alla discussione orale del primo Rapporto periodico nazionale (UNDOC CED/C/ITA/1) redatto dall'Italia sulla Convenzione Onu sulle sparizioni forzate

Incontri internazionali di coordinamento NPM

- Il Garante nazionale partecipa al webinar "NPM monitoring in times of public health crisis: exchange of experience and practices in the context of Covid-19" organizzato dalla Association pour la Prévention de la Torture (Apt)

- Il Garante nazionale partecipa alla Reunión Regional Mecanismos Nacionales de Prevención de Tortura organizzato da UNHCHR-Regione dell'America del Sud

Tabella 1.5 - Formazione erogata 2019-2020

Argomento	Ente promotore	Sede
Giornata di formazione sui rimpatri forzati rivolta allo staff del Garante della Regione Sicilia	Garante nazionale	Palermo
Giornata di formazione sui rimpatri forzati rivolta allo staff del Garante della Regione Piemonte	Garante nazionale	Torino
Laboratorio di scrittura legale dell'Università di Perugia. Il Garante nazionale illustra sulla metodologia della scrittura dei Rapporti e delle Raccomandazioni, nella prospettiva della definizione di standard nazionali	Università degli studi di Perugia	Perugia
Corso di formazione su "I reclami del Garante"	Direzione generale della formazione - Dap	Scuola superiore dell'esecuzione penale "Piersanti Mattarella" - Roma
Corso di formazione per ufficiali dell'Arma dei Carabinieri sui diritti umani e il ruolo del Garante nazionale	Ministero della difesa	Scuola di formazione degli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri - Roma
Corso di formazione per marescialli dell'Arma dei Carabinieri sui diritti umani e il ruolo del Garante nazionale	Ministero della difesa	Scuola di formazione dei sottoufficiali dell'Arma dei Carabinieri - Velletri (RM)
Giornata di formazione sul mandato del Garante nazionale e tutela dei diritti dell'uomo	Direzione generale della formazione - Dap	Scuola di formazione del personale penitenziario - Sulmona
Corso di formazione per funzionari della professionalità di servizio sociale del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità	Dipartimento della giustizia minorile e di comunità	Roma
Corso in diritto penitenziario della Sapienza Università di Roma sulla tematica "Il Garante nazionale delle persone private della libertà personale"	Sapienza Università di Roma	Roma
Corso in diritti dell'uomo ed etica della cooperazione internazionale sulla tematica "Le operazioni di accoglienza dei migranti e il rimpatrio forzato: il ruolo delle autorità di garanzia"	Università degli studi di Bergamo	Bergamo
Corso di formazione per funzionario della professionalità di servizio sociale e operatori penitenziari dell'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna della Sardegna	Dipartimento della giustizia minorile e di comunità	Cagliari
14° Corso di formazione per il personale della Polizia di Stato da abilitare all'impiego in servizi di scorta a persone da rimpatriare	Ministero dell'interno	Scuola di Formazione Operativa dei Vigili del Fuoco di Montelibretti di Roma
Giornata in-formativa sul software DGSIA per la gestione del whistleblowing	Garante nazionale	Roma
Corso di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato	Ministero dell'interno	Scuola di formazione per allievi agenti della Polizia di Stato di Trieste
Corso di laurea del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Roma Tor Vergata	Università degli studi di Roma Tor Vergata	Roma
Attività di formazione al personale dell'Ufficio del Garante nazionale, ai Garanti territoriali e agli stakeholder su "Privazione della libertà e tutela dei diritti fondamentali"	Garante nazionale	Bologna
Master di II livello "Diritto penitenziario e Costituzione"	Università degli studi di RomaTre	Roma
Corso di formazione delle questure d'Italia sulla nuova piattaforma "Gestionale forzati" della Polizia di Stato sulla tematica "Interlocuzione del Garante nazionale in tema di monitoraggio dei rimpatri forzati con le sezioni immigrazione delle questure d'Italia"	Ministero dell'interno	Roma
Corso in diritto penitenziario: lectio magistralis su "Funzioni e ruolo del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale"	Università degli studi di Catania	Catania
Corso di laurea dell'Università degli studi di Milano Bicocca. Lezione sulla tematica della detenzione in regime di 41bis o.p.	Università degli studi di Milano Bicocca	Milano
Sessione formativa sul tema della detenzione in regime di 41bis o.p.	Ispettorato dei Cappellani - Dap	Roma
Corso di laurea in diritto dell'Università federale di Pelotas sul tema "Diritti umani e sistema penale e penitenziario" (lezione a distanza su piattaforma online)	Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas	Pelotas (Rio Grande do Sul) - Brasile
Corso di formazione nell'ambito dell'iniziativa "Palestina - AID 10807 'Karama' - Verso un sistema rispettoso dei diritti umani e della dignità della persona"	Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS)	Gerusalemme
Webinar tematico su "Monitoring Places of Detention and "Do No Harm" Principle: From Theory to Practice"	Association pour la Prévention de la Torture (Apt)	online

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.6 - Eventi FAMI 2019-2020

Descrizione	Ente promotore	Sede
Corso Statistical Package for Social Science (SPSS)	Garante nazionale	Roma
Incontro internazionale "Ombudsman/NPM meeting on strengthening the independence and increasing the accountability of the FRONTEX pool of monitors"	The Greek Ombudsman	Atene
Workshop ESRC-IAA "Eplo Monitoring Human Rights in Immigration Detention"	The Greek Ombudsman	Atene
Incontro con la Magistratura di sorveglianza e i Garanti regionali dal titolo "Migranti e detenuti stranieri: rimpatri forzati delle persone detenute straniere nel contesto dell'attività di informazione, formazione e confronto con i soggetti	Garante nazionale	Roma
Presentazione della pubblicazione dal titolo "Norme e Normalità: standard per la privazione della libertà delle persone migranti"	Garante nazionale	Roma
Presentazione della piattaforma informatica per la gestione dei monitoraggi dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Roma
Giornate formative multidisciplinari per l'approfondimento delle tematiche relative al monitoraggio dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Palermo
Giornate formative multidisciplinari per l'approfondimento delle tematiche relative al monitoraggio dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Bari
Presentazione della pubblicazione dal titolo "Norme e Normalità: standard per la privazione della libertà delle persone migranti"	Garante nazionale	Bari
Sessione di formazione rivolta ai monitor dei rimpatri forzati del Garante della regione Piemonte	Garante nazionale	Bari
Sessione di formazione rivolta ai monitor dei rimpatri forzati del Garante della regione Puglia	Garante nazionale	Torino
Presentazione della pubblicazione dal titolo "Norme e Normalità: standard per la privazione della libertà delle persone migranti"	Garante nazionale	Torino
Presentazione del portale per la gestione dei monitoraggi dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Roma
Primo incontro del Gruppo Napflion con organismi omologhi a livello europeo incaricati del monitoraggio dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Roma
Sessione di formazione multidisciplinare rivolata ai monitor che aderiscono alla rete nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati	Garante nazionale	Roma
Workshop "La tutela delle vulnerabilità sanitarie nelle procedure di rimpatrio forzato"	Garante nazionale	Roma
Conferenza "Monitoring returns. Challenges for Greece and Europe"	The Greek Ombudsman	Atene

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

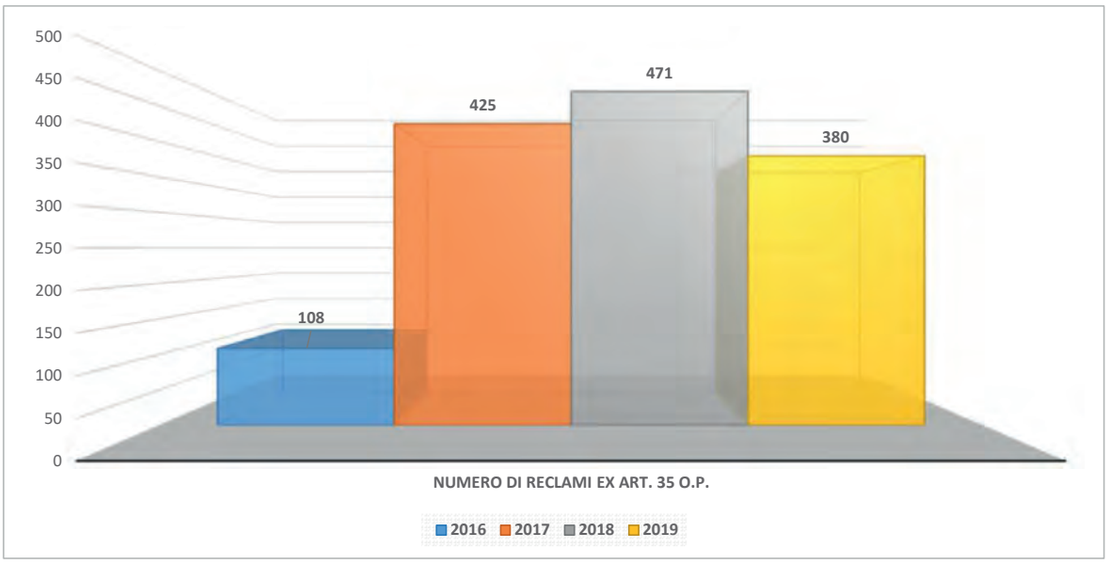
Tabella 1.7 - Reclami ex art. 35 o.p. - Storico anni 2016-2019

Anno	Numero di reclami ex art. 35 o.p.
2016	108
2017	425
2018	471
2019	380
Totale	**1.384**

Al 31 dicembre 2019 la Commissione ha valutato tutti i Reclami ex art. 35 o.p.

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 1.1 - Reclami ex art. 35 o.p. - Storico anni 2016-2019



Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.8 - Reclami ex art. 35 o.p. per provenienza - Anno 2019

Istituti penitenziari	Numero di reclami ex art. 35 o.p.	di cui in regime 41/Bis
Oristano - Casa di reclusione "Salvatore Soro"	20	
L'Aquila - Casa circondariale	17	13
Tolmezzo - Casa circondariale	14	5
Spoleto - Casa di reclusione	13	12
Opera - Casa di reclusione "Icr"	11	1
Parma - Casa di reclusione	11	2
Torino - Casa circondariale "G. Lorusso"	10	
Cuneo - Casa circondariale	10	9
Catanzaro - Casa circondariale "Ugo Caridi"	10	
Napoli - Secondigliano - Casa circondariale "Pasquale Mandato"	9	
Sassari - Casa circondariale "Giovanni Bacchiddu"	9	6
Novara - Casa circondariale	8	5
Terni - Casa circondariale	7	2
Teramo - Casa circondariale	7	
Sanremo - Casa di reclusione Nc	7	
Lecce - Casa circondariale Nc	7	
Reggio nell'Emilia - Istituti di pena - Casa circondariale e di reclusione	7	
Ferrara - Casa circondariale "Costantino Satta"	6	
Milano - San Vittore - Casa circondariale "Francesco Di Cataldo"	5	1
Siracusa - Casa circondariale	5	
Roma - Rebibbia - Casa circondariale Nc "Raffaele Cinotti"	5	
Pesaro - Casa circondariale	5	
Matera - Casa circondariale	4	
Agrigento - Casa circondariale	4	
Bologna - Casa circondariale "Rocco D'amato"	4	
Santa Maria Capua Vetere - Casa circondariale "F. Uccella"	4	
Rossano - Casa di reclusione Nc	4	
Ancona - Casa circondariale	3	
Caltanissetta - Casa circondariale	3	
Caltagirone - Casa circondariale	3	
Prato - Casa circondariale	3	
Viterbo - Casa circondariale Nc	3	
Bari - Casa circondariale "Francesco Rucci"	3	
Velletri - Casa circondariale	3	
Vibo Valentia - Casa circondariale Nc	3	
Palermo - Casa circondariale "Pagliarelli"	3	
Alessandria - Casa di reclusione "San Michele"	3	
Pavia - Casa circondariale	3	
Reggio di Calabria - Arghillà - Casa circondariale	3	
Porto Azzurro - Casa di reclusione "Pasquale De Santis"	3	
Latina - Casa circondariale	3	
Frosinone - Casa circondariale "Giuseppe Pagliei"	3	
Nuoro - Casa circondariale	3	
Verona - Casa circondariale "Montorio"	2	
Foggia - Casa circondariale	2	
Pescara - Casa circondariale	2	
Lanciano - Casa circondariale	2	
Messina - Casa circondariale	2	

** segue*

Istituti penitenziari	N. di reclami ex art. 35 o.p.	di cui in regime 41 *bis*
La Spezia - Casa circondariale	2	
Padova - Casa circondariale	2	
Augusta - Casa di reclusione	2	
Asti - Casa di reclusione	2	
San Gimignano - Casa di reclusione	2	
Genova - Marassi - Casa circondariale	2	
Melfi - Casa circondariale	2	
Voghera - Casa circondariale Nc	2	
Piacenza - Casa circondariale "San Lazzaro"	2	
Campobasso - Casa circondariale	2	
Uta (Cagliari) - Casa circondariale "Ettore Scalas"	2	
Trapani - Casa circondariale	2	
Palermo - Casa di reclusione "Ucciardone"	2	
Roma - Rebibbia - Casa di reclusione	2	
Ivrea - Casa circondariale	2	
Genova - Pontedecimo - Casa circondariale	2	
Massa - Casa di reclusione	1	
Sulmona - Casa di reclusione	1	
Roma - Casa circondariale "Regina Coeli"	1	
Avellino - Bellizzi - Casa circondariale "Antimo Graziano"	1	
Roma - Rebibbia - Casa circondariale "III° casa"	1	
Reggio di Calabria - Casa circondariale "Giuseppe Panzera"	1	
Napoli - Poggioreale - Casa circondariale "Giuseppe Salvia"	1	
Pordenone - Casa circondariale	1	
Paola - Casa circondariale	1	
Rovigo - Casa circondariale	1	
Giarre - Casa circondariale	1	
Imperia - Casa circondariale	1	
Carinola - Casa di reclusione "G.B. Novelli"	1	
Busto Arsizio - Casa circondariale	1	
Barcellona Pozzo di Gotto - Casa circondariale	1	
Chieti - Casa circondariale	1	
Lucera - Casa circondariale	1	
Alessandria - Casa circondariale "G. Cantiello"	1	
Catania - Piazza lanza - Casa circondariale	1	
Nuoro - Casa di reclusione "Mamone-Lodè"	1	
Bollate - Casa di reclusione "II° Cr"	1	
Aversa - Casa circondariale "F. Saporito"	1	
Venezia - Giudecca - Casa di reclusione femminile	1	
Larino - Casa circondariale	1	
Cremona - Casa circondariale	1	
Bergamo - Casa circondariale	1	
Vigevano - Casa di reclusione	1	
Catania - Bicocca - Casa circondariale	1	
Cosenza - Casa circondariale "Sergio Cosmai"	1	
Roma - Rebibbia - Casa circondariale femminile	1	
Non Specificato	37	
Totale	**380**	**56**

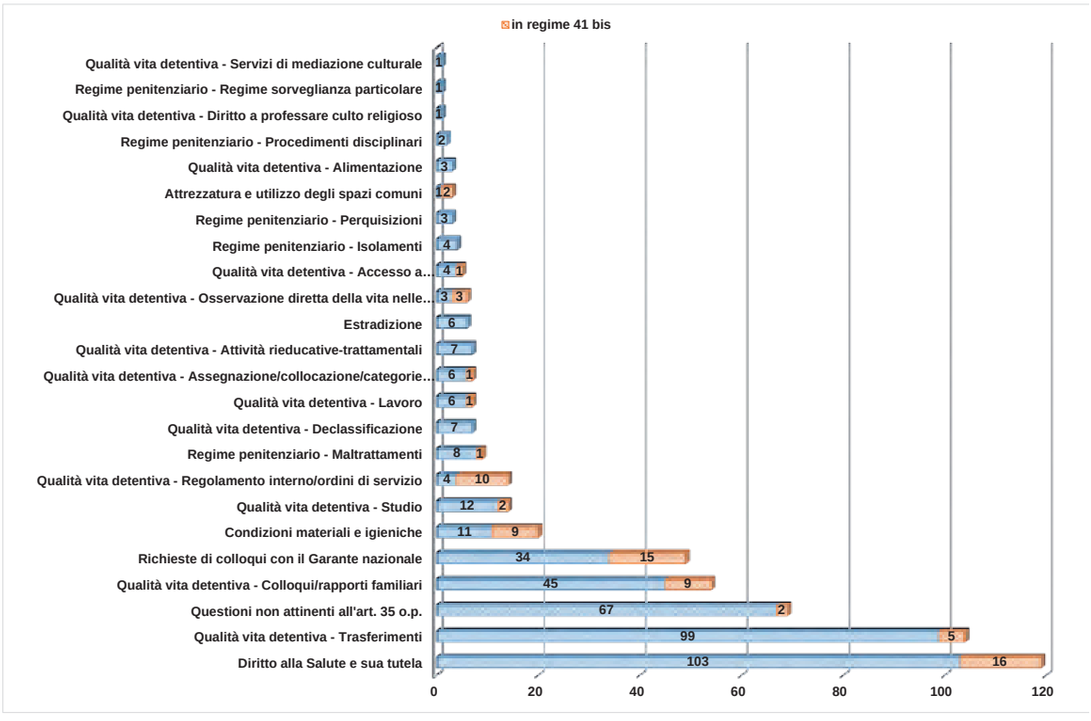
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.9 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2019

Area di criticità *	N. di reclami ex art. 35 o.p.	di cui in regime 41 *bis*
Diritto alla Salute e sua tutela	119	16
Qualità vita detentiva - Trasferimenti	104	5
Questioni non attinenti all'art. 35 o.p.	69	2
Qualità vita detentiva - Colloqui/rapporti familiari	54	9
Richieste di colloqui con il Garante nazionale	49	15
Condizioni materiali e igieniche	20	9
Qualità vita detentiva - Studio	14	2
Qualità vita detentiva - Regolamento interno/ordini di servizio	14	10
Regime penitenziario - Maltrattamenti	9	1
Qualità vita detentiva - Declassificazione	7	
Qualità vita detentiva - Lavoro	7	1
Qualità vita detentiva - Assegnazione/collocazione/categorie delle persone ristrette	7	1
Qualità vita detentiva - Attività rieducative-trattamentali	7	
Estradizione	6	
Qualità vita detentiva - Osservazione diretta della vita nelle sezioni detentive	6	3
Qualità vita detentiva - Accesso a internet/videochiamate/tecnologia	5	1
Regime penitenziario - Isolamenti	4	
Regime penitenziario - Perquisizioni	3	
Attrezzatura e utilizzo degli spazi comuni	3	2
Qualità vita detentiva - Alimentazione	3	
Regime penitenziario - Procedimenti disciplinari	2	
Qualità vita detentiva - Diritto a professare culto religioso	1	
Regime penitenziario - Regime sorveglianza particolare	1	
Qualità vita detentiva - Servizi di mediazione culturale	1	
Totale	**515**	**77**

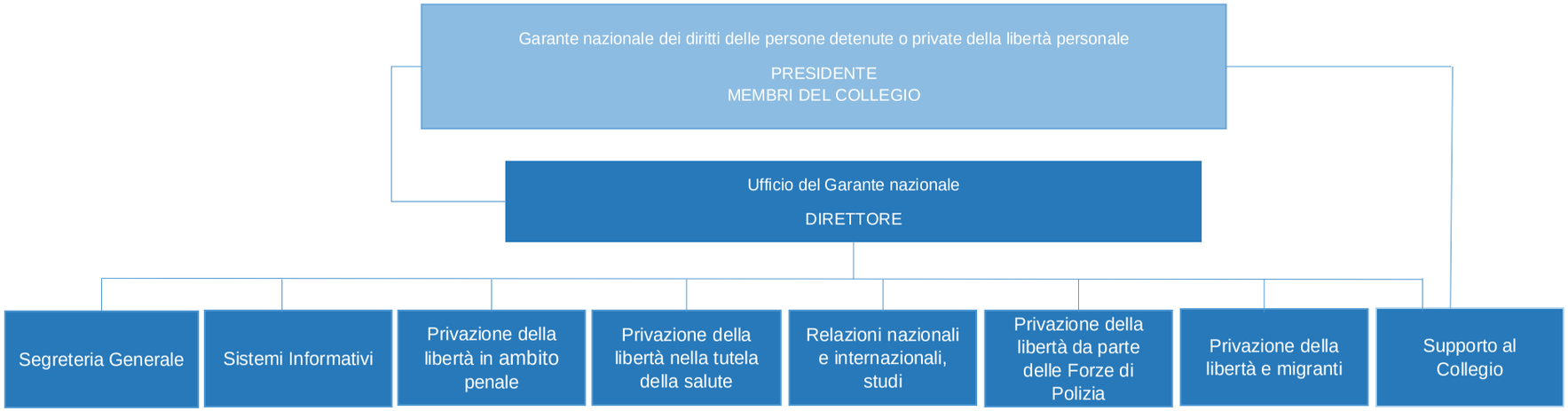
** Per ogni reclamo possono corrispondere una o più aree di criticità*
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 1.2 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2019



Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 7.1 – Organigramma dell'ufficio



sezione 2. Organigramma dell'ufficio

Tabella 7.1 - Composizione ufficio

Personale per Aree/Ruoli e qualifiche			
Area/Profilo - Ruolo/Qualifica	**Donne**	**Uomini**	**Totale**
Comparto funzioni centrali, Area 2	**2**	**3**	**5**
Assistente amministrativo		2	**2**
Assistente informatico	1		**1**
Assistente giudiziario	1	1	**2**
Comparto funzioni centrali, Area 3	**6**	**1**	**7**
Direttore amministrativo	1		**1**
Funzionario amministrativo	1		**1**
Funzionario contabile	1		**1**
Funzionario della professionalità di servizio sociale	1		**1**
Funzionario giuridico pedagogico	1	1	**2**
Funzionario linguistico	1		**1**
Polizia di Stato, ruolo Direttivo		**1**	**1**
Vice commissario		1	**1**
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		**7**	**7**
Assistente capo coordinatore		1	**1**
Agente scelto		3	**3**
Agente		3	**3**
Totale	**8**	**12**	**20**

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 7.2 - Consulenti Fami

Nome	**Attività professionale**	**Tipo di collaborazione**
Maria Donatella Laricchia	Consulente	Assistente giuridico
Dario Pasquini	Giornalista pubblicista	Esperto in comunicazione
Salvatore Fachile	Avvocato	Giurista esperto in problematiche sul diritto di immigrazione e di asilo
Antonio Marchesi	Professore Ordinario	Esperto nelle tematiche tutela internazionale dei diritti umani
Agatino Lipara	Revisore legale	Revisore contabile
Michele Gorga	Avvocato	Esperto legale
Silvia Casiraghi	Consulente	Esperto in rendicontazione di progetti europei
Aldo Morrone	Consulente	Medico forense esperto nell'applicazione del Protocollo di Istanbul Onu 2004

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

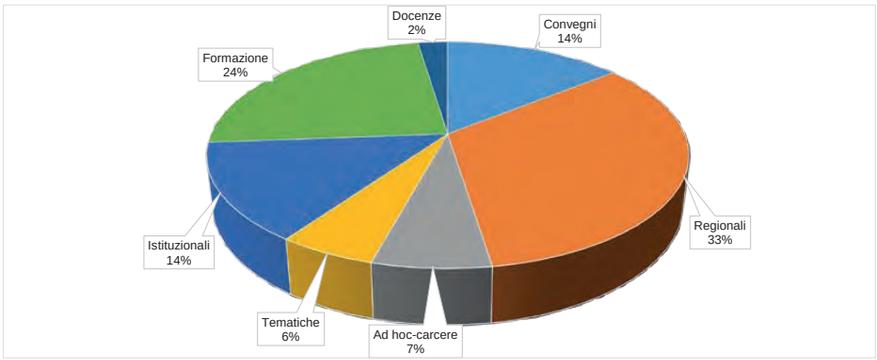
Tabella 7.3 - Bilancio consuntivo al 31.12.2019

Voce di spesa			Importo
Spese per il personale			
Indennità LORDA componenti Collegio Garante			135.863,64
	di cui	netto	100.176,00
		irpef	35.687,64
Stipendi LORDI componenti Ufficio Garante			(a carico Amm.ni provenienza)
Spese per il funzionamento			
Spese per pubblicazione relazione annuale			25.180,80
Spese stampa pubblicazioni e traduzioni volume thesaurus			25.088,08
Spese grafico per pubblicazioni			5.500,00
Servizio rassegna stampa			9.057,00
Spese funzionamento ufficio			9.310,48
		Totale	74.136,36
Missioni:			
→	*Convegni*		9.987,90
→	*Regionali*		23.274,62
→	*Ad hoc-carcere*		4.716,89
→	*Tematiche*		3.874,66
→	*Istituzionali*		9.780,78
→	*Formazione*		16.680,78
→	*Docenze*		1.665,24
		Totale	69.980,87
Totale spese			**279.980,87**

Il bilancio riguarda il PG1 del relativo capitolo di bilancio.
Il bilancio relativo al PG2 è a pagina 401.

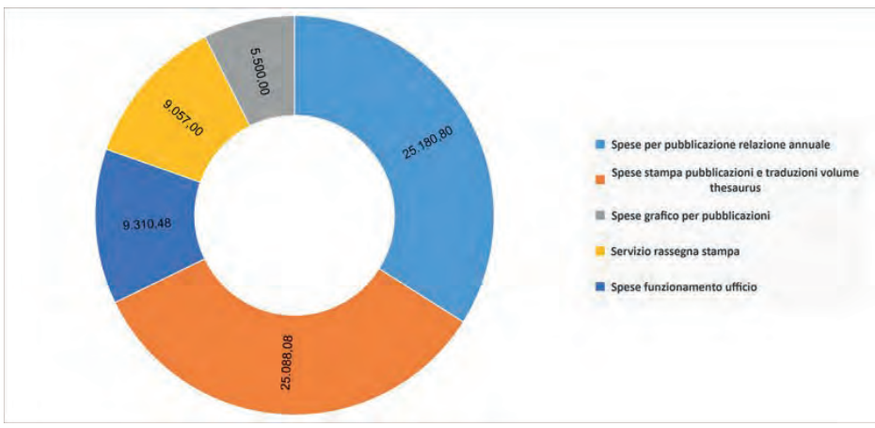
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 7.2 - Spesa per trasferte 2019



Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 7.3 - Spese per il funzionamento anno 2019



Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 7.4 - Elenco degli esperti a titolo gratuito per il conferimento di incarichi di consulenza e per le attività di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà (aggiornato al 22/02/2019)

a) Area psichiatrica e di assistenza alla disabilità			
Nadia	Aioub	Maria Grazia	Marinangeli
Calogero	Anzallo	Michele Giacomo Carlo	Passione
Maria Giulia	Bernardini	Daniele	Piccione
Antonella	Calcaterra	Paola	Poeta
Luigi	Colaianni	Pieritalo Maria	Pompili
Francesca	Columbano	Adriano Raffaele	Principe
Carlotta	Craveri	Giovanni	Rossi
Giovanna	Cuzzola	Ciro	Tarantino
Alberto	di Martino	Giovanni	Torrrente
Giovanna	Fanci	Pier Luca	Zuppi
Anna	Lorenzetti		
b) Area della tutela della salute in carcere			
Laura	Baccaro	Michele	Miravalle
Alessandra	Ballerini	Pieritalo Maria	Pompili
Antonella	Calcaterra	Daniela	Ronco
Laura	Cesaris	Libianchi	Sandro
Maria Lucia	Dell'Anna	Ciro	Tarantino
Ludovico	Grasso	Sonia	Viale
Maria Grazia	Marinangeli		
c) Area dell'accoglienza e del trattenimento di migranti irregolari e di espletamento delle procedure relative			
Alessandra	Ballerini	Carlotta	Giordani
Ilaria	Boiano	Sergio	Grossi
Francesca	Cancellaro	Maria Donatella	Laricchia
Gabriele	Cinti	Elisa	Maimone
Ettore	D'Ascoli	Alessandro	Pascazio
Elisabetta	de Robertis	Gennaro	Santoro
Maria Lucia	Dell'Anna	Sonia	Viale
Chiara	Fusari		
d) Area della custodia di polizia			
Annamaria	Alborghetti		
Carlotta	Giordani		
Antonio	Labianco		
Ferdinando	Lajolo di Cossano		
Libianchi	Sandro		
Silvia	Talini		
e) Area della privazione della libertà in ambito penale per adulti o minori			
Yasmine	Adel Refaat	Antonio	Labianco
Annamaria	Alborghetti	Maria Donatella	Laricchia
Calogero	Anzallo	Anna	Lorenzetti
Laura	Baccaro	Michele	Miravalle
Maria	Brucale	Maria Domenica Liliana	Montereale
Laura	Cesaris	Alessandro	Pascazio
Gabriele	Cinti	Michele Giacomo Carlo	Passione
Laura	Crescentini	Giovanna	Perna
Elisabetta	de Robertis	Daniele	Piccione
Luca	Decembrotto	Paola	Poeta
Alberto	di Martino	Daniela	Ronco
Giovanna	Fanci	Nicola	Rossi
Giulia	Fiorelli	Gennaro	Santoro
Chiara	Fusari	Silvia	Talini
Ludovico	Grasso	Giovanni	Torrrente
Sergio	Grossi	Giulio	Vasaturo

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Dai Garanti regionali

Abruzzo

Gianmarco Cifaldi

La regione Abruzzo con legge n. 35 del 23 agosto 2011 ha eletto per la prima volta la figura del garante dei detenuti il 23 luglio 2019.

Nel territorio regionale insistono 8 istituti ed una Rems con una popolazione fluttuante di circa 2000 ristretti nel 2019, con una distribuzione media per istituto: Avezzano 93, Chieti 122, L'Aquila 185, Lanciano 234, Pescara 358, Sulmona 403, Teramo 381, Vasto 113.

Dall'insediamento a pochi mesi di attività, il garante, ha effettuato 15 visite presso gli istituti di pena abruzzesi partecipando ad incontri diretti con circa 190 detenuti ed in particolare, dopo pochi giorni dal proprio insediamento, nel carcere di L'Aquila, il 12 agosto 2019, ha favorito un incontro di un detenuto del 41/bis con la propria figliola, che nel mese avrebbe compiuto 12 anni, esaltando un importante momento di affettività.

Ha attivato e promosso la formazione all'interno degli istituti, stimolando l'iscrizione a corsi di studi di vario ordine e grado. Inoltre, si segnala l'iscrizione di 5 ristretti del carcere di Pescara presso l'università di Chieti-Pescara e 6 ristretti della casa circondariale di Teramo presso l'Università di Teramo.

Nel mese di settembre ha introdotto il primario di urologia di Chieti, presso la casa lavoro di Vasto, per due consulenze specialistiche per ristretti affetti da gravi patologie.

Nel mese di dicembre ha partecipato ai saluti natalizi nel carcere di Teramo e di Chieti avendo modo di incontrare informalmente oltre 100 ristretti.

Il 17 gennaio 2020, presso l'Università di Chieti, è stato sottoscritto un protocollo di intesa, tra il Garante regionale, il Rettore della d'Annunzio e il direttore della Casa Circondariale di Chieti, finalizzato all'osservazione di soggetti affetti da parafilie.

A inizio anno 2020 ha portato degli imprenditori presso la casa lavoro di Vasto per attivare una collaborazione al fine di produrre semi lavorati nei laboratori sartoriali presenti nell'istituto.

Il garante rilevando una manchevole attenzione del diritto alla salute del detenuto vuole promuovere la realizzazione della cartella sanitaria elettronica per gli istituti.

Il garante nei primi mesi di attività ha attenzionato come principale attività l'affettività e il diritto alla salute del detenuto.

Il garante, inoltre, ha donato quattro computer al carcere di Teramo e Chieti per favorire la formazione e il collegamento via Skype con i familiari dei detenuti. Iniziativa da estendere anche agli altri istituti di pena vista la disponibilità del Consiglio regionale.

https://www.consiglio.regione.abruzzo.it/contenuti/garante-delle-persone-sottoposte-misure-restrittive-della-libert%C3%A0-personale-0

Calabria

Agostino Siviglia

La Regione Calabria ha istituito il Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale con L.R. n. 1 del 29/1/2018 e la procedura di nomina si è perfezionata con Decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 5 del 30/7/2019.L'attività funzionale dello scrivente Garante, pertanto, non può che essere circoscritta nell'arco temporale di pochi mesi.

Cionondimeno, è stato possibile effettuare visite di monitoraggio nei 12 istituti penitenziari calabresi, oltre che presso il Cara-Regional Hub di Isola Capo Rizzuto (KR) ed è in programma la visita presso la Rems di Santa Sofia d'Epiro (CS), nonché presso gli altri luoghi di privazione della libertà.

Il totale delle istanze di reclamo ovvero delle segnalazioni pervenute al Garante in questa prima fase è di 98, così divise per istituti penitenziari: 18 dal plesso unico "G. Panzera" di Reggio Calabria, di cui 7 da "Arghillà" e 11 da "S. Pietro"; 9 da Palmi; 10 da Vibo Valentia; 13 da Catanzaro-Siano; 5 da Crotone; 16 da Rossano; 9 da Cosenza; 8 da Paola; 7 da Castrovillari; 1 dall'ICAT di Laureana di Borrello; 2 da Locri.

Le macro aree di criticità afferiscono per la gran parte alle problematiche relative alla tutela della salute in carcere, con particolare riguardo alle persone con problemi psichiatrici; secondariamente, ai trasferimenti connessi alle difficoltà di colloqui con i familiari; quindi, alle sanzioni disciplinari ed all'applicazione del regime di sorveglianza particolare; poi, alla carenza di attività trattamentali e di lavoro in carcere; infine, alla declassificazione, in specie, per le persone ristrette nei circuiti di AS1, provenienti dal regime di 41 bis o.p., mentre non si rilevano significative criticità in ordine alla professione del culto religioso.

Al fine di individuare le più efficaci possibilità di intervento sistemico su questi elementi di criticità, nel mese di dicembre 2019, lo scrivente Garante ha convocato "Gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale in Calabria", ai quali hanno preso parte tutte le istituzioni locali che interagiscono con le complesse problematiche del sistema penitenziario calabrese: l'Amministrazione penitenziaria, la Magistratura di sorveglianza, i Dipartimenti regionali della salute e della formazione, Lavoro e politiche sociali, le Università, il Terzo settore e le Associazioni di categoria degli imprenditori.

A seguito delle raccomandazioni formulate dal Garante, è stato riavviato l'Osservatorio regionale permanente per la Sanità Penitenziaria e sono in corso di istituzione l'Osservatorio regionale permanente per il lavoro in carcere e il reinserimento sociale, il Polo Universitario Penitenziario regionale e, infine, la sottoscrizione del Protocollo regionale «Nati per leggere», in favore della "genitorialità in carcere".

Per quel che attiene le forme di comunicazione istituzionale, è stata allestita la pagina web sul sito del Consiglio regionale della Calabria, mentre il maggiore impatto di visibilità dell'attività del Garante è assicurato dai social media e, in particolare, dall'apposita pagina Facebook.

Il monitoraggio del Garante nei luoghi di privazione della libertà personale ha incluso anche il Cara-Regional Hub di Isola Capo Rizzuto (Kr) che, a seguito della rinnovata gestione, non presenta particolari criticità sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri, in disparte dalle problematiche connesse all'abolizione della protezione umanitari

http://www.consiglioregionale.calabria.it/portale/Istituzione/GaranteDetenuti/GaranteDetenuti

Campania

Samuele Ciambriello

Nel corso del 2019 l'Ufficio del Garante campano delle persone private della libertà personale ha ricevuto 1131 istanze di reclamo dai 18 istituti penitenziari presenti in regione. Di queste 634 sono giunte attraverso la segnalazione della direzione degli istituti di pena e 497 tramite le lettere spedite dai detenuti.

Nel dettaglio, sono arrivate maggiori richieste dalla Cc di Napoli Poggioreale (356). Seguono poi il Cp di Napoli Secondigliano (297), la Cc di Santa Maria Capua Vetere (169), la Cr di Carinola (61), la Cc Fuorni (51), la Cc di Benevento (47), la Cc di Bellizzi Irpino (36), la Cr di Aversa (32), la Cc femminile di Pozzuoli (22), la Cc di Arienzo (19), la C. c. di Ariano Irpino (16), la Cr di Sant'Angelo dei Lombardi (8), la Cc di Vallo Della Lucania (6), l'Icatt di Eboli (4), l' Icam di Lauro (2) e l'Ipm di Airola (5).

La presa in carico del detenuto avviene con una o più azioni conseguenti alla prima valutazione del caso e delle sue circostanze.

La gran parte delle persone ristrette che richiede il colloquio viene incontrata e ascoltata più volte, anche successivamente al superamento (parziale o totale) del problema oggetto dell'istanza.

I casi affrontati, pur nella loro eterogeneità, riguardano principalmente: il diritto alla salute e sua tutela (429); i trasferimenti (211); le attività rieducative e trattamentali (96); i problemi lavorativi (93); i colloqui e i rapporti con i familiari (87); le condizioni materiali e igieniche (53); i maltrattamenti (45); il regolamento interno o gli ordini di servizio (39); i procedimenti disciplinari, talvolta ritenuti ingiustificati o inadeguati (32); la declassificazione (26); il vitto che, sovente, non garantisce un'alimentazione adeguata a detenuti affetti da particolari patologie (21); le richieste di poter accedere ad internet e di utilizzare strumenti tecnologici sia per esigenze di studio, sia per eventuali colloqui con familiari o magistrati (19); le estradizioni (12); il regime di sorveglianza particolare (11); i colloqui con il Garante nazionale (6); le perquisizioni (5); il diritto di professione del culto religioso (1).

Molteplici sono state nel corso del 2019 le visite effettuate negli istituti penali per adulti e minori della regione.

Tra i diversi elementi di criticità emersi negli istituti penitenziari campani primo fra tutti resta

quello sanitario. Purtroppo, bisogna constatare che il diritto alla salute rimane una chimera per la popolazione carceraria napoletana e più in generale per quella campana.

In proposito l'Ufficio ha segnalato la necessità di implementare con urgenza la presenza del personale infermieristico specializzato nelle strutture penitenzierie nella fascia oraria pomeridiana, per fornire in questa maniera un'adeguata assistenza sanitaria nell'arco delle 24 ore.

Inoltre, l'Ufficio ha stigmatizzato la difficoltà per i medici di prendere in carico i detenuti in maniera costante a causa della loro mancata stabilizzazione.

Infine, è stata sottolineata la necessità di provvedere quanto prima all'acquisto di defibrillatori, indispensabili apparecchi salvavita. In proposito si evidenzia che sono stati istituiti tavoli di confronto cui hanno partecipato i referenti dell'aria sanitaria degli istituti penitenziari del Comune di Napoli, il direttore generale dell'Asl Napoli l Centro, il responsabile del nucleo traduzioni e il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Napoli.

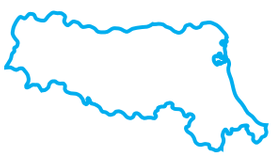
Grazie all'utilizzo costante della piattaforma facebook l'Ufficio ha incrementato notevolmente la propria visibilità rendendo partecipe delle attività svolte un numero sempre maggiore di persone. Inoltre, come per l'anno precedente, si è costantemente provveduto a diffondere le iniziative realizzate attraverso comunicati stampa.La mappatura della popolazione carceraria campana è informatizzata. L'Ufficio si serve di documentazione informatica realizzata e, costantemente aggiornata, attraverso l'utilizzo del pacchetto office.

Per quanto concerne le camere di sicurezza delle forze dell'ordine, nel corso delle visite tenute nel 2019, non sono state riscontrate particolari criticità. L'Ufficio non è venuto a conoscenza di alcun evento critico legato all'utilizzo del *Taser*.

Segnalazioni relative all'area della privazione della libertà e salute, durante il 2019, sono pervenute prevalentemente da parte di soggetti affetti da disturbi psichiatrici i quali lamentano di avere ottenuto provvedimenti per poter essere trasferiti nelle Rems ma, nonostante ciò, continuano a scontare ingiustamente la pena nelle carceri.

Da ultimo le visite in ambito salute, fatte dal Garante o dalla sua struttura di supporto sono state effettuate con cadenza quindicinale presso le articolazioni psichiatriche, presso i Sai con cadenza settimanale. Per le visite in ambito salute effettuate all'esterno dell'area detentiva sono state 37, l'Aorn Cardarelli (18), Ospedale San Paolo (3) Ospedale Cotugno (3) Ospedale del Mare (2) Cto Napoli (2). Le restanti sono avvenute presso le quattro Rems presenti in Campania (due provvisorie) Mondragone (3) Vairano Patenora (2) (due permanenti) Calvi Risolta (2) e San Nicola Baronia (2).

http://www.consiglio.regione.campania.it/garantedetenuti



Emilia-Romagna

Marcello Marighelli

Nel corso dell'anno 2019 le istanze pervenute all'Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna sono state 195, per quanto riguarda l'ambito degli istituti penitenziari, con un aumento del 24% rispetto all'anno 2018.

La corrispondenza delle persone detenute con l'Ufficio è intensa; consiste nella presentazione di istanze e reclami scritti e nella richiesta di colloqui riservati con il Garante, quale modalità per richiederne l'intervento. Sono stati effettuati circa 100 colloqui, di cui 74 a richiesta. Diversi colloqui riservati si sono svolti per iniziativa del Garante in occasione delle visite e per approfondire l'oggetto delle segnalazioni. Quantitativamente le criticità maggiormente poste all'attenzione dell'Ufficio sono relative al disatteso principio della territorialità nell'esecuzione della pena e a tutti i problemi che ne conseguono in particolare le difficoltà nelle relazioni familiari e la diminuzione delle possibilità di reinserimento sociale. Il fenomeno del trasferimento passivo, con allontanamento dai luoghi di residenza è piuttosto presente e ha riguardato anche diverse donne, così allontanate dalla famiglia e dagli affetti.

I rapporti con la Magistratura di sorveglianza sono stati frequentemente oggetto di segnalazione, soprattutto in relazione ai tempi di risposta alle richieste di concessione del beneficio della liberazione anticipata.

Le segnalazioni di carattere sanitario hanno evidenziato condizioni personali di salute ritenute incompatibili con la detenzione, difficoltà di movimento per la presenza di barriere architettoniche, carenze igieniche e ambientali, indisponibilità di particolari alimenti o prodotti dietetici.

La qualità del vitto non è oggetto di frequenti specifici reclami, ma nei colloqui viene segnalata come scarsa. Il "sopravvitto", come modalità di acquisto all'esterno, è criticato per i prezzi ritenuti troppo alti.

Per quanto riguarda il lavoro in carcere, ne viene generalmente lamentata la scarsità. Anche le modalità di assegnazione sono ritenute insoddisfacenti. La recente disposizione che ha escluso i detenuti dall'accesso all'indennità di disoccupazione (Naspi) al termine dei periodi di lavoro, ha provocato diverse richieste di intervento sui Patronati e sull'Inps.

Il numero di istanze pervenute da ogni Istituto è così suddiviso: 23 dalla Cc di Piacenza, 12 dall'IP di Parma, 44 dalla Cc di Reggio-Emilia, 34 dalla Cc di Modena, 34 dalla CL di Castelfranco Emilia, 24 dalla Cc di Bologna, 2 dalla Cc di Ferrara, 15 dalla Cc di Forlì, 3 dalla Cc di Ravenna, 3 dalla Cc di Rimini e una dall'Ipm di Bologna.

Emerge la prevalenza delle richieste dal carcere di Reggio Emilia, ove si presentano criticità ambientali e difficoltà di rapporti con l'Ufficio di Sorveglianza, a causa di una grave carenza di organico. Va inoltre sottolineato il ruolo dei Garanti comunali presenti a Bologna, Ferrara, Parma e Piacenza cui si rivolgono prevalentemente le persone detenute in quegli istituti e la cui attività non è compresa nell'elenco sopra riportato.

Monitoraggio e raccomandazioni

Gli accessi agli istituti di pena per adulti per visitare le strutture, effettuare colloqui riservati con i detenuti o verificarne le condizioni detentive sono stati 35. Gli esiti delle raccomandazioni formulate sono stati positivi in alcuni casi specifici, come ad esempio la cessazione di una situazione considerata dal Garante "isolamento di fatto" e la tinteggiatura di 2 sezioni detentive che si presentavano in condizioni inaccettabili.

Non trovano, invece, ancora soluzione problematiche di carattere generale, più volte evidenziate in varie sedi, come la mancanza nel territorio regionale di un istituto a custodia attenuata per madri detenute e l'assenza nella regione di un istituto di pena dotato di sezione nido funzionante. La segnalazione della presenza in carcere di 2 giovani madri insieme ai figli neonati ha sollecitato la collocazione in misura alternativa

Salute e privazione della libertà

Il tema della salute mentale in carcere è stato oggetto di particolare attenzione nel corso dell'anno 2019. La posizione espressa dal Garante ai tavoli convocati per l'implementazione dell'assistenza psichiatrica negli istituti penitenziari è stata di preoccupazione per il rischio di sovrapposizione tra problematiche di sicurezza e disagio psichico. Non è ancora realizzato il concetto di salute mentale basato sulla realizzazione di un contesto detentivo atto a mantenere l'equilibrio psichico delle persone, che garantisca a tutti possibilità di movimento in spazi aperti, stanze e servizi igienici migliori, formazione, lavoro, e attività culturali.

Rispetto al tema della salute in carcere in Emilia-Romagna il Garante ha avviato un confronto con il Servizio Assistenza Territoriale – Area carcere della Regione sulla gestione della cartella clinica informatizzata e sul monitoraggio dei dati diagnostici nei servizi sanitari penitenziari. La visione dei dati disaggregati, riferiti a ogni singolo penitenziario, evidenzia differenze molto importanti che rendono necessario un intervento di indirizzo e coordinamento per una metodologia di compilazione delle schede più uniforme.

Inoltre, il Garante ha sottolineato l'osservazione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura nel rapporto sulla visita svolta in Italia nel 2016, che raccomanda la presenza negli istituti di un apposito registro, possibilmente in formato elettronico, per ottenere un quadro completo della situazione riguardante le lesioni dei detenuti osservate sia all'arrivo che durante la detenzione. Il Garante è perciò stato invitato ai *Tavoli regionali* di discussione e coordinamento sulla salute in carcere, riscontrando l'impegno al superamento delle criticità evidenziate.

Il Garante ha, da tempo, esteso l'attività di monitoraggio alle situazioni di privazione della libertà e salute effettuando nel 2019, la visita a 2 sedi di Servizio psichiatrico di diagnosi e cura, 1 visita ad una residenza psichiatrica, 1 visita alla Rems, 1 visita a una struttura residenziale per anziani. L'attenzione è stata posta in modo specifico sulla "contenzione" e non sono state riscontrate criticità.

L'Ufficio ha trattato tre segnalazioni pervenute da ospiti in strutture psichiatriche, organizzando anche una visita *ad hoc*.

Monitoraggio rimpatri e luoghi di permanenza degli stranieri

Nell'ambito dell'attuazione dell'Accordo di progetto Fami, è stato effettuato il monitoraggio dell'espulsione di un cittadino straniero nelle fasi di pre-ritorno e pre-partenza, dalla casa Circondariale di Ferrara all'aeroporto di Bologna. Si è riscontrata la buona condizione dei locali di trattenimento temporaneo dell'aeroporto "Guglielmo Marconi" di Bologna.

È stato visitato, inoltre, l'*hub* di Via Mattei a Bologna che ha cambiato a fine 2019 destinazione d'uso: da Centro di prima accoglienza a Centro di Accoglienza Straordinario. Il Garante ha potuto constatare che sono state realizzate migliorie nella struttura rispetto alla visita effettuata nel 2018. Al momento della visita erano presenti 200 adulti di sesso maschile provenienti da Pakistan, Mali, Senegal, Nigeria, Guinea, Iran. I Gestori responsabili della struttura hanno evidenziato il proposito di mantenere il numero delle presenze al di sotto della soglia di sovraffollamento, accogliendo esclusivamente un numero congruo ai posti disponibili.

Gestione banca dati

Già da alcuni anni l'ufficio utilizza un applicativo informatico per gestire le istanze raccolte e le pratiche avviate d'ufficio. Ogni documento relativo ad un'istanza viene inserito e protocollato e entra così a far parte di un fascicolo dematerializzato. L'accesso al sistema è personale e ogni singola operazione viene tracciata, è quindi possibile ricostruire in qualunque momento chi ha avuto accesso ai fascicoli e quale tipo di operazione è stata effettuata.Nel corso del 2019, oltre al documento anticorruzione già applicato dall'Ufficio, è stato avviato un percorso di qualità ISO 9001.

Comunicazione

Il canale utilizzato per la comunicazione al pubblico dall'Ufficio del Garante è un sito web interattivo all'indirizzo www.assemblea.emr.it/garante-detenuti.it nell'ambito del portale della Regione Emilia-Romagna. Il sito è stato aggiornato nel corso del 2019 dotandosi di un indirizzo più immediato rispetto alla versione precedente, che aveva una porta di accesso unica per tutte e tre le figure di garanzia della Regione Emilia-Romagna (Garante delle persone private della libertà personale, Garante per l'infanzia e l'adolescenza e Difensore civico). Anche i contenuti sono stati riorganizzati di conseguenza, per poter esprimere ancora più chiaramente l'attività del Garante.

Per far conoscere l'attività dell'Ufficio del Garante e contribuire alla promozione della cultura dei diritti nella società sono stati organizzati tre convegni pubblici.

Come ogni anno sono stati attivati dei percorsi formativi rivolti agli operatori penitenziari in particolare sulle tecniche di de-escalation, il ciclo dell'aggressività, il clima, gli atteggiamenti, le parole da usare, i comportamenti da evitare. In due giornate formative sono stati coinvolti 50 operatori.

Collaborazioni

Nel 2019 è stata attivata una collaborazione con Anci Emilia-Romagna finalizzata alla promozione dei rapporti tra gli Istituti Penitenziari e i Comuni per l'implementazione all'interno degli

Istituti dei servizi Comunali e la diffusione nelle scuole della cultura della legalità. L'Ufficio del Garante si è convenzionato con l'Associazione nazionale ufficiali di stato civile e anagrafe per la realizzazione di interventi formativi sul tema dei diritti anagrafici per le persone private della libertà.

www.assemblea.emr.it/garante-detenuti.it

Friuli-Venezia Giulia

Paolo Pittaro

Nell'anno 2019 sono giunte segnalazioni e istanze scritte da parte di detenuti, internati, loro familiari, associazioni e legali, relative a più tematiche, tra cui: richieste trasferimento, 4 problemi di salute; 7 richieste colloquio, 2 problemi di illuminazione carcere, 2 maltrattamenti, 3 diritto allo studio, 1 ricezione corrispondenza, 1 regolamento interno, 1 lavoro fuori dal carcere, 1 culto religioso, 3 mancanza lavoro rieducativo nel carcere (in particolare internati ex articolo 41-*bis* o.p.).

In Friuli-Venezia Giulia operano anche Garanti comunali dei diritti dei detenuti (Udine e Trieste) che incontrano gli stessi e raccolgono le loro istanze.

Sono pervenute all'Ufficio 23 segnalazioni, così ripartite: 1 dalla Cc di Gorizia: 1 (firmata da tutti i detenuti e concernente le criticità della struttura), 4 dalla Cc di Pordenone, 15 dalla Cc di Tolmezzo, 2 dalla Cc di Trieste. A queste si aggiunge una segnalazione da parte di una persona invalida in detenzione domiciliare, residente a Udine.

Sono state fatte due visite alla Cc di Tolmezzo (a cui hanno fatto seguito incontri con i detenuti/internati), una alla Cc di Pordenone e una alla Cc di Udine. Le criticità segnalate e appurate sono state evidenziate ai Direttori degli Istituti e alle diverse Autorità (Dap, Garante nazionale, Magistrati di sorveglianza). Non si ha riscontro di esiti delle raccomandazioni formulate, né sono stati istituti tavoli regionali sulle criticità.

Queste le principali criticità riscontrate:

- difficoltà nella gestione di più strutture da parte dei Direttori delle Cc regionali (3 per 5 Istituti)
- difficile condizione di vita dei ristretti (sovraffollamento, degrado, etc.) dovuta anche alla vetustà di molte strutture
- carenza di personale socio-educativo e di polizia penitenziaria
- disfunzioni nell'assistenza sanitaria
- situazione critica, per la presenza della sezione "protetti", a Pordenone
- mancanza di lavoro per gli internati ex articolo 41-*bis*, che non permette di valutarne il percorso riabilitativo (Tolmezzo)

L'unico Cpr presente in Friuli-Venezia Giulia, a Gradisca d'Isonzo, è stato inaugurato a fine dicembre 2019 e non sono previste nuove aperture.

Non sono state effettuate visite alle camere di sicurezza delle forze dell'ordine, nè si è a conoscenza di eventi critici legati all'utilizzo del *taser*. Non risultano segnalazioni inerenti all'area privazione delle libertà/salute. È stato riscontrato un problema di forte disagio psichico in un detenuto della Cc di Pordenone.

All'Ufficio sono state segnalati anche problemi di salute da parte di detenuti.

La pagina web dello scrivente Garante regionale (che tutela le persone private della libertà personale, i minori e le persone a rischio di discriminazione) è stata aggiornata per renderla più funzionale, anche a seguito dell'insediamento del nuovo titolare della carica, avvenuto il 1.10.2019. Il Garante non dispone di canali di comunicazione sociale, affidandosi ai comunicati stampa, pubblicati anche nel sito suddetto.

L'Ufficio utilizza un protocollo riservato, anche per esigenze di privacy, in relazione alle attività di garanzia di competenza.

http://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/pa-gine/garante-diritti-persona/

Lazio

Stefano Anastasia

Area tematica delle segnalazioni e numero segnalazioni/reclami

Ambasciata/Consolato 6; Area Educativa 4; Condizione detenzione 46; Estradizione/Espulsione 15; Misura di Sicurezza 10; Misure alternative 37; Prestazioni sociali 15; Problematiche interne 27.

Questioni amministrative (carte identità/cert anagrafici/etc) 18; Questioni giuridiche (avvocati/sentenze/procedimenti/etc) 32; Reinserimento (lavoro/alloggio/etc) 8; Richiesta Colloquio 20; Sanità 77; Scuola/Università106; Trasferimento 65; Altro 24; per un totale di 510 segnalazioni/reclami.

Istituto Numeri delle segnalazioni

Cassino 14; Civitavecchia Cc 76; Civitavecchia cr 14; Civitavecchia femminile 1; Frosinone 16; Latina Cc 5; Latina femminile 10; Rebibbia terza Casa 2; Rebibbia Casa di reclusione 44; Rebibbia femminile 106; Rebibbia Nc 71; Regina Coeli 29; Rieti 15; Velletri 18; Viterbo 59; Rems 9; per un totale di 489

Garante nazionale: «*Nell'ambito delle visite di monitoraggio effettuate negli istituti penali per adulti e per minori quali sono stati (se esistenti) gli esiti delle raccomandazioni formulate, a livello*

regionale o nazionale? – Sono stati istituiti "tavoli" regionali di discussioni su questi elementi di criticità?»

Oltre all'Osservatorio regionale sulla sanità penitenziaria (istituito dalla Regione Lazio come previsto dal Dpcm/2008) che si riunisce a cadenza regolare, sono stati da tempo istituiti tavoli tecnici congiunti (Garante, AUSL, I.P.) sulla sanità penitenziaria in tutte le Aa.Uu.Ss.Ll. competenti per i diversi II.PP. del Lazio. Allo stato attuale sono particolarmente attivi i Tavoli tecnici di Viterbo, Civitavecchia e Rieti.

Garante nazionale: «*Ci sono stati aggiornamenti riguardo alla pagina web istituzionale (nuovo indirizzo, per esempio?) Potete fornire notizie di altri canali di comunicazione sociale (facebook, youtube, twitter, ecc.) eventualmente utilizzati? Quali delle forme di comunicazione adottate hanno avuto maggior impatto sulla visibilità e sull'attività dell'ufficio?*»

Non ci sono stati aggiornamenti sostanziali alla pagina web istituzionale.

Il Garante della Regione Lazio dispone di:

pagina Facebook @garanteprivatilibertalazio

account Twitter @Garantedetenuti,

un canale Youtube (https://www.youtube.com/channel/UCmAdaSHpcKECH_SdmSbEXrA), nonché pubblica regolarmente, tramite mailing-list, una newsletter alla quale ci si può iscrivere attraverso il sito.

Tra le forme di comunicazione adottate quella che probabilmente ha avuto maggior impatto sulla visibilità e sull'attività dell'ufficio è stata probabilmente la newsletter.

Garante nazionale: «*Gestite o utilizzate banche dati informatizzate relative alle persone, strutture del territorio o attività dell'Ufficio?*»

Non gestiamo direttamente banche dati, ma utilizziamo informazioni e dati provenienti dalla sezione statistiche del Ministero della giustizia relativamente al numero, caratteristiche e flussi di detenuti (adulti e minori) presenti negli istituti di pena, e alla situazione strutturale e organizzativa dei singoli istituti attraverso le schede di trasparenza aggiornate periodicamente dal Dap.

Abbiamo inoltre alcune attività di monitoraggio di recente implementate riguardanti ricoveri, Tso e situazione degli Spdc, oltre a un rapporto regolare con l'Assessorato alla sanità della Regione Lazio che ci fornisce informazioni relativamente ai ricoveri, alle presenze e dimissioni nelle Rems.

I dati e le informazioni raccolte vengono rielaborate anche per aggiornare la sezione statistica del nostro sito. Abbiamo implementato un database interno con MS Access per la gestione informatizzata delle visite, dei contatti e delle segnalazioni trattate dall'ufficio con le relative azioni e gli esiti che ne vengono generati. I dati sono trattati in forma anonima.

Garante nazionale: «*In base alle realtà presenti nell'ambito del territorio di competenza, avete svolto attività di monitoraggio rispetto a luoghi dedicati alla permanenza e/o trattenimento di persone migranti ai sensi del Testo unico Immigrazione (Cpr, hotspot, luoghi di sbarco, strutture/locali idonei previsti dall'articolo 13, comma 5 bis Testo unico immigrazione, sale di attesa presso i valichi di frontiera)?*»
In caso positivo, quali sono le maggiori criticità rilevate sotto il profilo della tutela dei diritti

fondamentali dei cittadini stranieri?».

Sin dal 2009, il Garante delle persone private della libertà della Regione Lazio svolge la sua attività anche presso il Centro di permanenza per il rimpatrio di Roma-Ponte Galeria. Le maggiori criticità recentemente riscontrate riguardano:

- il trattenimento di chi formalizza la domanda di protezione internazionale reiterata non ammessa dalla Questura ancor prima della decisione della Commissione;
- la corrispondenza con l'esterno, a causa del sequestro dei telefoni al momento dell'ingresso (settore maschile);
- l'elevato numero di persone provenienti dal carcere;
- l'assenza assoluta di attività.

Garante nazionale: «*Tipologie di segnalazioni inerenti la salute ricevute nel 2019*»

Rems

Le segnalazioni arrivano da parte degli operatori delle strutture.

- Lento e difficile il ricambio dei pazienti, in particolare nella definizione delle dimissioni e dei nuovi ingressi. Tra le cause di questo si sarebbero evidenziati i seguenti punti:
- Un eccessivo numero di Magistrati che si occupano dei pazienti, anche all'interno della stessa struttura e soprattutto per le Rems di Palombara Sabina e Subiaco, a causa della quale risulta difficile sia costruire un rapporto diretto e confidenziale, sia garantire una omogeneità di valutazione e risoluzione dei casi. Di conseguenza, in molti casi si è riscontrata una scarsa fiducia da parte dei Magistrati nelle valutazioni dei medici, sia della REMS sia dei CSM territoriali, relative alla dimissibilità dei pazienti.
- Ritardi nella fissazione delle udienze di riesame, sia rispetto ai termini delle misure di sicurezza sia rispetto ad eventuali comunicazioni relative alla disponibilità di una struttura psichiatrica residenziale.
- Scarsa disponibilità dei servizi mentali territoriali (Dsm) incaricati di redigere il PTRI e di facilitare e gestire il percorso riabilitativo dei pazienti sul territorio.
- Presenza di misure provvisorie, per le quali i pazienti rischiano di andare in carcere, interrompendo i percorsi riabilitativi in atto.
- Altri elementi di problematicità riguardano più propriamente l'ingresso e la permanenza in Rems:
- Assenza di una valutazione del Magistrato sullo stato della persona prima dell'ingresso in Rems – in particolare nei casi in cui il tempo di attesa sia stato relativamente lungo e nel frattempo la persona abbia intrapreso altri percorsi riabilitativi o di reinserimento sociale;
- Assegnazioni a volte non congrue rispetto alle caratteristiche della struttura – in particolare per persone che non presentano un disturbo psichiatrico, ma ad esempio solo una pregressa condizione di tossicodipendenza (frequente tra gli ex-detenuti condannati con seminfermità;
- Difficoltà nella gestione del rapporto tra esigenze giuridiche, di sicurezza e sanitarie, spesso in contrapposizione. In particolare, è stata segnalata la preoccupazione di dover chiudere le porte nelle ore notturne (in violazione di specifiche raccomandazioni Cpt-Coe, senza possibilità di controllare cosa accada all'interno; l'impossibilità di permettere ai pazienti di uscire,

all'interno di un percorso di trattamento che avanzi per fasi di sempre maggiore autonomia, o di svolgere attività all'esterno, anche di tipo professionale, formativo o lavorativo;
- Assenza di spazi aperti (per le strutture di Palombara Sabina) e di attività da svolgere durante la permanenza in Rems;
- Il vitto ospedaliero normalmente fornito nelle Rems risulta inadeguato per un regime residenziale a lungo termine;
- Assenza di contatti con gli uffici Uepe di riferimento, e conseguentemente difficoltà in caso di licenze o eventuali misure di libertà vigilata a casa.

Istituti penitenziari

- Difficoltà nella gestione del sempre maggiore numero di detenuti con disturbo psichiatrico, in un contesto non adeguato ad affrontare questa tipologia di pazienti, sia da un punto di vista del personale, sia dal punto di vista degli interventi possibili.
- Cc Viterbo - rep. protetti - presenza di un detenuto disabile con sedia a rotelle, segnala l'impossibilità di accedere allo spazio dell'aria.
- Ritardi visite specialistiche all'esterno.
- Mancata fornitura di farmaci fascia C.
- Indisponibilità della scorta per l'accompagnamento dei detenuti nelle strutture esterne per le visite specialistiche.
- Interruzione percorsi terapeutici in caso di trasferimento in altro Istituto (interventi programmati; visite specialistiche prenotate; terapie assunte; ecc.)
- Disomogeneità dell'offerta di medicina specialistica nei diversi Istituti.

Garante nazionale: «*Visite effettuate in ambito salute nel 2019*»

1 visita a Spdc Policlinico Umberto I – Asl Roma due; 3 visite alla Rems Merope – Palombara Sabina; 3 visite alla Rems Minerva – Palombara Sabina; 2 visite alla Rems Castore – Subiaco; 2 visite Rems Ceccano e Pontecorvo; 7 visite al Centro Clinico Regina Coeli; 18 visite al reparto G14 Cc Rebibbia Nuovo complesso; 15 visite al reparto Minorati psichici Cr Rebibbia (0 visite in sezione ma colloqui con i detenuti della sezione); 8 visite al reparto protetto Ospedale Pertini Roma.

http://www.garantedetenutilazio.it

Lombardia

Carlo Lio

Attività istituzionale - Istruttoria richieste di intervento

Dall'avvio del progetto l'attivazione dello "Sportello del Garante regionale", già illustrato nella relazione dello scorso anno, si è registrato già nel primo anno sostanzialmente un raddoppio delle richieste di intervento rispetto agli anni precedenti.

Nel 2019 sono stati inaugurati gli sportelli di Brescia Verziano, Brescia Canton Mombello, Lodi, Bergamo e Varese e si è verificato un ulteriore incremento delle istanze di circa il cinquanta per cento (305 richieste).

La maggior parte delle istanze pervenute ha riguardato i rapporti con gli Enti gestori (179), confermando così il trend degli scorsi anni: si tratta di interventi per segnalazioni concernenti, in generale, le condizioni detentive dei ristretti, il percorso trattamentale, le richieste di colloqui con familiari, procedimenti in corso con l'Inps o le richieste di trasferimento rimaste prive di riscontro.

Per quanto riguarda, invece, l'area sanitaria le pratiche (76) hanno riguardato l'insoddisfazione degli istanti per i tempi di attesa delle visite specialistiche, per la presa in carico negli istituti del problema lamentato dal ristretto, per i ricoveri ospedalieri, ovvero per il presidio degli ambulatori e la copertura h24 del servizio di guardia medica, che in alcuni Istituti non erano sempre garantiti, nonché per il rinnovo del contratto dei medici che prestano servizio negli istituti.

Sono, infine, rimaste invariate dal punto di vista qualitativo, numericamente solo 12, le richieste di intervento nell'ambito della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo, oltre che le segnalazioni concernenti la tutela delle relazioni familiari dei ristretti (38).

Le richieste di intervento sono distinte in quattro macro-aree:

- Rapporti con i soggetti gestori 59%
- Area sanitaria 25%
- Rapporti con le famiglie 12%
- Inserimento lavorativo e formazione 4%

Le richieste di intervento per istituti di pena sono così suddivise:

- Cr Milano Opera n. 84
- Cc Como n.52
- Cr Milano Bollate n. 38
- Cc Monza n. 38
- Cc Cremona n. 19
- Cc Bergamo 11

- Cc Pavia 11
- Cc Voghera 11
- Cc Milano S. Vittore 4
- Cc Brescia 2
- Cc Busto Arsizio 2
- Cc Vigevano 2
- Cc Lecco 1
- Cc Sondrio 1
- Rems Castiglione delle Stiviere 1

Visita Residenze Esecuzione Misure di Sicurezza/ Rems

La visita alla Rems di Castiglione delle Stiviere è stata effettuata in data 22 Gennaio 2019 congiuntamente al Garante dei detenuti della Regione della Toscana, dr. Franco Corleone, Commissario unico per il superamento degli Opg.

Attualmente, in attesa dell'apertura nelle diverse Province delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), l'ex Opg è stato riconvertito in "Sistema polimodulare di Rems provvisorie": di fatto, è un'unica grande Rems che ospita un totale di 160 posti letto, tutti peraltro già occupati.

Un elemento di criticità è quello della presenza presso gli Istituti di pena lombardi oltre che nel resto del territorio nazionale di internati in attesa di un posto presso le Rems: infatti la problematica della insufficienza di posti presso le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza di diversi ambiti territoriali è nota alla sanità lombarda.

Un caso trattato nel corso del 2019 ha interessato due genitori che hanno chiesto l'intervento del Garante dei detenuti della Lombardia in quanto la Rems rifiutava i colloqui con il figlio internato: ad una nota di chiarimenti, la struttura ha reso noto che la patologia psichiatrica aveva indotto a sospendere per un periodo il colloquio con i genitori per una finalità esclusivamente trattamentale.

Visita del Reparto Medicina V Ospedale San Paolo

La visita è stata effettuata in occasione di una segnalazione pervenuta dai parenti di un ristretto che aveva intrapreso per protesta l'astensione dall'alimentazione.

Per il trattamento del paziente scioperante della fame l'azienda ospedaliera ha stilato un protocollo *ad hoc,* come procedura aziendale, sui criteri di trattamento.

La visita è stata preceduta e coordinata dallo staff della Direzione dell'Asst Santi Paolo e Carlo.

Si tratta di Unità Operativa Ospedaliera, strutturalmente e funzionalmente autonoma, con proprio personale medico, infermieristico, ausiliario tecnico-sanitario, destinato esclusivamente ad accogliere i detenuti che necessitano di prestazioni che non possono essere messe a disposizione all'interno del carcere.

La vigilanza è in carico a un nucleo di polizia penitenziaria specificatamente proposto.

La Struttura Semplice di Medicina V Protetta si occupa del ricovero programmato per la dia-

gnosi e la terapia dei pazienti provenienti dalle Case circondariali e dalle Case di reclusione del territorio regionale.

Le richieste di ricovero che giungono alla Divisione derivano principalmente dai medici coordinatori sanitari, qualora ritengano opportuno eseguire un approfondimento diagnostico in quei pazienti da loro valutati, previa la validazione da parte del Provveditorato regionale amministrazione penitenziaria.

La struttura è accreditata per 22 posti letto ed una sezione adibita al ricovero di due pazienti in regime di 41/bis. In reparto esiste inoltre la possibilità di isolare pazienti infettivi o per gravi deficit immunitari e di controllare pazienti che possano richiedere una osservazione costante in regime sub-intensivo. A questo si affianca anche un'attività di Day Hospital.

I casi valutati presso la Struttura Semplice Dipartimentale di Medicina V Protetta abbracciano qualsiasi tipo di patologia internistica, con una netta predominanza di patologie dell'apparato cardiorespiratorio, malattie del fegato e disturbi del metabolismo, malattie endocrine e malattie infettive, malattie neoplastiche (sia per quanto riguarda la diagnosi sia per il trattamento chirurgico e/o chemioterapico).

Il Reparto si occupa inoltre dei ricoveri di pazienti che devono essere sottoposti ad intervento chirurgico, attraverso un pre-ricovero necessario al soddisfacimento di tutte le norme di sicurezza, in particolare anestesiologiche.

- **Incontri con l'Assessore, la Direzione Generale Welfare e la Direzione Generale dell'Asst Santi Paolo e Carlo**

Si è reso necessario organizzare nel corso dell'anno 2019 diversi incontri con i referenti di vertice dell'area della sanità penitenziaria, anche su impulso di alcune Direzioni di Istituti di pena, per affrontare diverse criticità segnalate, per alcune delle quali sono in corso progetti volti alla loro risoluzione (Rems).

- **Incontro di bilancio/resoconto di fine anno**

Lo staff del Garante dei detenuti al termine dell'anno 2019 ha organizzato un incontro con i Direttori degli Istituti penitenziari lombardi e i relativi comandanti della Polizia Penitenziaria per confrontarsi sull'attività svolta e raccogliere suggerimenti sulle prospettive future ed eventuali criticità che sarà necessario fronteggiare nel nuovo anno.

Attività di comunicazione istituzionale

La legge regionale della Lombardia affida al Difensore regionale le funzioni di Garante dei diritti delle persone private della libertà, pertanto i canali di comunicazione utilizzati dal Garante sono gli stessi per entrambe le figure istituzionali.

L'ufficio utilizza il sito internet www.difensoreregionale.lombardia.it sia per la pubblicazione di notizie e informazioni relative alla difesa civica e all'attività del Garante, sia per l'inoltro on-line delle richieste di intervento. L'ufficio dispone anche di una pagina Facebook, "Difensore regionale della Lombardia" per condividere le informazioni del sito web sia per pubblicizzare

eventi o notizie di attinenti all'attività del Difensore e del Garante pubblicate da altri organismi istituzionali o organi di stampa.

Oltre ai canali di comunicazione on-line l'ufficio utilizza diverse brochure cartacee per il Difensore regionale e per ognuna delle funzioni di garanzia: ogni volta che il Garante si reca in visita in un istituto porta con sé diverse copie della brochure che si rivela uno strumento piuttosto efficace per far conoscere alla popolazione detenuta le competenze dell'authority e le modalità di richiesta di intervento.

http://www.difensoreregionale.lombardia.it

Marche

Andrea Nobili

Nelle sei strutture penitenziarie del territorio regionale (Ancona-Montacuto, Ancona-Barcaglione, Pesaro-Villa Fastiggi, Fermo, Ascoli Piceno-Marino del Tronto, Fossombrone), che al 31 dicembre 2019 ospitavano un totale di 898 detenuti, su una capienza regolamentare di 857, sono state espletate le seguenti attività:

- colloqui riservati con i detenuti;
- verifica delle strutture penitenziarie e delle condizioni di vivibilità dei detenuti (visita alle sezioni detentive e ai locali di utilizzo comune);
- monitoraggio degli istituti penitenziari marchigiani e Rems, con focus sulla sanità penitenziaria, realizzato anche con l'invio, ad ogni singolo istituto, di un questionario per la rilevazione dei dati relativi al numero di detenuti presenti, alla sussistenza delle attività trattamentali, scolastiche, lavorative e di volontariato. L'azione di monitoraggio è stata inoltre propedeutica all'ente Regione per definire alcuni contenuti del Piano Socio-Sanitario Regionale 2020/2022. Le informazioni raccolte sono state riassunte nel Report annuale del Garante, presentato in conferenza stampa il 16 gennaio 2020 e disponibile nel sito istituzionale www.garantediritti.marche.it.

Gli ingressi in carcere per colloquio (che non tengono conto della partecipazione a specifici eventi) sono stati 51, con cadenza tendenzialmente mensile, per un numero complessivo di 410 colloqui.

Questi i numeri nel dettaglio. Ancona Montacuto: 150 di cui 33 nuovi; Ancona Barcaglione: 40 di cui 15 nuovi; Fossombrone: 47 di cui 11 nuovi; Pesaro (Villa Fastiggi): 114 di cui 76 nuovi; Ascoli Piceno: 39 di cui 18 nuovi; Fermo: 18 di cui 1 nuovo.

Le tematiche affrontate più frequentemente hanno riguardato la richiesta di trasferimenti, la possibilità di avere percorsi trattamentali utili ad un adeguato reinserimento sociale, compren-

sivo della possibilità di poter lavorare, l'invito ad avere cure adeguate e corrispondenti alla salvaguardia della propria salute, la possibilità di avere favorevoli condizioni di accoglienza dei propri familiari nei giorni di colloquio – specialmente in presenza di figli minorenni -, e di poter avere contatti telefonici più frequenti con la famiglia (genitori, figli, coniugi) e legali di fiducia. Queste ultime richieste assumono maggiore significato laddove i colloqui visivi non possono essere frequenti a causa della lontananza territoriale.

Le visite agli istituti penitenziari e alla Rems non sono specificamente formalizzate in rapporti scritti; tuttavia le questioni riscontrate vengono trattate in apposite riunioni nel corso delle quali, il Garante con i propri collaboratori, decide le azioni da intraprendere.

I colloqui con i detenuti vengono documentati attraverso la compilazione di una cartella anagrafica contenente le generalità del detenuto, l'oggetto del colloquio e gli interventi da realizzare. Viene ovviamente domandata l'autorizzazione per la gestione e il trattamento dei dati personali e sanitari.

Le segnalazioni all'Amministrazione Penitenziaria non sempre hanno ricevuto riscontro dal Dap, sia esso positivo o meno; ciò, a differenza di quanto, generalmente, accade con il Provveditorato, con le Direzioni dei penitenziari e con gli altri soggetti che operano all'interno del sistema stesso, inclusa l'area sanitaria. I riscontri vengono forniti con tempistiche ragionevolmente adeguate ai solleciti o alle raccomandazioni del Garante.

Per approfondire le questioni in ambito penitenziario il Garante ha partecipato a diversi Tavoli di discussione in tema di istruzione e diritto allo studio, salute, formazione professionale e volontariato.

- Comitato Didattico organizzativo del Polo Universitario presso la Casa di reclusione di Fossombrone (in attuazione del protocollo d'intesa per il Polo Universitario Regionale di Fossombrone tra Provveditorato regionale amministrazione penitenziaria Emilia-Romagna e Marche, Università di Urbino, Ufficio del Garante);
- Tavolo con le Associazioni di volontariato;
- Tavolo tecnico del Polo Professionale della Casa di reclusione di Ancona-Barcaglione (protocollo d'intesa tra Regione Marche, Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria dell'Emilia-Romagna e Marche, Ufficio del Garante);
- Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria.

Nell'ambito dell'azione di monitoraggio sulle attività connesse al rimpatrio forzato di cittadini stranieri irregolarmente presenti in Italia, l'Ufficio nella primavera del 2019 ha partecipato alle procedure di rimpatrio di un detenuto della Casa circondariale di Ancona-Montacuto che è avvenuto nel rispetto delle regole.

L'Ufficio non è a conoscenza dell'apertura di Centri per il Rimpatrio nel territorio regionale.

All'Ufficio non risulta l'utilizzo di *Taser* all'interno degli Istituti penitenziari.

Il Garante, per assolvere alla funzione informativa e di trasparenza nonché per migliorare le relazioni con i cittadini, ha dato massima diffusione delle proprie attività istituzionali, mediante diversi canali informatici, complementari tra loro, come il sito istituzionale www.garantediritti.marche.it, il profilo Facebook e il canale Youtube che nel 2019 hanno avuto un andamento crescente nel numero dei visitatori.

www.garantediritti.marche.it

Molise

Leontina Lanciano

Garante Nazionale: «Potete fornire i numeri delle istanze di reclamo in ambito penale pervenute al vostro Ufficio, divise per macro-aree di criticità-anno 2019?»

Le istanze di reclamo in ambito penale pervenute al mio Ufficio, nell'anno 2019, hanno ad oggetto prevalentemente richieste:

- di trasferimento presso altre strutture carcerarie;
- di miglioramento delle condizioni di permanenza all'interno dei penitenziari, soprattutto dal punto di vista igienico e sanitario;
- di assegnazione al lavoro;
- di ottenimento di permessi premio.

Vi sono state inoltre richieste concernenti:

- la possibilità di accedere ad internet e di potenziamento numerico dei colloqui telefonici con i familiari e con i propri avvocati;
- il diritto allo studio (nel carcere di Campobasso è prevista unicamente la frequenza per la scuola elementare);
- le attività rieducative trattamentali;
- la necessità di spazi più idonei alle relazioni;
- la necessità di spazi meno angusti nelle celle (ridurre il numero massimo dei detenuti, che deve essere non superiore a 4 unità per ciascuna cella).

Garante nazionale: «Potete fornire i numeri delle istanze di reclamo pervenute al vostro Ufficio, divise per istituti penitenziari-anno 2019?»

Le richieste provengono per l'80% dal carcere del capoluogo di regione (Campobasso); la restante parte da quelli di Larino (10%) ed Isernia (10%).

Garante nazionale: «Nell'ambito delle visite di monitoraggio effettuate negli istituti penali per adulti e per minori quali sono stati (se esistenti) gli esiti delle raccomandazioni formulate, a livello regionale o nazionale? Sono stati istituiti 'tavoli' regionali di discussione su questi elementi di criticità?»

Sono stati istituiti tavoli di discussione e stipulati protocolli d'intesa con diverse associazioni operanti sul territorio nazionale, quali Antigone, Cittadinanza attiva e UEPE, al fine di meglio coordinare le azioni da intraprendere a fronte delle richieste pervenute all'Ufficio.

Garante nazionale: «Ci sono stati aggiornamenti riguardo la pagina web istituzionale (nuovo indirizzo, per esempio)? Potete fornire notizie di altri canali di comunicazione sociale (facebook, youtube, twitter,ecc.) eventualmente utilizzati? Quali delle forme di comunicazione adottate hanno avuto maggiore impatto sulla visibilità e sull'attività dell'Ufficio?»

Non ci sono stati aggiornamenti riguardo alla pagina web istituzionale, né è possibile fornire

notizie di altri canali di comunicazione utilizzati.

Garante nazionale: «*Gestite o utilizzate banche dati informatizzate relative alle persone, strutture del territorio o attività dell'Ufficio?*»

Non utilizziamo banche dati informatizzate relative alle persone.

Garante nazionale: «*In base alle realtà presenti nell'ambito del territorio di competenza, avete svolto attività di monitoraggio rispetto a luoghi dedicati alla permanenza e/o trattenimento di persone migranti ai sensi del Testo unico Immigrazione (Cpr, hotspot, luoghi di sbarco, strutture/locali idonei previsti dall'articolo 13, comma 5 bis Testo unico immigrazione, sale di attesa presso i valichi di frontiera)?*»
In caso positivo, quali sono le maggiori criticità rilevate sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri?»

La realtà presente nell'ambito del territorio di competenza non ha permesso di svolgere attività di monitoraggio rispetto a luoghi dedicati alla permanenza/trattenimento di persone migranti ai sensi del Testo unico immigrazioni.

Garante nazionale: «*Siete a conoscenza di un programma di apertura di nuovi Centri per il rimpatrio nell'ambito del territorio di vostra competenza?*»

Non siamo a conoscenza del programma di apertura di nuovi Centri nell'ambito del territorio di nostra competenza.

Garante nazionale: «*Avete effettuato visite alle camere di sicurezza delle forze dell'ordine? Quali elementi critici avete rilevato?*»

Abbiamo effettuato visite alle camere di sicurezza limitatamente al luogo di detenzione temporanea (camera di sicurezza) e le principali criticità riscontrate riguardano le scarse condizioni igieniche e gli angusti spazi detentivi.

Garante nazionale: «*Siete a conoscenza di eventi critici legati all'uso del Taser verificatisi nell'ambito del territorio di competenza (anche di eventuali operatori di Polizia locale)?*»

Non siamo a conoscenza di eventi critici legati all'uso del *Taser* verificatisi nell'ambito del territorio di nostra competenza.

Garante nazionale: «*Quali sono le tipologie di segnalazioni ricevute nell'ultimo anno inerenti l'area privazione della libertà e salute (Rems, disabili e anziani, Tso o soggetti con disturbi psichiatrici)?*»

Le tipologie di segnalazioni ricevute, nell'ultimo anno, relativamente all'area privazione della libertà e salute riguardano situazioni di disabilità, di infortuni avvenuti all'interno delle strutture, di patologie sopravvenute, di Tso e disturbi psichiatrici, di numerosi casi di autolesionismo.

Garante nazionale: «Qual è il numero di visite effettuate in ambito salute nonché la tipologia di struttura visitata (se possibile anche la denominazione)?»

Si sono effettuate decine di visite di monitoraggio in ambito salute all'interno delle sedi ospedaliere di Campobasso ed Isernia.

http://consiglio.regione.molise.it/content/garante-dei-diritti-della-persona-eletta-la-dottssa-leontina-lanciano-la-consigliera

Piemonte

Bruno Mellano

Il Piemonte è l'unica Regione in cui la figura di garanzia regionale è affiancata da un Garante comunale per ciascuna città sede di carcere. Questo sistema capillare fa sì che solo alcune segnalazioni giungano all'ufficio regionale: infatti, questioni di competenza o di prossimità sono affrontate nell'ambito locale con interlocuzioni dirette con gli enti preposti o con le singole Direzioni. Anche alcune situazioni più gravi vengono affrontate direttamente dal Garante comunale che le ha intercettate, spesso in sinergia con il Garante regionale.

Nel periodo considerato si sottolineano una serie di segnalazioni, operate in accordo fra livello regionale e comunale con la redazione di specifiche note: ad esempio, le difficoltà emerse a Saluzzo con la decisione di ricollocare i detenuti AS dal nuovo al vecchio padiglione (gennaio) o in merito alle telefonate dei detenuti AS con il proprio avvocato, affrontata con specifica nota indirizzata alla Garante di Asti (agosto), che ha poi risolto il problema con la Direzione dell'Istituto. Sempre su Asti si è affrontato (luglio) il problema dei ventilatori, richiesti dai detenuti per far fronte all'eccezionale ondata di caldo: una segnalazione inviata al Prap, che ha avviato verifiche tecniche con il Dap, purtroppo concluse con esito negativo (settembre). Si è affrontata la criticità di alcuni presidi sanitario penitenziari, in particolare Novara (agosto) ed Ivrea (ottobre), con segnalazione all'Assessorato regionale, che - in entrambe i casi - è intervenuto chiedendo una modifica delle procedure organizzative interne.

In generale le competenze regionali - Sanità, Lavoro, Formazione, Istruzione, Politiche Sociali - sono state affrontate centralmente, ma in stretto raccordo con il Coordinamento piemontese dei Garanti: sia con le relazioni annuali al Consiglio regionale (presentazione: 10 settembre) sia con interlocuzioni scritte o verbali con le Commissioni consiliari, i vari Assessori o Dirigenti regionali competenti. Sono proseguite le attività – coordinate dal Garante - del "Sottogruppo per il monitoraggio" nell'ambito del Gruppo Tecnico interistituzionale della Sanità penitenziaria con la redazione di relazioni di sintesi semestrali. In particolare, nell'ultima (novembre) si è aggiornata l'analisi della situazione al primo semestre 2019. A seguito delle note inviate (monitoraggio 1° e 2° semestre 2017 - 1° e 2° semestre 2018) fatte proprie dal Gruppo Interistituzionale, si è registrato l'intervento formale del direttore generale dell'Assessorato alla Sanità con le singole Direzioni Generali delle Asl competenti, richiamando i requisiti previsti dalla DGR n.26- 3383 del 30/5/2016 e sollecitando modifiche tecnico/organizzative in risposta alle carenze evidenziate.

È stata inviata una nota (ottobre) al direttore del Settore Programmazione socio-sanitaria e della Sanità Penitenziaria, per conoscenza al Prap, per richiamare l'attenzione sull'inefficace presa in carico delle problematiche sanitarie specifiche delle persone detenute in fase di transizione di genere sessuale.

Una nota (novembre) indirizzata al Presidente della Regione ed alla Giunta ha evidenziato le conseguenze dirette sul territorio e sui servizi piemontesi della riorganizzazione dei "circuiti

penitenziari" decisa dall'Amministrazione penitenziaria. Il "Dossier annuale delle criticità strutturali" degli istituti penitenziari piemontesi (dicembre) è stato reso pubblico ed inviato all'attenzione del Prap e del Dap.

È stata segnalata (ottobre) all'Assessore alle Politiche della Famiglia della Regione l'esperienza della gestione della Casa-famiglia protetta per madri detenute in uscita dall'Icam e i loro bambini per un'eventuale estensione di quell'esperienza in Piemonte.

Una relazione (novembre) al presidente del Consiglio Regionale e all'Assessore competente ai Rapporti con il Consiglio ha riferito degli esiti della visita effettuata con il Sottosegretario di Stato nel carcere di Torino, in occasione della quale si è svolto un incontro anche con i Sindacati amministrativi e di Polizia Penitenziaria. Un prospetto riepilogativo relativo al personale di Polizia Penitenziaria degli istituti piemontesi, contenente la pianta organica prevista e la dotazione effettiva, ha evidenziato le carenze esistenti su tutti i ruoli operativi.

Varie segnalazioni sono state effettuate nel corso dell'anno all'Assessorato alla Sanità, unitamente a una richiesta (settembre) di incontro all'Assessore per poter rappresentare il lavoro fatto a tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà nelle Rems e nel Cpr. In particolare si è più volte sollecitato - formalmente ed informalmente - l'ampliamento (da 18 posti a 20) della convenzione con la Clinica di Bra che gestisce la Rems San Michele (decisione fatta propria dalla Giunta).

In merito al Cpr di Torino, accanto ai report ed alle segnalazioni specifiche maturati nell'ambito del progetto Fami e della collaborazione con il Garante nazionale, si è svolto un lavoro coordinato con l'Ufficio del Garante di Torino, con un'attività di monitoraggio condivisa con l'Unhcr (agosto) e un doppio percorso formativo, in collaborazione con il Garante nazionale (luglio) e in collaborazione con l'Unhcr (dicembre). Alcune note su casi specifici sono state inviate agli organi regionali al fine di sostenere una maggior presa in carico pubblica della questione sanitaria nel Cpr, valorizzando anche le proposte di collaborazione dell'Ordine dei Medici. Infine, una formale richiesta di informazioni all'Assessorato (dicembre) relativa all'eventuale protocollo d'intesa Prefettura – Asl per prestazioni sanitarie nel Cpr.

http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dei-detenuti

Puglia

Pietro Rossi

Sui dati quantitativi – tutti che testimoniano la perdurante condizione di sovraffollamento in ciascuno degli istituti di pena pugliesi, eccezion fatta per l'Istituto Penale Minorile di Bari e per la Casa Circondariale di Trani, sezione femminile, in un edificio storico del centro cittadino - si fa rimando alle altre parti della relazione del Garante Nazionale. Tale situazione non ha fortunatamente condizionato in maniera irrimediabile la parte trattamentale della vicenda detentiva (con riferimento alla faticosa offerta dei progetti annuali d'istituto) ma ha fortemente inciso sia sul

piano dell'efficienza della presa in carico educazionale (per la sproporzione tra pianta organica dedicata e popolazione detenuta) che sulla tempestività della emanazione dei provvedimenti di competenza della Magistratura di Sorveglianza. Ma tutto come al solito e secondo uno schema ormai strutturale al sistema.

Il Garante regionale ha sostenuto ovvero promosso diverse iniziative negli istituti di pena prevalentemente incidenti sulla modellizzazione di esperimenti nel campo dell'inclusione lavorativa; nell'ambito della ricostruzione del tessuto affettivo dell'esperienza genitoriale; nel campo dell'animazione culturale e dell'espressività artistica e laboratoriale, in tutti gli istituti di pena, nelle Rems e in favore di persone in esecuzione penale esterna. A tali progetti, come accennato è affidato il compito di rilevare risultati in termini di produttività dell'azione intrapresa (anche attraverso il sistema delle autovalutazioni a cura degli stessi soggetti attuatori), in modo da indurre la politica amministrativa regionale a dar seguito a iniziative programmatorie, per così dire a ragion veduta, avendone registrato ex ante il livello di efficacia. Il riferimento è alle politiche di welfare e della salute, a quelle formative e per l'inclusione lavorativa, a quelle culturali.

Alcuni interventi sperimentali hanno raggiunto risultati ragguardevoli, in quest'ottica, per aver fornito dati molto interessanti rispetto al possibile perfezionamento di processi d'aiuto che faticano a procedere. È il caso del ricorso alla posta elettronica per dialogare con parenti e con gli avvocati e quello della continuità della presa in carico per soggetti migranti alla vigilia della rimessione in libertà e totalmente disorientati rispetto al "dopo" (progetti entrambi attivati a Bari ma che intendiamo attivare in tutta la Puglia).

Migliora la diffusione dell'attenzione delle politiche territoriali alle comunità penitenziarie (intese come sistema complessivo delle persone che vi risiedono ma anche di quelle che vi operano e che vi si recano per motivi familiari o di volontariato sociale e civile), nella misura in cui, o la designazione del Garante comunale di Lecce (ormai risalente a due anni fa), si è fatto luogo alla designazione del primo Garante provinciale in Puglia che avrà dunque la possibilità di esprimere la propria azione istituzionale sia presso la Casa Circondariale di Brindisi, che presso il Centro di permanenza per i rifugiati di Restinco, che presso la Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza di Carovigno. Sempre a marzo si è svolta una conferenza stampa di presentazione del bando comunale per la selezione del Garante di Trani.

Si struttura in maniera sempre più adeguata la collaborazione con l'Università degli Studi di Bari che consente una costante attività di aggiornamento scientifico e normativo (a beneficio della pianta organica della Sezione ma anche del gruppo di esperti volontari) e nella attività di ricerca riguardante la situazione del sistema di trattenimento amministrativo dei migranti in attesa di rimpatrio. Il confronto culturale sul piano nazionale è fortemente ed efficacemente propiziato dall'irrobustimento della rete dei garanti regionali istituita e organizzata in coordinamento dal Collegio del Garante Nazionale e dal continuo confronto all'interno della Conferenza dei garanti territoriali.

Riguardo a ogni altra informazione relativa a iniziative promosse dal Garante o con la partecipazione del medesimo, in ambito di pubblico confronto, seminariale e convegnistico, regionale e nazionale agli interventi negli organi di stampa e presso gli altri mezzi di comunicazione di massa e ad ogni altro aspetto dell'azione istituzionale curricolare, si fa rimando alle comunicazioni riportate nel sito del Garante regionale della Puglia.

Istituti di pena e Residenze per la esecuzione delle misure di sicurezza

Continuano a giungere in Ufficio richieste di intervento al ritmo, in media, di una decina a settimana, provenienti dai diretti interessati, per posta ordinaria ovvero su segnalazione delle Direzioni e delle Aree trattamentali, oppure da parte di familiari nonché di organizzazioni di volontariato sociale. Occorre anche rilevare che, a parte la cosiddetta rete dedicata che, direi per cultura e sensibilità all'argomento, ha immediatamente preso dimestichezza con l'Ufficio, ormai va consolidandosi una insperata dimestichezza con l'Ufficio, da parte di altri settori della società civile, del mondo ecclesiale e delle comunità parrocchiali, dell'Università, degli albi professionali, dei mezzi di comunicazione di massa. Una segnalazione a parte merita l'ormai consolidata collaborazione con l'Ordine degli Avvocati e con le Camere Penali, col Mondo Accademico di tutti gli Atenei regionali, con l'Ufficio Scolastico Regionale e con l'Associazione Nazionale Magistrati.

Ciascuna di queste relazioni comporta anche il conferimento di notizie, istanze, richieste di intervento di natura individuale o collettiva a beneficio della popolazione ristretta o delle persone limitate nella libertà.

Si intensifica lo scambio di richieste di intervento coi garanti territoriali e con gli altri garanti regionali. Si conferma un dato statistico ormai strutturale: le istanze raccolte in forma scritta o nel corso delle visite in carcere concernono prevalentemente: la difficoltà di accedere a misure alternative per la mancanza di esiti delle osservazioni in corso o per la lentezza nei pronunciamenti giudiziari; problemi sanitari; rivendicazione dell'affettività, connessa alla territorialità; difetto di opportunità formative e lavorative e di impiego fruttuoso del tempo in generale.

Sotto il profilo strutturale, infrastrutturale e impiantistico dell'edilizia penitenziaria, gli aspetti maggiormente salienti sono i seguenti: Turi e Bari, presentano una struttura edilizia obsoleta e ormai scarsamente adeguata alle esigenze residenziali e di operatività della pianta organica amministrativa e di Polizia; Brindisi sconta ancora la scarsità di spazi dedicati alla socialità; a Trani non si è ancora potuto far luogo alla ristrutturazione della cosiddetta zona blu mentre allo stato resta ancora bloccato l'iter di trasferimento della sezione femminile all'interno dello stesso plesso delle sezioni maschili; Foggia fa i conti con un sistema di impianti idrici ancora inadeguati.

Riguardo alla attività istituzionale di controllo e riscontro a reclami, anche nel corso del 2019, si è fatto luogo all'invio di numerose raccomandazioni, la maggior parte delle quali puntualmente riscontrate.

L'assistenza sanitaria, soprattutto nell'ottica della tutela della salute in senso complessivo, continua a stentare. Epperò una intensa attività di confronto con l'Amministrazione regionale ha avviato un profondo cambiamento dell'assetto organizzativo, nel passaggio di competenze dall'Azienda Ospedaliera Policlinico di Bari alla ASL Bari, riguardo alla gestione del Reparto Ospedaliero dedicato che, infatti è ormai in procinto di essere trasferito dal Policlinico di Bari all'Ospedale San Paolo di Bari. Alla conclusione di questo percorso di efficientamento strutturale e organizzativo, si procederà a verificare la tenuta degli omologhi assetti nelle altre Aziende Sanitarie Locali.

Le Rems che sono rimaste due, (non più affrontato il tema della istituzione della terza REMS ad Accadia -FG), rispettivamente a Spinazzola (BAT) e a Carovigno (BR) senza che abbiano cambiato di sede, per trasferimento presso sedi strutturalmente più adeguate, continuano a "tenere"

sotto il profilo delle pressioni volte ad accogliere pazienti in regime di misura cautelare.

Cala il numero dei casi di persone in attesa di esservi collocate, aumenta l'offerta di strutture – le cosiddette CRAP dedicate (Comunità Riabilitative Assistenziali Psichiatriche) - per l'incremento di tali prese in carico. In occasione delle numerose visite non si è mai riscontrato alcun problema né di conduzione sanitaria, né di funzione trattamentale. Entrambe le strutture danno seguito ad un turn over abbastanza intenso con dimissioni e trasferimento dei casi alla psichiatria territoriale.

A Spinazzola si è dato vita ad esperimenti intermedi di affidamento familiare e di tirocini in esternato.

Migranti trattenuti

Anche nel corso del 2019, il progetto Fami del Garante nazionale, cui tra gli altri aderisce questo Garante regionale ha riguardato diversi monitoraggi sia della fase del pre-ritorno che della fase di pre-partenza, avvenuti presso il Cpr e l'aeroporto di Bari-Palese. Per la prima volta, lo scorso anno, si sono svolti monitoraggi a bordo di viaggi aerei, nel corso di voli internazionali. Come è ormai metodo consolidato, le attività hanno riguardato la disamina dei fascicoli, il controllo delle fasi di restituzione degli effetti personali ai rimpatriandi, l'osservazione nelle fasi dei controlli di sicurezza soprattutto con riferimento al ricorso a mezzi di coercizione e di contenimento, il controllo delle condizioni di trattenimento nelle sale d'attesa.

È stato un anno particolarmente denso con riferimento all'aggiornamento attinente al tema dei rimpatri forzati e della detenzione amministrativa in generale, con l'opportunità di approfondimenti nel mese di giugno, sia nella formazione, sempre a cura di docenti del progetto Fami, "dislocata" in Puglia, sia nell'attività seminariale, con lo svolgimento di due importanti appuntamenti culturali, uno svoltosi nell'aula del Consiglio Regionale (anche dedicato alla presentazione del volume *Norme e Normalità*, *standard per la privazione della libertà delle persone migranti*), l'altro presso l'Aula Aldo Moro del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Bari, sul tema del trattenimento dei migranti, entrambi con conclusioni dei lavori rassegnate dal Garante Nazionale (eventi per il cui dettaglio si fa rimando al sito del Garante regionale).

Continua l'approfondimento cognitivo della situazione generale dell'accoglienza dei migranti in Puglia (estendendo l'orizzonte ai Cara e alla cosiddetta accoglienza di secondo livello) soprattutto con riferimento agli altri luoghi di trattenimento (*hotspot*) anche nell'ottica dell'evoluzione normativa nazionale e internazionale in materia. Tale ricerca afferisce alla collaborazione col citato Dipartimento di Scienze Politiche: vengono censite centotredici sedi di progetti Sprar (oggi Siproimi), interpellati ed intervistati quasi ottocento amministrazioni comunali, visitati (sempre ai fini della ricerca) l'*hotspo*t di Taranto, i Cara di Bari e di Borgo Mezzanone, i Cpr di Bari e di Restinco laddove sono stati somministrati questionari agli operatori degli enti gestori. I risultati della ricerca saranno oggetto di una adeguata occasione seminariale per la presentazione e la discussione pubblica, presumibilmente nel prossimo autunno.

Il Centro di Bari ha subito nello scorso anno alcune vandalizzazioni, nel corso di tre "rivolte" (senza conseguenza per l'incolumità di trattenuti e personale) che hanno ridotto la funzionalità ad un unico modulo. Le condizioni di precarie condizioni in cui ha versato la struttura, sotto il profilo dell'erogazione dei servizi da capitolato, ha indotto questo Garante a dar vita ad alcune

raccomandazioni indirizzate alla Prefettura di Bari e, per opportuna conoscenza, al Garante nazionale.

La struttura di Restinco, direi tradizionalmente capace, per parte dell'Ente gestore, di corrispondere alle obbligazioni negoziali da capitolato, soltanto nel febbraio scorso ha subito danneggiamenti strutturali, in seguito ad azioni di protesta (anche in questo caso senza conseguenze a danno di persone) e pertanto la capacità di ospitalità in trattenimento è fortemente scemata.

Alla fine di febbraio, in Puglia risultavano trattenuti a Bari Palese e a Restinco, rispettivamente sedici e quattordici migranti.

In entrambi i Centri gli accessi consentiti ad operatori esterni sono limitati a quelli incaricati di svolgere corsi di alfabetizzazione linguistica. Occorrerà lavorare per negoziare forme di animazione culturale e di espressività artistica come soltanto raramente è stato concesso di realizzare (da parte delle Prefetture) in un non molto recente passato.

http://garantedetenuti.consiglio.puglia.it

Sicilia

Giovanni Fiandaca

Sono pervenute dagli Istituti di pena per un totale di 393 segnalazioni da: Caltagirone 72, Palermo – Pagliarelli 58, Augusta 57, Trapani 43, Palermo – Ucciardone 32, Siracusa 32, Agrigento 24, Messina 18, Caltanissetta 17, Enna 11, Fuori Sede 10, Catania - Piazza Lanza 8, Barcellona Pozzo Di Gotto 4, Favignana 4, Giarre 2, Domiciliari 1. Di cui: 124 avvicinamento familiare, 115 salute, 36 condizioni materiali e igieniche, 35 maltrattamenti – ingiustizie, 29 lavoro, 25 colloqui – rapporti familiari,24 studio, 5 varie, per un totale di 393 segnalazioni

Garante nazionale: «Nell'ambito delle visite di monitoraggio effettuate negli istituti penali per adulti e per minori quali sono stati (se esistenti) gli esiti delle raccomandazioni formulate, a livello regionale o nazionale? Sono stati istituiti 'tavoli' regionali di discussione su questi elementi di criticità?»

Si informa che in data 30 settembre 2019 il Garante siciliano dei detenuti ha partecipato ad una riunione indetta presso la Prefettura di Caltanissetta per affrontare il tema della insufficienza delle Rems (le Residenze per soggetti autori di reato, mentalmente incapaci e socialmente pericolosi) in Sicilia. La riunione è stata sollecitata dalle Autorità Giudiziarie del Distretto nisseno, anch'esse preoccupate per la persistente, lunga lista d'attesa che fa sì che questi soggetti rimangano in carcere pur senza titolo giustificativo. Il Garante ha esposto gli attuali termini della questione, sintetizzando anche i risultati del convegno realizzato sulla Salute Mentale Penitenziaria organizzato a Palermo, prospettando la necessità della creazione di almeno due nuove Rems nella Sicilia occidentale, di cui una a Palermo.

Il Garante si è anche impegnato a verificare presso l'Assessorato regionale alla Salute, lo stato evolutivo degli impegni assunti in proposito a livello politico, manifestando al tempo stesso la preoccupazione che in ogni caso l'istituzione di nuove strutture richiede tempi lunghi di realizzazione. In questa prospettiva è necessaria e auspicabile una maggiore collaborazione tra Autorità Giudiziaria, Autorità Penitenziarie e Autorità Sanitarie da promuovere anche sulla base di appositi protocolli di intesa. All'esito dell'incontro nisseno si è appunto deciso di procedere al più presto alla stesura di un protocollo operativo per Caltanissetta tra Autorità giudiziaria e Autorità sanitaria.

Altresì, grazie alla persistente azione compulsiva del Garante siciliano, in data 4 dicembre 2019 si è finalmente riunito (dopo un fermo durato 11 mesi) il tavolo dell'Osservatorio regionale di sanità penitenziaria: nella circostanza oltre a dibattere il tema della carenza di posti nelle Rems della Sicilia (che pone la nostra regione in cima a tutte per ampiezza della lista d'attesa di soggetti destinatari di misure di sicurezza trattenuti forzatamente in luoghi non consoni), previa relazione del Garante, sono stati richiamati un po' tutti gli elementi di criticità che permangono sul versante della sanità penitenziaria. Prendendo a caso emblematico quello della Casa circondariale di Agrigento, e avuto riguardo alle Linee guida sui sistemi organizzativi in ambito sanitario penitenziario della Regione siciliana, il Garante ha sottolineato aspetti di perdurante inefficienza da parte dell'Asp di Agrigento – quali, ad esempio, l'incapacità ad organizzare, malgrado la previsione programmatica, all'interno dell'istituto penitenziario le visite specialistiche di cardiologia, diabetologia, ginecologia, infettivologia, odontoiatria, pneumologia, psichiatria e psicologia – ciò comportando l'incremento sensibile delle visite ambulatoriali in luoghi esterni – con le annesse problematiche di tipo organizzativo dei servizi di traduzione e di incremento del rischio per la sicurezza pubblica – che di fatto ha enormemente dilatato i tempi di intervento a tutto discapito della tutela del diritto alla salute dei detenuti. Analogamente, malgrado le sollecitazioni del Garante siciliano e della stessa amministrazione regionale penitenziaria, nessun riscontro concreto è stato reso dall'Assessorato regionale alla salute alla richiesta di provvedere alla pronta riapertura del reparto detentivo speciale presso l'Ospedale S. Giovanni di Dio di Agrigento.

Persistono, inoltre, criticità comuni nei vari istituti dell'isola di cui, sinteticamente si riferisce:

- per le sezioni Atsm di Barcellona Pozzo di Gotto e di Palermo Pagliarelli si segnala la mancata presa in carico, da parte delle Aziende sanitarie provinciali competenti per territorio, dei provvedimenti sanitari di sorveglianza a vista o, comunque, di intensificazione dell'assistenza sanitaria prescritta per il singolo ristretto;
- relativamente agli istituti di Caltanissetta, San Cataldo e Gela, insufficienza ed inefficienza dell'assistenza psichiatrica ed inadeguata assistenza sanitaria, essenzialmente discendenti, malgrado le richieste formulate dagli stessi istituti, dall'incapacità ad assicurare con continuità l'assistenza sanitaria nell'arco di tutte le 24 ore;
- carenza di branche specialistiche garantite intramoenia – anche qui in evidente violazione delle richiamate Linee guida regionali – presso gli istituti di Enna, Piazza Armerina e Augusta. Inoltre, si registra un costante non regolare approvvigionamento di farmaci presso la casa circondariale di Enna;
- mancata nomina della figura di Medico Coordinatore (prevista espressamente dalle Linee guida) presso il Prap di Palermo e mancata formalizzazione della nomina del medico Responsabile presso tutti e tre gli istituti palermitani ed un continuo avvicendamento del medico Responsabile di Augusta.

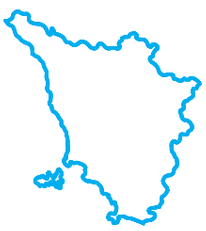
Garante nazionale: «Quali sono le tipologie di segnalazioni ricevute nell'ultimo anno inerenti l'area privazione della libertà e salute (Rems, disabili e anziani, tso o soggetti con disturbi psichiatrici)?»

Le istanze pervenute 115, con percentuali, rispettivamente, del 5% circa per la tipologia Rems, del 20% circa per la tipologia disabili e anziani e del 25 % circa per i soggetti con disturbi psichiatrici. Nessun caso di Tso è stato segnalato.

Garante nazionale: «Qual è il numero di visite effettuate in ambito salute nonché la tipologia di struttura visitata (se possibile anche la denominazione)?»

Il Garante siciliano in sede di visita presso gli istituti penitenziari dell'isola non finalizza mai la stessa in ambito monotematico: in genere, tutte le visite trattano espressamente anche l'aspetto tutela della salute e prevedono una verifica con sopralluogo delle strutture sanitarie interne e una verifica del trattamento sanitario riservato a particolari detenuti che hanno segnalato disfunzioni, carenze o, peggio, insufficiente assistenza.

http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_PresidenzadellaRegione/PIR_UffGarantedetenuti



Toscana

Giuseppe Fanfani

Il contributo alla relazione – attività 2019 – è a cura del Garante per i diritti dei detenuti della Regione **Franco Corleone**, in carica dall'ottobre 2013 fino al 24 gennaio 2020.

I detenuti presenti in Toscana al 31 dicembre 2019 erano 3.572 (tra cui 111 donne e 1.751 stranieri), dati che confermano la continua crescita della popolazione detenuta (166 reclusi in più rispetto alla stessa data del 2018) e la sovrarappresentazione degli stranieri rispetto al totale della popolazione (il 49,02% dei detenuti sono stranieri).

Il Garante Franco Corleone, attualmente non più in carica, ha ricevuto in maniera regolare istanze dai detenuti, arrivate prevalentemente via lettera dalle carceri toscane.

Le istanze di reclamo pervenute nell'anno 2019 sono state 162 in totale, in differenti aree di criticità: nella disamina delle richieste sono state ricondotte le singole istanze ad un'unica categoria per esigenze di semplificazione; spesso però le lettere toccano differenti aree di criticità. 40 sono state le istanze concernenti le attività rieducative trattamentali: viene frequentemente richiesto supporto per l'accesso alle misure alternative alla detenzione. Con due detenuti vi è stato un intenso scambio di lettere laddove essi tenevano al corrente l'ufficio dei propri progressi durante l'anno. 23 istanze hanno ad oggetto la salute e la sua tutela all'interno degli

istituti di pena; 13 il rapporto con i familiari, in particolare la difficoltà di accedere ai colloqui con i parenti; 22 condizioni materiali e igieniche non adeguate: tra esse figurano anche 3 lettere collettive, presentate da circa 40 detenuti che rappresentavano la condizione della sezione dove erano ristretti. In 30 richiedono il trasferimento ad altro istituto e 3 concernono il lavoro e una il tema delle perquisizioni, 3 rappresentano episodi di maltrattamenti. Una lettera lamenta le problematiche relative al diritto allo studio, e 2 il problema dell'alimentazione; 4 rappresentano procedimenti disciplinari che si ritengono subiti ingiustamente. Le restanti 13 richiedono unicamente un colloquio con il Garante; si rappresenta però che 48 ristretti, oltre ai 13 sopracitati, hanno manifestato la propria volontà di effettuare un colloquio con il Garante, portando così il totale di istanze per tale categoria a 61.

Le 162 istanze pervenute provengono prevalentemente da persone detenute negli istituti penitenziari presenti sul territorio toscano: 12 dalla Cc Sollicciano; 15 dalla Cc Mario Gozzini; 20 dalla Cc Prato; 2 da Volterra; 22 da Massa Carrara; 1 da Gorgona; 6 da Pisa; 1 da Pistoia; 1 da Siena; 3 da Livorno; 4 da Porto Azzurro; da San Gimignano sono pervenute 25 lettere di cui una collettiva, e da Lucca 15 di cui 2 collettive. Fuori dal territorio toscano: 3 lettere da Perugia, 2 da Orvieto, 2 da Spoleto e 1 da Pescara; 1 da Vibo Valentia e 1 da Campobasso.

Inoltre: 16 persone hanno scritto da luoghi di esecuzione penale esterna, di cui 4 in comunità per svolgere l'affidamento in prova al servizio sociale e 16 in detenzione domiciliare.

Le istanze ricevute sono archiviate sia in modalità cartacea che informatizzata; quest'ultima è realizzata attraverso un file Excel in cui sono registrati i dati significativi dell'istanza (cognome e nome, data istanza, protocollo, mittente, tipologia invio, posizione giuridica, istituto esecuzione pen. interna, tipologia e luogo esecuzione pen. esterna, richiesta, richiesta colloquio, minacce di morte, azioni intraprese).

Il Garante visita regolarmente le carceri della Toscana, per verificarne le condizioni e per incontrare i detenuti, ricevendo un supporto fondamentale dai garanti comunali, che attualmente coprono molte delle città sede di carcere (Firenze, Livorno, Lucca, Pisa, Porto Azzurro, San Gimignano, Siena). A Prato è appena scaduto e in fase di nuova nomina, mentre purtroppo non sono stati rinominati i garanti scaduti a Pistoia e a Massa. Sono state inoltre visitate la struttura sanitaria per pazienti psichiatrici Casa Iris di Firenze e la Rems di Volterra.

Il Garante ha segnalato al Provveditorato alcune criticità delle condizioni strutturali delle carceri toscane, sulle quali ha avuto risposta, in parte esaustiva, in parte interlocutoria rinviando a scadenze future. Il Garante ha inoltre chiesto conto di alcune questioni aperte, quali la protezione della privacy dei detenuti in relazione ai loro dati sanitari, la modifica della normativa sui rimpatri assistiti per renderla applicabile ai soggetti in esecuzione penale, le modalità di effettuazione di Tso su persone detenute, l'attuazione dell'articolo 11 del d.lgs. 123/2018 in materia di iscrizione nell'anagrafe dei detenuti nel Comune sede del carcere. Su queste ha ricevuto risposta nel senso che le procedure sono state attivate presso le istituzioni competenti quanto al primo, secondo e quarto punto; quanto alle modalità di effettuazione dei Tso si è affermato che tali procedure possono essere effettuate esclusivamente in strutture sanitarie e non più all'interno di strutture penitenziarie.

La pagina web istituzionale è costantemente aggiornata, ma non vengono utilizzati, se non in modo indiretto, i social network. La comunicazione delle attività del Garante avviene attraverso pubblicazione e diffusione di testi, e la realizzazione di convegni e seminari. È stata condotta

una ricerca in materia di droghe, con un'indagine in alcune carceri toscane sugli ingressi e le presenze per violazione del dpr 309/90, con particolare attenzione ai fatti di lieve entità (articolo 73, 5° comma). A partire da questa ricerca è stata realizzata la pubblicazione Droghe. I danni certi, in cui si propone l'introduzione di un nuovo articolo 73-bis in cui trasporre il contenuto del 73, co. 5°, per valorizzarne l'autonomia della fattispecie. Un'altra ricerca ha riguardato le misure di sicurezza, sia psichiatriche, con focus sulla Rems di Volterra, sia per imputabili, con la Casa di lavoro di Vasto come caso di studio. I risultati della ricerca sono stati inseriti nella pubblicazione Archeologia criminale. Una riflessione più ampia sull'istituto della non imputabilità e sull'opportunità di procedere a una riforma del Codice penale ha concluso le attività dell'anno 2019, e si trova pubblicata nel volume Il muro dell'imputabilità. Le pubblicazioni sono tutte disponibili sul sito web.

Sul territorio toscano non sono presenti luoghi dedicati alla permanenza/trattenimento di persone migranti e non siamo a conoscenza di programmi di apertura.

Le camere di sicurezza delle forze dell'ordine sono state oggetto di un monitoraggio indiretto, attraverso la richiesta di dati a tutte le Questure e Prefetture della Toscana. I dati che ci sono pervenuti offrono una panoramica piuttosto chiara della situazione attuale: al momento sussistono 184 camere di sicurezza sul territorio toscano; purtroppo però sono agibili unicamente 98 camere. Le criticità maggiori sono inoltre riscontrabili sul piano dell'accesso alle camere da parte dei disabili e relativamente alla frequente assenza di servizi igienici; inoltre complessivamente molte camere non rispettano parametri dimensionali determinati dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

L'uso del *Taser* ha dato luogo ad un caso problematico nell'Ospedale Santa Maria Annunziata di Firenze, in cui alcuni operatori di Polizia Municipale lo hanno utilizzato su una persona affetta da problemi psichiatrici. Il caso ha suscitato critiche da parte del Garante ed è stato posto all'attenzione del Consiglio regionale, che ha approvato una mozione che impegna la Giunta regionale a prevedere il divieto di usare il *Taser* nelle strutture sanitarie, in quanto strumento il cui uso ha potenziali conseguenze mortali su soggetti che presentano patologie psichiatriche e correlati.

Riguardo all'uso della forza durante i fermi di polizia il Garante ha scritto al Questore di Firenze per capire la dinamica dei fatti nel caso del giovane morto a Empoli durante un'operazione di Polizia, in cui era stato immobilizzato non solo con l'ammanettamento ma anche con il blocco delle gambe con l'uso di una corda. Il questore ha risposto che l'intervento si è svolto nel pieno rispetto delle procedure operative che prevedono il possibile impiego di una fascia di velcro multiuso.

Nell'ultimo anno sono state ricevute numerose segnalazioni riguardo al singolo caso molto complesso di una giovane donna ricoverata in una struttura per pazienti psichiatrici: attraverso l'interdizione e la sottoposizione di ogni scelta in materia di cura e di relazioni familiari alla esclusiva volontà del tutore si è operata di fatto una privazione di libertà della malata che può collidere con i principi costituzionali, così come attuati dalla Legge 833/78 in materia di trattamenti sanitari obbligatori. Il Garante ha chiesto un confronto con il Tribunale di Firenze, ma non ha ricevuto risposte in merito.

Sul fronte dei Tso è stato compiuto un monitoraggio: sono stati richiesti dati all'Assessorato alla sanità, in modo da mettere in luce il rispetto delle garanzie previste dalla legge 833/1978 a

tutela del diritto alla salute e della libertà personale durante la sottoposizione al Tso.

Nell'anno 2018 sono stati sottoposti a Tso in Toscana 223 persone, alcune di queste più volte, infatti si hanno 3 soggetti con 3 dimissioni e 17 soggetti con 2 dimissioni, per un totale di 246 di trattamenti; la degenza media in giorni è 14,2.

Il confronto fra le tre Asl della Toscana ha messo in luce diversità nel ricorso al Tso, sia come numero di trattamenti effettuati rispetto al totale della popolazione residente (54 nella Usl Toscana Centro, che ha circa 1.500.000 residenti, a cui si possono sommare i 14 della Azienda Ospedaliera Careggi di Firenze; 113 nella USL Toscana Nord-Ovest, che ha circa 1.200.000 residenti; 65 nella Usl Toscana Sud-Est, che ha circa 850.000 residenti), sia come numero di giorni di degenza ospedaliera, con la maggiore propensione al Tso che si porta dietro ricoveri involontari più lunghi (Usl Toscana Centro: 11,13 gg.; Careggi: 4,93 gg.; USL Toscana Nord-Ovest: 17 gg.; Usl Toscana Sud-Est: 13,98 gg.)

Anche la questione della contenzione ha ricevuto specifica attenzione: il Garante, consultato in data 8 maggio in fase di approvazione in Consiglio regionale del Piano sanitario regionale 2018-2020, ha evidenziato la necessità di inserire nel Piano una disposizione forte in materia di obiettivo di superamento dell'uso della contenzione e di introduzione dei registri delle contenzioni effettuate. L'indicazione è stata seguita dal Consiglio regionale, che ha modificato di conseguenza il Piano.

Infine, il Garante ha promosso l'adozione da parte del Consiglio regionale della proposta di legge al Parlamento in materia di affettività in carcere: la proposta è stata approvata nella seduta dell'11 febbraio scorso con DCR n. 7/2020.

http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=42&nome=gdetenuti

Provincia AutonomaTrento (Trentino Alto Adige)

Antonia Menghini

Non si segnalano mutamenti relativi alla legge istitutiva della figura del Garante dei detenuti. L'Ufficio legislativo del Consiglio, sollecitato in tal senso, ha però fornito recentemente una lettura della legge istitutiva secondo cui la competenza del Garante risulta estesa più in generale alla tutela dei diritti dei soggetti privati dalla libertà e non solo, dunque, alle persone detenute, a quelle in misura alternativa e ristrette nelle Rems.

Le visite del Garante hanno interessato in un'occasione la struttura della Rems di Pergine; sono state circa una sessantina quelle alla casa circondariale di Spini di Gardolo, per lo più funzionali all'attività di colloquio individuale con i detenuti, cui hanno fatto seguito l'attività istruttoria e le relative segnalazioni. Si segnalano alcune visite all'Ospedale S. Chiara di Trento al reparto delle persone detenute.

Sono 454 i colloqui effettuati nell'anno 2019, 238 le persone sentite (circa il 71% rispetto ai presenti al 31/12/19). Le questioni/richieste, espresse durante i colloqui, sono 500, di cui il 30% inerenti la vita detentiva; il 16% l'esecuzione esterna; il 12% i colloqui e la corrispondenza; il 10% il lavoro; il 10% la salute; le rimanenti suddivise tra provvedimenti giudiziari, denaro, istruzione, documenti e avvocato. Nella macro-voce "vita detentiva", il 25% riguarda la materia dei trasferimenti, a seguire provvedimenti disciplinari, permessi premio, sezione 32 Reg. esec.

Rispetto agli elementi di criticità, oggetto di specifiche segnalazioni da parte del Garante, si segnalano:

Prevenzione condotte suicidarie: Con deliberazione della Giunta provinciale n. 545, del 19 aprile 2019, è stato approvato il Piano provinciale di prevenzione delle condotte suicidarie relativo al sistema penitenziario per adulti. L'Osservatorio provinciale permanente sulla sanità penitenziaria, in data 5 dicembre 2019, ha poi approvato il Piano locale di prevenzione delle condotte suicidarie, alla cui stesura ha partecipato attivamente anche l'Ufficio del Garante, attualmente in fase di sottoscrizione.

Nuovo modello organizzativo dell'assistenza sanitaria in carcere: Tale modello, adottato anche a fronte dei gravi fatti di cui al dicembre 2018, in estrema sintesi ha previsto il passaggio dell'assistenza sanitaria in carcere dall'area della medicina d'urgenza all'area delle cure primarie dei servizi territoriali (attualmente siamo ancora in fase di transizione dai liberi professionisti ai medici di continuità assistenziale), il rafforzamento della continuità assistenziale per assicurare la presenza tutti i giorni sulle 24 ore (attiva dal 20 gennaio 2020), il potenziamento dell'assistenza specialistica con particolare attenzione a quella dedicata alla salute mentale: in particolare le ore di psichiatria sono attualmente 20 ed è stato aggiunto un nuovo psicologo a tempo pieno a quello già presente e ai tre esperti ex articolo 80 o.p.

Protocollo d'intesa per il reinserimento sociale: Con deliberazione della Giunta provinciale n. 1479, del 27 settembre 2019, è stato approvato lo schema di Protocollo d'intesa tra la Provincia Autonoma di Trento, la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Ministero della Giustizia per il reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a misure limitative della libertà personale e per lo sviluppo di percorsi di mediazione penale e di giustizia riparativa. Con deliberazione della Giunta della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 256, del 28 novembre 2019, è stato approvato il medesimo schema di Protocollo d'intesa. Attualmente si è in attesa della sottoscrizione da parte del Ministero della Giustizia.

Dimittendi: al fine di rafforzare i percorsi di reinserimento sociale sul territorio a favore dei dimittendi della Casa circondariale di Spini di Gardolo, con determinazione del Dirigente del Dipartimento salute e politiche sociali della Provincia autonoma di Trento n. 25, del 11 novembre 2019, è stato istituito il Tavolo di lavoro per i dimittendi, di cui l'ufficio garante fa parte.

Lavoro ed ex detenuti: a fronte di una specifica segnalazione del Garante, si segnalano anche le modifiche introdotte al Documento degli interventi di politica del lavoro della XVI Legislatura, adottato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 75 del 24 gennaio 2020, ed in particolare la ridefinizione del concetto di soggetto "svantaggiato" esteso alle persone il cui stato detentivo o di restrizione della libertà sia cessato da non oltre 24 mesi (in luogo dei 6 previsti nella precedente versione) e l'ulteriore precisazione per cui la condizione di svantaggio sarà valutata, in questo caso, solo in considerazione di un documento che riporti la data di

cessazione della misura detentiva o di restrizione della libertà, senza la necessità di una segnalazione dei servizi sociali.

Il Garante dei diritti dei detenuti della Provincia autonoma di Trento utilizza principalmente due banche dati informatizzate, una per la gestione documentale attraverso il protocollo informatico PI.TRE, e una per la gestione dei colloqui con le persone in esecuzione penale. Quest'ultima banca dati, realizzata con software open source, permette di registrare le richieste di colloquio raccolte all'interno della Casa circondariale di Spini di Gardolo e quelle pervenute dalle persone in esecuzione penale esterna, di programmare i colloqui, di inserire per ciascun colloquio effettuato le singole richieste, di monitorarne l'esito in funzione delle attività svolte nonché ricavare dati statistici suddivisi per tipologia di richiesta.

La pagina istituzionale è consultabile sulla home page dal Consiglio della Provincia autonoma di Trento o direttamente al seguente nuovo indirizzo: https://www.consiglio.provincia.tn.it/presso-il-consiglio/garante-detenuti.

Nel sito istituzionale, oltre a numerosi documenti e link di interesse, è fornita una sintetica descrizione dell'attività del Garante dei diritti dei detenuti della Provincia autonoma di Trento e sono riportate le modalità per chiedere l'intervento del Garante. Le news relative all'attività del Garante dei diritti dei detenuti della PAT sono invece pubblicate sulla home page del Consiglio della provincia autonoma di Trento e questo permette di dare una maggiore visibilità alle informazioni. Nel corso del 2019 gli accessi al sito istituzionale sono stati circa 2.800 mentre quelli alla sezione news del Consiglio della provincia Autonoma di Trento circa 4.500.

https://www.consiglio.provincia.tn.it/presso-il-consiglio/garante-detenuti/

Umbria

Stefano Anastasia

Garante Nazionale: «Potete fornire i numeri delle istanze di reclamo in ambito penale pervenute al vostro Ufficio, divise per macro aree di criticità-anno 2019?»

In ambito penale nel periodo di riferimento (31.12.2018 - 31.12.2019) sono pervenute a questo Ufficio:

- nr. 20 istanze relative a trasferimenti
- nr. 27 istanze relative alla salute e alla sua tutela
- nr. 13 istanze relative alle condizioni materiali e igieniche
- nr. 11 relative a colloqui/rapporti con i familiari
- nr. 5 relative a maltrattamenti
- nr. 5 istanze relative a estradizioni
- nr. 4 istanze relative allo studio

- nr. 3 istanze relative a lavoro
- nr. 3 istanze relative a procedimenti disciplinari
- nr. 2 istanza relativa al regolamento interno
- nr. 1 istanza relativa alla corrispondenza con il difensore
- nr. 1 istanza relativa al diritto alla professione di culto

Garante nazionale: «Potete fornire i numeri delle istanze di reclamo pervenute al vostro Ufficio, divise per istituti penitenziari-anno 2019?»

Nel complesso, nel periodo in oggetto questo Ufficio ha ricevuto nr. 97 istanze di reclamo, così suddivise:

- nr. 35 istanze provenienti dalla Casa circondariale di Perugia Capanne
- nr. 32 istanza provenienti dalla Casa circondariale di Terni
- nr. 27 istanze provenienti dalla Casa di reclusione di Spoleto
- nr. 3 istanze provenienti dalla Casa di reclusione di Orvieto

Garante nazionale: «Nell'ambito delle visite di monitoraggio effettuate negli istituti penali per adulti e per minori quali sono stati (se esistenti) gli esiti delle raccomandazioni formulate, a livello regionale o nazionale? Sono stati istituiti 'tavoli' regionali di discussione su questi elementi di criticità?»

In continuità con quanto svolto nell'anno precedente il Garante si è occupato di partecipare ai tavoli regionali relativi all'ambito della salute in carcere e a quello della salute mentale.

In particolare, dopo averne raccomandato l'immediato insediamento, il Garante ha partecipato all'Osservatorio inter-istituzionale sulla sanità penitenziaria ai fini di una efficace programmazione delle risorse e degli interventi nel sistema penitenziario regionale. A tal proposito, il Garante ha raccomandato la necessità di:

- provvedere a una adeguata pubblicizzazione della Carta dei servizi sanitari di ciascun istituto penitenziario ex articolo 11, comma 3, o.p.;
- implementare la cartella clinica informatizzata con capacità comunicativa tra carcere e territorio e tra carceri di diverse regioni;
- potenziare l'assistenza specialistica intramuraria, anche attraverso la diffusione di forme di telemedicina.

Garante nazionale: «Ci sono stati aggiornamenti riguardo la pagina web istituzionale (nuovo indirizzo, per esempio)? Potete fornire notizie di altri canali di comunicazione sociale (facebook, youtube, twitter,ecc.) eventualmente utilizzati? Quali delle forme di comunicazione adottate hanno avuto maggiore impatto sulla visibilità e sull'attività dell'Ufficio?»

La pagina web istituzionale del Garante detenuti Umbria (http://www.regione.umbria.it/sociale/garante-dei-detenuti) non ha subito recenti modifiche. Al momento non sono utilizzati altri canali di comunicazione sociale (facebook, youtube, twitter ecc…).

Garante nazionale: «Gestite o utilizzate banche dati informatizzate relative alle persone, strutture del territorio o attività dell'Ufficio?»

Quanto alle modalità operative, questo Ufficio, oltre al protocollo regionale, si serve di un protocollo ad uso interno per il monitoraggio della corrispondenza in entrata e in uscita del Garante. Inoltre, le posizioni in carico sono archiviate tramite supporto cartaceo con la predisposizione di fascicoli per ogni caso. Questi ultimi vengono monitorati tramite la registrazione dell'ultima condizione osservata e delle eventuali azioni necessarie su una banca dati informatizzata.

Garante nazionale: «*In base alle realtà presenti nell'ambito del territorio di competenza, avete svolto attività di monitoraggio rispetto a luoghi dedicati alla permanenza e/o trattenimento di persone migranti ai sensi del Testo unico Immigrazione (Cpr, hotspot, luoghi di sbarco, strutture/locali idonei previsti dall'articolo 13, comma 5 bis Testo unico immigrazione, sale di attesa presso i valichi di frontiera)? In caso positivo, quali sono le maggiori criticità rilevate sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri?*»

Nel territorio di competenza non sono presenti luoghi dedicati alla permanenza e/o al trattenimento di persone migranti ai sensi del Testo unico immigrazione.

Garante nazionale: «*Avete effettuato visite alle camere di sicurezza delle forze dell'ordine? Quali elementi critici avete rilevato?*»

Nel 2019 è stata effettuata una ricognizione delle Camere di sicurezza attive nel territorio di competenza. Allo stato, nella Provincia di Perugia la Polizia di Stato dispone di camere di sicurezza agibili presso la Questura di Perugia e il Commissariato di Ps di Foligno; negli Uffici della Polizia di Stato della Provincia di Terni sono presenti ed operative due camere di sicurezza presso la Questura di Terni e due camere di sicurezza presso il dipendente Commissariato di Ps di Orvieto. Nell'anno in corso sono previste visite di monitoraggio del Garante presso ognuna delle strutture sopra indicate.

Garante nazionale: «*Siete a conoscenza di eventi critici legati all'uso del Taser verificatisi nell'ambito del territorio di competenza (anche di eventuali operatori di Polizia locale)?*»

Nell'ambito del territorio di competenza non risultano eventi critici legati all'uso di *Taser*.

Garante nazionale: «*Quali sono le tipologie di segnalazioni ricevute nell'ultimo anno inerenti l'area privazione della libertà e salute (Rems, disabili e anziani, Tso o soggetti con disturbi psichiatrici)?*»

Quanto all'area privazione della libertà e salute, questo Ufficio ha ricevuto segnalazioni inerenti casi sia di Tso che di ricovero presso le Residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza. La scelta di non attivare Residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza nel territorio regionale e di demandare ad una convenzione con la Regione Toscana l'ospitalità di persone con disturbi mentali al momento del fatto di reato o di quelle definite socialmente pericolose nelle sue strutture residenziali terapeutico-riabilitative o socio-riabilitative, unita all'indisponibilità di queste ultime per incapienza, continua a produrre notevoli disagi fino all'internamento di residenti nel territorio umbro in residenze collocate in Regioni molto lontane (anche nel corso del 2019 si sono riscontrati casi di residenti a Perugia e trasferiti per l'internamento presso la Rems di Caltagirone in Sicilia);

Garante nazionale: «Qual *è il numero di visite effettuate in ambito salute nonché la tipologia di struttura visitata (se possibile anche la denominazione)?*»

In ambito salute, nel 2019 si è attivata una ricognizione degli Spdc (Servizio Prevenzione Diagnosi e Cura) presenti sul territorio di competenza e nel mese di Dicembre 2019 è stata effettuata una visita presso il reparto di Spdc di Terni situato all'interno del Presidio Ospedaliero di Terni.

http://www.regione.umbria.it/sociale/garante-dei-detenuti

Valle d'Aosta

Enrico Formento Dojot

In Valle d'Aosta è presente una sola Struttura carceraria, sita nel Comune di Brissogne, con capienza di n. 181 unità e la presenza, al 31 dicembre 2019, di n. 228 detenuti.

Il Garante valdostano ha affrontato n. 259 casi nel corso dell'anno 2019. I principali settori di intervento sono stati le condizioni dell'Istituto (quali, ad esempio, il malfunzionamento di docce, del riscaldamento o la cattiva qualità dei materassi), le condizioni di detenzione (quali, ad esempio, l'incompatibilità con il sistema carcerario, criticità afferenti all'erogazione di provvidenze economiche e ad accredito di somme), i servizi sanitari (quali ad, esempio, criticità in ordine al supporto psicologico, alle visite all'interno e alla Guardia medica) e la scarsità di opportunità lavorative e formative, che riguardano, purtroppo, una netta minoranza di detenuti.

Il contesto di riferimento non è mutato rispetto al 2018.

Continua a perdurare l'assenza di un direttore titolare e di un Comandante titolare, di talché spesso all'interno del carcere la figura di riferimento è un Ispettore Superiore. Le figure apicali sono vicariate da dirigenti in missione da altre carceri.

Si aggiunga che il carcere di Brissogne soffre un sostenuto *turn over* e che, nella sostanza, ha assunto ormai stabilmente la prevalente funzione di "polmone" per problematiche di sovraffollamento di Istituti limitrofi; ne risulta una popolazione detenuta assai eterogenea e con una percentuale di stranieri – pure eterogenei tra loro - pari a circa il doppio rispetto alla media nazionale.

La predetta funzione di "polmone" con le cennate caratteristiche, in uno con la carenza di figure dirigenziali di riferimento, ostacola notevolmente l'implementazione di progettualità e di attività lavorative, formative e ricreative. Si tratta, in sintesi, di un carcere privo di identità.

Anche il servizio sanitario, transitato alla locale Azienda Usl e gestito in appalto, presenta criticità dal punto di vista sia dell'offerta sia, stando a quanto informalmente riferito, del raccordo con le figure dell'Amministrazione penitenziaria. In particolare, risultano carenti alcuni ambiti che rappresentano una forte necessità, quali i supporti psicologico e psichiatrico, quest'ultimo migliorato ad inizio 2020.

Carente si appalesa anche il servizio di carattere sociale, con due sole Assistenti sociali, di cui una a contratto.

Alcuni detenuti ritengono l'Istituto di Brissogne maggiormente vivibile di altri, in ragione del rapporto con la Polizia penitenziaria.

Il Garante ha svolto diverse raccomandazioni, in ordine alle criticità appena sopra esposte. La raccomandazione principale e a lungo raggio è stata quella di conferire nuovamente un'identità alla Struttura, facendone un carcere a custodia attenuata, con possibilità di lavoro, di formazione e di cultura. Per altro, questa scelta renderebbe appetibile l'Istituto, che attualmente non è tale né per i detenuti né per il personale. Allo stato, le raccomandazioni formulate non hanno avuto seguito, a parte qualche intervento di manutenzione.

http://www.consiglio.vda.it/difensore-civico/garante-dei-detenuti

Veneto

Mirella Gallinaro

Durante l'anno 2019 l'oggetto delle segnalazioni pervenute da persone ristrette nella libertà o dai loro familiari, hanno riguardato le seguenti macro-aree:

Sanità: cure non effettuate/visite specialistiche non concesse/ritardi nelle richieste di visita in carcere/ richieste protesi; Lavoro: mancanza di trasparenza criteri assegnazione lavoro interno o esterno/richieste pensioni o sussidi/visite invalidità; Trattamentale: mancanza o tardiva relazione di sintesi per la richiesta di benefici/mancata o tardiva risposta alla richiesta di colloquio con direttore o educatore/ permessi di soggiorno; Istruzione/Formazione: ritardi nell'assegnazione fondi per borse di studio/ mancanza corsi formazione; Vita Detentiva: spazio o servizi celle/vitto/sovraffollamento/zone fumatori/sopravvitto/ servizio postale e pacchi; Affettività: colloqui con familiari; Richiesta Informazione: richieste generiche inerenti processi o non attinenti la detenzione.

Quanto alle segnalazioni va premesso che a Belluno, Rovigo, Venezia e Verona sono presenti i Garanti comunali che svolgono un'efficacie presenza a livello territoriale con un coordinamento regionale a cadenza trimestrale. Per il livello regionale durante l'anno 2019 i fascicoli aperti sono stati 53: 11 Cr di Padova, 9 Cc Padova, 1 Icat Padova, 0 Cc Rovigo; 18 Cc Treviso; 2 Cc Venezia e 0 Cr Venezia; 4 Cc Vicenza, 2 Cc Verona. 1 Cc Belluno; 2 misure alternative. Le segnalazioni sono avvenute: 19 casi con colloqui, e in 29 casi con comunicazioni scritte, 5 attraverso il colloquio telefonico.

Tra le varie attività svolte durante l'anno 2019, ci sono state tre visite non annunciate: 1 al Circondariale di Vicenza il 27 febbraio; 1 al Circondariale di Treviso il 6 marzo; 1 al Circondariale di Vicenza il 5 novembre.

Quanto alle forme di comunicazione adottate che hanno avuto maggiore impatto sulla visibilità dell'ufficio, va segnalato l'evento formativo del 29 novembre 2019 organizzato in collaborazione con il Prap, dal titolo "*La complessità del sistema penitenziario: occuparsi degli uomini che agiscono violenza di genere*". Il convegno costituiva la seconda tappa del percorso di riflessione sulla "*Complessità del sistema penitenziario"* iniziato con l'evento organizzato in collaborazione con la Sanità Penitenziaria del Veneto il titolo è "*La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema*" nel dicembre 2018 cui sono seguiti incontri formativi organizzati d'intesa con il Prap e l'Università di Padova, rivolti al personale penitenziario.

Quanto alla comunicazione, l'ufficio implementa settimanalmente il sito istituzionale con le notizie relative alla sua attività, e a cadenza trimestrale con i dati delle presenze dei detenuti.

L'ufficio partecipa all'Osservatorio Permanente Interistituzionale per la salute in carcere, che ha gemmato al proprio interno il tavolo tecnico interistituzionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza Rems.

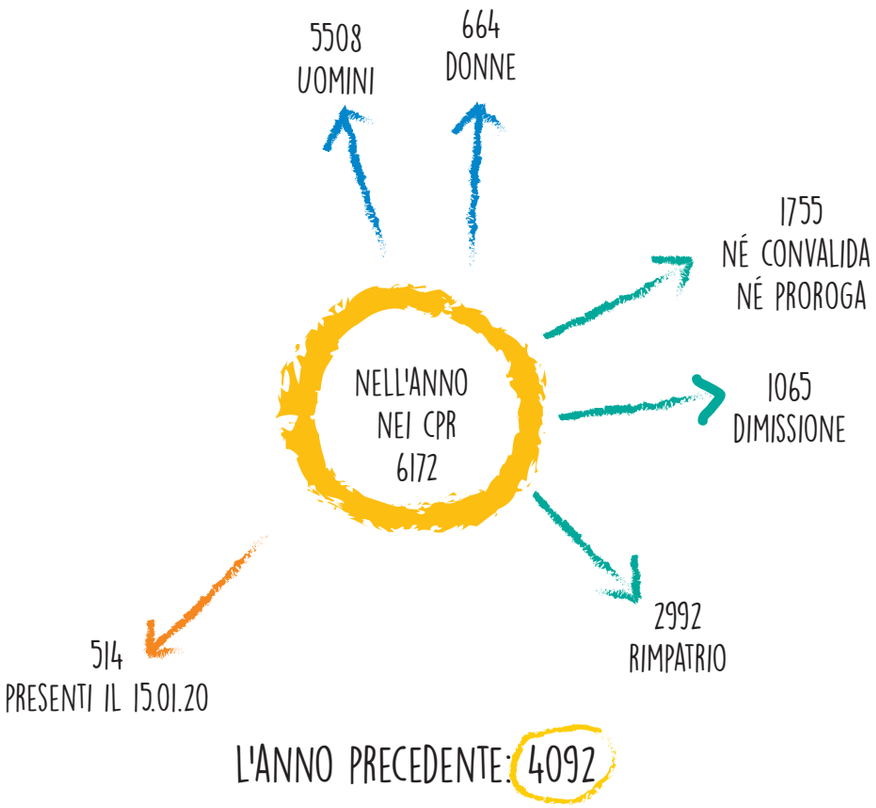
Oltre a questo tavolo, l'ufficio partecipa al tavolo permanente sulla Giustizia riparativa e mediazione penale, progetto "Stretta di mano", al tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne, al comitato regionale di bioetica, e da ultimo partecipa alle riunioni della Direzione regionale lavoro per il bando Cassa ammende.

In fine nell'anno 2019 è stato riattivato il protocollo d'intesa per *le procedure per l'attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con la madre*.

Mappe

Illustrazione di Malù Russo

2019



L'ANNO PRECEDENTE: 4092

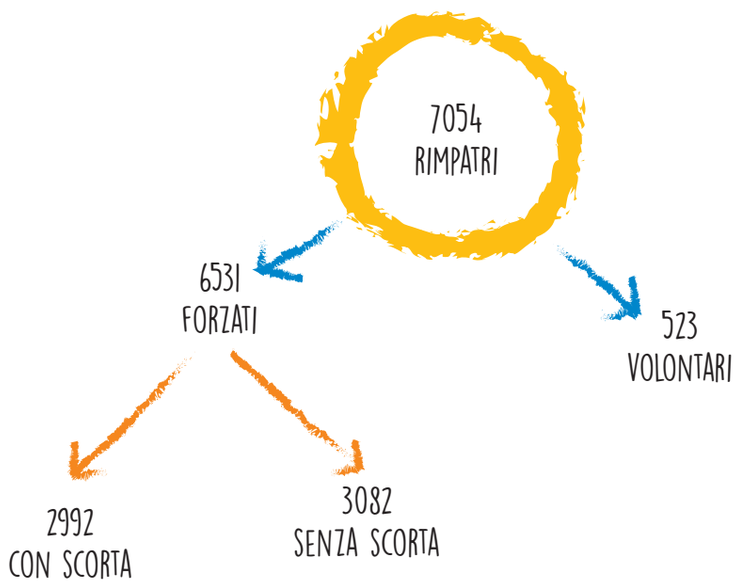


Tabella 2.1 - Transiti nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2019

Nazionalità	Donne	Uomini	Totale	Nazionalità	Donne	Uomini	Totale
Afghanistan		9	9	Libia		24	24
Albania	19	263	282	Lituania		1	1
Algeria	2	130	132	Madagascar	1		1
Angola		1	1	Mali		15	15
Argentina	3	1	4	Marocco	41	747	788
Azerbaijan		1	1	Mauritania		1	1
Bahamas		1	1	Mauritius		3	3
Bangladesh		33	33	Moldova	10	18	28
Bielorussia		2	2	Mongolia	1		1
Bolivia	1	1	2	Montenegro	2	3	5
Bosnia-Erzegovina	21	26	47	Nepal	1		1
Brasile	12	6	18	Niger		4	4
Bulgaria		8	8	Nigeria	92	642	734
Burkina Faso	2	5	7	Pakistan	4	85	89
Camerun	1	5	6	Panama		1	1
Canada		1	1	Paraguay		1	1
Capo Verde	2	2	4	Peru'	17	25	42
Ciad		1	1	Polonia	1	5	6
Cile	4	8	12	Repubblica del Congo		3	3
Colombia	11	5	16	Repubblica Democratica del Congo		1	1
Costa d'Avorio	1	38	39	Repubblica di Corea (Corea del Sud)	2	1	3
Croazia	1	5	6	Repubblica di Macedonia del Nord	1	13	14
Cuba	10	6	16	Repubblica Dominicana	7	8	15
Ecuador	6	8	14	Repubblica Islamica dell'Iran	3		3
Egitto		328	328	Repubblica Popolare Cinese	188	30	218
El Salvador	7	10	17	Repubblica Popolare Democratica di Corea (Corea del Nord)	1		1
Eritrea	2	4	6	Repubblica Serba	7	22	29
Etiopia	1	2	3	Romania	31	109	140
Federazione Russa	9	6	15	Senegal	9	167	176
Filippine	7	7	14	Seychelles		1	1
Francia		1	1	Sierra Leone		3	3
Gabon		8	8	Siria	1	4	5
Gambia		155	155	Slovacchia		1	1
Georgia	43	101	144	Slovenia	3		3
Germania		3	3	Somalia	4	7	11
Ghana	5	69	74	Spagna		2	2
Giordania		1	1	Sri Lanka	1	16	17
Guinea		15	15	Stati Uniti d'America	1	1	2
Guinea Bissau		4	4	Sudafrica		1	1
Haiti	1	1	2	Sudan		4	4
Honduras	2	5	7	Tanzania		6	6
India	4	27	31	Stato di Palestina		5	5
Iran	8	2	10	Thailandia	2		2
Iraq		12	12	Togo	1	3	4
Kazakhistan		1	1	Tunisia	10	2.107	2.117
Kenya	1	1	2	Turchia	1	8	9
Kirghizistan	1		1	Ucraina	28	41	69
Kosovo	3	29	32	Uganda	1	1	2
Lettonia		1	1	Uruguay	1		1
Libano		3	3	Uzbekistan	1		1
Liberia		3	3	Venezuela		3	3
				Totale	**664**	**5.508**	**6.172**

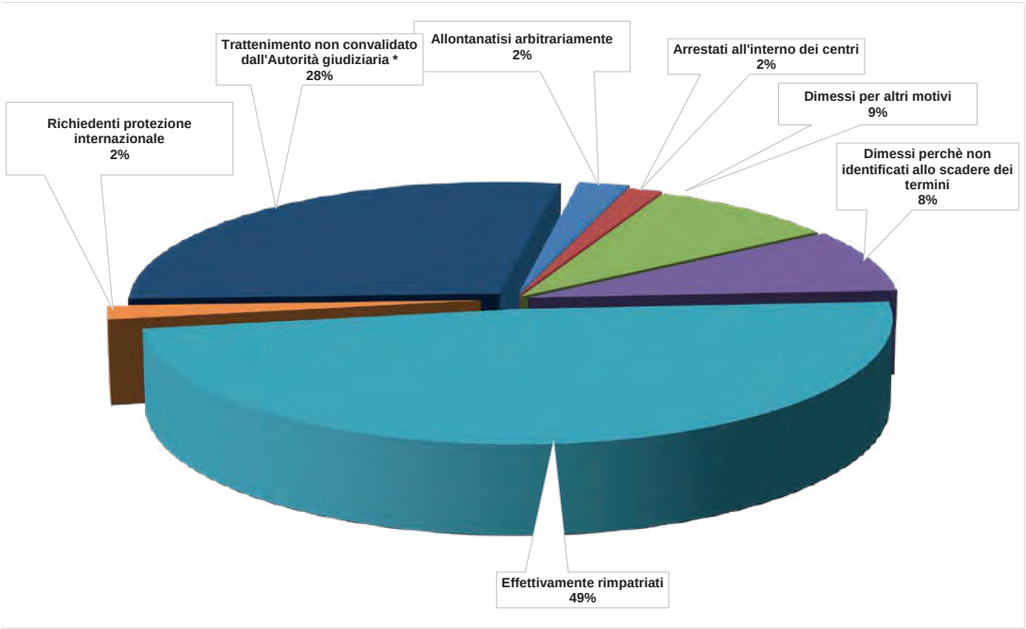
Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.2 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019

Motivo di uscita	Donne	Uomini	Totale
Allontanatisi arbitrariamente	1	146	147
Arrestati all'interno dei centri		101	101
Dimessi per altri motivi	33	517	550
Dimessi perchè non identificati allo scadere dei termini	56	459	515
Effettivamente rimpatriati	135	2857	2992
Richiedenti protezione internazionale	30	82	112
Trattenimento non convalidato dall'Autorità giudiziaria *	409	1346	1755
Totale	**664**	**5508**	**6172**

** La dicitura si riferisce sia alle mancate convalide che alle mancate proroghe*
Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Grafico 2.1 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019



** La dicitura si riferisce sia alle mancate convalide che alle mancate proroghe*
Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.3 - Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019

Nazionalità	Allontanatisi arbitrariamente	Arrestati all'interno dei centri	Dimessi per altri motivi	Dimessi prechè non identificati allo scadere dei termini	Effettivamente rimpatriati	Richiedenti protezione internazionale	Trattenimento non convalidato dall'Autorità giudiziaria	Totali
Tunisia	91	13	148	61	1.483	16	305	2.117
Marocco	22	40	85	145	260	13	223	788
Nigeria	4	8	102	16	323	15	266	734
Egitto	9	5	20	8	205	11	70	328
Albania	3	-	7	-	183	3	86	282
Rep. Popolare Cinese	-	-	9	49	42	5	113	218
Senegal	-	2	29	35	37	1	72	176
Gambia	3	6	20	39	23	2	62	155
Georgia	-	4	10	1	64	-	65	144
Romania	-	1	4	1	102	-	32	140

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.4 - Tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Anno 2019

Cpr	Capienza effettiva al 31.12.2019	Persone transitate nel 2019	Giorni di permanenza media	Persone effettivamente rimpatriate nel 2019
Torino	119	910	58,67	431
Trapani-Milo	60	1.214	23,36	826
Palazzo S. Gervasio-Potenza	100	906	46,72	248
Bari-Palese	18	698	35,62	255
Caltanissetta-Pian del Lago	72	941	23,77	746
Gradisca d'Isonzo *	66	1	5	0
Roma-Ponte Galeria	221	1261	24,15	322
Brindisi-Restinco	48	241	59,72	164

** Cpr funzionante dal 16.12.2019*
Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.5 - Funzionamento dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) nel 2019

None del centro	Centri resi operativi nel corso del 2019	Capienza regolamentare	Capienza effettiva al 31.12.2019	Ente gestore	Durata temporale del contratto	
					Decorrenza	Scadenza
Bari-Palese		126	18	Coop. Badia Grande	11.6.2018	10.6.2021
Brindisi-Restinco		48	48	Soc.Coop.Soc.Auxilium	31.12.2017 (regime di proroga)	29.2.2020
Caltanissetta-Pian del Lago		96	72	San Filippo Neri Coop. Soc.	29.8.2018 (regime di proroga)	29.2.2020
Gradisca d'Isonzo (GO)	16.12.2019	150	66	Edeco Coop. Sociale	16.12.2019	15.12.2020
Palazzo S. Gervasio (PZ)		150	100	Engel Italia S.R.L.	29.10.2018	28.10.2021
Roma-Ponte Galeria		250	221	Albatros Soc. Coop. Sociale	20.9.2018	19.9.2021
Torino		210	119	Gepsa S.A.	1.1.2019 (regime di proroga)	31.12.2021
Trapani-Milo		205	60	Coop. Badia Grande	1.10.2019 (regime di proroga)	29.2.2020

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.6 - Numero complessivo delle persone rimpatriate divise per Paese di destinazione - Anno 2019

Nazionalità	Rimpatriati	Nazionalità	Rimpatriati
Tunisia	1739	Mali	6
Albania	1228	Montenegro	6
Marocco	986	Tanzania	6
Nigeria	384	Burkina Faso	5
Egitto	363	Messico	5
Perù	210	Thailandia	5
Georgia	179	Guinea	4
Ucraina	151	Uruguay	4
Cina	127	Bielorussia	3
Senegal	117	Corea del Sud	3
Moldavia	105	Guinea Bissau	3
Bangladesh	90	Mauritius	3
Ecuador	60	Afghanistan	2
El Salvador	52	Azerbaijan	2
Pakistan	51	Camerun	2
Serbia	51	Canada	2
Brasile	50	Capo Verde	2
Cile	46	Israele	2
Algeria	44	Kenya	2
Colombia	43	Nepal	2
Ghana	39	Paraguay	2
Filippine	37	Repubblica Democratica del Congo	2
Gambia	37	Somalia	2
India	37	Togo	2
Sri Lanka	35	Bahamas	1
Bosnia Erzegovina	29	Eritrea	1
Kosovo	28	Giordania	1
Repubblica di Macedonia del Nord	19	Guatemala	1
Costa d'Avorio	17	Guyana Francese	1
Federazione Russa	15	Iran	1
Repubblica Dominicana	14	Iraq	1
Turchia	12	Libano	1
Bolivia	10	Malesia	1
Cuba	8	Nicaragua	1
Argentina	7	Panama	1
Stati Uniti d'America	7	Seychelles	1
Venezuela	7	Sudan	1
Honduras	6	Uzbekistan	1
		Totale	**6531**

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.7 - Andamento rimpatri forzati in base alla modalità di esecuzione - Anni 2016-2019

Anno	Con scorta internazionale	Senza scorta internazionale	Totali
2016	2899	2918	2899
2017	3644	2870	3644
2018	3403	2995	3403
2019	3449	3082	6531

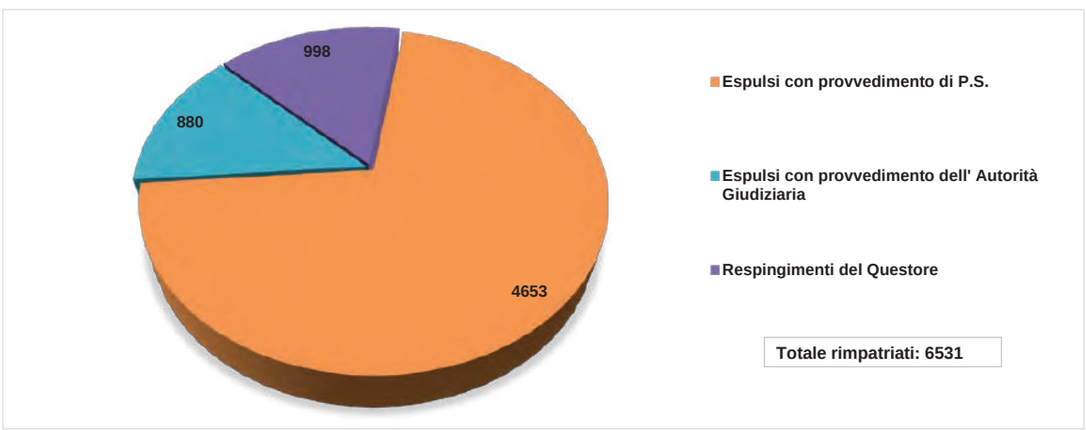
Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.8 - Andamento rimpatri forzati con scorta internazionale - Prime cinque nazioni - Anni 2016-2019

Nazionalità	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019
Albania	107	186	205	261
Egitto	691	307	148	244
Marocco	329	380	338	444
Nigeria	151	279	189	348
Tunisia	1268	2125	2127	1609
Altro	353	367	396	543
Totale	**2899**	**3644**	**3403**	**3449**

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Grafico 2.2 - Numero complessivo delle persone rimpatriate suddivise per tipologia di provvedimento - Anno 2019



Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.9 - Numero complessivo delle persone rimpatriate per Provincia - Anno 2019

Provincia	Totale rimpatriati	Provincia	Totale rimpatriati	Provincia	Totale rimpatriati
Agrigento	3	Forlì	22	Pordenone	17
Alessandria	12	Frosinone	12	Potenza	224
Ancona	31	Genova	45	Prato	44
Aosta	42	Gorizia	1	Ravenna	27
Arezzo	4	Grosseto	4	Reggio Calabria	3
Ascoli Piceno	1	Imperia	53	Reggio Emilia	25
Asti	5	La Spezia	19	Rieti	7
Avellino	7	L'Aquila	5	Rimini	10
Bari	263	Latina	3	Roma	539
Belluno	6	Lecce	13	Rovigo	16
Benevento	1	Lecco	11	Salerno	16
Bergamo	135	Livorno	12	Sassari	16
Biella	28	Lodi	10	Savona	2
Bologna	106	Lucca	3	Siena	13
Bolzano	17	Macerata	8	Siracusa	7
Brescia	138	Mantova	40	Sondrio	1
Brindisi	164	Massa Carrara	5	Taranto	10
Cagliari	2	Messina	4	Teramo	14
Caltanissetta	738	Milano	1132	Terni	8
Campobasso	13	Modena	29	Torino	432
Caserta	52	Monza Brianza	28	Trapani	809
Catania	7	Napoli	171	Trento	32
Catanzaro	13	Novara	39	Treviso	25
Chieti	19	Nuoro	21	Trieste	16
Como	50	Oristano	3	Udine	4
Cosenza	13	Padova	25	Varese	80
Cremona	48	Palermo	19	Venezia	32
Crotone	3	Parma	55	Verbano Cusio Ossola	4
Cuneo	34	Pavia	27	Vercelli	18
Enna	1	Perugia	96	Verona	17
Fermo	4	Pesaro e Urbino	13	Vicenza	31
Ferrara	23	Pescara	3	Viterbo	23
Firenze	41	Piacenza	32		
Foggia	14	Pistoia	8		
				Totale	6531

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.10 - Persone ottemperanti suddivise per Provincia - Anno 2019

Provincia	Ottemperanti Ordine Questore	Ottemperanti partenza volontaria	Totale
Bari	51	24	75
Bergamo	56	14	70
Brindisi	124	32	156
Firenze	-	2	2
Genova	-	2	2
Gorizia	1	-	1
Livorno	1	-	1
Perugia	14	2	16
Pisa	6	10	16
Roma	42	8	50
Treviso	9	5	14
Trieste	2	-	2
Varese	26	2	28
Venezia	10	3	13
Verbano Cusio Ossola	9	-	9
Verona	6	62	68
Totale	**357**	**166**	**523**

Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.11 - Voli *charter* di rimpatrio forzato - Anno 2019

Nazionalità	Numero voli	Numero persone rimpatriate
Egitto	8	176
Gambia *	1	7
Georgia **	2	8
Nigeria ***	10	314
Pakistan **	3	14
Tunisia	56	1345
Totale	**80**	**1864**

* volo congiunto Frontex organizzato dall'Austria
** voli congiunti Frontex organizzati dalla Germania
*** voli congiunti Frontex organizzati dall'Italia
Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.12 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per Ufficio di Polizia - Anno 2019

Ufficio di Polizia	Tipologia di frontiera	
	Aerea	Marittima
Commissariato di P.S. di Chioggia - Ufficio con attribuzioni di frontiera marittima	--	5
Questura di Perugia - Ufficio con attribuzioni di frontiera aerea	14	--
Questura di Ravenna - Ufficio con attribuzioni di frontiera marittima	--	20
Settore Polizia di Frontiera Limone Piemonte Ufficio Polizia di Frontiera aerea di Cuneo	3	--
Stazione dei Carabinieri di Lampedusa Ufficio con attribuzione di frontiera aerea di Lampedusa	1	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Alghero	1	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Bologna	277	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Ciampino	90	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Firenze	49	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Fiumicino	2378	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Lamezia Terme	1	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Linate	33	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa	2839	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Napoli	62	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Orio al Serio	898	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Palermo Punta Raisi	4	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Parma	6	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Pisa	255	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Torino	131	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Treviso	116	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Verona	148	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Ancona	11	43
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Bari	28	1251
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Brindisi	--	285
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Catania	10	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Genova	146	71
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Olbia	2	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Pescara	1	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Rimini	51	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Salerno	--	8
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Venezia	583	7
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Civitavecchia	--	5
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di La Spezia	--	2
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Livorno	--	17
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Palermo	--	29
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Savona	--	9
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Siracusa	--	2
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Taranto	--	6
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Trieste	--	45
Totale	**8138**	**1805**

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.13 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per nazionalità dichiarata - Anno 2019

Nazionalità	Tipologia di frontiera		Totale
	Aerea	Marittima	
Albania	3.331	1.524	4.855
Ucraina	657	5	662
Moldavia	647	1	648
Georgia	382	1	383
Brasile	349	3	352
Cina	270	--	270
Turchia	209	47	256
Marocco	160	30	190
Federazione Russa	122	3	125
Nigeria	107	--	107
Egitto	105	1	106
Repubblica di Macedonia del Nord	101	42	143
Senegal	100	--	100
Iran	96	8	104
India	85	2	87
Ghana	82	--	82
Pakistan	81	--	81
Stati Uniti d'America	78	--	78
Tunisia	78	84	162
Algeria	68	14	82
Paraguay	56	--	56
Cile	55	--	55
Bangladesh	51	--	51
Serbia	40	8	48
Libia	37	6	43
Sri Lanka	37	--	37
Romania	32	--	32
Venezuela	31	--	31
Perù	28	--	28
Camerun	27	--	27
Argentina	24	1	25
Colombia	23	2	25
Comore	21	--	21
Repubblica Dominicana	21	--	21
Armenia	19	--	19
Repubblica del Congo	19	--	19
Repubblica Democratica del Congo	19	--	19
Filippine	18	1	19
Azerbaijan	17	--	17
Cuba	17	--	17
Mali	17	--	17
Israele	16	--	16
Montenegro	16	7	23
Kazakistan	15	--	15
Costa d'Avorio	14	--	14
Sudan	14	--	14
Kosovo	13	8	21
Iraq	12	--	12
Messico	12	--	12
Stato di Palestina	11	--	11
Afghanistan	10	--	10
Etiopia	10	--	10
Gambia	10	--	10
Tanzania	10	--	10
Bielorussia	9	--	9
Libano	9	--	9
Siria	9	1	10
Sudafrica	9	1	10

Nazionalità	Tipologia di frontiera		Totale
	Aerea	Marittima	
Vietnam	9	--	9
Bolivia	8	--	8
Cambogia	8	--	8
Eritrea	8	--	8
Kirghizistan	8	--	8
Zimbabwe	8	--	8
Guinea	7	--	7
Nepal	7	--	7
Angola	6	--	6
Arabia Saudita	6	--	6
Kenya	6	--	6
Malesia	6	--	6
Dominica	5	--	5
Ecuador	5	--	5
Giordania	5	--	5
Honduras	5	--	5
Indonesia	5	--	5
Regno Unito	5	--	5
Somalia	5	--	5
Togo	5	--	5
Uganda	5	--	5
Belize	4	--	4
Benin	4	--	4
Bosnia-Erzegovina	4	4	8
Burkina Faso	4	--	4
Canada	4	--	4
Giamaica	4	--	4
Giappone	4	--	4
Guinea-Bissau	4	--	4
Tailandia	4	--	4
Corea del Sud	3	--	3
El Salvador	3	--	3
Gabon	3	--	3
Mauritius	3	--	3
Tagikistan	3	--	3
Uruguay	3	--	3
Uzbekistan	3	--	3
Yemen	3	--	3
Zambia	3	--	3
Bulgaria	2	--	2
Guatemala	2	--	2
Haiti	2	--	2
Hong Kong	2	--	2
Mauritania	2	--	2
Myanmar	2	1	3
Oman	2	--	2
Singapore	2	--	2
Botswana	1	--	1
Burundi	1	--	1
Capo Verde	1	--	1
Costa Rica	1	--	1
Emirati Arabi Uniti	1	--	1
Madagascar	1	--	1
Mozambico	1	--	1
Niger	1	--	1
Polonia	1	--	1
Seychelles	1	--	1
Taiwan	1	--	1
Totale	**8.138**	**1.805**	**9.943**

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.14 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per motivi di respingimento - Anno 2019

Nazionalità	Tipologia di frontiera		Totale
	Aerea	Marittima	
Sprovvisto/a d'idonea documentazione attestante scopo e condizione di soggiorno	4860	669	5529
Sprovvisto/a di visto valido o di permesso di soggiorno valido	908	37	945
È segnalato/ a ai fini della non ammissione nel SIS	814	532	1346
Ha già soggiornato per 3 mesi durante un periodo di 6 mesi nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea	739	311	1050
Sprovvisto/a di documento/i di viaggio valido/i	249	75	324
In possesso di documento di viaggio falso/contraffatto/alterato	200	5	205
È considerato/a pericoloso/a per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri dell'Unione europea	122	41	163
Sprovvisto/a di sufficienti mezzi di sussitenza in relazione al periodo ed alle modalità del soggiorno, nonché di mezzi sufficienti per il rientro nel paese di origine o di transito	118	36	154
In possesso di visto o permesso di soggiorno falso/contraffatto/alterato	78	1	79
È segnalato/a ai fini della non ammissione nel registro nazionale	50	98	148
Totale	**8138**	**1805**	**9943**

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.15 - Ingressi migranti in *hotspot* suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2019

Nazionalità	Uomini	Donne	Minori	Totale
Tunisia	1.325	59	495	1.879
Costa d'Avorio	416	534	229	1.179
Bangladesh	503		143	646
Pakistan	429		56	485
Sudan	402	2	71	475
Marocco	257	23	19	299
Nigeria	217	41	25	283
Somalia	123	59	100	282
Eritrea	182	24	75	281
Guinea	136	40	98	274
Mali	166	4	60	230
Camerun	122	70	23	215
Algeria	181	1	5	187
Libia	80	25	68	173
Egitto	146	2	14	162
Senegal	118	3	28	149
Gambia	72	2	31	105
Ghana	83	3	14	100
Etiopia	27	33	9	69
Afghanistan	47		9	56
Ciad	42	2	6	50
Burkina Faso	20	6	7	33
Comore	16	9		25
Sierra Leone	13	2	9	24
Togo	13	1	5	19
Niger	12	2	3	17
Siria	14			14
Benin	9		2	11
Stato di Palestina	6	1	3	10
Repubblica del Congo	4	2	1	7
Guinea Bissau	6			6
Liberia	5	1		6
Repubblica Centrafricana	3			3
Iraq	1			1
Yemen			1	1
Nd		1		1
Totale	**5.196**	**952**	**1.609**	**7.757**

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.16 - Ingressi di migranti in *hotspot* suddivisi per struttura e tipologia ospiti - Anno 2019

Hotspot	Totale	Uomini	Donne	Minori	di cui	Minori accompagnati	Minori non accompagnati
Lampedusa	4.776	3.094	678	1.004		258	746
Messina	656	454	68	134		32	102
Pozzallo	1.328	875	169	284		81	203
Taranto	997	773	37	187		10	177
Totale	**7.757**	**5.196**	**952**	**1.609**		**381**	**1.228**

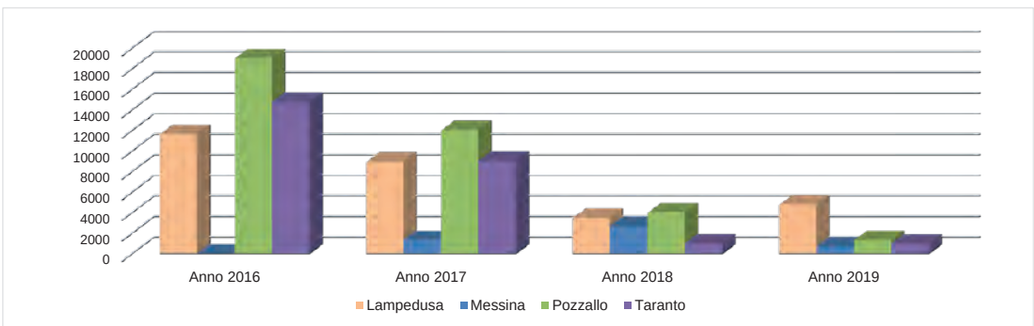
Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.17 - Andamento ingressi dei migranti in *hotspot* - Anni 2016-2019

Hotspot	Data di Attivazione	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019
Lampedusa	28.9.2015	11.632	8.940	3.466	4.776
Messina	30.9.2017	*	1.315	2.649	656
Pozzallo	19.1.2016	19.000	12.010	3.999	1.328
Taranto	28.2.2016	14.744	9.022	978	957
Totale		**45.376**	**31.287**	**13.777**	**7.757**

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Grafico 2.3 - Andamento ingressi dei migranti in *hotspot* - Anni 2016-2019



Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.18 - *Hotspot:* permanenza media in giorni - Anno 2019

Hotspot	Permanenza media in giorni	
	Adulti	Minori
Lampedusa	5	5
Messina	42	0
Pozzallo	3	2
Taranto	1,5	1

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

1.1.2020–15.4.2020

Tabella 2.19 - Ingressi dei migranti in *hotspot* suddivisi per nazionalità dichiarata
Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Nazionalità	Uomini	Donne	Minori	Totale
Bangladesh	214	0	112	326
Costa d'Avorio	113	109	93	315
Sudan	263	0	29	292
Marocco	192	30	10	232
Somalia	94	28	84	206
Bangladesh	124	0	42	166
Guinea	61	27	71	159
Mali	75	15	32	122
Eritrea	38	4	33	75
Nigeria	56	9	7	72
Tunisia	54	4	8	66
Camerun	30	17	7	54
Libia	18	7	15	40
Gambia	27	1	7	35
Sudan del Sud	29	0	4	33
Senegal	26	0	6	32
Ghana	24	3	3	30
Senegal	15	0	14	29
Egitto	16	0	9	25
Pakistan	24	1	0	25
Algeria	21	0	0	21
Ciad	19	0	1	20
Sierra Leone	4	1	9	14
Algeria	12	0	0	12
Togo	6	2	3	11
Benin	9	0	0	9
Burkina Faso	5	2	2	9
Liberia	4	1	2	7
Afghanistan	6	0	0	6
Etiopia	6	0	0	6
Repubblica del Congo	2	3	1	6
Guinea Bissau	4	0	1	5
Niger	4	0	1	5
Pakistan	5	0	0	5
Iran	2	0	0	2
Siria	2	0	0	2
Tunisia	2	0	0	2
Iraq	1	0	0	1
Isole Comore	1	0	0	1
Repubblica Centrafricana	1	0	0	1
Yemen	1	0	0	1
Totale	**1610**	**264**	**606**	**2480**

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.20 - Ingressi dei migranti in *hotspot* suddivisi per struttura e tipologia ospiti - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Hotspot	Totale	Uomini	Donne	Minori	di cui	Minori accompagnati	Minori non accompagnati
Lampedusa	556	315	126	115		27	88
Messina	476	293	49	134		27	107
Pozzallo	882	673	43	166		15	151
Taranto	566	329	46	191		22	169
Totale	**2.480**	**1.610**	**264**	**606**		**91**	**515**

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.21 - *Hotspot* permanenza media in giorni - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Hotspot	Permanenza media in giorni	
	Adulti	Minori
Lampedusa	4/5	4/5
Messina	17	14
Pozzallo	21	17
Taranto	1,5	0

I tempi di permanenza sono fortemente influenzati dalle procedure di ricollocazione dei migranti nei cosiddetti Stati "volenterosi", nonché dal periodo di quarantena imposto dalle misure di prevenzione della diffusione del virus Covid 19

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.22 - Funzionamento dei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Nome del centro	Capienza regolamentare	Capienza effettiva al 15.4.2020	Persone transitate nel periodo	Persone effettivamente rimpatriate nel periodo	Ente gestore	Durata temporale del contratto	
						Decorrenza	Scadenza
Bari-Palese	126	18	57	21	Coop. Badia Grande	11.06.2018	10.6.2021
Brindisi-Restinco	48	34	84	32	Soc.Coop.Soc.Auxilium	31.12.2017 (regime di proroga)	31.5..2020
Caltanissetta-Pian del Lago	96	48	101	39	Essequadro Soc. Coop. Soc.	01.03.2020	28.2.2021
Gradisca d'Isonzo (GO)	150	66	90	29	Edeco Coop. Sociale	16.12.2019	15.12.2020
Macomer (NU) *	50	50	23	13	ORS Italia S.R.L.	3.12.2019	3.12.2020
Palazzo S. Gervasio (PZ)	150	100	117	51	Engel Italia S.R.L.	29.10.2018	28.10.2021
Roma-Ponte Galeria	250	250	402	80	Albatros Soc. Coop. Sociale	20.9.2018	19.9.2021
Torino	210	107	185	59	Gepsa S.A.	1.01.2019 (regime di proroga)	31.12.2021
Trapani-Milo **	205	0	93	54	Coop. Badia Grande	1.10.2019 (regime di proroga)	29.2.2020

** Il centro è operativo dal 20.1.2020*
*** A partire da febbraio 2020 il centro non è operativo*
Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.23 - Transiti nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) suddivisi per nazionalità dichiarata - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Nazionalità	Donne	Uomini	Totale	Nazionalità	Donne	Uomini	Totale
Albania	9	39	48	Libano		1	1
Algeria		38	38	Liberia		1	1
Arabia Saudita		1	1	Libia		3	3
Bahamas		1	1	Lituania		1	1
Bangladesh	1	12	13	Malaysia	1		1
Bolivia	1	1	2	Mali		2	2
Bosnia-Erzegovina	7	8	15	Marocco	7	227	234
Brasile	5	1	6	Moldavia	1	4	5
Burkina Faso		2	2	Montenegro	1	1	2
Camerun		1	1	Niger		1	1
Capo Verde		1	1	Nigeria	25	88	113
Ciad	1		1	Pakistan		15	15
Cile		2	2	Panama	1		1
Colombia	5	5	10	Perù	4	6	10
Costa d'Avorio		7	7	Polonia	1	2	3
Cuba	1		1	Portogallo	1		1
Ecuador	3	2	5	Repubblica Democratica del Congo		1	1
Egitto		81	81	Repubblica di Macedonia		2	2
El Salvador	1	2	3	Repubblica di Serbia		3	3
Eritrea		2	2	Repubblica Dominicana	2	4	6
Federazione Russa	4	4	8	Repubblica Islamica dell'Iran	1	1	2
Filippine	1	1	2	Repubblica Popolare Cinese	41	1	42
Francia		1	1	Romania	5	22	27
Gabon		1	1	Ruanda		1	1
Gambia		46	46	Senegal	1	24	25
Georgia	10	21	31	Somalia	1	2	3
Ghana	2	23	25	Sri Lanka		2	2
Guinea		7	7	Sudan		4	4
Honduras		1	1	Territori dell'Autonomia Palestinese		2	2
India	3	5	8	Thailandia	2		2
Iraq		1	1	Tunisia	4	235	239
Kirghizistan	1		1	Ucraina	7	11	18
Kosovo		7	7				
				Totale	**161**	**991**	**1.152**

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.24 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Motivo di uscita	Donne	Uomini	Totale
Allontanatisi arbitrariamente	-	23	**23**
Arrestati all'interno dei centri	-	32	**32**
Deceduti all'interno dei centri	-	2	**2**
Dimessi perchè non identificati allo scadere dei termini	20	184	**204**
Effettivamente rimpatriati	24	354	**378**
Dimessi per altri motivi	5	125	**130**
Richiedenti protezione internazionale	7	18	**25**
Trattenimento non convalidato dall'Autorità giudiziaria *	105	253	**358**
Totale	**161**	**991**	**1152**

** La dicitura si riferisce sia alle mancate convalide che alle mancate proroghe*

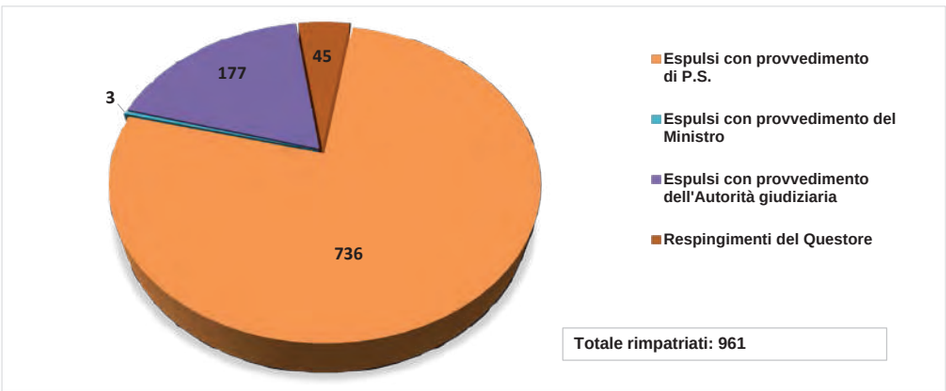
Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.25 - Numero complessivo delle persone rimpatriate divise per Paese di destinazione - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Nazionalità	Rimpatriati	Nazionalità	Rimpatriati
Albania	187	El Salvador	5
Marocco	171	Kosovo	5
Tunisia	171	Sri Lanka	5
Egitto	77	Bosnia-Erzegovina	4
Nigeria	39	Burkina Faso	3
Georgia	36	Repubblica Di Macedonia	3
Peru'	32	Repubblica Dominicana	3
Ucraina	32	Turchia	3
Senegal	21	Filippine	2
Brasile	19	Venezuela	2
Moldavia	19	Benin	1
Repubblica Popolare Cinese	14	Bolivia	1
Gambia	12	Costa D'Avorio	1
Colombia	11	Honduras	1
Bangladesh	10	Kenya	1
Ghana	9	Liberia	1
Pakistan	9	Malaysia	1
Algeria	8	Mali	1
Cile	8	Mongolia	1
India	8	Montenegro	1
Repubblica Di Serbia	8	Paraguay	1
Federazione Russa	7	Seychelles	1
Ecuador	5	Territori Dell'Autonomia Palestinese	1
		Totale	**961**

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Grafico 2.4 - Numero complessivo delle persone rimpatriate suddivise per tipologia di provvedimento - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020



Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.26 - Voli *charter* di rimpatrio - Periodo 1.1.2020 - 15.4.2020

Nazionalità	Numero voli	Numero persone rimpatriate
Egitto	2	48
Georgia *	2	8
Nigeria **	1	30
Tunisia	7	85
Totale	**12**	**171**

** voli congiunti Frontex organizzati dalla Germania*
*** volo congiunto Frontex organizzato dall'Italia*
Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà e migranti