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

Relazione al Parlamento 2019

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 2019

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, Raffaele De Filippo, Daniela de Robert, Alberto Di Martino, Antonella Dionisi, Salvatore Fachile, Gaspare Giglio, Donatella Laricchia, Fabrizio Leonardi, Gilda Losito, Davide Lucia, Antonio Marchesi, Antonio Martucci, Gianni Massaro, Mauro Palma, Dario Pasquini, Daniele Piccione, Emilia Rossi, Claudia Sisti, Giovanni Suriano, Ciro Tarantino, Armando Vincenti.

Gli esperti del Garante nazionale hanno contribuito alla stesura di alcuni paragrafi: Alberto Di Martino "Il Garante nazionale e le disabilità", Salvatore Fachile "Sala di attesa", Antonio Marchesi "Trattenimenti", Dario Pasquini "Nave", Daniele Piccione "La salute mentale nel circuito penale", Ciro Tarantino "Avere cura".

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

Le illustrazioni dei capitoli di questo volume sono opere degli *street artist:*
Gonzalo Borondo, *Chained,* in collaborazione con Edoardo Tresoldi, acrilico su muro, Milano, 2015 © BlindEyeFactory; Sten • Lex, *Confini,* timbro su carta, 15x15cm, Roma, 2018; Alice Pasquini, *Senza titolo,* spray su muro, Carcere di Melilla (Spagna), 2015; Lucamaleonte, *Guarda il passato, semina il presente, coltiva il futuro,* acrilico su muro, Scuola Ettore Majorana, Roma, 2016; Andrea Tarli, *L'Isola sconosciuta,* spray su muro, Casa circondariale di Ascoli Piceno, 2014.
Il Garante nazionale li ringrazia per averne autorizzato la pubblicazione. Si ringraziano inoltre l'agenzia fotografica BlindEyeFactory e la Casa circondariale di Ascoli Piceno per la collaborazione.

Il progetto grafico e la sua realizzazione sono dello Studio Marabotto

Stampa:
Quintily - ROMA

Indice

Introduzione 5

Nel corso di un anno 7
Nel corso di un anno 1. Un Ministero per le disabilità 2. Il Garante nazionale e le disabilità 3. La quasi riforma penitenziaria 4. La sicurezza in un decreto 5. Un'arma 6. Nel Consiglio dei diritti umani

Luoghi 49
Ripartire dal luogo • *Luoghi e verbi* 7. *Lo spazio e il carcere,* di Luca Zevi
Detenere 8. Cella 9. Cortile 10. Sala colloqui 11. Intercinta 12. Nido 13. Cella filtro 14. Infermeria
Rinviare 15. Nave 16. Aereo 17. Locale idoneo 18. Sala di attesa
Avere cura 19. Ambulanza 20. Modulo 21. Dehors 22. Stanza per la contenzione 23. Stanza protetta
Arrestare 24. Camera di sicurezza 25. Sala d'udienza
Tutelare 26. Luogo di decisioni internazionali 27. Luogo dei Garanti
Nonluoghi 28. Locale vuoto 29. Giardinetti 30. Finestra 31. Posto in sezione 32. Cubicolo

Mappe 115
(l'indice completo delle mappe, delle tabelle e dei grafici è a pag. 378)

Orizzonti 193
Introduzione 33. Raccomandazioni ed esiti: Migrazione e libertà • Penalità e libertà • Libertà e salute • Sicurezza e libertà 34. La salute mentale nel circuito penale 35. La specialità detentiva 36. Trattamento sanitario obbligatorio 37. Trattenimenti 38. Verso un'Authority 39. Lavorare al Garante

Saperi 221
Dai Garanti regionali • Le pubblicazioni del Garante nazionale • Le norme

Sigle e acronimi

Acli	Associazione cristiana lavoratori
Apt	*Association pour la prévention de la torture*
Cahdph	*Ad hoc committee on the rights of persons with disabilities*
Cara	Centro di accoglienza per richiedenti asilo
Cat	*Comity against Torture*
Cda	Centro di accoglienza
Cdcj	*Committee on Legal Cooperation*
Ceas	Sistema europeo comune di asilo
Ceep	Codice etico europeo di Polizia
Cedu	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
Cerc	*Centre for governmentality and disability studies*
Cesp	Centro studi per la scuola pubblica
Cidu	Comitato interministeriale per i diritti umani
Cj-dam	*Committee of experts on administrative detention of migrants*
Cie	Centro di identificazione ed espulsione
Cnf	Consiglio nazionale forense
Corte Edu	Corte europea dei diritti umani
Cpia	Centro provinciale per l'istruzione degli adulti
Cpr	Centro di permanenza per i rimpatri
Cpsa	Centro di primo soccorso e accoglienza
Cri	Croce rossa internazionale
Cro	*Collecting Return Operation*
Cpt	Comitato per la prevenzione della tortura
Crpd	Comitato per i diritti delle persone con disabilità
Dap	Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
DeMon Base	*European detention monitoring knowledge base*
Dgmc	Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità
Dpr	Decreto del Presidente della Repubblica
Dsm	Dipartimento di salute mentale
Ecosoc	Consiglio economico e sociale
Epr	*European prison rules*
Fami	Fondo asilo migrazione e integrazione
Fao	*Food and Agricolture Organization*
Fra	*Agency for fundamental rights*
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
Hrc	*Human Rights Council*
Icam	Istituto a custodia attenuata per detenute madri
Icj	*International Court of Justice*
Iccl	*Irish Council for Civil Liberties*
Iccpr	*International Covenant on Civil and Political Rights*
Icrc	*International Committee of the Red Cross*
Inmp	Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e il contrasto delle malattie della Povertà
Ipm	Istituto penale per minorenni
Lgbti	Lesbiche, gay, bisessuali, transessuali, intersex
Msna	Minore straniero non accompagnato
Nhri	*National Human Rights Institution*
Npm	*National Preventive Mechanism*
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Odihr	*Office for Democratic Institutions and Human Rights*
Ohchr	*Office of the High Commissioner of Human Rights*
Oim	Organizzazione internazionale per le migrazioni
Oms	Organizzazione mondiale della sanità
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
Pnud-Tunisie	*Programme des Nations Unies pour le Développement en Tunisie*
Pos	*Place of safety*
Ptri	Progetto terapeutico riabilitativo individuale
Ra	Residenza assistenziale
Rems	Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza
Rsa	Residenza sanitaria assistenziale
Sai	Servizio di assistenza intensificata
Sar	*Search and rescue*
Sdo	Scheda di dimissione ospedaliera
Sio	Sistema informativo ospedaliero
Smop	Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg
Sop	*Standard operating procedure*
Spdc	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura
Spt	Sottocomitato per la prevenzione della tortura
Ssn	Servizio sanitario nazionale
Ssr	Servizio sanitario regionale
Sso	Servizi di superamento degli Opg
Tso	Trattamento sanitario obbligatorio
Ue	Unione europea
Uepe	Ufficio di esecuzione penale esterna
Unhcr	*United Nation high commissioner for refugees*
Unog	*Ufficio delle Nazioni unite a Ginevra*
Uosp	Unità operativa di sanità penitenziaria
Upr	*Universal Periodic Review*
Uuoo	Unità operative

Giunge dopo meno di un anno dalla precedente la nuova Relazione al Parlamento *del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Lo scorso anno, infatti, in attesa dell'insediamento del nuovo Parlamento della XVIII Legislatura, la sua presentazione venne tenuta alla metà di giugno. Quest'anno torna alla scadenza usuale, dopo soli nove mesi dalla precedente.*
*La parola-chiave dello scorso anno era stata individuata nell'*attesa*: sentimento diffuso nelle diverse aree di privazione della libertà personale. Attesa per un annunciato percorso di ridisegno dell'esecuzione penale, dopo il lungo cammino di consultazione degli* Stati generali*, per l'avvio della possibile nuova attenzione alle strutture di ricovero di anziani o disabili dovuta al loro inserimento nel complessivo alveo del compito di vigilanza del Garante nazionale, per la promessa di strutture diverse dal passato per ospitare i migranti irregolari destinatari di rimpatrio forzato, esplicitamente ridefinite come diverse dall'immagine carceraria che avevano avuto in precedenza, infine attesa per la capacità dichiarata di voler tenere insieme la rigorosa tutela della sicurezza della collettività e il riconoscimento dei diritti inalienabili di ogni persona, indipendentemente da quanto possa aver commesso o dalla sua situazione soggettiva di irregolarità o minorità.*

Attese diverse, ma tenute insieme da quel filo di speranza che mai deve essere reciso anche nei confronti di coloro che hanno sbagliato, a volte gravemente.

Doveroso è, quindi, chiedersi oggi se e come tali attese abbiano ottenuto risposta; o almeno se si sia avviato un percorso per tenerle ancora vive. La risposta non è semplice, soprattutto perché non sono stati univoci i messaggi rivolti in questo primo periodo della nuova Legislatura verso un mondo variegato, segnato però dal rischio dell'indifferenza.

La parola che può descrivere l'impegno di questo anno è soggettività*. Una* soggettività *spesso negata nei mesi trascorsi al punto che negli Istituti di detenzione si è rischiato di diffondere un senso di sfiducia nel riconoscimento della propria appartenenza al contesto sociale. E negli altri luoghi, soprattutto quelli destinati ai migranti irregolari, si è sviluppato un confronto computeristico sui numeri che di fatto nega soggettività a chi in essi è ospitato. Di loro non si conoscono nomi, ma numeri. Così come spesso avviene nel discutere di carcere o di strutture che accolgono coloro che la società considera non più produttivi, anche dal punto di vista cognitivo. La speranza della* soggettività *da ricostruire è però affidata a quel vincolo costituzionale che tiene insieme tutte le Istituzioni dello Stato e ogni Governo, qualunque sia la sua impostazione. È un valore fondante che supera le differenze programmatiche e che porta l'Istituzione del Garante nazionale ad assicurare la piena volontà di cooperazione con chi ha* pro tempore *il compito di tradurre valori costituzionali in atti normativi e amministrativi.*

Il punto comune su cui far convergere le diverse Istituzioni è il riconoscimento della complessità dei

problemi da affrontare nel contesto contemporaneo e nel suo progressivo e incessabile mutamento. C'è stato un tempo in cui la parola complesso portava con sé un significato importante da riconoscere nella sua pienezza, anziché negarlo nella ricerca di una impossibile semplificazione. Oggi sembrano parola e concetto da evitare.

È complesso, invece, costruire un rapporto positivo tra percezione di insicurezza dei cittadini e volontà di reinserimento di chi ha sbagliato; è complesso tenere insieme il bisogno di futuro di chi giunge in Europa da Paesi ove ha abbandonato ambienti noti e invivibili verso altri ignoti ma densi di speranza con il senso di difficoltà che pervade molti settori di periferie culturali e sociali del nostro Paese; è complesso misurarsi con il disagio mentale di persone a cui mai deve essere totalmente negata però la forma possibile di autodeterminazione.

Solo riconoscendo tali complessità si costruiscono percorsi non effimeri. Al contrario, pensando che la complessità sia un orpello da evitare per procedure altrimenti semplici e rapide si corre il rischio di predisporre soluzioni fittizie o soluzioni che negano la soggettività *dei propri destinatari. Ma per comprendere a pieno il valore positivo del riconoscimento della complessità la prima operazione da compiere è l'abbandono di un linguaggio semplificante, che spesso assume il tono dell'offesa o del rifiuto. Il linguaggio di chi ha responsabilità pubblica non si deve modulare sull'inseguimento dei sentimenti meno riflessi di chi si trovi, a volte improvvisamente, ad affrontare una difficoltà o un trauma. Il linguaggio non insegue l'emotività, ma dà struttura al pensiero per riuscire a riconvertire la stessa emotività all'interno di uno schema relazionale che possa aiutare a comprendere. Per questo il Garante nazionale ha dovuto nel corso dell'anno ammonire rispetto a espressioni linguistiche e messaggi verbali e non verbali che contrastavano con quell'insieme di valori su cui il nostro contesto repubblicano si è costruito. Non lo ha fatto per censurare o per richiamare. Lo ha fatto per aiutare a capire che la funzione di coesione che ogni Istituzione deve avere, nel rispetto delle diverse necessità e dei vari punti di vista, può essere esercitata solo se si affida al linguaggio un compito di rispetto e di riconoscimento che strutturi il pensiero verso ciò che unisce e non verso immaginari nemici.*

Anche questa relazione è un contributo al riconoscimento della complessità, alla condivisione delle difficoltà che tale riconoscimento porta con sé, alla costruzione di un pensiero fortemente inclusivo.

Nel corso di un anno

Gonzalo Borondo, *Chained,* in collaborazione con **Edoardo Tresoldi**, Università Bicocca, Milano, 2015

Nel corso di un anno

2018

Gennaio 2018

11-14 **Visita ad alcune sezioni a regime speciale.** Visita alle sezioni a regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. degli Istituti di Terni, Spoleto e Ascoli Piceno.

15 **Seminario di formazione sui minori stranieri non accompagnati.** Viene approfondita, in particolare, la cosiddetta "legge Zampa". Al seminario partecipa il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

17 **Seminario di formazione sui testi di riforma dell'ordinamento penitenziario in via di approvazione.**

18-19 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Nigeria**, incluse le fasi di pre-ritorno e pre-partenza al Cpr di Bari.

19 **Monitoraggio della fase di pre-ritorno del rimpatrio di un cittadino del Marocco al Cpr di Roma-Ponte Galeria.**

Liliana Segre nominata senatrice a vita dal Presidente della Repubblica. Vittima delle leggi razziali e della Shoah, sopravvisse al campo di concentramento Auschwitz-Birkenau.

20 **Visita al Reparto di medicina protetta dell'Ospedale di Belcolle - Viterbo.** La visita è rientrata nel quadro dell'accertamento delle strutture in grado di ospitare detenuti con particolari patologie.

Attentato a Kabul. Un attacco rivendicato dai talebani all'Intercontinental Hotel, spesso frequentato da esponenti governativi, provoca 40 vittime.

22 **Monitoraggio della fase di pre-partenza a Palermo di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.**

22-24 **Seminario di formazione a Palermo.** Realizzato nell'ambito del progetto Fami e organizzato con l'ufficio del Garante regionale delle persone private della libertà della Sicilia, su modalità e regole per il monitoraggio dei rimpatri forzati.

23 **Visita di *follow up* all'*hotspot* di Lampedusa.** A un anno dalla prima visita, il Garante torna a monitorare la struttura.

24 **Conferenza stampa del Garante nazionale sulla visita all'*hotspot* di Lampedusa**. A seguito della visita a Palermo, il Garante illustra alla stampa le condizioni materiali riscontrate nella struttura visitata, formalmente catalogata come *hotspot*.

Incontro con la "Clinica legale dei diritti umani" dell'Università di Palermo. Nell'ambito degli incontri con le realtà della società civile, il Garante ha avviato un primo contatto con la "Clinica legale", in vista di ulteriori possibili collaborazioni.

25 **Monitoraggio a Palermo di una fase di pre-partenza.** Il Garante regionale effettua, insieme al Garante nazionale, un monitoraggio della fase di pre-partenza di un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Tunisia all'aeroporto di Palermo.

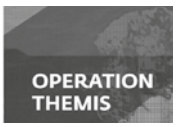
28 **Autobomba in un'affollata strada di Kabul:** più di 100 vittime. Secondo stime Onu, in Afghanistan nei primi sei mesi del 2017 sono stati uccisi 1.662 civili.

29 **Presentazione di "Norme e normalità".** Con la partecipazione del ministro della giustizia Andrea Orlando, viene presentata all'Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani la prima raccolta delle Raccomandazioni fatte dal Garante nazionale nell'ambito dell'esecuzione penale in carcere per adulti.

Incontro di coordinamento dei Garanti regionali e dei Garanti territoriali.

31 **Seminario sulla disabilità.** All'Istituto di Studi filosofici di Napoli, il Garante nazionale discute con le Università i criteri di monitoraggio delle strutture residenziali chiuse per persone con disabilita e anziani.

Febbraio

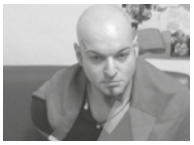


1 **Frontex lancia l'operazione Themis, che sostituisce Triton.** La nuova iniziativa ha l'obiettivo di assistere le Autorità italiane nel controllo del Mediterraneo e continuerà a includere le componenti di ricerca e soccorso.

Progetto nazionale su architettura e carcere al Politecnico di Milano. Il Garante nazionale partecipa alla presentazione del Rapporto intermedio del progetto "L'architettura del carcere, da spazio di detenzione a luogo di relazione".

2 **Visita *ad hoc* all'Istituto San Vittore di Milano.** La visita ha riguardato alcuni casi segnalati nella sezione femminile.

3 **Visita *ad hoc* della Casa circondariale di Vicenza.**



4 **Attentato a Macerata.** Un militante neofascista italiano ferisce sei cittadini stranieri di origine africana, forse come azione razzista di vendetta a seguito di un omicidio di una giovane di cui è accusato un cittadino nigeriano.

Nel corso di un anno

2018

5 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.**

12 **Conferenza stampa del Garante nazionale.** Presentato il piano di monitoraggio delle strutture residenziali chiuse per persone con disabilità o anziane e la mappatura delle strutture stesse.

13 **Visita alle sezioni a regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. dell'Istituto "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia (Nuovo complesso).**

15 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.**

16 **Sei ergastoli aggravati a giornalisti turchi.** Condannati per presunte attività eversive consistenti nell'aver sostenuto la rete di Fethullah Gülen, ritenuto dalle autorità connesso al tentato colpo di Stato del 2017.

19-22 **Visita tematica in Puglia e Basilicata.** Nel corso del monitoraggio sono state effettuate delle visite di *follow-up* al Cpr di Brindisi e all'hotspot di Taranto e sono stati visitati il Cpr di Bari e quello di Palazzo San Gervasio (Potenza), nonché alcune camere di sicurezza di Polizia municipale, Polizia di Stato e Carabinieri.

21 **Visita *ad hoc* all'Istituto penitenziario di Potenza.** Si è trattato di una visita generale all'Istituto.

27 **Visita *ad hoc* all'Istituto penale minorile "Cesare Beccaria" di Milano.**

28 **Visita del Garante in Piemonte.** Effettuata una visita di *follow-up* al reparto "Sestante" e un monitoraggio alla sezione cosiddetta "filtro" dell'Istituto "Lorusso e Cutugno" di Torino, con incontri con i responsabili amministrativi e sanitari.

Seminario di formazione per il monitoraggio dei rimpatri forzati, realizzato nell'ambito del progetto Fami, con l'ufficio del Garante regionale delle persone private della libertà del Piemonte.

Marzo

1 **Visita di *follow-up* al Cpr di Torino.**

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.

Monitoraggio della fase di pre-ritorno al Cpr di Torino di due rimpatri forzati con voli commerciali verso il Marocco e la Colombia.

2 **Visita al Reparto di medicina protetta dell'Ospedale "Le Molinette" di Torino.** La visita è rientrata nel quadro dell'accertamento delle strutture in grado di ospitare detenuti con particolari patologie.

5 **Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Torino.** La visita era mirata al monitoraggio del reparto di Articolazione per la tutela della salute mentale "Il sestante".

5 **Visita di *follow up* alla Casa circondariale de L'Aquila.** La visita era mirata alla verifica delle condizioni della sezione a regime speciale ex 41-*bis*.

4 **Elezioni politiche in Italia.** Si vota per il rinnovo del Parlamento e, in Lazio e Lombardia, per le elezioni regionali.

5-9 **Formazione a Praga organizzata da Frontex.** Un rappresentante del Garante nazionale a Praga per il secondo appuntamento di formazione del *pool* di monitor di Frontex per i rimpatri forzati *("Forced-Return Monitoring Training")*.

5 **Visita di *follow-up* alle sezioni a regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. dell'Istituto de L'Aquila.**

6 **Visita *ad hoc* al Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) dell'ospedale di Colleferro.** Prima visita alle strutture per il ricovero di pazienti in trattamento sanitario obbligatorio (Tso).

9 **La nuova legge sulla tortura e la sua applicazione.** Il Garante partecipa al convegno organizzato dall'Associazione "Franco Bricola" e dall'Università degli studi di Ferrara sui profili di applicazione della nuova fattispecie relativa al reato di tortura.

10 **Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Ferrara.** La visita è motivata anche da richieste formulate dai Garanti comunale e regionale.

Nel corso di un anno

2018

Visita a una persona detenuta presso il "Campus biomedico" di Roma. Il Garante ha verificato le condizioni di detenzione di un detenuto specifico.

12-14 **Dibattito a Strasburgo sulle sentenze della Corte Edu.** Il Garante nazionale partecipa a Strasburgo al dibattito tematico promosso dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, per illustrare le azioni messe in atto dall'Italia a seguito della condanna del Paese per il sovraffollamento carcerario.

12-13 ***Monitoring Homes for the Elderly.*** Il Garante nazionale partecipa a Treviri all'incontro internazionale presso la *Academy of European Law*, coorganizzato dal Consiglio d'Europa, per definire standard di condizioni materiali e complessive delle strutture residenziali per anziani.

15-16 ***Lgbti in custody.*** Il Garante nazionale partecipa al meeting "*Lgbti in custody*" organizzato a Ginevra dall'Associazione per la prevenzione della tortura (Apt) e contribuisce alla redazione di linee guida per il monitoraggio delle condizioni delle persone Lgbti private della libertà.

18 **Vladimir Putin rieletto Presidente della Federazione russa.** Confermato il suo quarto mandato con oltre il 76% dei voti.

21-22 **Corso di formazione interna sul "Protocollo Calliope".**

22 **Laboratorio di scrittura giuridica.** Il Garante presenta la metodologia della scrittura dei rapporti e delle raccomandazioni in un contesto di *soft law.*

24 **Maria Elisabetta Alberti Casellati e Roberto Fico eletti** rispettivamente Presidente del Senato e della Camera dei deputati.

***"March for Our Lives"* negli Usa.** Centinaia di migliaia di persone in tutto il mondo sfilano alla "Marcia per le nostre vite" promossa dagli studenti per protestare contro la vendita di armi.

27-28 **Progetto "DeMon Base".** Il Garante nazionale partecipa a Vienna all'incontro del Forum dei Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm) sul "Progetto pilota per la costruzione di un contenitore europeo di conoscenza sul monitoraggio in ambito penale".

28 **Visita *ad hoc* al Spdc del Policlinico Umberto I di Roma.** Seconda vista del Garante nazionale nell'ambito del monitoraggio dei Tso.

29 **Il presidente egiziano Abd al-Fatt Al Sisi rieletto con il 97% dei voti.** Crollo dell'affluenza, ferma al 40%.

31 **A Bardonecchia irruzione di agenti della Polizia francese in un locale delle Ferrovie dello Stato in uso a una Ong.** L'intervento, fortemente criticato dalle Autorità italiane e oggetto di disputa diplomatica, viene giustificato da parte francese con la necessità di prelievo di urine di un migrante a fini investigativi.

Aprile

5 **Incontro con la "Clinica legale rifugiati" di Torino.** Partecipazione del Garante nazionale alla presentazione della rinnovata Convenzione tra *International University College*, Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" e Garante delle persone private della libertà di Torino.

7 **Bombardamento a Duma.** Azione nella citta siriana roccaforte dell'Isis, con bombardamenti che determinano numerose vittime e, secondo più fonti, intossicazioni da uso di armi chimiche.

9 **Incontro del Garante nazionale con il nuovo Comandante generale dei Carabinieri, Giovanni Nistri.**

12 **"Elogio della Costituzione".** Incontro con i detenuti dell'Istituto "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia per i settanta anni della Costituzione repubblicana, organizzato in collaborazione con il Centro studi per la scuola pubblica (Cesp) e l'Università Roma Tre.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.

14 **Bombardamento congiunto nel corso della notte di Stati uniti, Francia e Regno unito ad alcuni stabilimenti siriani,** individuati, secondo quanto riportato dai governi coinvolti, come arsenali di armi chimiche, presumibilmente utilizzate nel bombardamento a Duma.

21 **Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Rovigo.** La visita è sollecitata anche dalle organizzazioni sindacali del personale.

23 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.**

Nel corso di un anno

2018

26-27 **Discussioni a Mosca presso l'Università Mgimo.** Il Garante nazionale partecipa al tavolo di discussione organizzato all'Università statale di Mosca per le relazioni internazionali (Mgimo) sull'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo relative alle condizioni detentive.

Maggio

1 **Doppio attentato in Nigeria.** Due miliziani di Boko Haram si fanno esplodere presso una moschea e un mercato nella città di Mubi, provocando almeno 60 vittime.

8 **Gli Stati Uniti escono dall'accordo con l'Iran sul nucleare.** Il Presidente Donald Trump annuncia l'uscita degli Usa dall'accordo sul programma nucleare dell'Iran e l'introduzione di nuove sanzioni contro Teheran, congelate dal 2015.

10 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.**

17 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.**

20 **Contestata la conferma di Maduro alla guida del Venezuela.** Nicolàs Maduro rieletto presidente del Venezuela, dopo elezioni boicottate dalle principali forze di opposizione.

25 **Pubblicato a cura del Garante nazionale il volume "Lo Stato non uccide"**. Nel primo numero della collana "Da dove" una serie di documenti poco noti sul tema dell'abolizione della pena di morte.

30-31 **Monitoraggio delle fasi di pre-ritorno e pre-partenza presso i Cpr di Bari e Torino di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Nigeria.**

Giugno

1 **Il Governo Conte giura al Quirinale**. Il nuovo Governo giura nelle mani del presidente della Repubblica, mettendo fine a una crisi lunga tre mesi. Il 5 e il 6 giugno Camera e Senato votano la fiducia.

2 **Sindacalista maliano ucciso a San Ferdinando.** Soumayla Sacko assassinato a colpi di fucile vicino alla tendopoli di San Ferdinando. A sparare è un italiano.

3 **Naufragio al largo della Tunisia.** Un'imbarcazione carica di migranti affonda. Perdono la vita 112 persone, salve in 68.

4 **Monitoraggio della fase di pre-partenza presso l'aeroporto di Palermo di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.**

6 **Il Garante nazionale incontra il Procuratore nazionale antimafia, Federico Cafiero De Raho**.

Monitoraggio di un volo Cro *(collecting return operation)* organizzato dalla Francia per il rimpatrio di cittadini albanesi da Lille a Tirana.

6-8 **Secondo seminario di formazione multidisciplinare del Garante nazionale sul monitoraggio dei rimpatri forzati.** Si è svolto alla Scuola ispettori di Nettuno con la partecipazione dei delegati dei Garanti territoriali aderenti al progetto Fami e di funzionari della polizia di Stato.

8 **Il Garante nazionale ricevuto a Montecitorio dal Presidente della Camera, Roberto Fico.**

10 **Crisi Malta-Italia sull' "Aquarius": stallo sull'assegnazione di un porto sicuro.** La nave "Aquarius" dell'Ong "SOS Méditerranée" con a bordo 629 migranti, bloccata per giorni al largo tra Malta e Italia per una controversia tra i due Paesi sull'assegnazione di un porto sicuro.

11 **Il Garante nazionale ricevuto al Quirinale dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella.** Mauro Palma consegna in anteprima al Capo dello Stato una copia della Relazione al Parlamento 2018.

12 **avvio dellla collaborazione con "Eurostreet"** per il servizio di mediazione linguistico culturale e interpretariato nell'ambito del monitoraggio dei rimpatri forzati.

15 **Presentazione della Relazione al Parlamento per l'anno 2018 del Garante nazionale presso il Senato della Repubblica.**

Nel corso di un anno

2018

18-22 **Visita regionale in Sicilia orientale**. La visita effettuata da due delegazioni parallele, di cui una orientata al monitoraggio delle strutture residenziali per persone anziane o con disabilità.

18-20 **Partecipazione all'*Annual lessons learned meeting* sui rimpatri forzati** organizzato da Frontex a Helsinki.

19 **Onu: rifugiati e sfollati nel mondo saliti a 68,5 milioni.** Secondo l'Unhcr nel corso del 2017 i rifugiati e gli sfollati nel mondo sono aumentati di 2,9 milioni di unità, raggiungendo il numero di 68,5 milioni di persone.

Gli Usa abbandonano il Consiglio dei diritti umani dell'Onu. La decisione in segno di protesta contro l'organismo, accusato di essere tollerante verso gravi violazioni dei diritti umani in alcuni Paesi membri e ingiustamente critico verso altri Paesi.

24 **Centinaia di naufraghi ricondotti in Libia.** 820 migranti, a bordo di sette gommoni alla deriva nel Mar Mediterraneo chiedono soccorso alla Guardia Costiera italiana. Allertate le navi in transito e le Autorità libiche, che riportano nel Paese africano i migranti.

24 **Conferma per Erdoğan alla guida della Turchia**. Gli elettori rinnovano il mandato al Presidente turco.

25 **Il Garante nazionale richiede informazioni urgenti sui 113 migranti a bordo della nave "Alexander Maersk", bloccata in acque italiane.**

26 **La Corte suprema Usa conferma il *travel ban* di Trump.** Secondo la Corte, le restrizioni all'ingresso per i cittadini di alcuni Stati rientrano nelle prerogative presidenziali.

27 **Malta autorizza l'attracco della nave "Lifeline".** Dopo sei giorni in mare aperto, la nave dell'Ong con a bordo 234 naufraghi approda a La Valletta. L'iniziale rifiuto maltese superato grazie all'impegno di 8 Paesi europei ad accogliere i migranti.

27 **Visita regionale in Sicilia orientale.** Una terza delegazione del Garante completa il monitoraggio.

29 **Bruxelles: tramonta definitivamente la riforma del Trattato di Dublino**. Il Consiglio europeo si conclude con la conferma che le misure di ricollocazione e reinsediamento dei migranti saranno attuate su base volontaria dai singoli Stati membri.

Luglio

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

9 **Storico accordo di pace fra Etiopia ed Eritrea.** I rappresentanti dei due Paesi siglano un accordo dopo oltre 20 anni di conflitto.

12 **Visita *ad hoc* del Garante nazionale alla Casa circondariale di Udine.**

14 **Visita *ad hoc* del Garante nazionale alla Casa circondariale di Trieste.**

14 **Centinaia di migranti soccorsi al largo di Linosa, 100 accolti da Francia e Malta.** Dopo la disponibilità annunciata da alcuni Paesi europei, il Viminale assegna Pozzallo come porto sicuro a due navi con migranti a bordo.

17 **Russia condannata dalla Corte Edu per Politkovskaja e Pussy Riot.** La Corte europea dei diritti dell'uomo sanziona la Russia per omissioni nell'inchiesta per la morte della giornalista Anna Politkovskaja e per violazioni nell'arresto e nella detenzione di alcune componenti del gruppo femminista Pussy Riot.

19 **Visita *ad hoc* del Garante nazionale alla Casa circondariale femminile Rebibbia di Roma.** La visita era mirata alla sezione di alta sicurezza.

23-27 **Visita regionale in Molise.**

23 **Il Garante nazionale audito dalla Commissione giustizia del Senato.** Parere reso sugli schemi di decreti legislativi in materia di giustizia riparativa, esecuzione penale minorile e vita detentiva e lavoro.

24 **Migranti soccorsi dai bagnanti a Isola Capo Rizzuto.** Un'imbarcazione in difficoltà con 56 migranti a bordo viene avvistata dai bagnanti nel Comune crotonese, che si attivano per prestare loro soccorso.

31 **Lettera del Garante nazionale sul caso "Asso 28"**. Il Garante scrive al Comandante generale della Guardia costiera per chiedere informazioni relative alle condizioni dei migranti soccorsi dalla nave battente bandiera italiana "Asso 28" e successivamente trasferiti in Libia.

Nel corso di un anno

2018

Agosto

3 **Dichiarazione del Garante nazionale sulla riforma penitenziaria.** Il Garante segnala la mancanza nel testo approvato dal Governo di alcuni punti della legge delega.

6 **Il Garante nazionale esprime allarme per il numero di suicidi in carcere.**

7 **Inviato il parere del Garante nazionale sul testo del Governo sulla riforma penitenziaria.**

8 **Monitoraggio di un volo Cro organizzato dalla Francia** per il rimpatrio di cittadini albanesi da Lille a Tirana.

14 **Crollo del Ponte Morandi a Genova**. La tragedia, verificatasi sull'autostrada A10, provoca la morte di 43 persone fra le persone in auto sul ponte e fra alcuni operai al di sotto della struttura.

15 **La Nave "Aquarius" approda a Malta dopo aver soccorso 141 naufraghi il 10 agosto.** Nei giorni precedenti si era verificato uno stallo dovuto a divergenze di competenza fra Malta e Italia, sbloccato dalla redistribuzione volontaria fra alcuni Paesi europei.

17 **Il Garante nazionale chiede informazioni urgenti al Ministero dell'interno e alla Guardia costiera su presunto divieto di approdo per la nave "Diciotti" con 177 migranti a bordo.**

21 **Lettera del Garante nazionale sulla nave "Diciotti".** Il Garante scrive al Capo dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione e al Gabinetto del Ministero dell'interno per avere informazioni relative all'impossibilità di sbarco dei migranti dalla nave ormeggiata nel porto di Catania.

23 **Visita del Garante nazionale sulla nave "Diciotti".** Lo stesso giorno sono inviate ai Presidenti di Camera e Senato due lettere per informarli sulla perdurante situazione a bordo della nave ormeggiata a Catania.

24 **Inviate due informative alle Procure di Agrigento e di Catania** sulla visita effettuata a bordo della nave "Diciotti".

Monitoraggio di un volo Cro organizzato dalla Francia per il rimpatrio di cittadini albanesi da Lille a Tirana.

30 **Caso "Diciotti":** il Garante nazionale chiede informazioni al Ministero dell'interno sulla sistemazione delle persone sbarcate e sul pieno rispetto dei loro diritti.

31 **Visita *ad hoc* alla sezione di alta sicurezza della Casa circondariale femminile Rebibbia di Roma.**

Settembre

6 **L'India depenalizza l'omosessualità.** La previsione di reato che definiva "contro natura" i rapporti omosessuali viene dichiarata incostituzionale dalla Corte suprema.

8-13 **Visita regionale in Calabria**. Tre delegazioni hanno lavorato in parallelo. Nel corso del monitoraggio visitata anche l'area attrezzata per i lavoratori migranti stagionali di San Ferdinando e il campo spontaneo adiacente.

10 **L'Onu parla di allarme razzismo e *hate speech* in Italia.** L'Alto commissario per i diritti umani invia una missione in Italia.

12 **L'Europarlamento dà mandato a Consiglio di procedere contro l'Ungheria.** Si dovrà accertare un evidente rischio di violazione grave dei valori dell'Ue in base all'articolo 7 del Trattato Ue.

15 **No della Tunisia ai rimpatri forzati accelerati.** La richiesta era stata avanzata dal Ministero degli interni per 184 migranti tunisini sbarcati a Lampedusa.

17 **Formazione interna sull'anticorruzione.**

19 **Dichiarazione del Garante nazionale sul duplice infanticidio nel carcere femminile di Rebibbia.**

20 **Pubblicato il rapporto del Garante nazionale su un volo *charter* di rimpatrio forzato verso la Nigeria.** Il Garante dichiara che tacere o dare informazioni scorrette ai rimpatriandi può costituire violazione degli standard internazionali.

Visita *ad hoc* alla Comunità terapeutica "Il Merro" di Sant'Angelo romano nel Lazio.

Nel corso di un anno

2018

24 **Commissione Ue deferisce la Polonia alla Corte di giustizia.** La decisione motivata dalla violazione del principio di indipendenza della magistratura a seguito di una legge di riforma della Corte suprema del Paese.

24 **Il Governo vara il Decreto sicurezza.** Il testo sarà convertito in legge con modifiche a dicembre.

Ottobre

2 **Arresto di Mimmo Lucano, sindaco di Riace.** Il primo cittadino, simbolo del "modello Riace", accoglienza diffusa sul territorio per i richiedenti asilo, è accusato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e affidamento fraudolento diretto.

Celebrazione del quarantesimo anniversario del Cidu, Comitato interministeriale diritti umani. Mauro Palma alla tavola rotonda su "Sistema dei Diritti Umani nel 70° Anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani".

3 **Luca Traini condannato in primo grado a 12 anni.** Condannato per strage aggravata dall'odio razziale il neofascista che nel febbraio 2018 a Macerata sparò su un gruppo di migranti, ferendone sei in modo grave.

Il Garante nazionale al meeting internazionale su "Il sistema penitenziario italiano e spagnolo a confronto. Focus sulla salute mentale".

4 **Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Torino.** Il Collegio del Garante ha voluto verificare le condizioni di alcune sezioni a seguito di segnalazioni.

5 **Nobel per la pace contro le violenze sessuali come arma di guerra.** Il premio assegnato al medico congolese Denis Mukwege, esperto di cura dei danni fisici causati da stupro, e l'irachena Nadia Murad, ridotta in schiavitù dallo Stato islamico, divenuta prima Ambasciatrice Onu per la dignità dei sopravvissuti alle violenze di tratta.

6 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Nigeria, nonché delle fasi di pre-ritorno presso i Cpr di Torino e di Bari.**

8 **Monitoraggio della fase di pre-ritorno presso l'ufficio immigrazione della Questura di Roma di un volo commerciale di rimpatrio forzato in Bosnia Erzegovina**.

10 **Ucciso il giornalista saudita Jamal Khashoggi.** L'uomo è stato assassinato nell'ambasciata saudita. Si apre una crisi diplomatica internazionale.

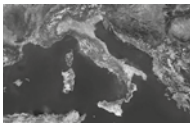
11 **Visita *ad hoc* alla Casa di reclusione femminile della Giudecca a Venezia.**

Carabiniere ammette pestaggio di Stefano Cucchi. L'ammissione nel corso del processo che lo vede imputato assieme ad altri quattro colleghi, due dei quali da lui accusati della violenza.

15 **Partecipazione in Grecia alle discussioni sul sistema del pool europeo di monitor di Frontex.**

15 **Audizione del Garante nazionale al Senato sul decreto sicurezza.** Perplessità sul prolungamento dei termini di trattenimento. Invito alla cautela sull'uso del Taser.

16 **Marcia di migranti centroamericani verso il confine Usa**. Il corteo di dimostranti, partito dall'Honduras, conta fino a 7000 persone e scatena la protesta americana.



19 **In Italia gli over 60 sorpassano gli under 30**. Lo rende noto uno studio dell'Istituto Cattaneo sulla base dei dati Istat.

19 **Pubblicato il rapporto tematico sui Centri di permanenza per il rimpatrio.**

23 **Lezione del Garante alla Scuola superiore dell'esecuzione penale di formazione "Piersanti Mattarella".** L'incontro sui reclami ex articolo 35 o.p.

25 **Strasburgo condanna l'Italia per la proroga del 41-*bis* a Provenzano.** La Corte europea dei diritti dell'uomo ravvisa la violazione dell'articolo 3 della Cedu per l'ultimo rinnovo del regime speciale a pochi mesi dalla morte.

28 **Bolsonaro vince le elezioni in Brasile.**

Nel corso di un anno

2018

Novembre

5 **Il Garante esprime preoccupazione per il picco di suicidi in carcere.**

5 ***A National Human Rights institution for Italy: Challenges and the way forward.*** Intervento del Garante nazionale all'Università di Trento per sollecitare l'istituzione in Italia di un Comitato statale indipendente per i diritti umani.

Formazione interna sulla normativa sul *whisteblowing.*

7 **Lezione del Garante alla Scuola superiore dell'esecuzione penale di formazione "Piersanti Mattarella".**

Formazioni interna sui due nuovi decreti sulla sicurezza e sulla riforma dell'ordinamento penitenziario.

12 **Convegno del Garante al Senato** su "Diritti fondamentali e rimpatri forzati, due anni di monitoraggio del Garante nazionale".

13 ***Workshop* del Garante nazionale a Roma sulle vittime di tratta.** L'incontro, che si è svolto, presso la Casa internazionale delle donne, ha coinvolto i massimi esperti nazionali e internazionali.

13-15 **Visita tematica sulle strutture residenziali per disabili in Puglia.**

15 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.**

19-23 **Visita regionale in Basilicata.**

20 **Garante nazionale e Procura di Napoli** istituiscono un tavolo di lavoro comune permanente.

Rapita in Kenya la volontaria italiana Silvia Romano. La ventitreenne milanese a oggi risulta ancora in mano ai rapitori.

Monitoraggio di un volo Cro organizzato dalla Francia per il rimpatrio di cittadini albanesi da Lille a Tirana.

21 **Visita alla Rsa per disabili "Nazareno Martini" di San Giorgio al Cremano.** La visita realizzata nell'ambito di un caso-studio.

26 **Formazione interna sul sistema di raccolta dati Smop sulla Rems.**

27 **Monitoraggio presso i Cpr di Bari e di Torino delle fasi di pre-ritorno e pre-partenza di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Egitto.**

28-29 **Missione del Garante nazionale in Armenia.** Partecipazione in qualità di Meccanismo nazionale di prevenzione (Npm) in ambito Onu, alla conferenza internazionale promossa dal Npm armeno per il suo decennale.

29 **La giustizia italiana incrimina gli 007 di Al-Sisi per l'omicidio Regeni.** I pm romani mettono sotto inchiesta cinque funzionari dell'intelligence del Paese africano.

Dicembre

1 **Monitoraggio presso il Cpr di Torino delle fasi di pre-ritorno e pre-partenza di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Nigeria.**

3 **A Milano *meeting Apt/Odihr* sulla detenzione amministrativa dei migranti.** Incontro dei diversi Meccanismi nazionali di prevenzione dei Paesi dell'area Osce, su iniziativa dell'Associazione per la prevenzione della tortura (Apt) e dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Osce.

5 **Visita alla "Fondazione Stefania" di Milano.** Il monitoraggio realizzato nell'ambito di un caso-studio.

Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Egitto.

6 **Il Garante nazionale pubblica il proprio parere sul testo definitivo del decreto Sicurezza.**

10 **Assoluzione per Virginia Raggi.** Per il Tribunale di Roma, la Sindaca di Roma non ha commesso falso ideologico. La Procura annuncia ricorso.

Nel corso di un anno

2018

Firmato protocollo d'intesa sulla formazione tra l'Arma dei Carabinieri e il Garante nazionale.

11 **Spari sul mercatino di Natale a Strasburgo.** Cinque morti nell'attentato ai mercatini di Natale. Tra loro l'italiano Antonio Megalizzi.

Brindisi di fine anno con il Capo del Dap. Visita del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Francesco Basentini, nella sede del Garante nazionale.

12 **Dichiarazione del Garante nazionale sul picco di rimpatri forzati in Egitto.**

Avvio della collaborazione con la Fondazione Ismu per un supporto metodologico per il consolidamento e la formalizzazione degli strumenti e delle procedure di monitoraggio dei rimpatri forzati.

14 **Convegno e incontro di coordinamento con i Garanti territoriali.** A Roma, nella Sala consiliare della Città metropolitana, il Garante nazionale discute de "La funzione dei Garanti in un momento di ridefinizione del programma sull'esecuzione della pena".

17 **Lezione del Garante al corso di formazione per i funzionari del Corpo dei Carabinieri.** L'evento ha segnato l'inizio della collaborazione definita dal Protocollo tra Garante nazionale e Carabinieri.

Visita di *follow up* alla Casa circondariale di Ferrara.

Avviata la collaborazione con un medico forense per il Progetto Fami. L'esperto valuterà in particolare l'applicazione del Protocollo Onu di Istanbul, nell'ambito del monitoraggio dei rimpatri forzati.

18 **Visita di *follow up* alla Casa circondariale di Rovigo.**

20 **Visita di *follow up* alla Casa circondariale di Padova.**

Libia: documentate uccisioni arbitrarie e torture ai migranti. Lo mette nero su bianco l'Onu in un proprio rapporto sulla situazione dei diritti umani nel Paese africano.

21 **Convegno sul disagio psichico in carcere.** Il Garante nazionale a Palermo al convegno "Salute mentale, carceri e Rems".

22 **Odissea natalizia per centinaia di migranti soccorsi in mare.** Diversi salvataggi in mare da parte di navi di Ong. Tensione tra i Paesi per l'accoglienza dei migranti e la loro distribuzione.

22 **Inizia lo *shutdown* più lungo della storia Usa.** Il Congresso non approva il bilancio dello Stato per la contrarietà dei democratici allo stanziamento di fondi per la costruzione del muro lungo il confine del Messico voluto da Trump.

26 **Il Garante nazionale incontra il responsabile del Comitato per i diritti umani (Nhri) del Guatemala.**

2019
Gennaio

L'Espresso 7 **Aggressione neofascista contro due giornalisti de L'Espresso.** Due denunciati.

9 **Visita *ad hoc* all'Istituto penale per minorenni di Casal del Marmo di Roma.**

10 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.**

11 **Inviato parere al Comitato interministeriale per i diritti umani (Cidu) sui rilievi relativi a dieci procedure speciali aperte recentemente dall'Onu nei confronti dell'Italia.**

14 **Ucciso il sindaco di Danzica.** Pawel Adamowicz, oppositore del Governo e primo cittadino della città polacca, viene accoltellato da un giovane con disturbi psichici e successivamente perde la vita.

15 **Visita *ad hoc* alle camere di sicurezza della Polizia di Stato del porto di Civitavecchia.**

Visita *ad hoc* ai locali della Polizia di frontiera presso l'area transiti dell'aeroporto internazionale di Fiumicino.

Nel corso di un anno

2019

16 **Dichiarazione del Garante nazionale contro la spettacolarizzazione dell'estradizione di Cesare Battisti.**

14 **Attacco terroristico in Kenya.** L'attentato in un hotel di Nairobi provoca almeno 14 morti e viene rivendicato dal gruppo jihadista somalo Shabaab.

18 **Monitoraggio di un volo commerciale di rimpatrio forzato in Marocco.**

Naufragio nel Mediterraneo. I soccorsi arrivano in ritardo. Muoiono in 117 al largo della Libia. Aperto un fascicolo della Procura di Roma contro ignoti per omissione di atti di ufficio.

21 **Consultazione con la società civile organizzata** sulla bozza di Standard del Garante nazionale sulla detenzione amministrativa delle persone straniere in Italia.

23 **Il Leader dell'opposizione venezuelana si autoproclama presidente.** Juan Guaidò incassa il sostegno degli Usa.

Visita al Garante nazionale della Vice-Capo del Dap, Lina Di Domenico.

Chiesta autorizzazione a procedere contro il ministro Salvini per il caso Diciotti. il Tribunale dei ministri di Catania chiede al Senato l'autorizzazione a procedere per il ministro per la vicenda della nave "Diciotti".

24 e 26 **Lezioni del Garante sulla prevenzione della radicalizzazione violenta in ambito penale.** Il corso è organizzato nell'ambito del progetto "Fair – Fighting against inmates' radicalization".

25 **Incontro a Roma con la Commissione internazionale sulle persone scomparse (Icmp).**

28 **Il Garante nazionale scrive al Ministro dei trasporti Toninelli sulla "Sea Watch 3".** Chiesto di consentire urgentemente lo sbarco per il rischio di illecita privazione della libertà.

30-31 **Monitoraggio di un volo *charter* congiunto di rimpatrio forzato in Gambia, organizzato dall'Austria.**

31 **Il Consiglio d'Europa scrive all'Italia sui migranti.** Lettera del Commissario ai diritti umani: preoccupazione per i salvataggi in mare gestiti dalla Libia e per effetti del decreto sicurezza sui diritti essenziali dei migranti.

Febbraio

1 **Visita *ad hoc* ai locali della Polizia di frontiera dell'aeroporto internazionale di Malpensa.**

Visita al Garante nazionale di una delegazione dell'Alto commissario Onu per i diritti umani (Ohchr)in missione in Italia.

4 **Pubblicato il rapporto tematico sul regime detentivo speciale 41-*bis*.**

5 **Riunione con il Comitato interministeriale diritti umani relativa alla Convenzione Onu sulle sparizioni forzate.**

6, 15 e 16 **Lezioni del Garante sulla prevenzione della radicalizzazione violenta in ambito penale.**

8 **La Francia richiama l'ambasciatore in Italia.** Culmina la crisi diplomatica iniziata lo scorso anno. Dopo alcuni giorni, l'ambasciatore rientra in sede.

11-12 **Missione a Vienna per la prima riunione del gruppo di pilotaggio del progetto europeo Frem 3 sul monitoraggio dei rimpatri forzati.**

11 **Vittoria per il centro-destra in Abruzzo.** Il candidato Marco Marsilio risulta eletto Presidente della Regione.

12 **Visita di una delegazione del Comitato internazionale della Croce Rossa all'Ufficio del Garante nazionale.**

In cella l'oppositrice filippina. Arrestata Maria Ressa, dura avversaria del governo autoritario del Presidente Duterte.

14 **Solidarietà al Garante da parte di Istituzioni e società civile nazionale dopo le minacce e gli attacchi a seguito del Rapporto sul 41-*bis*.**

Visita al Garante nazionale di una delegazione dell'Ufficio istituzioni democratiche e diritti umani (Odihr) dell'Osce.

Nel corso di un anno

2019

15 **Visita di solidarietà al Garante nazionale della Presidente della Commissione giustizia della Camera, Giulia Sarti.**

Morto in un incendio un giovane migrante nella baraccopoli di San Ferdinando. Un ragazzo di 29 anni, del Senegal, è la terza vittima in un anno. Il 27 gennaio 2018 era morta una ventiseienne nigeriana, il 2 dicembre un diciottenne gambiano.

18 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Tunisia.**

19 **Monitoraggio di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Nigeria.**

Negata autorizzazione a procedere contro il ministro Salvini. La Giunta per le Immunità del Senato vota no alla richiesta del Tribunale dei ministri di Catania di poter processare il ministro dell'Interno Matteo Salvini.

20 **Monitoraggio di una fase di pre-partenza di un volo di rimpatrio forzato per la Nigeria.**

Lezione del Garante alla Scuola superiore dell'esecuzione penale di formazione "Piersanti Mattarella". L'incontro sui reclami ex articolo 35 o.p.

20-21 **Monitoraggio di una fase di pre-partenza di un volo *charter* di rimpatrio forzato in Gambia.** Il monitoraggio si è svolto a Catania.

22 **Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Viterbo.**

22-23 ***Ombudsman/Npm meeting on strenghtening the indipendence and increasing the accountability of the Frontex pool of monitors.*** Il Garante partecipa all'incontro ad Atene.

25 **Elezioni in Sardegna. Eletto il candidato del centrodestra Christian Solinas.**

Marzo

5 ***Forced-Return Monitoring Training di Frontex.*** Una delegazione del Garante partecipa al corso di formazione del pool di monitor dei rimpatri forzati a Praga.

11 **Incontro con il Cpt, in missione in Italia.**

12-17 **Missione in Palestina** per attività di formazione in tema di protezione dei diritti umani rivolte alle autorità palestinesi.

Nel corso di un anno

Come selezionare per le diverse aree di competenza del Garante nazionale eventi che possano avere inciso sulle vite delle persone private della libertà personale e sulle culture che si costruiscono attorno all'esercizio del monopolio della potestà punitiva dello Stato?

La scelta non è semplice perché innanzitutto richiede un chiarimento sul concetto stesso di evento.

*Nel contesto regolativo della funzione privativa della libertà, pur in ambiti distanti tra di loro, l'*evento *non è costituito da momenti di convegno o da iniziative particolari: esso assume la forma del mutamento normativo. La norma nuova, introdotta, diviene* evento *per i soggetti cui si rivolge, quando può coincidere con un mutamento esistenziale e con una diversa auto-rappresentazione del proprio futuro.*

Il paradosso è che il testo regolativo – che si vuole astratto, generale e prescrittivo – diviene costruttore di esperienza possibile per chi affida a esso il proprio orizzonte e, al tempo stesso, costruttore di nuovo ruolo e diversa modalità operativa per chi deve attuarlo.

Così, nelle pagine che seguono il Garante nazionale ha ritenuto di individuare sei mutamenti normativi e alcune nuove prospettive istituzionali come eventi *da estrarre dal fluire del tempo dei mesi trascorsi, per valutare se a essi sia stato assegnato o sia possibile assegnare un cambiamento di paradigma rispetto alla materia che è oggetto della propria analisi.*

1. Un Ministero per le disabilità

Alla prima seduta del Consiglio dei ministri, il nuovo Governo ha istituito un Ministero senza portafoglio le cui competenze includono le diverse tematiche relative alle disabilità. Strana la compagnia in cui il tema è inserito: famiglia e politiche anti-droghe; ma, come sempre, non è la compagnia a determinare il carattere di un soggetto o di una Istituzione, quanto la capacità di costruire autonomamente percorsi per il mandato.

Alla prima seduta del Consiglio dei Ministri, il nuovo Governo ha istituito un Ministero senza portafoglio le cui competenze includono le diverse tematiche relative alle disabilità. Strana la compagnia in cui il tema è inserito: famiglia e politiche anti-droghe; ma, come sempre, non è la compagnia a determinare il carattere di un soggetto o di una Istituzione, quanto la capacità di costruire autonomamente percorsi per il mandato.

L'articolo 4 del decreto istitutivo espressamente recita: «il Ministro è delegato a esercitare le funzioni di indirizzo, di coordinamento e di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri relativamente alle materie delle politiche in favore delle persone con disabilità. In particolare, salvo le competenze attribuite dalla legge ai singoli Ministri, il Ministro è delegato a promuovere e coordinare le politiche governative volte a garantire la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità e a favorire la loro piena ed effettiva partecipazione e inclusione sociale, nonché la loro autonomia, in coerenza con la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

Positivo il riferimento agli strumenti sovranazionali che possano essere da guida all'azione di promozione e tutela della nuova Istituzione italiana. L'intento, del resto, è quello di creare un nuovo strumento che si collochi in quel paniere di realtà sociali e istituzionali volte a promuovere il benessere personale e a favorire un approccio non assistenziale ma di possibile auto-determinazione delle persone con disabilità.

È importante quindi che l'articolo 3 comma 2 del decreto istitutivo deleghi il ministro a cooperare con il responsabile del Dicastero del lavoro e delle politiche sociali, esprimendo opinioni nell'esercizio delle funzioni di competenza statale relative alla programmazione e all'utilizzo delle risorse su diversi temi. In particolare, sul Fondo per il diritto al lavoro dei disabili[1], sul Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare[2], sul Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare[3].
Sono molteplici gli ambiti di delega per la cooperazione e il raccordo, non solo con il ministro del lavoro e delle politiche sociali, ma anche con gli altri ministri di volta in volta competenti. Tra gli

1. Articolo 13 della legge 12 marzo 1999, n. 68.
2. Articolo 3 della legge 22 giugno 2016, n. 112.
3. Articolo 1, comma 254 della legge 27 dicembre 2017, n. 205

L'istituzione del nuovo Dicastero divide le Associazioni che operano nel settore. Infatti, da un lato c'è chi considera la nascita del Ministero per la famiglia e le disabilità come l'occasione per rendere omogenee le tutele già esistenti, in quanto figura di connessione fra i vari Ministeri, dall'altro, invece, c'è chi intravede nella sua creazione il rischio di ghettizzare, quanto meno sul piano culturale, chi necessita di politiche di inclusione.

ambiti più rilevanti si segnalano: l'adozione di iniziative per la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento e il monitoraggio delle politiche di sostegno alle persone con disabilità; la verifica della piena attuazione della normativa in materia di disabilità e la promozione degli opportuni aggiornamenti; il collegamento con le organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità, del terzo settore, con le parti sociali per promuovere interventi in favore delle persone con disabilità[4].

L'istituzione del nuovo Dicastero divide le Associazioni che operano nel settore. Infatti, da un lato c'è chi considera la nascita del Ministero per la famiglia e le disabilità come l'occasione per rendere omogenee le tutele già esistenti, in quanto figura di connessione fra i vari Ministeri, dall'altro, invece, c'è chi intravede nella sua creazione il rischio di ghettizzare, quanto meno sul piano culturale, chi necessita di politiche di inclusione.

Il Garante nazionale ha avviato un contatto positivo con il sottosegretario delegato a questo ambito, proprio nella direzione di costruire insieme un percorso che assegni alla funzione specifica per cui tale competenza è stata istituita, la possibilità di non essere un recinto entro cui racchiudere problematiche che necessitano invece di aperture e connessioni, bensì di costituire un asse prospettico lungo il quale far misurare le molte altre decisioni assunte da diversi Dicasteri, in sede scolastica, di pianificazione urbana, di accesso alle funzioni amministrative, di utilizzo delle opportunità culturali, sociali, ricreative.

Il comune obiettivo deve essere lo slittamento delle disabilità verso la proposta delle diverse abilità, sempre saldi al principio che abilità diverse significano stessi diritti.

2. Il Garante nazionale e le disabilità

Tra le più recenti prospettazioni d'impegno per il Garante nazionale vi è l'adempimento dell'obbligo internazionale, derivante dalla ratifica della Convenzione in tema di disabilità[5]. Questo comporta il compito di «effettuare visite a strutture psichiatriche ed altre strutture residenziali per persone con

4. Cfr. articolo 4, comma 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 giugno 2018.
5. Legge 3 marzo 2009, n. 18.

disabilità». L'articolo 33 della *UN Convention on the rights of persons with disabilities* prevede, infatti, nel suo primo comma, l'obbligo di monitorare l'applicazione della Convenzione. Tra i diritti ai quali essa si applica vi sono – e con ruolo rilevante – quello di libertà e sicurezza della persona con disabilità – ne tratta l'articolo 14 in particolare nel suo comma 1 lettera (*b*) – e quello dell'effettività del divieto inderogabile di tortura o trattamenti inumani e degradanti, che recita il successivo articolo 15.

Il Comitato delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, che la Convenzione istituisce, include inoltre fra i doveri dello Stato parte[6] quello di indicare il termine entro il quale saranno incluse nel mandato del Meccanismo nazionale di prevenzione (Npm)[7] le «visite a istituzioni psichiatriche o altre strutture residenziali per persone con disabilità, specialmente quelle con disabilità intellettive e/o psicosociali». Nel mese di ottobre 2016 inoltre lo stesso Comitato, in relazione al predetto articolo 15 e nel timore che «l'ambito del mandato del Npm non si estenda a istituzioni psichiatriche o altre strutture residenziali per persone con disabilità, dove esse sono private della loro libertà»[8], raccomanda che il «Meccanismo di prevenzione nazionale visiti immediatamente e faccia rapporto sulla situazione di istituzioni psichiatriche o altre strutture residenziali per persone con disabilità, specialmente quelle con disabilità intellettive e/o psicosociali»[9]. Questo Garante ha dunque ritenuto che visita e rapporto costituiscano un obbligo statuale immediatamente esecutivo per effetto della ratifica della Convenzione sulla disabilità.

Il Comitato delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, che la Convenzione istituisce, include inoltre fra i doveri dello Stato parte quello di indicare il termine entro il quale saranno incluse nel mandato del Meccanismo nazionale di prevenzione (Npm) le «visite a istituzioni psichiatriche o altre strutture residenziali per persone con disabilità, specialmente quelle con disabilità intellettive e/o psicosociali».

L'individuazione del Garante nazionale come Npm, d'altronde, è avvenuta, dal punto di vista operativo, con atto governativo, tramite il Ministero degli affari esteri e della cooperazione Internazionale, in particolare il Comitato interministeriale per i diritti umani[10]. Questo atto si fonda a sua volta sull'inclusione nel mandato del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat), in riferimento a tutti i poteri da esso previsti, anche delle attività svolte in relazione all'articolo 15 della Convenzione in tema di disabilità.

La competenza del Garante nazionale in questo ambito, pertanto, deriva direttamente dalla legge di ratifica del protocollo e istitutiva del Garante stesso quale Npm. Su questa base, nell'operare anche alla stregua di Npm ai fini della Convenzione sulla disabilità e specificamente del suo articolo 15, il Garante nazionale esercita senz'altro *tutti* i poteri a esso conferiti dal Protocollo Opcat.
In queste strutture, conseguentemente, dev'esser valutato, alla stregua dell'articolo 4 comma 1 del

6. List of issues, CRPD/C/ITA/Q/1, 29 aprile 2016, para 16.
7. Istituito a seguito della ratifica del (Opcat). Per l'Italia il meccanismo è costituito dal Garante nazionale.
8. *Ibidem*, paragrafo 41. (CRPD/C/ITA/CO/1 «Concluding Observations on the initial report of Italy», § 42)
9. CRPD/C/ITA/CO/1 *Concluding Observations on the initial report of Italy*, paragrafo 42.
10. *Addendum* 1, punto 33, CRPD/C/ITA/Q/1/add. 1.

Nel corso di un anno

protocollo Opcat[11] (implicitamente ma chiaramente richiamato dall'articolo 15 di quella Convenzione), se vi siano occasioni di trattamenti inumani o degradanti: tale norma include fra le strutture di privazione della libertà, per prassi internazionale pacifica e accettata dagli Stati, anche «ospedali privati», «case di accoglienza» *(nursing homes)*, «case famiglia per minori» *(children homes)*, strutture socio-sanitarie in generale *(health and social care institutions)*.

L'ordinamento internazionale e quello italiano pretendono il controllo effettivo su quei luoghi, in cui la libertà fisica della persona non è ridotta in virtù di espresse e manifeste coercizioni, ma è limitata da condizioni modali, ambientali e trattamentali, che integrano dei vincoli di fatto all'esercizio del diritto fondamentale di cui all'articolo 13 della Costituzione. Questi vincoli possono certamente esser leciti quanto al loro 'titolo', ma di essi si chiede, con obbligo internazionale, di *verificare le condizioni di realizzazione*. Si tratta cioè di contesti spaziali nei quali è astrattamente possibile che si producano condizioni degradanti della persona umana che si risolvono in effetti coincidenti all'assoggettamento all'altrui potere, ed è proprio per questo che, indipendentemente dall'effettiva sussistenza di quelle stesse condizioni, quei luoghi sono oggetto del controllo devoluto al Garante nazionale nei termini sopra specificati.

L'ordinamento internazionale e quello italiano pretendono il controllo effettivo su quei luoghi, in cui la libertà fisica della persona non è ridotta in virtù di espresse e manifeste coercizioni, ma è limitata da condizioni modali, ambientali e trattamentali, che integrano dei vincoli di fatto all'esercizio del diritto fondamentale di cui all'articolo 13 della Costituzione. Questi vincoli possono certamente esser leciti quanto al loro 'titolo', ma di essi si chiede, con obbligo internazionale, di *verificare le condizioni di realizzazione*. Si tratta cioè di contesti spaziali nei quali è astrattamente possibile che si producano condizioni degradanti della persona umana che si risolvono in effetti coincidenti all'assoggettamento all'altrui potere, ed è proprio per questo che, indipendentemente dall'effettiva sussistenza di quelle stesse condizioni, quei luoghi sono oggetto del controllo devoluto al Garante nazionale nei termini sopra specificati.

Tra queste situazioni rientrano di certo anche i soggetti ricoverati in strutture socio-sanitarie o assistenziali che vivano l'esperienza del disturbo mentale o comunque con deficit cognitivi e in generale disabilità che ne amplifichino la fragilità e il difetto nella capacità di autodeterminazione.

11. Articolo 4, comma 1 Opcat: «Ciascuno Stato Parte, in accordo con il presente Protocollo, autorizza le visite da parte degli organismi di cui ai precedenti artt. 2 e 3 in tutti i luoghi posti sotto la sua giurisdizione e il suo controllo in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, in virtù› di un ordine dell'autorità pubblica oppure nel quadro di indagini da essa condotte o con il consenso o l'acquiescenza di una pubblica autorità (d'ora innanzi: «luoghi di detenzione»). Tali visite saranno condotte allo scopo di rafforzare, laddove necessario, la protezione delle suddette persone contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti».

3. La quasi riforma penitenziaria

L'attesa della traduzione in norme dell'ampio disegno riformatore dell'ordinamento penitenziario, elaborato ai tavoli degli *Stati Generali dell'esecuzione penale,* ha segnato l'anno 2018.

Come è noto, quel disegno di riforma era compreso nel *Piano d'azione* messo in atto dal Governo italiano per dare seguito agli obblighi imposti dalla sentenza 'pilota' della Corte Edu, *Torreggiani e altri c. Italia*[12] che, oltre alla ricerca di soluzioni organiche, non emergenziali, per superare il problema del sovraffollamento, imponeva di rimodulare l'esecuzione della pena e la vita detentiva in termini rispettosi di tutti i principi dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani. La messa in atto di quel lavoro riformatore è valsa la chiusura della procedura di esecuzione della condanna, decisa dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa l'8 marzo 2016[13].

A distanza di due anni tuttavia occorre osservare che i processi e le modifiche normative allora assunti non sono stati sufficienti a fermare la ripresa di un tendenziale aumento della popolazione detenuta, quantunque a ritmo più contenuto, che determina la presente preoccupazione che emerge da più osservatori e che il Garante condivide. Forse la successiva fase allora preannunciata avrebbe aiutato a consolidare i primi risultati ottenuti, se tradotta in norme stabili.

A distanza di due anni tuttavia occorre osservare che i processi e le modifiche normative allora assunti non sono stati sufficienti a fermare la ripresa di un tendenziale aumento della popolazione detenuta, quantunque a ritmo più contenuto, che determina la presente preoccupazione che emerge da più osservatori e che il Garante condivide. Forse la successiva fase allora preannunciata avrebbe aiutato a consolidare i primi risultati ottenuti, se tradotta in norme stabili.

Il destino dei decreti legislativi che dovevano dare attuazione normativa ai criteri dettati dal comma 85 dell'articolo 1 della legge delega 23 giugno 2017, n. 103 ha incrociato le vicende istituzionali e politiche del Paese, subendone prima il rallentamento e poi l'arresto fino alla formazione del nuovo Governo, quando è ripreso il percorso legislativo. La vicenda si è infine conclusa il 2 ottobre con l'emanazione di tre provvedimenti[14] con i quali, tuttavia, è stata data attuazione soltanto a una parte dei punti della legge delega, escludendo quelli relativi alla revisione di modalità, presupposti e procedure di accesso alle misu-

12. Sentenza dell'8 gennaio 2013, definitiva il 27 maggio 2013, ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10.

13. Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri, Risoluzione CM/ResDH(2016)28, adottata al 1250° meeting del Comitato, l'8 marzo 2016: «accoglie con favore la risposta data dalle autorità italiane alla sentenza Torreggiani e altri con l'introduzione di importanti riforme che hanno lo scopo di risolvere il problema del sovraffollamento carcerario e con i risultati significativi raggiunti finora».

14. Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 sulla disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni; decreto legislativo 2 ottobre 2018 n. 123 in materia di assistenza sanitaria in ambito penitenziario, di semplificazione dei procedimenti, di competenze degli uffici locali di esecuzione esterna e della polizia penitenziaria, di vita penitenziaria; decreto legislativo 2 ottobre 2018 n. 124 in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario.

Nel corso di un anno

re alternative alla detenzione in carcere nonché alla significativa riduzione di automatismi e preclusioni rispetto a benefici penitenziari e misure alternative. Esclusi anche i punti inerenti alla valorizzazione della giustizia riparativa e del volontariato, al riconoscimento del diritto all'affettività e al ridisegno delle particolari misure alternative finalizzate alla tutela del rapporto tra detenute e figli minori.

Già i decreti predisposti nel finire della precedente Legislatura non avevano contemplato alcuni di questi aspetti, *in primis* quello relativo all'affettività. L'ulteriore limitazione a essi apportata ha conservato i profili relativi alla vita all'interno delle istituzioni detentive ma ha tendenzialmente reciso il potenziamento del rapporto tra vita interna e accesso a misure di graduale ritorno al contesto sociale. La lunga attesa della riforma delineata nel laboratorio degli *Stati Generali* si è risolta, quindi, nel ridimensionamento delle aspettative di rimodulazione del sistema dell'esecuzione penale nella chiave della maggiore responsabilizzazione delle persone ristrette e del loro conseguente e graduale ritorno positivo all'esterno.

La parziale attuazione della legge di delega ha determinato, secondo il parere formulato a suo tempo dal Garante nazionale sui decreti in via di emanazione, il venir meno di «un *corpus* complessivo che dava significato a un intervento normativo volto a ridefinire l'esecuzione penale alla luce di perseguire un reinserimento sociale che non apra al rischio di esclusione e di conseguente recidiva» e ha dato vita a un complesso di modifiche settoriali che, per quanto importante, limita l'originario significato del percorso riformatore nella sua portata innovativa.

La parziale attuazione della legge di delega ha determinato, secondo il parere formulato a suo tempo dal Garante nazionale sui decreti in via di emanazione, il venir meno di «un *corpus* complessivo che dava significato a un intervento normativo volto a ridefinire l'esecuzione penale alla luce di perseguire un reinserimento sociale che non apra al rischio di esclusione e di conseguente recidiva»[15] e ha dato vita a un complesso di modifiche settoriali che, per quanto importante, limita l'originario significato del percorso riformatore nella sua portata innovativa.

Inoltre, dalla materia dell'assistenza sanitaria in carcere è stata espunta la nuova disciplina del disagio mentale prevista nel testo originario in conformità con il punto I) della legge delega: la mancata inclusione dell'infermità psichica insieme a quella fisica tra le cause di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena (articolo 147 c.p.) e l'eliminazione della norma che, modificando l'attuale articolo 65 o.p., avrebbe introdotto negli Istituti penitenziari sezioni a gestione sanitaria destinate alle persone che hanno elaborato disturbi di natura psichica durante la detenzione in carcere, hanno privato dei necessari interventi un'area fortemente critica. È l'area del disagio psichico, la cui entità si manifesta in una quotidianità segnata da difficoltà relazionali che possono talvolta essere lette alla base dell'elevato numero annuale dei suicidi. A margine, anche la non trascurabile criticità di chi deve gestire tale situazione, esterna alla propria formazione professionale.

La scelta operata dal Governo appare incompleta anche nell'ottica di una visione di politica giudiziaria centrata sulle condizioni all'interno e non proiettata verso il fuori. Il Garante nazionale ne affida, pertanto, la riconsiderazione al Parlamento perché provveda, con l'urgenza dettata dalla situazione attualmente riscontrabile negli Istituti penitenziari, a definire organicamente la materia del disagio psichico in carcere.

15. Parere del Garante nazionale sul Decreto legislativo recante "Riforma dell'Ordinamento Penitenziario" (legge delega n.103/17) ai sensi dell'articolo 19 lettera c del Protocollo Opcat, 7 agosto 2018.

In questo quadro, il Garante ha salutato positivamente l'adozione del decreto legislativo 121/2018 che ha finalmente dotato il sistema penale minorile di un autonomo ordinamento penitenziario e di una propria disciplina dell'esecuzione delle pene, coerenti con l'impianto complessivo che la giustizia italiana in questo settore ha già assunto nel 1988 e che è indirizzato verso l'obiettivo primario del recupero dell'autore del reato e costruito, essenzialmente, intorno all'idea della residualità della soluzione detentiva.

Un provvedimento atteso fin dall'approvazione della legge sull'ordinamento penitenziario del 1975: la sua positività complessiva risulta tuttavia intaccata dalla 'contaminazione' del modello degli adulti determinata dall'introduzione delle preclusioni ostative alle misure penali di comunità e ai benefici penitenziari mutuate dall'articolo 4 *bis* commi 1 e 1-*bis* o.p.. Oltre a suscitare una seria perplessità in ordine alla conformità al dettato della legge delega che prevedeva l'assoluta esclusione di automatismi, senza alcuna eccezione[16], l'introduzione del concetto stesso di *ostatività* in un sistema di giustizia finalizzato prioritariamente al recupero del minore, risulta, a parere del Garante, totalmente distonica rispetto all'impianto generale.

Quanto al resto, gli interventi di modifica dell'ordinamento penitenziario hanno introdotto nella vita detentiva una serie, non irrilevante, di diritti: l'articolazione del diritto alla salute nell'ambito dei parametri del servizio sanitario pubblico (articolo 11 o.p.), il diritto all'alimentazione rispettosa del credo religioso, il diritto alla permanenza all'aperto per 4 ore in luogo delle 2 precedentemente previste dall'articolo 10 o.p.,[17] il diritto a un programma di reinserimento individualizzato, orientato all'acquisizione della consapevolezza del fatto criminoso commesso e alla riflessione sulle conseguenze prodotte per la vittima e sulle possibili azioni riparatorie (articolo 13 o.p.), il diritto al mantenimento delle relazioni affettive come criterio guida nell'assegnazione a un Istituto e negli eventuali trasferimenti, il diritto a ricevere entro 60 giorni la risposta dell'Amministrazione sulle richieste di trasferimento (articolo 42 o.p.), il diritto di colloquio con il difensore fin dall'inizio della detenzione, il diritto di colloquio con i Garanti dei detenuti senza intaccare i tempi e i numeri dei colloqui con i familiari, un più ampio diritto all'informazione attraverso l'accesso a quotidiani e a siti informativi, il diritto allo studio e alla formazione professionale anche per mezzo di convenzioni con università e istituti di formazione tecnica superiore, il diritto al lavoro, anche esterno, organizzato anche con l'intervento di enti pubblici e privati, con remunerazione fissata nei due terzi del trattamento economico dei contratti collettivi.

Si tratta di diritti sanciti in un corpo normativo la cui traduzione in pratica e in prassi condivise dipenderà dall'opera di valorizzazione di ognuno di essi e del loro insieme che sarà possibile mettere in atto. Il Garante nazionale è impegnato a stimolare la piena attuazione di quanto previsto dalle

16. L'assoluta esclusione di automatismi era riportata dalla lettera p) punto 6) del comma 85 della legge di delega. Si vedano in proposito le Osservazioni del Garante nazionale sugli Atti del Governo nn. 16, 20, 29 – 23 luglio 2018, rese alla Commissione giustizia del Senato a seguito dell'audizione informale tenuta il 17 luglio 2018 *(www.garantenpl.it)*.

17. Ancorché limitato dall'eventualità di "giustificati motivi" che possono determinare il direttore a ridurre la permanenza all'aperto a due ore: comma 2 dell'articolo 10 o.p..

nuove norme, indipendentemente dal giudizio complessivo precedentemente formulato circa la sua limitatezza rispetto alle più generali attese che il dibattito aveva suscitato.

In questa prospettiva si orienta l'azione del Garante il cui compito si estende dalla verifica del rispetto della normativa nazionale e sovranazionale, alla costruzione nomofilattica di un sistema di *soft law* articolato sulle Raccomandazioni rivolte all'Amministrazione penitenziaria per superare le criticità rilevate nel sistema e fissare, di conseguenza, i termini di effettività di diritti che non siano solo di carta. La definizione di un sistema di standard nazionali, paralleli e dialoganti con quelli sovranazionali come le *Regole penitenziarie europee*[18], le *Nelson Mandela Rules*[19] e gli standard del Cpt[20], già avviato con la prima raccolta delle Raccomandazioni del 2016-2017 nel volume *Norme e normalità,* rappresenta lo strumento più efficace per dare valore al complesso di diritti oggi disegnato nell'ordinamento penitenziario e per contribuire alla condivisa azione di sempre più indirizzare il sistema dell'esecuzione penale verso l'orientamento finalistico della nostra Carta costituzionale.

4. La sicurezza in un decreto

Il 2018 è stato un anno difficile per la definizione del confine tra tutela dei diritti fondamentali di ogni persona e potere di controllo dello Stato sulla propria frontiera e sul proprio territorio. La figura del migrante è stata al centro della connotazione di tale confine, sia nell'azione di chi ha responsabilità politica, sia nella percezione del tema da parte dei cittadini. Trovare il baricentro non è questione semplice e pensare di risolvere questo problema negandone quella complessità che include anche la considerazione delle vite di tutti è operazione miope. Operazione che purtroppo il Garante nazionale ha dovuto talvolta constatare.

Il 2018 è stato un anno difficile per la definizione del confine tra tutela dei diritti fondamentali di ogni persona e potere di controllo dello Stato sulla propria frontiera e sul proprio territorio. La figura del migrante è stata al centro della connotazione di tale confine, sia nell'azione di chi ha responsabilità politica, sia nella percezione del tema da parte dei cittadini. Trovare il baricentro non è questione semplice e pensare di risolvere questo problema negandone quella complessità che include anche la considerazione delle vite di tutti è operazione miope. Operazione che purtroppo il Garante nazionale ha dovuto talvolta constatare.

Il baricentro deve trovare la sua collocazione in primo luogo nelle previsioni normative. Soffermandosi proprio su quest'ultime, il ricorso alla privazione della libertà degli stranieri irregolari è senza dubbio uno degli strumenti che si è progressivamente affermato come previlegiato per il controllo dei flussi mi-

18. Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie Europee
19. *Standard minimi per il trattamento penitenziario,* Assemblea delle Nazioni unite, 19 dicembre 2015.
20. https://www.coe.int/en/web/Cpt/standards

gratori: principalmente nel decreto cosiddetto *sicurezza e immigrazione*[21], adottato lo scorso 4 ottobre e convertito in legge, con varie modifiche, il 1° dicembre 2018. Ne è risultata ampliata la mappa dei luoghi di possibile privazione della libertà personale per le persone migranti irregolari; parallelamente sono stati estesi i termini di durata massima della misura restrittiva e i motivi per cui l'Autorità di Pubblica sicurezza può farvi ricorso. La competenza del Garante nazionale è stata ridefinita in termini più precisi relativamente ai poteri di accesso agli 'appositi locali' di cui tratta il comma 3-*bis* dell'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 42, così come modificato dal decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13.

Proprio tale decreto aveva rilanciato la detenzione amministrativa, limitandosi però a disporre lo sviluppo della rete dei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), prevedendone uno per regione, di dimensioni limitate. Ora la nuova norma riduce di fatto l'esclusività di tali Centri come luoghi di privazione della libertà dilatando la possibilità di assolvere tale funzione anche in altri luoghi e per tempi più estesi. La modalità di adozione del provvedimento legislativo ha ripercorso anche questa volta la via della decretazione d'urgenza, malgrado l'indubbia drastica riduzione degli sbarchi e, quindi, perlomeno teoricamente una via immotivata: l'*iter* parlamentare è stato particolarmente veloce, terminato nuovamente con un voto di fiducia. Il Garante nazionale è al contrario convinto che tale tema, fortemente presente nei dubbi e negli umori dell'opinione pubblica, richiederebbe un'ampia e calma riflessione e che, particolarmente in questo caso, risulta evidente come la semplificazione vada a scapito della condivisione dei provvedimenti. Del resto, il susseguirsi di due decreti di urgenza a meno di due anni l'uno dall'altro è indice dell'emotività del legiferare in materia e, quindi, della difficoltà di affrontare il tema dell'immigrazione al di fuori di una logica emergenziale, con tempi e spazi propri del confronto sociale, culturale e parlamentare.

Il Garante nazionale, secondo il proprio mandato, ha espresso in sede parlamentare numerosi rilievi sul testo originario, presentando il proprio parere nell'ambito di un'audizione al Senato della Repubblica lo scorso 15 ottobre. D'altronde l'azione stessa del Garante in occasione di situazioni di 'stallo' verificatesi a seguito di prolungata impossibilità di sbarco di navi, appartenenti alla Marina militare del nostro Paese, a Organizzazioni non governative o semplicemente commerciali, con a bordo persone recuperate in mare, è stata indice della volontà di affrontare insieme la complessità che tali questioni ponevano. Fermo restando che la tutela rigorosa dei diritti di ogni persona rappresenta la ragion d'essere di questa Autorità garante e non può essere limitata da alcuna considerazione di altro genere e che è compito del Garante nazionale tutelare il

Il Garante nazionale, secondo il proprio mandato, ha espresso in sede parlamentare numerosi rilievi sul testo originario, presentando il proprio parere nell'ambito di un'audizione al Senato della Repubblica lo scorso 15 ottobre.

21. Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante titolo "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata".

Nel corso di un anno

Paese rispetto a possibili censure di Organi sovranazionali[22]. Va rammentato del resto, che ogni nave italiana in qualsiasi acqua si trovi rappresenta un'estensione del territorio nazionale e le persone che essa, seppure temporaneamente, ospita a bordo devono godere di tutte le garanzie che il nostro sistema ordinamentale prevede; lo stesso per le navi straniere quando sono nella acque del nostro Paese.

I positivi elementi di novità introdotti dal Parlamento, nel percorso di conversione del decreto, riguardano la previsione della convalida da parte dell'Autorità giudiziaria per i 'respingimenti differiti' (così come sollecitato dalla Corte costituzionale e come raccomandato dal Garante nazionale nel proprio parere al Senato) e la previsione esplicita del controllo del Garante nazionale in tutti i luoghi di trattenimento comunque denominati, come già riportato. Essi tuttavia non dissipano completamente le preoccupazioni del Garante su un testo di forte impatto sulla libertà delle persone migranti che risulta suscettibile di limitazioni in un numero sempre più vasto di casi e modi.

Ripercorrendone sinteticamente l'articolato, alla luce delle aree di maggiore attenzione del Garante nazionale, l'abolizione della protezione umanitaria come categoria generale e la tipizzazione di un ridotto numero di casi in cui può essere rilasciato un permesso di soggiorno per esigenze di carattere umanitario è sicuramente uno degli aspetti maggiormente critici, per i vuoti di tutela che potrebbero determinarsi anche a fronte di precisi obblighi di protezione derivanti da vincoli costituzionali e internazionali. Si pensi, per esempio, alla conseguenza che può presentarsi per una persona giustamente non rinviata, in base alla cogenza del principio di *non refoulement*, che potrebbe trovarsi senza alcuna tutela dal momento che la nuova norma la prevede solo se esistono fondati motivi di ritenere che, una volta rimpatriata, rischi di essere oggetto di persecuzione (articolo 19, comma 1) o sottoposta a tortura (articolo 19 comma 1.1): una limitazione di casi ben più stretta di quella che determina il principio di divieto di *refoulement*. In base a quanto previsto dalla modifica introdotta alla legge sulla protezione internazionale[23], infatti, nelle ipotesi di rischio di persecuzione e tortura, viene riconosciuto un permesso di soggiorno per protezione speciale, mentre nessuna esplicita tutela è prevista nelle ipotesi di rischio di assoggettamento a pene o trattamenti inumani e degradanti – ovviamente se questi non rientrano nelle altre tipizzazioni.

22. Lettera al Comandante generale della Guardia costiera per richiedere informazioni sull'impossibilità di approdo della nave container "Alexander Maersk", con a bordo 113 migranti soccorsi in mare - 25 giugno 2018; lettera al Capo dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione per valutare insieme la conduzione dell'operazione una volta che questa era terminata - 7 agosto 2018; lettera al Comandante generale della Guardia costiera per chiedere informazioni relative alla situazione di un gruppo di migranti soccorsi in mare dalla nave "Asso 28" battente bandiera italiana e trasferiti in Libia - 31 luglio 2018; lettera al Comandante generale della Guardia costiera e alla Capo dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione di richiesta di urgenti informazioni sull'impedimento di approdo della nave "Ubaldo Diciotti" - 17 agosto 2018; lettera al Capo dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione e all'ufficio del Gabinetto del Ministero dell'interno relativa all'impossibilità di sbarco dei migranti dalla nave "Diciotti" ormeggiata nel porto di Catania - 21 agosto 2018; visita del Garante nazionale alla nave per verificare le condizioni dei 177 migranti a bordo - 23 agosto 2018; lettera ai Presidenti di Camera e Senato per informare sulla perdurante situazione a bordo della nave ormeggiata a Catania - 23 agosto 2018; informative alle Procure di Agrigento e di Catania all'esito della visita effettuata a bordo della nave - 24 agosto 2018; lettera al ministro delle infrastrutture e trasporti di richiesta di immediato attracco della nave "Sea-Watch 3" e del conseguente sbarco delle persone soccorse in mare - 28 gennaio 2019.

23. Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, articolo 35, comma 3.

Senza un'interpretazione costituzionalmente e internazionalmente orientata della norma, quindi, il rischio è di determinare incongrue situazioni di persone giuridicamente inespellibili, ma prive del permesso di soggiorno e delle conseguenti tutele; persone destinate inevitabilmente alla povertà e all'esclusione sociale. Situazioni verso cui il Garante nazionale, nella sua veste di Meccanismo nazionale di prevenzione e di Organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati, terrà altissima attenzione.

Un'ulteriore preoccupazione attiene al prolungamento dei termini di durata massima del trattenimento dei cittadini stranieri in attesa di rimpatrio forzato. Nell'attuazione della norma dovrà essere scongiurato il rischio che il trattenimento protratto, senza una prospettiva ragionevole di raggiungimento dello scopo cui è prefissato, sia fine a sé stesso e così possa essere utilizzato come mero strumento di deterrenza rispetto all'atto del migrare, attraverso la prospettazione di una potenziale aggiuntiva sofferenza individuale basata sulla privazione della libertà, così rischiando di configurarsi come trattamento inumano e degradante, come segnalato dallo Speciale *Rapporteur* Onu sulla tortura nel suo Rapporto del 26 febbraio 2018.

Senza un'interpretazione costituzionalmente e internazionalmente orientata della norma, quindi, il rischio è di determinare incongrue situazioni di persone giuridicamente inespellibili, ma prive del permesso di soggiorno e delle conseguenti tutele; persone destinate inevitabilmente alla povertà e all'esclusione sociale. Situazioni verso cui il Garante nazionale, nella sua veste di Meccanismo nazionale di prevenzione e di Organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati, terrà altissima attenzione.

Altre preoccupazioni sono riconducibili, in linea generale, alla carenza di chiarezza e di puntualità del dettato normativo; a quell'autoevidenza del linguaggio e del testo delle norme che Norberto Bobbio raccomandava e che sembra essere stato dimenticato nell'indicare il possibile trattenimento del richiedente asilo per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza o nel configurare genericamente l'idoneità delle strutture e dei locali presso l'ufficio di frontiera ove il cittadino straniero può essere trattenuto in fase di espulsione. Una lettura seppure fugace della norma pone problemi sulla imprescindibile tassatività che l'articolo 13 della Costituzione richiede quando è in gioco la privazione della libertà delle persone e sui presupposti richiesti dall'articolo 5 della Convenzione europea per i diritti umani (Cedu) per proteggere dall'arbitrarietà e fornire possibile ricorso verso tale privazione.

5. Un'arma

Nella precedente Relazione al Parlamento, l'introduzione del *Taser*[24] in Italia era stata messa in forma dubitativa[25]. L'interrogativo non riguardava soltanto l'effettiva introduzione del *Taser* tra gli strumenti a disposizione delle Forze di polizia a seguito di un periodo di sperimentazione, ma soprattutto i dubbi che il suo utilizzo sollevava in termini di rischi di abuso «derivanti proprio dalla sua pretesa non letalità»[26]. Come è noto, inoltre, molta della documentazione e delle ricerche scientifiche sviluppate a livello internazionale sul suo uso mette in luce un'incidenza non residuale di eventi di morte relativi a persone verso le quali l'arma 'non letale' era stata utilizzata: principalmente cardiopatici, soggetti che manifestavano forme di delirio, tossicodipendenti, anziani o giovanissimi.

Nella Relazione, il Garante nazionale si era soffermato nel richiamare i principi generali di cautela che debbono essere adottati nell'utilizzo di questo strumento: necessità, sussidiarietà, proporzionalità, gradualità e precauzione. A questi aggiungeva la necessità di una formazione *ad hoc* per il personale destinato al suo utilizzo, di stringenti protocolli operativi scritti, di uno stretto controllo sul suo uso anche da parte di un organo terzo e, infine, la necessità di un immediato controllo medico della persona, una volta che il *Taser* sia stato utilizzato.

Nel settembre del 2018, quindi, a seguito del decreto del ministro dell'interno del 4 luglio precedente, Polizia di Stato e Carabinieri ne hanno avviato la sperimentazione, per tre mesi, in 12 città italiane: Bologna, Brindisi, Caserta, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Padova, Palermo, Reggio Emilia e Torino.

Sperimentazione del Taser in 12 città italiane

24. Acronimo di Thomas A. Swift's Electronic Rifle. La denominazione ufficiale in Italia è "arma comune a impulsi elettrici" (decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni in legge 1 dicembre 2018, n. 132.
25. Garante nazionale, Relazione al Parlamento 2018, *Taser in Italia?*, p. 258.
26. *Ibidem*.

Il periodo di sperimentazione è stato preceduto dall'adozione delle "Linee guida tecnico operative per l'avvio della sperimentazione della pistola elettrica *Taser*", prodotte dal Ministero dell'interno già nel febbraio 2018 e approvate dal Ministero della salute nel maggio successivo. Nell'estate è stato redatto il manuale tecnico operativo, a cui hanno contribuito non solo rappresentanti interforze, ma anche tecnici sia dell'Enea che dell'Istituto superiore di sanità. Al termine della successiva formazione teorico-pratica rivolta al personale prescelto, 30 pistole elettriche sono entrate a far parte della dotazione dei reparti di Polizia (14 distribuite in sette delle città individuate) e Carabinieri (le rimanenti, in sei città).

La sperimentazione è stata prorogata di altri tre mesi per concludersi tra la fine di febbraio e l'inizio di marzo di quest'anno. Quale il primo esito di questo avvio? Relativamente alla Polizia di Stato, in sette città nelle quali è stata avviata la sperimentazione, secondo i dati forniti al Garante dal Dipartimento della P.S., nel 2018 sono stati complessivamente registrati 31 interventi operativi che hanno richiesto l'utilizzo del Taser: sei a Milano, due a Genova, sette a Padova, sei a Reggio Emilia e dieci a Catania. In 24 casi gli interventi si sono risolti con la mera estrazione dell'arma o con l'attivazione del dispositivo visivo denominato *warning arc*; nei restanti casi (uno a Milano, due a Padova, due a Reggio Emilia e due a Catania) sono stati lanciati i dardi elettrici *warning arc*[27], mentre nei restanti sette casi sono stati lanciati i dardi elettrici. Secondo quanto comunicato dal Dipartimento di pubblica sicurezza, l'utilizzo non ha comunque avuto effetti sulla salute degli individui sui quali lo strumento è stato utilizzato.

Per quanto riguarda l'Arma dei Carabinieri, la sperimentazione ha interessato i nuclei radiomobili delle città di Milano, Torino, Bologna, Firenze, Napoli e Palermo per un totale di dodici dispositivi distribuiti (due per città). Nel corso del 2018, l'arma è stata utilizzata in otto interventi (due con lancio di dardi, quattro con l'attivazione dell'arco voltaico (*warning arc*) e due con estrazione/avviso orale a scopo dissuasivo). Anche in questo caso, come è stato per la Polizia, quando il lancio dei dardi elettrici è avvenuto (Bologna e Firenze), secondo quanto reso noto dall'Arma, i soggetti colpiti non hanno riportato conseguenze.

Sperimentazione Taser da parte della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri 2018.

	Utilizzo del Taser con effettivo lancio dei dardi elettrici	Forze di polizia dotate dell'arma.	
Bologna	SI	Carabinieri	
Brindisi	NO		Polizia di Stato
Caserta	NO		Polizia di Stato
Catania	SI		Polizia di Stato
Firenze	SI	Carabinieri	
Genova	NO		Polizia di Stato
Milano	SI	Carabinieri	Polizia di Stato
Napoli	NO	Carabinieri	
Padova	SI		Polizia di Stato
Palermo	NO	Carabinieri	
Reggio Emilia	SI		Polizia di Stato
Torino	NO	Carabinieri	

Fonte: Dipartimento della Pubblica Sicurezza e Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 2019.

27. Cosiddetto *warning arc*, attivabile dall'operatore mediante apposito pulsante che genera una scarica elettrica con crepitio a scopo di avvertimento.

Nel corso di un anno

È certamente necessario attendere del tempo per valutare in termini documentati le conseguenze dell'introduzione del *Taser* nella dotazione ordinaria di strumenti in uso alle Forze di polizia: conseguenze sul piano sanitario, su quello della tutela dell'ordine, su quello delle costruzioni culturali attorno all'uso legittimo della forza e, quindi, sull'impiego effettivamente a detrimento del ricorso alle armi letali. Tuttavia, il Garante nazionale riconosce che si è fin qui proceduto con scrupolosità e cautela nell'introdurre questa innovazione, attraverso un'analisi tecnico giuridica del possibile impiego, l'adozione di linee guida e manuali tecnico-operativi, un periodo di formazione e successiva sperimentazione e, infine, il monitoraggio del suo utilizzo. Tutto ciò, accanto al numero relativamente basso di *Taser* forniti, ha finora contribuito a favorire una sua introduzione non traumatica.

Le più volte riportate richieste di altri tutori dell'ordine, a livello locale o centrale in diversi Corpi di appartenenza e l'acquiescenza con cui nel dibattito pubblico sono state riportate tali richieste, pongono tuttavia la necessità di vigilare affinché questo approccio contenuto permanga. A questo proposito, il Garante esprime preoccupazione per quanto previsto dall'articolo 19 del già citato decreto cosiddetto *Sicurezza e immigrazione* circa la «sperimentazione di armi a impulsi elettrici da parte delle Polizie locali» nei comuni capoluogo di provincia e in quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti, nonché nei centri urbani che presentino determinati parametri «connessi alle caratteristiche socio-economiche, alla classe demografica, all'afflusso turistico e agli indici di delittuosità». La valutazione dei parametri è determinata con decreto del ministro dell'interno, adottato previo accordo sancito in sede di conferenza "Stato-città e autonomie locali". Il decreto prevede che il *Taser* possa essere utilizzato solo da quegli agenti di Polizia locale con qualifica di agenti di pubblica sicurezza, dopo un periodo di formazione e di sperimentazione e dopo aver adottato un regolamento comunale che contempli i principi di precauzione, tutela della salute pubblica e di salvaguardia dell'incolumità pubblica. Le riserve in termini di cautela sono, quindi, elencate; ma non sono assolutamente sufficienti a dissipare la preoccupazione circa l'estensione dell'uso della nuova arma. Si rischia di aprire la strada a un utilizzo molto esteso e capillare sul territorio che richiederà da parte delle istituzioni locali e nazionali, compreso il Garante, un attento monitoraggio che prevenga qualsiasi tipo di abuso.

Dal punto di vista della utilità dell'introduzione del *Taser*, solo se il suo impiego farà diminuire il ricorso alle armi da fuoco e al contempo garantirà la sicurezza di tutti gli attori coinvolti, si potrà dire che la sperimentazione avrà avuto esito positivo.

Rimangono, infatti, le riserve e le cautele già espresse in passato dal Garante legate all'osservazione e al confronto con lo scenario internazionale, in Paesi ove un uso esteso di armi a impulsi elettrici ha condotto ad abusi e a esiti mortali, legati proprio alla loro asserita non letalità. Rimane perciò ferma la posizione del Garante nazionale rispetto agli obbligatori parametri di necessità, sussidiarietà, proporzionalità, gradualità e precauzione per il ricorso a tale arma nonché il divieto assoluto del suo utilizzo in quei contesti in cui l'impiego delle armi da parte delle Forze di polizia è interdetto: in particolare, negli Istituti di pena e nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato.

Sono 107 i paesi in cui le forze di polizia sono dotate del Taser. In Europa, oltre all'Italia, ne fanno uso Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Regno Unito e Repubblica Ceca.

Alla precedente lista si aggiunge, nel 2018, Città del Vaticano dove il Taser viene dato in dotazione ad un gruppo scelto di membri della Gendarmeria.

6. Nel Consiglio dei diritti umani

Il 12 ottobre 2018 l'Italia è stata eletta per il triennio 2019-2021 nel Consiglio dei diritti umani delle Nazioni unite (*Human rights council,* in acronimo Hrc o più precisamente Unhrc).

Si tratta del più importante *charter-based body*[28], cioè un organo istituito nel

Il 12 ottobre 2018 l'Italia è stata eletta per il triennio 2019-2021 nel Consiglio dei diritti umani delle Nazioni unite (*Human rights council,* in acronimo Hrc o più precisamente Unhrc).

28. Nel sistema Onu si distinguono organi e procedure di controllo dei diritti umani istituiti da risoluzioni degli organi competenti delle Nazioni unite cioè i *charter-based bodies or procedures*, e quelli che invece vengono costituiti da appositi trattati, che vengono detti *treaty-based bodies or procedures* (si pensi a esempio al Comitato dei diritti umani che è l'organo istituito dal Patto internazionale sui diritti civili e politici per controllarne l'attuazione da parte degli Stati).

2006 dalla Risoluzione 60/251 dell'Assemblea generale delle Nazioni unite per sostituire la Commissione diritti umani. È un *upgrade* rispetto alla Commissione, perché quest'ultima era un organo sussidiario del Consiglio economico e sociale (Ecosoc), mentre il Consiglio dei diritti umani lo è dell'Assemblea generale. L'Unhrc ha sede a Ginevra ed è la sola organizzazione intergovernativa che si occupa di tutte le situazioni relative ai diritti umani in tutto il mondo. Conta 47 membri, eletti dall'Assemblea generale[29].

La più significativa innovazione introdotta con l'istituzione del Consiglio dei diritti umani è rappresentata dalla *Universal periodic review* (Upr) ossia una Revisione periodica relativa alla complessiva situazione dei diritti umani[30] di tutti i Paesi membri delle Nazioni unite (quindi non solo dei membri dell'Unhrc). Si tratta di una procedura a due fasi, guidata dagli Stati e unica nel suo genere. La prima fase, davanti al Gruppo di lavoro (*Upr Working group*), termina con un Rapporto che contiene una serie di raccomandazioni allo Stato esaminato. La seconda consiste in una discussione di quest'ultimo rapporto, dopo il quale viene redatto un documento finale che viene inserito nel Rapporto del Consiglio all'Assemblea generale. Il nostro Paese sarà *under review* alla 34ª sessione dello *Upr Working group* la mattina del 4 novembre 2019[31].

Tornando all'Unhrc, l'Italia fino a oggi si è candidata per uno dei sette posti riservati ai Paesi dell'Europa occidentale, risultando eletta per tre mandati: nel 2007-2010, per il triennio 2011-2014 e ora per il 2019-2021.

In vista dei primi due mandati (quindi sin dal 2007), come stabilito dalla citata Risoluzione 60/251, il nostro Paese ha presentato una lista di buone intenzioni, che nel gergo della diplomazia internazionale sono *voluntary pledges and committments* sul cui rispetto un po' tutti i Paesi tendono a sfumare. Così tra quelle presentate sin d'allora dall'Italia, spiccava l'impegno a istituire la "Commissione indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali": la *National human rights institution* (in acronimo Nhri)»[32] da costruire rispettando i cosiddetti *Principi di Parigi*, quelli cioè contenuti nella Risoluzione dell'Assemblea generale dell'Onu 48/134 del 20 dicembre 1993 sullo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani. Impegno a oggi disatteso.

29. Gli Stati Africani hanno a disposizione 13 seggi, altrettanti ne spettano agli Stati della regione Asia-Pacifico, otto ai Paesi Latino americani e caraibici, sette ai Paesi dell'Europa occidentale e altri Stati, sei a quelli dell'Europa orientale.

30. L'esame deve essere condotto in base alla Carta delle Nazioni unite, alla Dichiarazione universale dei diritti umani, agli *Human rights instruments* dei quali lo Stato è parte e ai *voluntary pledges and commitments* assunti dagli stessi Stati (inclusi gli impegni presi al momento della candidatura allo Unhrc). Cfr. *Human Rights Council: Institution-Building*, documento approvato con Risoluzione del Consiglio diritti umani del 18 giugno 2007 (A/HRC/RES/5/1).

31. Rispetto alla *34th* sessione del Gruppo di lavoro, si veda il *Tentative timetable* e la *List of Troikas* in www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx.

32. Cfr. Lettera del 17 april 2017 del Rappresentante permanente dell'Italia all'Assemblea delle Nazioni unite indirizzata al Presidente dell'Assemblea generale (*UN General Assembly* A/61/863) e la *Note verbale* dell'11 Febbraio 2011 della Missione permanente dell'Italia presso le Nazioni Unite indirizzata al Segretariato (*UN General Assembly* A/65/733).

Il mancato rispetto dello stesso *pledge* per due volte consecutive ha probabilmente suggerito di non ribadire lo stesso impegno nella lettera di presentazione per la nuova candidatura per il triennio 2019-2021[33]. Ma, la questione resta e verrà affrontata in sede di Revisione periodica il 4 novembre prossimo[34].

Infatti, a oggi, pur pendendo l'ennesimo progetto di legge in materia, l'Italia rimane uno degli ultimi Paesi d'Europa a non avere introdotto nell'ordinamento l'Istituzione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, organismo che si dovrebbe occupare a livello interno di tutti i diritti fondamentali.

Quindi, al momento, l'Italia vive una situazione del tutto singolare perché per la tutela dei diritti umani vi è un solo organismo conforme ai *Principi di Parigi*: il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito e designato specificamente quale Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e degli altri gravi maltrattamenti (Npm) in base al Protocollo Opcat del 2002. La sua aderenza ai *Principi di Parigi* è espressamente richiesta dall'articolo 18, paragrafo 4, del Protocollo e la designazione ne ha attestato tale requisito. L'istituzione di tale Npm, indipendente e funzionante, era, peraltro, tra le raccomandazioni che gli Stati avevano indirizzato all'Italia durante l'ultimo ciclo della Revisione periodica nel 2014[35]; raccomandazioni totalmente accettate dall'Italia[36].

Questo consente di affermare due cose. La prima è l'importanza dell'istituzione anche in Italia di una Nhri così ottemperando a impegni presi da troppi anni e ponendo fine a una situazione di singolare mancanza. La seconda è la necessità di essere consapevoli delle difficoltà del percorso di creazione di una Istituzione di questo genere: occorre allora procedere edificando su ciò che esiste, valorizzando l'esperienza ormai consolidata del Garante nazionale come Npm, stringendosi in uno sforzo di costruzione di sistemi che dialoghino, che non si sovrappongano e che si diano reciprocamente forza, evitando che a una

A oggi, pur pendendo l'ennesimo progetto di legge in materia, l'Italia rimane uno degli ultimi Paesi d'Europa a non avere introdotto nell'ordinamento l'Istituzione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, organismo che si dovrebbe occupare a livello interno di tutti i diritti fondamentali.

Quindi, al momento, l'Italia vive una situazione del tutto singolare perché per la tutela dei diritti umani vi è un solo organismo conforme ai *Principi di Parigi:* il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito e designato specificamente quale Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e degli altri gravi maltrattamenti (Npm) in base al Protocollo Opcat del 2002.

33. Si veda *Note verbale* del 22 Febbraio 2018 della Missione permanente dell'Italia alle Nazioni unite indirizzata al Presidente dell'Assemblea generale (*UN General Assembly* A/73/72).

34. Anche in caso di approvazione di una legge istitutiva dell'Nhri, perché in quel caso, salvo che la funzione non venga attribuita a organismi già esistenti, è difficile che l'organismo sia già operativo.

35. Raccomandazioni 49 e 50, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Italy* del 10 dicembre 2014 (A/HRC/28/4)

36. Il *Response of the Government of Italy to recommendations in the report of 10 December 2014 of the Working Group on the Universal Periodic Review (A/HRC/28/4)* del 12 marzo 2015 (A/HRC/28/4/Add.1) chiariva come l'Italia accettasse *inter alia* le raccomandazioni 49 e 50 «*considering them already implemented or under implementation*». Il che corrispondeva a verità dal momento che all'epoca il Garante nazionale era già stato istituito e designato quale Npm anche se non ancora operativo. Lo stesso non poteva dirsi per le raccomandazioni da 26 a 48 sull'istituzione del Nhri.

Luoghi

Andrea Tarli, *"L'isola sconosciuta"*, Carcere di Ascoli Piceno, 2014

Ripartire dal luogo

Quando si analizza la privazione della libertà personale da parte dell'autorità pubblica o di chi agisce per suo mandato, ci si interroga in primo luogo – e giustamente – sul perché, *su quale fondamento giustifichi tale esercizio del massimo potere, quale è, appunto, privare una persona della sua autodeterminazione, del suo libero decidere del proprio andare. I parametri giuridici che autorizzano tale esercizio e le garanzie sia di procedura nella sua applicazione, sia di ricorribilità della decisione di fronte a un'autorità terza e indipendente rappresentano la centralità di questa analisi.*

Altrettanto opportunamente si esamina poi il come, cioè le condizioni materiali che caratterizzano l'attuazione di tale privazione della libertà e in questo ambito entrano in gioco, con ruolo importante, gli standard internazionalmente condivisi sul soddisfacimento di bisogni primari e sulla rigorosa tutela della dignità della persona ristretta e della sua integrità psico-fisica.

Poco si riflette sul dove, inteso come *elemento in parte interagente con il come e in parte del tutto autonomo, anche per il valore simbolico che porta con sé. Non è, infatti, identica la situazione di inaccettabili condizioni di detenzione all'interno di una camera di sicurezza o di una cosiddetta* camera di pernottamento *(leggasi* cella*) in carcere, dalla stessa situazione vissuta in un locale di riserva, magazzino o capannone o altro, di una struttura pubblica temporaneamente adibita a tale funzione. Perché quest'ultima porta con sé il valore simbolico – e proprio per questo essenziale – della irrilevanza della dimensione di* persona *di chi vi è ristretto. Una irrilevanza che agisce come costruttore di culture diffuse e di un atteggiamento, che si può definire* attuariale, *che rende centrale la mera dislocazione delle persone, al pari di pacchi da sistemare, magari con attenzione, ma sempre come elementi indistinguibili, nel rimettere in ordine un magazzino.*

Lo spazio dell'attuazione della privazione della libertà non sembra essere oggetto di attenzione; la sua connotazione, prima ancora delle sue dimensioni, non rientra in un'analisi centrata sui metri quadrati e sulla possibilità di contenere tutti coloro verso cui la misura privativa è adottata. Così si parla di riconversioni di caserme per alloggiare detenuti o di locali idonei, *non ben definiti neppure nel testo normativo, che si vorrebbe invece chiaro e autoevidente e non certo polisemico, dove trattenere persone straniere in corso di accertamenti per probabili espulsioni. Ma, oltre a queste incongrue affermazioni o definizioni, altri luoghi si presentano di fatto 'prestati' per accogliere temporaneamente persone ristrette: aerei charter per rimpatri, navi in attesa dell'indicazione di un porto sicuro, piccoli ambienti in alcune carceri dove le persone attendono di essere tradotte altrove, stanzette carcerarie improvvidamente definite* nidi *per accogliere infanti di età inferiore ai tre anni. Luoghi posticci, luoghi imprestati, di cui è difficile stabilire connessione tra funzione e connotazione spaziale.*

Su questi luoghi il Garante nazionale intende accendere un riflettore nella Relazione al Parlamento sulle attività del 2018: perché molti e diversi sono stati i luoghi di questo tipo visitati nel corso dell'anno.
Lo spazio in cui si svolge una attività funzionale a un mandato pubblico – vale la pena ricordarlo – è sempre elemento di conferma dell'impostazione di tale affidamento; si struttura attorno a ciò che a tale attività viene richiesto. Così è per la definizione spaziale delle scuole, dei luoghi di culto, degli ospedali e anche dei luoghi di detenzione. Sarebbe, quindi, erroneo non leggere il mutamento dell'organizzazione spaziale al mutare della visione culturale dell'attività da svolgervi: la scuola deamicisiana era un camerone disadorno, così come lo racconta il libro Cuore *quando la funzione didattica era quella della mera alfabetizzazione, mentre lo spazio della scuola contemporanea è articolato così come lo è oggi la funzione dell'insegnare e dell'apprendere; anche lo spazio dei luoghi di culto è mutato dopo la nuova impostazione post-conciliare. Così anche lo spazio dell'e-*

secuzione della pena non può essere lo stesso dopo il ruolo di rieducazione sociale affidato alla pena dalla Costituzione repubblicana e non può essere un semplice spazio lineare dove contenere persone: altre sono le necessità che una visione volta al reinserimento pone nell'organizzare la giornata detentiva. Spesso invece non è così e ancora oggi troppe volte si progettano per il carcere e per altri luoghi di privazione della libertà dei meri 'contenitori', per rispondere a urgenti necessità di creare nuovi posti.

Ma, se lo spazio è elemento risultante delle premesse culturali, esso agisce a sua volta come impostazione della visione futura assegnata a ciò che in esso si realizza. Ne deriva che la progettazione dello spazio non è mai operazione 'neutra': al contrario, una progettazione disattenta oggi a una diversa funzione dell'esecuzione penale finisce per confermare e riproporre anche nel futuro una visione della quotidianità che in esso si realizzerà centrata solo sull'inutile trascorrere del tempo. Avrà effetti negativi anche per il futuro.

Da qui, la necessità di tornare a riflettere sul dove si realizza la privazione della libertà personale. Perché riflettere sui luoghi, *anche in dettaglio, così come le pagine che seguono intendono fare, vuol dire riflettere sul significato che tale misura, importante, necessariamente da riservare solo ai casi di assoluta necessità, può e deve avere. Significa interrogarsi, a ritroso, sul come e sul perché.*

Luoghi e verbi

Accesso a tutti i luoghi di privazione della libertà, *sia essa tale su ordine di un'autorità o lo sia di fatto*[1]. *È questo uno dei poteri cardine dei Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm) ai sensi del Protocollo Opcat e quindi del Garante nazionale: accedere ovunque laddove si eserciti «ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo»*[2]. *Le visite ai luoghi, dunque, perché – come scriveva Piero Calamandrei nel 1949 – «bisogna aver visto»*[3] *le condizioni di vita e il trattamento di cui sono oggetto le persone private della libertà, ma anche per prevenire possibili abusi, violazioni, offese alla dignità.*

1. Articolo 20 comma c Opcat: « Allo scopo di mettere i meccanismi nazionali di prevenzione in condizione di espletare il loro mandato, gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a garantire loro: a) accesso ad ogni informazione circa il numero di persone private della libertà nei luoghi di detenzione come definiti dall'art. 4, nonché sul numero di tali luoghi e sulla loro dislocazione; b) accesso ad ogni informazione circa il trattamento di tali persone e circa le loro condizioni di detenzione; c) accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature; d) la possibilità di avere colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che i meccanismi nazionali di prevenzione ritengano possa fornire informazioni rilevanti; e) la libertà di scegliere i luoghi che intendono visitare e le persone con cui avere un colloquio; f) il diritto ad avere contatti con il Sottocomitato sulla prevenzione».

2. Articolo 4 comma 2 Opcat.

3. Titolo del volume V, n.3, marzo 1949 de *Il Ponte*, *Rivista di politica e letteratura*, diretta da Piero Calamandrei.

I luoghi, i contesti di vita sono elementi fondamentali per consentire alle persone di definire il proprio ruolo e trovare la propria identità sociale. Attraverso di essi le persone traggono significati simbolici e semantici e tramite essi entrano in relazione tra di loro e con il luogo stesso. Perché i luoghi esprimono significati, definiscono status, determinano funzioni. La loro organizzazione e la loro gestione cambiano la vita di una persona, possono produrre disagio o al contrario inclusione; possono favorirne lo sviluppo o gettarla nell'apatia e nello sconforto.

Sono proprio i luoghi *al centro della parte tematica di questa Relazione al Parlamento: i luoghi che nel corso dell'anno il Garante nazionale ha visitato, in cui ha incontrato le persone private della libertà, di cui ha raccolto la documentazione. Alcuni sono locali tradizionali, conosciuti, regolari; altri invece sono ambienti meno definiti e certamente meno conosciuti quali contesti di privazione della libertà.*

Compito di un Npm è renderli meno opachi, innanzitutto visitandoli, rompendo l'isolamento, verificando le condizioni in cui sono ospitate le persone private della libertà, guardandoli con un occhio esterno non assuefatto alla quotidianità della privazione, ascoltando tutte le parti coinvolte, avendo sempre come chiave di osservazione e di lettura la tutela dei diritti di ognuno, in qualsiasi condizione temporaneamente si trovi.
Ma compito di un Npm è anche disvelarli laddove possano essere occultati, nascosti, oscurati dal silenzio e dalla illegalità; verificare la rispondenza effettiva al loro mandato; chiederne la trasformazione, la chiusura, l'adeguamento alle norme, a seconda delle situazioni riscontrate.

Ecco allora la scelta di ripercorrerli alla luce di un anno di lavoro, suddivisi sulla base di un verbo, un'azione che ne definisce proprio la caratteristica di privazione della libertà.

I verbi scelti sono stati: rinviare, detenere, avere cura, arrestare e tutelare. *Sono azioni a cui corrispondono diversi luoghi di privazione della libertà in ambiti diversi: dal penale, a quello del trattenimento amministrativo dei migranti, a quello della custodia di Polizia, agli ambienti ospedalieri per i trattamenti sanitari obbligatori e alle residenze per persone con disagio psichico o non autosufficienti. Luoghi che rispondono alla funzione espressa da ciascun verbo, ma che devono sempre avere come orizzonte il rispetto dei diritti di ogni persona riconosciuti e tutelati dalla nostra Carta e dalle norme sovranazionali. L'ultimo verbo, infatti, è* tutelare *e richiama i luoghi in cui si prendono le decisioni affinché riconoscimento e tutela siano effettivi.*

Infine, i locali vuoti, privi di suppellettili, spersonalizzanti, talvolta punitivi, quelle collocazioni che sono metafore viventi della separazione, della chiusura, del vivere in un altro mondo, diverso e lontano. Sono i luoghi simbolo e realtà della diversità e dell'esclusione.

7. Lo spazio e il carcere

di Luca Zevi

Lo spazio, nelle varie accezioni possibili, rappresenta la vera posta in gioco nella genesi della detenzione. Perché, a ben vedere, qualcuno viene arrestato? Perché ha occupato uno spazio diverso da quello che la società gli ha assegnato. Di conseguenza gli viene sottratta una porzione più o meno grande dello spazio originariamente previsto, per compensare la tracimazione precedente. Questa compensazione avviene storicamente in vari modi, che vanno dalla punizione corporale, a un estremo, fino alla riabilitazione a una funzione sociale positiva attraverso misure alternative alla detenzione, all'estremo opposto. Fra i due estremi si articolano le modalità di erogazione della pena.

Abolizione dello spazio

Dunque, sottrazione di libertà a chi ne ha abusato. Sottrazione totale, tradizionalmente, attraverso la reclusione in un unico spazio – individuale ma più spesso collettivo e non di rado sovraffollato – nel quale esercitare tutte le funzioni vitali, dal dormire al mangiare al trascorrere inoperoso dell'intera giornata, a eccezione dell'ora d'aria. Una sottrazione – condita o meno da afflizioni corporali e sempre sostenuta da un intervento educativo di natura religiosa o politica – destinata a fungere da minaccia per il trasgressore, che si presume ne emerga timoroso di replicare il precedente, o anche un altro crimine, per evitare una nuova condanna alla detenzione.

Tutti i presunti o provati colpevoli di reato vengono storicamente sottoposti a questa condizione di privazione e la differenza fra i trattamenti punitivi comminati ai singoli prigionieri risiede soprattutto nella durata della permanenza, piuttosto che nella natura della detenzione. In questa prospettiva il prigioniero deve sottoporsi a una rigenerazione spirituale – della quale l'afflizione corporale può essere strumento – che lo conduce a frequentare, oltreché la cella, un luogo di culto religioso e/o di rieducazione politica. Questo approccio originario alla pena trova nelle varie forme di 'segrete' – negazione dello spazio già dal nome – la propria espressione fisica più letterale.

Rappresentazione della pena nello spazio urbano e sua successiva espulsione

Il pensiero riformatore, a partire dal XVIII secolo, punta alla produzione di un'attitudine all'obbedienza, affinché il reo torni a svolgere una funzione sociale positiva, ancora attraverso un indottrinamento di natura religiosa o ideologica, da un lato, e l'allenamento a un'attività lavorativa alla quale si è sottratto – per necessità o per virtù – con la scorciatoia criminale, dall'altro.

Ecco allora che la giornata si popola di un impegno produttivo che può essere svolto 'a domicilio' all'interno della cella – è il caso, per esempio, di molte la-

Luca Zevi Urbanista e architetto, ha insegnato nelle Università di Roma e Reggio Calabria. Ha realizzato a Roma il Memoriale ai caduti del bombardamento di San Lorenzo del 1943 ed è progettista del Museo Nazionale della Shoah. Ha presieduto il Tavolo di lavoro degli Stati generali dell'esecuzione penale su "Lo spazio della pena: architettura e carcere".

vorazioni artigianali nel campo dell'abbigliamento svolte ancora oggi soprattutto da donne – o entro laboratori/fabbriche appositamente destinati e attrezzati all'interno degli Istituti penitenziari, o ancora di lavori di pubblica utilità – forzati o anche liberamente scelti – da svolgere all'esterno del carcere sotto la sorveglianza stretta del personale di vigilanza, dai quali molta iconografia della detenzione è stata partorita. Un approccio ben incarnato dal carcere-fortezza, che diviene minacciosamente emergenza del tessuto urbano sette-ottocentesco. Un'emergenza che comincia a fuoriuscire dal tessuto urbano stesso a partire dalla seconda metà del XIX secolo, quando si afferma la tendenza a espellere tutte le condizioni 'anomale' – la malattia, la follia, la devianza – dalla scena di una città borghese in rapida crescita.

L'architettura degli spazi interni di questi Istituti è dominata dall'obiettivo della visibilità, ovvero dalla possibilità di esercitare un controllo totale, minuto per minuto, sui soggetti ristretti attraverso un approccio che non a caso viene definito *panottico*.

Da luogo dell'esclusione a complesso residenziale 'speciale'

Nel corso del XX secolo l'evoluzione democratica è accompagnata dallo sviluppo della volontà di sostituire una pratica puramente afflittiva con un'azione rieducativa mirata a preparare il detenuto a un ritorno alla vita civile come soggetto responsabile. Il carcere, da luogo di occultamento delle attività che si svolgono al proprio interno, tende progressivamente a evolvere nella direzione di un complesso residenziale 'speciale', rivelandosi alla città, assumendone alcuni caratteri peculiari.

Un percorso che conduce non soltanto a un'umanizzazione dello spazio abitativo dalla cella alla camera di pernottamento, ma anche a un'articolazione funzionale mirata a proporre al detenuto non più un'esistenza puramente passiva ma, al contrario, un allenamento alla complessità della vita alla quale deve essere riconsegnato al più presto. Dunque non più contenitore di afflizione passiva, ma insediamento polifunzionale entro il quale riconquistare una responsabilità sociale in tutte le sfere dell'agire quotidiano. Un insediamento all'interno del quale solo le ore notturne vengono trascorse nella camera di pernottamento, mentre la giornata si divide fra attività lavorative, formative, sportive, creative e sociali, ritrovando la consapevolezza e l'ambizione alla dignità di cittadino.

In questo percorso il carcere-fortezza anche nell'immagine evolve in quartiere e la vita al suo interno si modella sempre più su quella che si svolge al di fuori.

Dallo spazio agli spazi della pena

Questa evoluzione da luogo dell'esclusione a città della riabilitazione porta dentro di sé come contraddizione la necessità di superfici sempre più ampie da destinare agli Istituti, in presenza di fenomeni di sovraffollamento che, in molti casi, sono già drammatici. Una contraddizione che mette in discussione il carcere come risposta unica a qualsivoglia forma di trasgressione, facendo emergere l'esigenza di un'articolazione delle misure di esercizio della pena che al carcere assegni soltanto i casi più estremi.

Dunque, è necessaria una nuova riflessione su quali siano i reati che devono essere necessariamente puniti con il trattamento penitenziario. Non si tratta di legalizzare comportamenti prima ritenuti trasgressivi, ma di collocare la sanzione di ciascun comportamento trasgressivo all'interno del giusto spazio. Uno spazio che può essere immateriale nel caso, per esempio, di una sanzione riparativa di tipo finanziario; può essere domestico in caso di detenzione domiciliare; può essere comunitario in caso di affidamento ai servizi sociali. Occorre una riflessione mirata a comprendere quale sia, per esempio, lo spazio adatto a scontare una pena fortemente connessa a condizioni soggettive, dalla tossicodipendenza alla irregolarità della presenza sul territorio, ovviamente per reati di non particolare gravità, per i quali la risposta più efficace non è probabilmente la detenzione negli Istituti penitenziari.

Dunque, è necessaria una nuova riflessione su quali siano i reati che devono essere necessariamente puniti con il trattamento penitenziario. Non si tratta di legalizzare comportamenti prima ritenuti trasgressivi, ma di collocare la sanzione di ciascun comportamento trasgressivo all'interno del giusto spazio. Uno spazio che può essere immateriale nel caso, per esempio, di una sanzione riparativa di tipo finanziario; può essere domestico in caso di detenzione domiciliare; può essere comunitario in caso di affidamento ai servizi sociali.

Lo spazio della riabilitazione

Dunque un'articolazione del trattamento penale dovrebbe condurre, come del resto è già successo, a una riduzione drastica delle presenze in carcere. Ciò consentirebbe di ripensare gli Istituti attuali come luoghi nei quali vengono comunque garantiti tutti i diritti ivi compreso quello alla mobilità, che va certamente dosato attentamente, ma mai completamente conculcato. Solo raramente si dovrebbe ricorrere all'edificazione di nuove strutture, comunque di dimensioni contenute e non avulse dai contesti urbani e sociali. Sempre più il trattamento penitenziario dovrebbe ricondurre a una modalità della vita quotidiana simile a quella alla quale si dovrà essere riconsegnati prima possibile.

Dunque spazi di lavoro, fin dove possibile fuori dagli Istituti, altrimenti anche all'interno.
Spazi di formazione, per l'acquisizione di abilità lavorative ma anche di competenze culturali generali.
Spazi di creatività, per l'acquisizione di un migliore rapporto con il proprio mondo interiore.
Spazi di attività sportiva, per un allenamento alla cura del proprio corpo.
Spazi sociali, per lo sviluppo di capacità di interazione con i propri simili.
Spazi residenziali, mirati a superare definitivamente una tipologia tradizionale composta di cella-corridoio-sezione-braccio-raggio, a favore di un assetto per gruppi-appartamento nei quali acquisire un atteggiamento di responsabilità anche in ordine alla gestione collettiva dello spazio domestico.

Si tratta di un approccio mirato a quella certezza del diritto per la persona reclusa che è cardine della Carta costituzionale e che non può essere messo in questione o anche solo limitato. Una certezza che deve essere fatta agire non soltanto per le persone detenute negli Istituti penitenziari, ma anche per tutti coloro che, in qualche forma, sono privati della libertà.

Detenere

Dētĭnēre: *trattenere, tenere lontano, arrestare, impedire di avanzare*[4].

Detenere: *tenere in proprio possesso, avere nelle proprie mani, presso di sé*[5].

Nella matrice latina c'è il primo senso dell'atto del detenere: l'esclusione della libertà di movimento e di azione, l'isolamento, il tenere lontano. Il verbo italiano esprime un significato ulteriore, quello del possesso, di un possesso stretto intorno al soggetto che detiene.

I luoghi di detenzione comprendono tutto il significato, originario e attuale, dell'espressione verbale: sono luoghi di allontanamento della persona dal resto dei consociati, di restrizione della sua libertà, ma, al tempo stesso, luoghi in cui l'individuo è nel possesso, nelle mani, dell'Istituzione che esercita questo potere di restrizione. Una forma di possesso che si coniuga con un'altra azione, quella del custodire: detenere e custodire, insieme, identificano il compito delle Istituzioni nel momento in cui una persona è a esse affidata.

La detenzione, quindi, non è soltanto contenimento ma è anche accudimento, ontologicamente connesso all'esercizio del possesso e della custodia, declinato specificamente in relazione ai diritti di cui è titolare colui che è nelle mani dello Stato.

Ecco che gli ambienti degli Istituti penitenziari, le stanze detentive, le sale colloqui, i cortili, i nidi per le madri con bambini, le aree comuni, gli spazi delle sezioni, diventano luoghi in cui l'Istituzione è messa alla prova dell'accudimento della persona affidata, della capacità di coniugare privazione della libertà con garanzia di ogni diritto, diverso da quello del libero movimento.

4. IL vocabolario della lingua latina, Castiglioni Mariotti, Loescher, 1966-1980
5. Grande Dizionario della lingua italiana, Salvatore Battaglia, UTET, 1971.

8. Cella

La "cella" per antonomasia è quella del carcere. Prima di essere un luogo è un concetto. Ed è assorbente perché più caratterizzato rispetto alla camera di sicurezza, alla stanza del detenuto amministrativo, alla camera della *social care home*. Per questo ne parliamo: per il suo significato archetipico. Che cos'è una cella? O meglio, cosa dovrebbe essere una cella? Facendo ricorso a categorie kantiane, cominciamo dalla dimensione del *dover essere* per risalire gradualmente a quella dell'*essere*.

Quella prevista nell'ordinamento penitenziario innanzitutto non è una "cella": la legge italiana parla di «locali di soggiorno e di pernottamento». Di "celle" parlava invece il *Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena* emanato nel 1931 da Vittorio Emanuele III[6]. Una circolare dell'Amministrazione penitenziaria della primavera del 2017[7] rimarca questa differenza concettuale prima ancora che semantica, recependo *standard* provenienti dal Consiglio d'Europa[8] declinandoli nel senso dell'igiene linguistica: una delle ridenominazioni riguarda proprio le "celle" che, secondo la circolare vanno correttamente chiamate "camere di pernottamento", come del resto l'ordinamento penitenziario prevede sin dal 1975[9].

I locali di pernottamento consistono in «camere» singole o multiple (articolo 6 o. p.). Quindi, la cella deve essere in realtà, primariamente, una "camera di pernottamento" cioè un luogo in cui principalmente si dorme o si riposa.

La legge è piuttosto esigente in termini di vivibilità degli spazi: alludendo ai «locali in cui si svolge la vita dei detenuti» – con ciò riferendosi sia ai locali di soggiorno che a quelli di pernottamento – li vuole sufficientemente ampi, rischiarati da luce naturale, ma dotati anche di quella artificiale per consentire sia

I locali di pernottamento consistono in «camere» singole o multiple (articolo 6 o. p.). Quindi, la cella deve essere in realtà, primariamente, una "camera di pernottamento" cioè un luogo in cui principalmente si dorme o si riposa.

6. Regio decreto 18 giugno 1931, n. 787.

7. Lettera circolare 31 marzo 2017 n. 0112426.

8. Quali, per esempio, la quinta delle *Regole penitenziarie europee* contenute nella Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei ministri, secondo cui la «vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera», principio fondamentale delle *Regole europee* che sottolinea i profili «positivi» di tale «normalizzazione» – ossia l'«avvicinare il più possibile le condizioni di vita in istituto a quelle della vita normale» – che va declinata nel senso di non avere «per conseguenza delle condizioni disumane di detenzione». In questo senso il *Commento* del Comitato alle *Regole*, che è parte integrante della Raccomandazione R(2006)2.

9. A tale proposito non si può non pensare a un recentissimo studio inglese che l'Università di Bath sta conducendo per stabilire se usare i termini "uomini" e "stanze" al posto di "detenuti" e "celle" non possa a sua volta favorire, tramite il meccanismo dell'autostima, il reintegro nel tessuto sociale. «Trattare i detenuti con fiducia, rispetto e dignità [...] li incoraggia a investire nel loro futuro, a progettare il domani». Le teorie sono state già messe in pratica nella prigione di Berwyn, la più grande dell'Inghilterra, inaugurata nel 2017 e che «a regime ospiterà oltre 2000 criminali di categoria C a basso rischio». Ne dà conto G. Gaetano, *Gran Bretagna. Via le sbarre alle finestre delle celle, sono troppo "punitive"*, in *Corriere della sera*, 10 gennaio 2019. Si veda anche https://howardleague.org/prisons/berwyn.

il lavoro che la lettura, arieggiati, riscaldati quando il clima lo richieda[10]. La recente riforma (decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124) – su tale punto applicabile dal 31 dicembre 2021 – ha lodevolmente esplicitato con norma di rango primario quello che il Regolamento di esecuzione prevedeva già ma in modo più timido[11], cioè che nelle camere di pernottamento «i servizi igienici, adeguatamente aerati, sono collocati in uno spazio separato, per garantire la riservatezza» (articolo 8 comma 2 o.p.).

C'è poi la questione della grandezza della camera di pernottamento. E qui entriamo in una 'dimensione parallela' e talvolta abusivamente assorbente, ma comunque piuttosto nevralgica. L'Italia, sin dal 1988, in base a una prassi amministrativa – il riferimento è alla circolare del 17 novembre 1988 dell'allora Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e pena – calcola la capienza del proprio sistema penitenziario in base a un criterio mutuato dalle abitazioni civili: 9 mq per una camera detentiva singola, 14 mq per una doppia, 19 mq per una tripla e così via[12].

Alla fine del 2015, le linee guida del Cpt hanno definito uno *standard* minimo desiderabile[13]: 6 mq per una singola, più 4 mq per ogni persona aggiuntiva in camera multipla, fino a un massimo di 4 persone per stanza.

Lo *standard* minimo definito dalla giurisprudenza della Corte Edu è di natura diversa: non si tratta di una dimensione auspicabile ma di una soglia sotto la quale vi è la forte presunzione di violazione dei diritti umani *sub specie* di trattamento inumano o degradante in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'articolo 3 Cedu (quindi garantirla *tout court*, come vedremo, non deve costituire un punto d'arrivo ma solo un punto di partenza).

Lo *standard* minimo definito dalla giurisprudenza della Corte Edu è di natura diversa: non si tratta di una dimensione auspicabile ma di una soglia sotto la quale vi è la forte presunzione di violazione dei diritti umani *sub specie* di trattamento inumano o degradante in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'articolo 3 Cedu (quindi garantirla *tout court*, come vedremo, non deve costituire un punto d'arrivo ma solo un punto di partenza).

Dalla stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo emergono però indicazioni utili a livello di sistema: se è vero che lo spazio *pro capite* minimo può scendere sotto la fatidica soglia dei 3 mq – e tale opzione non è certo desiderabile –, è vero anche che la Corte lo consente solo quando sussistano significativi fattori di compensazione, consistenti sostanzialmente nella durata molto ridotta della restrizione in spazi carcerari minimali, e per quello che qui più interessa, nella libertà di movimento delle persone ristrette fuori dalla camera detentiva (livello quantitativo), impegnate in attività adeguate (livello qualitativo) e in una struttura detentiva anch'essa complessivamente adeguata (livello

10. Qui il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124 ha sostituito alla formula «riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono» quella «riscaldati per il tempo in cui le condizioni climatiche lo esigono», sostanzialmente ribadendo l'ovvia necessità che il riscaldamento vada acceso quando la temperatura ambientale lo richieda.

11. «I servizi igienici sono collocati in un vano annesso alla camera» *ex* articolo 7 comma 1, Dpr 30 giugno 2000, n. 230.

12. Il cosiddetto criterio del "9 + 5 mq", che nella circolare del 1988 definiva come l'*optimum* – la cosiddetta capienza "ottimale", *illo tempore* distinta da quella "tollerabile" compresa tra gli 8 e i 9 mq – rispetto agli spazi detentivi. Questa stravagante distinzione è prevista in pochissimi altri Paesi e colpisce che il concetto di "tollerabilità", semanticamente soggettivo, possa essere applicato da un'Autorità amministrativa e con valenza oggettiva.

13. *Living space per prisoner in prison establishments*, CPT/Inf (2015) 44, 15 dicembre 2015.

quantitativo e qualitativo insieme). Emerge, quindi, dalla più recente giurisprudenza di Strasburgo una concezione della "cella" che si sviluppa su tre livelli: 1) tende a chiudere agli automatismi; 2) è di tipo olistico cioè guarda allo spazio, ma in relazione a tutti gli altri fattori che definiscono la detenzione, un *overall assessment* che considera cumulativamente e in modo relazionale tutti i profili di vivibilità; 3) sviluppa un modello in cui la "cella" tende a essere nella sostanza camera di effettivo e solo pernottamento, dove la eventuale riduzione dello spazio viene compensata dalla possibilità concreta di starne fuori, impegnati in attività «adeguate».

Che significa «adeguate»? Che non basta stare fuori dalla cella *tout court*: in un ordinamento che già al livello costituzionale pone come baricentro della pena la funzione rieducativa, attività appropriate sono certamente quelle che contribuiscono a realizzare lo scopo risocializzante che in un sistema evoluto si costruisce anche e soprattutto lavorando a un modello non 'infantilizzante', pensato per persone adulte, fondato su cardini di auto-organizzazione.

Che significa «adeguate»? Che non basta stare fuori dalla cella *tout court*: in un ordinamento che già al livello costituzionale pone come baricentro della pena la funzione rieducativa, attività appropriate sono certamente quelle che contribuiscono a realizzare lo scopo risocializzante che in un sistema evoluto si costruisce anche e soprattutto lavorando a un modello non 'infantilizzante', pensato per persone adulte, fondato su cardini di auto-organizzazione.

Quindi, in termini di *dover essere*, la "cella" è concepita come una "camera di pernottamento", destinata al riposo perché il luogo naturale dell'attività (e quindi della vita detentiva) deve essere fuori di essa. A livello di sistema, possiamo perciò dire che non deve aver corso l'abusata sineddoche in base alla quale si parla della "cella" per intendere il "carcere". Consideriamola solo "camera di pernottamento" spostando il centro di gravità verso gli spazi esterni, comuni, sociali, relazionali, in cui si praticano attività dotate di un senso, che creano un'identità e riempiono un tempo altrimenti vuoto.

Ricorrendo alle note e complesse categorie introdotte da Marc Augé, siamo nella direzione dell'allontanamento concettuale dallo «spazio del nonluogo» che è quello che «non crea né identità singola, né relazione, ma solitudine e similitudine»[14].

La sfera dell'*essere* è drasticamente diversa. Non che l'Italia non sia dotata di camere di pernottamento che si approssimano alle linee evolute delineate dal proprio 'diritto interno'[15]. Ma, nella sfaccettata realtà dei 191 Istituti penitenziari emerge un quadro troppo spesso distante dalla configurazione teorica. I rapporti sulle visite effettuate dal Garante nazionale sia a livello di condizioni materiali, sia a livello di centro di gravità della vita detentiva spostato sulla camera e non fuori di essa, restituiscono ancora un eccesso di inadeguatezze e una prevalenza del modello 'infantilizzante' su quello 'responsabilizzante'.

14. M. Augé, *Nonluoghi*, trad. it., Elèuthera, Milano, 2018, p. 114.

15. A proposito del 'diritto interno' è utile richiamare l'*Introduzione* al *Commento* del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa alle *Regole penitenziarie europee* del 2006, secondo cui queste ultime «fanno riferimento a misure da inserire nel "diritto interno" piuttosto che nella 'legislazione interna', nella misura in cui esse riconoscono che quest'ultima può assumere forme diverse negli Stati membri del Consiglio d'Europa. Il termine 'diritto interno' è stato coniato per inglobare non solo la legislazione principale adotta da un parlamento nazionale, ma anche tutte le altre regolamentazioni o ordinanze che hanno forza di legge, oltre alla giurisprudenza delle corti e dei tribunali e ciò nella misura in cui queste forme di normative sono riconosciute dai sistemi giuridici nazionali».

Il Garante nazionale, come ha già espresso in passato, sottolinea l'importanza che una norma fissata sia rispettata, soprattutto in un luogo la cui centralità dovrebbe essere il 'rieducare' al rispetto delle norme. Se la si ritiene troppo ampia, la si modifichi riportandola più simile al parametro europeo; se la si conserva si deve rispettarla. La situazione della capienza e, quindi, dell'essere in concreto della "cella" oggi, assume un particolare profilo se si tiene conto del numero di camere o sezioni fuori uso, per inagibilità o per lavori in corso.

Insomma, se il 'diritto interno' – la *law in books* – configura una "camera di pernottamento", la realtà concreta – la *law in action* – ci pone ancora troppo spesso di fronte a una "cella". Il rischio è allora che «Istituti di detenzione concepiti come luoghi sostanzialmente di contenimento diventino spazi seriali di sequenze di celle, senza esprimere una leggibile idea del ruolo a essi attribuito e del progetto che in essi si dovrebbe attuare»[16].

In sintesi, il Garante nazionale, come ha già espresso in passato, sottolinea l'importanza che una norma fissata sia rispettata, soprattutto in un luogo la cui centralità dovrebbe essere il 'rieducare' al rispetto delle norme. Se la si ritiene troppo ampia, la si modifichi riportandola più simile al parametro europeo; se la si conserva si deve rispettarla. La situazione della capienza e, quindi, dell'essere in concreto della "cella" oggi, assume un particolare profilo se si tiene conto del numero di camere o sezioni fuori uso, per inagibilità o per lavori in corso: alla data del 14 febbraio 2019 quelle inutilizzabili sono pari al 6,5% del totale, percentuale comunque positivamente diminuita di tre punti rispetto a quella riportata nella Relazione al Parlamento di due anni fa. Permangono casi limite: ad Arezzo da più anni su 101 posti solo 17 sono disponibili, a Gorizia sono disponibili solo 24 dei complessivi 57 previsti, in Sardegna il 13% dei posti ufficiali è inutilizzabile.

9. Cortile

Il cortile per il passeggio delle persone detenute riveste una posizione importante nell'ordinamento penitenziario, come luogo fondamentale del trattamento in una prospettiva di osservazione e di reinserimento sociale. Le ultime modifiche in tema di *open air access* sono state apportate dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123 che così riforma l'articolo 10 dell'ordinamento: «le ore d'aria vengono aumentate a quattro al giorno (salvo possibili riduzioni per specifici motivi) e la permanenza all'aperto avviene in modo organizzato in spazi attrezzati per lo svolgimento di attività ludico-sportive e alla presenza di operatori penitenziari e di volontari». Con questa modifica si volge lo sguardo a quanto previsto dalle *Regole penitenziarie europee*, Rec(2006)2, cioè si pone in evidenza l'importanza del cortile come luogo dove le persone detenute possano recuperare il rapporto con il proprio corpo, possano fare effettivo esercizio fisico all'aperto, incontrarsi, comunicare e avere una positiva evoluzione nell'aggregazione sociale con le altre persone detenute e con gli operatori del settore.

16. Così M. Palma, *Due modelli a confronto: il carcere responsabilizzante e il carcere paternalista*, in S. Anastasia, F. Corleone, L. Zevi, *Il corpo e lo spazio della pena. Architettura, urbanistica e politiche penitenziarie* (a cura di) ", Roma, Ediesse, 2011.

Il Garante nazionale, nel corso delle attività di monitoraggio condotte nel territorio nazionale, si è trovato invece più volte a visitare luoghi adibiti a "cortili per il passeggio" che non consentono alcuna attività e non rispondono ad alcuno dei parametri sopra indicati: né il recupero del rapporto con il proprio corpo, né il processo nell'aggregazione sociale. La limitatezza degli spazi, la presenza di servizi igienici a vista, l'assenza di ripari da condizioni meteo avverse e la disposizione a *box* rendono il luogo non adatto per i fini istituzionali voluti dalla legge: pur senza giungere all'immagine estrema che Vincent Van Gogh ha rappresentato per il cortile di un'istituzione d'internamento, anche in molti dei cortili nostrani l'unica attività fisica possibile sembra essere quella di andare in circolo o avanti e indietro.

Inoltre, la presenza di 'copertura a rete', che inibisce la libera visione del cielo e non inibisce l'eventuale lancio di oggetti, e l'impossibilità di vedere qualcosa che non sia grigio, danno a questi luoghi il tratto della spersonalizzazione. Per questo il Garante ha positivamente apprezzato quelle situazioni in cui la Direzione dell'Istituto ha permesso e sollecitato la collocazione di alcune piante, quasi a formare un piccolo giardino, o la possibilità di affrescare in vario modo le pareti del cortile. Certamente non ha apprezzato la collocazione dell'area per il passeggio sul tetto di edifici – come purtroppo è stata osservata anche per un reparto di Servizio di assistenza intensiva (Sai) riservata, quindi, a persone malate; una questione che si salda a quella della mancanza di disponibilità di cortili nei reparti di medicina protetta, dove trascorrere le ore d'aria all'aperto (laddove compatibile con lo stato di salute).

I cortili dovrebbero essere spaziosi e fruibili in tutte le stagioni. Le persone detenute dovrebbero poter allungare lo sguardo su aree verdi, alberi e vegetazione: la stimolazione visiva – non bisogna dimenticare – è parte integrante del mantenimento delle capacità psico-fisiche della persona. Forse da qui potrebbero iniziare quelle opere di ristrutturazione degli spazi che più volte sono state annunciate.

10. Sala colloqui

I rapporti con la famiglia e con i propri affetti rappresentano un elemento centrale per un possibile positivo reinserimento al termine dell'esecuzione penale. Costituiscono un'importante risorsa: sia nell'immediato, con l'assistenza affettiva e materiale alla persona privata della libertà, sia nel percorso detentivo, durante il quale costituiscono un punto focale di contatto con la società esterna. In questa prospettiva, i locali dedicati dovrebbero essere strutturati in modo da favorire l'incontro.

Tuttavia, non sempre è così. Più volte, infatti, nei suoi Rapporti sulle visite, il Garante nazionale ha raccomandato che fosse intensificato su tutto il territorio nazionale l'impegno a potenziare i rapporti familiari e affettivi delle persone detenute «quale significativo veicolo di una positiva coesione con il mondo esterno, anche migliorando gli attuali spazi per i colloqui».

I rapporti con la famiglia e con i propri affetti rappresentano un elemento centrale per un possibile positivo reinserimento al termine dell'esecuzione penale. Costituiscono un'importante risorsa: sia nell'immediato, con l'assistenza affettiva e materiale alla persona privata della libertà, sia nel percorso detentivo, durante il quale costituiscono un punto focale di contatto con la società esterna.

Luoghi

Le sale per le visite dei familiari appaiono, invece, troppo spesso inadeguate e scarsamente accessoriate: un piccolo tavolo (generalmente di circa 1 m x 60 cm) con quattro ancor più piccoli sgabelli, molte volte fissati al pavimento. L'arredamento standard negli Istituti e la suddivisione degli spazi va a incidere inevitabilmente sulla qualità dell'incontro con i familiari. La scelta di sgabelli anziché di sedie, la fissità dei posti, la difficoltà ad aggiungere altre possibilità di sedersi in caso di necessità e la vicinanza dei tavoli rendono gli incontri faticosi e incompatibili con qualsiasi esigenza di minima riservatezza, poiché una dimensione privata è pressoché inesistente per la vicinanza dei tavoli e per il rumore. Così le persone sono costrette a parlare con tono alto per coprire le voci di coloro che sono attorno al tavolo adiacente e in questa complessiva cacofonia tutti hanno difficoltà a relazionarsi.

Per i figli minori, dovrebbe essere garantito il diritto al gioco attraverso spazi accoglienti e adeguatamente attrezzati con ludoteche o angoli gioco nelle sale, così come specificato nell'articolo 2 della *Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti*, recentemente rinnovata.

Per i figli minori, dovrebbe essere garantito il diritto al gioco attraverso spazi accoglienti e adeguatamente attrezzati con ludoteche o angoli gioco nelle sale, così come specificato nell'articolo 2 della *Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti*, recentemente rinnovata e come ricorda anche quel comma dell'articolo 3 della *Convenzione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* che impegna a considerare sempre preminente, in ogni decisione, l'interesse superiore del minore: principio spesso enunciato e raramente concretamente applicato[17]. A ciò si aggiunge il fatto che non di rado le persone detenute non dicono ai figli molto piccoli di essere in detenzione per evitare un trauma o per non influenzare negativamente il loro sviluppo psicologico: l'ambiente dovrebbe rappresentare un luogo 'neutro', non ostile e non totalmente in negazione di altri ambienti più consueti, quantunque particolare, in cui avviare una graduale presa di consapevolezza della diversa situazione del proprio genitore. Al contrario, l'attuale stato di molte sale per i colloqui proietta nel bambino una cesura forte con le sue abitudini, sia nelle procedure che nel linguaggio e soprattutto nella proposta di uno spazio strutturalmente ostile. Una situazione che spinge talvolta il genitore a evitare l'accesso in Istituto dei propri bambini, con grande danno per loro e per l'intero nucleo familiare.

Va detto tuttavia che ormai da diversi anni l'attenzione delle Direzioni nei confronti delle esigenze dei figli minori delle persone detenute è andata crescendo. L'impegno per realizzare sale per i colloqui accoglienti e gradevoli, quando non vere e proprie ludoteche per i più piccoli, così come l'animazione per i bambini, durante la fase di attesa, si sta moltiplicando, grazie anche al contributo di Associazioni del terzo settore. In taluni casi sono stati previsti appositi ambienti per i colloqui con bambini in situazioni particolari, come nel caso della Casa circondariale di Monza, in cui, oltre alle normali sale per i colloqui, a una ludoteca e all'area verde, è stata allestita una stanza per minori usata per i colloqui 'protetti' effettuati alla presenza dell'assistente sociale e la cosiddetta "casetta", un ambiente di tipo domestico, con uno spazio salone, un angolo cottura con cucina dove le famiglie con particolari criti-

17. *Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, articolo 3, comma 1: «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», approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176.

città possono trascorrere una giornata cucinando e mangiando insieme, facendo i compiti e giocando.

I protocolli siglati e ribaditi per un diverso accompagnamento dei bambini in visita ai genitori e per un'organizzazione di spazi a loro dedicati hanno, quindi, prodotto esperienze interessanti in diverse realtà, ma queste stentano a essere generalizzate. Il Garante nazionale ha più volte richiesto di raddoppiare l'attenzione a questo tema, anche in considerazione dell'alto numero di bambini – stimato in diverse decine di migliaia – che annualmente varcano la soglia di una prigione per visitare un proprio genitore.

Ben più difficili sono i colloqui nei casi in cui la persona reclusa sia ricoverata presso un reparto di medicina protetta ospedaliera. In questa situazione, il colloquio è pari a un'odissea. Come già scritto dal Garante nazionale nella Relazione al Parlamento del 2018 «per fare un colloquio, i famigliari devono ritirare fisicamente un foglio all'Istituto di appartenenza della persona detenuta ricoverata – che magari è in un'altra città – e con quello presentarsi al Reparto ospedaliero. Nella gran parte delle strutture ospedaliere destinate alle persone detenute quindi, non c'è spazio per tutti gli elementi che l'ordinamento definisce come centrali quali il positivo mantenimento del rapporto con la famiglia».

In questo contesto, complessivamente difficile, ma in evoluzione, il Garante nazionale ha registrato positivamente nel corso dell'ultimo anno l'introduzione da parte dell'Amministrazione penitenziaria di alcune procedure che possono avere una ripercussione importante sulla qualità della vita detentiva. Tra queste, vi è – come esplicitato in una recente circolare del Dipartimento[18] – la possibilità di effettuare colloqui in "luoghi virtuali" tramite la piattaforma Skype. Inoltre, in un numero significativo di Istituti, oltre a prevedere colloqui in giornate che non impattino sugli impegni lavorativi dei familiari, quali il sabato o una domenica al mese, esiste la possibilità di effettuare online la prenotazione del colloquio, compilando l'apposito modulo stampabile da consegnare successivamente in Istituto. È, quindi, necessario cogliere la positività di queste buone prassi ed estenderle su tutto il territorio nazionale, in modo da non incidere drasticamente sulla quotidianità dei familiari e delle persone care e semplificare l'accesso al colloquio. Si riducono così i tempi d'attesa all'ingresso davanti all'Istituto: questione importante soprattutto in considerazione del fatto che, come constatato nelle varie visite effettuate dal Garante nazionale, molte strutture, non hanno spazi esterni attrezzati per riparare dalle intemperie coloro che attendono di entrare.

Il Garante nazionale ha registrato positivamente l'introduzione da parte dell'Amministrazione penitenziaria di alcune procedure che possono avere una ripercussione importante sulla qualità della vita detentiva. Tra queste, vi è – come esplicitato in una recente circolare del Dipartimento – la possibilità di effettuare colloqui in "luoghi virtuali" tramite la piattaforma Skype.

Queste attenzioni, spesso raccomandate dal Garante e dagli Organi di controllo internazionale – quali il Cpt – si inseriscono all'interno della dimensione della cura dell'affettività che è prerequisito di qualsiasi percorso di positivo reinserimento. Un'affettività comunque 'mutilata' nel nostro ordinamento che non prevede visite al riparo dal controllo esterno né la possibilità di intimità tra partner o momenti distesi con la propria famiglia. La cura dell'affettività è un tema da non sottovalutare perché la sua negazione può determinare una connotazione dell'esecuzione penale che attenta a una dimensione

18. Circolare GDAP del 30/01/2019.0031246.U

fondamentale della persona, intesa nella sua totalità psicologica e fisica, in ciò degradandosi a quella 'pena corporale' inibita in ogni ordinamento liberale ancor prima che democratico. Nella castità forzata è insita una violenza istituzionale che nessuna legge ha formalmente autorizzato e che viene adottata più per motivi di gestione organizzativa che non perché possa essere considerata come elemento intrinseco dell'esecuzione penale, anche perché la moderna criminologia ha più volte sottolineato che incontri frequenti e positivi con persone con le quali si ha un legame affettivo hanno un ruolo insostituibile nel recupero della persona detenuta.

Diversi Paesi europei, su questa base, hanno, infatti, introdotto nei propri ordinamenti disposizioni normative volte a garantire il diritto personale a coltivare relazioni familiari, affettive, sessuali e amicali con persone libere, destinando locali appositi e idonei allo scopo, senza alcuna supervisione, aiutando anche a sconfiggere quella tensione presente nella quotidianità detentiva. Sarebbe necessario, anche in Italia, un carcere capace di restituire alla persona reclusa le relazioni e gli spazi affettivi che la motivino, centrando la vita detentiva sulla sua responsabilizzazione e sulla necessità cdi renderla artefice del proprio percorso di rieducazione sociale. In questa direzione, nel corso dell'ultimo anno, si è mosso il nuovo ordinamento penale minorile[19], dove l'articolo 9 prevede una tutela rafforzata del diritto all'affettività per i giovani detenuti di minore età, con la previsione di otto colloqui mensili della durata anche di un'ora e mezzo. Per quanto riguarda i locali, esso prevede che le visite siano «svolte in unità abitative appositamente attrezzate all'interno dell'Istituto, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione di pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico». Il Garante nazionale vuole vedere positivamente in questa prima innovazione normativa una linea di tendenza che certamente troverà il suo supporto.

11. Intercinta

L'*intercinta* ... è una zona di confine tra il *dentro* e il *fuori*. È situato all'interno dell'Istituto di pena, ma – non essendo accessibile ai detenuti – è talvolta ritenuto un *fuori*, anche se chi entra in un Istituto solo per visitarlo già si sente *dentro* una varcato il muro.

L'*intercinta* è quello spazio che separa le aree detentive dal muro di cinta. Può essere occupato da capannoni per le lavorazioni, caserme della Polizia penitenziaria, edifici per le persone detenute in misura alternativa come la semilibertà, orti ... È una zona di confine tra il *dentro* e il *fuori*. È situato all'interno dell'Istituto di pena, ma – non essendo accessibile ai detenuti – è talvolta ritenuto un *fuori*, anche se chi entra in un Istituto solo per visitarlo già si sente *dentro* varcato il muro.

Proprio a partire dall'idea dell'*intercinta* come un *fuori*, cioè luogo esterno pur essendo all'interno delle mura del carcere, sempre più negli Istituti di pena si è

19. Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 (Gazzetta ufficiale n. 250 del 26 ottobre 2018, Supplemento ordinario n. 50).

ricorso a tale spazio per dare un'impropria attuazione al lavoro esterno, previsto dall' articolo 21 o.p.: l'ossimoro del lavoro esterno, interno. Si tratta di un paradosso che, se da una parte consente di favorire l'uscita delle persone detenute dalla sezione, dall'altra utilizza un falso *fuori*. In tal modo, quello spazio strategico di connessione tra l'interno e l'esterno che può svolgere un ruolo di cerniera, quasi uno spazio di interazione tra due mondi, quello chiuso e separato del carcere e quello della vita sociale libera, diventa luogo della finzione: la falsa apertura del carcere all'esterno. Falsa perché si tratta di un esterno che è interno al mondo chiuso e separato e che, quindi, non può favorire la riconnessione con il mondo vero, non facendo sperimentare alle persone la realtà nella sua complessità. Questo 'esterno-interno' diventa così la rappresentazione di un fuori semplificato, che ben poco ha a che fare con la complessità della realtà sociale.

Il Garante nazionale ha più volte rilevato come tale "lavoro esterno-interno" rischi di non favorire il percorso di reinserimento: si tratta di uno spazio sorvegliato, in cui difficilmente la persona detenuta può misurarsi con nuove relazioni sociali e diversi stili di vita rispetto a quelli che l'hanno portata dentro.

Al contrario, talvolta l'*intercinta* diventa proprio un luogo di comunicazione con il fuori, quello vero, mettendo a contatto i due mondi, quando si apre alla città: ristoranti in alcuni Istituti, teatri in altri con la partecipazione anche del pubblico esterno, in un caso scuola superiore a cui accedono anche gli studenti della città, alcune esperienze produttive di imprese esterne. Sono esperienze che costituiscono un ponte tra la realtà dell'Istituto e la città, che spezzano la logica segregativa della dimensione carceraria e superano i timori legati agli aspetti di sicurezza, trasformando lo spazio carcerario in un luogo di cultura a disposizione della collettività urbana e della popolazione detenuta stessa, che di quel tessuto urbano fa parte. Le esperienze sono molteplici e nell'elencarle si rischia sempre di trascurarne alcune importanti. Per questo ci limiteremo a ricordarne una soltanto per ogni tipologia di intervento.

Il ristorante "InGalera" della Casa di reclusione di Bollate è ben noto alla cittadinanza e occorre una prenotazione con grande anticipo per trovarvi posto. Nell'*intercinta* della Casa circondariale "Marassi" di Genova è presente il "Teatro dell'Arca", raggiungibile sia dalle persone detenute che dal pubblico esterno. È configurato come teatro professionale, e non sociale, dove le persone detenute affiancano attori professionisti nelle varie produzioni realizzate. A Roma, nel complesso penitenziario di Rebibbia, in particolare nella terza Casa a custodia attenuata e nella Casa circondariale femminile, l'invalicabile muro di cinta del carcere è stato aperto per realizzare rispettivamente una panetteria dove lavorano le persone detenute e un negozio dove sono in vendita i prodotti dell'azienda agricola e del caseificio: due punti vendita aperti al pubblico che accorciano le distanze che quel muro vorrebbe psicologicamente incommensurabili. Nota è la vasta attività di produzione all'interno della Casa circondariale di Padova, la cui dinamicità va preservata rispetto a periodici tentativi di limitarla.

Il ristorante "InGalera" della Casa di reclusione di Bollate è ben noto alla cittadinanza e occorre una prenotazione con grande anticipo per trovarvi posto. Nell'*intercinta* della Casa circondariale "Marassi" di Genova è presente il "Teatro dell'Arca", raggiungibile sia dalle persone detenute che dal pubblico esterno. È configurato come teatro professionale, e non sociale, dove le persone detenute affiancano attori professionisti nelle varie produzioni realizzate.

Si tratta solo di alcuni esempi di come sia possibile superare l'idea di una recinzione dell'area detentiva con un muro alto e impenetrabile, che non ammette fori neppure ideali, chiamato a nascondere una realtà negativa che si vuole sottrarre allo sguardo libero.

12. Nido

Per il legislatore è l'ultima scelta. Solo se mancano le condizioni per la detenzione domiciliare, anche in una Casa famiglia protetta, o per l'assegnazione a un Istituto a custodia attenuata per detenute madri (Icam), la tutela della maternità delle donne recluse può tradursi nel consentire loro di tenere presso di sé i figli piccoli all'interno degli Istituti di pena.

Gli asili nido, chiamati finora informalmente dall'Amministrazione penitenziaria "sezioni nido", sono in Italia 19. Alla data del 16 gennaio le donne madri recluse nelle sezioni o stanze nido erano 13 con 14 bambini. Negli stessi locali nido erano presenti 11 donne senza figli. Alla stessa data, negli Icam erano presenti 32 madri con 34 bambini.

Gli asili nido, chiamati finora informalmente dall'Amministrazione penitenziaria "sezioni nido", sono in Italia 19. Alla data del 16 gennaio le donne madri recluse nelle sezioni o stanze nido erano 13 con 14 bambini. Negli stessi locali nido erano presenti 11 donne senza figli. Alla stessa data, negli Icam erano presenti 32 madri con 34 bambini.

Con la riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018[20], è entrato ufficialmente nella normativa il termine *asilo nido*, cristallizzando in tal modo la situazione. «Alle madri – si legge all'articolo 14 o. p. – è consentito di tenere presso di sé i figli fino all'età di tre anni. Per la cura e l'assistenza dei bambini sono organizzati appositi asili nido».

Il Garante nazionale, con la collaborazione dei Garanti locali, ha realizzato una ricerca sulle condizioni effettive delle sezioni o delle stanze destinate a ospitare bambini fino ai tre anni di età. Il primo dato che è emerso è la totale inadeguatezza di quattro strutture che non rispondono ad alcuno dei requisiti oggetto del monitoraggio, né a quelli strutturali (adeguatezza delle stanze alle esigenze del bambino, cucina separata per i bimbi, presenza di un cortile attrezzato con giochi, di una ludoteca, di ambienti idonei per i colloqui con i familiari), né a quelli relativi alla qualità della vita dei bambini (presenza di personale specializzato e di volontari, convenzioni per l'inserimento nelle scuole del territorio, possibilità per i bambini di uscire con i volontari). Altre tre non hanno un cortile attrezzato per i bambini, in due manca una ludoteca e in tre i locali per i colloqui sono stati definiti non idonei per bambini piccoli. Ma, colpisce anche la mancanza di personale specializzato: in nove Istituti non è previsto personale dedicato ai bambini e in sei manca anche il personale medico e sanitario specializzato (tale personale è soltanto 'a chiamata' in caso di necessità).

Si tratta insomma, in alcuni casi, di situazioni inaccettabili, per le quali occorrono interventi strutturali urgenti oltre all'innalzamento degli standard necessari per ospitare un bambino all'interno di una struttura detentiva, seppure per breve tempo.
La detenzione di una donna con i propri figli deve essere sempre una misura estrema; se adottata, richiede una grande attenzione da parte del personale, sia nei confronti delle madri che nei confronti dei bambini. Va

20. Decreto legislativo 2 ottobre 2019, n. 123, articolo 11, lettera e)

tenuto sempre presente, inoltre, che i bambini non sono reclusi e che, pertanto, le loro libertà e i loro diritti non devono soffrire alcuna limitazione oltre a quella, inevitabile, della condivisione con la madre di una struttura chiusa: di conseguenza, devono poter accedere facilmente alle scuole esterne e uscire accompagnati, come accade solo in otto Istituti su 19 e peraltro soltanto grazie alla disponibilità dei volontari, in modo da attutire quella separazione dal mondo esterno che inevitabilmente vivono.

Rimane il paradosso di una Regione, il Lazio, che ospita il carcere femminile più grande d'Europa con all'interno una sezione nido che può ospitare fino a 15 donne; una Regione priva di un Icam e con una sola Casa famiglia protetta per sei donne. Il Garante nazionale segnala l'urgenza di prevedere altre strutture sul territorio, dove i bambini possano stare con le loro madri senza essere sottoposti a privazione della libertà, sanando una carenza che si protrae sin dalla previsione normativa del 2011[21], così sia tutelando la relazione madre-figlio, sia riducendo le ricadute negative della privazione della libertà sui bambini.

La presenza di bambini di età tra gli zero e i tre anni si registra anche negli Istituti penali per minorenni (Ipm). Va detto subito però che i numeri e i tempi di permanenza sono molto bassi. Nel 2018 i bambini entrati con le loro mamme negli Ipm sono stati sette con una presenza media di cinque giorni: due di loro sono rimasti meno di un giorno (uno mezz'ora soltanto), due un massimo di due giorni, uno sette giorni e uno però ben 25. In questi casi si registra, apprezzabilmente, il particolare impegno dell'Amministrazione nell'assegnare nel più breve tempo possibile le madri con bambini a una struttura più adatta alle loro esigenze e, solitamente, a una Casa famiglia protetta.

L'attenzione nei confronti dei bambini che vivono negli Istituti di pena con le loro madri, e l'auspicio sintetizzato dallo slogan «Mai più bambini in carcere», non deve tuttavia far perdere di vista l'obiettivo di tutelare la relazione madre-figlio, anche quando questa è detenuta, senza tuttavia sacrificare proprio la maternità per un'erronea interpretazione del fondamentale principio dell'interesse del bambino come fattore prevalente in ogni decisione[22]. Come se una separazione dalla madre possa essere generalmente intesa in tal modo. Occorre, invece, trovare il punto di equilibrio tra la difesa del diritto alla relazione materna, che il nostro ordinamento tutela almeno nei primi tre anni di vita, e l'assoluta priorità dell'esigenza di favorire positive capacità evolutive e cognitive di un bambino nei suoi primi anni di vita. Un equilibrio difficile, che richiede soluzioni complesse con il contributo di tutti: degli Enti locali per la creazione di Case famiglia protette, che esistono in numero limitatissimo e che dovrebbero costituire la soluzione prioritaria; delle comunità locali che spesso non gradiscono le presenze delle detenute madri nel loro territorio; di un'opinione pubblica che volge il suo sguardo al carcere solo in occasione di tragedie e non anche ai molti aspetti di cura e tutela che vi si svolgono ogni giorno.

Occorre, invece, trovare il punto di equilibrio tra la difesa del diritto alla relazione materna, che il nostro ordinamento tutela almeno nei primi tre anni di vita, e l'assoluta priorità dell'esigenza di positive capacità evolutive e cognitive di un bambino nei suoi primi anni di vita.

Per questo, il Garante nazionale auspica una piena e ampia applicazione della legge intitolata propriamente alla tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori, nel segno di una riflessione che coinvolga nella ricerca della soluzione tutti i soggetti interessati e responsabili.

21. Legge 21 aprile 2011, n. 62

22. *Convenzione Onu per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, articolo 3, comma 1; adottata il 20 novembre 1989.

13. Cella filtro

Poi accade che, in qualche Istituto magari ben noto e in una importante città, ci siano luoghi più opachi, sottratti a qualsiasi trasparenza, nonostante possano essere fisicamente vicini ad altri dove invece si svolgono attività che si vogliono mostrare per la loro qualità. Sono retrobotteghe della normale quotidianità detentiva, destinate a una particolare funzione che prende il sopravvento su qualsiasi considerazione di tutela della dignità di chi vi è ristretto. E quando la funzione ha a che fare con la materialità basilare e scatologica della natura umana, questi luoghi assumono l'aspetto della stessa funzione a cui sono destinati, con grave riflesso sulle condizioni di lavoro di chi deve vigilare su di essi e di chi in essi è ospitato. La *cella filtro* è emblematicamente *il* luogo di questo tipo e compito del Garante nazionale è stato ridare visibilità alla sua esistenza e a quanto in essa constatato; accendere simbolicamente un riflettore che distruggesse la sua intrinseca volontà di essere un *non visto*.

Istituita nel 2009 nella Casa circondariale di Torino "Lorusso e Cutugno" per trattare il fenomeno dei *body stuffer*[23] e regolata nel 2012 con un Protocollo d'intesa tra la Regione Piemonte e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino[24], la "Sezione filtro" è nata sull'idea di effettuare all'interno dell'Istituto l'intervento di recupero degli ovuli di sostanza stupefacente ingeriti. Un'idea realizzata con la commistione tra finalità di natura giudiziaria e di gestione penitenziaria – il sequestro del corpo del reato e la prevenzione della diffusione delle sostanze in carcere – ed esigenze di natura sanitaria, quali la tutela della salute della persona rispetto ai danni derivanti dall'ingestione degli ovuli e dall'eventuale rottura e dispersione delle sostanze stupefacenti nell'organismo.

La sezione è stata composta in funzione del regime di isolamento sanitario applicato alle persone a essa destinate: sette stanze detentive prive di suppellettili e una attrezzata con il cosiddetto "water nautico" e la strumentazione per l'espulsione e il prelievo degli ovuli.

Nel suo corso, l'esperienza torinese è rimasta isolata sul territorio nazionale, giacché altrove è stata adottata l'ovvia decisione di riservare tale funzione all'ambito sanitario e ai suoi spazi ospedalieri. Forse anche per questo, oltre che per la sua già incongrua impostazione iniziale, come allocazione e come strutturazione, ha progressivamente manifestato seri profili di criticità e un tendenziale abbandono di riflessione anche da parte di chi ha compiti di vigilanza sanitaria, profili che ne hanno messo in discussione l'idea fondante originaria. Profili non solo di ordine strutturale, ma relativi soprattutto alle caratteristiche della vita detentiva, alle condizioni di salute e di sicurezza del personale di Polizia penitenziaria adibito a svolgere compiti estranei alla propria competenza professionale, all'assenza di uno specifico presidio sanitario idoneo ad affrontare le emergenze e ad assicurare un monitoraggio

23. In letteratura medica con il termine *body stuffer* vengono indicati i piccoli trafficanti di droga che nella fase dell'arresto ingoiano impulsivamente ovuli contenenti sostanze stupefacenti per finalità di occultamento. Vengono distinti dai *body packer*, i corrieri, dediti al trasporto di grosse quantità di droga mediante occultamento intracorporale nell'ambito di un traffico organizzato. In proposito. Si veda AA.VV., *Apple, condom, and cocaine – body stuffing in prison: a case report*, in *Journal of medical case reports*, 2018.

24. Protocollo 20 gennaio 2012, Rep.n.16590, n. prot. Procura di Torino 51/2012.

clinico adeguato. Un luogo di abbandono e di degrado.

A seguito di segnalazioni provenienti anche dai Garanti locali, nei primi mesi del 2018 il Garante nazionale ha condotto una visita *ad hoc* che ha portato al riscontro delle forti criticità rappresentate[25] e alla valutazione dell'inaccettabilità delle situazioni rilevate sul piano del rispetto dei diritti fondamentali della persona, a partire da quelli alla dignità e alla salute. Poca sensibilità è stata riscontrata nel confronto con l'Autorità sanitaria responsabile, di cui del resto non sono risultati documentati i controlli *de visu* di una situazione al limite della soglia che separa funzione coercitiva e tutela della salute.

In seguito alle osservazioni e raccomandazioni formulate all'esito della visita del Garante nazionale, la Direzione dell'Istituto ha predisposto alcuni cambiamenti nella dotazione delle stanze detentive e nell'attrezzatura della *cella filtro*, destinati a migliorare in qualche modo le condizioni di vita all'interno della sezione e quelle di lavoro del personale di Polizia penitenziaria[26]. Miglioramenti apprezzabili, ma non sufficienti a superare il punto critico di fondo di voler inserire in un ambiente a gestione penitenziaria interventi, operazioni, compiti ed esigenze di natura prettamente sanitaria.

In seguito alle osservazioni e raccomandazioni formulate all'esito della visita del Garante nazionale, la Direzione dell'Istituto ha predisposto alcuni cambiamenti nella dotazione delle stanze detentive e nell'attrezzatura della *cella filtro*, destinati a migliorare in qualche modo le condizioni di vita all'interno della sezione e quelle di lavoro del personale di Polizia penitenziaria.

A questo fine il Garante nazionale ha raccomandato la revisione del Protocollo del 2012 e la previsione dell'invio al Pronto soccorso dei *body stuffer* tratti in arresto: la condivisione di questa prospettiva espressa dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria[27] e la collaborazione verso questo obiettivo già avviata con la competente Procura della Repubblica fanno confidare di poter superare a breve l'esistenza di un luogo improprio e incompatibile con gli standard *minimi* della detenzione dettati dalle regole italiane e sovranazionali.

Il Garante vigilerà che si vada in questa direzione e, in questa sede, ha ritenuto di riportare tale situazione molto particolare – in fondo, rappresenta un *unicum* nel panorama detentivo – proprio per segnalare come spesso la funzione di "occhio esterno" che tutti i Garanti sono chiamati a esercitare aiuti non solo a svelare aspetti tenuti in ombra nella complessiva rappresentazione di un Istituto di detenzione, ma anche a riflettere su come affrontare temi non semplici che richiedono pensiero e azione comune e che coinvolgono più ambiti: la repressione del crimine, la privazione della libertà, la tutela della salute.

25. Rapporto 17 luglio 2018 sulla visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Torino "Lorusso e Cutugno" del 2 marzo 2018.

26. Risposta del Capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria al Rapporto del Garante nazionale, 13.08.2018 prot.n.260284.

27. Cfr. Risposta, *supra.*

14. Infermeria

Non si può certamente parlare di espressione possibile del 'proprio essere' per una persona ristretta all'interno di una qualsiasi istituzione – tanto meno di una istituzione totale che a quel 'proprio essere' lascia ben poco – se non si pone preliminarmente l'assioma della tutela della sua salute.

Il diritto alla salute, l'unico per il quale il calibrato linguaggio della nostra Carta utilizza l'aggettivo «fondamentale», va riferito alla tutela di ciò che l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) definisce «stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non solo l'assenza di malattia o infermità». Nulla, quindi, a che vedere con la mera fornitura di servizi alla salute in risposta a una situazione patologica conclamata bensì un compito ampio che si esplica, principalmente nell'educazione, nella prevenzione e soprattutto nella costruzione di un rapporto positivo con il proprio sé.

Il diritto alla salute, l'unico per il quale il calibrato linguaggio della nostra Carta utilizza l'aggettivo «fondamentale», va riferito alla tutela di ciò che l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) definisce «stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non solo l'assenza di malattia o infermità». Nulla, quindi, a che vedere con la mera fornitura di servizi alla salute in risposta a una situazione patologica conclamata bensì un compito ampio che si esplica, principalmente nell'educazione, nella prevenzione e soprattutto nella costruzione di un rapporto positivo con il proprio sé.

Dopo i vari rinvii di una legge approvata nell'ultimo anno del secolo scorso, dopo sperimentazioni più o meno accolte da un personale sanitario piuttosto incline a mantenere uno *status* precedente nonostante questo diminuisse l'autonomia e l'indipendenza della funzione medica, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2008[28] ha definitivamente sancito il passaggio della sanità penitenziaria al Sistema sanitario nazionale. Ha, infatti, definito le modalità e i criteri per il trasferimento delle funzioni sanitarie, così segnando una tappa importante della riforma del sistema penitenziario e affermando l'uguaglianza di tutte le persone nell'accesso alle cure e nell'esercizio del diritto alla salute.

La tutela del diritto alla salute relativamente a una persona privata della libertà resta in capo a chi è responsabile della gestione di tale privazione; i servizi alla salute sono invece erogati dal Servizio sanitario: due competenze diverse secondo le quali la prima deve esercitare controllo sulla seconda affinché le esigenze sanitarie della popolazione ristretta, che è sotto la sua responsabilità, trovino adeguate risposte. In questo contesto il principio internazionalmente accolto che stabilisce l'equivalenza tra servizi alla salute all'interno e all'esterno di una struttura carceraria non va interpretato come uniforme erogazione di cura e assistenza bensì come indispensabile differenziazione definita dalle diverse necessità mediche che una popolazione vulnerabile sul piano sanitario, quale è quella detentiva, presenta. Nulla di più iniquo – dicevano vecchi maestri – di dare parti uguali a disuguali.

Le ultime modifiche in tema di assistenza sanitaria in ambito penitenziario sono state apportate dal

28. Dpcm 1° aprile 2008, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale (Serie generale) il 30 maggio 2008.

recente decreto legislativo di cui il Garante nazionale ha già trattato in questa Relazione[29]. Tra le novità introdotte, l'ampliamento delle garanzie per i reclusi con la specifica indicazione di annotare nella cartella clinica ogni possibile lesione riscontrata dal medico nella visita d'ingresso; l'estensione della possibilità di avvalersi del medico di fiducia esterno per trattamenti e interventi sanitari di tipo terapeutico e chirurgico; l'accentuazione sulla necessaria continuità del piano terapeutico in caso di trasferimento da un Istituto a un altro. Sono modifiche che esaltano l'indipendenza della funzione medica rispetto al contesto penitenziario e che danno all'infermeria la connotazione di luogo medico e non di mero ambiente di somministrazione di farmaci. Proprio tale sottolineatura dell'indipendenza si ha poi nella ridefinizione della composizione del Consiglio di disciplina di cui il medico non fa più parte, pur riservando alla sua valutazione professionale la possibilità di interrompere l'esecuzione di una specifica sanzione qualora questa sia ritenuta non compatibile con lo stato psico-fisico della persona a essa sottoposta.

Luogo per eccellenza deputato all'esercizio del diritto alla salute è, quindi, l'infermeria del carcere, che il Garante nazionale auspica si caratterizzi come vero e proprio *poliambulatorio*. Parallelamente, ritiene che debba esser sviluppato il ricorso a procedure di telemedicina per accertamenti e diagnosi. Questa impostazione, infatti, obbligando alla adozione di un fascicolo sanitario elettronico, assicurerebbe la trasmissione in tempo reale di dati sanitari in caso di trasferimento, così accentuando la necessaria continuità di cure e rendendo altresì disponibile un insieme di dati digitali che possano descrivere eventuali ferite o altri segni lesivi riscontrati nel corso di una visita medica in modo certamente meno oscuro di quanto tuttora non appaia nelle cartelle mediche cartacee e calligrafiche. Un'accentuazione, questa, della prevenzione dei maltrattamenti e della possibilità di indagine su di essi che è compito del Garante nazionale promuovere.

Nel corso delle visite condotte, più volte il Garante ha invece constatato che i locali sanitari – che norme e dichiarazioni in convegni vorrebbero puliti, idonei e attrezzati – sono al di sotto degli standard richiesti: spesso un unico ambulatorio per tutte le specialità mediche – un esempio, tra gli altri, è quello dell'Istituto di Nuoro – che rende necessaria una rigida turnazione con grave danno per le persone ristrette, pochi e vetusti strumenti diagnostici e la distribuzione dei farmaci che avviene utilizzando poco più che un vassoio. Nell'esempio citato, si è avuto modo di verificare in occasione della visita la presenza di blatte e di insetti infestanti, dovuta, secondo quanto riferito dal personale medico a disinfestazioni sporadiche e poco efficaci. Se degrado e sezioni infestate da insetti, a volte denunciati da più anni[30], sono sempre di per sé gravi all'interno di una realtà che accoglie una collettività eterogenea di persone quale è il carcere, essi divengono assolutamente inaccettabili in un ambiente sanitario proprio per la finalità delle attività che si svolgono al suo interno. Il Garante ha richiesto e torna a richiedere alle autorità territoriali responsabili per i servizi sanitari e a chi ha il compito di direzione di un Istituto che tali aspetti siano considerati prioritari, sia per la doverosa tutela della salute delle persone ristrette, sia per i rischi epidemici che tale incuria porta con sé.

Certamente in altre situazioni il Garante ha invece osservato condizioni strutturali dell'infermeria ed

29. Si veda il paragrafo *La quasi riforma penitenziaria*.

30. È il caso della più volte segnalata presenza di cimici in una larga parte dell'Istituto di Trieste.

erogazione dei servizi sanitari in linea con quanto previsto dalla normativa, con un servizio medico di base che copre tutte le 24 ore, con adeguati spazi e con la predisposizione di uno spazio ambulatoriale dove effettuare un servizio di osservazione e pre-ricovero[31].

Questi contrapposti esempi mostrano la forte variabilità della situazione attuale dei servizi alla salute nei diversi Istituti italiani. Una variabilità che preoccupa proprio perché riferita a un bene primario e che chiama in causa la responsabilità regionale. L'impegno nelle diverse Regioni a considerare la popolazione detenuta come effettiva parte della propria utenza e, in particolare, come utenza bisognosa di specifica attenzione per la sua prevalente costituzione sociale e sanitaria, è tuttora troppo variabile ed è compito del Garante nazionale richiamare le Regioni a una doverosa maggiore attenzione. Il problema riguarda anche le risorse di personale assegnato: le piante organiche spesso non sono rispettate e le stesse condizioni contrattuali rischiano a volte di compromettere la qualità delle prestazioni erogate. Parallelamente, i Provveditorati per l'Amministrazione penitenziaria sono chiamati a stabilire concreti protocolli con le Articolazioni sanitarie competenti per territorio – laddove ancora non definiti – e a vigilare sulla loro effettiva attuazione, fornendo tutte le dovute forme di collaborazione. Da parte sua, il Garante dedicherà nell'anno in corso una parte consistente della propria analisi delle Istituzioni detentive proprio al tema dei servizi alla salute erogati.

Un ulteriore importante questione ruota attorno all'infermeria: lo scrupoloso rispetto della privatezza. Spiace dover ancora una volta sottolineare che più volte le delegazioni del Garante nazionale hanno constatato la presenza routinaria di agenti di Polizia penitenziaria durante le visite mediche.

Un'ulteriore importante questione ruota attorno all'infermeria: lo scrupoloso rispetto della privatezza. Spiace dover ancora una volta sottolineare che più volte le delegazioni del Garante nazionale hanno constatato la presenza routinaria di agenti di Polizia penitenziaria durante le visite mediche. Come è noto e ovvio, solo in una specifica e motivata situazione il medico può richiedere la presenza di un agente durante la visita di una particolare persona, mai come prassi ordinaria. Il Garante nazionale ha raccomandato che le Direzioni degli Istituti garantiscano sempre il rispetto della dimensione privata del colloquio medico-paziente, dotando, per esempio, le porte delle stanze degli ambulatori medici di una finestra così da consentire agli agenti di effettuare il controllo visivo e non uditivo nel rispetto della riservatezza, anche ai sensi del *Codice in materia di protezione dei dati personali*[32]. Questo aspetto assume una particolare rilevanza nel contesto della prevenzione e della denuncia di maltrattamenti: la mancanza di riservatezza nella relazione medico-paziente detenuto potrebbe costituire un forte ostacolo all'emersione di eventuali violenze. Nel più recente rapporto sulla visita all'Italia da parte del Comitato europeo per la prevenzione della tortura[33], si osserva che la delegazione ha riscontrato negli Istituti penitenziari oggetto del monitoraggio una totale mancanza di *medical confidentiality* durante le visite mediche ai reclusi e come numerose persone detenute vittime di maltrattamenti abbiano espressamente ammesso che la presenza di personale penitenziario durante le visite abbia un effetto dissuasivo nel denunciare gli abusi.

31. Per citare, anche in questo caso, un solo esempio, si può ricordare la valutazione positiva espressa relativamente al servizio medico nella Casa di reclusione di Rossano calabro.

32. Decreto legislativo del 30 giugno 2003, n. 196.

33. CPT/Inf (2017) 23 Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 8 to 21 April 2016.

Rinviare

Può sembrare strano, in un contesto di privazione della libertà, scegliere un verbo che indica un movimento, ma nell'ambito dei migranti irregolari, la privazione della libertà è quasi sempre legata all'azione di rinviare.

Nel contesto della detenzione amministrativa e non penale – quale quella che caratterizza il trattenimento dei migranti irregolari – a determinare la privazione della libertà è, infatti, proprio la decisione da parte delle Autorità competenti di rimandarli nel loro Paese o nel Paese da cui provengono: a seguito di un'espulsione o di un respingimento, anche differito, o di un divieto di ingresso. Sono rinviati quei cittadini stranieri che sono entrati o che soggiornano irregolarmente nel nostro Paese.

I luoghi di trattenimento o detenzione amministrativa dei migranti sono quindi principalmente dei luoghi di attesa: dell'espulsione, del respingimento, del volo di ritorno se ritenuti inammissibili sul territorio italiano. Locali in cui si attende per giorni o per mesi di essere rinviati. Un'attesa che finisce nel momento in cui il rinvio *diviene effettivo.*

Tali luoghi possono essere delle strutture, come nel caso dei Centri di permanenza *per il rimpatrio (Cpr), in cui le persone possono essere trattenute fino a 180 giorni, termine che può salire a un anno in caso di richiedenti asilo e da cui si esce in linea di massima o con l'accoglimento della propria richiesta, oppure con l'esecuzione del rimpatrio forzato, o con un foglio di via. Ma, possono essere inoltre delle non meglio determinate strutture nella disponibilità delle Questure in cui si possono passare fino a quattro giorni o anche dei locali* idonei *dell'Ufficio di frontiera dove essere trattenuti per 48 ore. Ci sono poi le cosiddette* sale di attesa *alle frontiere, negli aeroporti o nei porti, dove si attende, senza poter lasciare tale ambiente a volte anche per giorni, il volo che li riporterà da dove sono venuti.*

Ma possono essere anche mezzi di trasporto, come gli aerei sui quali vengono effettuati i voli di rimpatrio forzato o come le navi di salvataggio su cui arrivano, soprattutto dalla Libia, i migranti alla ricerca di un futuro in Europa. Anch'essi sono luoghi di privazione della libertà. Il primo in quanto mezzo di trasporto verso il Paese di origine nell'esecuzione dell'espulsione coatta. Il secondo perché, in diverse occasioni, da mezzo di salvataggio le navi sono divenute nel nostro Paese luoghi di trattenimento dei migranti. Un trattenimento de facto, *senza un mandato dall'Autorità giudiziaria, talvolta quale strumento di pressione nel braccio di ferro con l'Europa, ben sapendo che i migranti comunque non potranno essere respinti verso il luogo di provenienza, essendo la Libia, considerato "luogo non sicuro" dall'Alto commissariato Onu per i rifugiati (Unhcr).*

In ogni caso si tratta di luoghi chiusi, da cui le persone non possono uscire e in cui non possono ricevere visite, se non quelle dell'avvocato. Luoghi chiusi in vista – come si è detto – di un rinvio *o di un* possibile rinvio.

15. Nave

La nave come luogo di privazione della libertà è uno degli scenari inediti che si è configurato nel nostro Paese nel 2018. Forse quello che maggiormente ha rappresentato, insieme al decreto cosiddetto *Sicurezza e immigrazione*, un nuovo approccio dell'Italia al fenomeno dell'immigrazione irregolare e che ha segnato profondamente la cultura diffusa degli italiani in materia.

La nave come luogo di privazione della libertà è uno degli scenari inediti che si è configurato nel nostro Paese nel 2018. Forse quello che maggiormente ha rappresentato, insieme al decreto cosiddetto *Sicurezza e immigrazione*, un nuovo approccio dell'Italia al fenomeno dell'immigrazione irregolare e che ha segnato profondamente la cultura diffusa degli italiani in materia.

Le navi – militari o civili, battenti bandiera italiana o straniera – da mezzo di salvataggio sono talvolta divenute di fatto dei contesti in cui i migranti soccorsi in mare sono stati trattenuti a bordo, al largo delle coste o nei porti, impossibilitati a scendere a terra, a farsi identificare ed eventualmente a chiedere protezione; dei contesti sulla base dei quali si è giocato sul tavolo dell'Europa uno scontro sul tema dell'accoglienza e della distribuzione sul territorio dell'Unione di chi arrivava nel Vecchio continente alla ricerca di un futuro possibile, spesso di sicurezza, a volte di protezione; una sfida giocata al prezzo della libertà di donne, uomini e bambini.

In quanto Npm il mandato del Garante nazionale si estende a «ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo»[34]. Appare evidente, dunque, perché il Garante sia intervenuto in vario modo nelle diverse vicende che hanno coinvolto navi alla ricerca di un Pos (*place of safety*) in cui approdare e consentire alle persone salvate di essere identificate, accolte, assistite, e, solo successivamente, destinate a restare nel nostro Paese o a essere rimpatriate. Compito del Garante è tutelare i diritti di ogni persona privata della libertà, in qualsiasi luogo – proprio o informale – tale privazione si realizzi nel territorio sotto la giurisdizione del nostro Paese. In questo contesto il Garante ha anche una importante funzione cooperativa perché con le sue visite e le sue raccomandazioni tutela il Paese rispetto a possibili sanzioni di organismi sovranazionali.

I casi considerati dal Garante sono stati diversi fra loro e hanno configurato situazioni differenti: la "Alexander Maersk" era una nave container danese che aveva preso a bordo 113 migranti tratti in salvo dalla nave della Ong tedesca "Lifeline", su indicazione, e sotto il coordinamento, della Guardia costiera italiana; la "Asso 28" era una nave italiana che aveva soccorso dei migranti in acque internazionali, in zona Sar libica, per poi riportarli in Libia; la "Ubaldo Diciotti" era una nave italiana della Guardia costiera che aveva soccorso dei migranti in acque territoriali italiane; infine, la "Sea-Watch 3"era una nave dell'omonima Ong, battente bandiera nederlandese, che aveva recuperato dei migranti in acque internazionali, quindi era stata fatta entrare nel porto di Catania per motivi di sicurezza.

34. Opcat, articolo 4 comma 2.

Tuttavia, al di là delle diversità di situazioni, è bene ribadire che tutte le navi italiane sono da considerarsi un'estensione del territorio nazionale, a prescindere dalle acque in cui si trovino, e pertanto le persone a bordo sono sotto la giurisdizione italiana e devono godere delle garanzie e dei diritti del nostro Paese; lo stesso vale per le navi straniere che si trovino in acque territoriali nazionali. Ciò implica il compito da parte dello Stato dello scrupoloso rispetto degli obblighi derivanti da Costituzione e norme nazionali nonché da Convenzioni internazionali. Implica, quindi, l'azione preventiva del Garante nazionale rispetto ai rischi di violazione che si possano prospettare; in particolare: la situazione di privazione di fatto della libertà personale, in relazione agli obblighi fissati dall'articolo 13 della Costituzione e dall'articolo 5 della Cedu[35]; il mancato avvio delle procedure individuali di identificazione e quindi la mancata considerazione delle posizioni individuali, rispetto all'articolo 4 del IV Protocollo aggiuntivo della Cedu[36] che vieta espulsioni collettive ; la mancata considerazione degli aspetti di vulnerabilità individuale, rispetto all'inderogabilità dell'articolo 3 della Cedu che, peraltro, pone problemi anche relativamente alle condizioni in cui sono costrette le persone migranti a bordo. Non solo, ma anche il connesso venir meno dell'assolutezza del divieto di *refoulement*, considerato che le persone soccorse provengono spesso dalla Libia, Paese verso cui non possono essere respinte e il rischio di violazione del diritto d'asilo regolato dalla Convenzione di Ginevra.

Sono rischi che il Garante ha ritenuto di dover evidenziare proprio sulla base del proprio compito preventivo e cooperativo. Rischi che non sono stati a volte considerati nella loro dimensione da parte delle autorità responsabili con conseguenze evidenti nell'attuale difficoltà di affrontare il tema dell'ordinata e regolare integrazione di persone migranti nel contesto sociale senza contrapposizioni pregiudiziali.

Proprio nella prospettiva della tutela dei diritti di ogni persona, sia nell'ambito della responsabilità nazionale che in quello europeo, Il Garante nazionale esprime, inoltre, forte preoccupazione riguardo al riferimento alle autorità libiche per il soccorso in mare delle persone migranti, nell'attuale situazione. Il Garante nazionale ricorda, in proposito, che per il rispetto assoluto degli articoli 2 e 3 della Cedu vale anche il principio della *responsabilità indiretta*. Ne consegue che, fatta salva la legittimità e la necessità di porre in essere ogni azione che promuova il consolidamento delle strutture amministrative e delle istituzioni libiche, inclusa la locale Guardia costiera, appare irragionevole, sotto il profilo giuridico oltre che etico-politico, osservare da una parte il divieto di respingimento verso la Libia per evitare il rischio di sottoporre le persone respinte a tortura o a trattamenti inumani e degradanti e, dall'altra, incitare le imbarcazioni private che prestano soccorso ad affidarsi alle autorità di tale Pa-

Proprio nella prospettiva della tutela dei diritti di ogni persona, sia nell'ambito della responsabilità nazionale che in quello europeo, Il Garante nazionale esprime, inoltre, forte preoccupazione riguardo al riferimento alle autorità libiche per il soccorso in mare delle persone migranti, nell'attuale situazione.

35. Si vedano in proposito le informative inviate dal Garante nazionale, a seguito della visita effettuata a bordo della nave "Diciotti", ai Procuratori di Catania e Agrigento che avevano aperto un fascicolo sul caso:http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a7f0a0036a74f842cbf710e4045efff8.pdf

36. A questo proposito il Garante nazionale ricorda che con la sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* della Corte europea dei diritti umani, n. 27765/09, ha considerato il respingimento di migranti effettuato da tre navi italiane verso il Paese di provenienza, la Libia, una violazione del divieto di *refoulement*, nonostante le imbarcazioni a bordo delle quali i migranti si trovavano fossero state intercettate in acque internazionali.

ese. Autorità che, secondo il Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović «appaiono contrarie o incapaci di proteggere da tortura o da trattamenti inumani o degradanti i migranti soccorsi»[37].

Infine, Il Garante nazionale è certo che le Autorità del nostro Paese condividano quel principio che la tradizione giuridica italiana ha da più di duecentocinquanta anni affermato secondo cui le persone non possano mai divenire mezzo per raggiungere un qualsiasi obiettivo[38], neppure per inviare un segnale a una realtà europea che stenta ad assumere corresponsabilità rispetto alle criticità che le migrazioni determinano sui Paesi di frontiera. Le situazioni di stallo che si sono verificate a seguito della non comunicazione di un Pos devono rappresentare una pagina da superare nel contesto delle operazioni di salvataggio in mare e di avvio delle procedure conseguenti.

Certamente è nella potestà dello Stato adottare contromisure per la gestione di un fenomeno pressante verso il suo territorio, ma ha scritto in proposito la giurista internazionalista Irini Papanicolopulu «Il diritto internazionale è chiaro sul punto: le contromisure non possono mai essere usate se violano i diritti umani fondamentali. Questo non vuol dire che gli Stati non abbiano strumenti per far rilevare le violazioni altrui. In particolare, nel caso di violazione della Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare, la Convenzione stessa prevede la possibilità di sottoporre la questione ad un giudice internazionale, che deciderà con effetto vincolante per le parti. Se l'Italia quindi ritiene che altri Stati abbiano violato i propri obblighi, ha a disposizione mezzi che non violano i diritti umani per affermare le proprie ragioni»[39].

Così la nave tornerà a essere luogo provvisorio di trasporto e non di impropria permanenza.

16. Aereo

Non è un luogo concepito e disegnato per la privazione della libertà. L'aereo si è trovato per caso in tale ruolo, preso in prestito dal mondo libero dei viaggiatori e adattato alle esigenze di sicurezza, ordine e disciplina delle operazioni di rimpatrio forzato. Ma, è indubitabile che le persone che sono su di esso, scortate verso la destinazione della loro espulsione, siano private della libertà personale.

37. Lettera del Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović, al Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, 31 gennaio 2019, https://rm.coe.int/letter-to-giuseppe-conte-prime-minister-of-italy-by-dunja-mijatovic-co/16809921853

38. Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, cap. XX: «non vi è libertà ogni qualvolta le leggi permettono che in alcuni eventi l'uomo cessi di essere *persona* e diventi *cosa*».

39. I. Papanicolopulu, *Salvataggio in mare: cosa dice il diritto (e cosa non dice)*, "laCostituzione.info", 19 giugno 2018, https://www.lacostituzione.info/index.php/2018/06/19/salvataggio-in-mare-cosa-dice-il-diritto-e-cosa-non-dice/

Voli di linea con passeggeri espulsi scortati o voli *charter* dedicati, organizzati anche in collaborazione con altri Paesi europei, da anni fanno parte del traffico aereo internazionale e hanno trovato nel settore dell'aviazione civile una propria disciplina.

Nel 2018 circa 870 persone sono state scortate con un volo di linea nei propri Paesi d'origine, mentre 2.116 sono state rimpatriate con uno dei voli *charter* organizzati dall'Italia per la Tunisia (66 voli), la Nigeria (5 voli) e l'Egitto (3 voli). Per i voli di linea l'organizzazione è delle Questure, che acquistano i biglietti e inviano alla compagnia area la modulistica relativa al "trasporto di passeggeri potenzialmente pericolosi", prevista da un apposito Regolamento della Commissione europea[40], indicando la presenza o meno della scorta, il livello di rischio presunto e la richiesta di assegnazione di uno specifico posto a sedere. Nel caso di voli *charter* nazionali la preparazione dell'operazione spetta invece al "Servizio rimpatri" della Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, che reperisce sul mercato il vettore e tutti i servizi connessi.

C'è poi un'ulteriore possibilità: il volo *charter* "congiunto", realizzato sotto il coordinamento dell'Agenzia europea Frontex in collaborazione con altri Stati membri dell'Unione europea o dell'area Schengen. Ciascun Paese porta a bordo un proprio gruppo di cittadini stranieri da rimpatriare e fornisce il proprio servizio di scorta. Più volte il Garante nazionale ha rilevato come la presenza di scorte diverse con regole diverse, ognuna quella del proprio Paese, comporti la possibilità di trattamenti differenti delle persone all'interno di una stessa operazione.

Nel caso dei voli *charter*, nel trattare con la compagnia aerea che metterà a disposizione il vettore e l'equipaggio, le regole sono chiare: non ci saranno classi di viaggio e il posto sarà assegnato in base al piano predisposto dal capo scorta; la fornitura di servizi a bordo è pre-definita (niente caffè o altre bevande calde o alcoliche, per il cibo non devono essere necessari coltelli), ogni angolo dell'aeromobile verrà bonificato da qualsiasi oggetto che potrebbe essere utilizzato per ferire sé stessi o terze persone; nessuna comunicazione ai passeggeri da parte del comandante, che si rivolgerà esclusivamente al capo scorta. A quest'ultimo è delegata, in caso di necessità, l'adozione delle misure finalizzate a preservare la sicurezza del volo.

Alcune misure previste dall'aeromobile stesso possono avere una impropria funzione contenitiva: per le persone in via di rimpatrio il permesso di slacciarsi le cinture di sicurezza può non arrivare mai poiché le turbolenze da cui tutelarsi non sono solo quelle atmosferiche esterne, ma possono arrivare anche dall'interno dello stesso aereo. Lo stesso poggiapiedi del sedile, secondo le tecniche operative del personale di scorta, può essere utilizzato per il blocco delle gambe dei passeggeri che si dimostrino particolarmente agitati.

Alcune misure previste dall'aeromobile stesso possono avere una impropria funzione contenitiva: per le persone in via di rimpatrio il permesso di slacciarsi le cinture di sicurezza può non arrivare mai poiché le turbolenze da cui tutelarsi non sono solo quelle atmosferiche esterne, ma possono arrivare anche dall'interno dello stesso aereo.

Reazioni violente o resistenze passive, comunque, rischiano di consumarsi essenzialmente nelle fasi iniziali di un'operazione di rimpatrio forzato, in partenza dal Centro di trattenimento o all'arrivo allo scalo aeroportuale, quando

40. Regolamento di esecuzione (Ue) 2015/1998 del 5 novembre 2015.

la consapevolezza dell'imminente rinvio diventa piena. È a terra, ai piedi della scaletta che per i passeggeri stranieri rischiano di arrivare i primi vuoti d'aria: quando la comprensione di quanto sta accadendo arriva improvvisa, senza avere il tempo di elaborare la notizia, riordinare i propri effetti, avvisare legali e familiari. È allora, proprio in queste fasi, che, a prescindere da manifestazioni individuali di resistenza al rimpatrio, i protocolli operativi della Polizia italiana stabiliscono l'applicazione degli strumenti coercitivi: le 'fascette' in velcro per l'immobilizzazione dei polsi, che vengono mantenute durante la fase di imbarco e di decollo per essere solitamente levate nel momento in cui l'aereo raggiunge la fase di crociera.

Dovrebbero essere utilizzate solo dopo un'attenta valutazione dei profili di rischio espressi da ogni singola persona da rimpatriare che effettivamente rifiuti o si opponga all'allontanamento o in caso di rischio di fuga o di danno all'integrità fisica dello straniero stesso (autolesionismo) o di terze persone o di danni alla proprietà. Nella prassi vengono applicate a tutti, indistintamente, in ogni fase considerata di per sé pericolosa, come quella di trasferimento, imbarco o sosta in ambienti che presentino possibili vie di fuga.

L'unica valutazione concreta individuale del rischio viene effettuata nei confronti delle persone riottose o che manifestano atteggiamenti violenti, al fine di considerare l'applicazione del cosiddetto *french body cuff*, una sorta di cintura dotata di una serie di accessori per il blocco degli arti superiori e inferiori, che, tuttavia, nella pratica trova scarsissimo utilizzo.

La più imponente misura di sicurezza è rappresentata dalla consistenza del contingente di personale di scorta presente all'interno dell'aeromobile che riducendo lo spazio fisico all'interno del perimetro già di per sé angusto dell'abitacolo, finisce per impedire, bloccare, contenere qualsiasi gesto e movimento incongrui.

La più imponente misura di sicurezza è rappresentata dalla consistenza del contingente di personale di scorta presente all'interno dell'aeromobile che riducendo lo spazio fisico all'interno del perimetro già di per sé angusto dell'abitacolo, finisce per impedire, bloccare, contenere qualsiasi gesto e movimento incongrui.

Nella fase di volo i movimenti lungo il corridoio sono ridotti al minimo: è bene che rimanga libero per intervenire in caso di necessità. A percorrerlo sono spesso medico e infermiere chiamati per i vari malesseri accusati dalle persone scortate; malesseri che nella maggior parte dei casi, richiedono solo un supporto di tipo psicologico: quando quella distanza che nel viaggio di andata è costata mesi o anni di viaggi e di sofferenze, scorre velocissima invece sotto i propri piedi, senza che sia possibile in alcun modo frenare l'accelerazione del ritorno.

Appena il carrello tocca terra i ruoli cittadino/straniero si invertono, le persone rimpatriate scendono velocemente seguendo le istruzioni delle proprie Autorità e ai nuovi stranieri non rimane che ripartire con un aereo che tornerà a essere semplicemente un mezzo di trasporto, senza memoria.

Resta l'amaro, per il Garante nazionale, di non aver alcuna possibilità di sapere il destino delle persone appena sbarcate. Resta anche l'impegno a sviluppare una rete di organismi analoghi nei Paesi di destinazione perché questa oscurità del 'dopo' possa essere superata.

17. Locale idoneo

Le espressioni *locale idoneo* e *struttura idonea* sono state recentemente introdotte dal decreto cosiddetto *Sicurezza e immigrazione*[41], per indicare i luoghi ove lo straniero destinatario di un provvedimento di rimpatrio forzato, in attesa della definizione del procedimento di convalida, può essere temporaneamente trattenuto. I presupposti necessari sono che la capienza nei Cpr sia esaurita e che il Giudice di pace, nel decreto di fissazione dell'udienza di convalida, esprima la propria autorizzazione. Qualora le condizioni che hanno determinato il trattenimento «in strutture diverse e idonee» permangano anche dopo l'udienza di convalida, il Giudice, in sede di convalida, «può autorizzare la permanenza, in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida».

Già nella sua audizione in Senato nel corso della conversione del decreto, il Garante nazionale ha sottolineato, innanzitutto, come in una norma l'indeterminatezza nel lessico possa generare arbitri: chi e come stabilisce, infatti, l'*idoneità* di un locale dove le persone possono essere trattenute fino a sei giorni consecutivamente[42]? Questo aspetto è ancor più rilevante data la connotazione di tassatività che deve avere la norma soprattutto quando è in gioco la privazione della libertà e gli obblighi che discendono dall'articolo 13 della Costituzione.

Nella sua audizione in Senato nel corso della conversione del decreto, il Garante nazionale ha sottolineato, innanzitutto, come in una norma l'indeterminatezza nel lessico possa generare arbitri: chi e come stabilisce, infatti, l'*idoneità* di un locale dove le persone possono essere trattenute fino a sei giorni consecutivamente? Questo aspetto è ancor più rilevante data la connotazione di tassatività che deve avere la norma soprattutto quando è in gioco la privazione della libertà e gli obblighi che discendono dall'articolo 13 della Costituzione.

Appare, in prima battuta, piuttosto ovvio che le due previsioni, *strutture diverse e idonee* e *locali idonei*, pur trattando di ambienti da individuarsi fisicamente in luoghi diversi, facciano riferimento allo stesso concetto di *idoneità*. D'altra parte, a entrambe, il legislatore si riferisce nel disporre condizioni di trattenimento che assicurino il rispetto della dignità della persona. Tuttavia, salvo questa ovvia indicazione, nessun altro criterio è desumibile dalla norma al fine di individuare tali luoghi e definire il relativo concetto di *idoneità*, suscettibile quindi di essere variamente interpretato e declinato sul territorio nazionale. Nella fase applicativa appare, pertanto, fondamentale scongiurare i rischi di arbitrarietà insiti nel dettato della legge procedendo alla definizione preliminare di parametri oggettivi di idoneità degli ambienti evocati, che abbiano una valenza uniforme per tutti gli Uffici del territorio.

Inoltre, a prescindere da come venga a definirsi la nozione di *idoneità* dei locali di trattenimento (questione tutt'altro che secondaria naturalmente), è necessario che l'Autorità politico-amministrativa responsabile dei luoghi renda pubblico l'elenco completo dei locali individuati all'esito del giudizio di

41. Decreto legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito con modificazioni in legge 1 dicembre 2018 n. 132.

42. Se si sommano le 48 ore a disposizione del Questore per comunicare al Giudice di pace l'accompagnamento coatto alla frontiera, con le 48 ore successive entro le quale il Giudice di pace provvede con decreto motivato alla convalida del provvedimento e, infine, con le ulteriori 48 ore concesse dal legislatore qualora l'allontanamento non sia immediatamente possibile si arriva, infatti, a un totale di sei giorni.

Inoltre, a prescindere da come venga a definirsi la nozione di *idoneità* dei locali di trattenimento (questione tutt'altro che secondaria naturalmente), è necessario che l'Autorità politico-amministrativa responsabile dei luoghi renda pubblico l'elenco completo dei locali individuati all'esito del giudizio di idoneità, affinché gli organismi di garanzia possano esercitare la loro funzione di controllo indipendente.

idoneità, affinché gli organismi di garanzia possano esercitare la loro funzione di controllo indipendente.

Ciò detto, si tratta di individuare gli standard di riferimento, ovvero le caratteristiche strutturali, organizzative e procedurali che possono definire l'idoneità, o meno, di un luogo normativamente (pre)scelto quale luogo di detenzione amministrativa, tenendo presente due presupposti fondamentali.

Il primo è che i luoghi di detenzione amministrativa riguardano persone non soggette a una misura penale. Pertanto, se si intende accostare le *strutture e locali idonei* alle camere di sicurezza in uso alle Forze di polizia nei casi di arresto o fermo, occorre ribadire che gli standard europei e internazionali validi e applicabili per le camere di sicurezza[43], devono valere a maggior ragione per i *locali idonei*, tenuto conto, altresì, dell'obbligo dello Stato di mitigare il più possibile la perdita di libertà, assicurando che l'ambiente e le condizioni di detenzione – in questo caso amministrativa – siano rispettose della dignità e della connotazione non-criminale dello straniero trattenuto. Per lo stesso motivo va escluso il trattenimento in un Istituto penitenziario, come indicato dagli standard internazionali in materia[44] e, in ogni caso, deve essere garantita sempre la separatezza tra migranti irregolari trattenuti in forza di un atto amministrativo e persone detenute del circuito penale, incluse persone in custodia cautelare[45].

Il secondo presupposto è che tali luoghi debbono essere considerati in tutto e per tutto un surrogato dei Centri di permanenza per il rimpatrio e devono quindi avere gli stessi standard in termini di tutela di diritti di chi vi è ospitato. L'ipotesi di trattenimento in *strutture o locali idonei* viene infatti disposta esclusivamente sulla base della circostanza che non vi siano posti disponibili nei Cpr. Ne consegue che da tale situazione oggettiva di saturazione delle strutture dedicate alla detenzione amministrativa, del tutto indipendente dalla condotta del soggetto, non possa conseguire alcuna compressione dei diritti stabiliti a tutela di chi sia sottoposto a una misura di trattenimento amministrativo (in qualunque luogo la persona sia chiamato a scontarla). In via interpretativa, devono quindi ritenersi applicabili le medesime modalità di trattenimento previste per i Cpr, con l'unico limite della loro compatibilità rispetto alle temporaneità della misura.

Le condizioni materiali sono dunque l'elemento marcatore di questa ipotesi di trattenimento: la considerazione delle caratteristiche che tali ambienti devono soddisfare, sia in termini di configurazione degli

43. Si veda in proposito il paragrafo *"Camera di sicurezza"*.

44. Si veda in proposito la Direttiva 2008/llS/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, cosiddetta *Direttiva rimpatri*.

45. Estratto del 7th *General Report* del Cpt, pubblicato nel 1997. Si veda in proposito anche il Gruppo di lavoro Onu sulla detenzione amministrativa nella sua deliberazione rivista il 7 febbraio 2018: «*The detention of asylum seekers or other irregular migrants must not take place in facilities such as police stations, remand institutions, prisons and other such facilities since these are designed for those within the realm of the criminal justice system. The mixing of migrants and other detainees who are held under the remit of the criminal justice system must not take place*».

spazi che di allestimento di servizi, anche tenendo conto dell'impatto che tali luoghi possono avere. Restano comunque sempre altrettanto centrali le modalità di trattamento delle persone ristrette al loro interno.

Chiarite le premesse, il Garante, nell'interlocuzione intrapresa con il Ministero dell'interno, ha indicato alcuni criteri utili a guidare il vaglio di idoneità, a partire dagli standard europei e internazionali elaborati sia in materia di detenzione amministrativa delle persone straniere, sia in linea generale per tutti i casi in cui una persona sia privata della propria libertà personale per un tempo superiore alle 24 ore.

Per quanto riguarda gli aspetti materiali, secondo il Codice europeo per la Polizia adottato dal Consiglio d'Europa nel 2001 (Ceep) e il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt), andranno, per esempio, considerati la dimensione del locale, l'accesso all'aria e alla luce naturale, l'attrezzatura per il riposo nelle ore notturne, la disponibilità in qualsiasi momento dell'usufruire dei servizi igienici, la presenza di ambienti all'aria aperta accessibili nel caso di permanenza superiore alle 24 ore.

Le condizioni materiali sono dunque l'elemento marcatore di questa ipotesi di trattenimento: la considerazione delle caratteristiche che tali ambienti devono soddisfare, sia in termini di configurazione degli spazi che di allestimento di servizi, anche tenendo conto dell'impatto che tali luoghi possono avere. Restano comunque sempre altrettanto centrali le modalità di trattamento delle persone ristrette al loro interno.

Sotto il profilo degli aspetti gestionali correlati alle modalità di trattamento, il giudizio di idoneità dovrà basarsi sul livello di protezione offerto in tali luoghi ai diritti fondamentali riconosciuti dalla legge alle persone in detenzione amministrativa[46]. Il Garante ha chiarito di ritenere essenziale, al fine di valutare la regolarità della detenzione e prevenire arbitri nell'esecuzione di una misura privativa della libertà, la corretta e precisa registrazione di ogni informazione relativa al trattenimento della persona, includendo inoltre ogni accadimento occorso durante la permanenza nella struttura con l'indicazione della persona responsabile al momento del suo accadere. La già ricordata protezione dei diritti delle persone ospitate in tali strutture dovrà concretizzarsi anche nell'accesso alle informazioni sui diritti stessi, sui tempi del trattenimento e le modalità del rimpatrio, nonché sulla possibilità di accedere a programmi di rimpatrio volontario assistito.
In sintesi, a parere del Garante nazionale, i parametri di idoneità richiesti dalla legge per l'individuazione delle strutture e i locali adibiti al trattenimento temporaneo del cittadino straniero in fase di esecuzione dell'espulsione, implicano la conformità agli standard europei e internazionali e una configurazione degli spazi e un allestimento di servizi consono alla realizzazione delle modalità di trattamento, ove compatibili, previste per i Cpr.

Infine, va evidenziato il ruolo fondamentale del Giudice di Pace che, nel disporre l'autorizzazione al trattenimento dello straniero anche al di fuori di un Centro di permanenza per il rimpatrio sarà necessariamente chiamato a considerare – come in tutti gli altri casi – le condizioni individuali della persona e la loro compatibilità con la specifica misura richiesta.

46. A titolo di esempio, andranno valutati l'accesso ai bisogni primari (cibo e acqua appropriati, tenuto conto dei dettami religiosi e delle abitudini alimentari dei cittadini stranieri, cambio degli indumenti e della biancheria), l'assistenza sanitaria; la libertà di corrispondenza, anche telefonica, la possibilità di ricevere visite e avere colloqui.

18. Sala di attesa

Non si entra. Occorre aspettare il prossimo volo o traghetto per essere rimandati indietro, perché si è ritenuti inammissibili (in gergo, *inads*). Nel 2018 è capitato a 8.184 persone straniere appartenenti alle più variegate nazionalità, che giunte alle frontiere aeree (6942) o marittime (1242) italiane sono risultate prive dei requisiti necessari per fare ingresso in Italia e quindi respinte verso lo Stato di provenienza.

Molto spesso, per esempio, viene contestata la mancanza di un regolare visto di ingresso oppure la presenza di documenti falsi o la carenza dei requisiti finanziari necessari per il proprio sostentamento: compito della Polizia di frontiera è respingere i cittadini stranieri ai valichi di frontiera privi dei requisiti richiesti dalla legge per fare ingresso nel territorio italiano: la persona deve essere presa in carico in vista dell'essere ricondotta nel Paese di provenienza[47]. È un'operazione che dovrebbe essere svolta all'insegna della massima celerità e, ovviamente, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali del cittadino straniero. Tuttavia, si registrano alcune frontiere aeree o portuali dove il respingimento effettivo del cittadino straniero comporta una sua prolungata privazione della libertà personale, che si protrae in alcuni casi anche fino a otto giorni, a volte in assenza di un volo di ritorno disponibile, altre volte per meccanismi burocratici. Così come in alcune occasioni il Garante nazionale ha avuto notizia del non rispetto di quelle basilari garanzie che trovano fondamento diretto nella Costituzione italiana e negli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano.

Alcune 'sale di attesa' delle frontiera aeroportuali, dove sostano le persone in tale situazione di trattenimento , infatti, vengono utilizzate per periodi che a volte possono essere molto lunghi, pur in assenza di un preciso provvedimento di privazione della libertà, senza controllo giurisdizionale, per lo più privati del diritto di incontrare un avvocato. Le condizioni materiali sono in molti casi al di sotto degli standard definiti per l'ordinaria detenzione amministrativa: ambienti promiscui, senza finestre o accesso all'aria aperta, sprovvisti di armadietti e kit per l'igiene personale, con divieto di fare uso dei cellulari personali e privati del diritto di incontrare i parenti. Le eventuali violazioni dei diritti fondamentali non possono ovviamente trovare giustificazione nella natura giuridicamente ibrida delle cosiddette *zone di transito*, che infatti – alla luce della normativa e della giurisprudenza nazionale e sovranazionale – devono comunque essere considerate assoggettate alla disciplina giuridica di garanzia generale delle libertà fondamentali di tutte le persone presenti nei luoghi in cui le Forze di polizia italiane esercitano il loro controllo effettivo. In altri termini, la mancanza di una normativa *ad hoc* sulla privazione della libertà personale in fase di respingimento non può privare i destinatari delle garanzie previste in via generale dall'ordinamento giuridico. Di conseguenza, non può non considerarsi critica la privazione della libertà delle persone respinte presso i valichi di frontiera senza un atto giuridico sottoponibile a un controllo giurisdizionale e in assenza di ogni altra tutela ordinariamente riconosciuta alle persone detenute, come per esempio il diritto di difesa, di visita e il diritto a un trattamento dignitoso.

47. Articolo 10 comma 1 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286e successive modificazioni. In particolare, comma 3 del citato articolo.

In alcune occasioni, inoltre, la detenzione amministrativa senza una precisa base legale si consuma all'interno del vettore marittimo incaricato dalle Forze di polizia di ricondurre il cittadino straniero respinto nello Stato di provenienza. In questi casi appare ancor più preoccupante il fatto che l'*aerea di attesa*, dove si consuma la detenzione amministrativa, sia di fatto sotto il controllo esclusivo di una realtà privata (il Comandante del vettore): questi agisce in forza di un incarico della Polizia di frontiera e mantiene il cittadino straniero in condizione di privazione della libertà anche per alcuni giorni, assecondando le proprie necessità logistiche e preferendo per tali ragioni non effettuare il rientro immediato nel porto di provenienza. Si pensi, a tal proposito, alle operazioni di respingimento dei cittadini stranieri che provengono da Tunisi sulle navi che approdano a Civitavecchia. In questi casi il cittadino straniero è riaffidato al vettore marino che in alcuni casi, prima di ricondurlo in Tunisia, compie per giorni il suo ordinario tragitto nelle acque territoriali italiane con alcune tappe nei porti nazionali.

In alcune occasioni, inoltre, la detenzione amministrativa senza una precisa base legale si consuma all'interno del vettore marittimo incaricato dalle Forze di polizia di ricondurre il cittadino straniero respinto nello Stato di provenienza. In questi casi appare ancor più preoccupante il fatto che l'*aerea di attesa*, dove si consuma la detenzione amministrativa, sia di fatto sotto il controllo esclusivo di una realtà privata (il Comandante del vettore): questi agisce in forza di un incarico della Polizia di frontiera e mantiene il cittadino straniero in condizione di privazione della libertà anche per alcuni giorni, assecondando le proprie necessità logistiche e preferendo per tali ragioni non effettuare il rientro immediato nel porto di provenienza.

Costituiscono una casistica simile e differente al contempo, le ipotesi di privazione della libertà personale del cittadino straniero che si consumano in altre *aree di attesa* all'interno del territorio italiano e per ragioni differenti dall'espletamento delle operazioni di respingimento alla frontiera. Per esempio, accade che talvolta il cittadino straniero, solo, per ragioni organizzative delle Forze di polizia, venga privato della libertà personale senza provvedimento *ad hoc*, controllo giurisdizionale, possibilità di esercizio del diritto di difesa e in condizioni non rispettose dei suoi diritti fondamentali: l'esempio noto è da tempo in Liguria, dove i richiedenti asilo vengono trasportati per ragioni logistiche – con lunghi viaggi in autobus – da Ventimiglia a Taranto, in modo da diminuire temporaneamente l'impatto di una presenza ritenuta ingestibile nella cittadina ligure. Nel non breve tragitto, come documentato anche da alcuni video e servizi giornalistici, le persone sono *de facto* private della libertà personale. Sono stati, altresì, riportati al Garante casi di trattenimento nei locali di Polizia, finalizzati alla verifica della tipologia di operazione giuridica da intraprendere e non supportati da idonea verbalizzazione della privazione della libertà, cioè dalla necessaria informativa all'Autorità giudiziaria.

In tutti questi casi, la situazione di limbo giuridico in cui i cittadini stranieri vengono privati della loro libertà personale può divenire in contrasto non solo con i sopra richiamati principi generali, ma anche con alcune specifiche disposizioni giuridiche che regolano la detenzione amministrativa o ad altro titolo.

In definitiva, le esigenze logistiche od organizzative delle Forze di polizia non dovrebbero in alcun modo, né sul territorio italiano né nei valichi di frontiera, giustificare la contrazione del bene costituzionalmente protetto della libertà personale, tanto più se in violazione del diritto di difesa e della dignità umana di una persona, di qualsiasi cittadinanza e in qualunque condizione giuridica. Anche in mancanza di specifiche norme, non si possono che ritenere valide le regole dettate in via generale dall'ordinamento costituzionale italiano e dalle fonti di diritto sovranazionale, che spesso hanno trovato puntuale riscontro anche nella giurisprudenza internazionale e nelle indicazioni del Comitato per la prevenzione della tortura.

Avere cura

Nel secondo imbrunire di Novecento, sulla collina di Dmanisi in Georgia, sotto le pietre muschiate delle rovine di una piccola fortificazione medievale, sono stati scoperti i più antichi resti umani mai rinvenuti finora fuori del continente africano. Dagli strati sedimentari è emerso anche il cranio di un vecchio sdentato. La mascella e la mandibola sono lisce, il tessuto osseo ha completamente riassorbito gli alveoli, le cavità occupate dalle radici dei denti: dunque, questo individuo è sopravvissuto per alcuni anni dopo aver perso i denti. In qualche modo e per un certo tempo, la comunità ha sostenuto quest'uomo incapace di masticare. Sebbene pratiche compassionevoli siano attestate già presso i Neanderthal, D3900 – codice di repertorio della mandibola – retrodata di molto le forme elementari della solidarietà. Intorno a 1,8 milioni di anni fa, un gruppo di ominidi, che ancora conservavano molti tratti di homo habilis*, si riconosce in* homo debilis*, e lo accudisce. L'edentulo senile di Eurasia non è una semplice-presenza, ma un simile.*

Non ci si costruiscano illusioni, però. D3900 non è la prova di un invariante biologico, la conferma di una specie naturalmente buona. In primo luogo, perché comportamenti simili si ritrovano anche fra i primati non umani. Ne è un esempio XT11, una cucciola di scimpanzé, nata nei monti Mahale in Tanzania con i segni di una condizione cromosomica paragonabile a quella che nell'umano si definisce anche sindrome di Down: i ricercatori dell'Università di Kyoto hanno documentato, per quasi due anni, cure sociali nei suoi confronti.

Ma, nessuna illusione anche perché D3900 è solo il segno, per quanto antico, di una possibilità sociale, di un modo possibile di fare società, di fare umanità. Il male estremo del Novecento, infatti, ha definitivamente e inequivocabilmente dissolto ogni rassicurante ipotesi su un'intrinseca bontà, su una consustanziale moralità di homo. L'AktionT4 che, fra il 1939 e il 1945, ha programmato e perpetrato la soppressione metodica di homo debilis, nell'indifferenza degli uomini comuni, è la prova inconfutabile che la cura sociale è solo una delle forme concepibili della vita in comune e la sua pratica è una decisione politica che la comunità è chiamata a rinnovare di continuo.

Per di più, "cura" è categoria assai elastica; a nulla serve evocarla senza qualificarla. Per orientarsi nella sua complessità, possono essere utili le riflessioni di Martin Heidegger, in un tempo ancora non irrimediabilmente compromesso. Per prima cosa, allora, bisogna distinguere il prendersi cura (besorgen)*, che riguarda qualcosa, dall'aver cura* (Fürsorge)*, che riguarda qualcuno. Bisogna poi differenziare i modi difettivi dell'aver cura – per esempio, l'indifferenza – dai modi positivi. E, infine, bisogna ricordare che i modi positivi dell'aver cura hanno due possibilità estreme. C'è una forma dell'aver cura che si sostanzia nel rispetto dell'altro come esistenza autonoma e nel riconoscimento della sua piena libertà di aver cura di sé stesso, e un aver cura che può significare espropriarlo della capacità di cura di sé: «in questa forma di aver cura l'altro può essere trasformato in dipendente e in dominato, anche se il predominio è tacito e dissimulato per chi lo subisce» (è sempre il filosofo a dirlo, nel suo* Essere e tempo*). Riconoscere il predominio tacito e dissimulato è il compito a venire.*

19. Ambulanza

Un indirizzo, una casa, alcune persone che vivono un dramma. Gli interventi si susseguono velocemente. Pochi minuti e l'ambulanza riparte. L'ambulanza è uno spazio d'emergenza, al suo interno il tempo d'azione è ridotto e a volte concitato.

Ci si trova nel vano sanitario, disorientati, bloccati su una barella, non si riesce a guardare fuori le strade percorse, dove ci si sta dirigendo. Il fiato sospeso e nelle orecchie il suono della sirena che si sovrappone alla frequenza della radio del 118. Rumori meccanici, secchi.

Cosa è accaduto? Si vorrebbe condividere il momento con i soccorritori. Ci si affida o si viene affidati a loro. Al personale sanitario dell'ambulanza vengono consegnati i propri effetti personali, anzi di più: la propria incolumità, la propria dignità, la propria vita. Niente della storia personale in quel momento viene tenuto in conto, perché l'oggetto dell'intervento sanitario è principalmente il corpo. Bloccato, costretto a un trattamento che dovrebbe essere parte di una cura.

Si cerca con gli occhi uno sguardo amico, magari quello di un familiare, per raccontare l'attimo che si sta vivendo in un piccolo spazio di trasporto. È in questo spazio, durante il tragitto, che la persona, ormai spogliata della propria identità, sola con intorno la strumentazione di bordo, è pervasa da sentimenti di angoscia, paura, agitazione, incertezza. Nei casi di Trattamento sanitario obbligatorio l'ambulanza è uno spazio di privazione, di costrizione a un trattamento che non dovrebbe mai essere scambiato per una punizione, una sanzione penale, perché è di stretta competenza medica. Le persone trasportate nell'ambulanza hanno una storia personale che, una volta trasbordate sulla barella dell'ospedale, nessuno conoscerà mai.

Tutto è veloce: si è già fuori, si è già in ospedale, la persona è consegnata al personale infermieristico. Il distacco dagli operatori dell'ambulanza è rapido, sfuggente. In quel momento si ha la sensazione di essere abbandonati a un destino sconosciuto che già prima di salire sull'ambulanza era fuori dal proprio controllo e dalla propria volontà. Qualche minuto dopo l'ambulanza riparte.

20. Modulo

I moduli: il più delle volte si tratta di interventi architettonici di riconversione della residenzialità in ambito socio-sanitario. L'obiettivo di tale riconversione è rendere più a dimensione d'uomo l'esistente panorama della residenzialità riabilitativa, destinata per la maggior parte a ricoveri ad alta prestazione sanitaria e a tempo indeterminato. Unità di degenza, di riconversione delle residenzialità che dovrebbero essere poste sotto il monitoraggio costante degli enti locali competenti. Si dovrebbe trattare di soluzioni graduate, secondo il diverso bisogno sanitario e sociale dell'utente nel proprio percorso di cura ed assistenza e di reinserimento nella vita sociale.

I moduli: il più delle volte si tratta di interventi architettonici di riconversione della residenzialità in ambito socio-sanitario. L'obiettivo di tale riconversione è rendere più a dimensione d'uomo l'esistente panorama della residenzialità riabilitativa.

Luoghi

In alcuni casi sono chiamati modulo della crisi, del trattamento, della dimissione. Unità di cura separate. Separate, ma contemporaneamente comunicanti: basta oltrepassare una soglia simbolica dello stesso corridoio, sempre aperta, tra un padiglione e un altro, per ottimizzare i turni del personale, il budget economico.

A sinistra i settori femminili e a destra quelli maschili secondo una sequenza che a partire dall'ingresso principale risponde a una progressiva gravità della patologia e/o una progressiva diminuzione della autonomia psico-motoria della persona o, in pratica, a una maggiore necessità di nascondere agli occhi dei visitatori una realtà aberrante: quel che resta di un corpo consumato, vegetale, abbandonato, in una stanza con sei letti. Più verso l'ingresso, invece, una simpatica vecchina che, impedita a guardare cosa succede fuori a causa di finestre troppo alte, conserva un pezzo di cielo nella stanza, curando amorevolmente un piccolo canarino giallo in una gabbia posata sul letto accanto. Un canarino che vive in quel posto da così lungo tempo, come la padrona del resto, tanto da essere ammaestrato.

Al richiamo della vecchina, che apre la gabbia per far vedere come gli dà da mangiare dopo aver pescato con la mano in una busta trasparente piena di semini, le si poggia sopra una mano lasciandosi accarezzare. Si è arreso anche lui a un destino che sembra segnato da un tempo di trasformazioni culturali e normative che in questi luoghi non sono mai passate.

Una riconversione di spazi mai completata, fittizia. È lontana da questi posti l'applicazione delle leggi 180/78, 328/2000, 81/2014 o 112/2016[48], o di tutte le Convenzioni contro la discriminazione o la segregazione delle persone con disabilità fisica o psichica anche se temporanea. Si tratta di veri e propri ospedali modello manicomiale, con più blocchi o edifici, ognuno di essi ha una funzione: blocco residenziale, blocco per la palestra, blocco per i laboratori. Essi sono dislocati in ampi parchi verdi, recintati, all'interno dei quali si possono trovare pini secolari, siepi che disegnano percorsi così lunghi da aver bisogno di un'auto per attraversali.

A dispetto dell'idea con cui sono nati, i moduli conservano l'assetto di un reparto ospedaliero con poche caratteristiche di comunità e di possibilità di vita in comune. Non c'è un piano individuale, non esiste una progettualità sulla persona per consentirle di tornare a casa propria, o in una struttura comunitaria di tipo familiare, nessuna ipotesi di *cohousing* in questi moduli.

L'ubicazione dei blocchi/moduli, a distanza l'uno dall'altro, testimonia il fallimento della riconversione di questi edifici a residenzialità di tipo familiare dove, invece, prevale la continuità della consueta quotidianità di una persona, la permeabilità con il mondo esterno, nessuna cesura.

L'ubicazione dei blocchi/moduli, a distanza l'uno dall'altro, testimonia il fallimento della riconversione di questi edifici a residenzialità di tipo familiare dove, invece, prevale la continuità della consueta quotidianità di una persona, la permeabilità con il mondo esterno, nessuna cesura.

48. Legge 13 maggio 1978, n. 180 recante titolo «Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori»; legge 8 novembre 2000, n. 328 recante titolo «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»; legge 30 maggio 2014, n. 81 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari; legge 22 giugno 2016, n. 112 recante titolo «Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare».

A volte questi complessi, assemblati di moduli, hanno anche una piscina, una chiesa, o campo sportivo dove giocano persone che di quello che succede dentro i moduli non sanno nulla. Mentre chi vive nei moduli, a volte da più di quarant'anni, guarda le squadre che giocano dal ballatoio verandato, come fossero nella tribuna di uno stadio, seduto su una carrozzina, con occhi spenti perché rassegnato per aver perso la libertà di giocare la partita del proprio futuro dall'altra parte di quella veranda[49].

21. Dehors

Le realtà dedicate all'ospitalità temporanea o alla residenzialità delle persone, siano esse di cura e assistenza, di degenza ospedaliera o di emergenza sanitaria, sono caratterizzate da modelli organizzativi che hanno tra loro due dimensioni in comune: il sistema di relazioni che regolano il funzionamento della cura e della gestione dell'ospite, e la progettazione degli spazi riservati agli ospiti, agli operatori e ai visitatori. La qualità della vita all'interno della struttura, assieme ad altri fattori, dipende da queste due dimensioni, interdipendenti tra loro.

La riduzione dello spazio riduce la libertà di una persona. Per esempio, un luogo di dimensioni troppo piccole, chiuso o comunque con l'apertura regolamentata e sorvegliata, senza *privacy*, tenderà a costringere, a obbligare in un sistema di relazioni più rigide rispetto a quanto accade per coloro che dispongono di uno spazio ampio e aperto o semi-regolamentato.

La riduzione dello spazio riduce la libertà di una persona. Per esempio, un luogo di dimensioni troppo piccole, chiuso o comunque con l'apertura regolamentata e sorvegliata, senza *privacy,* tenderà a costringere, ad obbligare in un sistema di relazioni più rigide rispetto a quanto accade per coloro che dispongono di uno spazio ampio e aperto o semi-regolamentato.

Nella realtà italiana la prevalente logica sanitaria e ospedaliera pervade gli spazi di cura e di assistenza e influenza l'assetto e l'organizzazione dello spazio fisico ospitante. In modo indistinto tra strutture ricettive per ospiti la cui presenza può essere temporanea e breve, e quelle predisposte per una presenza lunga e in alcune circostanze anche definitiva, la maggior parte di esse sono realizzate seguendo l'architettura di un vero e proprio reparto ospedaliero. Questo è progettato come luogo separato dagli altri ambienti, con spazi all'aperto residuali e in alcuni casi realizzati per riconversione di spazi inutilizzati.

In alcune realtà, poi, i *dehors*, gli ambienti all'aperto o esterni al reparto, sono del tutto assenti. In questi casi la mancanza di spazi alternativi alla stanza o ai corridoi dove ospiti e visitatori esterni al reparto possono trascorrere momenti della giornata diversi dai momenti riservati alla

49. L'Ospedale psichiatrico giudiziario di Castiglione delle Stiviere, a seguito della definitiva chiusura di strutture di questo tipo e della nuova previsione del sistema di Residenze per misure di sicurezza (Rems) è stato riconvertito in "Sistema polimodulare di Rems provvisorie". Tali strutture sono state visitate dal Garante nazionale nei primi di ottobre del 2017.

cura, come quello per i pasti, quello per le visite, quello per lo svago, rendono la giornata dell'ospite o del paziente senza soluzione di continuità tra tempo interno e tempo esterno alla struttura. Nei luoghi privi di *dehors* gli ospiti con disturbi psichiatrici, pur avendo autonomia nel movimento, sono gestiti come i pazienti costretti a stare a letto a causa di malattie fisiche.

Là dove i *dehors* sono presenti, non tutto è risolto. Perché la residualità con cui in molti casi sono ideati, rende questi ambienti solo nominalmente corrispondenti alla funzione di trasmissione verso l'esterno cui sarebbero teoricamente destinati.

I *dehors* di alcuni luoghi di cura sono allestiti su ballatoi con la facciata di mattoni traforati per favorire l'ingresso di aria e luce: essi contemporaneamente fungono da spazio all'aperto e da area riservata per fumatori. Altri sono verande con vetrate davanti alle quali sono posizionate sdraio, sedie o materassi posati sul pavimento o addirittura attrezzate con postazioni di carrozzine già pronte per essere occupate per godere un po' di sole e aria. Si tratta di spazi che affacciano su altri edifici o che, nel migliore di casi, consentono di osservare il panorama del mare, molto più spesso di giardini, altre volte semplicemente di strade. Spazi che allungano la distanza tra lo scorrere del tempo dentro e fuori. I veri e propri *dehors,* all'aperto, decorosamente attrezzati, o le aree di ristoro con tavolini e sedie, sono realtà molto ridotte. Gli Spdc, per esempio, rimangono per la maggior parte luoghi chiusi, collocati in reparti seminterrati, privi di spazi per leggere un libro o per condividere momenti con i familiari. I loro *dehors* a volte sono finti spazi all'aperto, consistenti in piccole stanzette vetrate, interne al reparto, che ricordano quelle dell'aeroporto. In queste stanzette gli ospiti, sorvegliati a vista per motivi di sicurezza, possono fumare le sigarette permesse quotidianamente. L'accesso agli spazi aperti di solito avviene da un passaggio diretto con il reparto e sono di esclusiva pertinenza. Difficile trovarvi panchine o piante verdi.

In alcune strutture per disabili psichiatrici, a volte simili a residui manicomiali, i *dehors* sono strutturati dentro ampi complessi recintati. Consistono in grandi superfici di spazi aperti, non attrezzati, lungo i quali si articolano percorsi di connessione tra edifici di servizio e padiglioni. Veri e propri labirinti di giardino, quasi senza un inizio e una fine, sembrano richiamare, simbolicamente, l'internità autoreferenziale del disagio e, per altri versi, la difficoltà di giungere a un momento di inclusione in una realtà esterna.

In alcune strutture per disabili psichiatrici, a volte simili a residui manicomiali, i *dehors* sono strutturati dentro ampi complessi recintati. Consistono in grandi superfici di spazi aperti, non attrezzati, lungo i quali si articolano percorsi di connessione tra edifici di servizio e padiglioni. Veri e propri labirinti di giardino, quasi senza un inizio e una fine, sembrano richiamare, simbolicamente, l'internità autoreferenziale del disagio e, per altri versi, la difficoltà di giungere a un momento di inclusione in una realtà esterna.

Davanti a queste realtà ci si deve porre l'interrogativo sulla fruibilità degli spazi all'aperto e sulla connessione di questa facoltà con l'effettività della libertà di movimento della persona e sulla sua concreta possibilità di contatto, di comunicazione con l'esterno. Soprattutto deve far riflettere l'ossimoro di alcuni luoghi denominati, e anche accreditati presso le Regioni, come "strutture di accoglienza" che di fatto, invece, a causa della logica organizzativa funzionale alla gestione economica e del personale, sono luoghi che contemporaneamente interrompono tutte le relazioni sociali, dall'interno verso l'esterno e viceversa: di fatto sono strutture segreganti.

Fortunatamente non tutto è così: spesso a fare eccezione sono le realtà più piccole, a dimensione d'uomo, dove l'organizzazione degli spazi aperti prevede gazebo e orti di piante aromatiche coltivate dagli ospiti o anche recinti per te-

nere con sé piccoli animali. I *dehors* dove si svolgono attività psico-socio-riabilitative contribuiscono allora a instaurare all'interno della struttura un clima terapeutico, accogliente, dove ci si prende cura delle persone, ma soprattutto un clima di protezione capace di proiettare 'fuori' la persona, e di lasciarle la libertà, secondo il grado di autonomia, di partecipare veramente alla vita del mondo esterno.

Così, dall'analisi di un 'luogo' apparentemente minore, quale è la proiezione esterna di un mondo prevalentemente interno si possono leggere molti aspetti della quotidianità e delle relazioni che in una complessiva struttura si definiscono e si può capire – per chi ha compito del loro monitoraggio in funzione preventiva – quali siano le direzioni verso cui rivolgere le proprie raccomandazioni.

22. Stanza per la contenzione

Stanze isolate acusticamente[50], apribili solamente dall'esterno, spoglie, in qualche caso riscontrato dal Garante anche senza riscaldamento. Prevalentemente, il letto è al centro della stanza con quattro fasce contenitive assicurate alla rete. Cinture che possono essere chiuse con speciali bottoni o con viti e una bottiglia d'acqua accanto al letto, a volte una traversa igienica assorbente come tappetino scendiletto. Ma in tal caso non si tratta di uno scendiletto, si tratta di un presidio igienico di fortuna, qualora la persona non faccia in tempo a suonare il campanello che è vicino alla porta. Una porta con un piccolo vetro per consentire la sorveglianza a vista, senza entrare. Nella stanza, infatti, ci si può stare, dicono, anche per tranquillizzarsi, per provare sollievo: in questo caso non si viene legati sebbene il letto sia sempre quello con le fasce contenitive. Qualche stanza per la contenzione non ha il letto, solo una coperta di lana marrone per terra. Sono stanze di isolamento, pensate anche queste per tranquillizzare. Pochi i casi di una stanza separata da un vetro a parete che permette a chi è dall'altra parte una vigilanza continua e una risposta pronta ai bisogni: molto più spesso, separazione, campanello, pareti bianche.

Qualche stanza per la contenzione non ha il letto, solo una coperta di lana marrone per terra. Sono stanze di isolamento, pensate anche queste per tranquillizzare. Pochi i casi di una stanza separata da un vetro a parete che permette a chi è dall'altra parte una vigilanza continua e una risposta pronta ai bisogni: molto più spesso, separazione, campanello, pareti bianche.

Stando legati, il tempo nella stanza di contenzione è interminabile. Nessun orologio, quadro, televisione che aiuti a capire da quanto tempo si è lì a guardare, supini mentre si è osservati da qualcuno per 24 ore, il più delle volte attraverso un dispositivo di videosorveglianza.

50. Relativamente al ricorso alla contenzione il Garante nazionale ha già espresso la propria opinione nella Relazione al Parlamento 2018 (si veda il paragrafo 26, p. 169). L'aver affrontato come 'luogo' nella Relazione di quest'anno anche la "stanza per la contenzione" non può essere interpretato come consenso a tale pratica, rispetto alla quale permangono limiti e riserve esplicate nel paragrafo citato.

Luoghi

Dalla posizione di contenzione, con faccia all'insù, si può guardare soltanto il soffitto, ovviamente bianco. A intervalli il personale sanitario entra per controllare i parametri vitali, spesso in momenti che per il paziente sono inaspettati e che gli comunicano l'imprevedibilità di quello che sta per avvenire: l'allentamento di una fascetta o una messa a punto, un'iniezione o forse la possibilità di scambiare alcune parole. Forse le fascette saranno slegate completamente per essere accompagnati al bagno del reparto o perché è finito il periodo previsto. La persona legata, con le funzioni mentali indebolite o inibite dall'azione dei farmaci, distesa sul letto cerca di rispondersi alle domande che giustifichino il perché dell'inizio dell'isolamento e della contenzione e, magari perché ha fame, inizia a pensare "forse mi slegano un polso per mangiare". Difficile sopportare a lungo la luce fissa del neon (il comando della luce è fuori la stanza) insieme all'odore forte della stanza.

Se manca l'elemento dialogico che aiuti a elaborare l'esperienza resta soltanto la non comprensione o un sentimento di umiliazione. In quella posizione e a quelle condizioni è difficile del resto anche chiedere aiuto, negoziare, cercare spiegazioni. Se manca la rielaborazione successiva, una volta terminato il periodo di contenzione, resta la paura del suo possibile ripetersi, di ritrovarsi ancora in quella stanza a guardare le pareti mentre la luce che passa dalle finestre si alterna tra albe e tramonti.

In alcuni reparti la stanza della contenzione è sempre lì, aperta, a disposizione. Il suo letto allestito con le cinghie è sempre pronto per legare, quasi un monito implicito, seppure non voluto, per chi, passeggiando per il corridoio, posa lo sguardo nella stanza. Osservare la stanza per la contenzione evoca i vissuti, il momento di crisi, la presa corporale bloccante degli operatori. Lasciata a vista, la stanza sembra voler "ricordare pedagogicamente" il residuo di un'esperienza che difficilmente la persona dimentica, anche se al momento non l'ha vissuta traumaticamente.

In alcuni reparti la stanza della contenzione è sempre lì, aperta, a disposizione. Il suo letto allestito con le cinghie è sempre pronto per legare, quasi un monito implicito, seppure non voluto, per chi, passeggiando per il corridoio, posa lo sguardo nella stanza. Osservare la stanza per la contenzione evoca i vissuti, il momento di crisi, la presa corporale bloccante degli operatori. Lasciata a vista, la stanza sembra voler "ricordare pedagogicamente" il residuo di un'esperienza che difficilmente la persona dimentica, anche se al momento non l'ha vissuta traumaticamente. A chi visita il reparto per capire come anche la sua strutturazione fisica invii messaggi sulle procedure e sull'attenzione posta a quei protocolli definiti per tutelare i diritti di tutti, operatori e pazienti, l'esistenza di un'apposita stanza suscita una serie di interrogativi. Primo fra tutti il rischio che la contenzione sia vista come strumento terapeutico[51], cosa che non è. Ma, a parere del Garante sorgono problemi anche in relazione alla sua compatibilità con l'articolo 13 della Costituzione, molto ben chiaro e prescrittivo per quanto riguarda limitazioni di libertà e l'autorità che ha il potere di consentirla. Infine, ma certamente non in ordine decrescente di valore, rinvia ai rischi per la salute della persona a cui la contenzione espone: dalle contusioni fino al decesso per trauma[52], all'arresto cardiaco, o alle interazioni farmacologiche. Non

51. Sentenza Corte di cassazione, V Sezione penale del 20 giugno 2018.

52. Nell'analisi di tali estremi atti è bene avere sempre presenti le 'storie negative' fortunatamente rare, ma purtroppo esistenti e che continuano a interrogare, dalla morte di Franco Mastrogiovanni il 4 agosto 2009, dopo 82 ore di contenzione, a quella più remota di Antonia Bernardini morta dopo essersi data fuoco nel manicomio giudiziario femminile di Pozzuoli il 31 dicembre 1974 (la sua storia e la vicenda giudiziaria è stata ricostruita nel libro di Dario Stefano Dell'Aquila e Antonio Esposito, *Storia di Antonia*, Sensibili alle foglie, Roma, 2017). Fino ad alcuni casi recentemente segnalati su cui il Garante nazionale sta conducendo accertamenti.

solo. Restano gli altri rischi sul piano psicologico, in termini di sentimenti di confusione, rancore, frustrazione, in chi la subisce.

Il rischio maggiore è che ciò che avviene in quella stanza anonima, ma eloquente, finisca per configurarsi impropriamente come strumento di disciplinamento all'interno di un sistema la cui funzione è invece quella dell'aver cura, del mantenere e potenziare soggettività e non di comprimerla.

23. Stanza protetta

Malattia e isolamento stanno insieme, spesso, nell'immaginazione comune. Quando si tratta di persone detenute, colpite da malattie che non possono curarsi in carcere, il binomio passa immediatamente dall'immaginario alla realtà.

La realtà è quella dei Reparti di medicina protetta, Unità operative ospedaliere, strutturalmente e funzionalmente autonome nell'ambito dell'Ospedale di appartenenza, dotate di un proprio personale medico, infermieristico, ausiliario tecnico-sanitario, destinate esclusivamente ai detenuti per la cura delle patologie che non possono essere affrontate in ambiente penitenziario[53]. Nati con il duplice obiettivo di offrire ai detenuti ricoverati tutti i servizi specialistici presenti nel nosocomio, attraverso la collaborazione con le altre unità operative ospedaliere, e, al contempo, di assicurare un elevato livello di sicurezza, i Reparti oggi sono dieci[54] e hanno da un minimo di quattro posti letto fino a un massimo di 22.

Sui profili di criticità della qualità della vita in questi ambienti, il Garante nazionale si è già espresso nella precedente Relazione al Parlamento[55]: sono strutture anche ben attrezzate dal punto di vista medico, ma pensate, evidentemente, per ricoveri molto brevi e che, quindi, risultano non adeguate, di conseguenza, a degenze lunghe. Il detenuto-paziente, infatti, rimane tutto il giorno all'interno della stanza, privo delle possibilità di uscire all'aperto, di avere momenti di socialità, di seguire un percorso

53. Introdotti con l'articolo 7 del decreto legge 14 giugno 1993 n. 187, convertito in Legge 12 agosto 1993 n. 296: «1. In ciascun capoluogo di Provincia, negli Ospedali generali sono riservati reparti destinati, in via prioritaria, al ricovero in luogo esterno di cura, ai sensi dell'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354 [(a) e dell'articolo 17 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431 (b), e successive modificazioni], dei detenuti e degli internati per i quali la competente autorità abbia disposto il piantonamento. Nei capoluoghi in cui esistono più Ospedali generali, detti reparti sono istituiti in quello dove vi è una divisione di malattie infettive».

54. Si trovano presso: l'Azienda ospedaliera "San Paolo" di Milano, l'Ospedale "San Martino" di Genova, il "Belcolle" di Viterbo, il "Sandro Pertini" di Roma, il "Cardarelli" di Napoli, l'"Azienda ospedaliera dei Colli" di Napoli, l'Ospedale civico di Palermo, il "Cannizzaro" di Catania, gli Ospedali riuniti "Papardo-Piemonte" di Messina, il "San Giovanni Battista le Molinette" di Torino.

55. *Relazione al Parlamento 2018*, paragrafo 35, p. 198.

trattamentale, come è, invece, garantito nella detenzione in carcere, perché mancano, materialmente, gli spazi, i locali e le risorse necessari per queste attività.

Le 'stanze protette' si affiancano in termini sussidiari ai Reparti di medicina protetta: là dove questi non ci sono, infatti, i ricoveri delle persone detenute richiedono che il paziente sia 'piantonato' 24 ore al giorno da agenti di Polizia penitenziaria dell'Istituto, con una ricaduta in termini di impiego di personale spesso non compatibile con le risorse effettivamente disponibili. Per fare fronte a tale problematicità, molte Aziende sanitarie locali, in accordo con i Provveditorati dell'Amministrazione penitenziaria, invece di creare dei Reparti veri e propri, hanno realizzato delle stanze dedicate al ricovero dei pazienti provenienti dal carcere.

Le 'stanze protette' si affiancano in termini sussidiari ai Reparti di medicina protetta: là dove questi non ci sono, infatti, i ricoveri delle persone detenute richiedono che il paziente sia 'piantonato' 24 ore al giorno da agenti di Polizia penitenziaria dell'Istituto, con una ricaduta in termini di impiego di personale spesso non compatibile con le risorse effettivamente disponibili. Per fare fronte a tale problematicità, molte Aziende sanitarie locali, in accordo con i Provveditorati dell'Amministrazione penitenziaria, invece di creare dei Reparti veri e propri, hanno realizzato delle stanze dedicate al ricovero dei pazienti provenienti dal carcere: nel linguaggio infantilizzante del carcere, in cui le parole spesso terminano con desinenze in *etto* o in *ino,* sono comunemente chiamate le «stanzette» o «cellette».

Sempre più diffuse sul territorio, amplificano – e di molto – le criticità nella quotidianità detentiva e nella tutela dei diritti della persona rilevate nei Reparti di medicina protetta. In queste stanze, spesso collocate in zone 'neglette' dell'Ospedale, la connotazione segregativa spesso non è nemmeno compensata dalla qualità del servizio sanitario fornito nei Reparti di medicina protetta: se questi, infatti, sono strutturati con le attrezzature, la presenza e la responsabilità medica tipiche dei Reparti ospedalieri, i piccoli ambiti in cui sono ricavate le «cellette» sono spesso privi di attrezzature proprie e hanno personale sanitario a chiamata.

La separazione da tutto l'ambiente in cui sono collocate e il fatto che siano non più di una o due per ogni struttura ospedaliera, rendono le possibilità di accesso a spazi esterni e di contatto con altre persone del tutto impossibili. Si genera così, in questi luoghi, paradossalmente, una condizione limitativa della libertà rafforzata rispetto a quella che si vive all'interno di un Istituto penitenziario: la patologia diventa, insomma, causa di una condizione detentiva del tutto simile a quella dell'isolamento.

Esattamente in questa situazione era una persona ricoverata in una 'stanza protetta' da oltre tre mesi nonostante la possibilità, indicata dal direttore sanitario, di eseguire in regime ambulatoriale i trattamenti sanitari che erano stati prescritti. Il Garante nazionale l'ha incontrata nel corso di una visita di quest'anno: era di fatto isolata, chiusa nella sua stanza per tutta la giornata, senza avere nessuno con cui parlare, priva di ogni forma di socialità, esclusa dalla possibilità di uscire all'aria aperta. Una situazione del tutto inaccettabile, segnalata sia all'Azienda sanitaria che all'Amministrazione penitenziaria perché se ne ponesse termine – cosa che è avvenuta anche con l'impegno a seguire l'evoluzione della vicenda da parte del Garante regionale nel cui ambito ricadeva l'Istituto.

Oltre a ribadire che la permanenza di persone detenute nelle strutture ospedaliere debba essere contenuta nel tempo strettamente necessario per i particolari interventi che non possono eseguirsi nell'Istituto di appartenenza, si conferma, ancora, quindi, la necessità di un ripensamento integrale di questi luoghi sussidiari, di queste «stanzette» segreganti in cui la costrizione nella degenza rischia di diventare sofferenza psicologica.

Arrestare

Nulla come l'arresto rappresenta, anche simbolicamente, l'esercizio del potere coercitivo di ogni Stato. Il fermo e l'arresto sono i momenti iniziali che segnano la privazione della libertà di una persona per i fini di legge giudiziari o investigativi. Nel momento della privazione concreta, imprevista, immediata della libertà di una persona – che è insieme momento topico e drammatico, nel senso letterale del termine – si vivono sentimenti e atteggiamenti diversi: paura, se non sgomento, spaesamento, ricerca di una possibile via d'uscita, mentre scattano le manette, si viene trasportati in un altro luogo, si avviano le indagini delle autorità di Polizia e giudiziaria che eseguono, ordinano o legittimano l'arresto, cominciano i primi interrogatori, si firmano documenti e verbali. In questa fase, talvolta caratterizzata da concitazione, la persona arrestata è in una condizione di estrema vulnerabilità, in quanto si trova totalmente nella disponibilità dello Stato che, per questo, a bilanciamento di tale ampio e pervasivo potere, fissa a suo favore una serie di garanzie e di diritti.

Questo momento, cruciale per la persona che lo vive e per chi lo determina, per le modalità con cui viene eseguito e per le conseguenze che produce non deve dar luogo a deformazioni per non contraddire la legittimità dei suoi presupposti e le sue autentiche finalità. In questa prospettiva, l'arresto rappresenta il primo vero banco di prova della capacità dello Stato di tenere insieme legalità, sicurezza e diritti di ogni persona. È, infatti, proprio nei primi momenti in cui una persona è temporaneamente privata della sua libertà che va garantita la tutela rigorosa dei suoi diritti specifici in quanto persona privata della libertà, a cominciare dal diritto a essere informata sui suoi diritti: i momenti in cui è fermata, ammanettata, trasportata sui mezzi delle Forze di polizia, siano essi automobili o 'cellulari', portata nella sala di attesa di un Commissariato, nell'ufficio dove si svolge l'interrogatorio, nella camera di sicurezza dove trascorrere poche ore o qualche giorno, quando viene privata dei suoi oggetti personali.

L'informazione, dunque, ma anche la possibilità di comunicare con una terza persona, l'accesso a un avvocato e a un medico: sono questi i diritti basilari delle persone fermate o arrestate che devono essere assicurati sin dall'inizio della privazione della libertà. Diritti che svolgono anche una funzione preventiva di possibili situazioni critiche e di maltrattamenti. Il Cpt ha più volte affermato, infatti, come il momento dell'arresto o del fermo di una persona sia caratterizzato da un serio rischio di un uso eccessivo e ingiustificato della forza o di un illecito o sproporzionato utilizzo dei mezzi di coercizione, quando non di maltrattamenti.

Arrestare, trattenere, detenere sono tre verbi che indicano fasi e modi diversi dell'esercizio della privazione della libertà da parte di uno Stato. Tutti però ancorati a norme procedurali e a tutele e garanzie. Negli Stati di diritto deve funzionare così.

24. Camera di sicurezza

Nate come locali di permanenza delle persone arrestate o fermate per il tempo sufficiente alla redazione degli atti procedimentali prima della comparizione avanti all'Autorità giudiziaria, le camere di sicurezza delle sedi delle Forze di polizia sono state trasformate nella loro funzionalità e, di conseguenza, nelle loro caratteristiche, con l'intervento legislativo del 2011. L'intervento ha inteso superare il fenomeno delle cosiddette *porte girevoli,* cioè il passaggio in carcere per tempi molto brevi, da poche ore al massimo, attualmente, di due giorni, delle persone destinate ad essere giudicate con il rito direttissimo[56]. La nuova disciplina ha dimostrato la sua efficacia: si è passati dai 23.008 transiti in carcere con permanenza compresa nei tre giorni della fine del 2010, ai 17.441 del 2011[57]. L'efficacia si è confermata nel tempo, considerato che nel 2018 questi passaggi si sono limitati a 5.458 con una percentuale di incidenza sulla popolazione detenuta dell'11,5%[58].

Le ragioni della riforma normativa – che prevede comunque come prima opzione la detenzione domiciliare – sono consistite innanzitutto nell'obiettivo di alleggerire il peso che le detenzioni brevissime, spesso concluse con l'esito del giudizio direttissimo, creano sulla ricettività delle strutture penitenziarie oltre che sull'amministrazione del carcere e sull'impegno del personale, occupati, anche solo per transiti di poche ore o pochi giorni, in tutti gli adempimenti conseguenti agli ingressi. Per altro verso, si è inteso evitare l'impatto traumatico dell'ingresso nel sistema detentivo di persone, magari incensurate, spesso di giovane età, verosimilmente destinate a uscirne in un tempo molto breve e per le quali, quindi, questo impatto non ha alcuna giustificazione diversa dalla mera custodia.

La camera di sicurezza, quindi, è un luogo che nella sua nuova e attuale ideazione si atteggia con le migliori e più ampie finalità di riduzione della drammaticità conseguente a un arresto: è il luogo del primo incontro della persona presa in custodia dallo Stato con le Istituzioni della giustizia e con il sistema delle garanzie di difesa; al contempo, è il riparo da una detenzione in carcere non necessaria.

La camera di sicurezza, quindi, è un luogo che nella sua nuova e attuale ideazione si atteggia con le migliori e più ampie finalità di riduzione della drammaticità conseguente a un arresto: è il luogo del primo incontro della persona presa in custodia dallo Stato con le Istituzioni della giustizia e con il sistema delle garanzie di difesa; al contempo, è il riparo da una detenzione in carcere non necessaria.

Dal primo momento in cui entra nella custodia delle Forze di polizia italiane, delle diverse Amministrazioni, la persona arrestata o fermata diventa destinataria del riconoscimento dei principali diritti di accesso alle garanzie processuali e all'assistenza, pubblica e privata: dal diritto di ricevere puntuale informazione

56. Decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211 convertito nella legge 17 febbraio 2012, n. 9 recante «Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri». Il comma 4-*bis* dell'articolo 558 c.p.p. introdotto con la riforma dispone che la persona arrestata sia custodita prioritariamente nel proprio domicilio o in un luogo equipollente e in mancanza di questi «presso idonee strutture nella disponibilità degli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria che hanno eseguito l'arresto e che hanno avuto in consegna l'arrestato». La stessa riforma ha ridotto a 48 ore dalle 72 precedenti il tempo entro il quale dev'essere fissata l'udienza di convalida dell'arresto e il contestuale giudizio.

57. Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

58. Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

dei propri diritti nella lingua conosciuta, a quello di nominare un avvocato o di averne uno nominato d'ufficio e di accedere in entrambi casi al patrocinio a spese dello Stato, a quello di avere un colloquio con il difensore, al diritto di avvisare un parente o una persona di proprio riferimento dell'avvenuta privazione della libertà, a quello di visita da parte di un medico.

Un complesso di diritti che devono essere concretamente agiti sin dal primo momento della privazione della libertà: eventuali ritardi devono essere circostanziati, motivati e appositamente registrati per futuri controlli della loro giustificazione. È, infatti, ben noto che la prima fase della privazione della libertà costituisce il momento più delicato sia per la persona ristretta, sia per il rischio che l'emotività spesso presente nella fase di fermo o arresto possa trasformarsi in comportamenti inaccettabili da parte di chi ha responsabilità dell'operazione: taluni noti episodi emersi in anni recenti testimoniano di tale rischio. Per questo, i diritti della persona privata della libertà determinano altrettanti adempimenti da parte della Forza di polizia che detiene la persona in custodia e che sono a garanzia della persona stessa e anche degli operatori. Tali adempimenti includono l'attestazione con firma da parte della persona detenuta di essere stata informata in modo comprensibile dei suoi diritti. Sono adempimenti che devono essere puntualmente riportati nei registri in cui si annotano tutti gli elementi costituenti l'operazione di privazione della libertà e di custodia nonché gli accessi alle camere di sicurezza e gli eventi incorsi durante il periodo di custodia: un elemento di trasparenza che si inserisce in quel quadro di tutele della persona arrestata che deve caratterizzare la permanenza in custodia presso le sedi delle Forze di polizia.

Proprio per quanto previsto dopo l'intervento legislativo del 2011, che, come già detto, ha posto come prima opzione la privazione della libertà nel proprio domicilio o in luogo equipollente, la camera di sicurezza è un luogo che frequentemente interessa i soggetti socialmente più deboli nel contesto del contrasto alla micro-criminalità: persone che in molti casi hanno commesso reati di minore gravità, che devono essere giudicati con il rito direttissimo[59], ma non dispongono di un domicilio privato o pubblico. Per queste persone, in alternativa alla camera di sicurezza, se questa non è disponibile, c'è il carcere.

La presenza sul territorio delle Case circondariali di camere di sicurezza dotate delle caratteristiche che le rendano effettivamente agibili, cioè idonee alla permanenza anche notturna e organizzate in modo da rendere concretamente fruibili i diritti fondamentali della persona arrestata, è, pertanto, un elemento di alta rilevanza nell'attenzione del Garante nazionale.

Anche nel corso del terzo anno di attività[60] si è dovuto tuttavia riscontrare la carenza di locali adibiti a esigenze restrittive in diversi e interi territori, come la provincia di Catania o la regione Puglia, o per la mancanza vera e propria di tali ambienti nelle sedi delle Forze di polizia o per l'inagibilità di quelli esistenti, con la conseguenza già rilevata dell'affollamento delle Case circondariali.

La presenza sul territorio delle Case circondariali di camere di sicurezza dotate delle caratteristiche che le rendano effettivamente agibili, cioè idonee alla permanenza anche notturna e organizzate in modo da rendere concretamente fruibili i diritti fondamentali della persona arrestata, è, pertanto, un elemento di alta rilevanza nell'attenzione del Garante nazionale.

59. Previsto dall'articolo 558 c.p.p.

60. Si vedano: *Relazione al Parlamento 2017*, paragrafo 8, p.131 e *Relazione al Parlamento 2018*, capitolo 56, p. 254.

Insieme alla mancanza delle strutture, il Garante nazionale ha dovuto nuovamente rilevare la carenza in molte di quelle esistenti e utilizzate dei requisiti essenziali che rendono tali locali idonei alla permanenza anche per più di una giornata. Requisiti dettati innanzitutto dalle *Regole minime standard per il trattamento dei prigionieri* adottate nel 1957 dalle Nazioni unite e riviste nel 2015 sotto il nome di *Mandela Rules* nonché dal *Codice europeo di etica per la Polizia* (Ceep) adottato dal Consiglio d'Europa nel 2001 in tema, appunto, di dotazioni delle camere di sicurezza.

Si tratta, in sintesi[61], di un insieme di standard destinati a definire gli elementi minimi necessari riguardo alla grandezza dei locali, all'accesso di aria e luce naturali, alla fornitura di un materasso e di lenzuola puliti collocabili su una struttura fissa, alla disponibilità di servizi igienici adeguatamente puliti e attrezzati in modo da consentire alla persona di lavarsi, alla fornitura di acqua potabile e pasti, alla possibilità di trascorrere almeno un'ora ogni 24 all'aria aperta, all'accesso a un campanello di chiamata interno alla stanza. Alla constatazione che anche nelle strutture di nuova realizzazione o in quelle meglio manutenute questi criteri sono rispettati solo in parte ridotta[62], il Garante nazionale intende continuare a contrapporre, come negli anni scorsi, la raccomandazione rivolta alle Amministrazioni dello Stato di provvedere alla creazione o alla ristrutturazione, ove esistenti, di locali detentivi pienamente rispondenti agli standard definiti dalle norme internazionali e dalle indicazioni formulate a seguito delle visite di questa stessa Autorità garante, per dare realizzazione concreta e più ampia possibile ai principi di civiltà giuridica che stanno a fondamento del contrasto normativo alle 'porte girevoli' nelle carceri italiane.

25. Sala d'udienza

È il luogo di un punto di arrivo. Luogo della proposizione del fatto e del presunto autore di fronte a una parte esterna e indipendente, il magistrato. Luogo della visibilità della persona arrestata, dell'ascolto delle sue istanze, della decisione sul suo destino da libero o privato della libertà: luogo dell'incontro del cittadino con la giustizia e le sue autorità.

Lo sguardo di chi è stato arrestato si sofferma sulle caratteristiche dell'ambiente che è diverso dagli altri dove fino a quel momento è stato condotto o custodito. Il suo sguardo fin a quel punto sperso nell'anonimia si sofferma invece ora inevitabilmente sui particolari. Ma, anche lo sguardo simmetrico si vorrebbe altrettanto attento e curioso, per interpretare nel volto e talvolta nei segni cosa possa aver preceduto quel momento, quali difficoltà siano state vissute, quale sia stato il trattamento ricevuto.

61. Si veda, più diffusamente la *Relazione al Parlamento 2018,* capitolo 55, pp. 250-252.

62. A titolo di mero esempio: costante è la carenza di accesso di aria e luce naturali, poiché le camere di sicurezza sono solitamente collocate ai livelli seminterrati delle sedi di Polizia; analoga costanza è riscontrabile per la possibilità di regolare la luce elettrica dall'interno della stanza; del tutto assenti sono gli spazi per l'eventuale ora all'aperto.

Troppo spesso invece questo sguardo è routinario perché gli occhi vedono solo il reato e non l'esperienza vissuta tra la sua commissione e quell'udienza. Così almeno è avvenuto in casi in cui la persona che incontrava l'istituzione terza, il giudice, non ha ricevuto uno sguardo in grado di riconoscere ciò che aveva sofferto e di agire in conseguenza[63].

Proprio per la sua funzione di prevenzione di ogni possibile maltrattamento, il Garante nazionale deve auspicare sguardi molto più attenti in questo primo rapporto.

La sacralità che viene allo spazio della sala d'udienza dalla funzione cui è destinata è accentuata, infatti, quando si tratta del primo luogo d'incontro tra la persona condotta in carcere e il giudice che deve decidere sulla misura cautelare richiesta con l'arresto: lo stesso spazio diventa il luogo dell'esercizio della difesa, della presentazione delle alternative alla detenzione, dell'espressione delle diverse opportunità di affrontare il processo. Tutto ciò determina il fatto, diffuso pressoché omogeneamente negli Istituti del territorio italiano, che la sala d'udienza abbia una propria distinta e autonoma collocazione all'interno delle strutture penitenziarie: normalmente attrezzata con una scrivania, alcune sedie, un computer e una stampante (per la redazione degli atti giudiziari contestuale all'udienza) e chiusa con una porta con apertura azionabile dall'interno come dall'esterno, dotata di una finestra per la vigilanza esterna ma non blindata e priva di sbarre.

L'udienza si tiene, quindi, in un luogo assolutamente riservato, ma nel quale non vengono 'chiusi' né la persona detenuta né l'autorità giudiziaria: una differenza, rispetto alle 'gabbie' delle aule dei tribunali, del tutto significativa, sul piano simbolico, della natura interlocutoria dei colloqui che vi avvengono. Le peculiarità di tale luogo sconsigliano, pertanto, l'adozione di prassi che ne diminuiscono la valenza simbolica propria di una sede in cui si compie un atto processuale che ha incidenza sulla libertà personale, come quella, riscontrata in strutture per lo più povere di spazi comuni, di adibire la sala d'udienza anche ad altri scopi, quale il colloquio con avvocati o con altre figure interne o esterne all'Istituto. Ancora più censurabile l'utilizzo di tale sala – come il Garante nazionale ha verificato almeno in un caso[64] – per incongrue funzioni di tipo sanitario o come ambiente dove temporaneamente isolare una persona: situazioni al limite che non necessitano di ulteriore commento.

Le peculiarità di tale luogo sconsigliano, pertanto, l'adozione di prassi che ne diminuiscono la valenza simbolica propria di una sede in cui si compie un atto processuale che ha incidenza sulla libertà personale, come quella, riscontrata in strutture per lo più povere di spazi comuni, di adibire la sala d'udienza anche ad altri scopi, quale il colloquio con avvocati o con altre figure interne o esterne all'Istituto. Ancora più censurabile l'utilizzo di tale sala – come il Garante nazionale ha verificato almeno in un caso – per incongrue funzioni di tipo sanitario o come ambiente dove temporaneamente isolare una persona: situazioni al limite che non necessitano di ulteriore commento.

63. In diversi casi che la cronaca ha riportato di maltrattamenti sofferti dalla persona arrestata dopo la sua presa in custodia, l'udienza non è servita a far emergere quanto sofferto ed evidenziato dall'indagine successiva. La sala d'udienza non è stata nei fatti luogo neutro e altro, ma troppo interno alla logica della procedura

64. Il Garante nazionale ha verificato che in un Istituto la sala d'udienza era stata utilizzata nel corso dell'anno per eseguire un trattamento sanitario obbligatorio. Il Garante ha segnalato quanto verificato alle autorità sanitarie e penitenziarie territoriali, esprimendo la propria ferma censura di quanto avvenuto.

Tutelare

Tutelare *è un verbo utilizzato in due significati uniti nel profondo, ma diversi nell'attuazione pratica. Da un lato, infatti, evoca un istituto giuridico – quello della tutela – che indica la protezione e la rappresentanza assunta da una persona, con esplicito mandato di un giudice, nei confronti di un'altra persona di cui è riconosciuta una particolare vulnerabilità. In questo stesso ambito semantico indica anche compiti di vigilanza nei confronti di enti pubblici, sempre con il fine di sguardo e controllo.*

Dall'altro, con un'estensione del concetto, mutua quell'affidamento che in ambito internazionale accompagna l'indipendenza di un territorio o di una realtà associativa locale per includere le azioni positive che vengono svolte affinché determinati diritti enunciati siano effettivamente agiti e disponibili per le persone o le collettività che ne sono formalmente titolari. Così gli Stati tutelano *i diritti enunciati nelle proprie Carte costitutive, così come gli Organi nazionali e sovranazionali* tutelano *i diritti riconosciuti e affermati attraverso azioni di promozione, prevenzione e protezione. In questo ambito, tutelare diviene sinonimo di salvaguardare, proteggere, difendere. Lo stesso Garante nazionale è organismo finalizzato a tutelare. Il suo ambito è quello dei diritti delle persone private della libertà: sono diritti che Convenzioni e Costituzioni affermano; chi ha il compito, di garantirli, non deve soltanto vigilare sulla loro effettività, ma anche aiutare a farli riconoscere come valori attorno a cui la collettività deve ritrovarsi: un compito di promozione culturale che rappresenta il prerequisito per il loro concreto godimento.*

Il Garante non è solo in questo compito: è parte di reti internazionali che sono state costruite nella seconda metà del secolo scorso e che gli ordinamenti attuali devono continuare a riconoscere come patrimonio irrinunciabile, in primo luogo accettando il loro sguardo 'intrusivo' e dando attuazione alle raccomandazioni che da tale sguardo discendono. Senza mai cedere al rischio di delegittimare il loro operato di fronte all'opinione pubblica, per miope calcolo politico.

26. Luogo di decisioni internazionali

In molte occasioni, da quelle istituzionali a quelle formative, andiamo ripetendo che non si può comprendere compiutamente la caratteristica operativa del Garante nazionale se non lo si guarda nel suo 'luogo' naturale che è il contesto internazionale. La nascita del Garante, infatti, ha fondamentalmente onorato l'impegno, assunto dal nostro Paese ratificando il Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat), di dotarsi di un Meccanismo nazionale di prevenzione dei gravi maltrattamenti (tortura, trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti). E ha sede a Roma, che, a proposito di luoghi di decisione internazionali, è stata *inter alia* teatro di una tappa fondamentale del percorso europeo di protezione dei diritti dell'uomo: la "Sala delle Glorie" di Palazzo Barberini ha visto la firma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il 4 novembre 1950[65].

Ha sede a Roma, ma due sono le città europee ove il Garante si reca con maggiore frequenza perché si distinguono per l'attività internazionale nel settore della tutela dei diritti umani e della prevenzione della tortura: Ginevra e Strasburgo. La prima ha un'altissima densità di Istituzioni e Organizzazioni internazionali anche non governative e accoglie l'enorme quartier generale europeo dell'Onu, la seconda è la città che ospita il Consiglio d'Europa, cioè il cosiddetto *guardiano dei diritti umani* del vecchio continente.

A Ginevra, il Garante è stato audito dal Sottocomitato Spt[66] che agisce come *monitoring body* dell'Opcat e lo ha invitato a Palazzo Wilson, suggestiva sede Onu affacciata sul lago e ricca di storia[67]. È la sede che accoglie stabilmente l'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni unite per i diritti umani (Ohchr), organismo che fornisce un supporto di tipo logistico-amministrativo alle strutture delle Nazioni unite che si occupano della difesa di tali diritti, come è appunto l'Spt. Sempre nella stessa sede, è andato in audizione preliminare con il Comitato Onu contro la tortura e i trattamenti o pene crudeli inumani o degradanti (Cat) nell'ambito della procedura d'esame dell'ultimo Rapporto periodico nazionale sull'attuazione della Convenzione che nel 1984 ha istituito tale Comitato, assistendo poi alla discussione con la delegazione governativa italiana. Durante la stessa sessione di lavoro, il Garante ha avuto incontri istituzionali in una delle innumerevoli sale di uno dei meandri in cui consiste l'immenso Palazzo delle Nazioni (in sigla, Unog cioè l'Ufficio delle Nazioni unite a Ginevra).

65. In tempi più recenti, il 17 luglio 1998, un altro passaggio nevralgico nella tutela dei diritti umani è stato mosso a Roma, presso il Palazzo della Fao (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura): la firma dello Statuto della Corte penale internazionale che ha portato all'istituzione della *International Court of Justice* (Icj).

66. Sottocomitato per la prevenzione della tortura e i trattamenti o pene, crudeli, inumani o degradanti.

67. *Palazzo Wilson* è stato in passato sede della Società delle Nazioni (prima del trasferimento al *Palazzo delle Nazioni*) e ha infatti assunto il nome di Woodrow Wilson ossia il presidente degli Stati Uniti d'America che molto fece per l'istituzione della Lega delle Nazioni.

Luoghi

A pochi passi dal Palazzo delle Nazioni c'è il *Centre Jean-Jacques Gautier*, modernissima ed ecologica sede, costruita secondo i principi dello sviluppo sostenibile, dell'*Association pour la prévention de la torture* (Apt), Organizzazione non governativa internazionale che negli anni è stata promotrice e sostenitrice sia dell'istituzione del Cpt che dell'implementazione dell'Opcat. Il Garante coltiva proficui scambi di idee con i suoi responsabili e contribuisce alla diffusione della cultura della prevenzione dei maltrattamenti nonché alla configurazione di *standard* e linee-guida evolutivi[68] che sono l'asse dell'attività dell'Apt .

Ancora a Palazzo Wilson, più recentemente, il Garante ha partecipato all'ultima sessione dei lavori di esame del Rapporto periodico nazionale relativo all'attuazione del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (Iccpr), da parte del Comitato dei Diritti Umani dell'Onu (Hrc). Lo stesso Palazzo ha inoltre ospitato una larga consultazione di esperti, tra cui il Garante nazionale, per affrontare il rischio di tortura dei migranti[69], in vista della compilazione del rapporto focalizzato proprio su tali questioni.

Per tutte queste presenze si può dire che la sede delle Nazioni unite a Ginevra è un 'luogo' dell'attività del Garante nella sua proiezione internazionale: luogo di discussione e crescita che si affianca agli altri luoghi considerati in questa Relazione che hanno invece una connotazione essenzialmente di ambienti visitati, monitorati. Se questi ultimi sono caratteristici dell'operatività, i primi lo sono della crescita teorica che si produce nel confronto con le altre esperienze e nell'esame comune dei vincoli e delle potenzialità che gli obblighi internazionali determinano.

Nel passaggio dal globale al regionale – sempre in ambito di confronto internazionale – l'altro 'luogo' di implicito lavoro del Garante è Strasburgo, sede del Consiglio d'Europa con i suoi 47 membri[70]. Durante il suo mandato, il Garante è stato più volte attore di incontri e audizioni nel contesto degli Stati membri del Consiglio: per riferire sullo stato di attuazione di sentenze della Corte europea per i diritti umani, relative a condizioni di detenzione[71], per promuovere una rete degli Npm dei Paesi europei, per consultazioni sull'adozione di regole per dare forma, definizione e garanzie alla detenzione amministrativa – tema relativamente nuovo nel panorama europeo e in rapida estensione nei confronti dei migranti[72].

68. Recentemente ha partecipato alla discussione per la redazione finale delle *Linee guida* per la protezione di persone Lgbti private della libertà: *Towards the Effective Protection of Lgbti Persons Deprived of Liberty: A Monitoring Guide*, pubblicata dall'Apt nel 2018.

69. *Expert consultation on Migration related Torture*, convocata dallo *Special Rapporteur* dell'Onu per la Tortura e i trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti Nils Melzer.

70. Va sempre ricordato che ancora oggi all'elenco dei Paesi del Consiglio d'Europa che coprono il vasto territorio europeo e anche le parti asiatiche in virtù di Stati che si estendono anche in quel continente, ne manca uno: la Bielorussia. Un territorio vasto nel cuore centro-orientale dell'Europa, che non è membro del Consiglio perché ha ancora nel proprio ordinamento la pena di morte a cui dà esecuzione. La non appartenenza al Consiglio d'Europa determina l'impossibilità di azione degli organi di monitoraggio istituiti dal Consiglio in seguito alle Convenzioni adottate.

71. In particolare, relativamente alla ben nota e già citata sentenza "pilota" nel caso *Torreggiani e altri c. Italia*.

72. Alle regole sulla detenzione amministrativa dei migranti sta lavorando il *Committee of experts on administrative detention of migrants* (Cj-dam), in seno al *Committee on Legal Cooperation* (Cdcj) del Consiglio d'Europa.

Il luogo delle consultazioni e degli incontri a Strasburgo è quella triade di imponenti edifici, costituita dal Palazzo dell'Europa, dove ha sede l'Assemblea parlamentare del Consiglio, il Comitato dei ministri e gli altri organi di direzione, l'*Agorà building*, che è luogo deputato ai diritti e a tutte le modalità per monitorarne l'effettività nei diversi Paesi e la Corte Edu, sua dirimpettaia, che esercita il controllo giuridico sugli adempimenti degli Stati parte della Convenzione per i diritti umani. Un crocevia di Istituzioni di promozione, prevenzione e protezione simbolicamente rappresentato evocativamente dalla denominazione della fermata del mezzo pubblico a loro vicina: *Droits de l'Homme*.

Questi sono solo alcuni dei luoghi internazionali di decisione istituzionale che l'appartenenza al sistema Npm comporta. Sono luoghi diversi, dalle grandi sale disegnate per ospitare rappresentanti di tutti gli Stati del mondo a aule più raccolte che ospitano consultazioni di esperti. Alcune sono 'trasparenti', aperte alle telecamere e visibili simultaneamente ovunque, in altre regna la *Chatam house rule*[73]. Una conformazione meritevole di rilievo hanno le aule di Palazzo Wilson che ospitano le discussioni dei Rapporti periodici degli Stati sull'attuazione degli obblighi previsti da specifici trattati Onu, davanti ai Comitati di esperti istituiti dai medesimi accordi (*treaty bodies and procedures*): in generale, la delegazione del Paese *under review* trova posto nella sala della riunione lungo due tavoli lunghi e stretti posti uno di fronte all'altro; i meccanismi preventivi del Paese sono *a latere*, con una bandierina che ne indica la tipologia; seduti a due ulteriori tavoli paralleli a quelli della delegazione si trovano i membri del Comitato ONU. Quindi, le due *tranches* della delegazione danno le spalle alle due file di esperti. Su un lato, un tavolo rialzato al quale siede chi presiede insieme ai capi della delegazione. Sull'altro lato (o a volte accanto) la società civile organizzata.

Talvolta gli assetti architettonici e l'organizzazione degli spazi influiscono sul tenore delle discussioni più di quanto non si pensi. Se così è, la descritta configurazione forse suggerisce un assetto della comunicazione non 'discorsivamente' strutturata, con il *desk* sopraelevato e la delegazione che guarda sé stessa e dà le spalle agli esperti del Comitato che a loro volta non guardano negli occhi i delegati se non rapsodicamente. Ne risulta una discussione fra parti che talora indulgono all'autoreferenzialità, accentuata talvolta anche dall'ostacolo linguistico. Chissà se un diverso assetto degli spazi non contribuirebbe a una migliore comunicazione, a renderla meno rituale, al recupero di una circolarità virtuosa nell'ascolto e di una "giustificabilità discorsiva" nel senso suggerito da Jürgen Habermas[74]?

Talvolta gli assetti architettonici e l'organizzazione degli spazi influiscono sul tenore delle discussioni più di quanto non si pensi. Se così è, la descritta configurazione forse suggerisce un assetto della comunicazione non 'discorsivamente' strutturata, con il *desk* sopraelevato e la delegazione che guarda sé stessa e dà le spalle agli esperti del Comitato che a loro volta non guardano negli occhi i delegati se non rapsodicamente.

73. Si tratta di una regola di confidenzialità rispetto alle fonti ma non rispetto ai contenuti: in parole diverse, quanto detto durante riunioni, incontri o discussioni a porte chiuse può essere usato ma senza rivelare la fonte. La regola nasce alla fine degli anni '20 del secolo scorso presso il *Royal Institute of International Affairs*, centro studi con sede a Londra al 10 di St. James's Square. Il *think tank* londinese è da sempre riconosciuto come *Chatham house* dal nome dell'edificio che lo ospita, la cui iscrizione campeggia sopra la cornice della porta d'ingresso dell'Istituto.

74. Il riferimento è, in generale, a J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1996.

27. Luogo dei Garanti

La prima domanda che sorge spontanea è se esista o meno un 'luogo dei Garanti'. Per rispondere è utile ricorrere in via metaforica alle raffigurazioni di Maurits Cornelis Escher: qui la tensione e lo sforzo devono portare dalle «prospettive impossibili» verso la «compenetrazione di mondi simultanei».

I Garanti territoriali esistevano da ben prima del Garante nazionale. La loro istituzione e il loro apporto sono stati importanti per la costruzione di una figura di garanzia nazionale.

Ricostruiamo lo stato dell'arte della questione. I Garanti territoriali esistevano da ben prima del Garante nazionale. La loro istituzione e il loro apporto sono stati importanti per la costruzione di una figura di garanzia nazionale. Ma questi due mondi, quello del Garante nazionale e quello dei Garanti territoriali, non si sono ancora completamente amalgamati e non costituiscono ancora un sistema compiuto.

La positività espressa dai Garanti territoriali nel loro rapporto di prossimità con la realtà locale in cui operano costituisce un bene prezioso in primo luogo per la costruzione di una diffusa conoscenza di tale figura di garanzia e, quindi, per l'innalzamento della consapevolezza sociale degli ambiti di cui essi si occupano. In secondo luogo, il loro intervento nelle strutture visitate e nel rapporto con le persone ristrette fruisce positivamente proprio di quella prossimità al fine di trovare soluzioni percorribili e rapide a problemi che emergano.

Accanto a questi importanti fattori di positività che finiscono per dare corporeità all'azione dello stesso Garante nazionale, rimane l'anomalia del fatto che quello dei Garanti territoriali non costituisce un *sistema*. Questa è la visione che emerge, per esempio, in certa giurisprudenza italiana. Prendiamo un'ordinanza del 2018 del Tribunale di Sorveglianza di Roma che prende atto di come i Garanti territoriali non sono dotati di uno statuto legislativo nazionale. Infatti «non esiste una legislazione statale e primaria che individui le minime caratteristiche, guarentigie e principi fondamentali in ordine alla nomina dei Garanti territoriali e ne disegni, sia pure in termini essenziali, lo *status*. Allo stato attuale della normativa qualsiasi Comune [...] può istituire un Garante per i detenuti e nominarne del tutto discrezionalmente il titolare, aprendogli l'accesso alle prerogative disegnate nell'ordinamento penitenziario [...]». Insomma «il Legislatore su questo tema non ha fatto scelte consapevoli e non ha avuto una visione complessiva delle questioni. E questo è un problema»[75].

In effetti i Garanti non hanno la stessa fisionomia istitutiva, hanno mandati differenziati sia a livello di estensione sia a livello di durata, derivano da nomine che provengono da organismi diversi, dispongono di personale non sempre selezionato personalmente dalla figura di garanzia, dispongono di risorse e, quindi, di possibilità operative molto diverse tra loro, alcuni non sono pagati e operano volontariamente, hanno metodi di lavoro spesso non convergenti con il *working method* tipico dei meccanismi preventivi, la loro rappresentatività è affidata a un organismo di coordinamento autodefinitosi, mentre in molti casi è connaturato al loro modo di essere un certo grado di dovere di rispondere all'Ente locale che li ha istituiti.

Per di più, se è vero che l'unico mandato condiviso è quello relativo alla privazione della libertà penale per-

75. Tribunale di sorveglianza di Roma, 20 aprile 2018, S.i.u.s. n. 2017/477.

ché tutti i Garanti hanno la funzione di controllo rispetto all'ambito penitenziario, è anche vero che proprio l'ambito dell'esecuzione penale in Italia è un settore statale le cui competenze sono difficilmente decentrabili a livello di Enti territoriali, facendo eccezione per sfere quali la formazione e l'istruzione, la tutela della salute e, in un certo senso, i servizi sociali.

Inoltre, a essere frastagliata a oggi è proprio la presenza nei luoghi dei Garanti perché tra quelli che non sono stati previsti perché manca la legge locale, quelli che non sono stati nominati, quelli che a livello Npm non sono pienamente conformi agli *standard* Opcat, viene fuori una mappa dell'Italia che ricorda per conformazione il «paese nero» delle «foto notturne dal satellite»[76].

Eppure, la loro presenza è stata ed è fondamentale. Per creare un vero sistema, occorre allora ripartire dalla normativa nazionale che raccomanda rapporti di collaborazione tra il Garante nazionale e quelli territoriali. Rapporti che paradossalmente funzionano meglio in un settore in cui la funzione di controllo e garanzia è stata affidata al solo Garante nazionale. Infatti, sulla base di accordi bilaterali di collaborazione stretti con alcuni Garanti regionali – estensibili anche ai Garanti locali – l'Autorità nazionale ha in qualche modo coinvolto diversi Garanti territoriali nella sua funzione di *monitor* indipendente dei rimpatri forzati ai sensi della direttiva 16 dicembre 2008 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea[77].

Si tratta di una collaborazione preziosa per il Garante nazionale, di una sinergia che consente di coprire tutte le fasi del rimpatrio e quindi, allo stesso tempo, permette di ottenere un sistema di monitoraggio via via più efficace. Il buon funzionamento della rete Fami[78] testimonia la possibilità di costruire altre proficue reti di protezione dei diritti umani con connotati simili, che coinvolgano il Garante nazionale e quelli territoriali e che facciano sì che la presenza di un'Autorità nazionale rafforzi effettivamente quella dei Garanti locali nei loro rispettivi territori.

Sulla stessa strada di buona prassi reticolare è avviabile l'ambito della privazione della libertà rispetto alle *care home* che ospitano disabili e anziani, molto numerose e diffuse su tutto il territorio nazionale. Tale capillarità unita a un'articolazione regionalizzata del sistema socio-sanitario, con quel che consegue in termini di differenti normative tra una Regione e l'altra, suggeriscono l'utilità d'un lavoro di rete che coinvolga i Garanti territoriali.

Insomma, rispetto ai luoghi dei Garanti, allo stato attuale sembra verosimile affermare che il vero 'luogo' debba essere la *rete*. Solo attraverso un approccio reticolare, con l'adozione di una mentalità cooperativa e di uno spirito di condivisione è possibile ricomporre il quadro complessivo in modo meno irregolare e rapsodico, rovesciando quei rapporti cromatici tra bianco e nero.

76. Il riferimento è a una raccolta di ricerche e progetti su temi architettonici «dedicati all'abbandono delle aree interne in Italia» in cui si osserva come dal «dopoguerra in Italia i desideri delle persone si sono uniformati su immaginari urbani e sono stati abbandonati migliaia di paesi. Le foto notturne dal satellite rivelano l'abbandono dell'Appennino e delle Prealpi: sono illuminate solo le aree urbane collegate da strade e ferrovie veloci, oltre questa unica città luminosa c'è un paese nero». Cfr. *www.ilpaesenero.it*

77. Direttiva 2008/115/CE cosiddetta *Direttiva rimpatri*.

78. Così si chiama in acronimo il progetto di *Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati* finanziato dalle misure di accompagnamento del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione.

Nonluoghi

La nozione di nonluogo *è stata introdotta nel dibattito di alcuni anni fa dal sociologo francese Marc Augé. La sua introduzione avviene proprio, nell'intenzione dell'autore, in contrapposizione a quella di luogo. «Il* luogo *– egli scrive – è uno spazio che gli uomini hanno adattato a sé da molto tempo, nel quale si può leggere, molto letteralmente, qualche cosa delle relazioni che questi hanno con la loro storia, con la natura che li circonda e, ancor più, delle relazioni che questi intrattengono gli uni con gli altri». La centralità del concetto è nel riconoscersi: così un luogo può essere tale per alcuni e non esserlo per altri e l'esempio classico dell'aeroporto indica come esso costituisca, appunto, un* luogo *per chi vi lavora e un* nonluogo *per chi vi transita per imbarcarsi.*

Nello spazio che si costituisce come luogo *la relazione è chiara; ciascuno occupa in esso un ambito relazionale e le attese reciproche di chi lo abita sono definite. Al contrario, uno spazio diviene un nonluogo se in esso le relazioni non contano soggettivamente: può contare la funzione temporanea che esso ha in un determinato contesto, ma non vi è un riconoscimento soggettivo che costituisca la base per la relazione con altri che pure sono presenti. Per questo, molti degli spazi occupati da chi è privato della libertà – anche qui temporaneamente, ma spesso per un tempo che si prolunga fino a occupare parti consistenti della propria vita – sono dei* nonluoghi *e una delle prime questioni che si pongono affinché in essi possa costruirsi un'esperienza significativa è come renderli, appunto, dei* luoghi.

L'anonimia degli spazi non aiuta in tale direzione. Molti di quelli dove si realizza la privazione della libertà personale hanno caratteristica di anonimia e il tempo fluisce in essi non come tempo esperienziale, ma come attesa della fine. Questa caratteristica è indice dell'impossibilità di realizzare in essi un percorso di continuità, anche critica, con la vita esterna e della difficoltà del proprio riconoscimento come soggetti completi, responsabili e non come mero oggetto di trattamento definito da altri. Se nelle esperienze più significative di percorsi detentivi si realizza la riappropriazione dello spazio come proprio luogo, nella gran parte dei passaggi in celle, in camere di sicurezza e anche in ambienti di ricovero la caratteristica di estraneità in tali ambienti è predominante ed è la cifra della distanza tra l'esperienza personale esterna e le giornate che in tali spazi si consumano.

Ridare la caratteristica di luoghi *a questi provvisori ambienti è, quindi, la premessa perché in essi possa costruirsi un qualsiasi significativo percorso. Ma, ciò non è possibile laddove nulla può essere personalizzato, nulla può essere ricondotto a dimensione relazionale e tutto si concentra nella funzione temporanea che tali ambienti assolvono, quasi che la spersonalizzazione sia ricercata proprio per indicare la cesura con il 'prima' e con lo sperabile 'poi'. Molti ambienti visitati dal Garante nazionale nel corso dell'anno hanno questa connotazione di provvisoria funzionalità e di voluta indifferenza al soggetto e allo schema relazionale che egli possa costruire. Sono così le stanze aeroportuali dove le persone non ammesse nel territorio*

del Paese attendono il nuovo volo che li riporti indietro, gli ambienti dove persone detenute sono separate da altri in seguito a necessità d'ordine negli istituti, le stanze dove in taluni reparti psichiatrici di diagnosi e cura i pazienti sono tenuti sotto controllo dopo momenti di acuzie del proprio disagio e altri ancora, nei diversi ambiti di analisi e visite che il Garante nazionale ha condotto.

Il sociologo francese ricorda come i nonluoghi *sono quelli ove non è possibile conoscenza degli altri, ove sono solo le regole, le indicazioni a definire lo schema relazionale, ove si può essere soli anche se si è al centro di uno schema molteplice di attenzioni di altri che decidono per l'organizzazione della giornata. Il rischio, egli avverte, è la costituzione di un sé completamente fittizio, definito dalla posizione all'interno di un universo normativo centrato su una rete di connessioni che finisce per essere una sorta di realtà virtuale, non costruita come prodotto di esperienze, di altri luoghi e, in fondo, di una cosmologia, ma soltanto da un'astratta ipotesi delle necessità dei luoghi di altri. Nonostante egli applichi il concetto a situazioni distanti da quella del contesto in cui opera chi ha compiti di vigilanza sulla privazione della libertà, giacché egli si riferisce a situazioni in cui il vuoto è denso di fittizie pienezze, lo schema del* nonluogo *si applica bene a definire gli spazi non relazionali in cui è spesso posto chi più non dispone della propria giornata. Il rischio è analogo: la trasformazione graduale dell'*assenza del luogo *in* assenza del sé.

28. Locale vuoto

Può sembrare che non abbia senso inserire in un repertorio di luoghi che caratterizzano, nei diversi ambiti, lo svolgersi della vita di chi è privato della libertà personale, anche il *locale vuoto*. Il 'vuoto' sembra non avere caratteristiche, tale è la sua anonimia; sembra non dire nulla e non contribuire ad alcun ragionamento che aiuti a rendere una situazione più aderente alla sua finalità e più rispettosa dei diritti di coloro che di essa sono attori. Eppure il vuoto parla dell'assenza e l'assenza non è soltanto 'non presenza' perché finisce per essere anch'essa una presenza, quantunque del tutto differente.

Anche nel pensiero scientifico si è a lungo pensato che il vuoto non dovesse avere nome: nella matematica, l'indicazione dello 'zero' come numero è stata un'acquisizione tarda, di derivazione orientale, non nota al sapere scientifico classico pur molto sviluppato delle civiltà mediterranee. A lungo per indicare lo 'zero' nelle scritture simboliche dei numeri bastava lasciare uno spazio vuoto; la lingua riprendeva questa caratteristica con la coincidenza tra vuoto e nulla. Ne ritroviamo un segno anche in alcune lingue contemporanee che indicano quello che in italiano chiamiamo 'zero' come *null* in tedesco o *nol'* (нолЬ) in russo o *noll* in svedese che riprendono il *nihil* (niente, nulla) latino. Ma, al contrario, altre lingue, dall'italiano, al francese, inglese e ancora molte, ruotano attorno alla parola *zero* che non è altro che una deformazione della parola *sifr*, da cui però deriva anche la nostra parola *cifra*: ciò che indica il 'vuoto' è parente prossimo di ciò che indica 'cifra', in qualche modo è la parola che riassume tutte le altre scritture numeriche elementari. In questa estensione il nulla è rappresentativo di tutto il resto.

La privazione della libertà costituisce universi sociali chiusi di vario tipo – da quello che è prodotto da necessità della funzione penale, a quello che si presenta per temporanee necessità di contenimento di una persona fino a quello che vuole accogliere situazioni di fragilità e spesso finisce per tenerle all'interno di un mondo separato. Sono microsistemi sociali in cui spesso gli spazi sono *vuoti*. Lo sono fisicamente nelle situazioni di temporanea separazione dagli altri, quando una persona è chiusa in un ambiente 'liscio' dove sono solo le pareti il temporaneo possibile riferimento dello sguardo e del pensiero. Lo sono psicologicamente quando si è collocati in un luogo di cui non si può comprendere razionalità, organizzazione e senso. Lo sono emotivamente, quando si è deprivati delle consuetudini e ancor più degli affetti.

Sarà perdonata questa lunga premessa, qui introdotta per sottolineare come sia spesso la 'mancanza' a essere indicativa e rappresentativa delle altre 'presenze'; di quelle che contingentemente non ci sono. Un esempio colto da altri saperi per riportarlo a quello delle analisi dei sistemi sociali dove ciò che è sottratto dice molto di ciò che si dovrebbe avere e del perché della sua sottrazione.

La privazione della libertà costituisce universi sociali chiusi di vario tipo – da quello che è prodotto da necessità della funzione penale, a quello che si presenta per temporanee necessità di contenimento di una persona fino a quello che vuole accogliere situazioni di fragilità e spesso finisce per tenerle all'interno di un mondo separato. Sono microsistemi sociali in cui spesso gli spazi sono *vuoti*. Lo sono fisicamente nelle situazioni di temporanea separazione dagli altri, quando una persona è chiusa in un ambiente 'liscio' dove sono solo le pareti il temporaneo possibile riferimento dello sguardo e del pensiero. Lo sono psicologicamente quando si è collocati in un luogo di cui non si può comprendere razionalità, organizzazione e senso. Lo sono emotivamente, quando si è deprivati delle consuetudini e ancor più degli affetti. Sono luoghi in cui il vuoto diviene facilmente non solo assenza di cose, oggetti, stimoli, bensì assenza di sogni, se non anche assenza di speranza.

La logica nell'affrontare le criticità, anche molto difficili, che si sviluppano all'interno di comunità problematiche – quali sono intrinsecamente quelle in

cui le persone sono ristrette – è spesso una logica di *sottrazione*. Di fronte alla difficoltà e al suo prospettarsi a volte in forma acuta, si tolgono cose, spesso per evitare che la persona possa far male a sé stessa e agli altri o perché si ritiene che l'assenza possa ridare equilibrio. Così alla persona vengono tolti oggetti, a volte abiti; alla stanza vengono tolte suppellettili e l'ambiente diviene progressivamente un luogo 'vuoto'. La finalità è il più delle volte protettiva, raramente si deforma con tratti punitivi: almeno nell'intenzione dichiarata. Ma, a ben vedere, spesso la situazione acuta è una modalità impropria e non controllata di una richiesta e come tale dovrebbe trovare risposte centrate sull'*addizione*: maggiore vicinanza, più possibilità di contatti, anche più possibilità di ritrovarsi con le cose del proprio mondo, seppure in modo controllato.

Per questo il locale 'vuoto' ci dice molto di quali siano le strategie adottate per risolvere le criticità: da quelle più ordinarie dello spaesamento subìto dopo la privazione della libertà a quelle più eccezionali della crisi. Ci informa della capacità o meno di saper armonizzare le conflittualità che inevitabilmente un microsistema sociale chiuso pone. Certamente il 'vuoto', come nuova collocazione della persona in crisi, sotto lo sguardo preoccupato e smarrito di chi si trova impropriamente affidata la responsabilità di vigilare sulle sue reazioni, è la falsa soluzione. Da qui, il controllo del Garante nazionale sull'esistenza, anch'essa impropria, di 'celle lisce' in Istituti di detenzione o di camere ugualmente 'lisce' in luoghi di degenza, nonché il richiamo alla responsabilità di chi, dall'angolo di visuale medico, troppo spesso ricorre a questa collocazione, oltretutto affidando ad altri compiti di sorveglianza di ciò che nel vuoto avviene.

Per questo il 'locale vuoto' ha pieno titolo a essere incluso in questa riflessione, affidata non solo al Parlamento, ma a tutti noi.

29. Giardinetti

Il lavoro dei detenuti è senz'altro un tema centrale in un sistema di esecuzione penale volto a favorire il reinserimento della persona condannata. È in questa prospettiva che occorre promuovere percorsi di formazione professionale, portare all'interno degli Istituti lavorazioni di aziende piccole, medie e grandi attraverso incentivi fiscali, sostenere il lavoro esterno attraverso l'applicazione di misure alternative, sostenere le attività delle cooperative sociali dentro e fuori gli Istituti.

Il lavoro dei detenuti dovrebbe perdere l'aggettivo *penitenziario* per essere semplicemente *lavoro*, quale diritto sociale sancito dalla Costituzione, la cui tutela passa per la promozione e il potenziamento delle opportunità e modalità di accesso. Soprattutto per quanto riguarda persone che necessitano di un ritorno al sociale 'rafforzato', non perché meritevoli di un supporto specifico, ma perché è interesse della società che il loro reinserimento sia calibrato sulla minore esposizione possibile al rischio di tornare a delinquere. Compito certamente non semplice per chi ha il compito di amministrare e organizzare l'esecuzione penale: il Garante nazionale ne è consapevole e l'Amministrazione penitenziaria troverà sempre nel Garante un interlocutore cooperativo nel ricercare le vie per tradurre tale principio in pratica concreta.

Tuttavia, negli ultimi tempi la fisionomia con cui si parla di lavoro delle persone ristrette ha assunto una diversa piegatura: quella di un'attività risarcitoria della collettività, quasi che alla privazione della libertà – che è in sé il *contenuto* della sanzione penale – debba aggiungersi qualcos'altro perché la comunità esterna possa vedere l'effettività della punizione. Hanno questo sapore i Protocolli attuati tra Istituti penitenziari e Enti locali per l'inserimento delle persone detenute in attività di lavori di pubblica utilità, a titolo volontario e gratuito.

Il lavoro di pubblica utilità è certamente entrato nel lessico come forma 'altra' di sanzione penale per taluni reati lievi e ben si inserisce nel quadro della discussione sulla necessità di prevedere pene alternative alla detenzione – previsione ancor meno che cauta data l'impostazione 'carcerocentrica' del nostro codice penale. Diversa è la questione quando esso si aggiunge all'esecuzione penale in corso. Certamente in questo caso, deve essere ancorato almeno a qualcosa in più, per non essere soltanto una prestazione gratuita a cui difficilmente si può attribuire il termine *lavoro*.

Il primo Protocollo è stato definito con il Comune di Roma, coinvolgendo una iniziale trentina di persone in attività di recupero ambientale, cioè nei giardini di Roma – da qui il titolo del paragrafo 'giardinetti', ancora una volta una declinazione infantilizzante. Nel testo, in verità, si usa l'espressione *attività* e non *lavoro*: ben consapevole l'estensore che quest'ultimo, comporterebbe, ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, una retribuzione che non è invece contemplata. Né è previsto uno sconto di pena, come era invece stato proposto nel primo testo dei decreti della legge delega, sostituendo nel sinallagma tipico del rapporto di lavoro (prestazione lavorativa/retribuzione) alla retribuzione il beneficio di uno sconto di pena, in linea peraltro con un indirizzo giurisprudenziale della Corte Edu[79]. Previsti invece percorsi formativi certificati, ma privi di un'analisi sulla effettiva offerta di lavoro nel settore, una volta ultimata l'esecuzione penale e sulla proiezione di tale richiesta nei termini temporali della pena da espiare. Prevista una riduzione del debito che la persona detenuta si ritroverà al termine del suo tempo recluso, ma anche qui senza un'analisi della esigibilità effettiva e temporalmente definita di quanto ridotto.

Protocolli analoghi sono stati successivamente avviati in diversi Comuni d'Italia, con forte gradimento da parte di opinionisti esterni, spesso alla ricerca di poter aggiungere qualcosa alla mera privazione della libertà ritenuta troppo 'comoda'. E con gradimento – almeno molti osservatori riportano – da parte di un largo numero di persone ristrette che superano così la passività dominante negli Istituti. Un indicatore, quest'ultimo, che parla più di quanto manchi di progettualità la vita interna piuttosto che di positività della proposta dei nuovi Protocolli.

In corso d'opera, tuttavia, per ovviare la mancanza di una retribuzione è intervenuta la Cassa ammende che ha stanziato circa tre milioni di euro per la copertura nel 2019 di circa 2500-3000 sussidi.

In corso d'opera, tuttavia, per ovviare la mancanza di una retribuzione è intervenuta la Cassa ammende che ha stanziato circa tre milioni di euro per la copertura nel 2019 di circa 2500-3000 sussidi. Anche in questo caso, le parole sono importanti: si tratta infatti di un *sussidio* e non di una *retribuzione*, che non prevede quindi né contributi previdenziali, né gli altri istituti propri di un salario. Per le Municipalità si tratta di un lavoro ottenuto gratuitamente, per i

79. Caso Floroiu v. Romania – n. 1530310 del 12 marzo 2013.

detenuti di un lavoro sottopagato, per la Cassa ammende di erogazione di sussidi.

Da qui le perplessità – certamente non sull'intenzione dei proponenti, ma sulla situazione di fatto che si determina sul piano dei diritti delle persone detenute – espressa dal Garante nazionale, nonostante alcuni Protocolli abbiano trovato l'adesione di alcuni Garanti territoriali.

A questa perplessità generale, si aggiungono altri due aspetti molto discutibili: la volontarietà e i controlli di sicurezza. Riguardo al primo aspetto appare difficile considerare libera l'adesione delle persone detenute se si tiene presente che la partecipazione a tali progetti rientra nelle attività trattamentali, come definito dall'articolo 15 o.p. secondo la modifica apportata dalla riforma del 2018[80] e che la partecipazione ai lavori di pubblica utilità comporta l'uscita dal carcere e quindi l'accesso a un 'brandello' di libertà. Rifiutare di partecipare a tali progetti potrebbe comportare conseguenze sulla valutazione del loro percorso trattamentale, con inevitabili ricadute su possibili accessi a misure alternative.

Riguardo al secondo aspetto, il modello prevede che le persone detenute siano scortate al lavoro da personale di Polizia penitenziaria armata. Una scelta che certamente non favorisce né la responsabilizzazione delle persone detenute, controllate a vista, né un atteggiamento di fiducia da parte della popolazione. Il muro di diffidenza, la paura di chi viene dal carcere, al contrario, rischia di essere rafforzato dalla presenza di scorte armate che vigilano su persone al lavoro.

Infine, è ben nota la difficoltà di organico della Polizia penitenziaria negli Istituti: tema peraltro su cui il Garante sollecita un'attenzione speciale da parte dell'Amministrazione. Il personale di scorta, numericamente rilevante nell'estendersi dei progetti, quale ulteriore difficoltà comporterà per chi è ordinariamente chiamato a vigilare e positivamente interagire all'interno di sezioni e reparti?

30. Finestra

La 'finestra' non è un luogo, è solo un'apertura verso l'esterno mancante, ma accessibile alla vista, almeno nei suoi aspetti di natura. Questo almeno dovrebbe essere e simbolicamente rappresentare: non certo solo il luogo dove poggiare le scarpe o lo stenditoio per la biancheria che non si sa dove mettere negli spazi angusti della presunta 'camera di pernottamento' che spesso riassume invece in sé l'essenza della giornata.

La 'finestra' non è un luogo, è solo un'apertura verso l'esterno mancante, ma accessibile alla vista, almeno nei suoi aspetti di natura. Questo almeno dovrebbe essere e simbolicamente rappresentare: non certo solo il luogo dove poggiare le scarpe o lo stenditoio per la biancheria che non si sa dove mettere negli spazi angusti della presunta 'camera di pernottamento' che spesso riassume invece in sé l'essenza della giornata.

80. Articolo 15 o.p. «Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro, della partecipazione a progetti di pubblica utilità, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia».

Luoghi

La finestra sarà ovviamente 'a scacchi', così come necessario per motivi di sicurezza e come rappresentato in ogni illustrazione del carcere e anche nelle vignette umoristiche. Sarà tale da non permettere a occhi esterni lo sguardo all'interno della vita ristretta, tutelando la riservatezza di chi vi è ospitato; in taluni eccezionali casi potrà precludere a chi è 'dentro' la possibilità di vedere altri interni di abitazioni o edifici pubblici, troppo vicini all'edificio detentivo nelle poche sciagurate situazioni in cui l'edilizia ha guardato più al consumo di territorio che alla funzionalità e alla vita di chi nei diversi ambienti vive o lavora. Ma, come ha più volte sottolineato e raccomandato il Cpt, quando questo accade, gli ambienti con finestre necessariamente schermate potranno essere adibiti ad attività che si svolgono solo per alcune ore al giorno, non certo divenire luoghi della vita quotidiana, preclusi allo sguardo verso l'esterno.

Anche il Garante nazionale lo ha raccomandato più volte: solo per citare alcuni esempi, lo ha fatto a Venezia, riferendosi alle possibili schermature solo per le finestre che affacciano nelle strette calli del particolare territorio e raccomandando di rimuovere le altre che guardano all'interno; lo ha fatto a Genova Pontedecimo dove viene schermata la vista sulle vallate; lo ha fatto anche in diverse situazioni di detenzione in regime speciale dove non erano neppure giustificate dalla possibilità di vedere qualcosa diverso dal muro di fronte. Ha, in sintesi, sempre sottolineato che la configurazione architettonica e la collocazione degli edifici nel tessuto urbano non può giustificare forme di privazione di quel senso di vita che la finestra trasmette. C'è un 'altrove' rispetto al carcere e questo nostro ordinamento è finalizzato a quello, non certo a comunicare ineluttabilità e assenza di futuro. Anche a coloro che resteranno a lungo in carcere e forse non usciranno mai.

Ma, una particolare caratteristica di finestre ha destato lo stupore del Garante nazionale, riscontrandola nell'Istituto di Cuneo. Per questo ne ha riferito, anche con un disegno, nel suo rapporto tematico sul regime speciale ex articolo 41-*bis o.p.*, vedendo in essa il paradigma dell'incessante inseguimento di un'assoluta separazione. Una finestra che, da luogo della possibilità, si tramuta in luogo dell'impossibilità: di accesso all'esterno, all'aria, alla luce. Una finestra che trasmette un messaggio di claustrofilia imposta, quasi a costituire un'afflizione aggiuntiva, oltre quel perimetro delineato dalla Corte costituzionale nel definire la logica e la costituzionalità del regime speciale: «Il regime differenziato non può constare di misure diverse da quelle riconducibili con rapporto di congruità alle finalità di ordine e sicurezza proprie del provvedimento ministeriale; [...] le misure disposte non possono comunque violare il divieto di trattamenti contrari al senso d'umanità né vanificare la finalità rieducativa della pena»[81].

Quella finestra, ripetuta lungo tutte le stanze di un lato del corridoio prevede ben cinque strati di schermatura: una 'gelosia' in plastica opaca della grandezza della finestra, una rete anti-getto a maglie fitte; una grata di sbarre a esagoni di ferro dolce; una seconda grata di sbarre a riquadri di ferro duro, una quinta schermatura composta da un pezzo della rete del letto (una lastra di metallo con piccoli fori circolari) saldato alle sbarre.

Quella finestra, ripetuta lungo tutte le stanze di un lato del corridoio prevede ben cinque strati di schermatura: una 'gelosia' in plastica opaca della grandezza della finestra, una rete anti-getto a maglie fitte; una grata di sbarre a esagoni di ferro dolce; una seconda grata di sbarre a riquadri di ferro duro, una quinta schermatura composta da un pezzo della rete del letto (una lastra di metallo con

81. Corte costituzionale, sentenza n. 376 del 1997.

piccoli fori circolari) saldato alle sbarre. Quest'ultima copertura – è stato spiegato al Garante – è stata realizzata per impedire il passaggio di oggetti dalle finestre in comune tra due diverse stanze, finestre separate già dalla gelosia, dalle due sbarre e dalla rete anti-getto.

Per tutte le persone detenute e ancor più per coloro che trascorrono molta parte del tempo – in alcuni casi la quasi-totalità – all'interno della propria stanza, la finestra costituisce l'unico luogo 'autorizzato' da cui è possibile configurarsi il mondo esterno, da cui si può guardare il cielo, forse la cima di qualche albero, sprazzi di quella realtà da cui si è doverosamente separati, a seguito delle accuse o delle condanne che gravano su di loro. È solo dalla finestra della loro stanza di pernottamento che per la gran parte della giornata l'aria può entrare o uscire dalla camera, insieme alla luce naturale. I multi-strati riducono tutto ciò; se il numero di strati aumenta, l'aria e la luce si allontanano e si rischia di diminuire molte capacità fisiche, visive in particolare, di chi è ristretto. Soprattutto sparisce quel senso di 'fuori' e di 'dopo' che la finestra deve trasmettere. Anche per ridurre le tensioni del 'dentro'.

Per tutte le persone detenute e ancor più per coloro che trascorrono molta parte del tempo – in alcuni casi la quasi-totalità – all'interno della propria stanza, la finestra costituisce l'unico luogo 'autorizzato' da cui da cui è possibile configurarsi il mondo esterno, da cui si può guardare il cielo, forse la cima di qualche albero, sprazzi di quella realtà da cui si è doverosamente separati, a seguito delle accuse o delle condanne che gravano su di loro.

31. Posto in sezione

In una visione costituzionalmente orientata dell'architettura penitenziaria, ogni spazio deve essere destinato alle diverse articolazioni della vita quotidiana che, come indicato dagli standard sovranazionali[82], deve tendere a essere il più simile possibile alla vita in libertà. Questo comporta non soltanto che non devono esistere spazi 'vuoti', privi di una propria funzionalità, ma ancor più, in positivo, che ogni luogo deve offrirsi alla collocazione dei momenti e delle attività quotidiani che possono esservi accolti.

La sezione è in apparenza, uno di questi spazi 'vuoti' o un mero contenitore di altri spazi – le stanze detentive, l'ambulatorio di sezione ...– la cui funzione è definita; in molte situazioni rischia di esserlo concretamente, limitandosi a una zona di mero passaggio: delle persone detenute, del personale di Polizia penitenziaria, di altri operatori, a volte di figure di supporto. Ma, se si osserva la vita che si ambienta nella sezione emerge, invece, come questo sia o possa essere il luogo in cui più che altrove, comprendere la dinamica delle relazioni che si strutturano tra le persone detenute – , sia in senso positivo, sia in negativo – e tra queste e il personale destinato alla vigilanza e all'ordine. Qui

82. *Standard minimi per il trattamento penitenziario,* Assemblea delle Nazioni unite, 19 dicembre 2015, *Nelson Mandela Rules,* Rule 5: «*The prison regime should seek to minimize any differences between prison life and life at liberty that tend to lessen the responsibility of the prisoners or the respect due to their dignity as human beings*»; Regole Penitenziarie europee Rec(2006)2, Allegato, Parte prima, punto 5: «La vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera».

entra in gioco la funzionalità di quello che è emblematicamente indicato come il 'posto in sezione'.

Nessun dubbio che sia un posto privilegiato per la comprensione della vita che nella sezione si svolge e che debba esserlo anche per la tutela dei diritti delle persone ristrette. Alcune volte da parte di esponenti della Polizia penitenziaria – anche in normale polemica con l'introduzione di figure garanti dall'esterno – è stato rivendicato il ruolo di garanzia che gli operatori di Polizia penitenziaria svolgono negli Istituti. Il Garante nazionale concorda con l'affermazione che nella quotidianità detentiva – nella sezione in primo luogo – i primi garanti dei diritti di chi è ristretto sono coloro che sono in contatto quotidiano con le difficoltà, le esigenze, le vite di chi è detenuto nei luoghi dell'esercizio della loro funzione. E, proprio per questo, ha sempre ritenuto rilevante stabilire un dialogo con chi dal proprio 'posto in sezione' vede lo svolgersi della quotidianità.

Ciò non diminuisce però l'importanza dell'occhio esterno che a volte vede diversamente dall'occhio 'interno', che risente ovviamente dell'assuefazione. Né diminuisce la necessità di dialogo tra tutte le diverse figure che operano all'interno di un'istituzione segregativa e che la guardano da punti di vista diversi proprio sulla base della propria professionalità e formazione disciplinare. Solo questa pluralità di sguardi, interni ed esterni, può restituire verità, all'interno di un modello detentivo non centrato sulla passività e sulla chiusura, ma orientato alla responsabilizzazione e all'impegno attivo delle persone detenute.

Nei dibattiti sviluppati negli anni scorsi in funzione della modifica dell'ordinamento penitenziario, si è sottolineato come «nei casi di sezioni provviste di ampi corridoi, quest'ultimi potrebbero essere allestiti in modo da essere utilizzati durante il giorno come spazi di socialità e tempo libero

Nei dibattiti sviluppati negli anni scorsi in funzione della modifica dell'ordinamento penitenziario, si è sottolineato come «nei casi di sezioni provviste di ampi corridoi, quest'ultimi potrebbero essere allestiti in modo da essere utilizzati durante il giorno come spazi di socialità e tempo libero, si potrebbero inoltre definire modalità di utilizzo dei locali destinati allo studio e al lavoro e ricercare soluzioni per attrezzare le aree esterne riservate al 'passeggio' come spazi di socialità e per lo sport»[83]. Una prospettiva che oggi trova, almeno in parte, riscontro nella nuova definizione degli ambienti delle aree residenziali degli Istituti penitenziari dettata dal recente decreto legislativo del 2 ottobre 2014, n. 124[84], e che dovrà essere tenuta in considerazione nella programmata attività di riorganizzazione delle strutture penitenziarie esistenti e di realizzazione di nuovi istituti.

Certamente, gli spazi più articolati aumenteranno l'importanza dello sguardo che proviene dal 'posto in sezione' e dell'orientamento che tale sguardo assumerà, rivolgendosi sempre più alla comprensione delle dinamiche che in tali spazi si stabiliscono. Ma, perché questo avvenga occorre che numeri e strutture riservate a chi tale spazio occupa siano adeguati: numeri sufficienti e ambienti confortevoli sono un prerequisito imprescindibile per il benessere di chi in essi lavora e, di riflesso per la positività di ciò che nella sezione si svolge.

83. *Stati Generali dell'esecuzione penale 2015-2016*, Tavolo 1 – Spazio della pena e architettura in carcere, Relazione finale, Proposte operative https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo1_relazione.pdf

84. Il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124 ha modificato il comma 2 dell'articolo 6 della legge 354/1975, precisando che: «Le aree residenziali devono essere dotate di spazi comuni al fine di consentire ai detenuti e agli internati una gestione cooperativa della vita quotidiana nella sfera domestica».

32. Cubicolo

Cubicolo è un termine che qua e là ricorre in alcuni Istituti di pena: una parola che indica un locale, spesso senza finestre, usato solitamente per i transiti, dove le persone recluse sostano in attesa di essere spostate da un'altra parte, in generale per essere 'tradotte' altrove. Un ambiente angusto, come le camere sepolcrali delle catacombe da cui prende il nome, che talvolta si ripropone anche all'aperto in presunti cortili dove deve realizzarsi l'esercizio fisico all'aria aperta di coloro che sono in posizione particolare, in generale in isolamento. Talvolta questi 'falsi' spazi esterni sono cubicolari anche in strutture nuovissime e la sapienza operativa di chi lavora nelle sezioni li lascia inutilizzati, data la loro inadeguatezza: valga per esempio il caso dei 'cubicoli' per il passeggio della sezione d'isolamento dell'Istituto di Rovigo – *brand new* – opportunamente mai utilizzati[85].

Cubicolo è una parola che indica un locale, spesso senza finestre, usato solitamente per i transiti, dove le persone recluse sostano in attesa di essere spostate da un'altra parte.

Non sono, a ben vedere, un'eccezione, come la stessa presenza di un nome specifico sta a indicare. I *cubicoli* sono diffusi in molti Istituti, talvolta usati per 'accogliere' i nuovi giunti prima di assegnarli a una sezione e a una stanza di pernottamento. Dimenticando, per quel breve periodo di tempo in cui le persone sono chiuse al loro interno, che i nuovi giunti sono le persone in un momento peculiare di vulnerabilità e che quindi avrebbero bisogno di ben altra accoglienza.

Altre volte servono ad 'appoggiare' le persone detenute che escono o rientrano in carcere per una visita medica, un'udienza, un permesso o altro. Si attende in un *cubicolo*. In un Istituto[86] il Garante ne ha trovati alcuni della dimensione di 2 mq, privi di finestre, con soltanto una grata a trama fitta per l'areazione posta sopra la porta dotata anche di un oblò, anch'esso con una grata in legno per il controllo visivo, senza un campanello interno per chiamare in caso di emergenza, totalmente vuoti o con solo un sedile di cemento; del tutto inadeguati anche per soste di breve durata che, oltretutto, a giudicare dalle scritte sui muri, non sembrano essere state sempre di così breve durata. Altre volte, qualche *cubicolo* è stato trovato nell'infermeria dell'Istituto per le attese prima delle visite o delle analisi: più grande in questi casi, per consentire la presenza di più persone, ma che ugualmente aveva ben poco a che fare con una stanza di attesa di una normale infermeria dove, presumibilmente, sostano persone con problemi di salute. L'indicazione posta nel recente decreto 2 ottobre 2018, n. 123[87], circa l'obbligatorietà, almeno due volte l'anno, di una visita da parte dell'Azienda sanitaria localmente responsabile all'infermeria dell'Istituto forse toglierà dalla dimensione impropria questi luoghi di attesa.

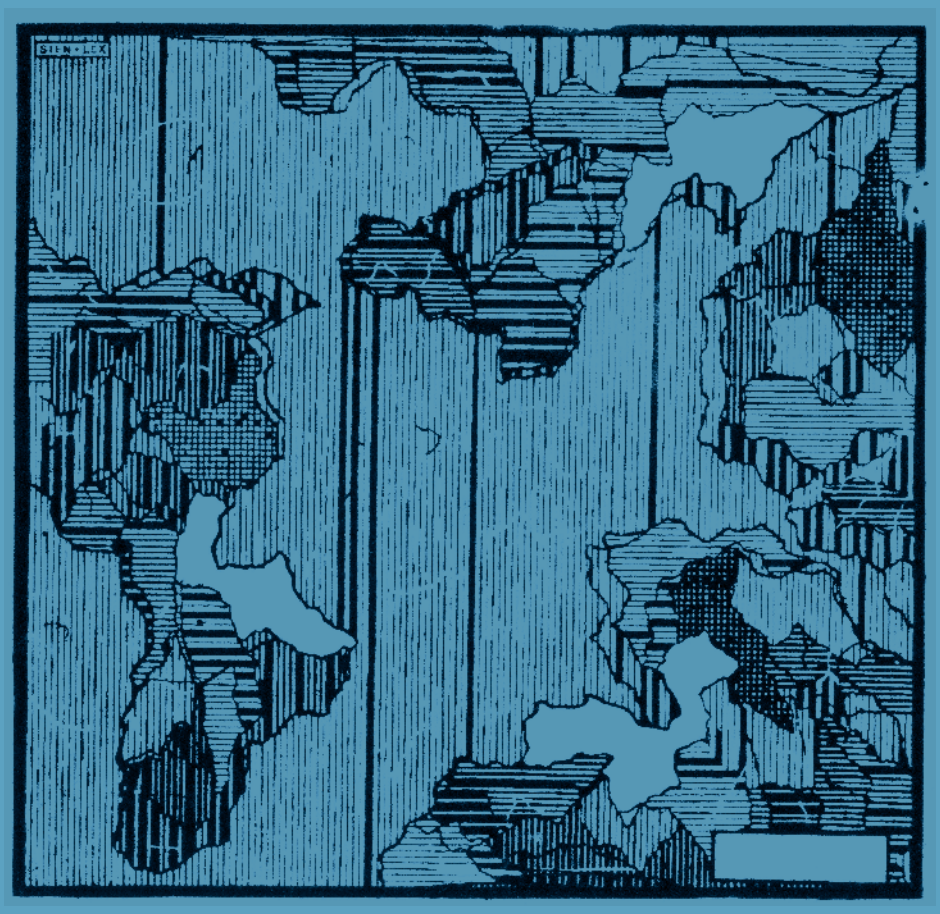
I *cubicoli* sono al di fuori di ogni standard minimo, privi di qualsiasi caratteristica che li possa rendere accettabili, dal punto di vista della dignità delle persone e altresì della funzionalità: sono luoghi che certamente non riducono le tensioni di cui operazioni spesso complesse non hanno bisogno. Anche il loro nome non è accettabile: i *cubicoli* delle catacombe erano delle camere sepolcrali; in carcere ci sono persone vive.

85. Un altro esempio, tra i molti, è quello della sezione isolamento della Casa circondariale di Viterbo, più volte visitata dal Garante nazionale.

86. Casa circondariale di Avellino - Bellizzi Irpino, visitata nel marzo 2017.

87. Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123, articolo 1, comma 13.

Mappe

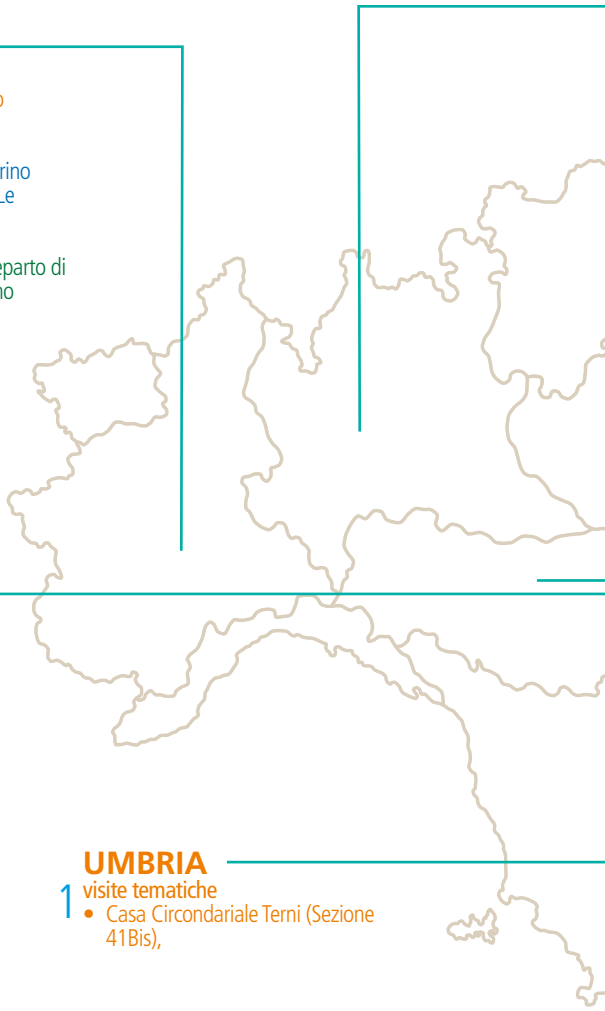


Sten - Lex, *Confini*, Roma, 2018

Mappa 1.1 - Mappa delle visite (1° gennaio 2018 - 31 gennaio 2019)

legenda

- VISITE TEMATICHE
- VISITE *AD HOC*
- VISITE REGIONALI
- VISITE DI *FOLLOW-UP*



PIEMONTE
5 visite tematiche
- Centro di permanenza per il rimpatrio, Torino
- Casa Circondariale (Sezione 41Bis), Novara

visite *ad hoc*
- Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno", Torino
- Reparto di medicina protetta c/o ospedale "Le Molinette", Torino

visite di *follow-up*
- Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" (Reparto di osservazione psichiatrica "Il Sestante"), Torino

LAZIO
12 visite tematiche
- Casa Circondariale Rebibbia "Nuovo Complesso" (Sezione 41Bis), Roma
- Casa Circondariale Viterbo (Sezione 41Bis)

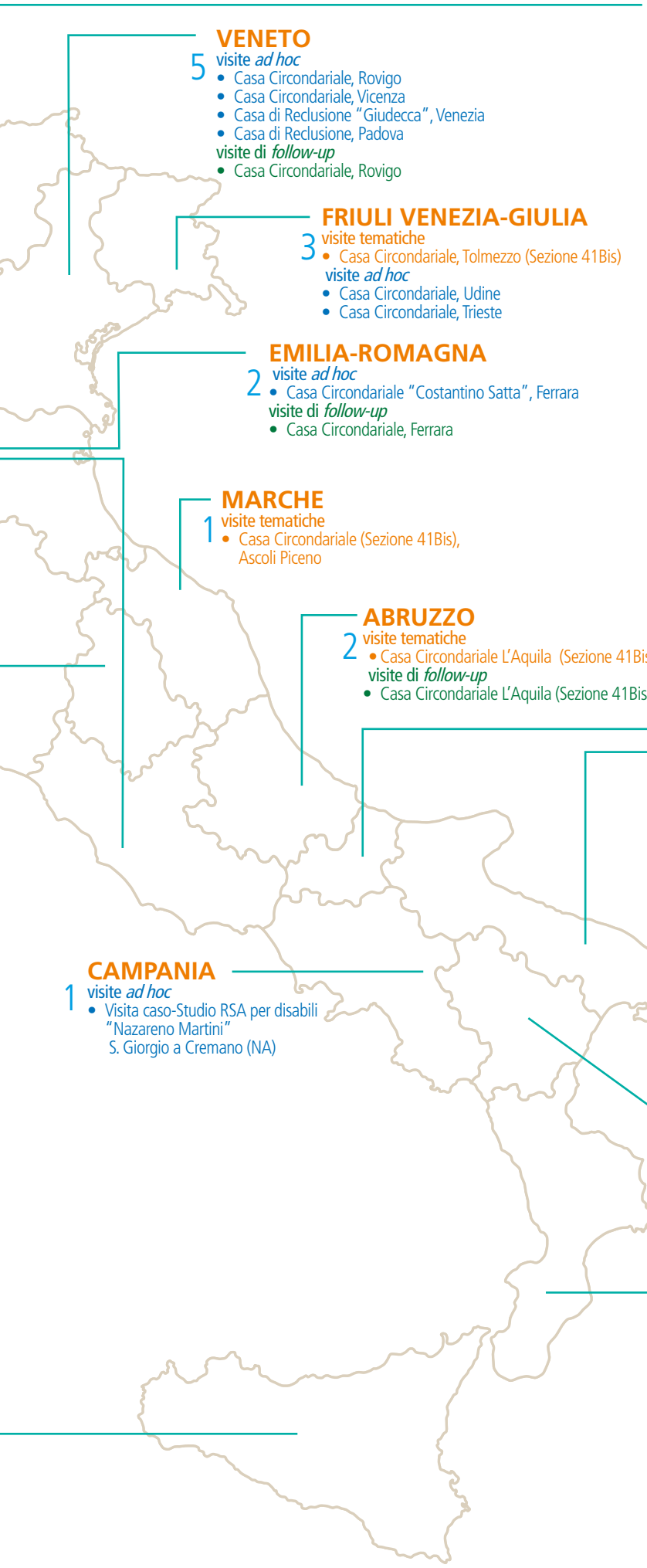
visite *ad hoc*
- Campus biomedico, Roma
- Casa Circondariale Femminile "G. Stefanini" Roma Rebibbia, Roma
- Casa di Reclusione Roma Rebibbia
- Comunità terapeutica "Il Merro", Sant'Angelo Romano (RM)
- Ipm "Casal del Marmo", Roma
- Locali di frontiera del porto di Civitavecchia (RM)
- Locali di frontiera dell'aeroporto internazionale, Roma Fiumicino
- Reparto di medicina protetta c/o ospedale "Belcolle", Viterbo
- Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) - Monitoraggio Tso "Policlinico Umberto I", Roma

UMBRIA
1 visite tematiche
- Casa Circondariale Terni (Sezione 41Bis),

SICILIA
26 visite tematiche
- *Hotspot* , Lampedusa

visite *ad hoc*
- Nave "Diciotti"

visite regionali
- Cara Mineo, Catania
- Casa circondariale "Bicocca", Catania
- Casa circondariale "Piazza Lanza", Catania
- Casa circondariale, Barcellona Pozzo di Gotto (ME)
- Casa circondariale, Giarre (CT)
- Casa circondariale, Messina
- Casa circondariale, Siracusa
- Casa dell'Anziano S.Lucia, Augusta (SR)
- Casa riposo "Padre Pio", Catania
- Centro assistenziale per anziani "Maria Regina", Sant'Agata li Battiati (CT)
- Centro di prima accoglienza, Catania
- Fondazione S. Angela Merici, Siracusa
- Istituto medico psico-pedagogico "Lucia Mangano", Catania
- Istituto penale per minorenni, Catania
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Siracusa
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Catania
- Porto di Augusta, Siracusa
- Rems, Caltagirone (CT)
- Rems, Naso (ME)
- Reparto medicina protetta c/o Ospedale "Cannizzaro", Catania
- Reparto medicina protetta c/o Ospedale "Papardo", Messina
- Rsa "Arka" srl, Catania
- Spdc c/o Ospedale "Cannizzaro", Catania
- Spdc c/o Ospedale "Papardo", Messina



VENETO
5
visite *ad hoc*
- Casa Circondariale, Rovigo
- Casa Circondariale, Vicenza
- Casa di Reclusione "Giudecca", Venezia
- Casa di Reclusione, Padova

visite di *follow-up*
- Casa Circondariale, Rovigo

FRIULI VENEZIA-GIULIA
3
visite tematiche
- Casa Circondariale, Tolmezzo (Sezione 41Bis)

visite *ad hoc*
- Casa Circondariale, Udine
- Casa Circondariale, Trieste

EMILIA-ROMAGNA
2
visite *ad hoc*
- Casa Circondariale "Costantino Satta", Ferrara

visite di *follow-up*
- Casa Circondariale, Ferrara

MARCHE
1
visite tematiche
- Casa Circondariale (Sezione 41Bis), Ascoli Piceno

ABRUZZO
2
visite tematiche
- Casa Circondariale L'Aquila (Sezione 41Bis)

visite di *follow-up*
- Casa Circondariale L'Aquila (Sezione 41Bis)

LOMBARDIA
4
visite tematiche
- Casa di Reclusione, Opera (MI) (Sezione 41Bis),

visite *ad hoc*
- Ipm "Beccaria", Milano
- Locali di frontiera dell'aeroporto internazionale, Milano Malpensa
- Visita caso-Studio Fondazione Stefania (MI)

MOLISE
9
visite regionali
- Casa circondariale, Campobasso
- Casa circondariale, Isernia
- Casa circondariale, Larino
- Comunità Associazione "Red", Montenero di Bisaccia (CB)
- Cooperativa "Nardacchione", Casacalenda (CB)
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o Questura, Campobasso
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Campobasso
- Spdc c/o Ospedale "Cardarelli", Campobasso
- Spdc c/o Ospedale S. Timoteo - Termoli (CB)

PUGLIA
10
visite tematiche
- Centro di permanenza per il rimpatrio, Brindisi
- *Hotspot*, Taranto
- Centro di permanenza per il rimpatrio, Bari
- Universo salute "Opera Don Uva" Bisceglie (BAT)
- Fondazione Oasi Nazareth RSSA - Corato (BAT)
- Fondazione Oasi Nazareth Casa di riposo "San Giuseppe" - Corato (BAT)

visite *ad hoc*
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o Polizia municipale, Brindisi
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o Questura, Brindisi
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o Questura,Taranto
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Taranto

CAMPANIA
1
visite *ad hoc*
- Visita caso-Studio RSA per disabili "Nazareno Martini" S. Giorgio a Cremano (NA)

BASILICATA
2
visite tematiche
- Centro di permanenza per il rimpatrio "Palazzo San Gervasio", Potenza

visite *ad hoc*
- Casa Circondariale, Potenza

CALABRIA
7
visite regionali
- Casa circondariale, Castrovillari (CS)
- Casa circondariale, Vibo Valentia
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Cosenza
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Rende (CS)
- Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Rossano (CS)
- Reparto medicina protetta c/o Ospedale "SS Annunziata", Cosenza
- Visita area attrezzata dei lavoratori migranti stagionali a San Ferdinando (VV)

Tabella 1.1 - Visite tematiche effettuate sul territorio nazionale (1° gennaio 2018 – 31 gennaio 2019)

Regione	Struttura	Data visita
Umbria	Casa circondariale, Terni (Sezione 41Bis)	12/01/2018
Marche	Casa circondariale, Ascoli Piceno (Sezione 41Bis)	13/01/2018
Umbria	Casa di reclusione, Spoleto (Sezione 41Bis)	14/01/2018
Sicilia	*Hotspot*, Lampedusa	23/01/2018
Lazio	Casa circondariale Rebibbia "Nuovo Complesso", Roma (Sezione 41Bis)	13/02/2018
Puglia	Centro di permanenza per il rimpatrio, Brindisi	19/02/2018
Puglia	*Hotspot*, Taranto	20/02/2018
Basilicata	Centro di permanenza per il rimpatrio "Palazzo San Gervasio", Potenza	21/02/2018
Puglia	Centro di permanenza per il rimpatrio, Bari	22/02/2018
Piemonte	Centro di permanenza per il rimpatrio, Torino	01/03/2018
Friuli Venezia-Giulia	Casa circondariale, Tolmezzo (Sezione 41Bis)	13/07/2018
Piemonte	Casa circondariale, Novara (Sezione 41Bis)	06/10/2018
Abruzzo	Casa circondariale, L'Aquila (Sezione 41Bis)	17/10/2018
Lombardia	Casa di Reclusione "Opera", Milano (Sezione 41Bis)	24/10/2018
Puglia	Universo salute "Opera Don Uva" Bisceglie (BAT)	14/11/2018
Puglia	Fondazione Oasi Nazareth RSSA - Corato (BAT)	15/11/2018
Puglia	Fondazione Oasi Nazareth Casa di riposo "San Giuseppe" - Corato (BAT)	15/11/2018
Lazio	Casa circondariale, Viterbo (Sezione 41Bis)	20/11/2018

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.2 - Visite *ad hoc* effettuate sul territorio nazionale (1° gennaio 2018 - 31 gennaio 2019)

Regione	Struttura	Data visita
Lazio	Reparto di medicina protetta c/o ospedale "Belcolle", Viterbo	20/01/2018
Veneto	Casa circondariale, Vicenza	03/02/2018
Puglia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o Polizia municipale, Brindisi	19/02/2018
Puglia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o Questura, Brindisi	19/02/2018
Puglia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o Questura,Taranto	20/02/2018
Puglia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Taranto	20/02/2018
Basilicata	Casa circondariale, Potenza	21/02/2018
Lombardia	Ipm "Beccaria", Milano	27/02/2018
Piemonte	Reparto di medicina protetta c/o ospedale “Le Molinette”, Torino	02/03/2018
Lazio	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) - Monitoraggio Tso, Colleferro (Roma)	06/03/2018
Lazio	Campus biomedico, Roma	10/03/2018
Emilia-Romagna	Casa circondariale "Costantino Satta", Ferrara	10/03/2018
Lazio	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (Spdc) - Monitoraggio Tso "Policlinico Umberto I", Roma	28/03/2018
Veneto	Casa circondariale, Rovigo	21/04/2018
Lazio	Casa circondariale Femminile "G. Stefanini" Roma Rebibbia, Roma	19/07/2018
Friuli Venezia-Giulia	Casa circondariale, Udine	12/07/2018
Friuli Venezia-Giulia	Casa circondariale, Trieste	14/07/2018
Sicilia	Nave "Ubaldo Diciotti"	23/08/2018
Lazio	Casa di reclusione Roma Rebibbia, Roma	31/08/2018
Lazio	Comunità terapeutica "Il Merro", Sant'Angelo Romano (RM)	20/09/2018
Piemonte	Casa circondariale "Lorusso e Cutugno", Torino	04/10/2018
Veneto	Casa di reclusione "Giudecca", Venezia	11/10/2018
Campania	Visita caso-Studio RSA per disabili "Nazareno Martini" S. Giorgio a Cremano (NA)	21/11/2018
Lombardia	Visita caso-Studio Fondazione Stefania (MI)	05/12/2018
Veneto	Casa di reclusione, Padova	19/12/2018
Lazio	Ipm "Casal del Marmo", Roma	01/01/2019
Lazio	Locali di frontiera del porto di Civitavecchia (RM)	15/01/2019
Lazio	Locali di frontiera dell'aeroporto internazionale, Roma Fiumicino	15/01/2019
Lombardia	Locali di frontiera dell'aeroporto internazionale, Milano Malpensa	01/02/2019

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.3 - Visite regionali effettuate sul territorio nazionale (1° gennaio 2018 - 31 gennaio 2019)

Regione	Struttura	Data visita
Sicilia	Ipm, Catania	18/06/2018
Sicilia	Centro di prima accoglienza, Catania	18/06/2018
Sicilia	RSA "Arka" srl, Catania	18/06/2018
Sicilia	Casa riposo "Padre Pio", Catania	19/06/2018
Sicilia	Istituto medico psico-pedagogico "Lucia Mangano", Catania	19/06/2018
Sicilia	Centro assistenziale per anziani "Maria Regina", Sant'Agata li Battiati (CT)	19/06/2018
Sicilia	Spdc c/o Ospedale "Cannizzaro", Catania	20/06/2018
Sicilia	Reparto medicina protetta c/o Ospedale "Cannizzaro", Catania	20/06/2018
Sicilia	Casa circondariale "Bicocca", Catania	21/06/2018
Sicilia	Casa circondariale, Giarre (CT)	22/06/2018
Sicilia	Casa circondariale, Messina	02/07/2018
Sicilia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Catania	02/07/2018
Sicilia	Casa circondariale "Piazza Lanza", Catania	02-03/07/2018
Sicilia	Rems, Caltagirone (CT)	03/07/2018
Sicilia	Casa circondariale, Barcellona Pozzo di Gotto (ME)	3-4/07/2018
Sicilia	Casa dell'Anziano S.Lucia, Augusta (SR)	04/07/2018
Sicilia	Porto di Augusta, Siracusa	04/07/2018
Sicilia	Fondazione S. Angela Merici, Siracusa	05/07/2018
Sicilia	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Siracusa	05/07/2018
Sicilia	Rems, Naso (ME)	05/07/2018
Sicilia	Casa circondariale, Siracusa	05-06/07/2018
Sicilia	Spdc c/o Ospedale "Papardo", Messina	06/07/2018
Sicilia	Reparto medicina protetta c/o Ospedale "Papardo", Messina	06/07/2018
Sicilia	Cara, Mineo (CT)	07/07/2018
Molise	Casa circondariale, Campobasso	23-24/07/2018
Molise	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o Questura, Campobasso	23/07/2018
Molise	Spdc c/o Ospedale "Cardarelli", Campobasso	23/07/2018
Molise	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Campobasso	23/07/2018
Molise	Cooperativa "Nardacchione", Casacalenda (CB)	24/07/2018
Molise	Comunità Associazione "Red", Montenero di Bisaccia (CB)	25/07/2018
Molise	Spdc c/o Ospedale S. Timoteo - Termoli (CB)	25/07/2018
Molise	Casa circondariale, Larino	26/07/2018
Molise	Casa circondariale, Isernia	27/07/2018
Calabria	Casa circondariale, Vibo Valentia	08 e 10/09/2018
Calabria	Casa circondariale, Castrovillari (CS)	08 e 10/09/2018
Calabria	Visita area attrezzata dei lavoratori migranti stagionali a San Ferdinando (VV)	09/09/2018
Calabria	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Rossano (CS)	10/09/2018
Calabria	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Cosenza	10/09/2018
Calabria	Locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di polizia c/o stazione Carabinieri, Rende (CS)	11/09/2018
Calabria	Reparto medicina protetta c/o Ospedale "SS Annunziata", Cosenza	11/09/2018

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

segue

Regione	Struttura	Data visita
Calabria	Casa circondariale, Cosenza	11-12/09/2018
Calabria	Casa di reclusione, Rossano (CS)	11-12/09/2018
Calabria	SPDC c/o Ospedale "SS Annunziata", Cosenza	11/09/2018
Calabria	Casa circondariale, Crotone	12/09/2018
Calabria	Centro riabilitativo "Borgo dei Mastri", Paternò Calabro (CS)	12/09/2018
Calabria	Rems, Santa Sofia d'Epiro (CS)	09/09/2018
Calabria	Comunità terapeutica "Il Mandorlo", Cosenza	09/09/2018
Basilicata	Casa circondariale, Matera	19 e 20/11/2018
Basilicata	Rems, Tinchi di Pisticci (MT)	21/11/2018
Basilicata	Casa circondariale, Melfi (PZ)	22 e 23/11/2018

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.4 - Visite di *follow-up* effettuate sul territorio nazionale (1° gennaio 2018 - 31 gennaio 2019)

Regione	Struttura	Data visita
Piemonte	Casa circondariale "Lorusso e Cutugno", Torino (Reparto di osservazione psichiatrica "Il Sestante")	02/03/2018
Abruzzo	Casa circondariale, L'Aquila (Sezione 41Bis)	05/03/2018
Emilia-Romagna	Casa circondariale, Ferrara	17/12/2018
Veneto	Casa circondariale, Rovigo	18/12/2018

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Mappa 1.2 - Mappa dei monitoraggi dei rimpatri forzati (1° gennaio 2018 - 31 gennaio 2019)

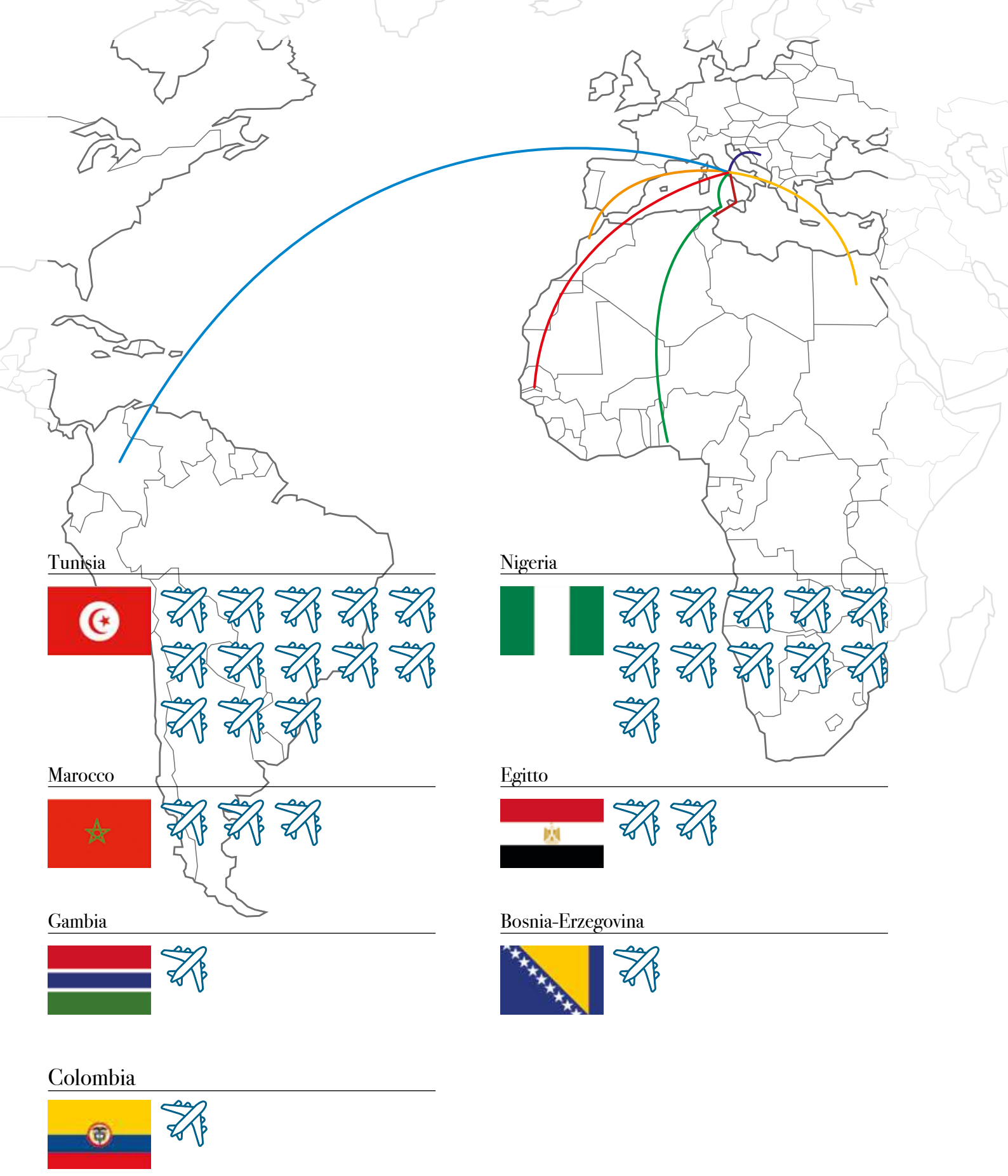


Tabella 1.5 - Attività di monitoraggio dei rimpatri forzati (1° gennaio 2018 - 31 gennaio 2019)

Paese di rimpatrio	Attività	Data
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Bari	18/01/2018
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno e pre-partenza presso il Cpr di Roma	19/01/2018
Nigeria	Volo *charter* Roma - Lagos	19/01/2018
Marocco	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Roma	19/01/2018
Tunisia	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Palermo	22/01/2018
Tunisia	Monitoraggio fase pre-partenza presso l'aeroporto di Palermo	25/01/2018
Tunisia	Volo *charter* Roma - Palermo - Hammamet	05/02/2018
Tunisia	Volo *charter* Roma - Lampedusa - Palermo - Hammamet	15/02/2018
Tunisia	Volo *charter* Roma - Palermo - Hammamet	22/02/2018
Marocco	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Torino	01/03/2018
Tunisia	Volo *charter* Roma - Palermo - Hammamet	01/03/2018
Colombia	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Torino	01/03/2018
Tunisia	Monitoraggio fase pre-ritorno presso il Cpr di Bari	14/03/2018
Tunisia	Volo *charter* Roma - Palermo - Hammamet	15/03/2018
Tunisia	Volo *charter* Roma - Palermo - Hammamet	12/04/2018
Tunisia	Volo *charter* Roma - Palermo - Hammamet	23/04/2018
Tunisia	Volo *charter* Roma - Palermo - Hammamet	10/05/2018
Nigeria	Volo *charter* Roma - Palermo - Hammamet	15/05/2018
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno e pre-partenza presso il Cpr di Bari	30/05/2018
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno e pre-partenza presso il Cpr di Torino	30/05/2018
Nigeria	Volo *charter* Roma - Lagos	31/05/2018
Tunisia	Volo *charter* Roma - Palermo - Hammamet	04/06/2018
Bosnia-Erzegovina	Monitoraggio fase pre-ritorno presso l'ufficio immigrazione della Questura di Roma	08/10/2018
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno e pre-partenza presso il Cpr di Roma	19/11/2018
Nigeria	Volo *charter* Roma - Bari - Lagos	20/11/2018
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno e pre-partenza presso il Cpr di Bari	19/11/2018
Egitto	Monitoraggio fase pre-ritorno e pre-partenza presso il Cpr di Bari	27/11/2018
Egitto	Monitoraggio fase pre-ritorno e pre-partenza presso il Cpr di Torino	27/11/2018
Nigeria	Monitoraggio fase pre-ritorno e pre-partenza presso il Cpr di Torino	01/12/2018

Tabella 1.6 - Visite e monitoraggi per giornata persona (1° gennaio 2018 – 31 gennaio 2019)

	Numero visite condotte	Numero voli monitorati	Numero luoghi visitati	giornata/persona*
Visite regionali	7		50	296
Visite tematiche	3		18	82
Visite *ad hoc*	28		28	72
Visite di *follow-up*	4		4	17
Monitoraggi	-	34	-	95
Totale	**42**	**34**	**100**	**562**

**In questo totale, sono state considerate anche le collaborazioni con gli esperti che hanno*

Tabella 1.7 - Collaborazioni esterne in visite e monitoraggi (1° gennaio 2018 – 31 gennaio 2019)

	Garanti regionali				Esperti Famil	Esperti esterni	Npm Obs
	Lazio	Piemonte	Puglia	Sicilia			
Visite regionali	1				3	3	2
Visite tematiche		1	1		3	1	
Visite *ad hoc*					2		
Monitoraggi	1	9	16	3			
Totale	**2**	**10**	**17**	**3**	**8**	**4**	**2**

Garanti Lazio	Stefano Anastasia	Garante Regione Lazio
	Rita Di Quinzio	Struttura di supporto Garante Regione Lazio
Garanti Piemonte	Bruno Mellano	Garante Regione Piemonte
	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	Dario Pasquini	Esperto comunicazione
	Salvatore Fachile	Esperto diritto dell'immigrazione e dell'asilo
	Antonio Marchesi	Esperto tutela internazionale dei diritti umani
Esperti esterni	Maria Grazia Marinangeli	Esperto psichiatra
	Daniele Piccione	Esperto giuridico
	Alberto di Martino	Esperto giuridico
	Ciro Tarantino	Esperto sociologo
Npm Observatory	Marco Mona	
	Renate Kicker	

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Mappa 1.3 - Mappa degli eventi e incontri istituzionali (1° gennaio 2018 – 31 gennaio 2019)

Nazionali

Abruzzo

- Il Garante nazionale incontra la Presidente del Tribunale di sorveglianza di L'Aquila, Maria Rosaria Paruti

Calabria

- Il Garante nazionale incontra il Presidente del Consiglio regionale della Calabria, Nicola Irto, per discutere sulla legislazione regionale circa la nomina del Garante regionale
- Il Presidente del Garante nazionale incontra la Camera penale minorile

Campania

- Incontro con il dirigente sanitario della regione Campania per la firma del protocollo Smop (Sistema informativo per il Monitoraggio del superamento degli Opg).
- Il Garante nazionale incontra il Procuratore di Napoli Giovanni Melillo per firmare un Protocollo di intesa e stabilire forme di cooperazione attive e concrete
- Il Garante nazionale partecipa al congresso di Magistratura indipendente
- Il Garante nazionale partecipa al corso di formazione/addestramento sul reinserimento dei detenuti nel mondo del lavoro presso l'Istituto statale istruzione secondaria di II grado "A. Casanova" a Napoli
- Il Garante nazionale partecipa all'incontro organizzato dalla Camera penale di Napoli sulla riforma dell'Ordinamento penitenziario
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Xenos. Lo straniero e le voci della città", organizzato dall'istituto italiano per gli studi filosofici

Emilia-Romagna

- Il Garante nazionale incontra la presidente del Tribunale di sorveglianza di Bologna, Antonietta Fiorillo
- Il Garante nazionale incontra l'Arcivescovo di Bologna, Mons. Matteo Maria Zuppi
- Il Garante nazionale partecipa al convegno sulla tortura "Riflessioni sulla tortura", a Ferrara
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Le misure di comunità: conoscerle per comunicarle in modo corretto" organizzato dall'Università cattolica
- Il Garante nazionale partecipa all'incontro seminariale "Funzioni di prevenzione dei Garanti: la rete nazionale e Npm"
- Il Garante nazionale partecipa all'incontro di lancio del progetto Fair - *Fighting Against Inmates' Radicalization* insieme al Garante regionale dell'Emilia-Romagna

Lazio

- Il Presidente del Garante nazionale è audito alla Commissione giustizia della Camera dei deputati sul decreto di riforma dell'Ordinamento penitenziario
- Incontro di Coordinamento dei Garanti regionali per discutere le linee guida d'intervento e preparare il lancio della rete Npm
- Incontro con i detenuti della terza Casa a custodia attenuata di Roma Rebibbia sui decreti sulla riforma penitenziaria in discussione
- Incontro congiunto Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome e Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sulle novità introdotte dalle cd. Leggi Minniti e Zampa, rispettivamente, in materia di protezione internazionale e di misure a tutela dei minori stranieri non accompagnati, con specifico riferimento alle disposizioni di cui all'art. 11 della l. n. 47/2017 e all'art. 19 della l. n. 46/2017 che attribuiscono significative competenze sia in capo ai Garanti regionali per l'Infanzia e l'adolescenza rispetto alla innovativa figura del "Tutore volontario" per i minori stranieri non accompagnati, sia in capo ai Garanti territoriali dei detenuti comunque denominati, ai quali è ora riconosciuta la possibilità di accedere liberamente ai Cpr, secondo le modalità previste dall'art. 67 della legge 26 luglio 1975 n. 354, a cui la legge n. 46/2017 rinvia espressamente.
- Incontro con il Direttore generale detenuti e trattamento del Dap Roberto Calogero Piscitello sui reclami ex articolo 35 bis dell'o.p.
- Riunione del tavolo di confronto tra il Garante nazionale e il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
- Il Garante nazionale partecipa ai funerali dei due bambini tragicamente morti nella Casa circondariale femminile di Roma Rebibbia
- Il Garante nazionale incontra il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, Giovanni Nistri
- Il Garante nazionale incontra il Presidente del Cpia
- Il Garante nazionale incontra il Gruppo del Movimento 5 Stelle
- Il Garante nazionale incontra il ministro per i rapporti con il Parlamento, Anna Finocchiaro
- Il Garante nazionale partecipa alla cerimonia del 21° anniversario della Polizia penitenziaria
- Incontro con Vito Minoia, responsabile del coordinamento nazionale "Teatro in carcere"
- Il Garante nazionale incontra il Presidente della Cassa ammende del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Gherardo Colombo
- Il Garante nazionale partecipa al tavolo di coordinamento del progetto El PacCto promosso dal Ministero degli affari esteri
- Riunione del tavolo di confronto Garante nazionale e Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sulla circolare 41bis
- Il Garante nazionale partecipa alla riunione dell'Associazione Opera Nomadi
- Il Garante nazionale è ricevuto dal Presidente della Repubblica
- Il Garante nazionale partecipa alla Festa dell'Arma dei Carabinieri
- Il Garante nazionale incontra il Procuratore nazionale antimafia Federico Cafiero De Raho
- Il Garante nazionale incontra il Presidente della Camera dei deputati, Roberto Fico
- Il Garante nazionale è ricevuto dal Presidente della Repubblica
- Il Garante nazionale incontra la Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Filomena Albano
- Il Garante nazionale partecipa al Coordinamento nazionale dei magistrati di sorveglianza
- Il Garante nazionale incontra la Federsanità Anci
- Il Garante nazionale incontra la Simspe
- Il Garante nazionale incontra il Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede
- Il Garante nazionale incontra il Garante per la protezione dei dati personali, Antonello Soro
- Il Garante nazionale incontra il Capo di Gabinetto del Ministero della giustizia, Fulvio Baldi
- Il Garante nazionale è audito alla Commissione giustizia del Senato sul decreto sicurezza
- Il Garante nazionale incontra il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Francesco Basentini
- Il Garante nazionale incontra la Cri
- Il Garante nazionale partecipa al coordinamento dei Garanti territoriali presso la Regione Lazio
- Il Garante nazionale incontra l'Ufficio Coordinamento e Forze di polizia sulla tematica dei braccialetti elettronici
- Il Garante nazionale partecipa al tavolo di coordinamento del progetto El PacCto promosso dal Ministero degli affari esteri
- Il Presidente del Garante nazionale incontra l'ambasciatore della Germania, Viktor Elbling
- Il Garante nazionale incontra la Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Filomena Albano
- Il Garante nazionale partecipa al tavolo Issa e Ministero della salute
- Il Garante nazionale è audito alla Commissione Giustizia del Senato sul decreto sicurezza
- Riunione del Garante nazionale con i Garanti territoriali
- Rinnovo della Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti
- Il Garante nazionale incontra il Comandante dei Nas dei Carabinieri, Adelmo Lusi

Nazionali

- Il Garante nazionale partecipa alla riunione di presentazione del nuovo rappresentante permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa a Strasburgo, ministro plenipotenziario Michele Giacomelli
- Il Garante nazionale incontra la vice capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Lina Di Domenico
- Il Garante nazionale incontra il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Francesco Basentini
- Il Garante nazionale organizza l'assemblea dei Garanti comunali presso la propria sede
- Il Garante nazionale incontra il Presidente della Repubblica
- Il Garante nazionale incontra il Pnud-Tunisie. Previsione di possibili sinergie future
- Il Garante nazionale incontra il *Defence for Children International* Onlus – Italia
- Il Garante nazionale organizza un tavolo di esperti per elaborare gli standard della detenzione amministrativa in Italia
- Il Garante nazionale presenta la prima raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017 "Norme e Normalità - Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti", alla presenza del Ministro della giustizia, Andrea Orlando
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Uomini e macchine, Protezione dati per un'etica del digitale" organizzata dal Garante per la protezione dei dati personali
- Il Garante nazionale interviene al convegno della Polizia di Stato "Scorte per i rimpatri. L'attitudine che misura la sicurezza"
- Il Garante nazionale organizza una conferenza stampa preannunciando l'avvio del monitoraggio delle strutture residenziali per persone con disabilità e anziani
- Il Garante nazionale partecipa al tavolo tecnico con gli esperti esterni in attuazione del Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità
- Il Garante nazionale partecipa alla tavola rotonda "La salute mentale degli adolescenti" organizzata dal Garante dell'infanzia e dell'adolescenza
- Il Garante nazionale partecipa alla conferenza stampa sugli *hotspot* organizzato presso la Camera dei deputati
- Il Garante nazionale partecipa al convegno su "Sport e carcere" organizzato dall'Acli
- Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore alla giornata sulla Costituzione promossa da Giovanni Maria Flick presso la Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma Rebibbia
- Il Garante nazionale partecipa come relatore al convegno "Regioni e enti locali nell'esecuzione penale e nella privazione della libertà" organizzato dal Garante della regione Lazio
- Il Garante nazionale partecipa alla conferenza su "Diritti libertà servizio. Verso una conferenza nazionale per la salute mentale"
- Il Presidente del Garante nazionale partecipa al convegno organizzato dalla Pontificia Università Antonianum
- Il Garante nazionale partecipa al convegno Fish
- Il Garante nazionale partecipa alla Conferenza nazionale del volontariato giustizia
- Il Garante nazionale partecipa al convegno organizzato dall'Opera Nomadi
- Il Garante nazionale partecipa al tavolo tecnico con gli esterni in attuazione del Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità
- Il Garante nazionale partecipa alla tavola rotonda organizzata della Simspe
- Tavolo tecnico tra il Garante nazionale ed esperti esterni in attuazione del Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità
- Il Garante nazionale partecipa al gruppo di lavoro "Etica e demenze" presso l'Istituto superiore della sanità
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Libertà e salute mentale" organizzato dal Garante regionale del Lazio
- "Convegno "Pene alternative al carcere, sicurezza e giustizia"", di Velletri, promosso dall'Associazione Volare
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Tutela della genitorialità in carcere e dei diritti dei bambini e delle bambine figli di detenuti" a Roma
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Anffas 60 anni di futuro. Le nuove frontiere delle disabilità intellettive e disturbi del neurosviluppo"
- Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al convegno "Il ritorno del giornalismo e il diritto alle verità dopo le *fake news*"

Liguria

- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Diritti e responsabilità nell'esecuzione penale oggi" promosso dalla Rete carcere del Celivo
- Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al convegno "Carcere, diritti e giustizia: dall'ergastolo alle misure alternative"

Lombardia

- Il Garante nazionale partecipa a un incontro presso il Dipartimento di architettura e studi urbani del Politecnico nell'ambito del progetto universitario sugli spazi detentivi
- Il Garante nazionale partecipa al seminario "Carcere: realtà, diritti, disinformazione"
- Il Garante nazionale partecipa al seminario "Progettare e sperimentare gli spazi di relazione in carcere" presso la Casa circondariale di Bollate (Milano)
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Nel frattempo. Transiti nell'età adulta"
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Trattamenti sanitari obbligatori e riduzione della contenzione meccanica nei servizi di salute mentale" a Milano
- Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore al convegno su disabilità e segregazione presso l'Università Bicocca di Milano
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "S-confinate libertà", convegno nazionale diaconia valdese
- Il Garante nazionale partecipa all'incontro Regional meeting of Npms and Csos of the Osce region organizzato dall'Association for the prevention of torture. Il Garante nazionale relaziona su *De jure and de facto administrative detention of migrants in Italy: observations and challenges*

Piemonte

- Il Garante nazionale incontra il Presidente del Consiglio regionale del Piemonte, Nino Boeti
- Il Garante nazionale incontra Armando Spataro, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino
- Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore alla giornata di formazione su "Immigrazione e diritto di asilo dentro e fuori: incontro con la Clinica rifugiati" a Torino
- Il Garante nazionale partecipa al convegno sui 40 anni della legge Basaglia

Sardegna

- Il Garante nazionale incontra la Presidente del Tribunale di sorveglianza di Sassari, Ida Aurelio Soro

Sicilia

- Il Garante nazionale incontra il vice Sindaco della città di Lampedusa, Maria Dell'Imperio, e l'assessore alla Sanità, Alfonso Rizzo
- Il Garante nazionale incontra il Prefetto di Agrigento, Dario Caputo
- L'Osservatorio Npm, nelle persone di Renate Kicker e Marco Mona, partecipa alla visita di monitoraggio ai luoghi di privazione della libertà personale della regione Sicilia orientale
- A Lampedusa, il Garante nazionale incontra alcuni esponenti del Forum lampedusa solidale
- Il Garante nazionale tiene una conferenza stampa sulle condizioni dell'*hotspot* di Lampedusa
- Il Garante nazionale incontra i responsabili e studiosi della Clinica legale per i diritti umani (Cledu) di Palermo
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Salute mentale carceri e Rems" organizzato dal Garante regionale della Sicilia

Internazionali

Toscana

- Il Garante nazionale partecipa al convegno Soriptimist
- Il Garante nazionale partecipa all'incontro su ""Persone private della libertà e diritti negati"" promosso dal Seac
- Il Garante nazionale partecipa alla presentazione del progetto pilota per la realizzazione del Servizio di teleconsulto e screening cardiologico negli istituti di reclusione "Cuore di tutti"
- Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore alla V rassegna nazionale del teatro in carcere "Destini incrociati"

Trentino

- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Carcere e dipendenze viste dal Garante" al VII congresso distrettuale degli Ordini avvocati di Trento
- Il Garante nazionale partecipa al convegno *A National Human Rights institution for Italy: Challenges and the way forward*
- Il Garante nazionale partecipa al convegno organizzato da Amnesty International
- Il Garante nazionale presenta "Norme e Normalità - Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti" presso il Dipartimento di giurisprudenza, Clinica legale penitenziaria dell'Università di Perugia

Umbria

- Il Garante nazionale partecipa al convegno "Le parole non sono pietre. La Carta di Assisi"
- Il Garante nazionale partecipa al convegno sul giornalismo sociale

Veneto

- Il Garante nazionale incontra il Prefetto di Rovigo, Enrico Caterino
- Il Garante nazionale partecipa all'incontro sui diritti dei figli delle detenute della Casa circondariale di Venezia "Giudecca"
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nella criticità del sistema" organizzato dal Garante regionale del Veneto
- Il Garante nazionale partecipa al convegno "La legge 180 - attualità del pensiero di Franco Basaglia" organizzato dal Dipartimento di salute mentale
- Il Garante nazionale partecipa in qualità di relatore alla Convention del 31° anno presso il centro Francescano di Ascolto

Armenia

- Il Garante nazionale partecipa all'incontro internazionale *International High-level Conference dedicated to the ten-year anniversary fo the Human Rights Defender as National Preventive Mechanism*

Austria

- Il Garante nazionale partecipa all'incontro del Forum Npm sul "Progetto pilota per la costruzione di un contenitore europeo di conoscenza sul monitoraggio in ambito penale ("DeMon Base")" a Vienna

Belgio

- Il Garante nazionale partecipa all'incontro internazionale Fact for Minors

Francia

- Il Garante nazionale partecipa al seminario Mgimo
- Il Garante nazionale partecipa all'incontro del progetto europeo Procam e interviene su *Audiovisual recording as a source for more reliable evidence*
- Il Presidente del Garante nazionale partecipa a Strasburgo all'incontro del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, per illustrare le azioni messe in atto dall'Italia a seguito delle sentenze della Corte europea per i diritti umani in tema di sovraffollamento carcerario

Germania

- Il Garante nazionale partecipa all'incontro internazionale organizzato dalla *National Agency for the Prevention of Torture e l'Austrian Ombudsman Board su Monitoring Homes for the Elderly*
- Il Garante nazionale partecipa alla conferenza finale del Progetto FReM II sul monitoraggio dei rimpatri forzati

Grecia

- Il Garante nazionale partecipa all'incontro internazionale *Informal discussions on 15th October between NPMs about the governance of the Frontex Pool of Monitors for FROs*

Paesi Bassi

- Il Garante nazionale partecipa all'incontro del gruppo di lavoro *Prison and Probation della Radicalisation Awareness Network Centre of Excellence (RAN CoE)* sulla tematica "Il ruolo della famiglia e della rete sociale nella riabilitazione degli autori di reato violenti ed estremisti"

Svizzera

- Il Garante nazionale partecipa all'incontro internazionale organizzato da Apt sul tema Apt's *Guide on monitoring the situation of Lgbti persons derived of liberty*

Tabella 1.8 – Formazione nazionale e internazionale 2018-2019

Argomento	Ente promotore	Sede
Seminario di formazione interno sulla normativa sui Msna *(focus* su procedura accertamento dell'età)	Garante nazionale	Sede
Protocollo Calliope	Garante nazionale	Ministero della giustizia - Roma
Giornata di in-formazione su "Il concetto di corruzione e trasparenza nella Pubblica Amministrazione"	Garante nazionale	Sede
Giornata di informazione su "La normativa sul whistleblowing"	Garante nazionale	Sede
Giornata informativa sul decreto sicurezza e sul decreto di riforma dell'ordinamento penitenziario	Garante nazionale	Sede
Giornata di formazione su Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg	Garante nazionale	Sede
Giornata di formazione sull'Anagrafe delle strutture per persone con disabilità e anziani	Garante nazionale	Sede
Forced-Return Pool of Monitor Training	Frontex	Praga

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.9 – Formazione erogata 2018-2019

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		Torino
Laboratorio di scrittura legale dell'Università di Perugia. Il Garante nazionale illustra la metodologia della scrittura dei Rapporti e delle Raccomandazioni, nella prospettiva della definizione di standard nazionali	Università 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 funzionari del Comparto funzioni centrali del Dap	Direzione generale della formazione - Dap	Scuola superiore dell'esecuzione penale "Piersanti Mattarella" - Roma
Corso di formazione per funzionari del Corpo dei Carabinieri	Ministero della difesa	Scuola di Formazione di marescialli e brigadieri dell'arma dei Carabinieri - Firenze
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 del progetto europeo Fair - *Fighting Against Inmates' Radicalization*	Fondazione Nuovo villaggio del fanciullo	Forlì
Corso di formazione del progetto europeo Fair - *Fighting Against Inmates' Radicalization*	Fondazione Nuovo villaggio del fanciullo	Torino
Seminario di studi su "Disabilità e libertà"	Garante nazionale	Napoli

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.10 – Eventi Fami 2018-2019

Descrizione	Ente promotore	Sede
Seminario di formazione multidisciplinare sulla tematica del monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato insieme alla Polizia di Stato	Garante nazionale	Scuola di Polizia di Stato - Nettuno (Roma)
Convegno internazionale "Il Garante nazionale: due anni di monitoraggi dei rimpatri forzati"	Garante nazionale	Sede
Workshop "I processi di emersione e identificazione delle vittime di tratta nelle procedure di rimpatrio forzato"	Garante nazionale	Sede

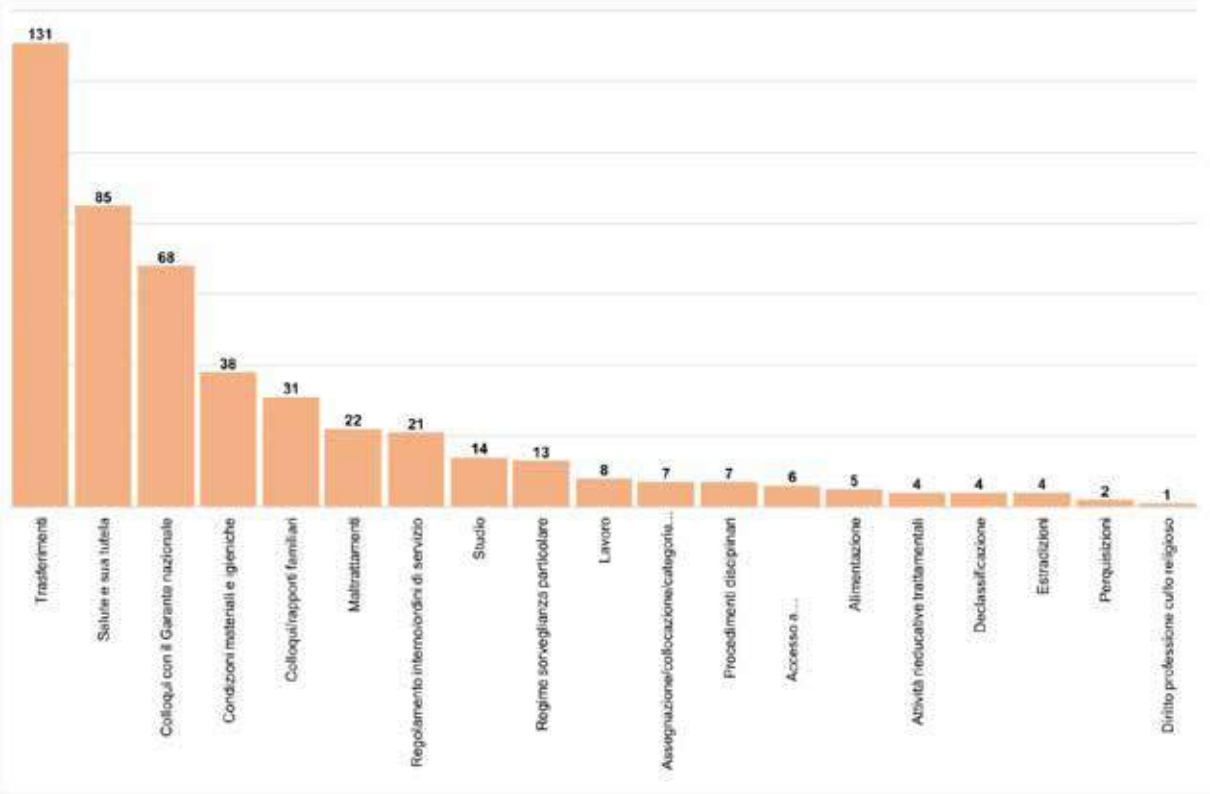
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.11 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2018

Area di criticità	N. di reclami ex art. 35 o.p.
Trasferimenti	131
Salute e sua tutela	85
Colloqui con il Garante nazionale	68
Condizioni materiali e igieniche	38
Colloqui/rapporti familiari	31
Maltrattamenti	22
Regolamento interno/ordini di servizio	21
Studio	14
Regime sorveglianza particolare	13
Lavoro	8
Assegnazione/collocazione/categorie delle persone ristrette	7
Procedimenti disciplinari	7
Accesso a internet/videochiamate/tecnologia	6
Alimentazione	5
Attività rieducative trattamentali	4
Declassificazione	4
Estradizioni	4
Perquisizioni	2
Diritto professione culto religioso	1
Totale	**471**

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 1.1 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2018



Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

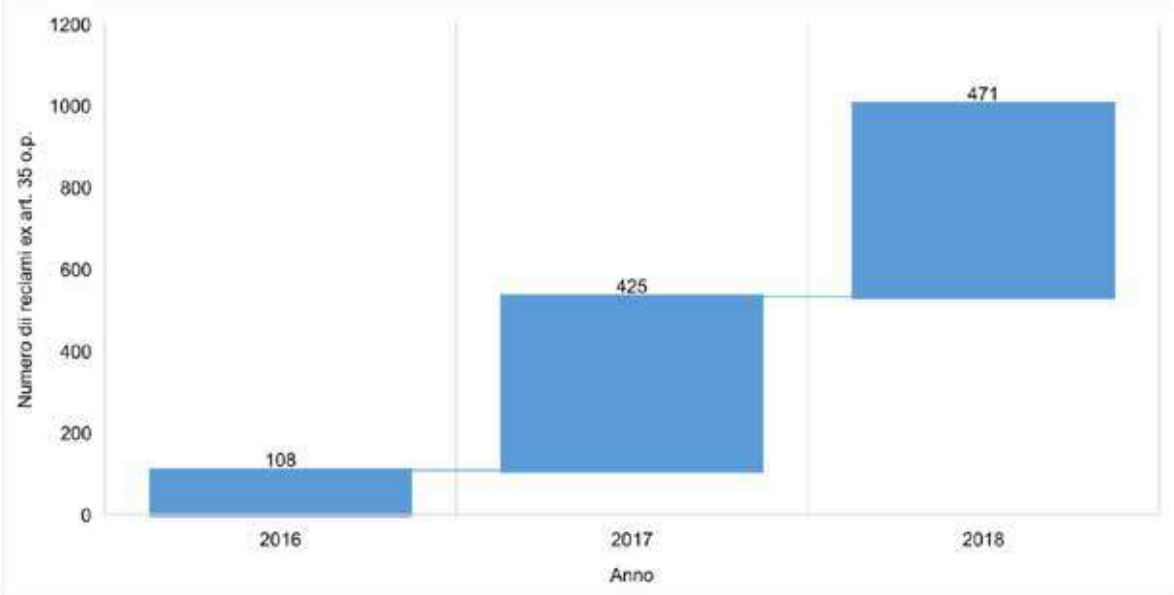
Tabella 1.12 - Reclami ex art. 35 o.p - Storico 2016/2017/2018

Anno	Numero di reclami ex art. 35 o.p.
2016	108
2017	425
2018	471
Totale	**1.004**

Al 31 dicembre 2018 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 1.2 - Reclami ex art. 35 o.p - Storico 2016/2017/2018



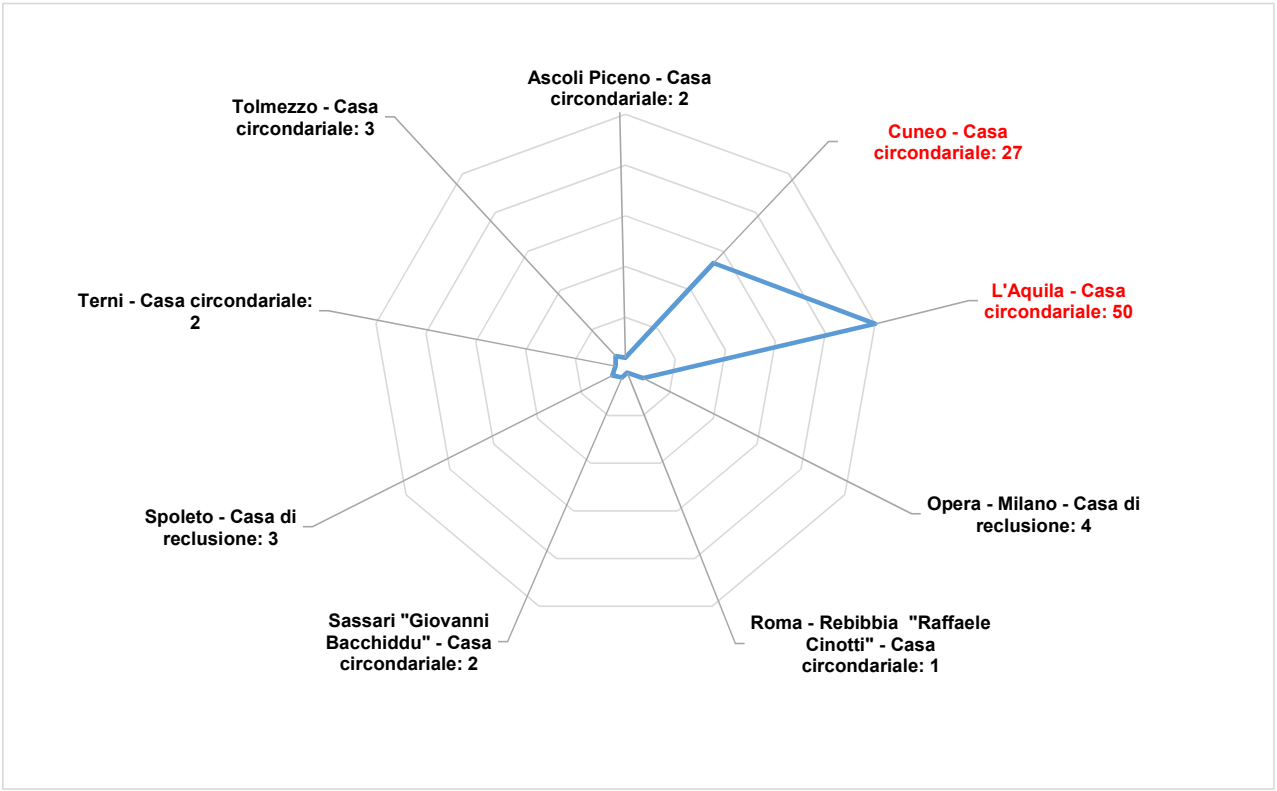
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 1.13 - Reclami ex art. 35 o.p. - Regime speciale 41 *bis* - Anno 2018

Istituti penitenziari	Numero di reclami ex art. 35 o.p.
Ascoli Piceno - Casa circondariale	2
Cuneo - Casa circondariale	27
L'Aquila - Casa circondariale	50
Opera - Milano - Casa di reclusione	4
Roma - Rebibbia "Raffaele Cinotti" - Casa circondariale	1
Sassari "Giovanni Bacchiddu" - Casa circondariale	2
Spoleto - Casa di reclusione	3
Terni - Casa circondariale	2
Tolmezzo - Casa circondariale	3

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 1.3 - Reclami ex art. 35 o.p. - Regime speciale 41 *bis* - Anno 2018



Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 2.1 - Ingressi migranti in *hotspot* suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2018

Nazionalità	Uomini	Donne	Minori	Totale
Tunisia	4426	108	1104	5638
Eritrea	1407	477	588	2472
Sudan	620	14	125	759
Costa D'Avorio	274	194	114	582
Nigeria	339	126	43	508
Guinea	257	32	171	460
Mali	288	11	95	394
Marocco	229	50	20	299
Algeria	282	6	6	294
Somalia	120	34	109	263
Bangladesh	228	1	31	260
Pakistan	233	2	25	260
Senegal	184	3	24	211
Libia	126	19	35	180
Egitto	120	1	34	155
Camerun	84	56	13	153
Gambia	89	1	42	132
Afghanistan	111	0	10	121
Ghana	82	10	14	106
Isole Comore	63	25	0	88
Iraq	41	4	25	70
Etiopia	37	14	11	62
Sierra Leone	31	5	25	61
Iran	48	0	0	48
Siria	18	3	14	35
Ciad	24	4	5	33
Burkina Faso	17	2	7	26
Palestina	15	2	4	21
Turchia	15	0	0	15
Liberia	8	0	2	10
India	6	0	3	9
Congo	6	1	0	7
Niger	7	0	0	7
Togo	6	1	0	7
Yemen	6	0	1	7
Nepal	6	0	0	6
Guinea Bissau	4	0	0	4
Repubblica Centrafricana	4	0	0	4
Benin	3	0	0	3
Apolide	1	0	0	1
Francia	1	0	0	1
Giordania	1	0	0	1
Kenya	1	0	0	1
Mauritania	1	0	0	1
Sri Lanka	1	0	0	1
Uganda	1	0	0	1
Totale complessivo	**9871**	**1206**	**2700**	**13777**

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Tabella 2.2 - Ingressi migranti in *hotspot* suddivisi per struttura e tipologia ospiti - Anno 2018

Hotspot	Totale	Uomini	Donne	Minori	di cui	Minori accompagnati	Minori non accompagnati
Lampedusa	3.466	2.516	206	744		195	549
Messina	2.649	1.857	259	533		98	435
Pozzallo	3.999	2.538	566	895		297	598
Taranto	978	922	8	48		0	48
Trapani *	2.685	2.038	167	480		108	372
Totale	**13.777**	**9.871**	**1.206**	**2.700**		**698**	**2.002**

* L'*hotspot* di Trapani è rimasto attivo fino al 23 settembre 2018

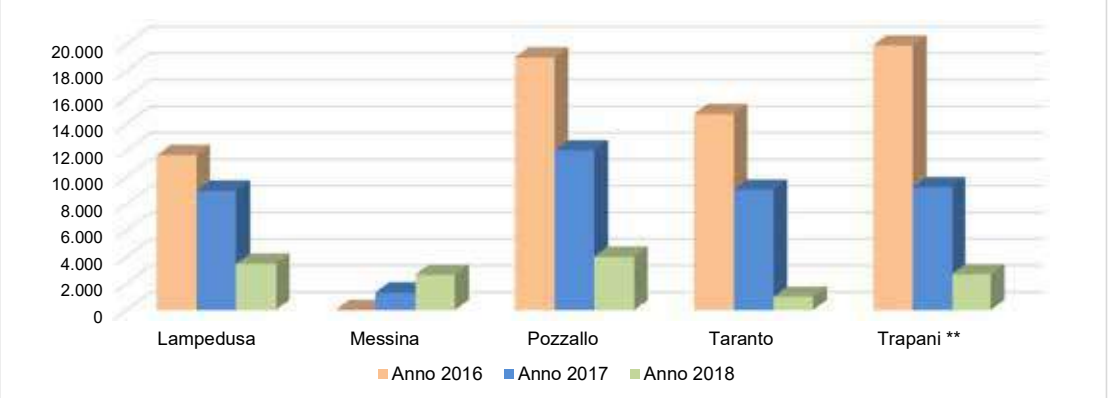
Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Tabella 2.3 - Andamento ingressi migranti in *hotspot* - Anni 2016-2017-2018

Hotspot	Data di Attivazione	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Lampedusa	28/09/2015	11.632	8.940	3.466
Messina	30/09/2017	*	1.315	2.649
Pozzallo	19/01/2016	19.000	12.010	3.999
Taranto	28/02/2016	14.744	9.022	978
Trapani **	22/12/2015	19.919	9.247	2.685
Totale		**65.295**	**40.534**	**13.777**

* L'*hotspot* di Messina è attivo dal 30/09/2017
** L'hotspot di Trapani è rimasto attivo fino al 23 settembre 2018
Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Grafico 2.1 - Andamento ingressi migranti in *hotspot* - Anni 2016-2017-2018



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Tabella 2.4 - *Hotspot* permanenza media in giorni - Anno 2018

Hotspot	Permanenza media in giorni	
	Adulti	Minori
Lampedusa	4,5	4,5
Messina	4	1
Pozzallo	3	2
Taranto	1,5	0
Trapani	6,2	3,7

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Tabella 2.5 - Transiti nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2018

Nazionalità	Donne	Uomini	Totale	Nazionalità	Donne	Uomini	Totale
Afghanistan	--	5	5	Kosovo	--	13	13
Albania	15	186	201	Libano	1	--	1
Algeria	7	146	153	Liberia	1	2	3
Arabia Saudita	--	2	2	Libia	--	19	19
Argentina	--	2	2	Lituania	1	1	2
Azerbaijan	--	1	1	Mali	--	7	7
Bahamas	--	1	1	Marocco	34	515	549
Bangladesh	1	28	29	Mauritania	--	1	1
Benin	--	1	1	Mauritius	3	1	4
Bielorussia	--	1	1	Messico	1	2	3
Bolivia	1	1	2	Moldavia	9	11	20
Bosnia-Erzegovina	14	11	25	Mongolia	2	--	2
Brasile	9	9	18	Montenegro	2	1	3
Burkina Faso	--	3	3	Niger	--	5	5
Burundi	1	--	1	Nigeria	146	344	490
Camerun	--	4	4	Paesi Bassi	--	1	1
Capo Verde	--	2	2	Pakistan	--	54	54
Cile	3	6	9	Stato della Palestina	--	8	8
Cina	161	11	172	Perù	5	13	18
Colombia	9	3	12	Polonia	1	2	3
Costa D'Avorio	1	14	15	Rep. Macedonia Nord	5	15	20
Croazia	3	--	3	Repubblica del Congo	--	2	2
Cuba	10	2	12	Repubblica Dominicana	13	13	26
Dominica	--	1	1	Romania	18	58	76
Ecuador	2	6	8	Ruanda	1	1	2
Egitto	--	150	150	Senegal	6	83	89
El Salvador	5	6	11	Serbia	10	8	18
Eritrea	4	2	6	Serbia Montenegro	--	4	4
Etiopia	1	--	1	Sierra Leone	--	5	5
Federazione Russa	16	3	19	Siria	--	9	9
Filippine	2	2	4	Somalia	3	2	5
Francia	--	2	2	Sri Lanka	12	20	32
Gabon	--	4	4	Stati Uniti d'America	3	3	6
Gambia	--	80	80	Sudafrica	--	1	1
Georgia	15	42	57	Sudan	--	6	6
Ghana	5	37	42	Tanzania	--	1	1
Giordania	--	1	1	Thailandia	5	--	5
Guatemala	--	1	1	Togo	--	1	1
Guinea	--	8	8	Tunisia	18	1404	1422
India	2	11	13	Turchia	--	4	4
Iran	4	3	7	Ucraina	34	15	49
Iraq	--	5	5	Uruguay	1	--	1
Israele	--	1	1	Uzbekistan	--	1	1
Kirghizistan	2	--	2	Venezuela	4	--	4
Totale complessivo					**632**	**3460**	**4092**

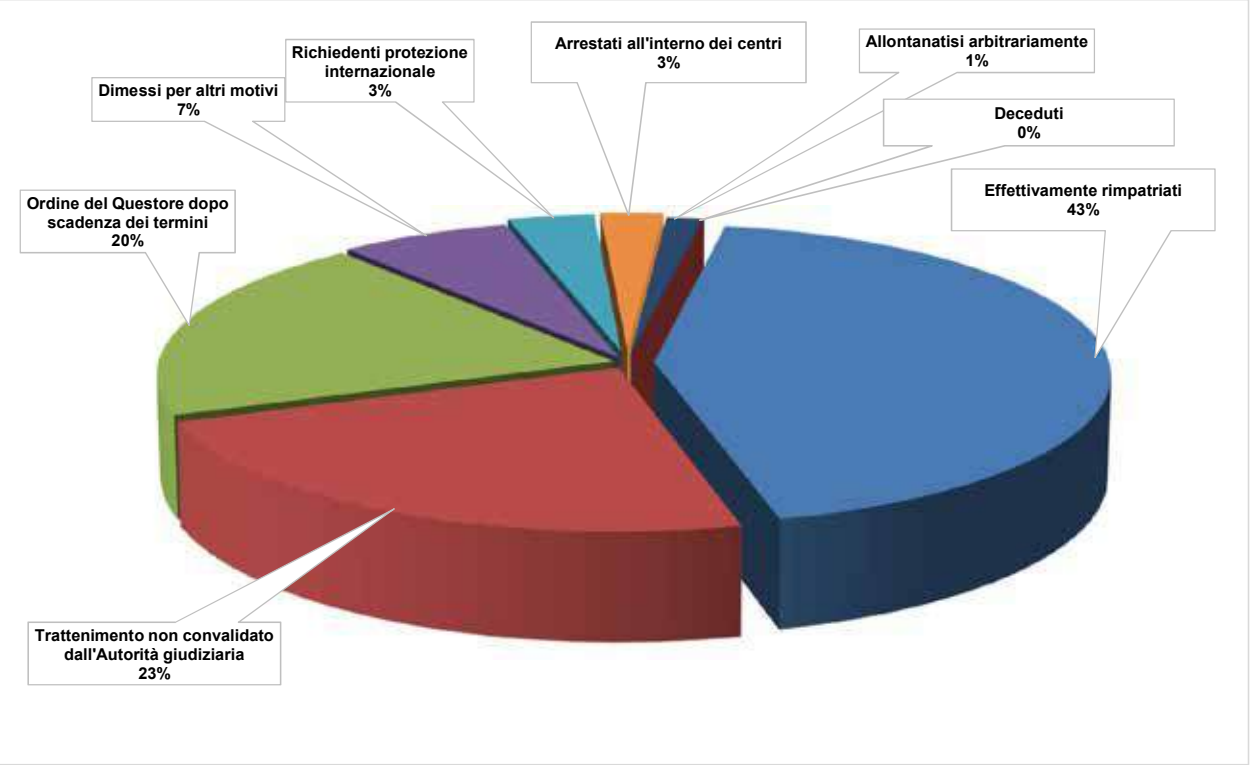
Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 2.6 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) – Anno 2018

Motivo di uscita	Donne	Uomini	Totale
Effettivamente rimpatriati	83	1685	1768
Trattenimento non convalidato dall'Autorità giudiziaria	343	611	954
Ordine del Questore dopo scadenza dei termini	119	688	807
Dimessi per altri motivi	51	220	271
Richiedenti protezione internazionale	33	103	136
Arrestati all'interno dei centri	1	98	99
Allontanatisi arbitrariamente	1	55	56
Deceduti	1		1
Totale	**632**	**3460**	**4092**

Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Grafico 2.2 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) – Anno 2018



Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 2.7 - Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) - Anno 2018

Nazionalità	Allontanatisi arbitrariamente	Arrestati all'interno dei centri	Dimessi dai centri per altri motivi	Effettivamente rimpatriati	Ordine del Questore dopo la scadenza dei termini	Richiedenti protezione internaz.	Trattenimento non convalidato da A.G.	Totali
Tunisia	46	35	109	862	107	56	207	1422
Marocco	5	35	37	168	194	14	96	549
Nigeria	--	4	31	163	81	20	191	490
Albania	--	--	8	139	10	2	42	201
Cina	--	--	4	24	77	1	66	172
Algeria	1	8	13	30	81	3	17	153
Egitto	2	2	5	94	19	1	27	150
Senegal	--	2	6	15	40	1	25	89
Gambia	--	2	--	23	26	4	25	80
Romania	--	--	--	57	3	--	16	76

Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 2.8 – Funzionamento dei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) nel 2018

Cpr	Capienza effettiva al 5.02.2019	Persone transitate nel 2018	Persone effettivamente rimpatriate nel 2018
Torino *	147	1147	632
Trapani-Milo **	205	479	359
Palazzo S. Gervasio-Potenza ***	100	613	87
Bari-Palese ****	54	868	384
Caltanissetta-Pian del Lago *****	72	33	30
Roma-Ponte Galeria	125	631	83
Brindisi-Restinco	48	321	193

* Torino: Cpr con una capienza effettiva pari a 160 posti dall'1.01.2018, 147 posti dall'11.01.2018, 175 posti dal 20.02.2018, 171 posti dal 18.05.2018, 147 posti dal 17.10.2018

** Trapani: Cpr funzionante dal 24.09.2019

*** Potenza: Cpr funzionante dal 12.01.2018, con una capienza effettiva pari a 32 posti aumentata a 100 posti dal 5.04.2018

**** Bari: Cpr con una capienza effettiva pari a 126 posti dall'1.01.2018, 90 posti dal 26.01.2018, 54 posti dal 15.12.2018

***** Caltanissetta: Cpr funzionante dal 10/12/2018

Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 2.9 - Tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) - Anno 2018

Cpr	Giorni di permanenza media
Torino	41,84
Trapani-Milo	11,98
Palazzo S. Gervasio-Potenza	42,89
Bari-Palese	38,85
Caltanissetta-Pian del Lago	6,88
Roma-Ponte Galeria	30,82
Brindisi-Restinco	56,47

Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 2.10 - Numero complessivo delle persone rimpatriate divise per Paese di destinazione - Anno 2018

Nazionalità	Rimpatriati	Nazionalità	Rimpatriati
Tunisia	2323	Stati Uniti d'America	6
Albania	1175	Cuba	5
Marocco	935	Iran	5
Egitto	294	Tanzania	5
Nigeria	225	Venezuela	5
Ucraina	133	Bielorussia	4
Perù	132	Iraq	4
Georgia	104	Messico	4
Moldavia	101	Burkina Faso	3
Senegal	81	Capo Verde	3
Brasile	76	Honduras	3
Cina	68	Mali	3
Serbia	67	Afghanistan	2
Algeria	49	Camerun	2
Bangladesh	47	Giordania	2
Gambia	46	Guinea	2
India	44	Guinea Bissau	2
Cile	43	Israele	2
Colombia	41	Libano	2
Ecuador	38	Malesia	2
El Salvador	32	Sierra Leone	2
Macedonia	27	Svizzera	2
Pakistan	27	Uruguay	2
Sri Lanka	25	Armenia	1
Ghana	21	Australia	1
Kosovo	20	Benin	1
Bosnia Erzegovina	19	Guatemala	1
Filippine	18	Hong Kong	1
Repubblica Dominicana	18	Kenya	1
Turchia	15	Kirghizistan	1
Federazione Russa	12	Laos	1
Bolivia	9	Libia	1
Montenegro	9	Madagascar	1
Sudan	8	Niger	1
Thailandia	8	Rep. Dem. Congo	1
Argentina	7	Singapore	1
Costa d'Avorio	7	Uganda	1
Paraguay	7	Vietnam	1
TOTALE			**6398**

Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 2.11 - Andamento rimpatri in base alla modalità di esecuzione Anni 2015-2016-2017-2018

Anno	Senza scorta internazionale	Con scorta internazionale	Totali
2015	2655	2850	5505
2016	2918	2899	5817
2017	2870	3644	6514
2018	2995	3403	6398

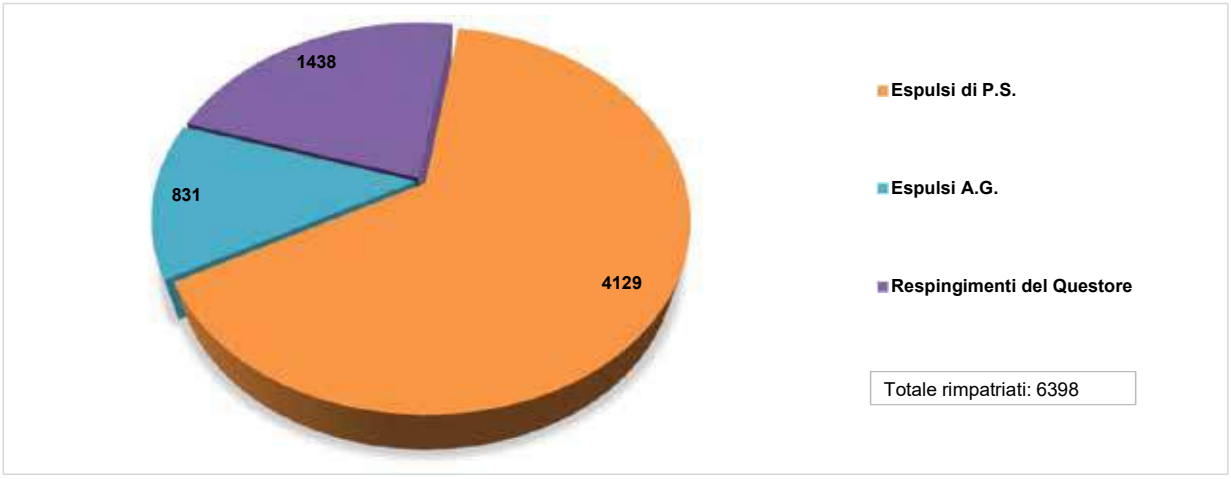
Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 2.12 - Andamento rimpatri con scorta internazionale - Prime cinque nazioni Anni 2015-2016-2017-2018

Nazionalità	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Albania	160	107	186	205
Egitto	667	691	307	148
Marocco	334	329	380	338
Nigeria	221	151	279	189
Tunisia	1002	1268	2125	2127
Altro*	466	353	367	396
TOTALE	**2850**	**2899**	**3644**	**3403**

* Altre nazionalità al di sotto di 148 persone rimpatriate per anno.
Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Grafico 2.3 - Numero complessivo delle persone rimpatriate suddivise per tipologia di provvedimento - Anno 2018



Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 2.13 – Numero complessivo delle persone rimpatriate per provincia – Anno 2018

Provincia	Totale rimpatriati	Provincia	Totale rimpatriati
Agrigento	274	Milano	1072
Alessandria	17	Modena	22
Ancona	38	Napoli	104
Aosta	28	Novara	36
Arezzo	4	Nuoro	6
Ascoli Piceno	6	Oristano	2
Asti	2	Padova	19
Avellino	6	Palermo	12
Bari	399	Parma	35
Belluno	8	Pavia	21
Bergamo	156	Perugia	81
Biella	33	Pesaro e Urbino	18
Bologna	49	Pescara	4
Bolzano	10	Piacenza	29
Brescia	196	Pisa	3
Brindisi	173	Pistoia	2
Cagliari	2	Pordenone	14
Caltanissetta	29	Potenza	102
Campobasso	6	Prato	35
Caserta	50	Ragusa	208
Catania	7	Ravenna	21
Catanzaro	1	Reggio Emilia	39
Chieti	17	Rieti	10
Como	52	Rimini	14
Cosenza	4	Roma	435
Cremona	54	Rovigo	24
Crotone	4	Salerno	4
Cuneo	46	Sassari	20
Ferrara	18	Savona	1
Firenze	11	Siena	12
Foggia	9	Siracusa	7
Forlì	25	Sondrio	1
Frosinone	16	Taranto	8
Genova	29	Teramo	4
Grosseto	5	Terni	7
Imperia	30	Torino	649
Isernia	1	Trapani	1111
L'Aquila	7	Trento	18
La Spezia	13	Treviso	40
Latina	1	Trieste	20
Lecce	10	Udine	8
Lecco	5	Varese	95
Livorno	20	Venezia	18
Lodi	11	Verbano Cusio Ossola	6
Lucca	13	Vercelli	5
Macerata	5	Verona	9
Mantova	24	Vicenza	31
Massa Carrara	3	Viterbo	27
Matera	2		
TOTALE			6398

Tabella 2.14 - Voli charter di rimpatrio - Anno 2018

Nazionalità	Numero voli	Numero persone rimpatriate
Egitto	3	60
Gambia *	1	4
Nigeria	5	149
Pakistan **	1	2
Tunisia	66	1907
Totale	**76**	**2122**

* volo congiunto Frontex organizzato dalla Germania
** volo congiunto Frontex organizzato dall'Austria
Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 2.15 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per Ufficio di Polizia - Anno 2018

Ufficio di Polizia	Tipologia frontiera	
	Aerea	Marittima
Posto Polizia di Frontiera aerea di Cuneo	11	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Bologna	183	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Ciampino	96	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Firenze	54	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Fiumicino	2415	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Lametia Terme	2	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Linate	47	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa	2109	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Napoli	68	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Orio al Serio	925	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Palermo Punta Raisi	7	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Parma	2	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Pisa	58	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Torino	271	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Treviso	126	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Verona	133	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Ancona	14	31
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Bari	41	654
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Brindisi	--	340
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Cagliari	--	2
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Catania	7	4
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Genova	22	52
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Olbia	3	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Rimini	24	--
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Ronchi dei Legionari	2	1
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Salerno	--	6
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Trapani	--	1
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo aereo e marittimo di Venezia	322	9
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Civitavecchia	--	15
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di La Spezia	--	1
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Livorno	--	7
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Napoli	--	7
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Palermo	--	34
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Savona	--	13
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Siracusa	--	1
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Taranto	--	1
Ufficio Polizia di Frontiera presso scalo marittimo di Trieste	--	63
Totale complessivo	**6942**	**1242**

Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 2.16 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per nazionalità dichiarata - Anno 2018

Nazionalità	Tipologia frontiera		Totale
	Aerea	Marittima	
Albania	2446	958	3404
Moldavia	560	--	560
Ucraina	437	1	438
Georgia	433	1	434
Brasile	298	1	299
Turchia	246	54	300
Marocco	249	38	287
Egitto	181	1	182
Cina	169	--	169
Tunisia	91	75	166
Federazione Russa	131	6	137
India	117	1	118
Algeria	90	14	104
Repubblica Macedonia Nord	50	41	91
Iran	77	7	84
Pakistan	82	--	82
Nigeria	78	--	78
Senegal	73	--	73
Serbia	54	12	66
Sri Lanka	65	--	65
Ghana	59	--	59
Paraguay	59	--	59
Stati Uniti d'America	50	--	50
Cile	40	--	40
Cuba	39	--	39
Etiopia	38	--	38
Bangladesh	30	1	31
Libia	28	3	31
Kosovo	13	15	28
Costa d'Avorio	27	--	27
Armenia	26	--	26
Argentina	25	--	25
Filippine	24	--	24
Romania	23	--	23
Siria	19	4	23
Iraq	21	1	22
Colombia	20	--	20
Messico	20	--	20
Eritrea	19	--	19
Bielorussia	18	--	18
Libano	18	--	18
Perù	18	--	18
Israele	17	--	17
Venezuela	16	--	16
Palestina	15	--	15
Repubblica Democratica del Congo	15	--	15
Afghanistan	14	--	14
Guinea	14	--	14
Vietnam	13	--	13
Bosnia-Erzegovina	7	5	12
Montenegro	11	1	12
Repubblica Dominicana	12	--	12
Azerbaijan	11	--	11
Somalia	10	0	10
Uzbekistan	10	--	10
Camerun	9	--	9

Nazionalità	Tipologia frontiera		Totale
	Aerea	Marittima	
Giordania	9	--	9
Malesia	9	--	9
Bolivia	8	--	8
Mauritius	8	--	8
Sudan	8	--	8
Tanzania	8	--	8
Mali	7	--	7
Nepal	7	--	7
Repubblica del Congo	7	--	7
Zimbabwe	6	1	7
Gabon	6	--	6
Kirghizistan	6	--	6
Sudafrica	5	1	6
Cambogia	5	--	5
Ecuador	5	--	5
El Salvador	5	--	5
Gambia	5	--	5
Qatar	5	--	5
Regno Unito	5	--	5
Tailandia	5	--	5
Angola	4	--	4
Arabia Saudita	4	--	4
Australia	4	--	4
Canada	4	--	4
Kenya	4	--	4
Kuwait	4	--	4
Yemen	4	--	4
Comore	3	--	3
Giappone	3	--	3
Guatemala	3	--	3
Honduras	3	--	3
Benin	2	--	2
Burkina Faso	2	--	2
Corea del Nord	2	--	2
Corea del Sud	2	--	2
Costa Rica	2	--	2
Giamaica	2	--	2
Mongolia	2	--	2
Nuova Zelanda	2	--	2
Repubblica Centroafricana	2	--	2
Seychelles	2	--	2
Sierra Leone	2	--	2
Taiwan	2	--	2
Uruguay	2	--	2
Botswana	1	--	1
Bulgaria	1	--	1
Burundi	1	--	1
Capo Verde	1	--	1
Hong Kong	1	--	1
Myanmar	1	--	1
Namibia	1	--	1
Niger	1	--	1
Panamá	1	--	1
Togo	1	--	1
Uganda	1	--	1
Zambia	1	--	1
Totale	**6942**	**1242**	**8184**

Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 2.17 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per motivi di respingimento - Anno 2018

Nazionalità	Tipologia frontiera		Totale
	Aerea	Marittima	
Sprovvisto/a di idonea documentazione attestante scopo e condizione del soggiorno	3619	454	4073
Segnalato/a ai fini della non ammissione nel Sis	833	431	1264
Sprovvisto/a di visto valido o di permesso di soggiorno valido	1142	54	1196
Ha già soggiornato per 3 mesi durante un periodo di 6 mesi nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea	621	80	701
Sprovvisto/a di documento/i di viaggio valido/i	257	50	307
In possesso di documento di viaggio falso/contraffatto/alterato	148	3	151
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	89	58	147
Segnalato/a ai fini della non ammissione nel registro nazionale	45	96	141
Sprovvisto/a di sufficienti mezzi di sussitenza in relazione al periodo e alle modalità del soggiorno, nonché di mezzi sufficienti per il rientro nel paese di origine o di transito	101	14	115
In possesso di visto o permesso di soggiorno falso/contraffatto/alterato	87	2	89
Totale	**6942**	**1242**	**8184**

Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e Polizia delle frontiere

Tabella 3.1 - Ingressi negli Istituti penali per minorenni - Anno 2018

Motivo di ingresso	Totale
Per custodia cautelare	
Dalla libertà	160
Da centro prima accoglienza	253
Da permanenza in casa per trasformazione di misura	2
Da comunità, per trasformazione di misura	40
Da comunità, per nuovo procedimento	5
Da comunità, per aggravamento	344
Da Istituto penale per adulti	10
Per esecuzione di pena	
Dalla libertà	197
Da comunità	11
Per revoca o sospensione misure alternativa	79
Dagli arresti domiciliari (adulti)	8
Da Istituto penale per adulti	23
Totale	**1.132**

Tabella 3.2 - Detenuti presenti negli Istituti penali per minorenni

Data	Detenuti presenti
31/01/2018	450
28/02/2018	461
31/03/2018	480
30/04/2018	476
31/05/2018	479
30/06/2018	479
31/07/2018	455
31/08/2018	474
30/09/2018	482
31/10/2018	470
30/11/2018	462
31/12/2018	441

Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità - Sistema informativo dei servizi minorili (Sism)
Elaborazione a cura del Garante nazionale-Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.3 - Delitti a carico dei minori entrati nei Centri di prima accoglienza secondo la categoria - Anno 2018

Delitti		Totale
Contro la persona		**181**
di cui:	omicidio volontario	10
	omicidio volontario tentato	37
	lesioni personali volontarie	92
	violenze sessuali	17
Contro famiglia, moralità pubblica, buon costume		**9**
Contro il patrimonio		**785**
di cui:	furto	433
	rapina	268
	estorsione	37
	danni a cose, animali, terreni	10
	ricettazione	34
Contro l'incolumità pubblica		**376**
di cui:	stupefacenti	371
Contro la fede pubblica		**14**
di cui:	falsità in atti e persone	13
Contro lo Stato, altre Istituzioni, ordine pubblico		**39**
di cui:	violenza, resistenza, oltraggio	31
Altri delitti		**44**
di cui:	armi	42
Totale		**1.448**

Tabella 3.4 - Ingressi mensili nei Centri di prima accoglienza - Anno 2018

Mese	N. Ingressi
Gennaio	111
Febbraio	101
Marzo	106
Aprile	91
Maggio	97
Giugno	104
Luglio	97
Agosto	80
Settembre	76
Ottobre	91
Novembre	82
Dicembre	87
Totale	**1.123**

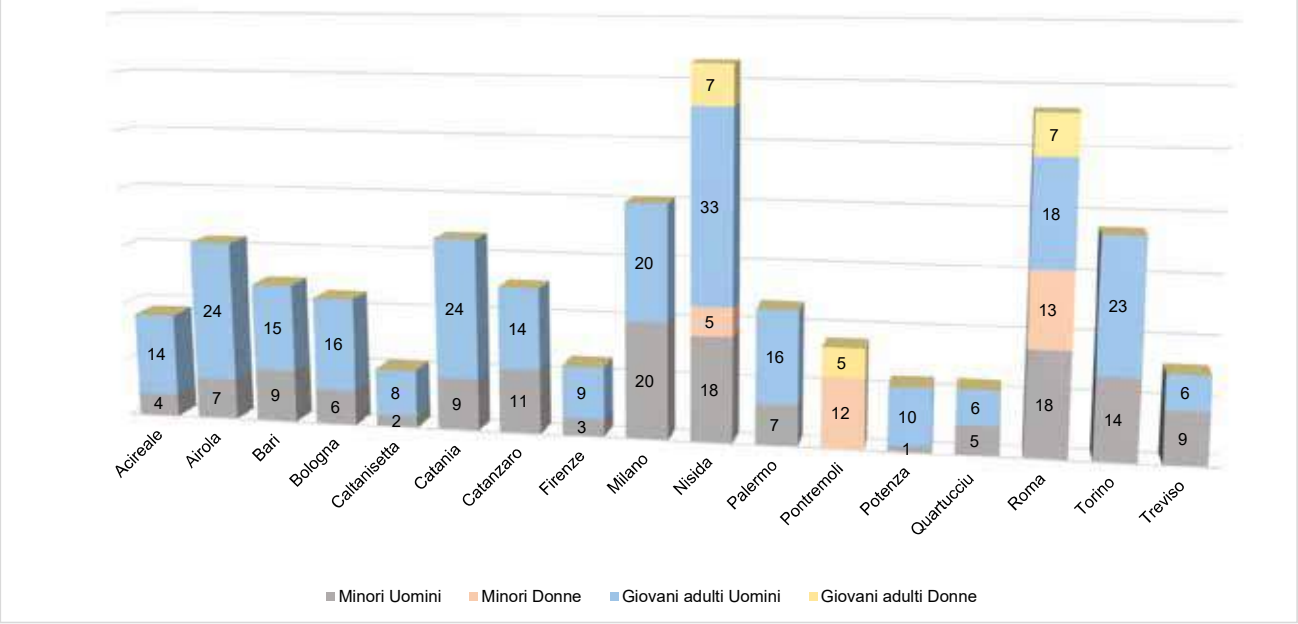
Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità - Sistema informativo dei servizi minorili (Sism)
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.5 -Tipologia presenti negli Istituti penali per minorenni (rilevazione al 07/01/2019)

Istituti Penali Minorenni (Ipm)	Minori		Giovani adulti	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Acireale	4	0	14	0
Airola	7	0	24	0
Bari	9	0	15	0
Bologna	6	0	16	0
Caltanisetta	2	0	8	0
Catania	9	0	24	0
Catanzaro	11	0	14	0
Firenze	3	0	9	0
Milano	20	0	20	0
Nisida	18	5	33	7
Palermo	7	0	16	0
Pontremoli	0	12	0	5
Potenza	1	0	10	0
Quartucciu	5	0	6	0
Roma	18	13	18	7
Torino	14	0	23	0
Treviso	9	0	6	0
Totale	**143**	**30**	**256**	**19**

Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità - Sistema informativo dei servizi minorili (Sism)
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.1 - Tipologia presenti negli Istituti penali per minorenni - (rilevazione al 07/01/2019)



Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità - Sistema informativo dei servizi minorili (Sism)

Tabella 3.6 - Nazionalità detenuti negli Istituti penali per minorenni (rilevazione al 07/01/2019)

Nazione	Giovani adulti	Minori	Totale
Italia	176	103	279
Romania	20	19	39
Marocco	14	8	22
Egitto	15	6	21
Tunisia	10	7	17
Albania	7	4	11
Serbia	1	4	5
Spagna	1	4	5
Cina	2	2	4
Croazia	2	2	4
Bosnia - Erzegovina	2	1	3
Ecuador	3	0	3
Libia	3	0	3
Senegal	3	0	3
Ucraina	2	1	3
Algeria	1	1	2
El Salvador	2	0	2
Francia	0	2	2
Gambia	1	1	2
Repubblica Macedonia Nord	2	0	2
Nigeria	2	0	2
Perù	2	0	2
Belgio	0	1	1
Bulgaria	0	1	1
Costa D'Avorio	0	1	1
Repubblica Dominicana	1	0	1
Etiopia	0	1	1
Ghana	0	1	1
Grecia	1	0	1
Kosovo	1	0	1
Russia	0	1	1
Siria	0	1	1
Slovacchia	0	1	1
Non Classificato	1	0	1
Totale	**275**	**173**	**448**

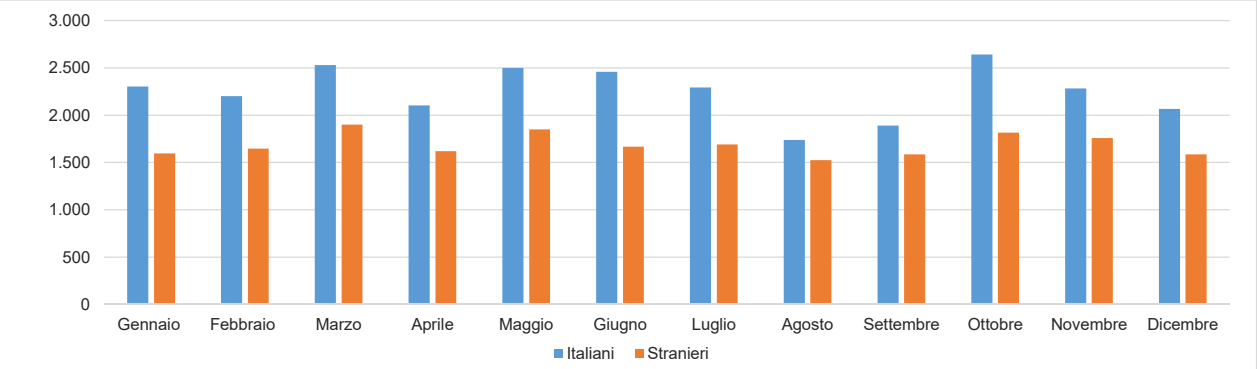
Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità - Sistema informativo dei servizi minorili (Sism)
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.7 - Ingressi dalla libertà negli Istituti penitenziari - Anno 2018

Mese	Italiani	Stranieri	Totale
Gennaio	2.305	1.596	**3.901**
Febbraio	2.201	1.646	**3.847**
Marzo	2.531	1.902	**4.433**
Aprile	2.104	1.620	**3.724**
Maggio	2.500	1.851	**4.351**
Giugno	2.458	1.666	**4.124**
Luglio	2.294	1.692	**3.986**
Agosto	1.737	1.525	**3.262**
Settembre	1.891	1.586	**3.477**
Ottobre	2.641	1.817	**4.458**
Novembre	2.283	1.759	**4.042**
Dicembre	2.067	1585	**3.652**
Totale	**27.012**	**20.245**	**47.257**

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica

Grafico 3.2 - Ingressi dalla libertà negli Istituti penitenziari - Anno 2018



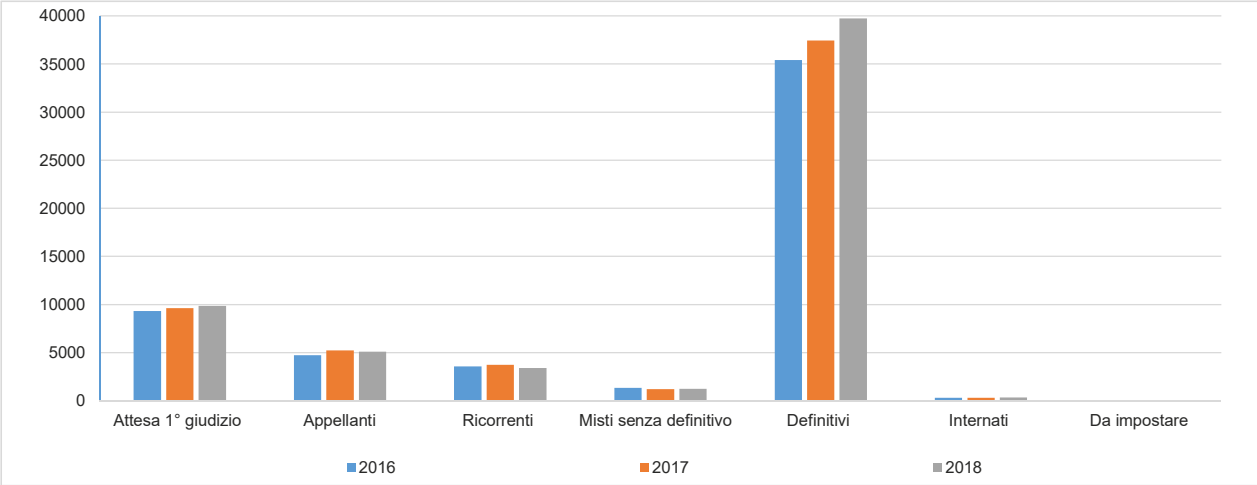
Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica

Tabella 3.8 - Detenuti presenti per posizione giuridica - Storico anno 2016/2017/2018

Anno	Attesa 1° giudizio	Appellanti	Ricorrenti	Misti senza definitivo	Definitivi	Internati	Da impostare	Detenuti presenti
2016	9.337	4.714	3.552	1.320	35.400	295	35	54.653
2017	9.634	5.235	3.743	1.203	37.451	304	38	57.608
2018	9.838	5.104	3.395	1.228	39.738	330	22	59.655

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica

Grafico 3.3 - Detenuti presenti per posizione giuridica - Storico anno 2016/2017/2018



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica

Tabella 3.9 - Ingressi dalla libertà negli istituti penitenziari per adulti
Serie storica degli anni: 1991-2018

Anno	Ingressi dalla libertà Di soggetti italiani			Ingressi dalla libertà Di soggetti stranieri			Totale Ingressi dalla libertà		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
1991	57.809	4.835	62.644	12.168	974	13.142	69.977	5.809	75.786
1992	71.249	6.360	77.609	14.398	1.321	15.719	85.647	7.681	93.328
1993	71.535	5.861	77.396	19.122	1.601	20.723	90.657	7.462	98.119
1994	67.980	5.550	73.530	22.613	2.102	24.715	90.593	7.652	98.245
1995	59.948	4.744	64.692	21.692	2.031	23.723	81.640	6.775	88.415
1996	58.632	4.365	62.997	22.174	2.478	24.652	80.806	6.843	87.649
1997	57.109	4.220	61.329	24.678	2.298	26.976	81.787	6.518	88.305
1998	54.575	3.828	58.403	26.316	2.415	28.731	80.891	6.243	87.134
1999	54.424	4.077	58.501	26.586	2.775	29.361	81.010	6.852	87.862
2000	49.098	3.678	52.776	25.781	2.840	28.621	74.879	6.518	81.397
2001	47.191	3.344	50.535	25.334	2.780	28.114	72.525	6.124	78.649
2002	47.522	3.513	51.035	27.250	2.900	30.150	74.772	6.413	81.185
2003	46.434	3.504	49.938	28.206	3.646	31.852	74.640	7.150	81.790
2004	46.531	3.495	50.026	28.581	3.668	32.249	75.112	7.163	82.275
2005	45.755	3.526	49.281	35.202	5.404	40.606	80.957	8.930	89.887
2006	44.225	3.201	47.426	38.516	4.772	43.288	82.741	7.973	90.714
2007	43.328	3.253	46.581	39.943	3.917	43.860	83.271	7.170	90.441
2008	46.078	3.623	49.701	39.451	3.648	43.099	85.529	7.271	92.800
2009	44.554	3.439	47.993	36.719	3.354	40.073	81.273	6.793	88.066
2010	43.907	3.436	47.343	34.308	2.990	37.298	78.215	6.426	84.641
2011	40.458	3.219	43.677	30.571	2.734	33.305	71.029	5.953	76.982
2012	33.364	2.650	36.014	24.765	2.241	27.006	58.129	4.891	63.020
2013	31.150	2.422	33.572	23.705	2.113	25.818	54.855	4.535	59.390
2014	25.511	1.959	27.470	20.981	1.766	22.747	46.492	3.725	50.217
2015	23.537	1.765	25.302	18.949	1.572	20.521	42.486	3.337	45.823
2016	24.419	1.821	26.240	19.534	1.568	21.102	43.953	3.389	47.342
2017	25.110	1.957	27.067	19.528	1.549	21.077	44.638	3.506	48.144
2018	25.097	1.915	27.012	18.682	1.563	20.245	43.779	3.478	47.257

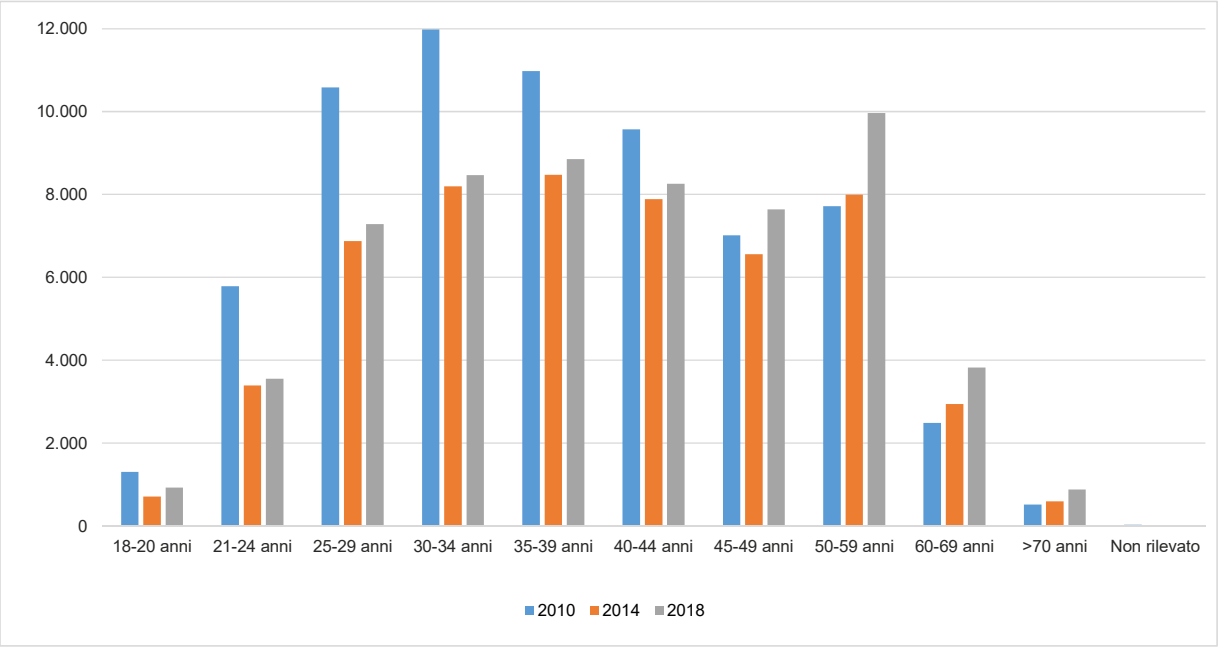
Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Tabella 3.10 - Detenuti distinti per classi di età - Anni 2010-2014-2018

Anno	18-20 anni	21-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	35-39 anni	40-44 anni	45-49 anni	50-59 anni	60-69 anni	>70 anni	Non rilevato	Totale
2010	1.302	5.788	10.580	11.981	10.977	9.573	7.011	7.713	2.489	517	30	**67.961**
%	1.9	8.6	15.6	17.6	16.1	14	10.3	11.3	3.7	0.8	0.1	**100%**
2014	710	3.390	6.872	8.194	8.473	7.884	6.558	7.995	2.946	594	7	**53.623**
%	1.3	6.3	12.8	15.3	15.8	14.7	12.25	14.9	5.5	1.1	0.05	**100%**
2018	925	3.550	7.283	8.469	8.855	8.255	7.639	9.962	3.824	881	12	**59.655**
%	1.55	5.95	12.2	14.25	14.8	13.8	12.8	16.7	6.4	1.5	0.05	**100%**

Fonte: Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.4 - Detenuti distinti per classi di età - Anni 2010-2014-2018



Fonte: Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa privazione della libertà in ambito penale

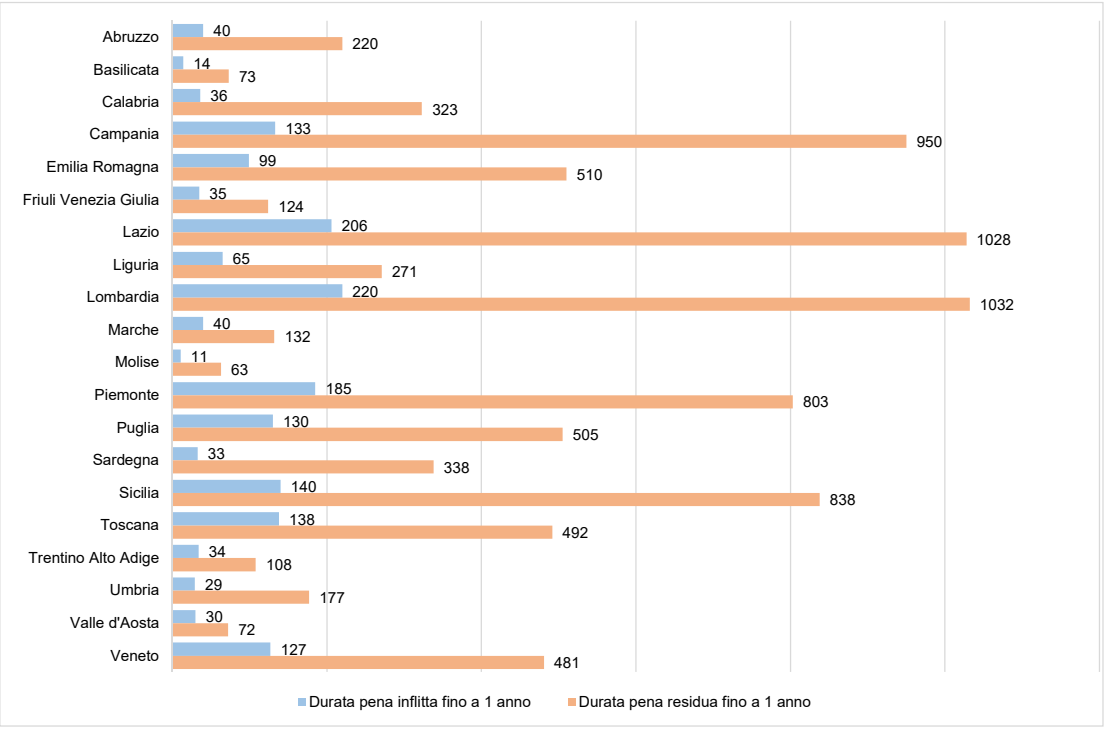
Tabella 3.11 - Detenuti con condanna definitiva per Regione di detenzione con durata della pena inflitta e residua fino a 1 anno - Rilevazione al 07/01/2019

Regione di detenzione	Durata pena inflitta fino a 1 anno	Durata pena residua fino a 1 anno
Abruzzo	40	220
Basilicata	14	73
Calabria	36	323
Campania	133	950
Emilia Romagna	99	510
Friuli Venezia Giulia	35	124
Lazio	206	1028
Liguria	65	271
Lombardia	220	1032
Marche	40	132
Molise	11	63
Piemonte	185	803
Puglia	130	505
Sardegna	33	338
Sicilia	140	838
Toscana	138	492
Trentino Alto Adige	34	108
Umbria	29	177
Valle d'Aosta	30	72
Veneto	127	481
Totale Nazionale	**1.745**	**8.540**

Al 9.1.2019 i detenuti presenti in carcere sono 59.669:
condannati definitivi con "pena inflitta" fino a 1 anno sono 1.745 (2,92%) dell'intera popolazione detenuta.
condannati definitivi con "pena residua" fino a 1 anno sono 8.540 (14,31 %) dell'intera popolazione detenuta.

Fonte: Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.5 - Detenuti con condanna definitiva per Regione di detenzione con durata della pena inflitta e residua fino a 1 anno - Rilevazione al 07/01/2019



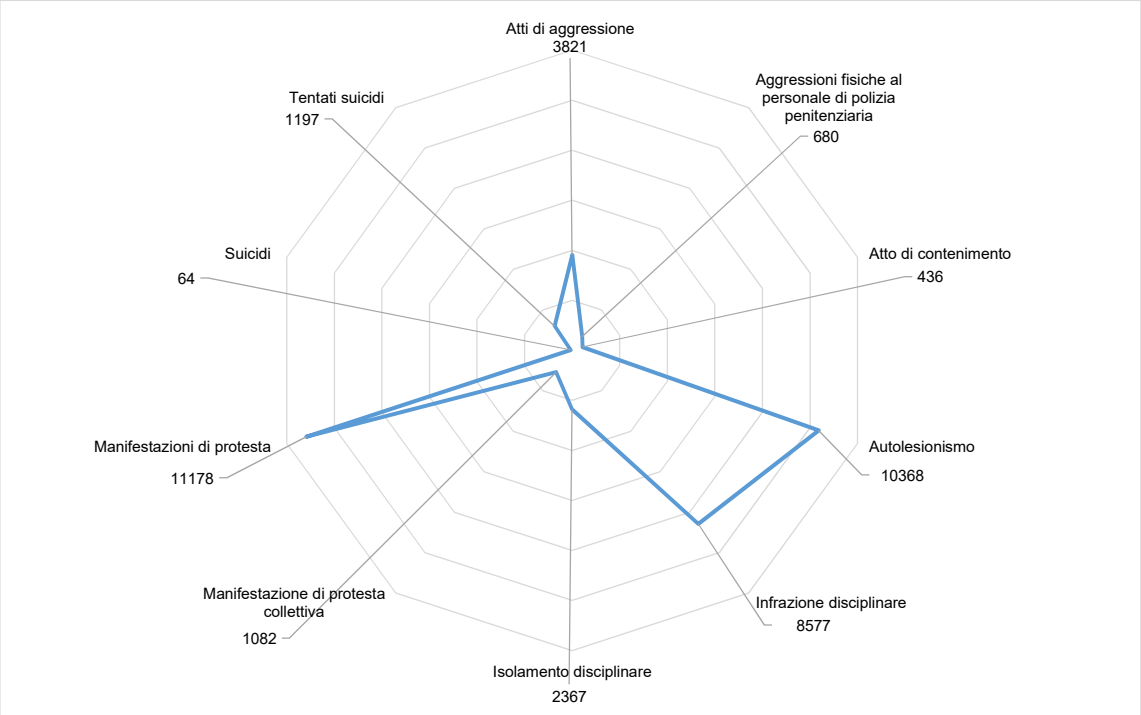
Fonte: Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.12 - Eventi critici adulti serie storica 2014-2018

Eventi critici	2014	2015	2016	2017	2018
Atti di aggressione	2.039	2.520	3.296	3.664	3.821
Aggressioni fisiche al personale di polizia penitenziaria	387	421	543	587	680
Atto di contenimento	0	84	279	305	436
Autolesionismo	6.889	6.986	8.539	9.442	10.368
Infrazione disciplinare	1.127	2.574	4.817	6.754	8.577
Isolamento disciplinare	238	590	2.194	1.946	2.367
Manifestazione di protesta collettiva	1.057	639	1.022	1.089	1.082
Manifestazioni di protesta	8.970	9.057	9.467	10.427	11.178
Suicidi	43	39	40	50	64
Tentati suicidi	930	955	1.008	1.132	1.197

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.6 - Eventi critici adulti anno 2018



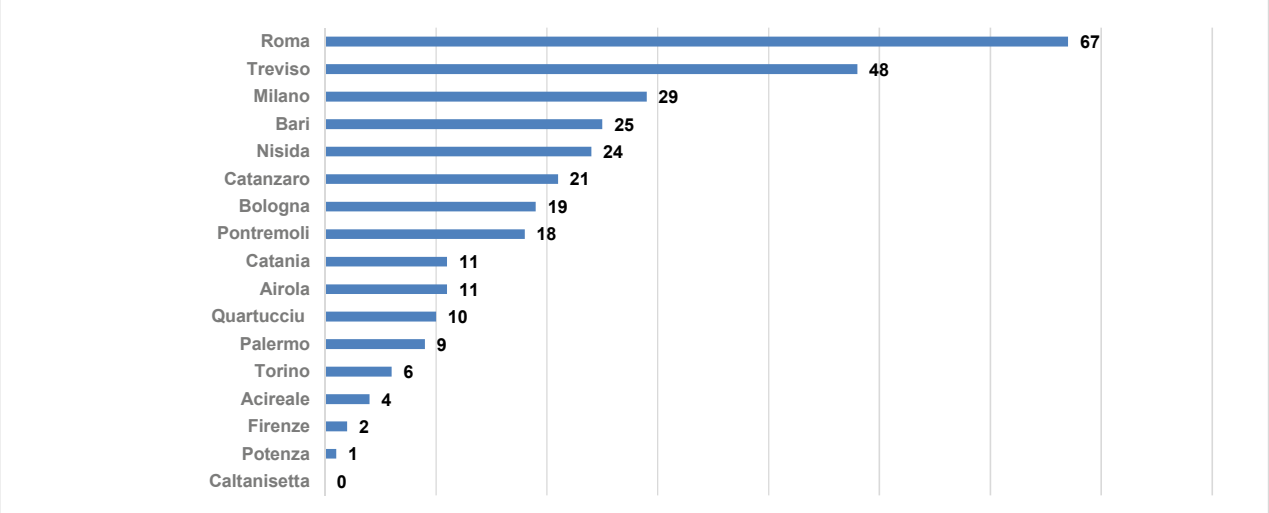
Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Tabella 3.13 - Eventi critici Istituti penali per minorenni - Anno 2018

Istituto penitenziario minorile (Ipm)	Autolesionismo	Tentato suicidio	Evasione	Azione violenta	Totale eventi
Caltanisetta	0	0	0	0	**0**
Potenza	1	0	0	0	**1**
Firenze	0	0	0	2	**2**
Acireale	0	0	0	4	**4**
Torino	4	1	0	1	**6**
Palermo	2	0	3	4	**9**
Quartucciu	1	2	0	7	**10**
Airola	2	6	3	0	**11**
Catania	2	2	3	4	**11**
Pontremoli	2	3	0	13	**18**
Bologna	2	1	5	11	**19**
Catanzaro	0	4	4	13	**21**
Nisida	3	4	16	1	**24**
Bari	7	0	0	18	**25**
Milano	4	2	0	23	**29**
Treviso	34	2	1	11	**48**
Roma	33	2	8	24	**67**
Totale	**97**	**29**	**43**	**136**	**305**

Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità - Sistema informativo dei servizi minorili (Sism)
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.7 - Eventi critici Istituti penali per minorenni - Anno 2018



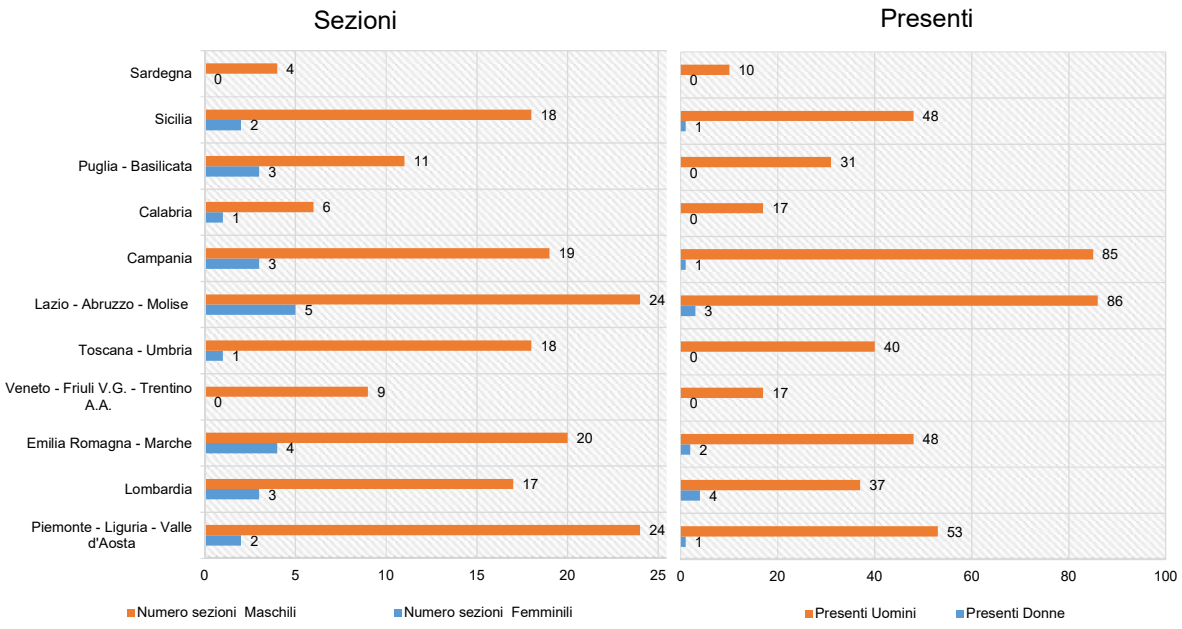
Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità - Sistema informativo dei servizi minorili (Sism)
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.14 - Sezioni e presenti in isolamento - Rilevazione al 17/01/2019

Provveditorati regionali	Numero sezioni		Presenti	
	Femminili	Maschili	Donne	Uomini
Piemonte - Liguria - Valle d'Aosta	2	24	1	53
Lombardia	3	17	4	37
Emilia Romagna - Marche	4	20	2	48
Veneto - Friuli V.G. - Trentino A.A.	0	9	0	17
Toscana - Umbria	1	18	0	40
Lazio - Abruzzo - Molise	5	24	3	86
Campania	3	19	1	85
Calabria	1	6	0	17
Puglia - Basilicata	3	11	0	31
Sicilia	2	18	1	48
Sardegna	0	4	0	10
Totale	**24**	**170**	**12**	**472**

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Grafico 3.8 - Sezioni e presenti in isolamento - Rilevazione al 17/01/2019



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Tabella 3.15 - Suicidi anno 2018

Istituto penitenziario	Sesso	Nazionalità	Età	Sezione detentiva decesso	Posizione giuridica
C.C.Sassari	M	Estero	28	Circondariale a custodia aperta	Ricorrente
C.C. Cagliari	M	Estero	43	Circondariale ordinaria	Definitivo
C.C. Civitavecchia N.C.	M	Estero	36	Circondariale a custodia aperta	In attesa di I° giudizio
C.C. Barcellona p.g.	M	Estero	21	Articolazione salute mentale	In attesa di I° giudizio
C.C. Como	M	Italia	45	Circondariale ordinaria	Definitivo
C.C.F. Rebibbia	F	Estero	51	Reclusione a custodia aperta femminile*	In attesa di I° giudizio
C.R. Isili	M	Estero	32	Reclusione a custodia aperta	Ricorrente
C.C. Lecce N.C.	M	Estero	59	Reclusione a custodia aperta*	Ricorrente
C.C. Barcellona P.G.	M	Estero	26	Articolazione salute mentale	Appellante
C.C. Ravenna	M	Estero	51	Prima accoglienza	In attesa di I° giudizio
C.C. Piacenza	M	Estero	23	Circondariale ordinaria	Ricorrente
C.C. Trieste	M	Estero	62	Circondariale a custodia aperta	Appellante
C.C. Firenze Sollicciano	M	Estero	26	Circondariale infermeria	In attesa di I° giudizio
C.C. Treviso	M	Italia	41	Circondariale a custodia aperta	Definitivo
C.C. Chieti	M	Italia	37	Protetti	Appellante
C.C. Busto Arsizio	M	Estero	20	Circondariale ordinaria	In attesa di I° giudizio
C.C. Pescara	M	Italia	41	Circondariale ordinaria	Definitivo
C.C. Cagliari	M	Estero	24	Circondariale a custodia aperta	Appellante
C.C. Viterbo	M	Italia	36	Circondariale isolamento	Definitivo
C.C.Verona	M	Estero	39	Circondariale a custodia aperta	Appellante
C.C. Livorno	M	Italia	58	Alta sicurezza 3	Mista con definitivo
C.C. Taranto	M	Italia	38	Circondariale isolamento	In attesa di I° giudizio
C.C. Mantova	M	Estero	28	Protetti	In attesa di I° giudizio
C.C. Ivrea	M	Estero	43	Circondariale ordinaria	Definitivo
C.C. Cagliari	M	Italia	30	Rems (Capoterra)	Internato
C.C. Verona	F	Italia	38	Circondariale a custodia aperta femminile	Appellante
C.C. Napoli Poggioreale	M	Italia	37	Protetti	Mista senza definitivo
C.C. Napoli Poggioreale	M	Italia	34	Alta sicurezza 3	Mista con definitivo
C.C. Viterbo	M	Estero	21	Circondariale a custudia aperta	Definitivo
C.C. La Spezia	M	Italia	60	Prima accoglienza	In attesa di I° giudizio
C.C. La Spezia	M	Estero	33	Circondariale - Art. 32 Dpr 230/2000	Definitivo
C.C. Udine	M	Estero	33	Circondariale isolamento	In attesa di I° giudizio
C.C. Genova Marassi	M	Estero	31	Prima accoglienza	In attesa di I° giudizio
C.C. Napoli Poggioreale	M	Italia	29	Circondariale ordinaria	Appellante
C.C. Napoli Poggioreale	M	Italia	65	Disabili - Sai	Ricorrente
C.C. Lodi	M	Italia	38	Circondariale a custodia aperta	Appellante
C.C. Taranto	M	Italia	38	Circondariale ordinaria	In attesa di I° giudizio
C.C. Udine	M	Estero	18	Circondariale isolamento	In attesa di I° giudizio
C.C. Genova Pontedecimo	F	Estero	35	Circondariale ordinaria femminile	In attesa di I° giudizio
C.C. Lecce N.C.	M	Estero	44	Protetti	In attesa di I° giudizio
C.C. Civitavecchia N.C.	M	Italia	36	Circondariale infermeria	In attesa di I° giudizio
C.C. Civitavecchia N.C.	M	Estero	26	Circondariale a custodia aperta	Appellante
C.C. Napoli Secondigliano	M	Italia	32	Articolazione salute mentale	Internato
C.C. Carinola	M	Italia	30	Reclusione - Art. 32 Dpr 230/2000*	Appellante
C.C. Lucera	M	Estero	41	Prima accoglienza	Definitivo
C.C. Trieste	M	Estero	46	Circondariale isolamento	In attesa di I° giudizio
C.C. Napoli Poggioreale	M	Italia	31	Circondariale ordinaria	Mista con definitivo
C.C. Palermo Pagliarelli	M	Italia	39	Circondariale isolamento	In attesa di I° giudizio
C.C. Palermo Pagliarelli	M	Italia	26	Circondariale ordinaria	Mista con definitivo
C.C. Vigevano	M	Estero	24	Reclusione infermeria*	Definitivo
C.C. Grosseto	M	Italia	66	Circondariale isolamento	Definitivo
C.C. Salerno	F	Italia	44	Circondariale a custodia aperta femminile	Definitivo
C.C. Velletri	M	Italia	33	Circondariale isolamento	In attesa di I° giudizio
C.C. Avellino	M	Italia	39	Circondariale ordinaria	Definitivo
C.C. Brindisi	M	Italia	43	Circondariale ordinaria	Definitivo
C.C. Verona	M	Estero	33	Circondariale - Art. 32 Dpr 230/2000	Definitivo
C.C. Trento	M	Estero	19	Protetti	Appellante
C.C. Pavia	M	Italia	43	Circondariale infermeria	Definitivo
C.C. Catania Bicocca	M	Italia	47	Alta sicurezza 3	In attesa di I° giudizio
C.C. Pisa	M	Estero	30	Circondariale - Art. 32 Dpr 230/2000	In attesa di I° giudizio
C.C. Catania Piazza Lanza	M	Italia	47	Circondariale ordinaria	In attesa di I° giudizio
C.C. Messina	M	Italia	43	Alta sicurezza 3	Mista senza definitivo
C.C. Trento	M	Estero	32	Circondariale a custodia aperta	Definitivo

*Sezione reclusione presente nella Casa circondariale

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Tabella 3.16 - Analisi suicidi anno 2018

Nel 2018 i suicidi sono stati **64**
(60 all'interno e 4 all'esterno)

Età

L'età media delle persone detenute che si sono suicidate è di **37** anni (la persona più giovane, suicidatasi nella Casa circondariale di Udine, aveva **18** anni, quella più anziana, suicidatasi nella Casa circondariale di Grosseto, aveva **66** anni).

Nazionalità

32 detenuti italiani (30 uomini e 2 donne)
32 detenuti stranieri (30 uomini e 2 donne)

Genere

4 donne ; **60** uomini

Luogo decesso

56 Case circondariali
1 Casa di reclusione
2 Rems
1 Domiciliari
4 Ricoverati presso struttura ospedaliera

Istituti penitenziari con il più alto numero di suicidi

5 Casa circondariale Poggioreale - Napoli (4 all'interno dell'istituto e 1 all'esterno);
4 Casa circondariale Cagliari (2 all'interno dell'istituto e 2 all'esterno avvenuti presso la Rems di Capoterra)
3 Casa circondariale di Civitavecchia e Verona ognuna con 3 suicidi.

Sezione detentiva in cui è avvenuto il decesso

27 Circondariale
8 Isolamento
4 Alta sicurezza 3
4 Prima accoglienza;
3 Articolazione tutela salute mentale
5 Infermeria
8 Protetti - promiscua
3 Reclusione
2 Rems

Posizione giuridica

22 Attesa di primo giudizio
18 Definitivi
11 Appellanti
5 Ricorrenti
4 Mista con definitivo
2 Mista senza definitivo
2 Internati.

Fine pena

3 Entro l'anno
17 Meno di 2 anni
7 Da 3 a 5 anni
37 Oltre 5 anni
Il numero continuativo dei suicidi di maggiore rilevanza si ha entro i 2 anni dal fine pena .

Modalità

L'impiccamento è la principale modalità, adottata, con **59** suicidi su 64, **1** è avvenuto per recisione delle vene , **1** per soffocamento e **3** non sono riportate le modalità.

Grafico 3.9 - Suicidi per classe di età - Anno 2018

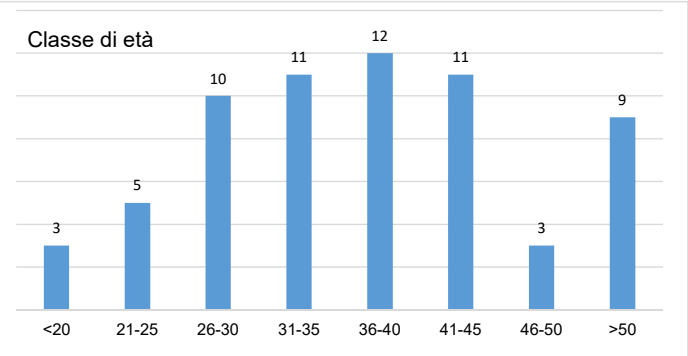


Grafico 3.10 - Suicidi per genere e nazionalità - Anno 2018

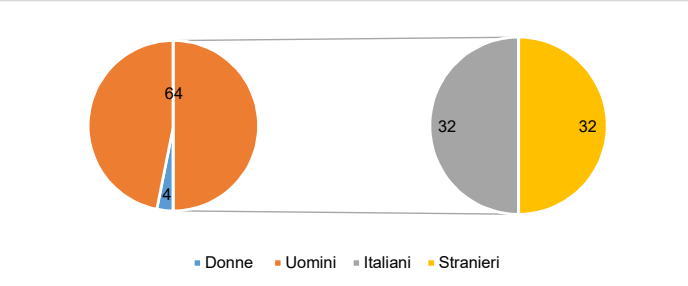


Grafico 3.11 - Suicidi anno 2018 - Luoghi del decesso

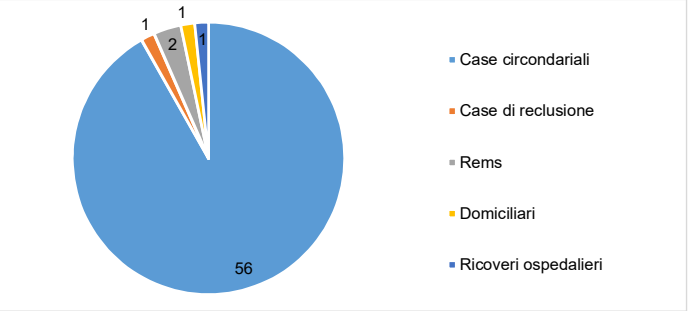


Grafico 3.12 - Suicidi anno 2018 - Sezioni detentive del decesso

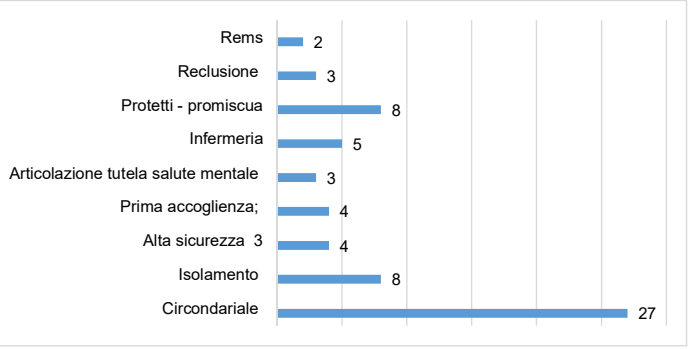
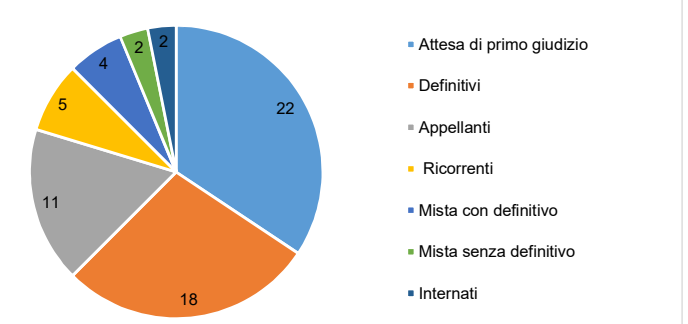


Grafico 3.13 - Suicidi anno 2018 - Posizione giuridica



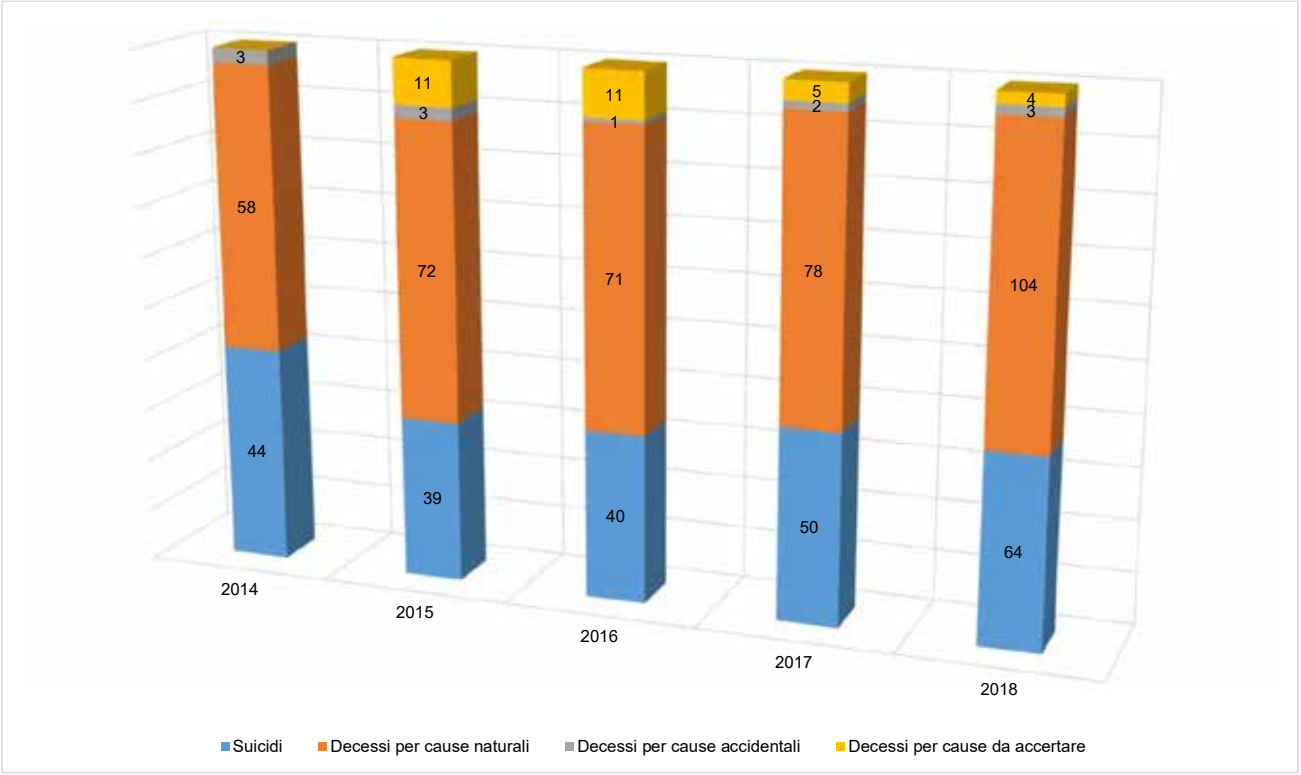
Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Tabella 3.17 - Decessi in carcere - Storico anni 2014-2018

Anni	Suicidi	Decessi per cause naturali	Decessi per cause accidentali	Decessi per cause da accertare
2014	44	58	3	0
2015	39	72	3	11
2016	40	71	1	11
2017	50	78	2	5
2018	64	104	3	4
Totale	**236**	**383**	**12**	**31**

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Grafico 3.14 - Decessi in carcere - Storico anni 2014-2018



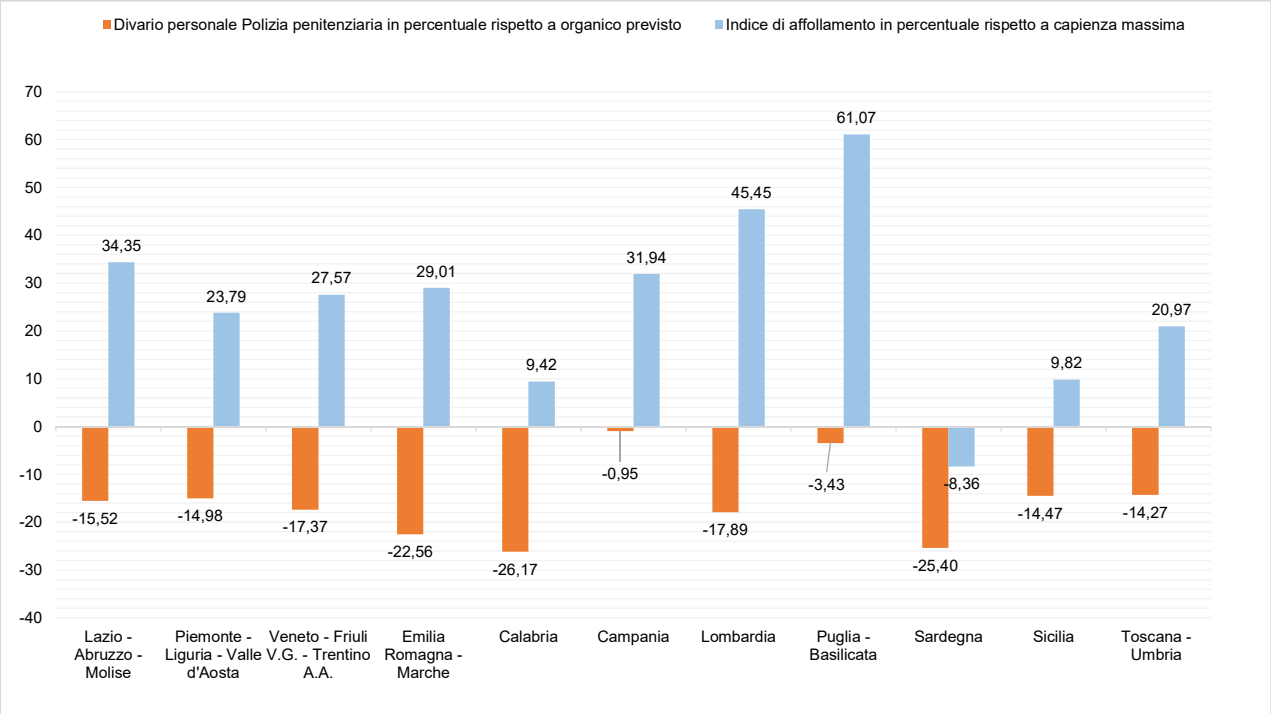
Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.18 - Rapporto tra indice di affollamento detenuti e personale di Polizia penitenziaria - Dato aggiornato al 25/01/2019

Provveditorato	Detenuti presenti	% affollamento	Organico previsto Pol. Pen.	Organico effettivo Pol. Pen.	Divario Pol. Pen.	% divario Pol. Pen.
Lazio - Abruzzo - Molise	8.944	134,35	5.116	4.322	-794	- 15,52
Piemonte - Liguria - Valle d'Aosta	6.192	123,79	4.065	3.456	-609	- 14,98
Veneto - Friuli V.G. - Trentino A.A.	3.507	127,57	2.660	2.198	-462	- 17,37
Emilia Romagna - Marche	4.500	129,01	3.161	2.448	-713	- 22,56
Calabria	2.891	109,42	1.991	1.470	-521	- 26,17
Campania	7.770	131,94	4.003	3.965	-38	- 0,95
Lombardia	8.509	145,45	4.594	3.772	-822	- 17,89
Puglia - Basilicata	4.220	161,07	2.329	2.249	-80	- 3,43
Sardegna	2.138	91,64	1.815	1.354	-461	- 25,4
Sicilia	6.553	109,82	4.203	3.595	-608	- 14,47
Toscana - Umbria	4.834	120,97	3.244	2.781	-463	- 14,27
Totale	**60.058**	**127,30**	**37.181**	**31.610**	**-5.571**	**14,98**

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.15 - Rapporto tra indice di affollamento detenuti e personale di Polizia penitenziaria - Dato aggiornato al 25/01/2019



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.19 - N. di corsi scuola secondaria negli Istituti penitenziari - Anno 2018

Scuola secondaria	n. corsi primo periodo didattico	n. corsi secondo periodo didattico	n. corsi terzo periodo didattico
Liceo artistico	26	24	13
Altro liceo	17	10	6
Istituti professionali del settore dei servizi	122	87	41
Istituti professionali del settore dell'industria e dell'artigianato	19	12	4
Istituti tecnici del settore economico	86	55	31
Istituti tecnici del settore tecnologico	61	47	26
Totale	331	235	121

Fonte:Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.20 - N. di iscritti ai corsi di scuola secondaria negli Istituti penitenziari - Anno 2018

Scuola secondaria	Iscritti				
	Uomini	Donne	Italiani	Stranieri	Totale
Liceo artistico	563	94	544	113	**657**
Altro liceo	300	13	215	98	**313**
Istituti professionali del settore dei servizi	2.622	10	2139	493	**2632**
Istituti professionali del settore dell'industria e dell'artigianato	438	20	298	160	**458**
Istituti tecnici del settore economico	1.986	61	1606	441	**2047**
Istituti tecnici del settore tecnologico	1.499	74	1203	370	**1573**

Fonte:Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.21 - N. dei promossi ai corsi di scuola secondaria negli Istituti penitenziari - Anno 2018

Scuola secondaria	Promossi					
	Uomini	Donne	N.R.	Italiani	Stranieri	Totale
Liceo artistico	357	20	-	311	66	**377**
Altro liceo	113	16	-	95	34	**129**
Istituti professionali del settore dei servizi	1172	7	191	1133	237	**1370**
Istituti professionali del settore dell'industria e dell'artigianato	238	10	-	156	92	**248**
Istituti tecnici del settore economico	947	26	-	778	195	**973**
Istituti tecnici del settore tecnologico	874	20	-	732	162	**894**

Fonte:Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.22 - Poli universitari o di attività di formazione universitaria
Dati aggiornati al 27/04/2018

Atenei	Istituti penitenziari
Università di Torino	Torino "Lorusso e Cutugno" - Casa circondariale
	Ivrea - Casa circondariale
Università Piemonte Orientale	Asti - Casa di reclusione
	Alessandria "San Michele" - Casa di reclusione
Università di Genova	Genova "Marassi" - Casa circondariale
	Genova "Pontedecimo" - Casa circondariale
Università Milano Bicocca	Milano Bollate - Casa di reclusione
	Milano Opera - Casa di reclusione
	Milano San Vittore "Francesco Di Cataldo" - Casa di reclusione
	Monza - Casa circondariale
	Lodi - Casa circondariale
Università Statale di Milano	Milano Bollate - Casa di reclusione
	Milano Opera - Casa di reclusione
Università di Brescia	Brescia Canton Monbello "Nerio Fischione" - Casa circondariale
	Brescia "Verziano" - Casa di reclusione
Università di Bergamo	Bergamo - Casa circondariale
Università di Verona	Verona "Montorio" - Casa circondariale
Università di Padova	Padova - Casa di reclusione
	Padova - Casa circondariale
	Venezia "Giudecca" - Casa circondariale femminile
	Rovigo - Casa di reclusione
Università di Trento	Trento "Spini di Gardolo" - Casa circondariale
Università di Bologna	Bologna "Rocco D'Amato" - Casa circondariale
Università di Ferrara	Ferrara "Costantino Satta" - Casa circondariale
Università di Parma	Parma - Casa di reclusione
Università di Firenze	Prato - Casa circondariale
	Firenze Sollicciano - Casa circondariale
	Firenze "Mario Gozzini" - Casa circondariale
	Porto Azzurro "Pasquale De Santis" - Casa di reclusione
	San Gimignano - Casa di reclusione
	Pisa - Casa circondariale
Università di Pisa	Pisa - Casa circondariale
	Volterra - Casa di reclusione
	Livorno - Casa circondariale
	Massa - Casa di reclusione
	Porto Azzurro "Pasquale De Santis" - Casa di reclusione
Università di Siena	San Gimignano - Casa di reclusione
Università per stranieri di Siena	Siena - Casa circondariale
Università "Sapienza" Roma	Roma Rebibbia "Raffaele Cinotti" - Casa circondariale
	Roma Rebibbia - Casa di reclusione
Università Tor Vergata Roma	Roma Rebibbia "Raffaele Cinotti" - Casa circondariale
	Frosinone - Casa circondariale
Università Roma Tre	Roma Rebibbia "Raffaele Cinotti" - Casa circondariale
	Roma Rebibbia - Casa di reclusione
	Viterbo - Casa circondariale N.C.
	Rieti - Casa circondariale N.C.
	Velletri - Casa circondariale
Università di Perugia	Terni - Casa circondariale
	Spoleto - Casa di reclusione
Università di Urbino Carlo Bo	Fossombrone - Casa di reclusione
Università "G.Dannunzio" Chieti - Pescara	Pescara - Casa circondariale
	Chieti - Casa circondariale
Università "Luigi Vanvitelli" - Napoli	Santa Maria Capua Vetere "Francesco Uccella"- Casa circondariale
Università "Federico II" - Napoli	Napoli Secondigliano - Casa circondariale
	Napoli Poggioreale "Giuseppe Salvia" - Casa circondariale
	Santa Maria Capua Vetere "Francesco Uccella"- Casa circondariale
	Pozzuoli - Casa circondariale femminile
Università della Calabria - Rende	Paola - Casa circondariale
	Cosenza "Sergio Cosmai" - Casa circondariale
	Rossano - Casa di reclusione N.C.
Università "Magna Grecia" - Catanzaro	Catanzaro "Ugo Caridi" - Casa circondariale
Università di Sassari	Sassari "Giovanni Bacchiddu" - Casa circondariale
	Alghero "Giuseppe Tomasiello" - Casa di reclusione
	Tempio Pausania "Paolo Pittalis" - Casa di reclusione
	Oristano - Casa cicondariale
	Nuoro - Casa circondariale
Università di Cagliari	Cagliari "Ettore Scalas" - Casa circondariale
	Quartucciu - Istituto penitenziario minorile

Fonte: Conferenza dei rettori delle Università italiane
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Mappa 3.1 - Numero di Istituti per regione con sedi di "Poli" o di attività di formazione universitaria - Aggiornamento al 25/01/2019

Fonte: Conferenza dei rettori delle Università italiane
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Tabella 3.23 - Sezioni in carcere per madri e bambini / Istituti a custodia attenuata madri (Icam)
Rilevazione al 16/01/2019

Sezioni in Istituto penitenziario per madri e bambini	Italiane	Straniere	Totale presenti		Figli
			Donne senza figli	Donne con figli	
Agrigento "Pasquale Di Lorenzo" - Casa circondariale	0	0	0	0	0
Avellino "Antimo Graziano" Bellizzi - Casa circondariale	0	0	0	0	0
Bologna "Rocco D'Amato" - Casa circondariale	0	2	2	0	0
Cagliari "Ettore Scalas" - Casa circondariale femminile	0	0	0	0	0
Castrovillari "Rosa Sisca" - Casa circondariale	0	0	0	0	0
Firenze Sollicciano - Casa circondariale	2	2	3	1	1
Foggia - Casa circondariale	0	0	0	0	0
Forlì - Casa circondariale	0	0	0	0	0
Genova "Pontedecimo" - Casa circondariale	0	0	0	0	0
Messina - Casa circondariale	1	2	1	2	2
Milano "Bollate" - Casa reclusione	1	1	0	2	2
Perugia "Capanne" - Nuovo complesso penitenziario	0	0	0	0	0
Pesaro - Casa circondariale	0	0	0	0	0
Reggio Calabria "Giuseppe Panzera" - Casa circondariale	0	0	0	0	0
Roma Rebibbia "Germana Stefanini" - Casa circondariale femminile	4	4	0	8	9
Sassari "Giovanni Bacchiddu" - Casa circondariale	1	0	1	0	0
Teramo - Casa circondariale	3	1	4	0	0
Torino "G.Lorusso L.Cutugno" - Casa circondariale	0	0	0	0	0
Trento "Spini di Gardolo"- Casa circondariale	0	0	0	0	0
TOTALE	**12**	**12**	**11**	**13**	**14**

Istituto custodia attenuata per madri (Icam)	Italiane	Straniere	Totale madri	Figli
Lauro - Icam	10	4	14	14
Milano "F. Di Cataldo" - Casa circondariale femminile	0	4	4	4
Senorbì (Cagliari) - Icam	0	0	0	0
Torino "G.Lorusso L.Cutugno" - Casa circondariale	4	3	7	8
Venezia "Giudecca" - Casa reclusione femminile	1	6	7	8
TOTALE	**15**	**17**	**32**	**34**

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione statistica
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Mappa 3.2 - Sezioni in carcere per madri e bambini e Istituti custodia attenuata madri (Icam)

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale.

Tabella 3.24 - Sezioni in carcere per madri e bambini: condizioni materiali.

Istituto penitenziario	Sezione separata o stanza nido	Adeguamento delle stanze/sezioni alle esigenza del bambino e della madre	Cucina separata per bambino	Cortile per l'aria attrezzato per bambini	Ludoteca	Ambienti idonei per i colloqui con i familiari
Agrigento "Pasquale Di Lorenzo" - Casa circondariale	Sezione	SI	NO	SI	SI	SI
Avellino "Antimo Graziano" Bellizzi - Casa circondariale	Sezione	NO	NO	NO	NO	NO
Bologna "Rocco D'Amato" - Casa circondariale	Stanze	NO	NO	SI	SI	SI
Cagliari "Ettore Scalas" - Casa circondariale femminile	Sezione	NO	NO	NO	NO	NO
Castrovillari "Rosa Sisca" - Casa circondariale	Sezione	NO	NO	NO	NO	NO
Firenze Sollicciano - Casa circondariale	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI
Foggia -Casa circondariale	Sezione	SI	SI	SI	NO	SI
Forli - Casa circondariale	Stanze	NO	NO	NO	NO	NO
Genova "Pontedecimo" - Casa circondariale	Stanze	SI	NO	SI	SI	SI
Messina - Casa circondariale	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI
Milano "Bollate" - Casa reclusione	Sezione	SI	SI	NO	SI	NO
Perugia "Capanne" - Nuovo complesso penitenziario	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI
Pesaro - Casa circondariale	Stanze	SI	NO	NO	NO	NO
Reggio Calabria "Giuseppe Panzera" - Casa circondariale	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI
Roma Rebibbia "Germana Stefanini" - Casa circondariale femminile	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI
Sassari "Giovanni Bacchiddu" - Casa circondariale	Stanze	SI	SI	NO	NO	NO
Teramo - Casa circondariale	Stanze	SI	SI	SI	SI	SI
Torino "G.Lorusso L.Cutugno" - Casa circondariale	Stanze	NO	NO	NO	NO	NO
Trento "Spini di Gardolo" - Casa circondariale	Sezione	SI	SI	SI	SI	SI

Fonte: il monitoraggio delle sezioni detentive per madri e bambini è stato svolto in rete con i Garanti regionali, provinciali e locali
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.25 - Sezioni in carcere per madri e bambini: qualità della vita detentiva.

Istituto penitenziario	Personale specializzato	Personale medico sanitario specializzato	Convenzioni con Enti locali per l'inserimento dei bambini nelle scuole del territorio	Presenza di volontari	Possibilità per i bambini di uscire accompagnati
Agrigento "Pasquale Di Lorenzo" - Casa circondariale	NO	NO	NO	SI	SI
Avellino "Antimo Graziano" Bellizzi - Casa circondariale	NO	NO	NO	NO	NO
Bologna "Rocco D'Amato" - Casa circondariale	NO	NO	NO	SI	NO
Cagliari "Ettore Scalas" - Casa circondariale femminile	NO	NO	NO	NO	NO
Castrovillari "Rosa Sisca" - Casa circondariale	NO	NO	NO	NO	NO
Firenze Sollicciano - Casa circondariale	SI	SI	NO	SI	SI
Foggia -Casa circondariale	NO	SI	NO	NO	NO
Forli - Casa circondariale	NO	NO	NO	SI	NO
Genova "Pontedecimo" - Casa circondariale	NO	SI	NO	SI	SI
Messina - Casa circondariale	NO	NO	NO	SI	NO
Milano "Bollate" - Casa reclusione	SI	SI	SI	SI	SI
Perugia "Capanne" - Nuovo complesso penitenziario	NO	NO	SI	NO	NO
Pesaro - Casa circondariale	SI	SI	SI	SI	SI
Reggio Calabria "Giuseppe Panzera" - Casa circondariale	NO	SI	NO	SI	SI
Roma Rebibbia "Germana Stefanini" - Casa circondariale femminile	SI	SI	SI	SI	SI
Sassari "Giovanni Bacchiddu" - Casa circondariale	NO	NO	NO	NO	NO
Teramo - Casa circondariale	SI	SI	NO	SI	NO
Torino "G.Lorusso L.Cutugno" - Casa circondariale	NO	NO	NO	NO	NO
Trento "Spini di Gardolo" - Casa circondariale	NO	NO	NO	NO	NO

Fonte: il monitoraggio delle sezioni detentive per madri e bambini è stato svolto in rete con i Garanti regionali, provinciali e locali
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.26 - Reparti di medicina protetta e strutture ospedaliere con stanze di degenza protette - Anno 2018

Regioni	Reparti medicina protetta	Posti letto	Strutture ospedaliere	Stanze di degenza protette	Posti letto
Calabria	0	0	6	6	12
Campania	2	19	5	9	18
Lombardia	1	22	7	13	23
Piemonte	1	19	8	13	19
Liguria	1	8	3	3	4
Valle d'Aosta	0	0	1	1	1
Emilia Romagna	0	0	11	21	31
Marche	0	0	2	0	4
Toscana	0	0	10	10	18
Umbria	0	0	2	3	6
Sardegna	0	0	4	4	12
Veneto	0	0	5	12	19
Friuli Venezia Giulia	0	0	3	3	3
Trentino Alto Adige	0	0	2	5	11
Basilicata	0	0	3	6	9
Puglia	0	0	7	16	35
Sicilia	3	26	7	11	17
Abruzzo	0	0	5	10	13
Molise	0	0	2	3	7
Lazio	2	30	3	3	4
Totale	**10**	**124**	**96**	**152**	**266**

Fonte: Provveditorati regionali Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Mappa 3.3 - Reparti di medicina protetta e strutture ospedaliere con stanze di degenza protette - Anno 2018

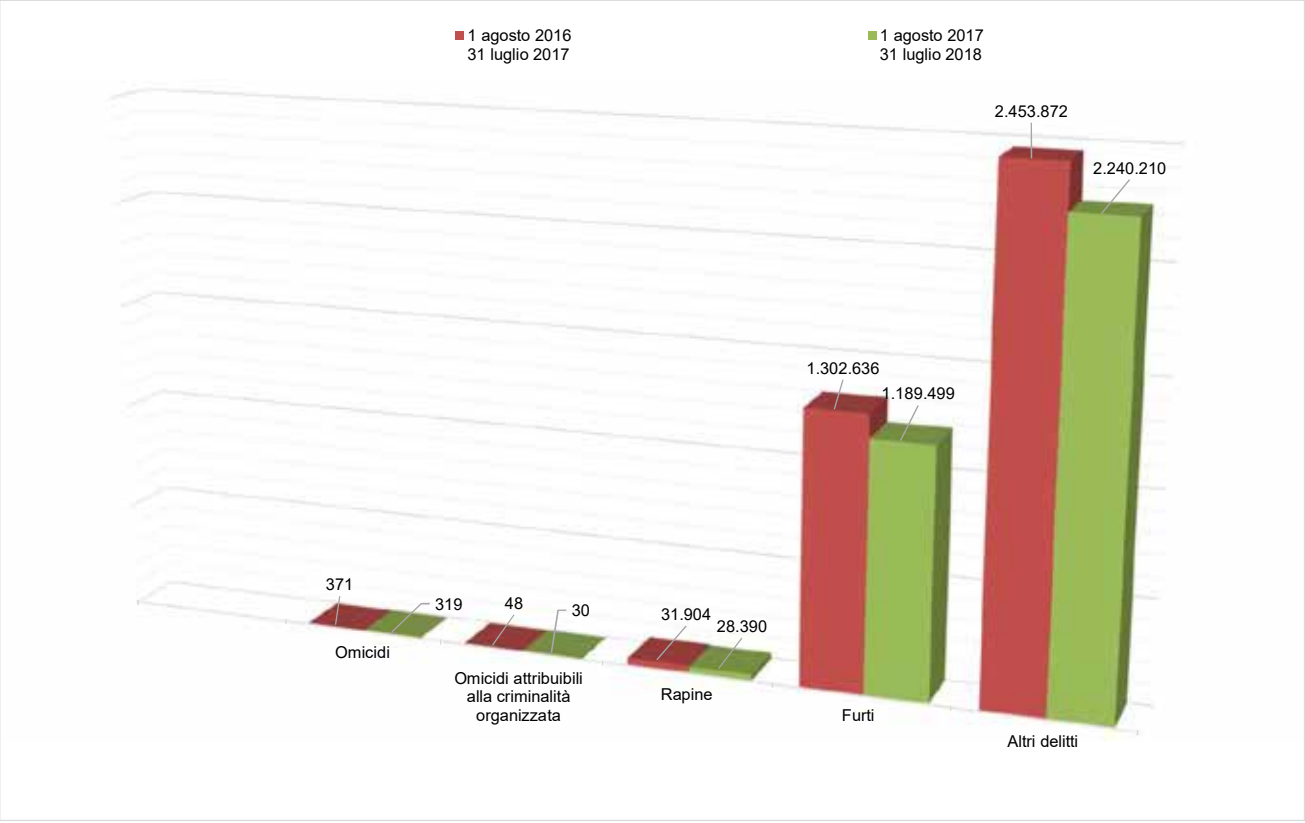
Fonte: Provveditorati regionali Amministrazione penitenziaria
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.27 - Andamento delitti dal 01/08/2016 al 31/07/2017 e dal 01/08/2017 al 31/07/2018

Reati	1 agosto 2016 31 luglio 2017	1 agosto 2017 31 luglio 2018
Omicidi	371	319
Omicidi attribuibili alla criminalità organizzata	48	30
Rapine	31.904	28.390
Furti	1.302.636	1.189.499
Altri delitti	2.453.872	2.240.210

Fonte: Ministero dell'interno - Dossier Viminale (1 agosto 2016 - luglio 2018)
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3.16 - Andamento delitti dal 01/08/2016 al 31/07/2017 e dal 01/08/2017 al 31/07/2018



Fonte: Ministero dell'interno - Dossier Viminale (1 agosto 2016 - luglio 2018)
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità operativa Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 4.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)

Denominazione	Città	Regione
Casa di Cura San Michele - Bra	Bra (CN)	Piemonte
Anton Martin	S.Maurizio Canavese (TO)	Piemonte
Castiglione	Castiglione Delle Stiviere (MN)	Lombardia
Pergine Valsugana	Pergine Valsugana (TN)	Trentino Alto Adige
Nogara	Nogara (VR)	Veneto
Aurisina	Aurisina (TS)	Friuli Venezia Giulia
Udine	Udine (UD)	Friuli Venezia Giulia
Maniago	Maniago (PN)	Friuli Venezia Giulia
Genova - Pra'	Genova (GE)	Liguria
Bologna	Bologna (BO)	Emilia Romagna
Casale di Mezzani	Mezzani (PR)	Emilia Romagna
Volterra - Padiglione Morel	Volterra (PI)	Toscana
Casa Gemelle	Monte Grimano Terme (PU)	Marche
Pontecorvo	Pontecorvo (FR)	Lazio
Ceccano	Ceccano (FR)	Lazio
Subiaco - Castore	Subiaco (RM)	Lazio
Palombara - Merope	Palombara Sabina (RM)	Lazio
Palombara - Minerva	Palombara Sabina (RM)	Lazio
Barete	Barete (AQ)	Abruzzo
Mondragone	Mondragone (CE)	Campania
Calvi Risorta	Calvi Risorta (CE)	Campania
San Nicola Baronia	San Nicola Baronia (AV)	Campania
Vairano Patenora	Vairano Patenora (CE)	Campania
Spinazzola	Spinazzola (BT)	Puglia
Carovigno	Carovigno (BR)	Puglia
Pisticci	Pisticci (MT)	Basilicata
Santa Sofia d'Epiro	Santa Sofia d'Epiro (CS)	Calabria
Caltagirone	Caltagirone (CT)	Sicilia
Naso	Naso (ME)	Sicilia
Capoterra	Capoterra (CA)	Sardegna

Fonte: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop)

Mappa 4.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)

Fonte: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop)

Tabella 4.2 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per classe d'età e sesso - Anno 2018

Regione	Fascia di età												Totale complessivo
	18-25		26-35		36-45		46-55		56-65		>65		
	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	
Abruzzo	--	--	2	3	1	8	--	4	--	1	--	--	19
Basilicata	--	--	1	3	--	4	1	4	--	1	--	--	14
Calabria	--	3	--	5	--	6	--	4	--	2	--	1	21
Campania	--	4	--	9	2	14	--	21	--	4	--	--	54
Emilia Romagna	--	2	--	6	3	4	1	3	--	3	--	--	22
Friuli Venezia-Giulia	--	2	--	--	--	1	--	2	--	--	--	--	5
Lazio	1	3	1	16	2	17	4	21	--	9	--	1	75
Liguria	--	1	--	8	--	4	--	4	--	1	--	2	20
Lombardia	1	12	4	45	10	38	3	28	--	14	1	1	157
Marche	1	3	--	4	2	4	--	2	--	5	--	--	21
Piemonte	--	5	--	9	--	10	1	10	--	3	--	--	38
Puglia	1	2	--	7	--	11	1	12	--	1	--	1	36
Sardegna	--	3	--	3	--	5	--	4	--	2	--	--	17
Sicilia	--		4	7	6	12	2	8	--	4	1	1	45
Toscana	1	4	--	7	--	3	1	9	--	3	--	--	28
Trentino Alto-Adige	--	2	--	4	--	7	--	2	--	3	--	--	18
Veneto	--	6	--	2	1	8	3	13	2	4	--	--	39
Totale complessivo	**5**	**52**	**12**	**138**	**27**	**156**	**17**	**151**	**2**	**60**	**2**	**7**	**629**

Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop); Rilevazione Garante nazionale

Tabella 4.3 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per posizione giuridica - Anno 2018

Regione	Misura di sicurezza definitiva			Misura di sicurezza provvisoria	Casi di sospensione o di trasformazione della misura di sicurezza
	Art. 219 c.p.	Art. 222 c.p.	Totale	Art. 206 c.p.	Art. 212 c.p.
Abruzzo	1	2	3	15	1
Basilicata	--	5	5	9	--
Calabria	4	5	9	12	--
Campania	2	30	32	22	--
Emilia Romagna	3	8	11	11	--
Friuli Venezia-Giulia	1	1	2	2	1
Lazio	8	35	43	29	3
Liguria	6	3	9	2	9
Lombardia	37	77	114	43	--
Marche	3	7	10	5	6
Piemonte	15	7	22	15	1
Puglia	--	12	12	24	--
Sardegna	--	14	14	3	--
Sicilia	--	20	20	25	--
Toscana	3	15	18	10	--
Trentino Alto-Adige	6	7	13	3	2
Veneto	--	20	20	19	--
Totale	**89**	**268**	**357**	**249**	**23**

Legenda epigrafe codice penale (con denominazione a tutt'oggi non modificata):
Art. 206 c.p.: Applicazione provvisoria delle misure di sicurezza
Art. 212 c.p.: Casi di sospensione o di trasformazione della misure di sicurezza
Art. 219 c.p.: Assegnazione a una casa di cura e di custodia
Art. 222 c.p.: Ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario

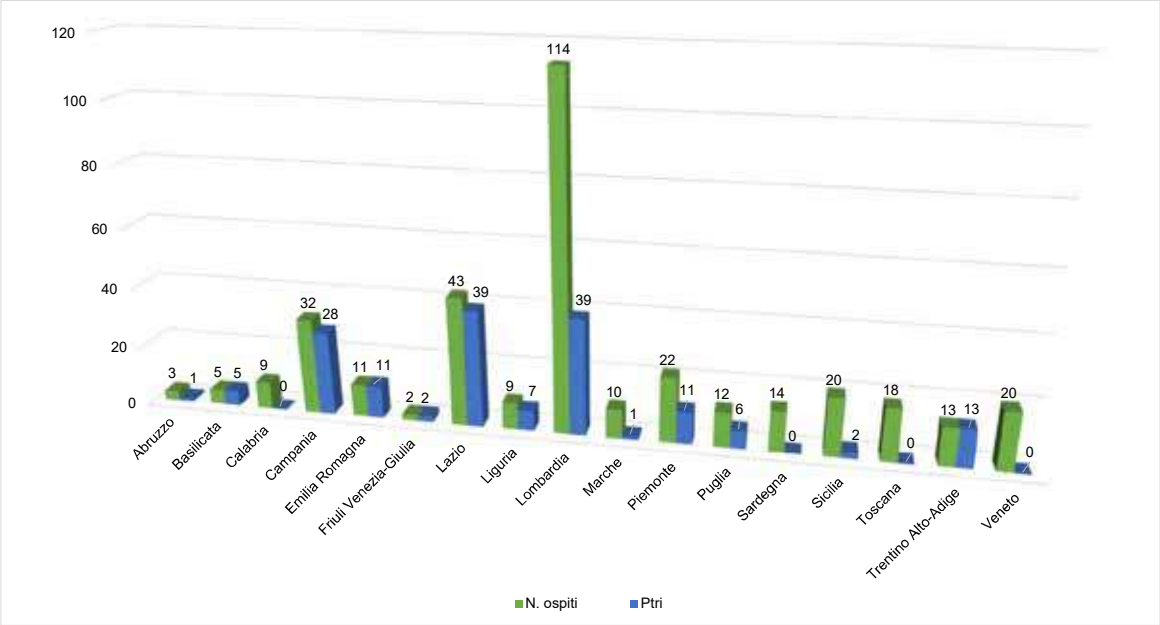
Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop); Rilevazione Garante nazionale

Tabella 4.4 - Ospiti in Rems con posizione giuridica definitiva e presenza Progetto terapeutico riabilitativo individuale (Ptri) - Anno 2018

Regione	N. ospiti	Ptri	Ptri %
Abruzzo	3	1	33,33
Basilicata	5	5	100,00
Calabria	9	0	0,00
Campania	32	28	87,50
Emilia Romagna	11	11	100,00
Friuli Venezia-Giulia	2	2	100,00
Lazio	43	39	90,70
Liguria	9	7	77,78
Lombardia	114	39	34,21
Marche	10	1	10,00
Piemonte	22	11	50,00
Puglia	12	6	50,00
Sardegna	14	0	0,00
Sicilia	20	2	10,00
Toscana	18	0	0,00
Trentino Alto-Adige	13	13	100,00
Veneto	20	0	0,00
Totale	**357**	**165**	**46,22**

Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop); Rilevazione Garante nazionale

Grafico 4.1 - Ospiti in Rems con posizione giuridica definitiva e presenza Progetto terapeutico riabilitativo individuale (Ptri) - Anno 2018



Fonti: Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg (Smop); Rilevazione Garante nazionale

Tabella 4.5 - Persone con provvedimenti di applicazione della misura di sicurezza detentiva * - in via provvisoria ed in via definitiva - in attesa di ricovero in Rems al 31/12/2018

Regione di residenza	Rems	Tot. persone in attesa	Tot. in attesa presso Istituti penitenziari
Piemonte	San Maurizio Canavese (TO) San Michele Brà (CN)	29	n. **3 provvisori** in C.C. Torino "Lorusso e Cutugno" n. 1 definitivo C.C. Torino "Lorusso e Cutugno" n. 1 definitivo in C.C. Biella
Lombardia	Sistema Polimodulare REMS provvisorie di Castiglione delle Stiviere (MN)	56	n. **3 provvisori** in C.C. Monza n. **3 provvisori** in C.C. Milano San Vittore n. **1 provvisorio** in C.C. Sondrio n. **1 provvisorio** in C.C. Pavia
Trentino Alto Adige	Polo della Riabilitazione di Pergine (TN)	4	n. 1 definitivo in C.R. Castelfranco Emilia
Friuli Venezia Giulia	Aurisina (TS) Maniago (PN) Udine	1	
Veneto	Nogara (VR)	10	n. **1 provvisorio** in C.C. Bergamo
Liguria	Genova Prà "Villa Caterina"	17	n. 1 definitivo in C.R. Massa
Emilia Romagna	"Casa degli Svizzeri" Bologna "Casale di Mezzani" Parma	29	n. 1 definitivo in C.R. Milano Opera n. **2 provvisori** in C.C. Reggio Emilia n. **1 provvisorio** in C.C. Parma
Toscana	"Padiglione Morel" Ospedale di Volterra (PI)	43	n. **2 provvisori** in C.C. Pisa n. **1 provvisorio** in C.C. Firenze "Sollicciano"
Umbria	"Padiglione Morel" Ospedale di Volterra (PI)	6	
Lazio	Pontecorvo (FR) Ceccano (FR) Palombara Sabina (RM) Subiaco (RM)	58	n. **2 provvisor**i in C.C. Roma Rebibbia n. **8 provvisori** in C.C. Roma "Regina Coeli" n. **1 provvisorio** in C.C. Latina n. **1 provvisorio** in C.C. Foggia n. **1 provvisorio** in C.C. Civitavecchia n. **1 provvisorio** in C.C. Velletri n. 1 definitivo in C.C. Pescara
Marche	Montegrimano Terme (PU)	7	n. **1 provvisorio** in C.C. Pesaro
Abruzzo	Barete (AQ)	21	n. **2 provvisori** in C.C. Pescara
Molise	Barete (AQ)	1	
Campania	Mondragone (CE) San Nicola Baronia (AV) Calvi Risorta (CE) Vairano Patenora (CE)	86	n. **2 provvisori** in C.C. Santa Maria Capua Vetere n. 1 definitivo in C.C. Santa Maria Capua Vetere n. **7 provvisori** in C.C. Napoli "Poggioreale" n. **1 provvisorio** in C.P. Napoli "Secondigliano" n. **1 provvisorio** in C.C. Salerno n. **1 provvisorio** in C.C. Benevento
Puglia	Spinazzola (BT) Carovigno (BR)	43	n. **1 provvisorio** in C.C. Foggia n. 1 definitivo in C.C. Foggia n. 1 definitivo in C.L. Vasto n. **1 provvisorio** in C.C. Trani n. 1 definitivo in C.C. Trani
Basilicata	Tinchi - Pisticci (MT)	6	n. **1 provvisorio** in C.C. Matera
Calabria	Santa Sofia d'Epiro (CS)	67	
Sicilia	Naso (ME) Caltagirone (CT)	114	n. **1 provvisorio** in C.C. Palermo Pagliarelli n. **1 provvisorio** in C.C. Barcellona Pozzo di Gotto n. **1 provvisorio** in C.C. Catania "Piazza Lanza"
Sardegna	Capoterra (CA)	5	
Totale		**603**	**63**

* Provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria di applicazione della misura di sicurezza detentiva – in via definitiva e in via provvisoria - del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione in casa di cura e custodia con ricovero in Rems, e in attesa di ricovero presso le strutture territorialmente competenti per indisponibilità di posto letto.

Fonte: Dap – Direzione generale dei detenuti e del trattamento - Ufficio VI

Tabella 4.6 - Misure di sicurezza in esecuzione per anno

	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	1° Semestre 2018
Casa cura e custodia						
Aperte nel periodo	255	235	170	184	153	
Chiuse nel periodo	*169*	*274*	*221*	*199*	*158*	
Aperte a fine periodo	384	366	300	278	273	289
Ospedale psichiatrico giudiziario						
Aperte nel periodo	225	229	179	253	123	
Chiuse nel periodo	*185*	*296*	*201*	*227*	*126*	
Aperte a fine periodo	400	366	319	336	334	343
Libertà vigilata						
Aperte nel periodo	2.031	2.017	1.980	1.729	1.749	
Chiuse nel periodo	*1.291*	*1.427*	*1.495*	*1.475*	*1.712*	
Aperte a fine periodo	4.386	4.950	5.393	5.564	5.554	5.693
Proposte di aggravamento della libertà vigilata (art. 232 c.p.)						
Sopravvenute		45	55	48	52	
Definite		37	53	47	52	
di cui: accolte		7	31	20	21	
rigettate		9	8	10	18	

Nota metodologica:
I dati sono acquisiti tramite rilevazione semestrale dagli Uffici di sorveglianza, che li estraggono dal registro informatizzato.
Il registro non è ancora stato aggiornato rispetto alla nuova misura delle Rems.
Gli uffici intervistati dichiarano di utilizzare il *nomen* "Casa di cura e custodia" o "Ospedale giudiziario" per registrare le misure di sicurezza definitive in esecuzione presso le Rems.
La voce "aperte nel periodo" misura il numero di entrate nelle strutture, la voce "chiuse nel periodo" il numero di uscite e la voce "aperte a fine periodo" le presenze nelle strutture alla data finale del periodo considerato.
Per completezza di informazione nella tabella si dà conto anche delle misure di libertà vigilata che dal sondaggio presso gli uffici è emersa come la misura alternativa in caso di indisponibilità di posti presso le Rems.

Fonte: Ministero della giustizia - Dog - Direzione generale di statistica

Tabella 4.7 - Richieste di applicazione delle misure di sicurezza al giudice della cognizione (Procure di Bologna, Firenze, Milano, Napoli)

Tipo misura	Anno	Numero	Richieste accolte dal giudice	
			Totale	In via definitiva
Casa di cura e custodia	2016	25	19	16
	2017	27	16	12
	2018	20	12	2
Ospedale psichiatrico giudiziario	2016	17	9	8
	2017	27	18	12
	2018	10	8	1

Nota metodologica:
I dati sono stati acquisiti tramite una rilevazione ad hoc richiesta dal Garante nazionale alla Direzione generale di statistica.
Il registro della cognizione penale non è ancora stato aggiornato rispetto alla nuova misura delle Rems. Gli uffici intervistati hanno dichiarato di utilizzare il *nomen* "Casa di cura e custodia" o "Ospedale psichiatrico" per registrare tali misure di sicurezza e di specificare in un campo note che trattasi di Rems.
I dati fanno riferimento ai procedimenti indipendentemente se riferiti allo stesso soggetto.

Fonte: Ministero della giustizia - Dog - Direzione generale di statistica

Tabella 4.8 - Segnalazioni di violazioni di privazione della libertà nella tutela della salute pervenute al Garante nazionale

Provenienza della segnalazione	2017	2018
Strutture residenziali per anziani	0	2
Strutture residenziali per disabili	0	5
Spdc (Tso)	2	9
Rems	3	3
Altro	0	1
Totale	**5**	**20**

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 4.9 - Distribuzione dei ricoveri in Tso per anno di ricovero nelle strutture del Lazio, anni 2013-2017

Anno	Totale ricoveri con Tso	Ricoveri con Tso diagnosi (principale o secondaria) di disturbi psichici				
		N. ricoveri	N. ricoveri con degenza >7gg	Degenza media (gg)	Età media al ricovero (anni)	N. Decessi durante il ricovero
2013	1691	986	615	12,2	43,9	0
2014	1545	894	589	13,2	41,9	0
2015	1157	723	473	13,2	41,6	2
2016	1062	615	433	13,7	42,1	3
2017	925	544	369	13,2	41,8	1

Nota metodologica:
Si tratta di un *focus* regionale, reso possibile grazie all'avvio di una collaborazione per la stipula di un protocollo di studio e ricerca con il Dipartimento di epidemiologia della Regione Lazio.

Fonte: Sistema informativo ospedaliero della Regione Lazio
Elaborazione dati: U.o.c. epidemiologia valutativa - Dipartimento epidemiologia del S.s.r. - Asl Roma 1 - Regione Lazio

Tabella 4.10 - Distribuzione regionale *health and social care institutions* (residenziali o miste) e popolazione

Regione	N. *health and social care institutions* (residenziali o miste) *	Popolazione totale per Regione	Popolazione anziana**	Popolazione delle persone con disabilità (da 6 a 64 anni)	Numero disabili in rapporto al numero di strutture ***	Superficie della Regione (km²)	Densità abitativa della Regione (abitanti per km²)	Densità strutture per km²
Piemonte	2.435	4.375.865	1.106.054	192.000	79	25.387,07	172	0.096
Valle d'Aosta	39	126.202	29.664	5.000	128	3.260,90	39	0,012
Lombardia	2.105	10.036.258	2.247.703	413.000	205	23.863,65	421	0,088
Trentino Alto Adige	37	1.067.648	219.880	219.000	5.919	13.605,50	78	0,002
Veneto	968	4.903.722	1.108.596	219.000	226	18.345,35	267	0,052
Friuli-Venezia Giulia	190	1.216.853	315.728	60.000	315	7.924,36	154	0,024
Liguria	433	1.556.981	442.279	85.000	196	5.416,21	287	0,079
Emilia-Romagna	2.585	4.452.629	1.061.208	241.000	93	22.452,78	198	0,115
Toscana	2.098	3.736.968	943.311	200.000	95	22.987,04	163	0,091
Umbria	126	884.640	222.815	59.000	468	8.464,33	105	0,014
Marche	41	1.531.753	375.511	86.000	2.097	9.401,38	163	0,004
Lazio	870	5.896.693	1.261.167	280.000	321	17.232,29	342	0,050
Abruzzo	99	1.315.196	309.808	75.000	757	10.831,84	121	0,009
Molise	73	308.493	74.740	19.000	260	4.460,65	69	0,016
Campania	290	5.826.860	1.062.671	333.000	1.148	13.670,95	426	0,021
Puglia	354	4.048.242	877.754	281.000	794	22.452,78	207	0.015
Basilicata	29	567.118	128.177	32.000	1.103	10.073,32	56	0,002
Calabria	187	1.956.687	414.610	120.000	642	15.221,90	129	0,012
Sicilia	388	5.026.989	1.047.694	325.000	838	25.832,39	195	0,015
Sardegna	191	1.648.176	381.849	105.000	549	24.100,02	68	0,008
Italia	**13.538**	**60.483.973**	**13.631.219**	**3.167.000**	**294**	**302.072,84**	**200**	**0,034**

* presenti nel GNPL National Register

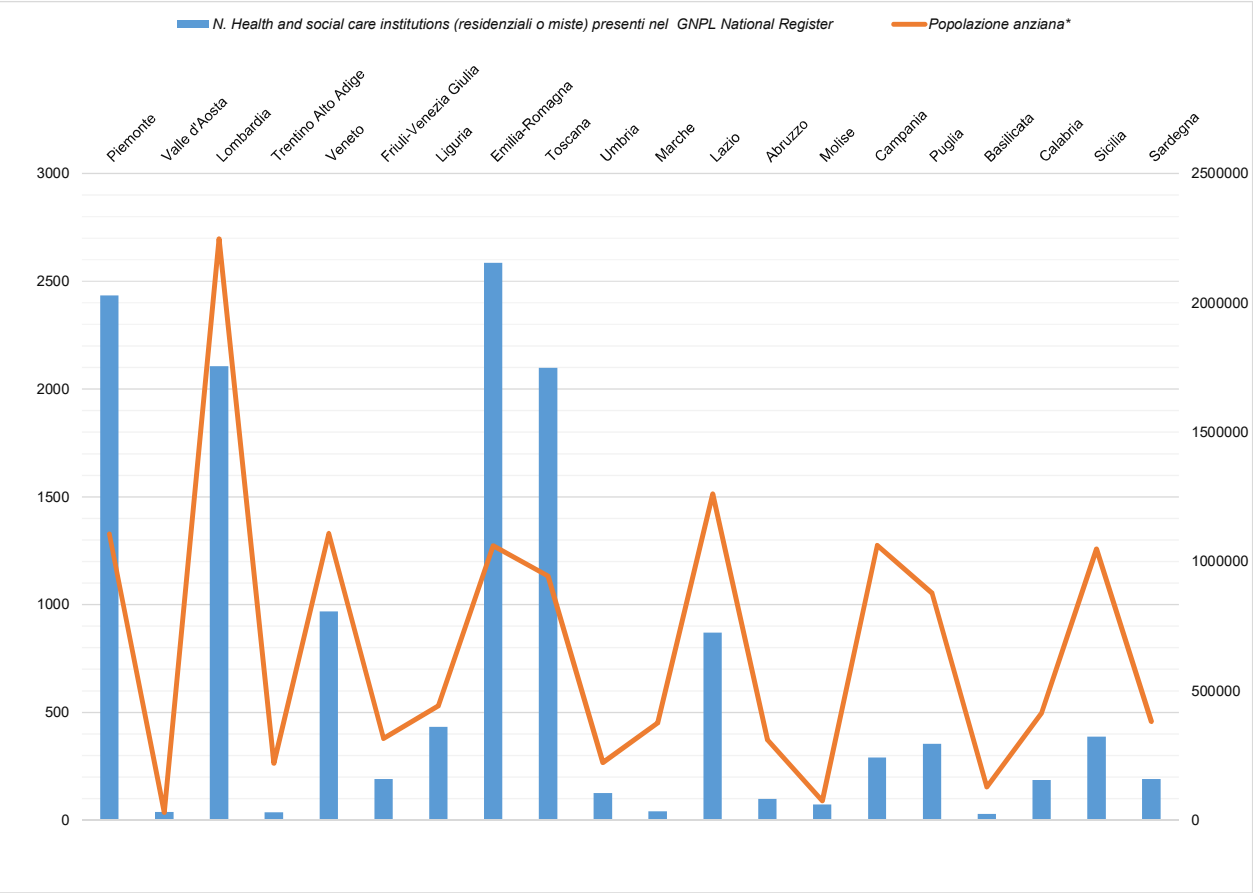
** popolazione di età uguale o maggiore a 65 anni, ivi compresi soggetti autosufficienti, non-autosufficienti e disabili

*** una struttura ogni x persone con disabilità

Legenda etichette: Persone con disabilità: Sono considerate persone con disabilità quelle di 6 anni e più che vivono in famiglia e che, escludendo le condizioni riferite a limitazioni temporanee, hanno dichiarato di non essere in grado di svolgere le abituali funzioni quotidiane, pur tenendo conto dell' eventuale ausilio di apparecchi sanitari (protesi, bastoni, occhiali, ecc.). Le abituali funzioni quotidiane comprendono le attività di cura della persona (vestirsi, lavarsi, fare il bagno o la doccia, mangiare), le attività della mobilità e locomozione (camminare, salire e scendere le scale, chinarsi, coricarsi, etc) e le attività della comunicazione (sentire, vedere, parlare).

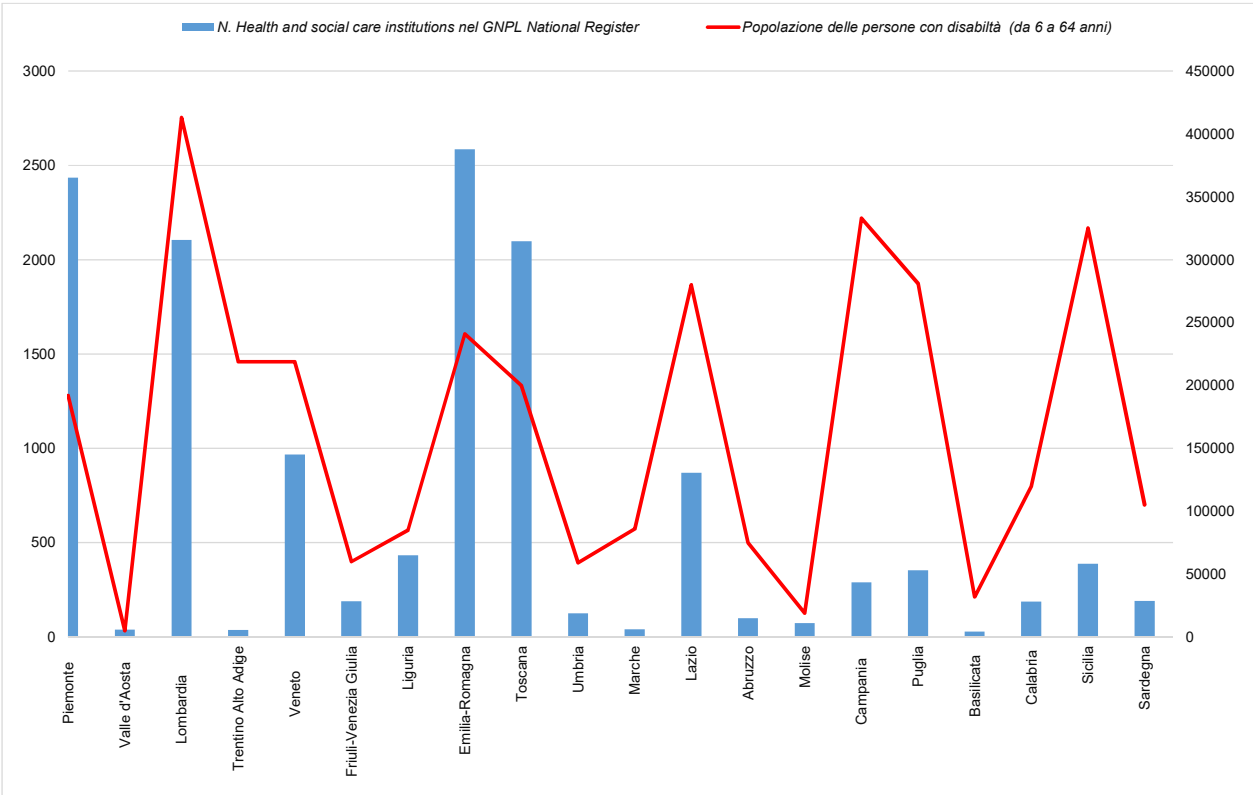
Fonte: dati Istat e GNPL National Register

Grafico 4.2 - Rapporto numero *health and social care institutions* e popolazione anziana



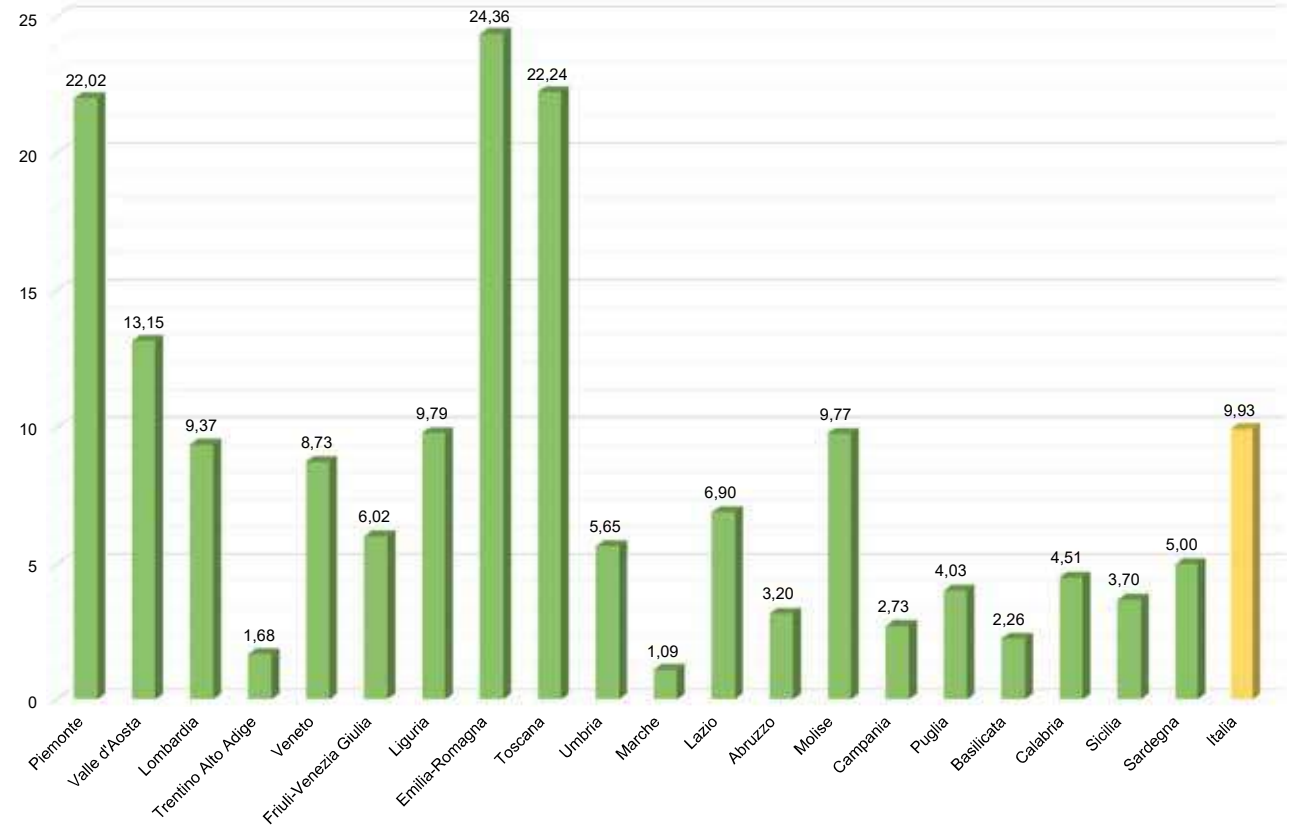
* popolazione di età uguale o maggiore a 65 anni, ivi compresi soggetti autosufficienti, non-autosufficienti e disabili
Fonte: dati Istat e GNPL National Register

Grafico 4.3 - Numero *Health and social care institutions* e popolazione con disabilità



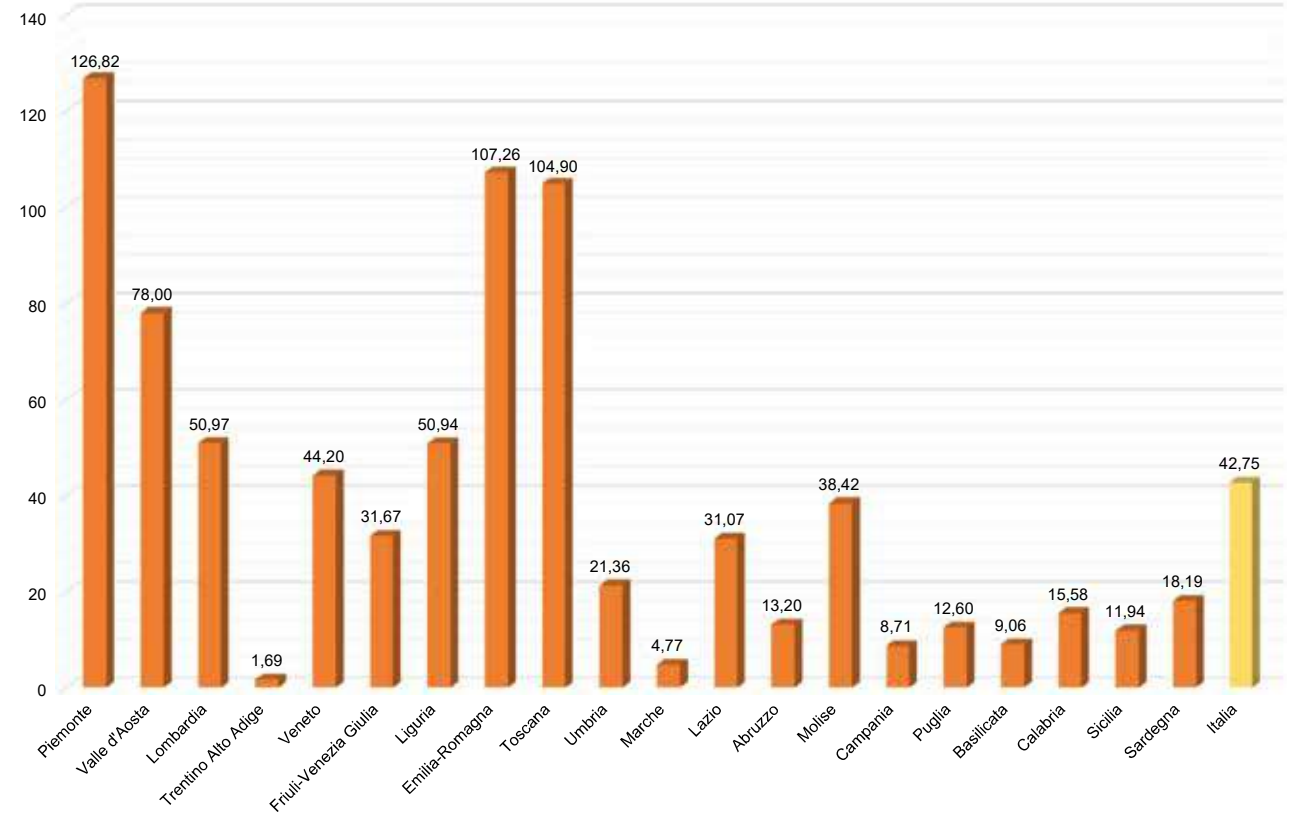
Fonte: dati Istat e GNPL National Register

Grafico 4.4 - Numero *Health and social care institutions* (residenziali o miste) ogni 10.000 anziani



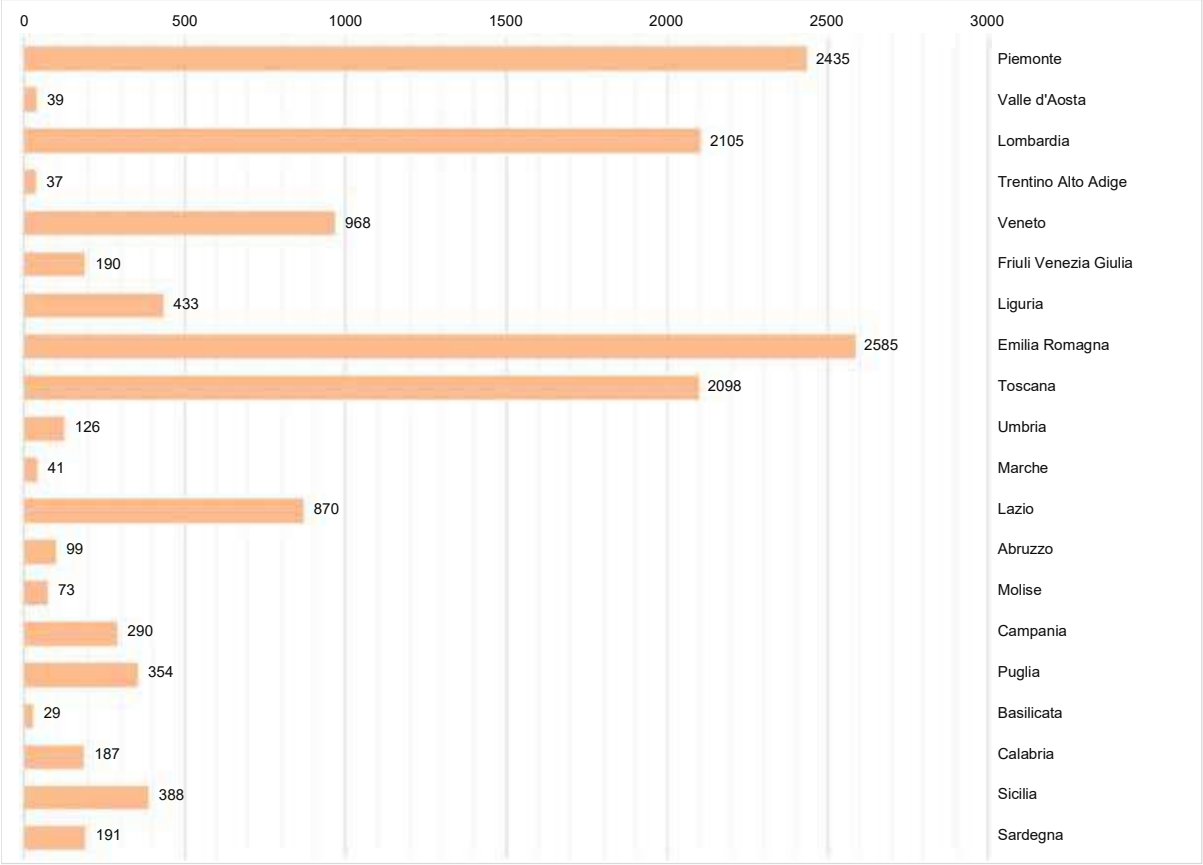
Fonte: dati Istat e GNPL National Register

Grafico 4.5 - Numero *Health and social care institutions* (residenziali o miste) ogni 10.000 disabili



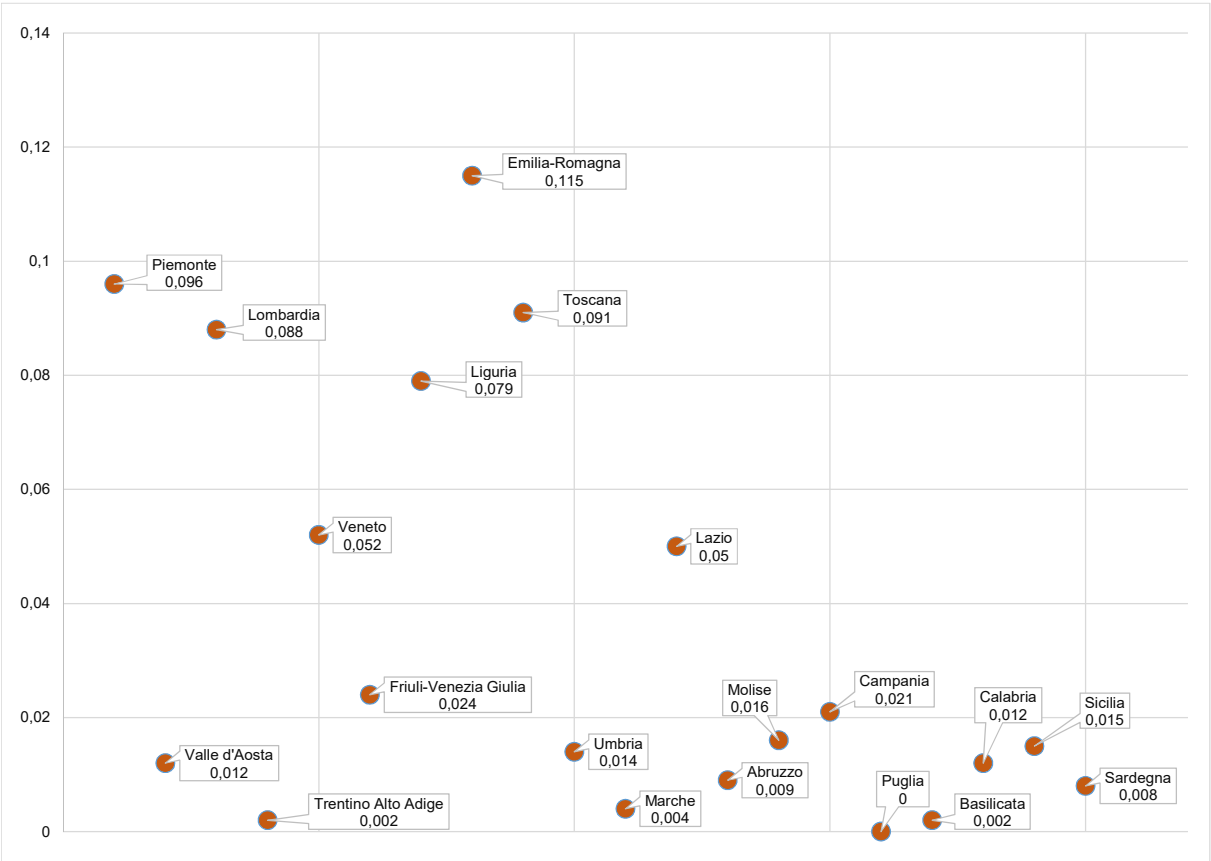
Fonte: dati Istat e GNPL National Register

Grafico 4.6 - *Health and social care institutions* per Regione (valori assoluti)



Fonte: dati Istat e GNPL National Register

Grafico 4.7 - Tasso di densità regionale *Health and social care institutions*



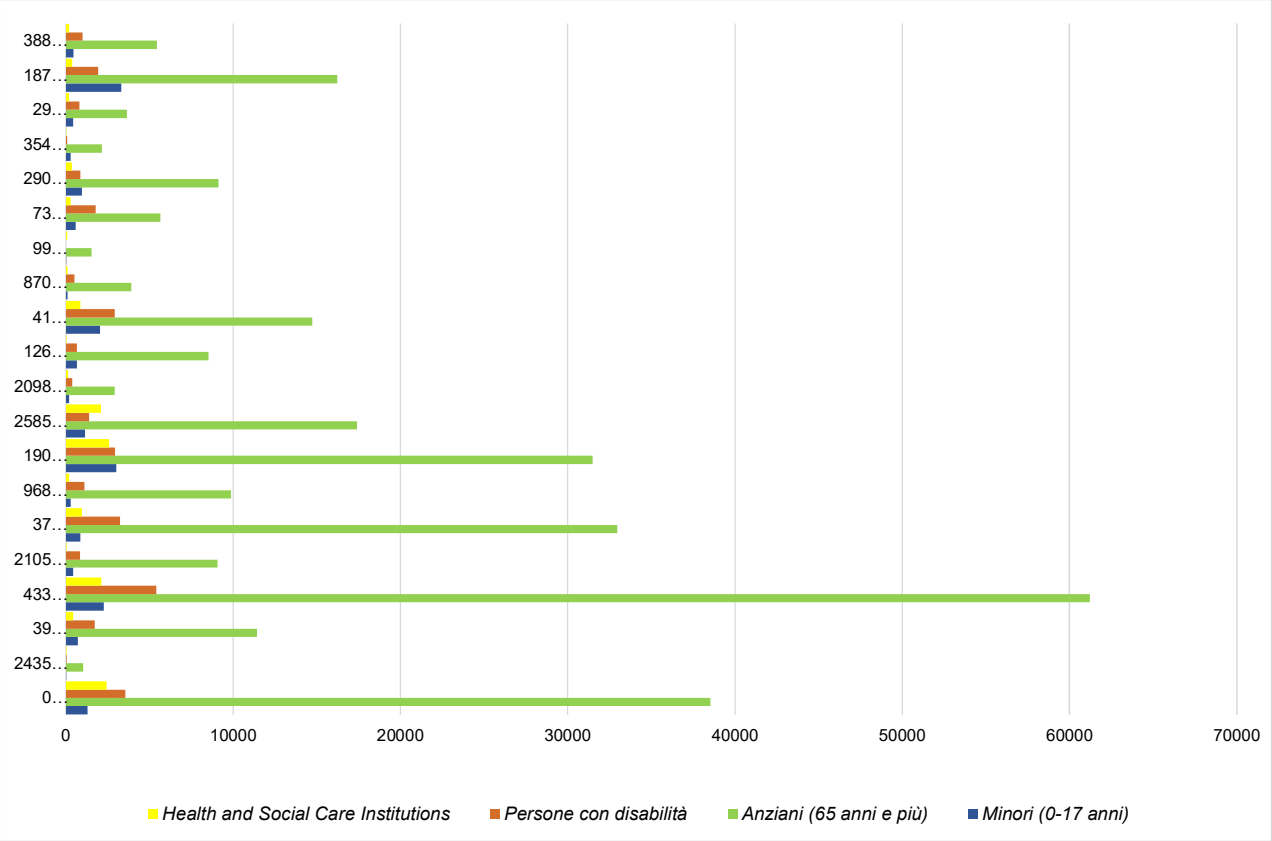
Fonte: dati Istat e GNPL National Register

Tabella 4.12 - Posti letto per utenza prevalente e numero *Health and social care institutions*

Regione	Minori (0-17 anni)	Anziani (65 anni e più)	Persone con disabilità	*Health and social care institutions*
Piemonte	1.298	38.527	3.557	2.435
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	29	1.038	32	39
Liguria	715	11.421	1.731	433
Lombardia	2.261	61.216	5.409	2.105
Trentino Alto Adige / Südtirol	431	9.065	842	37
Veneto	876	32.967	3.237	968
Friuli-Venezia Giulia	283	9.874	1.109	190
Emilia-Romagna	3.014	31.491	2.935	2.585
Toscana	1.141	17.402	1.399	2.098
Umbria	202	2.916	386	126
Marche	653	8.520	659	41
Lazio	2.039	14.731	2.913	870
Abruzzo	110	3.916	514	99
Molise	27	1.531	0	73
Campania	570	5.650	1.770	290
Puglia	970	9.129	855	354
Basilicata	295	2.168	72	29
Calabria	431	3.658	804	187
Sicilia	3.314	16.226	1.914	388
Sardegna	451	5.447	994	191

Fonte: dati Istat e GNPL National Register

Grafico 4.8 - Posti letto per utenza prevalente e numero *Health and social care institutions*



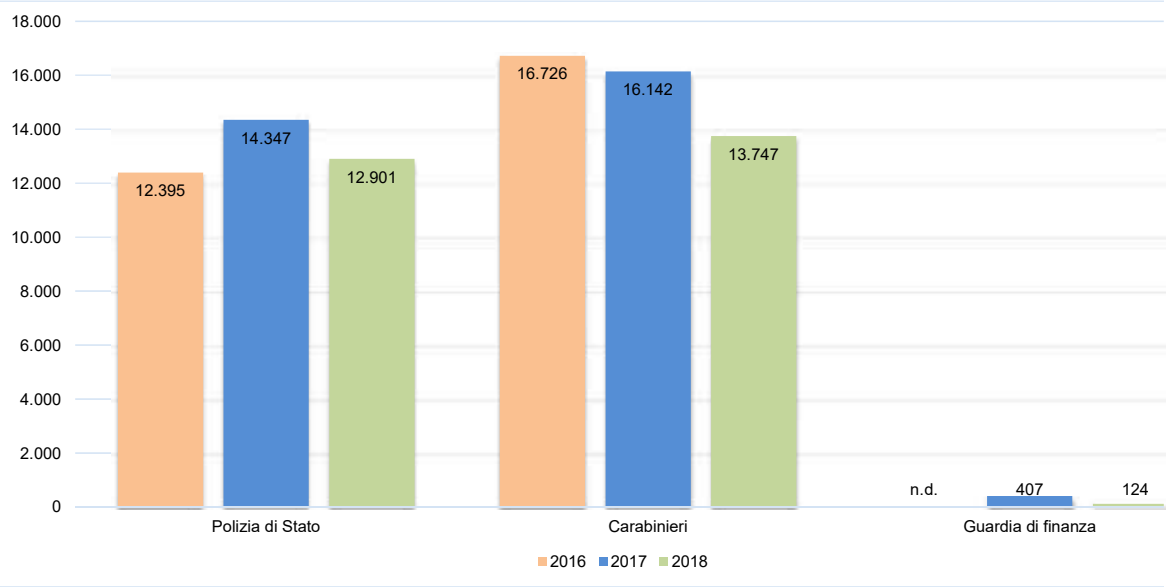
Fonte: dati Istat e GNPL National Register

Tabella 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017-2018

	Transiti		
	2016	**2017**	**2018**
Polizia di Stato	12.395	14.347	12.901
Carabinieri	16.726	16.142	13.747
Guardia di finanza	n.d.	407	124

* Dati dal 01/01/2018 al 31/01/2019
Fonte: elaborazione del Garante nazionale sui dati Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza

Grafico 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017-2018



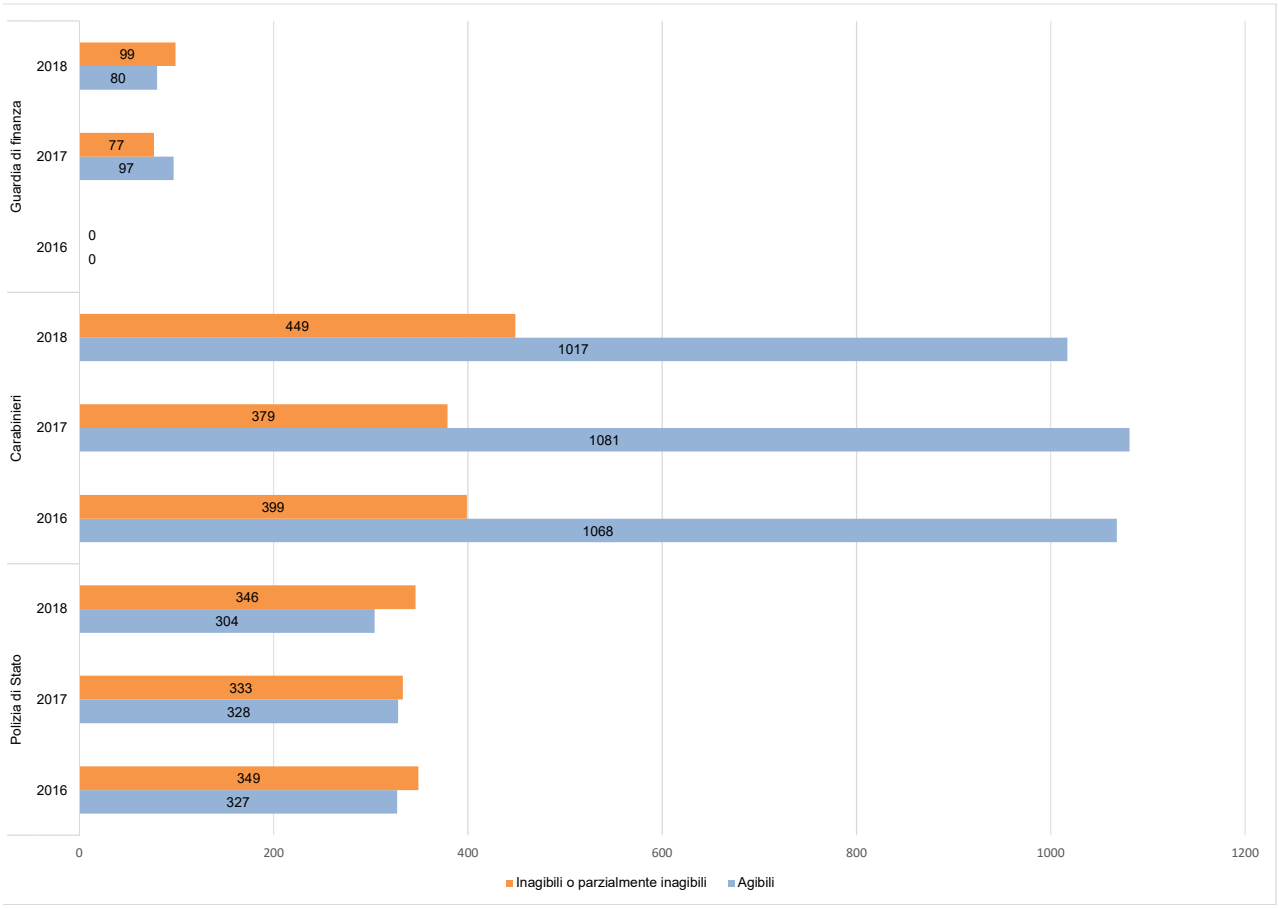
Fonte: elaborazione del Garante nazionale sui dati Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza

Tabella 5.2 – Camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017-2018

	Totale camere			Agibili			Inagibili*		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Polizia di Stato	676	661	650	327	328	304	349	333	346
Carabinieri	1.467	1460	1466	1068	1081	1017	399	379	449
Guardia di finanza	n.d.	174	179	n.d.	97	80	n.d.	77	99

* Polizia di Stato: Inagibili o parzialmente inagibili
Fonte: elaborazione del Garante nazionale sui dati Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza

Grafico 5.2 – Camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017-2018



Fonte: elaborazione del Garante nazionale sui dati Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza

Tabella 5.3 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Polizia di Stato - Anni 2016-2017-2018

Regione	Camere agibili			Camere inagibili o parzialmente inagibili			Persone transitate		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Abruzzo	12	13	16	7	5	5	111	207	80
Basilicata	0	0	5	7	5	5	0	0	0
Calabria	5	7	27	18	16	20	32	35	26
Campania	18	17	77	62	61	59	625	838	677
Emilia Romagna	41	39	46	6	7	9	2.633	2.696	2.389
Friuli Venezia Giulia	6	6	15	9	9	8	7	46	45
Lazio	44	42	86	44	45	43	1.838	2.330	2.003
Liguria	15	14	17	2	3	4	339	403	448
Lombardia	44	51	75	33	24	32	3.357	4.129	3.801
Marche	11	11	20	8	8	9	123	94	93
Molise	3	3	5	2	2	2	8	8	4
Piemonte	15	15	25	10	10	8	935	1097	1129
Puglia	8	1	43	41	42	43	0	20	0
Sardegna	14	14	34	18	18	24	139	136	192
Sicilia	36	36	56	31	31	21	513	465	380
Toscana	22	25	39	17	14	20	813	728	769
Trentino Alto Adige	2	2	14	13	13	12	55	82	52
Umbria	10	10	14	4	4	4	146	147	126
Valle d'Aosta	0	1	3	3	2	3	2	14	1
Veneto	21	21	33	14	14	15	719	872	686
Totale	**327**	**328**	**650**	**349**	**333**	**346**	**12.395**	**14.347**	**12.901**

Fonte: Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza - Segreteria del Dipartimento - Ufficio analisi, programmi e documentazione

Tabella 5.4 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Carabinieri - Anni 2016-2017-2018

Regione	Camere agibili			Camere inagibili			Persone transitate		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Abruzzo	38	38	38	5	5	21	145	115	89
Basilicata	10	10	11	2	2	3	22	8	13
Calabria	38	37	35	23	21	26	328	210	208
Campania	122	122	116	49	49	53	1.523	1453	518
Emilia Romagna	77	78	79	33	32	25	1.025	1.530	1.552
Friuli Venezia Giulia	16	15	12	12	13	16	99	75	56
Lazio	108	106	112	72	69	60	5.270	4.076	4.312
Liguria	35	35	35	8	8	8	753	858	635
Lombardia	142	139	132	23	25	29	3.111	3.133	2.714
Marche	22	19	19	8	11	8	173	150	142
Molise	10	10	12	4	4	2	35	23	13
Piemonte	66	70	72	13	7	6	892	993	704
Puglia	50	74	8	33	8	74	55	56	2
Sardegna	41	41	41	30	30	30	283	292	254
Sicilia	129	129	135	43	42	36	804	665	592
Toscana	61	57	58	11	21	20	920	1053	929
Trentino Alto Adige	16	14	14	20	22	22	57	79	58
Umbria	15	14	16	7	8	6	148	148	101
Valle d'Aosta	4	4	4	0	0	0	6	6	3
Veneto	68	69	68	3	2	4	1.077	1.219	852
Totale	**1.068**	**1.081**	**1.017**	**399**	**379**	**449**	**16.726**	**16.142**	**13.747**

Dati dal 01/01/2018 al 31/12/2018
Fonte: Ministero della Difesa -Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri II° Reparto - SM-Ufficio operazioni

Tabella 5.5 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Guardia di finanza - Anni 2016-2017-2018

Regione	Camere agibili			Camere inagibili			Persone transitate		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Abruzzo	n.d.	5	5	n.d.	1	3	n.d.	2	1
Basilicata	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0
Calabria	n.d.	5	0	n.d.	8	9	n.d.	0	0
Campania	n.d.	3	3	n.d.	7	9	n.d.	3	6
Emilia Romagna	n.d.	8	8	n.d.	3	3	n.d.	16	6
Friuli Venezia Giulia	n.d.	4	3	n.d.	7	5	n.d.	1	2
Lazio	n.d.	10	6	n.d.	7	11	n.d.	265	20
Liguria	n.d.	1	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0
Lombardia	n.d.	12	5	n.d.	6	13	n.d.	5	3
Marche	n.d.	3	4	n.d.	1	0	n.d.	0	1
Molise	n.d.	2	1	n.d.	0	1	n.d.	0	0
Piemonte	n.d.	7	0	n.d.	6	13	n.d.	0	0
Puglia	n.d.	8	11	n.d.	6	3	n.d.	0	0
Sardegna	n.d.	4	8	n.d.	1	1	n.d.	3	15
Sicilia	n.d.	11	12	n.d.	7	8	n.d.	40	12
Toscana	n.d.	5	4	n.d.	9	12	n.d.	2	1
Trentino Alto Adige	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0
Umbria	n.d.	3	3	n.d.	0	0	n.d.	18	18
Valle d'Aosta	n.d.	0	0	n.d.	6	6	n.d.	0	0
Veneto	n.d.	6	7	n.d.	2	2	n.d.	52	39
Totale	**n.d.**	**97**	**80**	**n.d.**	**77**	**99**	**n.d.**	**407**	**124**

Dati dal 01/01/2018 al 31/01/2018

Fonte: Comando generale della Guardia di finanza - III° Reparto Operazioni - Uff. Tutela economia e sicurezza - Sez. Sicurezza pubblica e S.a.g.f.

Tabella 5.6 – Visite alle Camere di sicurezza - Anni 2016-2017-2018

Visite	2016	2017	2018
Polizia di Stato	7	7	3
Carabinieri	8	8	7
Guardia di Finanza	0	1	0
Tribunali	1	2	0
Polizia locale	0	2	1
Totale	**16**	**20**	**11**

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

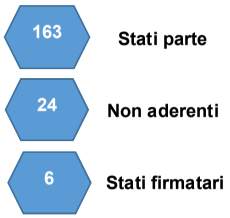
Tabella 6.1 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)

Stati Parte Cat*					Firmatari
Afghanistan	Congo	Iraq	Nuova Zelanda	Spagna	Angola
Albania	Corea del Sud	Irlanda	Nicaragua	Sri Lanka	Brunei
Algeria	Costa d'Avorio	Isole Comore	Niger	Stati Uniti d'America	Haiti
Andorra	Costa Rica	Isole Marshall	Nigeria	Stato della Palestina	India
Antigua e Barbuda	Croazia	Israele	Norvegia	Sudafrica	Palau
Arabia Saudita	Cuba	Italia	Paesi Bassi	Sudan del Sud	Sudan
Argentina	Danimarca	Kazakistan	Pakistan	Svezia	
Armenia	Ecuador	Kenya	Panama	Svizzera	
Australia	Egitto	Kirghizistan	Paraguay	Swaziland	
Austria	El Salvador	Kuwait	Perù	Tagikistan	
Azerbaigian	Emirati Arabi Uniti	Laos	Polonia	Thailandia	
Bahamas	Eritrea	Lettonia	Portogallo	Timor Est	
Bahrein	Estonia	Libano	Qatar	Tunisia	
Bangladesh	Etiopia	Lesoto	Regno Unito e Irlanda del Nord	Turchia	
Belgio	Figi	Liberia	Repubblica Ceca	Turkmenistan	
Belize	Filippine	Libia	Repubblica Centrafricana	Ucraina	
Benin	Finlandia	Liechtenstein	Repubblica Democratica del Congo	Uganda	
Bielorussia	Francia	Lituania	Repubblica di Macedonia	Ungheria	
Bolivia	Gabon	Lussemburgo	Repubblica di Moldavia	Uruguay	
Bosnia ed Erzegovina	Gambia	Madagascar	Repubblica Dominicana	Uzbekistan	
Botswana	Georgia	Malawi	Romania	Vanuatu	
Brasile	Germania	Maldive	Ruanda	Venezuela	
Brunei	Ghana	Mali	Russia	Vietnam	
Bulgaria	Gibuti	Malta	San Marino	Yemen	
Burkina Faso	Giappone	Mauritania	Santa Sede	Zambia	
Burundi	Giordania	Mauritius	San Vincenzo e Grenadine		
Cambogia	Grecia	Messico	São Tomé e Príncipe		
Camerun	Guatemala	Monaco	Senegal		
Capo Verde	Guinea	Mongolia	Serbia		
Canada	Guinea-Bissau	Montenegro	Seychelles		
Ciad	Guinea Equatoriale	Marocco	Sierra Leone		
Cile	Guyana	Mozambico	Siria		
Cina	Honduras	Namibia	Slovacchia		
Cipro	Islanda	Nauru	Slovenia		
Colombia	Indonesia	Nepal	Somalia		

Adottata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1984
Entrata in vigore il 26 giugno 1987
L'Italia ha ratificato la Cat il 12 gennaio 1989.

Meccanismi di controllo: Comitato contro la tortura. La Convenzione contro la tortura prevede l'istituzione del Comitato contro la tortura, composto da 10 esperti indipendenti incaricati di monitorare l'implementazione della Convenzione da parte degli Stati Parte. Questi ultimi hanno l'obbligo di presentare al Comitato dei rapporti periodici sul modo in cui vengono garantiti, a livello nazionale, i diritti sanciti nella Convenzione.

** Dati aggiornati al 23 gennaio 2019.*



Legenda: ⇩ in diminuzione rispetto al 2018
⇧ in aumento rispetto al 2018

***193** sono gli Stati membri delle Nazioni unite per una popolazione totale di 7.704.746.796**

⇧ ***163** sono gli Stati che hanno firmato e ratificato la Cat, per una popolazione totale di 6.001.119.527 (77,89% del totale Stati Onu)*

⇩ ***24** sono gli Stati che non hanno ratificato la Cat, per una popolazione totale di 248.883.598 (3,23% del totale Stati Onu)*

⇩ ***6** sono gli Stati che stanno valutando se ratificare la Cat, per una popolazione totale di 1.454.743.671 (18,88% del totale Stati Onu)*

** In questo totale è incluso lo Stato della Palestina*

Tutti i dati sulla popolazione sono aggiornati al 23 gennaio 2019 www.worldometers.info/world-population/population-by-country/

Mappa 6.1 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)

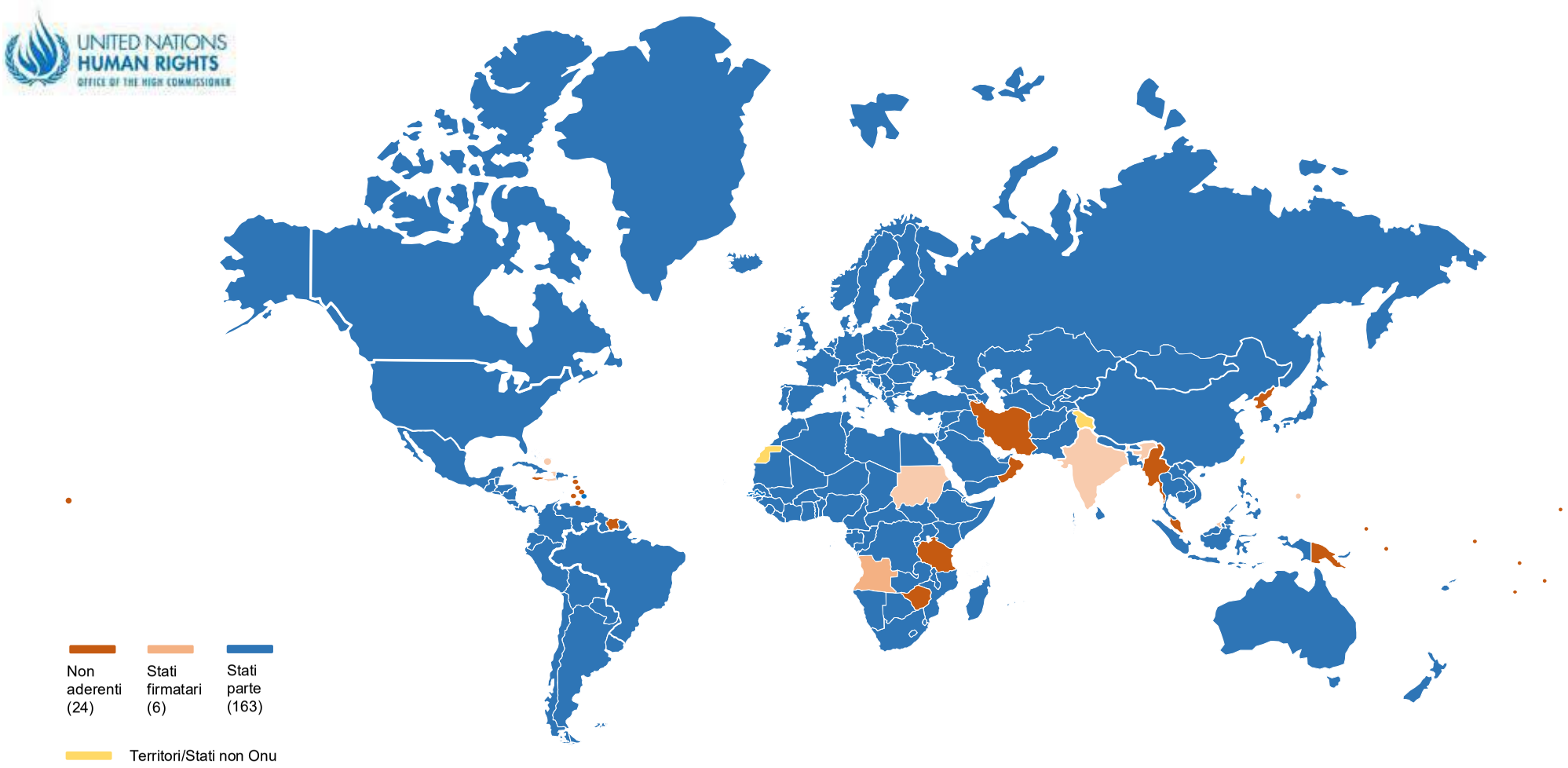


Tabella 6.2 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat)

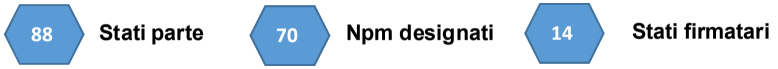
Stati Parte Opcat e Meccanismi nazionali di prevenzione						Firmatari
Afganistan	Cambogia*	Ghana	Malta*	Paesi Bassi*	Slovenia*	Angola
Albania*	Capo Verde*	Grecia*	Marocco*	Panama*	Spagna*	Belgio
Argentina*	Cile*	Guatemala*	Mauritania*	Paraguay*	Sri Lanka*	Camerun
Armenia*	Cipro*	Honduras*	Mauritius*	Perù*	Stato della Palestina	Ciad
Australia	Costa Rica*	Italia*	Messico*	Polonia*	Sudan del Sud	Guinea-Bissau
Austria*	Croazia*	Kazakistan*	Moldavia*	Portogallo*	Svezia*	Guinea Equatoriale
Azerbaigian*	Danimarca*	Kirghizistan*	Mongolia	Regno Unito*	Svizzera*	Irlanda
Belize*	Ecuador*	Libano*	Montenegro*	Repubblica Ceca*	Togo*	Islanda
Benin*	Estonia*	Liberia	Mozambico*	Repubblica Centrafricana	Tunisia*	Rep. del Congo
Bolivia*	Filippine	Liechtenstein*	Nauru	RD del Congo	Turchia*	Sierra Leone
Bosnia ed Erzegovina	Finlandia*	Lituania*	Nicaragua*	Rep. di Macedonia Nord*	Ucraina*	Sudafrica
Brasile*	Francia*	Lussemburgo*	Niger	Romania*	Ungheria*	Timor Est
Bulgaria*	Gabon	Madagascar	Nigeria*	Ruanda	Uruguay*	Venezuela
Burkina Faso*	Georgia*	Maldive*	Norvegia*	Senegal*		Zambia
Burundi	Germania*	Mali*	Nuova Zelanda*	Serbia*		

** Gli Stati Parte dell'Opcat che hanno designato il proprio Npm. Fonte: www.ohchr.org. Dati aggiornati al 23 gennaio 2019.*

Il Protocollo opzionale alla convenzione, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 18 dicembre 2002 e entrato in vigore a livello internazionale il 22 giugno 2006, prevede l'istituzione di un **Sottocomitato sulla prevenzione della tortura (Spt)** e di organismi nazionali indipendenti, i **Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)**, con il compito di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti attraverso un sistema di visite regolari nei luoghi in cui le persone sono private della libertà. L'Italia ha proceduto alla ratifica del Protocollo con L. 195/2012. È entrato in vigore il 3 maggio 2013.

L'**Npm** è un sistema nazionale indipendente di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale, realizzato in ottemperanza alla ratifica dell'Opcat, che lo prevede all'art. 3. Il Garante è il Meccanismo nazionale di prevenzione italiano e, fra l'altro, ha il compito di promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali e con la società civile, nonché di coordinare il sistema Npm. Vigila affinché l'esecuzione delle misure privative della libertà personale avvenga in conformità alle leggi e ai principi stabiliti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti. Ha accesso, senza alcuna restrizione, ai luoghi di privazione della libertà personale, alle persone ivi trattenute e ai documenti.

Legenda: ⇩ in diminuzione rispetto al 2018
⇧ in aumento rispetto al 2018
⇔ no variazione rispetto al 2018



193** sono gli Stati membri delle Nazioni unite per una popolazione totale di 7.704.746.796

⇩ ***91** sono gli Stati che non hanno firmato l'Opcat, per una popolazione totale di 5.379.687.556 (69,82% del totale Stati ONU)*

⇧ ***88** sono gli Stati che hanno firmato e ratificato l'Opcat, per una popolazione totale di 2.107.880.670** (27,36% del totale Stati ONU)*

⇔ ***14** sono gli Stati che hanno firmato l'Opcat e stanno valutando se ratificarlo, per una popolazione totale di 216.793.234 (2,81 % del totale Stati ONU)*

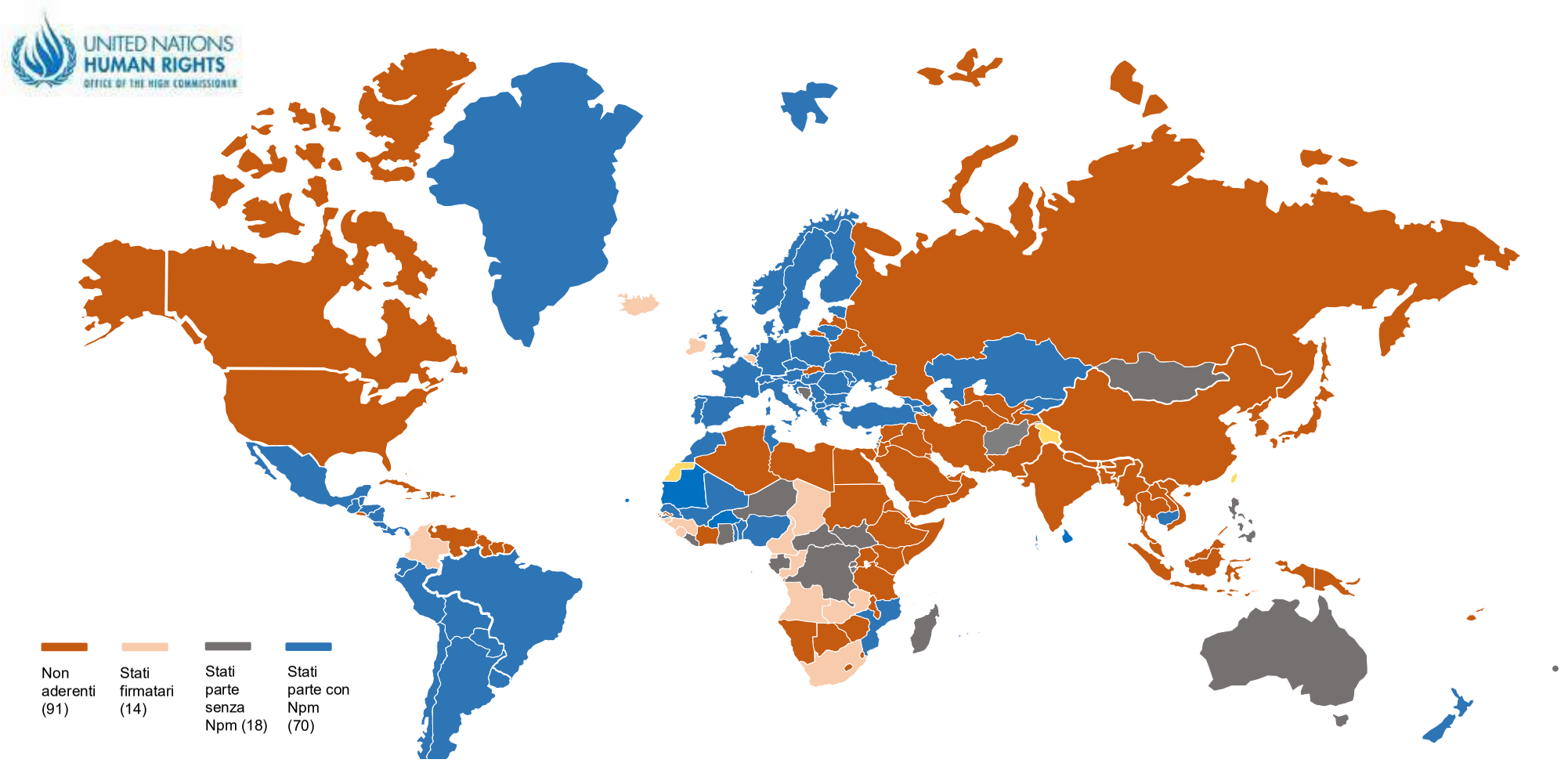
⇩ ***18** sono gli Stati che hanno ratificato l'Opcat, ma non hanno designato il proprio Npm, per una popolazione totale di 403.448.199 (5,24% del totale Stati ONUche hanno ratificato l'Opcat)*

⇧ ***70** sono gli Stati che hanno designato il proprio Npm, per una popolazione totale di 1.704.432.471 (22,12% del totale Stati ONU che hanno ratificato l'Opcat)*

*** In questo totale è incluso lo Stato della Palestina che ha ratificato l'Opcat.*

I dati sulla popolazione sono aggiornati al 23 gennaio 2019 www.worldometers.info/world-population/population-by-country/

Mappa 6.2 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat) e Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)



Mappa 6.3 - Nhri nel territorio del Consiglio d'Europa

*Estonia: La Legge è entrata in vigore dal 1 gennaio 2019
*Santa sede: Stato osservatore presso il Coe
*Bielorussia: Stato non membro del Consiglio d'Europa (Coe)
*Kosovo: Territorio a riconoscimento statuale limitato, non membro del Coe
*Transnistria: Territorio autoproclamatosi indipendente della Repubblica Moldova
*Repubblica Popolare di Doneck: Territorio autoproclamatosi indipendente dall'Ucraina
*Abcasia: Territorio autoproclamatosi indipendente dalla Georgia
*Ossezia del sud: Territorio autoproclamatosi indipendente dalla Georgia

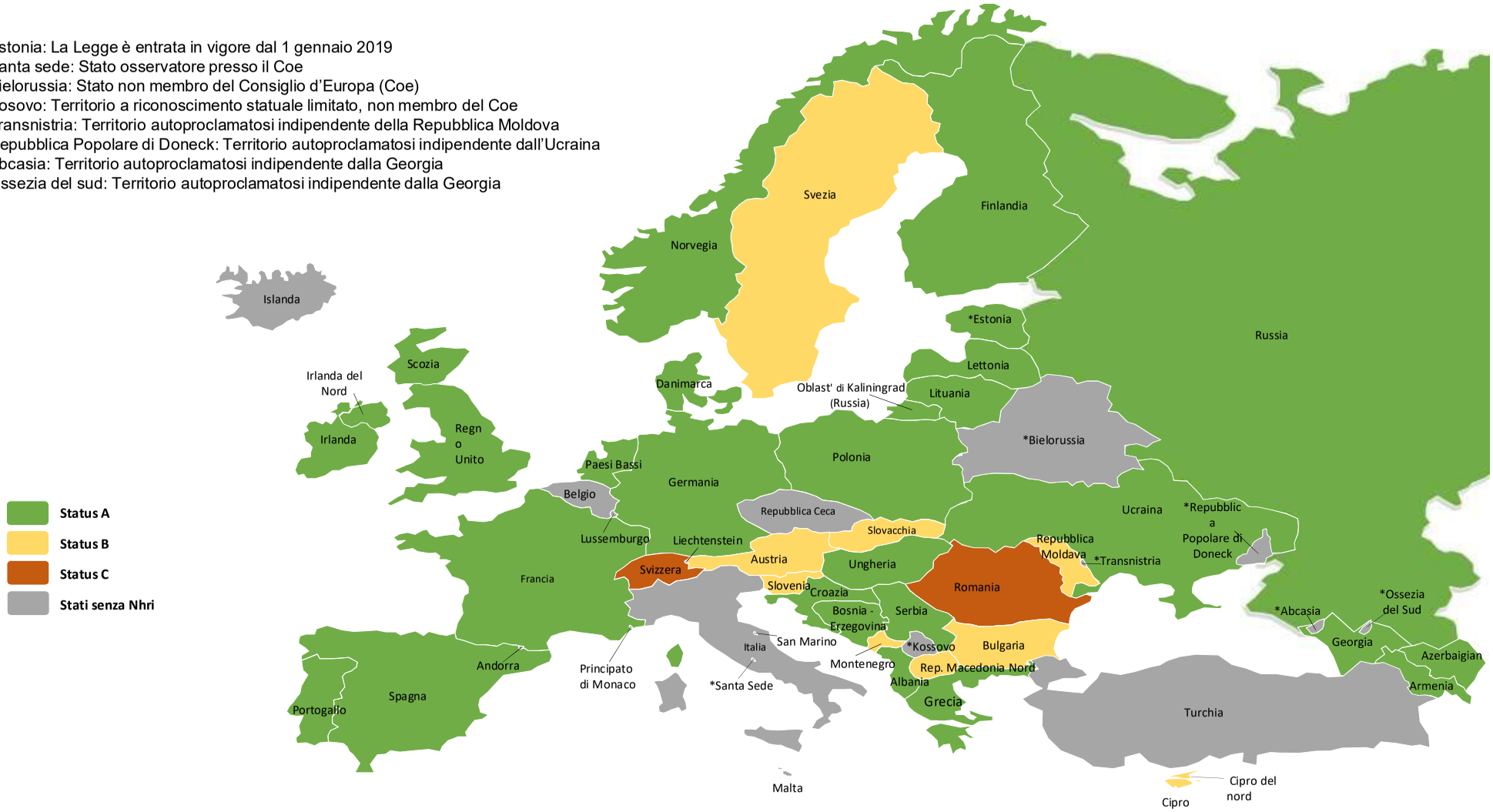
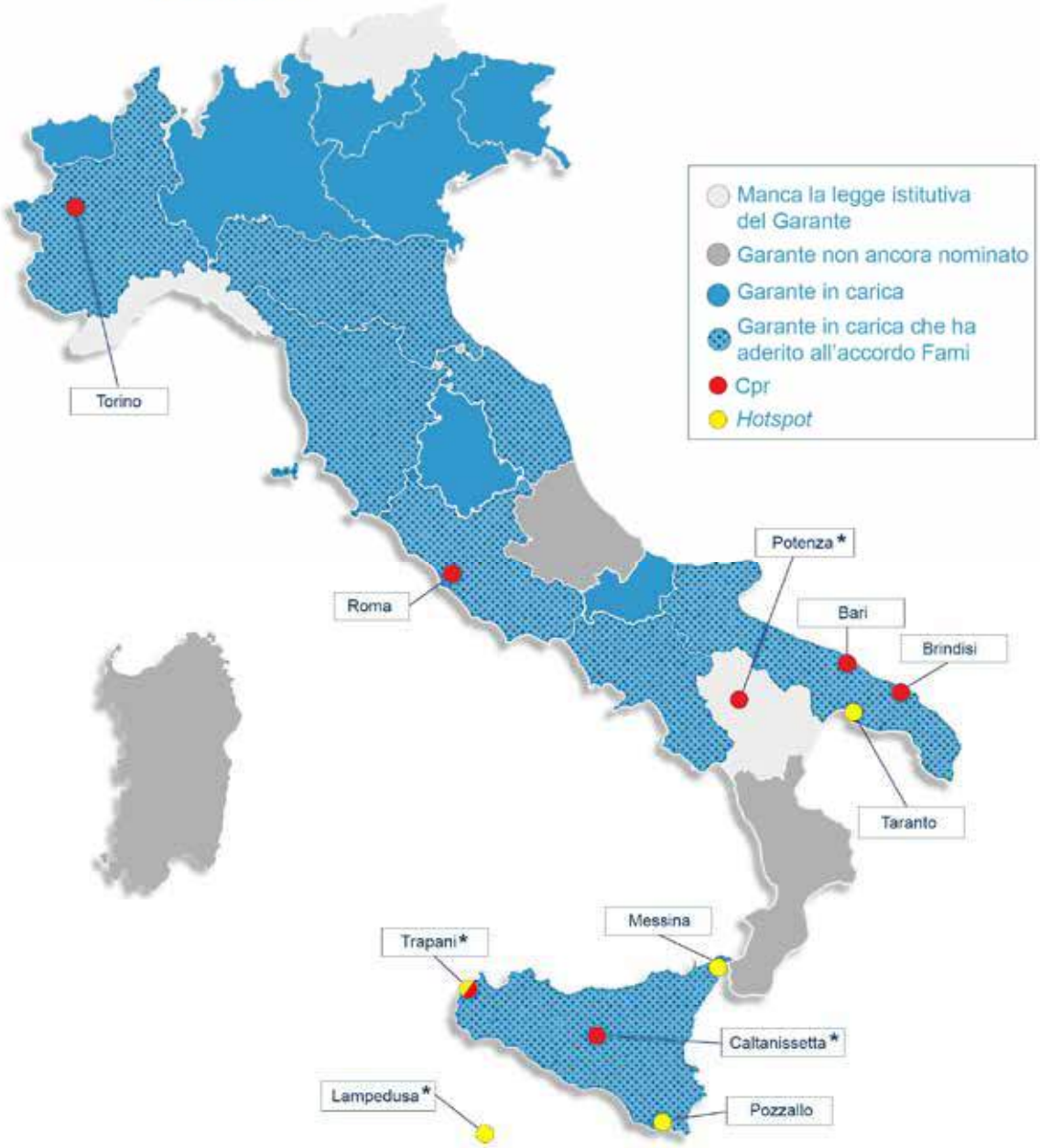


Tabella 6.3 - La rete dei Garanti locali

Regione	Categoria	Città	Nome	Cognome
Calabria	Garante Comunale	Crotone	Federico	Ferrero
Calabria	Garante Comunale	Reggio Calabria	Agostino	Siviglia
Campania	Garante Regionale	Campania	Samuele	Ciambriello
Campania	Garante Provinciale	Avellino	Carlo	Mele
Emilia Romagna	Garante Regionale	Emilia Romagna	Marcello	Marighelli
Emilia Romagna	Garante Comunale	Bologna	Antonio	Ianniello
Emilia Romagna	Garante Comunale	Ferrara	Stefania	Carnevale
Emilia Romagna	Garante Comunale	Parma	Roberto	Cavalieri
Emilia Romagna	Garante Comunale	Piacenza	Antonello	Faimali
Emilia Romagna	Garante Comunale	Rimini	Ilaria	Pruccoli
Friuli Venezia Giulia	Garante Regionale	Friuli V. Giulia	Fabia	Mellina Bares
Friuli Venezia Giulia	Garante Comunale	Trieste	Elisabetta	Burla
Friuli Venezia Giulia	Garante Comunale	Udine	Natascia	Marzinotto
Lazio	Garante Regionale	Lazio	Stefano	Anastasia
Lazio	Garante Comunale	Roma	Gabriella	Stramaccioni
Lombardia	Garante Regionale	Lombardia	Carlo	Lio
Lombardia	Garante Provinciale	Lodi	Paolo	Muzzi
Lombardia	Garante Provinciale	Milano	Fabrizia	Berneschi
Lombardia	Garante Provinciale	Pavia	Vanna	Jahier
Lombardia	Garante Comunale	Bergamo	Paola	Bianchi Cassina
Lombardia	Garante Comunale	Brescia	Luisa	Ravagnani
Lombardia	Garante Comunale	Busto Arsizio	Matteo Luigi	Tosi
Lombardia	Garante Comunale	Lecco	Alessandra	Gaetani
Lombardia	Garante Comunale	Milano	Alessandra	Naldi
Lombardia	Garante Comunale	Sondrio	Francesco	Racchetti
Marche	Garante Regionale	Marche	Andrea	Nobili
Molise	Garante Regionale	Molise	Leontina	Lanciano
Piemonte	Garante Regionale	Piemonte	Bruno	Mellano
Piemonte	Garante Comunale	Alba	Alessandro	Prandi
Piemonte	Garante Comunale	Alessandria	Marco	Revelli
Piemonte	Garante Comunale	Asti	Paola	Ferlauto
Piemonte	Garante Comunale	Biella	Sonia	Caronni
Piemonte	Garante Comunale	Cuneo	Mario	Tretola
Piemonte	Garante Comunale	Fossano	Rosanna	Degiovanni
Piemonte	Garante Comunale	Ivrea	Paola	Perinetto
Piemonte	Garante Comunale	Novara	Dino	Campiotti
Piemonte	Garante Comunale	Saluzzo	Bruna	Chiotti
Piemonte	Garante Comunale	Torino	Monica Cristina	Gallo
Piemonte	Garante Comunale	Verbania	Silvia	Magistrini
Piemonte	Garante Comunale	Vercelli	Roswitha	Flaibani
Puglia	Garante Regionale	Puglia	Piero	Rossi
Puglia	Garante Comunale	Lecce	Maria	Mancarella
Puglia	Garante Comunale	San Severo	Maria Rosa	Lacerenza
Sardegna	Garante Comunale	Nuoro	Giovanna	Serra
Sardegna	Garante Comunale	Oristano	Paolo	Mocci
Sardegna	Garante Comunale	Sassari	Mario	Dossoni
Sardegna	Garante Comunale	Tempo Pausania	Edvige	Baldino
Sicilia	Garante Regionale	Sicilia	Giovanni	Fiandaca
Sicilia	Garante Provinciale	Trapani	Lillo	Fiorello
Toscana	Garante Regionale	Toscana	Franco	Corleone
Toscana	Garante Provinciale	Massa Carrara	Umberto	Moise
Toscana	Garante Comunale	Firenze	Eros	Cruccolini
Toscana	Garante Comunale	Livorno	Giovanni	De Peppo
Toscana	Garante Comunale	Lucca	Angela	Pisano
Toscana	Garante Comunale	Pistoia	Antonio	Sammartino
Toscana	Garante Comunale	Porto Azzurro	Nunzio	Marotti
Toscana	Garante Comunale	Prato	Ione	Toccafondi
Toscana	Garante Comunale	San Gimignano	Emilio	Santoro
Trentino Alto Adige	Garante Provincia Autonoma	Trento	Antonia	Menghini
Trentino Alto Adige	Garante Comunale	Bolzano	Franca	Berti
Umbria	Garante Regionale	Umbria	Stefano	Anastasia
Valle D'aosta	Garante Regionale	Valle D'aosta	Enrico	Formento Dojot
Veneto	Garante Regionale	Veneto	Mirella	Gallinaro
Veneto	Garante Provinciale	Padova	Gianfranco	Parolin
Veneto	Garante Comunale	Rovigo	Giulia Luisa	Bellinello
Veneto	Garante Comunale	Venezia	Sergio	Steffenoni
Veneto	Garante Comunale	Verona	Margherita	Forestan
Veneto	Garante Comunale	Vicenza	Rosario	Vigneri

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Mappa 6.4 - Garanti regionali e delle province autonome
Rete Fami



*

Potenza: operativo dal 12 gennaio 2018
Caltanissetta: operativo dal 10 dicembre 2018
Lampedusa: operativo con capienza ridotta a 96 posti da marzo 2018
Trapani - Milo: fino al 23 settembre 2018 *hotspot*, dal 24 settembre 2018 Cpr

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale
Ministero dell'interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Grafico 7.1 - Organigramma dell'ufficio

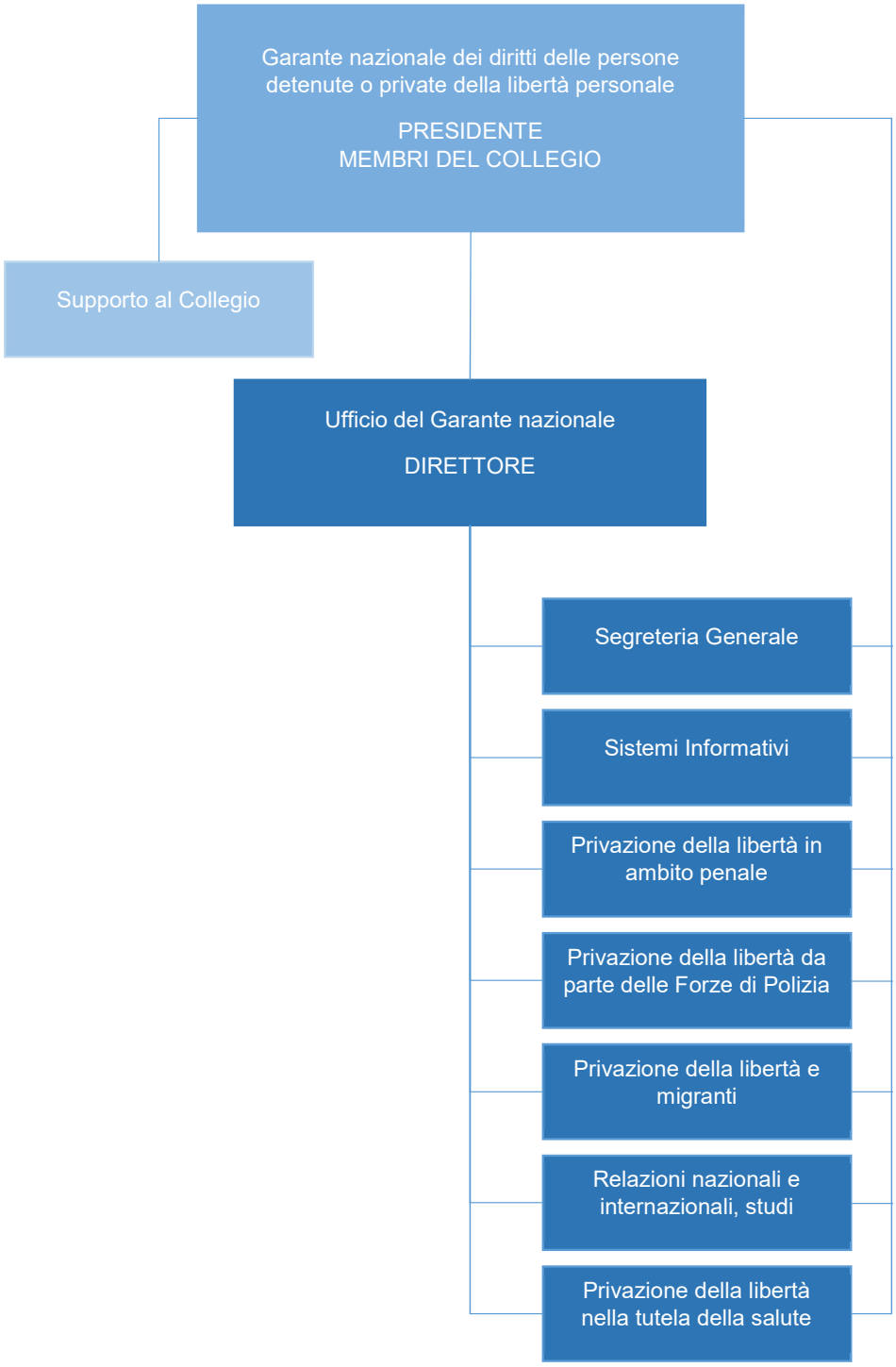


Tabella 7.1 - Composizione ufficio

Personale per Aree/Ruoli e qualifiche			
Area/Profilo - Ruolo/Qualifica	**Donne**	**Uomini**	**Totale**
Comparto funzioni centrali, Area 2		**1**	**1**
Assistente amministrativo		1	1
Comparto funzioni centrali, Area 3	**6**	**2**	**8**
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 informatico		1	1
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		2	2
Agente		4	4
Totale	**6**	**11**	**17**

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 7.2 - Consulenti Fami

Nome	**Attività professionale**	**Tipo di collaborazione**
Laura D'Antonio	Consulente	Esperto in rendicontazione di progetti europei
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

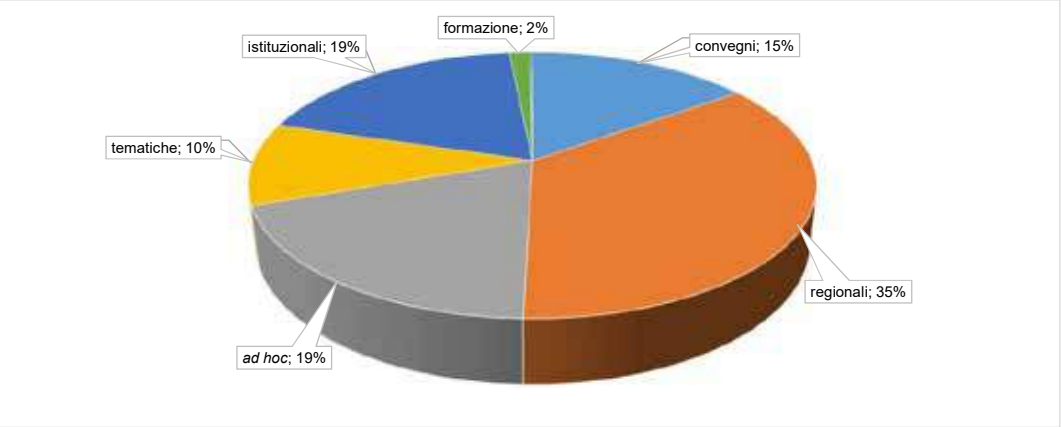
Tabella 7.3 - Bilancio consuntivo al 31/12/2018

Voce di spesa		Importo
Spese per il personale		
Indennità LORDA componenti Collegio Garante		135.000,00
Stipendi LORDI componenti Ufficio Garante		(a carico Amm.ni provenienza)
Spese per il funzionamento		
Spese per pubblicazione relazione annuale e quaderni del Garante		88.919,28
Servizio rassegna stampa		13.054,00
Varie (cancelleria, bandiere, plastificatrice,puntatori)		17.812,00
Partecipazione	convegni	8.339,80
Missioni:		
→	*Regionali*	19.502,97
→	*Ad hoc*	10.599,76
→	*Tematiche*	5.526,22
→	*Istituzionali*	10.356,16
→	*Fomazione*	802,61
→	*Caso studio*	69,00
Totale spese		**309.981,80**

Per completezza di informazione si segnala che la somma di € 90.000,00 - con la quale si raggiunge l'originario stanziamento della legge di Bilancio pari ad €400.000,00 - è stata destinata al progetto Fami, piano gestionale 2 dello stesso cap. 1753.

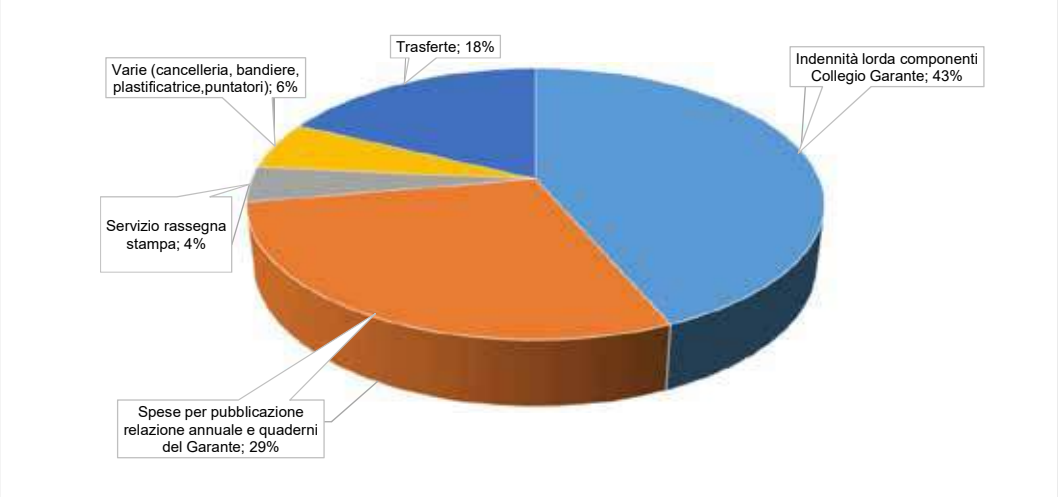
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 7.2 - Spesa per trasferte 2018



Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 7.3 - Ripartizione spesa anno 2018



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		
Avv.	Antonella	Calcaterra
Dott.	Luigi	Colaianni
D.ssa	Francesca	Columbano
D.ssa	Carlotta	Craveri
D.ssa	Giovanna	Cuzzola
Avv.	Michele Giacomo Carlo	Passione
D.ssa	Paola	Poeta
Dott.	Pieritalo Maria	Pompili
Dott.	Adriano Raffaele	Principe
b) Area della tutela della salute in carcere		
D.ssa	Laura	Baccaro
Avv.	Antonella	Calcaterra
Dott.	Ludovico	Grasso
Dott.	Michele	Miravalle
Dott.	Pieritalo Maria	Pompili
D.ssa	Daniela	Ronco
c) Area dell'accoglienza e del trattenimento di migranti irregolari e di espletamento delle procedure relative		
Avv.	Ilaria	Boiano
Avv.	Francesca	Cancellaro
Dott.	Ettore	D'Ascoli
Avv.	Maria Donatella	Laricchia
Avv.	Elisa	Maimone
d) Area della custodia di polizia		
Avv.	Annamaria	Alborghetti
Gen. CC	Antonio	Labianco
Avv.	Ferdinando	Lajolo di Cossano
D.ssa	Silvia	Talini
e) Area della privazione della libertà in ambito penale per adulti o minori		
Avv.	Annamaria	Alborghetti
D.ssa	Laura	Baccaro
Avv.	Maria	Brucale
D.ssa	Laura	Crescentini
D.ssa	Giulia	Fiorelli
Dott.	Ludovico	Grasso
Gen. CC	Antonio	Labianco
Avv.	Maria Donatella	Laricchia
Dott.	Michele	Miravalle
D.ssa	Maria Domenica Liliana	Montereale
Avv.	Michele Giacomo Carlo	Passione
Avv.	Giovanna	Perna
D.ssa	Paola	Poeta
D.ssa	Daniela	Ronco
Avv.	Nicola	Rossi
D.ssa	Silvia	Talini
Avv.	Giulio	Vasaturo

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Orizzonti

Alice Pasquini, Carcere feminile di Melilla (Spagna), 2015

Orizzonti

Il Garante nazionale è un'Istituzione in continua evoluzione e l'ampio mandato assegnato dal legislatore richiede un riesame e una ridefinizione costanti degli obiettivi a breve e medio termine, nell'ambito del mandato a esso assegnato. La privazione della libertà, contrariamente a quanto possa sembrare, è una realtà molto ampia e variegata e le competenze da mettere in campo sono quindi molteplici, così come le conoscenze da acquisire e aggiornare. Ma è anche dal lavoro sul campo, dalle visite effettuate dal Garante, dai rapporti con i diversi attori, nonché dall'evolversi delle situazioni sociali, politiche e istituzionali e dalla loro lettura e analisi che emergono nuovi orizzonti che interpellano il Garante stesso e indicano strade da percorrere.

È quindi in questa ottica di apertura di nuovi orizzonti e di nuove sfide che si articola il capitolo che segue, indicando appunto le linee di azione che il Garante intende aprire o sviluppare. A partire dagli esiti e dalle prospettive delle Raccomandazioni fatte alle Amministrazioni nei diversi ambiti, si evidenziano alcuni orizzonti.

Innanzitutto quattro aspetti che richiedono particolare attenzione: la tutela della salute mentale in ambito penale; gli aspetti critici del sistema detentivo speciale; il rafforzamento delle garanzie nei trattamenti sanitari obbligatori; la privazione della libertà dei migranti. Accanto a questi, il necessario consolidamento dell'Autorità di garanzia verso una dimensione sempre più efficace.

33. Raccomandazioni ed esiti

Nel corso dell'anno, il Garante nazionale ha inviato alle Amministrazioni competenti i Rapporti relativi alle visite effettuate, contenenti le osservazioni su quanto rilevato e le Raccomandazioni formulate.

Le tabelle che seguono raccolgono in maniera sintetica le diverse Raccomandazioni con i relativi esiti, suddivisi in base alle Unità operative dell'Ufficio del Garante. Altri Rapporti sono tuttora in attesa di risposta.

Migranti e libertà

RACCOMANDAZIONI	ESITI
Attrezzare nei Cpr degli spazi comuni dove consumare i pasti e svolgere attività ricreative e delle aree dedicate alla preghiera, dotandoli di opportuni arredi.	La Prefettura di Potenza si è impegnata ad allestire un capannone nel Cpr di Palazzo San Gervasio dove somministrare i pasti. La Prefettura di Bari provvederà a sensibilizzare l'Ente gestore per l'allestimento di spazi da adibire a luoghi di culto nel centro di Bari.
I bagni e le docce all'interno dei Centri di trattenimento devono essere in numero adeguato rispetto alla popolazione ristretta, accessibili dagli ospiti senza necessità di accompagnamento da parte delle Forze di polizia e dotati di porte che garantiscano l'imprescindibile e necessaria riservatezza. Tali strutture devono essere oggetto costante di interventi di manutenzione ordinaria e sempre muniti di sufficiente acqua calda.	Tutte le Prefetture coinvolte hanno posto in essere interventi di riparazione o ripristino delle condizioni di igiene, decoro e riservatezza di tali strutture.
All'interno delle stanze di pernottamento dei Cpr deve essere assicurata alle persone trattenute la possibilità di accedere direttamente all'interruttore della luce.	Tutte le Prefetture coinvolte stanno intraprendendo iniziative per garantire condizioni di vivibilità e di sicurezza adeguate nei locali di pernottamento. La Prefettura di Bari ha diffidato formalmente l'Ente gestore ai fini del rispetto delle forniture dei beni previsti dal capitolato tecnico.

RACCOMANDAZIONI	ESITI
In ogni Centro deve essere attivata una programmazione delle attività ricreative, sociali e religiose in spazi dedicati e assicurata la possibilità di avvalersi della collaborazione di soggetti esterni (Associazioni di volontariato o Cooperative di solidarietà sociale).	La Prefettura di Brindisi ha richiesto all'Ente gestore l'attivazione di ulteriori iniziative ludico-ricreative.
I locali destinati all'isolamento sanitario all'interno dei centri devono essere utilizzati esclusivamente a tale scopo e sotto stretta sorveglianza medica.	Nel Cpr di Brindisi l'Ente gestore ha provveduto a istituire un registro delle presenze nei locali destinati all'isolamento sanitario.
Deve essere favorita il più possibile la separazione tra coloro che provengono dal circuito penale e coloro che si trovano solamente in una posizione di irregolarità amministrativa o che sono richiedenti asilo.	La Prefettura di Brindisi si è impegnata a individuare modalità organizzative che consentano di ridurre la promiscuità delle diverse situazioni.
In tutti i Cpr devono essere istituiti i registri degli eventi critici.	È istituito presso ogni Centro un registro con gli eventuali episodi che hanno causato lesioni a ospiti o operatori e quotidianamente deve essere comunicata alla Prefettura ogni notizia di rilievo inerente alla convivenza e alle condizioni del Centro. *Allegato 5-bis allo Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con decreto ministeriale 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei Centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei Centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 e dei Centri di cui all'articolo 10-ter e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, con relativi allegati.*

Penalità e libertà

RACCOMANDAZIONI	ESITI
Considerare nella distribuzione dei detenuti la capienza effettiva degli Istituti, sottraendo dalla capienza teorica i posti inagibili e quelli non utilizzabili per l'impossibilità di ospitare insieme detenuti di circuiti diversi.	La questione è all'ordine del giorno del tavolo di lavoro con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria istituito per il confronto con il Garante.
Garantire personale sufficiente a fare fronte alle necessità degli Istituti, con particolare attenzione alle situazioni di sovraffollamento.	La questione è all'ordine del giorno del tavolo di lavoro con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria istituito per il confronto con il Garante.
Fornire ogni letto, anche nei reparti di osservazione psichiatrica o nelle Articolazioni per la tutela della salute mentale di appositi effetti letterecci (in particolare, lenzuola e federa) che evitino il contatto diretto con il materasso, così come invece riscontrato durante alcune visite. Qualora si pongano esigenze di prevenzione di un uso autolesivo delle lenzuola, l'Amministrazione provveda a fornire lenzuola e federa adeguate, reperibili in commercio, che evitino tale rischio.	
Divieto di collocare le persone detenute, soprattutto per periodi prolungati, nella propria camera con solo il materasso e la coperta. L'Amministrazione provveda a fornire gli Istituti di lenzuola di materiale idoneo a evitare un uso autolesivo, reperibili in commercio.	L'Amministrazione ha invitato la competente Direzione generale a voler dare seguito, con la massima tempestività, alla raccomandazione, accelerando le procedure necessarie alle operazioni di approvvigionamento del materiale in questione.
Dotare tutte le stanze di pernottamento di docce annesse alle camere detentive, assicurando condizioni igieniche ottimali e superando le criticità diffuse delle docce comuni, spesso in locali deteriorati e degradati.	Tale previsione è inserita nel decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124, Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103, all'articolo 1 comma 7 lettera c).

Orizzonti

RACCOMANDAZIONI	ESITI
Rispettare in tutti gli Istituti le norme relative alle perquisizioni con denudamento, così come disposto dalla circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria n. 3542.5992, ricordando che tali perquisizioni devono avere il carattere di straordinarietà, devono essere motivate e non possono essere pertanto di carattere sistematico.	L'Amministrazione ha avviato una interlocuzione con gli Istituti coinvolti al fine di richiamare tutti alla regole che definiscono in maniera chiara l'eccezionalità delle perquisizioni con denudamento e la necessità di una loro registrazione con specifica la motivazione che ne è alla base.
Collocare la "Sezione Filtro" della casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino nell'area sanitaria, con la presenza di uno specifico presidio medico, e ristrutturarla in maniera da rendere stanze e gli ambienti comuni conformi alle Regole penitenziarie europee e rispettosi dell'articolo 3 della Cedu.	L'Amministrazione ha provveduto a una riqualificazione ambientale e all'acquisto di un'apparecchiatura per la raccolta e la disinfezione degli ovuli più adeguata a rispetto a quella in uso. Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha invitato la Direzione dell'Istituto, la Procura della Repubblica di Torino e la Regione Piemonte a ricercare soluzioni diverse dalla collocazione nella "Sezione filtro" delle persone arrestate sospette d'aver ingerito ovuli di sostanza stupefacente.
Mettere fuori uso le stanze cosiddette di "appoggio", celle del tutto al di sotto di ogni standard minimo, di dimensioni ridottissime (in alcuni casi circa due metri quadrati), prive di finestre per il passaggio di luce e aria, e pericolose per chi vi è ristretto sono tuttora presenti in alcuni Istituti. La sistemazione di persone all'interno di tali ambienti, seppure per periodi di tempo molto brevi, in generale in attesa di trasferimenti fuori dell'Istituto, ma comunque variabili a seconda dei tempi di soluzione di problemi organizzativi è inaccettabile.	
Assicurare in tutti gli Istituti la regolarità nella registrazione degli "eventi critici" e il contestuale inserimento di tali dati nel sistema informatico del Ministero della giustizia.	Diverse Direzione stanno lavorato al miglioramento del sistema di registrazione degli "eventi critici" in maniera da garantire quella necessaria trasparenza rispetto a eventi "sensibili".

RACCOMANDAZIONI	ESITI
Garantire la riservatezza delle visite mediche e del colloquio medico-paziente, assicurando la pratica usuale di controllo a distanza da parte della Polizia penitenziaria, la cui presenza all'interno della stanza può essere richiesta dal personale sanitario in casi specifici e circostanziati e non può mai assumere la connotazione di ordinaria routine.	
Dare attuazione in tutti gli Istituti sul territorio nazionale alla previsione della videochiamata via Internet con i familiari.	Con circolare n.0031241 del 30 gennaio 2019 il Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria ha invitato tutti gli Istituti a rendere accessibile la piattaforma "Skyper for business" per l'effettuazione di video-chiamate da parte dei detenuti del circuito di media sicurezza ai loro familiari.
Ridurre gli elementi eccessivamente 'securitari' nell'Istituto penale minorile di Quartucciu- Cagliari, residuo di una impostazione strutturale propria di un carcere di massima sicurezza, destinazione originaria della struttura.	Dal 2017 è in atto la progettazione a carico del Provveditorato delle Opere pubbliche di Cagliari di una manutenzione straordinaria finanziata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che prevede anche un intervento di attenuazione degli elementi afferenti all'origine funzionale dell'Istituto.
Attivazione dei lavori di ristrutturazione degli ambienti dell'Istituto penale minorile di Quartucciu-Cagliari in modo da renderli idonei all'accoglienza di minori e giovani adulti, superando le condizioni di degrado attuali.	Sono stati realizzati dei lavori di manutenzione ordinaria di diversi ambienti detentivi che hanno consentito di adeguare gli ambienti alle esigenze specifiche degli ospiti.
Dismettere la pratica constatata in alcuni Istituti di sanzionare disciplinarmente, anche con la sospensione dalle attività comuni, le persone detenute in regime speciale ex 41-*bis* o.p. che si limitano a salutare un'altra persona ristretta pur chiamandola per nome, a meno che non ci siano elementi fondati e specifici che portino ad attribuire a tale gesto un significato diverso dal mero saluto.	Il Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria sta predisponendo una circolare sui "procedimenti disciplinari" tesa a garantire una applicazione omogenea da parte di tutte le Direzioni di Istituti con reparti a regime detentivo speciale ex articolo 41-*bis*.

Orizzonti

RACCOMANDAZIONI	ESITI
In tutte le sezioni di regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. garantire a ogni persona detenuta due ore di permanenza all'aria aperta; l'eventuale riduzione non sia mai posta in contrapposizione con la possibilità di accedere alla prevista ora di socialità o di svolgimento di altra attività normativamente consentita.	L'Amministrazione penitenziaria ha risposto che la fruizione delle due ore di passeggio in aggiunta alla saletta trova un impedimento nei limiti strutturali di taluni Istituti: il numero di passeggi e salette non è talvolta sufficiente a garantirne la fruizione da parte di tutti i gruppi di socialità per le due ore previste. Ha precisato, inoltre, che la circolare all'articolo 11 comma 2 consente la permanenza all'aria aperta fino al limite di due ore giornaliere «compatibilmente con l'organizzazione dell'istituto».
Rivedere l'articolo 14 comma 2 della circolare Dap n. 3676/6126, assicurando l'accesso all'informazione e, quindi, la fruizione dei canali televisivi, senza il limite temporale in esso previsto.	L'Amministrazione ha risposto che la disposizione sugli orari di fruizione del televisore è funzionale a garantire il riposo indisturbato di tutti i reclusi.
Intensificare misure per lo sviluppo di formazione qualificata degli operatori in modo da porli in grado, ai diversi livelli di responsabilità e funzione, di affrontare il rischio di radicalizzazione in carcere, nel pieno rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione europea per i diritti umani.	
Promuovere negli Istituti che ospitano detenuti in regime di "alta sicurezza 2" (As2), con l'aiuto di competenze scientifiche specifiche, progetti e programmi che possano far avviare un percorso di de-radicalizzazione delle persone che rispondono di o sono state condannate per reati aggravati dalla finalità di terrorismo di sedicente fondamentalismo religioso e programmi diversi, che coinvolgano le persone detenute che hanno manifestato adesione, anche meramente ideale, a tale impostazione e che sono soggette a particolare attenzione da parte dell'Amministrazione penitenziaria.	

RACCOMANDAZIONI	ESITI
Abolire la collocazione nelle stanze di isolamento del letto fissato al pavimento e distanziato dalle pareti, che così permette il controllo della persona ristretta dallo spioncino della porta blindata. Tale collocazione priva di un proprio spazio, quantunque limitato, e lo rende un luogo di mera disponibilità del proprio corpo al controllo di chi vigila.	
Interrompere la progettazione dei letti a scomparsa, apparentemente destinata a recuperare maggiore spazio all'interno delle camere detentive poiché non in sintonia con le Regole penitenziarie europee secondo le quali le camere devono diventare delle vere stanze di pernottamento e non essere strutturate in modo tale da poterci trascorrere le giornate, ricavando spazio anche laddove non c'è.	La sperimentazione del letto a scomparsa è stata interrotta dall'Amministrazione penitenziaria.

Libertà e salute

Lo scorso anno il Garante nazionale ha avviato l'attività di monitoraggio nell'ambito della salute, nelle residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza (Rems), nei servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc) dove vengono eseguiti trattamenti sanitari obbligatori (Tso), nelle residenze per persone con disabiilità o per anziani.
Poiché il monitoraggio in tali aree è partito successivamente rispetto alle altre aree di intervento del Garante, è ancora prematuro poterne conoscere gli esiti delle Raccomandazioni fatte nei rapporti sulle visite.
Si riportano, pertanto, quindi seguito le prime Raccomandazioni, formulate relativamente alle Rems, che sono, tuttavia, ancora prive di un riscontro da parte delle Amministrazioni.

RACCOMANDAZIONI	ESITI
In tutte le Rems sia prodotto e reso disponibile il regolamento interno della struttura, che renda nota, tra le altre cose, quali comportamenti siano illeciti e quindi sanzionabili e con quali effetti.	
In tutte le Rems sia tenuto un registro dei provvedimenti disciplinari e del loro svolgimento.	
In tutte le Rems sia assicurato un sistema di registrazione delle attività quotidianamente svolte dal personale di vigilanza, da rendere disponibile sia al controllo dei responsabili della struttura, sia agli organi di monitoraggio indipendente nazionali e sovranazionali.	
In tutte le Rems sia garantito il rispetto della privacy. L'ascolto delle telefonate degli ospiti da parte di un operatore non può essere una prassi ordinaria: tale prassi deve rispondere a parametri di necessità effettiva all'interno di uno specifico piano d'intervento trattamentale	
In tutte le Rems sia tenuto un registro degli "eventi critici" (episodi di auto o eterolesionismo, malattie, suicidi, morti naturali, ecc.). Tali eventi siano in via ordinaria notificati al Garante	

Sicurezza e libertà

RACCOMANDAZIONI	ESITI
Assicurare che negli ambienti delle strutture delle Forze di polizia ove sono registrate, trattenute o interrogate persone private della libertà personale non siano mai presenti oggetti impropri rispetto alle funzioni da esercitare. Eventuali oggetti confiscati devono essere subito opportunamente registrati, conseguentemente etichettati e riposti in appositi locali. La presenza di oggetti impropri non etichettati sarà riportata dal Garante alle Autorità superiori.	Il Comandante della Polizia locale ha inviato una comunicazione a tutti i responsabili delle unità operative proibendo la presenza di oggetti impropri che possano sortire un effetto intimidatorio e ribadendo che eventuali oggetti confiscati siano immediatamente etichettati, registrati e riposti in appositi locali.
Garantire che le camere di sicurezza siano locali a norma, rispettosi degli standard internazionalmente definiti, con passaggio di luce e aria sufficienti, dotati di un campanello per chiamare azionabile dalla persona fermata e tenuti in condizioni igieniche dignitose.	A seguito della raccomandazione, una stanza usata come camera di sicurezza dalla Polizia municipale del Comune di Napoli, non rispondendo ai requisiti previsti per le aree e i locali destinati all'attesa, è stata interdetta a persone estranee all'ufficio in attesa dei necessari lavori di adeguamento e del reperimento di altri locali idonei a tale attività.
Assicurare una migliore e più trasparente tenuta dei registri delle Camere di sicurezza, sia a tutela della persona privata della libertà sia a tutela del personale addetto alla sua vigilanza.	
Assicurare il rispetto degli standard del Comitato per la Prevenzione della Tortura (Cpt) del Consiglio d'Europa definiti nel 12° Rapporto generale del 2002 che proibisce l'uso di mezzi di intimidazione (punto 3738) e fa esplicito riferimento a oggetti come mazze di legno, la cui presenza molto spesso viene giustificata come "oggetti confiscati" (punto 39). Il Garante raccomanda che tali oggetti siano rimossi da ogni locale accessibile alle persone fermate.	Il comandante della Polizia locale di Napoli ha inviato una comunicazione a tutti i responsabili delle Unità Operative, proibendo, negli ambienti ove sono registrate detenute o interrogate persone private della libertà, la presenza di oggetti impropri che possano sortire un effetto intimidatorio e che eventuali oggetti confiscati siano immediatamente e opportunamente registrati, etichettati e riposti in appositi locali non accessibili alle persone in stato di fermo, nel rispetto degli standard del Cpt del Consiglio d'Europa. Il comandante ha inoltre assicurato che la mazza da baseball ritrovata nell'ufficio è stata eliminata.

Orizzonti

RACCOMANDAZIONI	ESITI
Prevedere in Sardegna un piano di adeguamento delle camere di sicurezza non operative agli standard internazionalmente definiti in modo da renderle idonee ad ospitare persone in condizioni dignitose e sicure.	
Implementare gli sforzi d'informazione delle sedi periferiche circa la funzione delle proprie visite, le modalità d'accesso e il dovere di produrre l'informazione richiesta, anche al fine di ottimizzare i tempi nello svolgimento delle proprie attività istituzionali.	Sia il Ministero dell'interno che il Comando generale dei Carabinieri hanno predisposto una circolare sul ruolo e i poteri del Garante nazionale, inviata a tutte le sedi periferiche.

34. La salute mentale nel circuito penale

L'attività del Garante si è orientata con costanza e rinnovata attenzione al delicato ambito della tutela della salute mentale negli Istituti di esecuzione penale. Il 2018 è stato segnato, al riguardo, dal nuovo indirizzo legislativo seguito dal Governo, il quale non ha ritenuto di adottare definitivamente i decreti legislativi predisposti dalle Commissioni che avevano affrontato sia l'opera di riscrittura degli articoli 147 e 148 del codice penale nel quadro di un nuovo ordinamento penitenziario, sia il tentativo di modificare in radice la disciplina relativa al trattamento degli autori di reato infermi di mente. Questa scelta ha implicato che la condizione delle persone che vivono l'esperienza del disturbo mentale nell'universo concentrazionario e quelle che hanno commesso un reato in condizioni di non imputabilità o semimputabilità, per vizio di mente, continuino a essere inserite in due circuiti paralleli. Questi, tuttavia, mantengono ancora degli spazi di possibile intersezione.

L'attività del Garante si è orientata con costanza e rinnovata attenzione al delicato ambito della tutela della salute mentale negli Istituti di esecuzione penale. Il 2018 è stato segnato, al riguardo, dal nuovo indirizzo legislativo seguito dal Governo, il quale non ha ritenuto di adottare definitivamente i decreti legislativi predisposti dalle Commissioni che avevano affrontato sia l'opera di riscrittura degli articoli 147 e 148 del codice penale nel quadro di un nuovo ordinamento penitenziario, sia il tentativo di modificare in radice la disciplina relativa al trattamento degli autori di reato infermi di mente.

Il punto di maggiore difficoltà e di crescente disagio tuttavia persiste ed è relativo all'esigenza di garantire la salute mentale nei luoghi di detenzione. Pesano, in quest'ambito, le difficoltà di realizzare una piena e capillare integrazione dei Servizi di salute mentale, con il mondo carcerario. Si tratta di uno snodo che ripropone l'antica ma sempre attuale contraddizione di prevenire, curare e riabilitare il disturbo mentale, in costanza di esecuzione della pena intramuraria. La garanzia del diritto fondamentale alla salute, da intendersi, non come assenza di malattia, ma come massima condizione di benessere psico-fisico, rischia di risultare sfigurata negli Istituti penitenziari. È anche per questa ragione che il Garante nazionale riconduce notevole rilievo agli esiti di un giudizio incidentale di legittimità costituzionale, sollevato dalla Suprema Corte di cassazione, avente a oggetto la possibilità di disporre la sospensione della pena detentiva non solo per i detenuti gravati da una patologia fisica e organica, ma anche per coloro che soffrono di una grave infermità di mente tale da dirsi incompatibile con il carcere.

Al momento in cui va in stampa la presente Relazione al Parlamento, la sentenza della Corte costituzionale, con cui tale questione verrà decisa, deve essere ancora depositata. Comunque, non si può mancare di notare come verso la incompatibilità, in casi estremi e acuti, tra carcere e disturbo mentale confluiscano elementi di notevole rilievo: il doppio stigma che ostacola anche il reinserimento sociale successivo alla pena; la tendenza del carcere in quanto tale a generare disagio e disturbo; il rischio che la protezione della salute mentale in corso di detenzione si trasformi in un esercizio infruttuoso di inadeguate pratiche psichiatriche.

Non meno rilevante, tuttavia, è l'altro snodo che vede convergere privazione della libertà personale e protezione del diritto fondamentale alla salute mentale. Il trattamento riservato agli autori di reato dichiarati non imputabili e pericolosi socialmente si è profondamente modificato nell'ultimo quinquennio. Ciò è accaduto, tra l'altro, in forza della legge 30 maggio 2014, n. 81. Il Garante ha più volte rileva-

to, tuttavia, come l'elemento determinante di tale evoluzione legislativa resti ancora in parte disatteso nella pratica. Non si è trattato di sostituire i desueti e inadeguati Ospedali psichiatrici giudiziari, con le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza. Troppe volte si cade in questo equivoco, foriero di conseguenze nefaste sulle prospettive di cura e riabilitazione e anche per la condizione di sofferenza e il bisogno di cure manifestati dagli interessati. Il legislatore – lo ha ricordato ancora una rilevante deliberazione adottata, nell'autunno del 2018, dal Consiglio superiore della Magistratura[1] – si è fatto carico di considerare residuale la misura detentiva per l'infermo di mente pericoloso socialmente, tenendo a valorizzare, al contrario, la capacità trattamentale dei Servizi psichiatrici territoriali, rifuggendo dagli accanimenti sanzionatori, dai rischi insiti nella prognosi generalizzata di pericolosità. L'indice è pertanto rivolto ai progetti terapeutici individuali.

Il Garante nazionale, dunque, insisterà con costanza nell'opera di valorizzazione e applicazione della citata legge del 2014, nella piena consapevolezza che si tratta di favorire un processo culturale complesso che eviti di risolvere il tema dell'infermo di mente autore di reato, riducendolo all'esigenza di incrementare i posti letto di degenza nelle Rems e di fronteggiare una presunta, crescente domanda di ospedalizzazione.

Il Garante nazionale, dunque, insisterà con costanza nell'opera di valorizzazione e applicazione della citata legge del 2014, nella piena consapevolezza che si tratta di favorire un processo culturale complesso che eviti di risolvere il tema dell'infermo di mente autore di reato, riducendolo all'esigenza di incrementare i posti letto di degenza nelle Rems e di fronteggiare una presunta, crescente domanda di ospedalizzazione. Quest'ultima percezione, invece, induce a confermare, sul piano del metodo, come su questo delicato crinale il rapporto e la sinergia con il governo autonomo della Magistratura si riveli fruttuoso.

35. La specialità detentiva

Nel corso del 2018 il Garante nazionale ha completato il programma di visite a tutte le sezioni a regime detentivo speciale ex articolo 41-*bis* o.p., ottenendo così una visione globale sull'applicazione di tale istituto nel territorio italiano[2]. Al completamento delle visite ha fatto seguito la redazione del *Rapporto tematico* sul regime detentivo speciale, pubblicato sul sito del Garante nazionale, insieme con le risposte pervenute dal

1. Consiglio superiore della Magistratura, Pratica n. 521/VV/2018. *Risoluzione sui Protocolli operativi in tema di misure di sicurezza psichiatriche* (delibera del 24 settembre 2018).

2. Gli Istituti con sezioni a regime speciale ex articolo 41-*bis*, al momento della redazione di questa Relazione, sono: Bancali (Sassari), Cuneo, L'Aquila, Novara, Opera (Milano), Parma, Roma-Rebibbia, Spoleto, Terni, Tolmezzo, Viterbo. L'Istituto di Ascoli Piceno che ospitava una sezione visitata dal Garante nazionale, è stata attualmente chiusa.

I detenuti sottoposti a tale regime (al 26 febbraio 2019) sono 749, di cui 10 donne, così distribuiti: Bancali (90), Cuneo (46), L'Aquila (165, incluse le 10 donne), Novara (70), Opera (95), Parma (68), Roma-Rebibbia (46), Spoleto (81), Terni (27), Tolmezzo (12), Viterbo (49). Gli internati sottoposti allo stesso regime sono 5, tutti a Tolmezzo.

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del Gabinetto del Ministero della giustizia[3].

L'attenzione dedicata dal Garante nazionale a questo circuito detentivo, come a tutti quelli contraddistinti da 'specialità' rispetto ai regimi ordinari, è all'interno del perimetro delineato dalla Corte costituzionale di definizione dei termini di legittimità del regime speciale nel quadro dei principi che regolano l'esecuzione della pena nel nostro ordinamento. L'intervento sul tema, quindi, non pone in discussione la previsione normativa vigente, bensì analizza la congruenza dell'applicazione concreta delle misure di cui all'articolo 41-*bis* o.p. con i parametri di legittimità definiti dalla Corte costituzionale, così come dalla Corte Edu.

Il principio fondante di tali parametri, che ha costituito la linea guida dell'osservazione condotta, è che le misure del regime speciale «non possono consistere in restrizioni della libertà personale ulteriori rispetto a quelle che già sono insite nello stato di detenzione» ed essere «diverse da quelle riconducibili con rapporto di congruità alle finalità di ordine e sicurezza proprie del provvedimento ministeriale; [...] le misure disposte non possono comunque violare il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità né vanificare la finalità rieducativa della pena»[4]. In questa prospettiva è emersa la criticità di quattro principali profili di sistema: l'esistenza di 'aree riservate', l'internamento in misura di sicurezza con il regime del 41-*bis* o.p., la reiterazione dei provvedimenti applicativi, la mancata ottemperanza da parte delle Direzioni degli Istituti delle ordinanze della Magistratura di sorveglianza che accolgono reclami e istanze inerenti il rispetto di diritti delle persone ristrette. Profili che nella valutazione del Garante nazionale presentano il rischio di contraddire la legittimità costituzionale dell'istituto e che si intende proporre alla riflessione e all'intervento del Parlamento, anche nella sua funzione di controllo sull'operato degli organi del potere esecutivo.

Il principio fondante di tali parametri, che ha costituito la linea guida dell'osservazione condotta, è che le misure del regime speciale «non possono consistere in restrizioni della libertà personale ulteriori rispetto a quelle che già sono insite nello stato di detenzione» ed essere «diverse da quelle riconducibili con rapporto di congruità alle finalità di ordine e sicurezza proprie del provvedimento ministeriale; […] le misure disposte non possono comunque violare il divieto di trattamenti contrari al senso d›umanità né vanificare la finalità rieducativa della pena».

Le *aree riservate*, sezioni destinate alle persone ritenute figure apicali dell'organizzazione criminale di appartenenza, in cui si applica un regime detentivo di ancora maggior rigore rispetto a quello derivante dall'adozione delle misure previste dall'articolo 41-*bis* o.p., determinano talvolta, nelle loro modalità esecutive, un sostanziale isolamento della persona che vi è collocata e, a parere del Garante, travalicando quanto ipotizzato dall'articolo 32 o.p. – che l'Amministrazione richiama a legittimazione di tale iper-specialità. I rilievi sollevati in anni passati dal Cpt hanno determinato la collocazione nella stessa sezione in funzione di "compagnia" di un'altra persona per i momenti di socialità: una 'socialità binaria'. Se, come è stato rilevato nel corso delle visite, si crea il caso che il titolare dell'assegnazione alla sezione separata venga sottoposto alla sanzione disciplinare dell'isolamento, questa condizione si riproduce automaticamente e necessariamente sulla 'persona di compagnia', senza alcuna legittimazione.

3. Consultabili all'indirizzo web: http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/rapporti.page

4. Sentenza della Corte costituzionale del 5 dicembre 1997, n.376, con richiamo alle precedenti sentenze 28.07.1993 n.349 e 23.11.1993 n.410.

Tali circostanze hanno confermato le forti perplessità del Garante già espresse nella *Relazione al Parlamento* del 2018[5], sul fondamento giuridico delle sezioni separate e sulla concreta attuazione. Perplessità che hanno determinato la Raccomandazione di pervenire al loro superamento, formulata nel Rapporto tematico o, quantomeno, di prevedere che esse siano costituite con l'assegnazione di almeno tre persone detenute, così da scongiurare l'eventualità della riscontrata situazione illegittima di isolamento. Obiettivo sul cui perseguimento si invita il Parlamento a condurre un'azione di promozione e di controllo, nella prospettiva di interesse generale di prevenire le sanzioni che l'attuale sistema potrebbe determinare.

Quanto all'esecuzione di misure di sicurezza in regime di 41-*bis* o.p. e, specificamente, di quella della Casa di lavoro, le visite effettuate hanno fatto riscontrare due ordini di criticità: l'applicazione della misura di sicurezza in conseguenza di una dichiarazione di pericolosità qualificata intervenuta nel corso della detenzione e per un reato diverso da quello che legittima l'adozione del regime speciale e la scarsità dell'attività lavorativa che, quantunque rivista e migliorata rispetto a quanto ritenuto inaccettabile dal Garante nella precedente situazione, ancora difetta di significato. È l'istituto in sé della misura di sicurezza detentiva in regime ex articolo 41-*bis* – in particolare l'assegnazione alla Casa di lavoro – a suscitare dubbi sulla sua realizzabilità e sensatezza. Rischia, infatti, di configurarsi come un prolungamento anomalo del regime detentivo speciale, la cui incisività sul principio costituzionale della finalità risocializzante della pena acquisisce ulteriore peso negativo nei casi in cui essa si colloca temporalmente al termine di pene temporanee già scontate in tale regime. Il Garante nazionale ritiene necessaria una rivalutazione di questa specifica previsione che in questa sede porge alla considerazione del Legislatore.

In merito alla *reiterazione* dei provvedimenti applicativi del regime speciale, infine, il punto critico rilevato è rappresentato dalla possibilità concreta che la proroga della sospensione delle regole di trattamento e degli istituti penitenziari ordinari, spesso per molti anni, anche oltre i venti, si esponga ai rischi di un riferimento prevalente al reato alla base della condanna, della non attualizzazione delle effettive particolari esigenze – così come richiesto nei reiterati pronunciamenti della Corte costituzionale – e dell'autoreplicarsi di provvedimenti.

In merito alla *reiterazione* dei provvedimenti applicativi del regime speciale, infine, il punto critico rilevato è rappresentato dalla possibilità concreta che la proroga della sospensione delle regole di trattamento e degli Istituti penitenziari ordinari, spesso per molti anni, anche oltre i venti, si esponga ai rischi di un riferimento prevalente al reato alla base della condanna, della non attualizzazione delle effettive particolari esigenze – così come richiesto nei reiterati pronunciamenti della Corte costituzionale[6] – e dell'autoreplicarsi di provvedimenti. Ciò ovviamente, pur confidando il Garante sulla vigilanza degli Organi preposti perché tale rischio non si traduca in realtà.

Anche rispetto a questo aspetto, la criticità si aggrava nel caso di pene temporanee che vengono scontate fino alla fine con l'applicazione reiterata del regime speciale, impedendo, di fatto, il percorso di orientamento verso il mondo esterno: la Raccomandazione formulata nel *Rapporto tematico* ha preso, quindi, in considerazione tale particolare situazione, indicando l'opzione di evitare la proroga del decreto ministeriale di applicazione delle misure detentive speciali

5. Garante nazionale, *Relazione al Parlamento 2018*, paragrafo 32 "Superare le aree riservate", pp. 192 - 193.
6. Fra tutte e con richiami alle pronunce precedenti, Corte Costituzionale, sentenza 26 novembre 1997 n.376.

quando nel periodo previsto per l'eventuale rinnovo sia compreso il termine dell'esecuzione penale, così da consentire all'Amministrazione penitenziaria la possibilità di progettare percorsi che gradualmente accompagnino alla dimissione della persona detenuta, in funzione del suo positivo reinserimento sociale e della tutela della sicurezza esterna che ne consegue.

Infine, è emersa la problematicità dell'*osservanza effettiva delle ordinanze* della Magistratura di sorveglianza, competente a regolare le modalità applicative del regime speciale e a decidere sui reclami a esse inerenti, proposti dalle persone detenute ai sensi dell'articolo 35-*bis* o.p. e che hanno per oggetto la lamentata violazione di diritti. Questione di particolare rilevanza poiché sono state proprio alcune ordinanze della Magistratura di sorveglianza e il loro successivo sviluppo che a volte è giunto fino alla Corte costituzionale, a mantenere regole, vita quotidiana e modalità di implementazione del regime stesso nel solco della tutela dei diritti delle persone, della loro dignità nonché nel perimetro della sua finalità.

Infine, è emersa la problematicità dell'*osservanza effettiva delle ordinanze* della Magistratura di sorveglianza, competente a regolare le modalità applicative del regime speciale e a decidere sui reclami a esse inerenti, proposti dalle persone detenute ai sensi dell'articolo 35-*bis* o.p. e che hanno per oggetto la lamentata violazione di diritti.

Il profilo di criticità si è rivelato all'osservazione diretta e concreta della mancata esecuzione di tali provvedimenti giudiziari da parte delle Direzioni degli Istituti, destinatarie delle ordinanze e chiamate, pertanto, a rispettarle e a darvi esecutività: l'effettiva esecutività degli ordini disposti dall'Autorità giudiziaria per porre rimedio alle violazioni dei diritti riconosciute si persegue, in buona parte dei casi, soltanto attivando il giudizio di ottemperanza. E dal momento che questo può essere promosso soltanto quando l'ordinanza non è più impugnabile, appare evidente come l'effettività del rimedio predisposto dall'istituto del reclamo giurisdizionale subisca un forte condizionamento dato dai tempi necessari per il completamento della procedura giudiziaria e amministrativa. Le Direzioni, dal canto loro, hanno più volte riferito al Garante di aver avuto indicazione di dar seguito alle ordinanze soltanto nei casi in cui queste non fossero state impugnate dall'Amministrazione. Ma, il Garante ha constatato che anche provvedimenti definitivi, in virtù di pronunciamenti della Corte di cassazione non erano stati ottemperati.

Poiché, come è noto, il reclamo previsto dall'articolo 35-*bis* o.p. a tutela dei diritti delle persone detenute è un presidio inserito nell'ordinamento penitenziario in osservanza delle prescrizioni della Corte Edu che aveva contestato l'assenza di un sistema efficace di rimedi interni, preventivo e compensativo[7], la mancata effettività delle ordinanze pronunciate per ristabilire il rispetto di un diritto di cui si è accertata la violazione, rischia di mettere in crisi la solidità dell'istituto e di far incorrere nuovamente il Paese in una situazione di irregolarità simile a quella già giudicata dalla Corte di Strasburgo. Per questa ragione il Garante nazionale, che ha avuto modo di rappresentare il problema anche al Consiglio superiore della Magistratura, confida nell'intervento del Parlamento per la verifica dell'operato degli Organi amministrativi rispetto alle pronunce giurisdizionali e per l'eventuale revisione della procedura del reclamo giurisdizionale in termini di rafforzamento dell'esecutività immediata delle ordinanze giurisdizionali.

7. Sentenza 'pilota' relativa al caso *Torreggiani e altri c. Italia*, 8 gennaio 2013, definitiva il 26 maggio dello stesso anno.

Si conferma, ancora una volta, peraltro, la consapevolezza che tutta la materia che interessa il regime speciale sia composta di questioni la cui complessità non consente risposte semplificate o di facile impatto mediatico: sono questioni che richiedono soluzioni graduali e condivise tra tutte le Istituzioni interessate, nella direzione della doverosa ricerca della linea di compatibilità tra le esigenze preventive di interesse generale e i principi inderogabili della Carta costituzionale.

36. Trattamento sanitario obbligatorio

Sin dall'inizio della sua attività di visita delle strutture per la tutela della salute in ambito non penale, il Garante nazionale ha evidenziato la centralità dell'esercizio del proprio mandato nell'esame del trattamento sanitario obbligatorio (Tso). Una centralità che assume subito la connotazione di criticità: per la scarsezza e la non sistematicità dei dati disponibili, per la disabitudine dei Dipartimenti ove esso si attua all'osservazione di occhi esterni e indipendenti, per il rischio della consuetudine di tale trattamento nel contesto di un percorso terapeutico, per le informazioni ricorrenti di pratiche che, pur non essendo formalmente così definite, possono configurarsi come impropri trattamenti sanitari attuati contro la volontà della persona, a volte anche in luoghi anomali. Il dibattito sul trattamento sanitario obbligatorio rimane a tutt'oggi un dibattito aperto che presenta, quindi, diverse criticità che dovrebbero essere affrontate il prima possibile a garanzia della tutela della salute della persona con disagio psichico e in molti casi della sua dignità.

Prima tra tutte rimane da risolvere la questione dell'aggiornamento, della completezza e dell'esaustività dei dati statistici messi a disposizione dalle fonti nazionali (Istat, Ministero della salute) accanto a quella dell'attendibilità dei dati del Sistema informativo ospedaliero nazionale (Sio) relativi all'applicazione del trattamento sanitario obbligatorio.

Prima tra tutte rimane da risolvere la questione dell'aggiornamento, della completezza e dell'esaustività dei dati statistici messi a disposizione dalle fonti nazionali (Istat, Ministero della salute) accanto a quella dell'attendibilità dei dati del Sistema informativo ospedaliero nazionale (Sio) relativi all'applicazione del trattamento sanitario obbligatorio. Nell'ultimo anno, il Garante nazionale, infatti, oltre ad avviare le visite e il monitoraggio dei Servizi psichiatrici per diagnosi e cura (gli Spdc), ha attivato, in collaborazione con alcuni Dipartimenti di epidemiologia regionali, tra i quali anche quello del Lazio, studi epidemiologici *ad hoc,* che hanno fatto emergere una certa disattenzione nella compilazione delle schede di ricovero e di dimissione ospedaliera (Sdo[8]). I *focus* regionali palesano l'evidente distorsione del dato: questa, pur con le dovute cautele, appare legata proprio a una scarsa precisione nella compilazione della scheda Sdo. In alcuni casi si tratta di una sovra-rappresentazione del Tso come modalità prevalente di ricovero negli Spdc, al di sopra della media nazionale; in altri casi di una sotto-rappresentazione non giustificata dall'incrocio con altri dati.

8. Lo Sdo è lo strumento di raccolta delle informazioni relative a ogni paziente dimesso dagli istituti di ricovero pubblici e privati in tutto il territorio nazionale.

È evidente che il ricovero per patologie psichiche, più che per altre patologie, possa incidere sulla limitazione di alcune libertà personali, sia per l'oggettiva difficoltà del trattamento volontario della persona affetta da esse, sia per la presenza ancora rilevante di persone con tale disagio o patologia non prese in carico dai Servizi territoriali e che improvvisamente appaiono sulla scena dell'emergenza, sia infine per una tradizione di scarso assegnamento di autodeterminazione verso una persona con tali difficoltà e di frequente priorità data a interventi 'coercitivi'. Ma, anche escludendo l'incidenza di quest'ultimo aspetto che richiede tuttora evoluzione culturale oltre che non arretramento rispetto a riflessioni che nel nostro Paese hanno ormai almeno quarant'anni, resta il fatto che la limitazione della libertà si prospetta in ricoveri di questo tipo con non trascurabile incidenza. È pertanto doveroso, soprattutto quando si tratta di un ricovero *obbligatorio* e la limitazione si trasforma in *privazione*, che tutte le professionalità coinvolte, sia mediche che eventualmente di sicurezza, pongano particolare cura alla stretta aderenza alle procedure da adottare, alla dettagliata registrazione e alla codifica di ogni degenza, sia in fase di accettazione che in fase di dimissione del paziente, a ogni momento dello svolgersi del trattamento. Al pari delle informazioni relative ad altre patologie, generalmente inserite con attenzione per consentire la ricerca in campo medico e sperimentale, i dati riguardanti le patologie mentali e i Tso inseriti nel Sistema informatico ospedaliero (Sio) delle varie Regioni, dovrebbero essere esaustivi, dettagliati, oltre che ovviamente attendibili: un traguardo che il Garante nazionale ritiene, sulla base dell'esperienza fin qui condotta, non ancora raggiunto in tutto il territorio nazionale.

È evidente che il ricovero per patologie psichiche, più che per altre patologie, possa incidere sulla limitazione di alcune libertà personali, sia per l'oggettiva difficoltà del trattamento volontario della persona affetta da esse, sia per la presenza ancora rilevante di persone con tale disagio o patologia non prese in carico dai Servizi territoriali e che improvvisamente appaiono sulla scena dell'emergenza, sia infine per una tradizione di scarso assegnamento di autodeterminazione verso una persona con tali difficoltà e di frequente priorità data a interventi 'coercitivi'.

Da questa osservazione, discende la richiesta che il Garante nazionale ha avanzato sin dall'inizio della sua istituzione: la predisposizione di un *Registro nazionale dei trattamenti sanitari obbligatori* nel quale annotare ogni informazione circa il ricovero in Spdc, la modalità in cui si sviluppa, gli eventuali passaggi da situazione volontaria a obbligatoria, la durata del ricovero stesso con suo inizio e fine e tutte le altre informazioni già ampiamente elencate nelle precedenti Relazioni al Parlamento[9]. Spetterebbe a un'Autorità centrale la competenza per le procedure di controllo in collaborazione con il Garante nazionale.

L'ulteriore traguardo che il Garante nazionale auspica venga raggiunto – e per il quale chiede l'impegno, a diversi livelli di chi ha responsabilità amministrativa e operativa – riguarda l'iter procedurale che dà luogo

9. Si vedano:

a) Garante nazionale, *Relazione al Parlamento 2017*, paragrafo 84, p. 136 ,"Il trattamento sanitario obbligatorio" e paragrafo 86, p.139, "Standard per il trattamento involontario",

b) Garante nazionale, *Relazione al Parlamento 2018*, paragrafo 25, p. 167, "Il registro dei Tso e la notifica al Garante".

Le *Relazioni al Parlamento* sono consultabili sul sito del Garante nazionale all'indirizzo web:

http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/91f69ffca2d0d1e224c08c65adf62343.pdf

all'emissione del provvedimento del ricovero e, più in generale, del trattamento non volontario. Riguarda la parte relativa alla convalida della proposta di Tso fatta da un primo medico, nei casi in cui il secondo parere è espresso da un altro medico appartenente alla stessa struttura operativa: è opinione del Garante nazionale, che ha riscontrato, con seria perplessità, tale prassi in più strutture visitate, che questo modo di procedere mini il significato di 'pareri indipendenti' che la norma richiede.

Questa diminuita indipendenza dei pareri espone – come osservato dal Garante nazionale in alcune situazioni – al rischio elevato di un utilizzo del trattamento non volontario come modalità prevalente e a volte routinaria nell'affrontare situazioni di difficoltà, facendo cadere quella connotazione di eccezionalità che tale trattamento deve avere. In tal senso infatti fa riflettere la tendenza rilevata in alcuni Spdc al rinnovo consuetudinario dell'obbligatorietà allo scadere dei primi sette giorni previsti dalla legge e il suo ripetersi anche plurimo, con intervalli brevi di volontarietà: una sequenza oscillante che si è prolungata per molto in alcuni dei casi riscontrati. A parere del Garante – senza per questo voler interferire sulla decisione medica – ci si dovrebbe interrogare sulla valenza riabilitativa di un trattamento sanitario volontario eseguito nelle stesse complessive condizioni in cui è stato eseguito il precedente trattamento obbligatorio.

A questa riflessione si affianca quella sulla caratteristica impropria e normativamente 'fluida' di alcuni trattamenti attuati contro la volontà della persona spesso in luoghi al di fuori dell'ambito sanitario, perfino in carcere, che si realizzano con il temporaneo contenimento della persona al fine della somministrazione di farmaci: una applicazione di misure contenitive temporanee come strumento primario di gestione della crisi del paziente prima di essere contenuto farmacologicamente. Si tratta di una 'frontiera mobile' sul confine della quale fluttuano e si insinuano i rischi di un trattamento sanitario obbligatorio 'nascosto' e attuato impropriamente. Difficile una indicazione complessiva che prescinda dalla dinamica del singolo caso: resta però la necessità di vigilare perché tali pratiche mettono in gioco la libertà della persona e la legittimità e la trasparenza dell'operare di chi, seppur provvisoriamente, la nega.

37. Trattenimenti

Secondo un orientamento consolidato, la detenzione amministrativa di persone straniere è internazionalmente lecita solo entro margini assai ristretti, come misura di ultima istanza.

Secondo un orientamento consolidato, la detenzione amministrativa di persone straniere è internazionalmente lecita solo entro margini assai ristretti, come misura di ultima istanza. Quest'impostazione trova fondamento nella circostanza che la detenzione costituisce, in generale, un'eccezione, e, come tale, da interpretare in modo restrittivo, rispetto alla norma internazionale che riconosce il diritto fondamentale alla libertà personale. Nell'ipotesi specifica della detenzione amministrativa di persone migranti tali margini sono ulteriormente rafforzati dall'assenza della giustificazione, universalmente accolta, costituita dall'esigenza di punire o di accertare la commissione di un reato.

L'eccezionalità della detenzione amministrativa di persone migranti comporta, in primo luogo la sua giustificazione– per tutta la sua durata – in termini di necessità e di proporzionalità e, nell'assenza di

una prospettiva ragionevole di raggiungimento di uno scopo legittimo, il suo riconoscimento come misura arbitraria e dunque illecita. In secondo luogo, l'eccezionalità della detenzione amministrativa comporta l'esclusione tra coloro che possono essere sottoposti a essa degli appartenenti a determinate categorie di persone, rispetto ai quali una misura privativa della libertà è da considerarsi intrinsecamente sproporzionata.

L'impostazione accolta negli standard internazionali non trova, tuttavia, adeguato riscontro nella prassi italiana né, in verità, in quella di diversi altri Stati europei. La detenzione amministrativa di persone migranti viene infatti utilizzata quale principale strumento finalizzato all'espulsione degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio, al punto che da eccezione tende a trasformarsi in regola. In particolare, mentre per quanto riguarda gli appartenenti a categorie specifiche di migranti sono in vigore, in Italia, norme che escludono la loro detenzione amministrativa, la prassi attuale appare particolarmente difficile da riconciliare con un'applicazione rigorosa, o perlomeno adeguata, dei criteri generali di necessità e proporzionalità della stessa. La tendenza a fare uso della detenzione amministrativa come strumento di *routine* per giungere all'allontanamento forzato di persone straniere si è accentuata nel tempo: da una previsione che ne limitava il ricorso a casi di grave pericolo per l'ordine pubblico si è passati, anche in ragione dell'assenza di regole sufficientemente precise su diversi aspetti della questione, a un ricorso assai più ampio alla detenzione amministrativa di persone straniere irregolari.

Tuttavia, i dati relativi ai rimpatri forzati effettivamente realizzati tra le persone trattenute nei Cpr devono fare riflettere. Nel 2018, infatti, su 4.092 persone trattenute ne sono state effettivamente rimpatriate solo 1.768, pari a poco più del 43%. Una cifra davvero bassa se si pensa ai costi, in termini economici, ma soprattutto in termini di sofferenza delle persone ristrette. Una sofferenza che non trova alcuna giustificazione visto che la finalità del loro trattenimento in più della metà dei casi non è stata raggiunta: dai Cpr le persone sono uscite prevalentemente (57% dei casi) per la mancata convalida del trattenimento da parte dell'Autorità giudiziaria, per la scadenza dei termini de trattenimento stesso, perché hanno richiesto protezione internazionale o per altri motivi. Colpisce in particolare, la situazione delle donne: nel 2018 sul totale delle 631 che sono transitate nel Cpr di "Ponte Galeria", l'unico femminile, ne sono state rimpatriate solo 83, pari al 13 % del totale.

C'è da chiedersi allora se la scelta fatta dal Legislatore che punta ad ampliare il numero dei Cpr vada nella direzione giusta: a fronte di una grave difficoltà soggettiva provocata dalla privazione della libertà, oltretutto nelle condizioni descritte nelle pagine precedenti, il risultato in termini di raggiungimento dell'obiettivo è davvero scarso.

Se tuttavia si ricorre, nei casi che la legge contempla, alla detenzione amministrativa di persone migranti, questa deve essere rispettosa di tutti i diritti umani delle persone trattenute, compresi quelli eventualmente aggiuntivi spettanti alle persone appartenenti a categorie vulnerabili. Deve altresì tenere conto delle specificità del contesto, e in particolare delle finalità non punitive di questo tipo di detenzione. Il pieno rispetto dei diritti umani è responsabilità dello Stato anche nell'ipotesi che la gestione dei Centri di detenzione amministrativa di persone migranti sia affidata a soggetti privati. Quest'ultima questione è di particolare rilievo nei Paesi, come il nostro, in cui l'affidamento a privati della gestione dei Centri di detenzione per stranieri è una prassi molto diffusa. Diversi studi hanno analizzato i possibili effetti negativi di tale scelta, mettendo in luce il rischio che possano prevalere logiche di mercato, le quali si traducano indirettamente, a loro volta, non solo in un ricorso più ampio

e non adeguatamente giustificato alla detenzione amministrativa, ma altresì, e soprattutto, in un minore rispetto dei diritti fondamentali delle persone ristrette. Con riferimento alla situazione italiana, per esempio, è stato segnalato da osservatori del Terzo settore come una maggiore concorrenza fra soggetti interessati alla gestione dei Centri e una conseguente corsa all'abbassamento dei costi abbia ridotto notevolmente la qualità dei servizi erogati (dal servizio mensa a quello sanitario fino a quello di assistenza psicologica) e abbia pregiudicato il pieno rispetto dei diritti delle persone.

Se sul piano sostanziale le regole che disciplinano il trasferimento di funzioni a privati devono essere tali da garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone in detenzione amministrativa, sul piano procedurale lo Stato ha un obbligo di prevedere meccanismi di monitoraggio e garanzia efficaci e indipendenti. Oltre a rispettare i diritti umani, deve anche farli rispettare.

L'affidamento a privati di compiti di gestione dei Cpr non esonera, come si è accennato, lo Stato dalle sue responsabilità, che non sono in alcun modo 'diluite' dalla circostanza del non avere la gestione diretta di tali Centri, come specificato nei *Principi-guida su 'Imprese e diritti umani'* del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni unite: «*States should exercise adequate oversight in order to meet their international human rights obligations when they contract with, or legislate for, business enterprises to provide services that may impact upon the enjoyment of human rights*».In altre parole, se sul piano sostanziale le regole che disciplinano il trasferimento di funzioni a privati devono essere tali da garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone in detenzione amministrativa, sul piano procedurale lo Stato ha un obbligo di prevedere meccanismi di monitoraggio e garanzia efficaci e indipendenti. Oltre a rispettare i diritti umani, deve anche farli rispettare.

A tale proposito il Garante nazionale ha già in diverse occasioni raccomandato che sia prevista una procedura di reclamo dinanzi a un'Autorità indipendente per gli ospiti dei Centri di trattenimento dei migranti irregolari – sia Cpr, sia *hotspot* o altri – così come avviene in atri luoghi di privazione della libertà. Auspica altresì che sia affidato ai Giudici di pace, competenti per la convalida del trattenimento, il compito di vigilare e sorvegliare sulle condizioni e sull'organizzazione dei Centri, al fine di assicurare che il trattenimento avvenga in conformità alle leggi e ai regolamenti, nel pieno rispetto dei diritti e della dignità delle persone. Infine, il Garante nazionale, come aveva già fatto nella audizione al Senato nel corso della conversione del decreto cosiddetto *Sicurezza e immigrazione*[10], esprime preoccupazione per l'indeterminatezza del termine *locali idonei* in cui le persone possono essere trattenute per giorni, in caso di mancanza di posti nei Cpr. In attesa di una definizione dei criteri di "idoneità", a cui il Garante sta collaborando con il Dipartimento di pubblica sicurezza e della mappa precisa di tali luoghi, il Garante raccomanda che essi rispettino parametri non inferiori a quelli stabiliti per i Cpr.

10. Decreto legge 4 legge ottobre 2018 n. 113, convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132.

38. Verso un'Authority

Un po' come nella "teologia negativa", nella relazione al Parlamento dell'anno scorso avevamo introdotto il paragrafo sul Garante come *Authority* descrivendolo dapprima *per viam negationis*: non è il Garante dei soli 'detenuti', non è un *Ombudsman* e non è esattamente un meccanismo ispettivo perché ha natura prevalente di organismo indipendente di monitoraggio regolare, quindi preventivo, rispetto all'articolo 3 della Cedu ed esteso a tutti i luoghi di privazione della libertà, sia essa formalmente definita, sia invece così configurata da circostanze e modalità: una privazione della libertà di fatto. Questa consapevolezza, insieme a una complessiva maggiore coscienza delle sue complesse funzioni, appare cresciuta da parte delle Amministrazioni interlocutrici (giustizia, interno, difesa e salute) e, più in generale, da parte di tutti gli *stakeholder* della privazione della libertà.

Alla fine del 2017 anche il Legislatore, ha preso atto di una maggiore necessità di trasversalità, e con la legge finanziaria 27 dicembre, n. 205 ha modificato la legge istitutiva del Garante prevedendo che i componenti dell'Ufficio siano selezionati non più fra i ranghi del solo Dicastero della giustizia, ma anche tra quelli dell'Interno e tra le articolazioni del Servizio sanitario nazionale, rimettendo a un nuovo decreto, stavolta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i ministri della giustizia, dell'interno e dell'economia e finanze, struttura e composizione dell'Ufficio del Garante.

Il baricentro amministrativo si sta, quindi, gradatamente spostando dal Ministero della giustizia, cui, peraltro, compete solo uno dei quattro ambiti di privazione della libertà, pur riservando a esso l'obbligo di provvedere alle necessità strutturali e operative. Tale spostamento è certamente un bene, per quanto vada sottolineato che si tratta di profili burocratici rilevanti per lo svolgimento dell'attività quotidiana anche internazionale ma che non scalfiscono la natura indipendente del Garante. Perché se è vero che quest'ultimo sin dalla sua istituzione ha usato risorse umane e materiali dei Ministeri è altrettanto vero che ciò non ha intaccato la sua connotazione di Autorità di controllo indipendente, come del resto più volte ribadito agli Organi di supervisione internazionale attenti al rischio che il Garante dovesse 'rispondere' al Ministero della giustizia.

Al momento della chiusura di questa Relazione, il decreto del Presidente del Consiglio, dopo aver avuto l'approvazione dei Ministeri coinvolti e, trattandosi di 'regolamento', il parere positivo del Consiglio di Stato, è in dirittura d'arrivo. Va visto come un altro passo sulla strada della costruzione di una Authority *tout court*.

Nel frattempo la Corte di cassazione è intervenuta sulla natura e sulle attività delle Autorità indipendenti di controllo. Pur essendosi espressa su Autorità di verifica di diverso tipo rispetto al Garante nazionale (perché il *focus* della Corte è sui poteri anche sanzionatori[11] di alcune di queste Autorità),

11. Il Garante naturalmente non è dotato di poteri sanzionatori perché sarebbero in contrasto con la sua configurazione di meccanismo cooperativo.

possiamo tenere conto del contributo teorico *in parte qua*, rispetto alle caratteristiche in comune. La Suprema corte chiarisce che la «costituzione di questi apparati (compatibili e, per certi aspetti, aventi funzioni adempienti di plurimi precetti costituzionali, ma ignoti alla nostra Carta suprema) si colloca in un'area del tutto estranea alla giurisdizione». Primo punto che taglia in radice l'obiezione talvolta sollevata in ambito penitenziario, secondo cui, il Garante non serve perché c'è già la funzione della Magistratura di sorveglianza. Sono due tipi di tutele non concorrenti né sovrapponibili ma complementari: l'una – quella del giudice – reattiva, l'altra – quella del Garante – preventiva. «Lontani dall'esercizio dell'amministrazione attiva, nel senso che non perseguono, pur con il rispetto del canone d'imparzialità imposto alla P.A., la realizzazione del pubblico interesse in senso tipico, quale tradizionalmente noto al diritto amministrativo, ma svolgono funzione ibrida d'alta verifica, controllo, vigilanza e indirizzo [...] Perseguono la tutela di interessi collettivi rilevanti dello Stato-Comunità [...] e, in taluni casi di diritti soggettivi individuali [...] A differenza dell'autorità giudiziaria l'attività delle autorità indipendenti interviene disciplinando il caso concreto, anche al fine di precostituire regola generale, prevenire e corregge[re] le disfunzioni, indirizzare [...]». L'«autorità interviene con [...] strumenti, anche di *moral dissuasion*»[12].

Partendo, quindi, dalle parole del giudice di legittimità possiamo ricostruire la natura dei compiti del Garante come Authority in questo modo: *funzione ibrida d'alta verifica, di controllo*, che serve per *prevenire e correggere le disfunzioni e per indirizzare*, attraverso raccomandazioni che fanno leva sui meccanismi di *moral suasion e dissuasion.*

Partendo, quindi, dalle parole del giudice di legittimità possiamo ricostruire la natura dei compiti del Garante come Authority in questo modo: *funzione ibrida d'alta verifica, di controllo*, che serve per *prevenire e correggere le disfunzioni e per indirizzare*, attraverso raccomandazioni che fanno leva sui meccanismi di *moral suasion e dissuasion.*

Cosa manca ancora nel percorso di radicamento del Garante come Authority?

È vero che ogni Istituzione nuova impiega molti anni per affermarsi con credibilità. È vero che tre anni nella vita di un'Istituzione, con le parole del poeta francese, rappresentano *l'espace d'un matin*. Ed è anche vero che l'ulteriore passo rappresentato dall'approvazione del decreto del Presidente del Consiglio è quasi compiuto. Ma è anche vero che la struttura ordinamentale iniziale non è stata toccata. Non modificato in meglio lo *status* del Collegio, né quello dell'Ufficio, originariamente disegnato come una segreteria amministrativa e cresciuto al livello di organo tecnico[13] 'pensante', coinvolto in modo attivo nella maggior parte delle attività del Garante nazionale. Non è prevista per coloro che sono assegnati all'Ufficio del Garante una remunerazione che compensi il lavoro *extra ordinem*, né fondi per programmi di prevenzione e gestione dello *stress* che tale lavoro produce o un particolare adattamento delle previsioni generali sulle missioni, che pure costituiscono la *core activity* dell'Autorità nazionale.

12. Cass., sez. II civ., 9 maggio 2018, n. 4 del 2019.

13. Cfr. *The national guarantor for the rights of persons detained or deprived of liberty, its independence and its operation*, rinvenibile sul sito dell'Alto commissariato ONU dei diritti umani (UN Ohchr) in https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=ITA&Lang=EN

Più in generale, norme previste per un tipo di personale che si reca episodicamente in missione e che prevalentemente svolge attività d'ufficio non si adattano bene all'attività di chi ha nelle missioni, nella stesura di Rapporti e nelle continue relazioni con altri Organi confratelli nell'azione di protezione dei diritti delle persone ristrette e di prevenzione di maltrattamenti, la sua attività essenziale.

La Relazione annuale al Parlamento è la sede idonea per ricordarlo.

39. Lavorare al Garante

Il Garante è stato istituito da oltre cinque anni ma è diventato operativo da tre. Tra febbraio e marzo 2016 il Presidente delle Repubblica ha firmato il decreto di nomina dei suoi vertici (il Presidente e i 2 componenti del Collegio) e, nella primavera di quell'anno, dopo una serie di colloqui selettivi condotti di persona dal Collegio, un primo gruppo di componenti dell'Ufficio è stato chiamato a «lavorare al Garante». Sabato 2 aprile partiva per la prima visita di controllo di un luogo di privazione della libertà una delegazione composta da Collegio e Ufficio. Era il monitoraggio di un istituto penitenziario[14], ma si sarebbe potuto trattare di un Centro di identificazione e espulsione (così si chiamavano all'epoca i Centri di permanenza per il rimpatrio) cioè un luogo di detenzione amministrativa dei migranti, oppure di una stazione di una delle varie Forze dell'ordine cioè i luoghi in cui si viene arrestati o fermati, oppure di un Servizio psichiatrico di diagnosi e cura di un ospedale civile cioè il luogo in cui prevalentemente vengono praticati i trattamenti sanitari obbligatori. Ma avrebbe potuto essere anche un *hotspot* o una residenza per anziani o disabili perché a certe condizioni pure situazioni apparentemente o inizialmente non tali diventano segregative: stiamo parlando dei luoghi di privazione della libertà *de facto*. Per non parlare di tutta la 'filiera' delle operazioni di rimpatrio forzato dei "non cittadini italiani" che coinvolgono ulteriori livelli di controllo e tutela dei diritti umani fino all'*handover* nello Stato di destinazione.

E già questa lunga premessa illustra bene la complessità (usiamo il termine nella sua accezione più positiva e feconda, nella tradizione di Edgar Morin per intendersi[15]) del lavorare al Garante. La *core activity* di chi vi lavora consiste quindi nel compiere visite regolari *on the spot*, al fine di individuare quelle criticità che, in tutti i luoghi di privazione della libertà, col tempo, potrebbero sfociare nella tripartita gamma di gravi maltrattamenti vietati in modo inderogabile dall'articolo 3 della Cedu (quindi tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti).

14. Visita all'Istituto di Oristano, 2 aprile 2016.

15. E. Morin, *La sfida della complessità*, Feltrinelli, Milano, 1994.

Lavorare al Garante significa innanzitutto lavorare in un Ufficio 'pensante', non solo organo tecnico del Collegio, ma parte attiva e integrante del Meccanismo nazionale di prevenzione dei maltrattamenti italiano. Significa andare in missione per periodi lunghi (le visite regionali). Significa girare l'Italia in lungo e in largo (il mandato preventivo è su tutto il territorio nazionale). Significa a volte fare anche quattro voli in un giorno o volare quasi fin sulla linea dell'equatore e tornare, il giorno stesso, nel cuore della notte (se non sorgono problemi; è il caso dei voli di rimpatrio in Africa). Significa lavorare senza guardare l'orologio (le visite alle stazioni delle diverse Forze di polizia si fanno spesso in ore vespertine).

Qui tralasceremo l'aspetto istituzionale del lavorare per un organismo indipendente che assolve un mandato Onu, un mandato dell'Unione europea (l'Europa a 28 e ormai quasi 27 Paesi) e un mandato nazionale sollecitato dal Consiglio d'Europa (l'Europa a 47) per guardare al profilo materiale di questa attività.

Lavorare al Garante significa innanzitutto lavorare in un Ufficio 'pensante', non solo organo tecnico del Collegio, ma parte attiva e integrante del Meccanismo nazionale di prevenzione dei maltrattamenti italiano. Significa andare in missione per periodi lunghi (le visite regionali). Significa girare l'Italia in lungo e in largo (il mandato preventivo è su tutto il territorio nazionale). Significa a volte fare anche quattro voli in un giorno o volare quasi fin sulla linea dell'equatore e tornare, il giorno stesso, nel cuore della notte (se non sorgono problemi; è il caso dei voli di rimpatrio in Africa). Significa lavorare senza guardare l'orologio (le visite alle stazioni delle diverse Forze di polizia si fanno spesso in ore vespertine).

Ma, significa anche occuparsi del proprio settore di competenza e anche di tutti gli altri, perché questa è la linea interdisciplinare propria dell'Organismo che richiede la capacità di uscire dal proprio terreno di specializzazione affinché ognuno conosca e 'veda'[16] tutte e quattro le sfaccettate realtà di diversa privazione della libertà personale – corrispondenti alle quattro aree operative del Garante (e cioè Penale, Polizie, Migranti e Salute). Significa portare il carico di questa realtà vista che è pur sempre, indipendentemente dalle ragioni che l'hanno determinata, una realtà di sofferenza. Perché immergersi nelle carceri, nelle caserme, nei Cpr, negli *hotspot*, nelle Case di riposo, nelle Residenze per disabili, incrociare lo sguardo di persone spesso smarrite e vulnerabili, incide solchi emotivi profondi. Ma si sa, come ricordava suggestivamente il poeta persiano e mistico sufi del XIII secolo Jalāl al-Dīn Rūmī, per «trovare le perle ... non basta guardare il mare, bisogna tuffarcisi dentro»[17].

Significa dialogare con le Amministrazioni che gestiscono la privazione della libertà, con i Garanti territoriali, con la società civile, con le persone variamente non libere, con le Organizzazioni internazionali, con i *treaty bodies* e con i relatori speciali delle Nazioni unite, con i Meccanismi di prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa e con i propri omologhi del sistema Onu.

Tutti questi significati determinano un privilegio: l'aver visto; l'essere entrati in quelli che Antonio Cassese chiamava i «penetrali»[18] dello Stato cioè i luoghi più riposti che fino all'avvento del Cpt erano non visibili e, appunto, impenetrabili. Come ogni privilegio, anche questo comporta grandi respon-

16. Il richiamo è al "bisogna aver visto" di Piero Calamandrei. Si veda, Pietro Calamandrei (a cura di), *L'inchiesta sulle carceri e sulla tortura*, in *Il Ponte*, Firenze, 1949, n. 3.

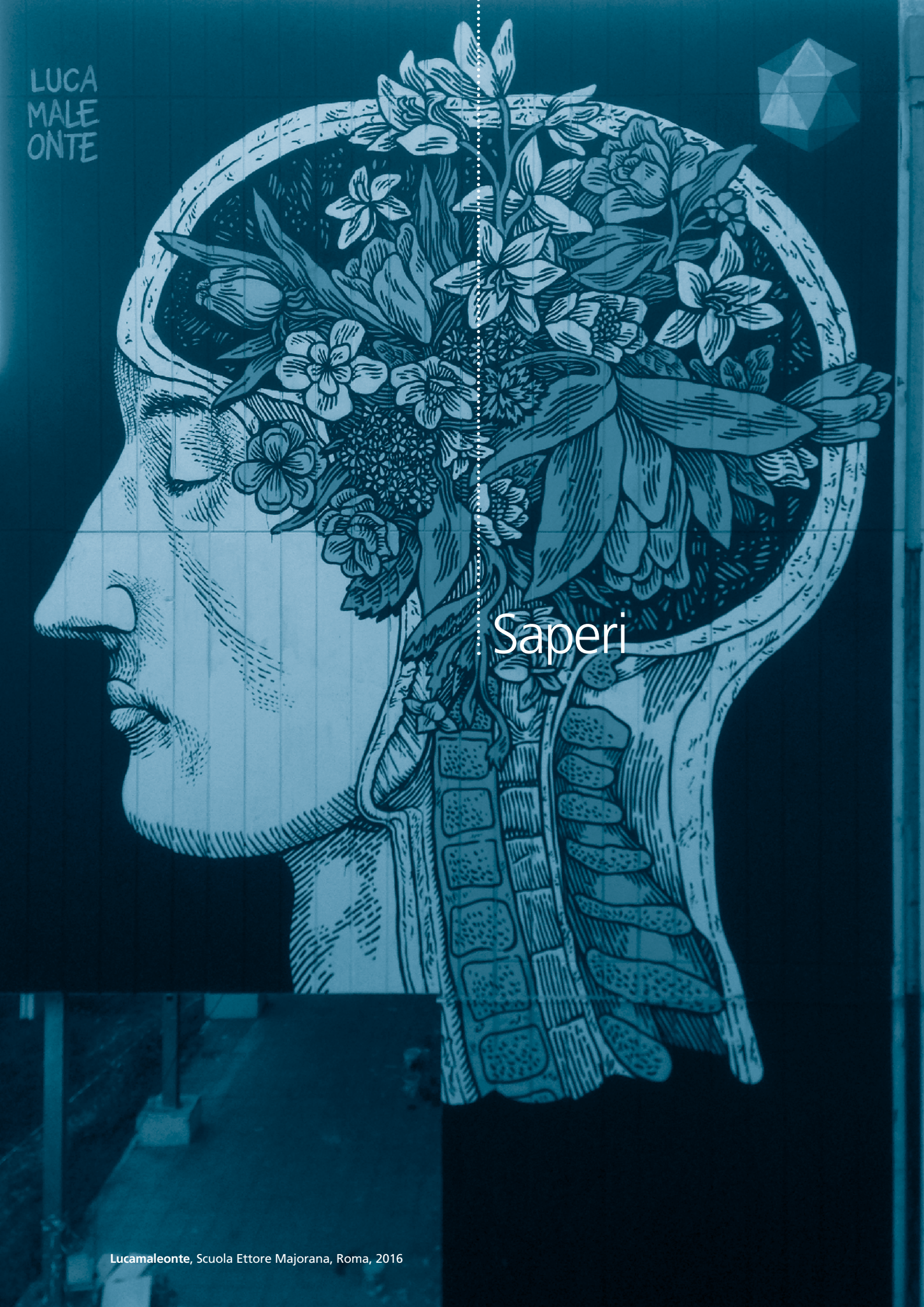
17. Lo riporta H. Clerc, *A Dio per la parete nord*, Adelphi, Milano, 2018, p. 32.

18. A. Cassese, *Umano-Disumano. Commissariati e prigioni nell'Europa di oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 149.

sabilità: quella di mettere i propri occhi e muovere i propri passi in ambienti complessi, di esercitare poteri 'intrusivi' con consapevolezza e spirito cooperativo con chi vi lavora, con attenzione, muovendosi quasi in punta di piedi, osservando e prendendo nota di ogni dettaglio rilevante per individuare criticità, rielaborando faticosamente il tutto per distillare raccomandazioni mirate a risolvere quelle stesse problematiche orientando in senso costruttivo l'azione delle Amministrazioni. Per migliorare le condizioni particolari del luogo visitato e quelle complessive del sistema.

Una gratificazione non comune che, al momento, deve bastare a sé stessa.

Saperi



Lucamaleonte, Scuola Ettore Majorana, Roma, 2016

Dai Garanti regionali

Campania

Samuele Ciambriello

La figura del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale è stata istituita in Campania con la legge Regionale del 24 luglio 2006 n. 18.

Fra le numerose iniziative adottate dal Garante, in carica dal settembre del 2017, prima fra tutte vi è la necessità di stimolare il Legislatore regionale a modificare la normativa che disciplina l'Ufficio del Garante regionale così da poter meglio assolvere ai propri compiti sia alla luce di quanto constatato sul campo, nel corso di poco più di un anno dalla nomina, sia in considerazione del fatto che la legge regionale datata 2006 non tiene conto delle nuove funzioni dei Garanti di più recente nomina e delle nuove esigenze della popolazione detenuta.

Il Garante ha organizzato la propria attività seguendo fondamentalmente quattro linee direttrici:

1) il monitoraggio continuo delle carceri presenti sul territorio regionale, anche con visite non preannunciate; 2) il controllo costante delle criticità sanitarie; 3) la realizzazione di convegni per informare e sensibilizzare gli addetti ai lavori e l'opinione pubblica; 4) la messa in opera di progetti, anche con l'ausilio di associazioni, al fine di rieducare per risocializzare.

Per quanto concerne il punto indicato al numero 1), monitoraggio delle carceri, gli obiettivi prefissati sono stati pienamente centrati. Infatti, solo considerando il periodo di tempo compreso dal gennaio 2018 al gennaio 2019, il Garante ha effettuato complessivamente 1.125 colloqui, visitando tutte le carceri presenti sul territorio regionale, così realizzando un considerevole aumento degli incontri rispetto al passato più e meno recente. L'attività ispettiva ha interessato, inoltre, le quattro Rems di Calvi Risorta (Ce), Mondragone (Ce), San Nicola Baronia (Av) e Vairano Patenora (Ce) e i due Ipm di Airola (Bn) e Nisida (Na) nonché alcune strutture ospedaliere dove si eseguono interventi di trattamento sanitario obbligatorio (Tso).

Le visite del Garante hanno fondamentalmente un duplice scopo. Da un lato, il Garante effettua una ispezione volta a identificare criticità sia strutturali che di servizi, dall'altro incontra singolarmente, anche avvalendosi del proprio staff, i detenuti che hanno fatto richiesta di colloquio sia personalmente, mediante lettera inviata in sede, sia tramite la Direzione degli Istituti ove sono ristretti.

A seguito del colloquio, quando è necessario, viene redatto un intervento indirizzato all'Autorità competente (per esempio, Dap, Prap, direttori e dirigenti sanitari degli Istituti, Magistratura di sorveglianza ecc.) al fine favorire la risoluzione del problema riscontrato. Inoltre, è sempre inviata una comunicazione al detenuto per informarlo su quanto posto in essere dall'Ufficio.

Con riferimento al punto 2), le criticità sanitarie, non vi è dubbio che questo rappresenti certamente uno dei problemi più spinosi della difficile realtà carceraria della Regione Campania. Le origini di tale problema sono molteplici. Senza la pretesa di essere esaustivi, considerata la complessità del tema, bisogna certamente menzionare in primo luogo le difficoltà e le disparità di trattamento conseguenti al passaggio della sanità penitenziaria dalla gestione ministeriale a quella regionale. In secondo luogo, non può non menzionarsi il sovraffollamento. In proposito

basti pensare che la capienza massima delle carceri campane è di 6.142 persone e, al momento, vi sono ristretti 7.660 detenuti con un esubero quindi di oltre 1.500 unità. A ciò si aggiunga la endemica carenza di personale sanitario, nella maggior parte dei casi impiegato con contratti non stabili, e l'insufficienza di educatori nei reparti e nelle sezioni. Questa grave situazione ha certamente contribuito al verificarsi nell'anno appena concluso di nove suicidi nelle carceri campane oltre che di otto morti per malattia e cinque morti di cui bisogna ancora accertare le cause.

Da ultimo, deve sottolinearsi che il Garante ha più volte stigmatizzato il problema della salute mentale nelle carceri visitando ciclicamente le articolazioni per la tutela della stessa presenti negli Istituti campani di Napoli-Secondigliano, Santa Maria Capua Vetere, Pozzuoli, Benevento e Sant'Angelo dei Lombardi. Le strutture esistenti non sono, a parere del Garante, sufficienti a coprire le esigenze della popolazione carceraria.

Con riguardo al punto 3) del programma del Garante, l'Ufficio ritiene di aver contribuito a sollecitare l'attenzione su diversi aspetti che afferiscono il carcere. Grazie all'Ufficio del Garante è stata stampata e distribuita in tutti gli istituti penitenziari campani la "Guida ai diritti e ai doveri dei detenuti" redatta in cinque lingue dalla Camera penale di Napoli e dall'Associazione "Il carcere possibile Onlus". Numerosissime poi sono state le occasioni in cui il Garante è pubblicamente intervenuto per presentare la situazione delle carceri campane. A titolo esemplificativo, si segnalano i convegni sulla sanità penitenziaria organizzati dall'Ufficio nel 2018. Nel mese di febbraio si è tenuto l'incontro "Campania: le buone pratiche in sanità penitenziaria" presso la Casa circondariale di Napoli- Secondigliano, cui ha partecipato l'allora Ministro della salute. Più di recente, ottobre 2018, si è tenuto il focus dal titolo "La sanità penitenziaria".

Da ultimo, dicembre 2018, deve essere menzionato – per l'importanza del tema trattato – il convegno "Liberare i minori e renderli adulti e responsabili", ove è emersa la necessità di una necessaria presa in carico del minore prima della commissione del reato, da parte degli operatori e del territorio.

Infine, relativamente al punto 4) la messa in opera di progetti per rieducare e risocializzare la popolazione carceraria campana, è bene sottolineare che il Garante agisce a tal fine anche in sinergia con le realtà associative e cooperative, istituzionali e volontarie presenti all'interno delle carceri, iscritte alla short list predisposta dall'Ufficio; questo ha permesso di promuovere all'interno degli istituti degli sportelli socio-legali, informativi sul reinserimento socio-lavorativo, di ascolto e segretariato sociale, e di attivare dei progetti di supporto alla genitorialità.

Di particolare importanza l'avvio del Polo universitario presso il carcere di Napoli-Secondigliano, frutto dell'accordo tra Università Federico II di Napoli, Regione Campania, l'Ufficio del Garante, il Prap e la Direzione del Carcere dell'Istituto.

Le problematiche maggiormente riscontrate in sede di colloquio con i singoli detenuti, sono state:

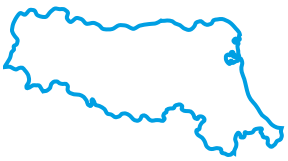
- Affettività (come richieste di trasferimento per ricongiungimento familiare);
- Sanità (come eccessiva lentezza per effettuare visite ed esami specialistici);
- Area trattamentale (mancata conoscenza dell'educatore di riferimento);
- Lavoro (rotazione troppo frequente o lavori con retribuzione eccessivamente bassa);
- Rapporti con gli Uffici di sorveglianza (per esempio la lentezza nel concedere la liberazione anticipata ex art. 54 l. n. 354/75 con ricadute sulla possibilità di richiedere ulteriori benefici).

Si segnala, infine, che a breve saranno disponibili i dati raccolti nel corso di quest'anno (2018) da parte dell'Osservatorio sulle condizioni della vita detentiva in Campania. Tale organismo, pur espressamente previsto dalla legge regionale n. 18 del 2006 istitutiva del Garante regionale, si è solo recentemente insediato per volere del Garante.

Dettaglio dei colloqui individuali effettuati presso le carceri campane:

Cc di Ariano Irpino (AV) n. 28	Icam di Lauro (Av) n. 12
Cc di Arienzo (Ce) n. 20	Cc di Napoli-Poggioreale n. 409
Cr di Aversa (Ce) n. 18	Cc di Napoli Secondigliano n. 283
Cc di Bellizzi Irpino (AV) n. 22	Cc femminile di Pozzuoli (Nv) n. 16
Cc di Benevento n. 29	Cr di Sant'Angelo dei Lombardi (Av) n. 17
Cr di Carinola (Ce) n. 115	Cc di Santa Maria Capua Vetere (Ce) n. 113
Icat di Eboli (Sa) n. 11	Opm di Santa Maria Capua Vetere (Ce) n. 7
Cc di Fuorni (Sa) n. 22	Cc Vallo della Lucania (Sa) n. 3

http://www.consiglio.regione.campania.it/garantedetenuti



Emilia-Romagna

Marcello Marighelli

Il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna è istituito con legge regionale 27 settembre 2011 n. 13, che modifica la legge regionale 19 febbraio 2008 n.3, "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della regione Emilia-Romagna", ampliandone il mandato al fine di garantire i diritti delle persone presenti negli istituti penitenziari, negli Istituti penali per minori, nelle strutture sanitarie in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio, nei Centri di prima accoglienza, nei Centri di assistenza temporanea per stranieri e in altri luoghi di restrizione o limitazione della libertà personale. Nel 2018 non sono stati adottati atti legislativi regionali in materia di privazione o limitazione della libertà personale.

Il Garante ha svolto la propria attività seguendo gli indirizzi del programma 2017-2018, che prevede l'impegno all'ampliamento dell'area di osservazione delle situazioni di limitazione della libertà personale.

Ambito penale - In Emilia-Romagna sono presenti dieci Istituti penali con una capienza complessiva di 2.805 unità: al 31 dicembre 2018 la presenza è di 3.554 detenuti.

Gli accessi agli istituti di pena per adulti sono stati 24, per effettuare colloqui riservati con i detenuti, verificarne le condizioni detentive e visitare le strutture. Una visita è stata effettuata all'istituto per minori di Bologna.

Sono state predisposte le sintesi dei 65 colloqui effettuati con i detenuti e sono state diverse le segnalazioni indirizzate a Amministrazioni e Servizi competenti sulle problematiche evidenziate. Particolare attenzione è stata prestata alle sezioni femminili degli Istituti, con specifiche visite, effettuando numerosi colloqui con le detenute e monitorando le situazioni più problematiche.

Ambito Forze di polizia - Sono state visitate le camere di sicurezza Stazione ferroviaria Centrale Polfer di Bologna e del Commissariato di Pubblica sicurezza di Cesena.

Ambito migranti - È stato visitato per la seconda volta il Centro di accoglienza "Hub Mattei" di Bologna per cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale, anche per il riscontro delle criticità rilevate nel 2017 e oggetto di raccomandazioni. È stato, inoltre, visitato un Centro di accoglienza straordinaria per stranieri a Piacenza. I rapporti relativi alle visite sono stati inviati alle rispettive Prefetture.

Ambito salute - Sono stati visitati: il reparto detentivo presso il Policlinico di Modena; il reparto di diagnosi e cure psichiatriche dell'Ospedale Sant'Orsola-Malpighi di Bologna; la sede di una Cooperativa di solidarietà sociale di Reggio Emilia che ospita in appartamenti persone con disagio psichico, anche con situazioni di limitazione della libertà personale e ne cura il percorso di riabilitazione e reinserimento sociale. Sono stati visitati laboratori gestiti dalla cooperativa ove sono inserite anche persone in esecuzione penale esterna.

Il Garante regionale ha aderito agli indirizzi del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale per l'avvio di un monitoraggio delle situazioni residenziali restrittive della libertà, tra queste meritano attenzione anche le strutture residenziali per anziani, ove le persone entrano volontariamente, o con l'ausilio di familiari, ma possono successivamente perdere di autonomia e per questo essere a volte limitate nella loro libertà di movimento.

Il documento del Comitato nazionale per la bioetica, del 23 aprile 2015 "La contenzione: problemi bioetici", costituisce il principale riferimento orientativo, soprattutto per quanto riguarda il paragrafo "La contenzione e gli anziani".

Il Garante ha effettuato una visita di carattere conoscitivo programmata a una struttura residenziale per anziani, in provincia di Bologna, che partecipa al percorso progettuale "Liberi dalla contenzione" intrapreso dalle Case residenza per anziani e dall'Azienda Usl di Bologna.

Per ciascuna visita effettuata, sono stati prodotti i relativi rapporti.

Osservazioni e raccomandazioni - Nei rapporti predisposti sono stati evidenziati sia gli aspetti positivi riscontrati che le criticità, rispetto alle quali sono state richieste informazioni o indirizzate raccomandazioni e suggerimenti. Si sono inoltre prodotti interventi su specifiche situazioni detentive.

In ambito penale è stata raccomandata la ristrutturazione di una delle sezioni femminili. Recentemente è stato approvato da Cassa ammende un progetto per la realizzazione di una cucina interna alla sezione.

Le criticità riscontrate durante la prima visita al Centro di accoglienza per migranti "Hub Mattei" sono state in gran parte risolte, come evidenziato nella relazione della seconda visita.

Le maggiori criticità emerse nell'anno e i punti di positività - Per quanto riguarda le carceri le maggiori criticità riscontrate riguardano le molteplici esigenze di manutenzione degli edifici e degli impianti e i crescenti episodi di trasferimento passivo di detenuti con scarso rispetto dell'assegnazione in prossimità ai luoghi di provenienza e inevitabili negative ricadute sulle relazioni familiari.

Positiva è la fortissima diminuzione dei casi di suicidio tra i detenuti, un caso accertato e uno in fase di accertamento, rispetto agli otto suicidi del 2017.

Inoltre, si riscontra positivamente la prosecuzione anche nel 2018 dell'attività di formazione per un numero complessivo di oltre 80 unità tra operatori degli Istituti penitenziari e dell'esecuzione penale esterna, volontari e operatori dei servizi degli Enti locali, promossa dall'Ufficio del Garante regionale e dal Prap dell'Emilia-Romagna.

Per quanto riguarda le camere di sicurezza delle Forze di polizia, si evidenzia che sono stati realizzati interventi migliorativi e di riqualificazione dei locali che ospitano complessivamente le molteplici attività della Polizia ferroviaria nella stazione ferroviaria di Bologna centrale.

http://www.assemblea.emr.it/garanti/i-ga-ranti/detenuti

Friuli Venezia Giulia

Fabia Mellina Bares

Per quanto concerne le modifiche normative significative intervenute nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia nel corso del 2018, si segnala la legge regionale 30 ottobre 2018, n. 23 (Modifiche e integrazioni della legge regionale 16 maggio 2014, n. 9 recante "Istituzione del Garante dei diritti della persona" e istituzione del Difensore civico regionale), che ha apportato sostanziali cambiamenti nella composizione dell'Organo regionale di garanzia, operando la trasformazione dell'Organo stesso da collegiale a monocratico, pur mantenendone inalterate le funzioni. Le modifiche alla legge regionale istitutiva sono peraltro entrate in vigore a partire

dal 1° gennaio 2019, con la cessazione delle funzioni del precedente Garante per le persone private della libertà personale, Pino Roveredo, e l'acquisizione della competenza in materia, unitamente a quella per le persone a rischio di discriminazione, in capo alla Presidente del cancellato Organo collegiale, fino alla scadenza del mandato (Fabia Mellina Bares, fino al mese di settembre 2019).

Tra gli ambiti operativi si segnalano, in particolare:

Partecipazione a sedute del Consiglio regionale. Nell'ambito dell'attività di espressione di pareri e raccomandazioni nel processo normativo regionale, il Garante è stato audito in III Commissione consiliare, in merito alla situazione dei servizi di assistenza sanitaria negli Istituti penitenziari della Regione, alla presenza dell'Assessore alla salute, integrazione sociosanitaria, politiche sociali e famiglia; con l'occasione, ha presentato un documento dell'Associazione nazionale dei medici penitenziari, che riportava le critiche di Istituzioni europee sull'adeguatezza delle cure mediche dei detenuti in Italia, non dando tuttavia valutazioni negative relativamente alla Regione FVG.

Audizione all'Osservatorio regionale antimafia per il contrasto e la prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso. L'Osservatorio, istituito con legge regionale 9 giugno 2017, n. 21 e insediato il 5 febbraio 2018, con sede presso il Consiglio regionale, è impegnato ad audire e a tenere i contatti con le varie Istituzioni e Associazioni del territorio. In audizione, il Garante ha illustrato l'attività svolta, come azione preventiva, con gli studenti delle scuole regionali, incentrata sui temi della legalità e della cittadinanza responsabile, utile a rappresentare la situazione degli Istituti penitenziari in Italia e la condizione di vita delle persone ristrette e a informare e salvaguardare i giovani dall'illegalità.

Incontro con Assessori e Consiglieri regionali. Al fine di favorire la formazione professionale per le persone ristrette e facilitarne l'inserimento lavorativo, il Garante ha incontrato l'Assessore al lavoro, formazione, istruzione, ricerca, università e famiglia presentando la situazione nelle carceri del Friuli Venezia Giulia e rilevando la necessità di dare massima possibilità di svolgimento dei corsi formativi per i detenuti, che hanno il pieno sostegno dei direttori delle Case circondariali con i quali il Garante è in continuo contatto.

Incontri con i Magistrati di sorveglianza. Gli incontri con i magistrati di sorveglianza e i detenuti delle carceri della regione sono stati utili per discutere sulla possibile applicazione delle misure alternative. In collaborazione con i magistrati, il Garante ha, inoltre, partecipato a vari convegni nelle scuole per affrontare il tema della legalità.

Attività di supporto e consulenza ai detenuti. Nel 2018 è proseguita l'attività di supporto e di consulenza rispetto alle segnalazioni di problematiche relative alla popolazione carceraria regionale (oltre 200 colloqui individuali con i detenuti, altrettante relazioni a magistrati di sorveglianza, corrispondenza con le persone ristrette, ecc.).

Incontri con famigliari dei detenuti e con persone vittime dei reati. Il Garante ha proseguito gli incontri con vittime e autori dei reati, nonché quelli a supporto dei familiari dei detenuti, spesso necessitanti di delucidazioni e notizie per sostenere la condanna del parente o congiunto.

Incontri con i direttori del Dipartimento tossicodipendenze e interventi al Sert. Il Garante ha continuato gli incontri periodici con i direttori del Dipartimento tossicodipendenze al fine di individuare, per i detenuti con problemi di dipendenze, percorsi alternativi, quali comunità o luoghi più idonei alla loro condizione. Ha, inoltre, svolto vari interventi nei Sert della Regione.

Attività promozionali, eventi culturali e formativi. Nel settore di propria competenza, il Garante ha partecipato a vari seminari, conferenze ed eventi, ha tenuto lezioni soprattutto coinvolgendo il mondo della scuola, ha inaugurato la XXXII edizione di "Arte in corsia" a Pordenone, una mostra pensata per rendere più confortevoli gli ambienti ospedalieri, con l'obiettivo di dare visibilità ai quadri realizzati dai detenuti del carcere di Tolmezzo, ha rappresentato la rilevanza della scrittura in carcere e ha presentato il progetto avviato all'interno dell'Istituto di Tolmezzo, con il giornale "L'Aquilone", voluto al fine di far ascoltare la voce dei carcerati e sensibilizzare l'opinione pubblica sulle tematiche della pena e del carcere (lo stesso giornale, se inserito nel circuito scolastico, potrebbe essere uno strumento utile per la prevenzione della devianza e per l'educazione alla legalità tra i giovani). Ha messo inoltre in scena lo spettacolo "Schegge", un evento rappresentato dai ragazzi seguiti dal Sert e da alcuni detenuti in semilibertà. Per la celebrazione dell'anniversario della Carta dei Diritti umani, ha presentato il volume "Radio carcere", come strumento di sensibilizzazione sul tema dei diritti delle persone private della libertà personale.

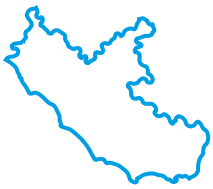
Mondo della scuola, il Garante ha continuato a proporre progetti per le scuole secondarie, nella consapevolezza dell'importanza di promuovere negli studenti la cultura della responsabilità civile e democratica, della prevenzione del disagio e dell'integrazione e di affrontare le tematiche della legalità, della criminalità, dell'emarginazione, ma anche del riscatto della persona.

Si rappresentano di seguito le principali criticità riscontrate:

la gestione di più strutture da parte dei diversi direttori delle Case circondariali della Regione; le condizione di vita delle persone ristrette (sovraffollamento, situazioni di degrado, etc.), che richiedono soluzioni urgenti; la carenza di personale socio-educativo e di Polizia penitenziaria; la necessità di un maggiore impegno nella prevenzione dei suicidi, sia di detenuti, che di agenti penitenziari; la gestione della sezione "protetti" a Pordenone; per quanto riguarda la situazione dell'Istituto di Tolmezzo, il rilievo che il 30% dei detenuti sconta un ergastolo ostativo e questa considerazione porta a pensare a un tipo di intervento necessariamente diversificato in merito ai bisogni di queste persone; nell'Istituto di Udine, la difficle convivenza tra detenuti stranieri (in particolare di nazionalità afghana e pakistana); l'aumento dei casi di persone detenute per reati collegati al gioco d'azzardo, specialmente a Trieste, fenomeno a cui andrebbe sicuramente dedicata maggiore attenzione, in un ambito di prevenzione; la necessità di rivolgere particolare attenzione alla situazione dei detenuti in regime detentivo speciale ex articolo 41-bis o.p.; la necessità di realizzare progetti da promuovere e condividere con i detenuti, per dare loro uno scopo di vita e di riscatto personale.

Tra i punti di positività si annoverano, in particolare i rapporti di rete instaurati nel corso del mandato e l'istituzione del Tavolo di lavoro per favorire l'inserimento sociale e lavorativo delle persone detenute.

http://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/pa-gine/garante-diritti-persona/



Lazio
Stefano Anastasia

Mutamenti legislativi e atti amministrativi significativi a livello regionale
Nel periodo preso in esame vi sono state modifiche alla legge regionale 8 giugno 2007, n. 7, recante "Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio". In particolare,
– per effetto della legge regionale 22 ottobre 2018, n. 7, all'art. 12, comma 1, è stata aggiunta la lettera a bis, che impegna la Regione a «favorire la realizzazione di strutture destinate alla detenzione delle detenute madri con figli di età non superiore ai sei anni ai sensi della legge 21 aprile 2011, n. 62»; «è stato introdotto l'articolo 13 bis (Istituti a custodia attenuata per detenute madri – Icam), secondo cui «la Regione, in attuazione dell'articolo 12, comma 1, lettera a bis), promuove la costituzione di un gruppo interistituzionale con le amministrazioni competenti per definire i requisiti e le procedure per l'individuazione di immobili regionali che possono essere destinati ad accogliere gli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (Icam)»;
– per effetto della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 13, per le finalità della legge 7/2007, sono stati istituiti due appositi fondi, rispettivamente, di parte corrente e in conto capitale, pari ognuno a euro 250.000,00 per ciascuna annualità 2019 e 2020.

Nel periodo preso in esame, sono stati anche approvati significativi atti amministrativi di indirizzo e implementazione di competenze e politiche regionali quali:
– il decreto del Presidente n. T00282 del 12.11.2018 di nomina dei componenti dell'Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria, con seguente oggetto: "Nomina dei componenti dell'Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria, di cui al Dpcm 1/04/08 concernente "Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e dei beni strumentali in materia di sanità penitenziaria";
– la seconda annualità del bando pluriennale per la presa in carico, orientamento e accompagnamento a percorsi di inclusione sociale attiva per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva e migliorare l'occupabilità. Asse II Inclusione sociale e lotta alla povertà del POR FSE 2014-2020, obiettivo specifico 9.1 Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale, azione 9.1.2 Servizi Sociali innovativi di sostegno a nuclei familiari multiproblematici e/o a persone particolarmente svantaggiate o oggetto di discriminazione;
– La determinazione dirigenziale n. G14261 del 09.11.2018 concernente i Criteri per l'attivazione di interventi di inclusione sociale dei detenuti stranieri e schema di convenzione per la gestione dell'attività di mediazione culturale a favore dei detenuti stranieri;
– La determinazione dirigenziale n. G07593 del 13.06.2018 Avviso Pubblico "Interventi di sostegno alla qualificazione e all'occupabilità delle risorse umane: sostegno all'inclusione socio-lavorativa della popolazione detenuta" – Asse II – Inclusione sociale e lotta alla povertà – Priorità 9.i) Obiettivo specifico 9.2 "Incremento dell'occupabilità e della partecipazione

al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili – Azione Cardine 42 "Percorsi di formazione finalizzati all'occupabilità con sostegno al reddito, rivolti anche a soggetti in particolari condizioni di fragilità" – Approvazione della graduatoria dei progetti ammessi a finanziamento.

Ambito penale - Durante il periodo preso in esame, il Garante ha effettuato 17 visite ex articolo 67 o.p. presso i 14 Istituti penitenziari del Lazio. A seguito di reclami scritti e/o orali ex articolo 35 o.p., sono stati presi in carico 522 detenuti.

Ambito migranti - Ai sensi dell'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, così come convertito in legge 13 aprile 2017, n. 46, il Garante ha effettuato una visita presso il Centro di permanenza per il rimpatrio di Ponte Galeria. Inoltre, nell'ambito del Progetto Fami coordinato dal Garante nazionale dei diritti dei detenuti o delle persone private della libertà, l'ufficio del Garante della Regione Lazio ha partecipato alle attività del programma di monitoraggio dei rimpatri forzati degli stranieri irregolari.

Ambito salute mentale - Nel corso del 2018, il Garante ha effettuato una visita presso la Rems di Ceccano. Nel periodo preso in esame è stato istituito un Tavolo tecnico inter-istituzionale per la gestione delle Rems della Asl Rm5 – Rems di Subiaco e Palombara Sabina -, con la diretta partecipazione di una rappresentanza dell'utenza. Su iniziativa del Garante è stata condotta a termine la ricerca "Le nuove Residenze per le misure di sicurezza viste da vicino. Un'indagine sui percorsi biografici e giudiziari degli internati nelle Rems di Ceccano e Pontecorvo", presentata nel convegno "Le Residenze per le misure di sicurezza viste da vicino" con la partecipazione, tra gli altri, del ProcuratoregGenerale presso la Corte di Appello di Roma e dell'Assessore alla sanità e alla integrazione socio-sanitaria della Regione Lazio.

Note, indicazioni e raccomandazioni:

- Nota n. 0001687 - oggetto: Prevenzione rischio atti autolesivi - al Responsabile area sanitaria della Cc di Cassino circa le modalità e procedure per la presa in carico dei detenuti con problemi di salute mentale (riferimento al decreto del Commissario *ad acta* della Regione Lazio n. 00563 del 20.12.2017 sull'Assistenza per la tutela della salute mentale degli adulti in ambito penitenziario);
- Nota n. 0000452 - oggetto: colloqui con detenuti collaboratori di giustizia – al direttore della Cr Rebibbia di Roma, richiesta chiarimento circa procedure per svolgimento colloqui con collaboratori di giustizia;

Esito: nota da parte della direzione della Cr con chiarimenti relativi alle procedure di svolgimento dei colloqui con collaboratori di giustizia;

- Nota n. 0004464.- oggetto: acquisto residenza - al Prefetto di Frosinone richiesta intervento di chiarimento circa l'iscrizione anagrafica di un paziente ricoverato nella Rems di Ceccano;
- Nota n. 0005996 - oggetto: segnalazione di ritardi – alla Presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma circa ritardi nella definizione di istanze per permessi premio e liberazioni anticipate ex articolo 54 o.p. per detenuti della Cc Rebibbia Nuovo complesso del reparto G11 lettera "C";

Esito: nota dalla Presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma con chiarimenti relativi all'organico in forza al Tribunale;

- Nota n. 0012082 - oggetto: problematiche sanitarie detenuti – al Responsabile dell'area sanitaria degli Istituti penitenziari di Civitavecchia, richiesta informazioni;
- Nota n. 0012058 - oggetto: Relazione sulla visita presso la Cr Rebibbia sezione "Collaboratori di giustizia" – Trasmissione della relazione della visita e raccomandazioni al direttore e al Responsabile sanitario;
- Nota n. 0012080 - oggetto: raccomandazioni per l'intervento sanitario per i detenuti reclusi nella sezione di isolamento – al Responsabile sanitario della Cc di Viterbo, a seguito della visita svolta in data 29.05.2018;
- Nota n. 0012085- oggetto: Esposto – asseriti episodi di violenza/urgente – notizie circa il decesso del detenuto Andrea Di Mini/Casa circondariale di Viterbo/richiesta incontro, al procuratore capo Procura della Repubblica presso il Tribunale di Viterbo;
- Nota n. 0012102 - oggetto: Visita nella Casa circondariale di Viterbo - al direttore della Casa circondariale di Viterbo;
- Nota n. 0017020 - oggetto: richiesta chiarimenti sull'esecuzione della pena di uno specifico detenuto – al direttore della Cc di Viterbo (il detenuto è deceduto il 30.07.2018 a seguito di un tentativo di impiccagione messo in atto il 23.07.2018);

Esito**:** nota dal Responsabile dell'UOS Medicina penitenziaria con comunicazione di nuove disposizioni relativamente al rilascio idoneità a sopportare il regime d'isolamento;

- Nota n. 0019482 - oggetto: trasmissione all'Assessore alla sanità della Regione Lazio e al Procuratore generale presso la Corte di Appello di Roma della nota referente Rems Castore di Subiaco circa disfunzioni emerse nei percorsi terapeutici di alcuni assistiti derivanti da incongruenze normative.
- Nota n. 0023764 - oggetto: segnalazione di carenza di personale dell'area educativo-trattamentale negli Istituti penitenziari di Civitavecchia e nella Cr Rebibbia di Roma – al direttore generale del personale e delle risorse del Dap.

Esito**:** nota del DAP - Direzione generale del personale e delle risorse con comunicazione del trasferimento di due unità, nonché assicurazione circa il monitoraggio della situazione organica effettiva;

- Nota n. 0023756 - oggetto: segnalazione di detenuti posti in sezione di isolamento e nuovi giunti – al direttore della Cc di Viterbo;
- Nota n. 0023348 - oggetto: mancata assegnazione di classi e ore di insegnamento previste per i corsi di istruzione superiore degli Istituti scolastici operanti nella Cc di Frosinone – all'Ufficio scolastico territoriale della Provincia di Frosinone e all'Ufficio scolastico regionale per il Lazio.

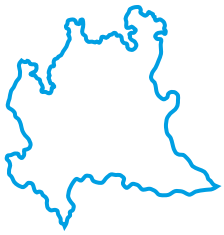
Dal lato del sistema penitenziario le criticità rilevate riguardano prevalentemente le carenze strutturali degli Istituti, con una generale carenza di funzionalità e decoro, nonché il riemergente sovraffollamento che, unito alla carenza di personale, rende i percorsi di presa in carico e di reinserimento sociale sempre meno efficaci. Particolarmente grave l'assoluta mancanza di

mediatori culturali, cui sopperirà la Regione Lazio tramite appositi fondi destinati ai distretti socio-sanitari sui cui insistono gli Istituti di pena.
Quanto all'assistenza sanitaria fornita dalle Aziende sanitarie di specifica competenza regionale, di seguito un elenco delle principali problematiche, ricorrenti nella quasi totalità degli Istituti:
– scarsa presenza dei medici specialisti, in particolare degli specialisti odontoiatri, con conseguenti tempi lunghi di attesa per le relative visite;
– visite specialistiche esterne frequentemente rinviate per indisponibilità sopravvenuta della scorta del competente Nucleo traduzioni e piantonamenti della Polizia penitenziaria;
– difficoltosa fornitura degli ausili protesici.
– fornitura gratuita dei farmaci di fascia C, prevista dal Dpcm 1° aprile 2008, ampiamente disattesa.

Sul versante dei migranti, si segnalano le perduranti, indecorose condizioni degli ambienti di vita e pernottamento delle donne trattenute presso il Centro di Ponte Galeria, cui si aggiunge la ingiustificata mancata autorizzazione allo svolgimento di un'attività culturale-ricreativa promossa dal Garante regionale in occasione delle festività natalizie.

Sul versante della salute mentale, si segnala il perdurare di una consistente lista di attesa per l'esecuzione di misure di sicurezza detentive, causata da un eccesso di ricorso a misure di sicurezza detentive provvisorie nell'immediatezza dei fatti contestati e dalla scarsa ricettività dei servizi territoriali delle persone in uscita dalle Rems.
Sul versante delle buone prassi si segnalano, tra le altre:
– l'elaborazione, di concerto tra Prap e Regione Lazio, di un piano di formazione professionale che coinvolge tutti gli Istituti della Regione, con possibilità di trasferimento temporaneo dei detenuti che siano stati ammessi a frequentare corsi impartiti in istituti diversi da quello di assegnazione;
– l'implementazione dei Protocolli operativi tra ufficio del Garante, Ente regionale per il diritto allo studio e Università, che ha consentito a 95 detenuti di iscriversi a corsi di istruzione superiori, senza oneri di iscrizione e con la garanzia del materiale didattico necessario.

http://www.garantedetenutilazio.it



Lombardia

Carlo Lio

Nel corso del 2018 il numero delle istanze pervenute all'Ufficio del Garante dei detenuti della Lombardia è quasi raddoppiato rispetto a quello dell'anno precedente e questo considerevole incremento è ascrivibile all'apertura degli "Sportelli" presso gli Istituti penitenziari della regione: dalle 125 richieste di intervento del 2017 il numero è salito a 212 nel 2018.

La maggior parte delle istanze pervenute ha riguardato i rapporti con gli Enti gestori (126 pratiche), confermando così il *trend* degli scorsi anni: si tratta di interventi per segnalazioni concernenti, a titolo esemplificativo, le condizioni detentive dei ristretti, il percorso trattamentale, le richieste di colloqui con familiari, i problemi con l'Inps o le richieste di trasferimento rimaste prive di riscontro.

Per quanto riguarda, invece, l'area sanitaria - anche qui si registra un raddoppio rispetto allo scorso anno - le pratiche hanno riguardato l'insoddisfazione degli istanti per la tempistica delle visite specialistiche, per la pronta presa in carico negli Istituti del problema del singolo detenuto, per ricoveri ospedalieri o, infine, la copertura h 24 del servizio di guardia medica, che in alcuni Istituti non era garantita.

Il Garante è intervenuto anche per risolvere delle *impasse* riguardanti il sistema informatizzato per l'invio telematico dei certificati introduttivi per il riconoscimento dell'invalidità all'Inps, senza alcun onere a carico dei richiedenti, sollecitando con buon esito l'Unita operativa Sanità penitenziaria per la risoluzione del problema.

Sono, infine, rimaste invariate 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.

L'apertura presso gli istituti di pena della Lombardia dello "Sportello del Garante" è stata avviata nel corso del 2018, previa elaborazione di un progetto condiviso con il Prap della Lombardia, che prevede sostanzialmente, oltre all'effettuazione delle visite istituzionali, la periodica presenza del Garante e dei suoi collaboratori negli istituti per l'effettuazione dei colloqui visivi programmati.

L'accordo per l'attivazione dello "Sportello del garante regionale" presso gli istituti di pena è nato in attuazione del protocollo d'intesa del 01.03.2016 tra il Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e gli Uffici dei Garanti delle persone private della libertà del territorio regionale lombardo, sottoscritto il 1° Marzo 2016.

Con detto protocollo, l'Ufficio provveditoriale, l'Ufficio del Garante regionale e i garanti nominati dagli Eenti locali si sono impegnati alla reciproca collaborazione inter-istituzionale, finalizzata alla tutela dei diritti dei detenuti, al miglioramento degli standard di qualità della vita all'interno degli Istituti, al rispetto della legalità, in sintonia con i principi cardine dell'ordinamento penitenziario.

Il Protocollo è volto a disciplinare in modo uniforme sul territorio regionale, l'accesso dei Garanti agli Istituti, le modalità di svolgimento delle visite e dei colloqui con i ristretti, le modalità di intervento nei confronti dei diversi livelli dell'Amministrazione penitenziaria, le modalità di collaborazione, anche su iniziativa delle stesse Direzioni degli istituti penitenziari, le possibilità di azioni

congiunte con l'Amministrazione penitenziaria e la disciplina dei rapporti con gli Uffici distrettuali per l'esecuzione penale esterna (Uiepe), affinché tutti i soggetti istituzionali coinvolti possano trovare nell'accordo criteri di riferimento condivisi.

Nel Protocollo è previsto per l'appunto che le Direzioni penitenziarie possano stipulare con i Garanti accordi specifici al fine di regolamentare lo svolgimento dei colloqui e le modalità di raccolta delle istanze dei detenuti, tenendo conto delle reciproche esigenze.

L'accordo siglato nel 2018 per l'attivazione dello Sportello ha stabilito quindi in attuazione del Protocollo che le Direzioni degli Istituti di pena si impegnino ad allestire idonei spazi che fungono da "sportello informativo" del Garante per raccogliere le istanze dei detenuti. Il Garante a sua volta si impegna a fornire tutto il materiale informativo necessario e la modulistica per la redazione delle istanze.

Il Garante assicura altresì la propria presenza, almeno una volta al mese, concordando le date con le Direzioni, negli spazi individuati dove sarà garantita l'opportuna riservatezza, in assenza di controllo uditivo da parte del personale di polizia penitenziaria.

In ciascun Istituto di pena possono essere individuati operatori incaricati di svolgere attività informativa per i detenuti sulle opportunità offerte dal progetto.

Inizialmente, lo "Sportello" è stato aperto in via sperimentale presso i tre Istituti del milanese (Milano Opera, Milano Bollate, San Vittore) e di Monza, ma si è poi esteso ai tre Istituti del Pavese (a Pavia, Vigevano e Voghera), all'istituto di Busto Arsizio e a quello di Como.

Oltre a constatare che dall'avvio del progetto si è registrato sostanzialmente il raddoppio delle richieste di intervento rispetto all'anno precedente, sono apparsi evidenti diversi aspetti positivi. I principali vantaggi che sinora sono emersi riguardano la regolarità e la frequenza dell'accesso del Garante agli istituti, la maggiore possibilità di ascolto attivo delle doglianze, la maggiore "vicinanza" e "immediatezza" nei rapporti sia con i ristretti che con gli operatori a tutti i livelli, un effettivo scambio interno-esterno, la maggior integrazione con il territorio e soprattutto il miglioramento qualitativo delle istanze, poiché emergono problematiche comuni a più soggetti.

Anche quest'anno fra gli interventi in materia di sanità penitenziaria di particolare interesse si ritengono quelli in materia di salute mentale di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

Le criticità segnalate riguardano la presenza presso gli istituti di pena di internati in attesa di un posto presso le Rems. È, infatti, nota la problematica della insufficienza di posti presso le Rems di diversi ambiti territoriali. In taluni casi, la penosità dello stato di detenzione per le persone in questione, sottolineate nelle stesse relative relazioni psichiatriche redatte dagli specialisti, ha indotto il Garante a sollecitare l'individuazione con la massima urgenza di adeguate soluzioni, chiedendo il ricovero tempestivo presso le strutture Rems competenti per territorio regionale di appartenenza.

L'asserita incompatibilità del quadro psicopatologico del paziente con il regime detentivo ha condotto anche a ravvisare l'opportunità – in armonia con il criterio normativamente sancito della territorializzazione delle misure di sicurezza psichiatriche – di un avvicinamento del paziente alla rete familiare degli affetti, rilevando altresì che tale soluzione avrebbe contribuito a lenire lo stato di "eretismo" psichico esacerbato dalla lontananza dai luoghi e dai legami affettivi familiari. In altri casi il Garante è intervenuto per sollecitare il reperimento di adeguate comunità psichiatriche, eventualmente anche ricorrendo alle eccezionali ipotesi di residenzialità psichiatrica extra contratto ed extra regione, come previsto dalle disposizioni regionali in materia (Dgr. 2989/2014).

L'individuazione di un'idonea struttura sanitaria psichiatrica ad alta protezione e assistenza,di frequente comporta infatti notevole difficoltà per i competenti Centri psico-sociali (Cps). Detta difficoltà, in concomitanza con l'indisponibilità immediata di posti presso le Rems lombarde, ha

condotto a tempi di permanenza troppo lunghi dei pazienti negli Istituti di pena, aggravandone il quadro di disorientamento e non agevolando certo il percorso terapeutico, non escludendo talvolta addirittura il peggioramento del quadro clinico.

Le descritte criticità meriterebbero un approfondimento e la ricerca di idonee soluzioni operative mediante l'impegno sinergico integrato di un lavoro di rete inter-istituzionale fra servizi sanitari e sistema giudiziario/penitenziario.

http://www.difensoreregionale.lombardia.it

Marche

Andrea Nobili

Nella seduta dell'11 dicembre 2018, l'Assemblea legislativa regionale delle Marche ha approvato la proposta di legge n. 252 concernente le modifiche alla legge istitutiva dell'Autorità di garanzia.

La legge regionale n. 48/2018 (Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 "Autorità di garanzia per il rispetto degli adulti e bambini – Ombudsman regionale"), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Marche il 27 dicembre 2018, n. 117 ed entrata in vigore l'11 gennaio 2019, ha infatti, ridefinito la denominazione di "Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini – Ombudsman regionale" in "Garante regionale dei diritti della persona".

Per quanto concerne il settore delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (articoli 13 e 14 della legge regionale 23/2008), l'attività del 2018 ha riguardato i seguenti ambiti operativi.

L'attività di vigilanza e di monitoraggio del Garante si è espletata con visite regolari ai sei istituti penitenziari presenti nel territorio regionale e alla Rems. Le visite, svolte con la piena disponibilità del personale direttivo e operativo delle carceri e della struttura sanitaria, sono state preannunciate ed effettuate nelle ore diurne.

L'attività presso gli istituti penitenziari ha riguardato: la verifica delle strutture penitenziarie e delle condizioni di vivibilità dei detenuti, coinvolgendo anche Parlamentari, Consiglieri regionali e Consiglieri comunali; i colloqui riservati con i detenuti.

Le segnalazioni alle Amministrazioni e alle Autorità competenti relativamente alla vivibilità degli ambienti detentivi e alla gestione/presenza di attività trattamentali hanno riguardato:

Casa di reclusione di Fossombrone:

- segnalazione al Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Emilia-Romagna e Marche, al Dap e per conoscenza Ministro della giustizia della criticità relativa alla mancanza del Direttore (19.04.2018). La nota di riscontro del Dap del 02.05.2018, informava che stavano valutando i *curricula* per definire in tempi brevi l'assegnazione di un Direttore titolare al carcere.
- proposta di intervento presso il Governo formulata ai parlamentari che hanno visitato il carcere a giugno per sollecitare l'avvio dei lavori di ristrutturazione e di adeguamento previsti (25.7.2018); Non si conosce l'esito della proposta

Casa di reclusione di Fermo:

- segnalazione al direttore del penitenziario per il mantenimento della vivibilità e salubrità dei locali (23.02.2018). Con la nota di riscontro del 27 .02.2018 il direttore ha comunicato di aver provveduto a sistemare i materassi;
- segnalazione al Dap per il problema del sovraffollamento penitenziario di Fermo (25.05.2018). Non pervenuto riscontro.

Casa circondariale di Pesaro (Villa Fastiggi):

- segnalazione al Prap di problematiche relative alla caldaia e all'erogazione dell'acqua calda nella sezione femminile (18.01.2018). Riscontro del Prap (27.02.2018) della sistemazione del problema della caldaia e del ripristino delle normali erogazioni idriche.

Casa circondariale di Ancona Montacuto:

- segnalazione al Prap circa il problema del sovraffollamento e l'inserimento della quinta branda in alcune sezioni dedicate ai comuni (12.03.2018) Con le note del 19.03.2018 e del 21.08.2018 il Provveditorato ha informato che la metratura destinata ai detenuti è adeguata allo spazio previsto.

Casa circondariale di Ascoli Piceno:

- richiesta riscontro al Dap e al Prap (30.08.2018) in merito alla segnalazione pervenuta dai detenuti allocati nel reparto AS3 (l'ex reparto per i detenuti in regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p.) e al conseguente sopralluogo del Garante circa la inadeguatezza di alcuni locali. Con il riscontro del 03.10.2018 il Provveditorato ha informato che si sono attivati per adeguare i locali.

Regione Marche:

- Con nota del Garante del 29.05.2018 sono state richieste alla Regione Marche informazioni in merito al finanziamento della legge regionale 28.2018 (Sistema regionale integrato degli interventi a favore dei soggetti adulti e minorenni sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e a favore degli ex detenuti). Richiesta analoga è stata effettuata il 30.05.2018 dal Provveditore per l'Amministrazione Penitenziaria dell'Emilia-Romagna e Marche. Il riscontro è avvenuto nella seduta consiliare del 27.11.2018 a seguito della risposta a una interrogazione presentata da un consigliere regionale al Presidente della Regione Marche.

In sintesi, con la legge regionale 43/2018 (Assestamento del bilancio 2018/2020) le risorse destinate agli interventi a favore dei soggetti adulti e minorenni sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e a favore degli ex detenuti sono state ridotte a 220.000 euro rispetto

a quelle previste nella delibera del 2017 che ne prevedeva 450.000. A fronte di tale riduzione il Servizio politiche sociali lo scorso novembre ha chiesto l'iscrizione nel bilancio 2019/2021 di ulteriori 230.000 euro al fine di ripristinare il fondo complessivo di 450.000. Il finanziamento della legge è di fondamentale importanza per la concretizzazione delle attività trattamentali a favore dei detenuti soprattutto per quanto riguarda la loro risocializzazione.

Per quanto concerne l'attività di colloqui con i detenuti, dal 9 gennaio al 6 dicembre 2018 sono stati effettuati numerosi ingressi in carcere (cadenza mensile o bimestrale) e sono stati effettuati complessivamente 355 colloqui, così ripartiti: 136 ad Ancona Montacuto, 39 ad Ancona Barcaglione, 70 a Fossombrone; 78 a Pesaro (Villa Fastiggi): 21 ad Ascoli Piceno, 11 a Fermo.

Il numero di colloqui è variabile da Istituto a Istituto e dipende in larga parte dalle richieste che vengono effettuate dai detenuti, talvolta in maniera diretta (tramite gli uffici preposti dei penitenziari), talvolta in maniera indiretta (tramite l'interessamento o la segnalazione da parte dei legali di fiducia o i familiari).

Complessivamente i colloqui affrontano tematiche relative a: avvicinamento familiare, accesso all'attività lavorativa, problematiche di origine sanitaria, vivibilità all'interno degli istituti, rapporti con i familiari, conviventi (o terze persone), autorizzazioni alle telefonate ecc.

A seguito delle segnalazioni pervenute dai detenuti, il Garante si è attivato a sollecitare presso le Amministrazioni competenti la soluzione, principalmente, delle seguenti problematiche: il trasferimento (temporaneo o stabile) dei detenuti, le richieste di informazioni sanitarie, le richieste chiarimenti alla direzione dei penitenziari.

In merito alle visite agli Istituti penitenziari e alla Rems non vengono stilati dei veri e propri rapporti ma vengono effettuate riunioni tra il Garante e i collaboratori per un riepilogo delle azioni da intraprendere in modo che le segnalazioni vengano effettuate nel più breve tempo possibile.

Nei colloqui con i detenuti viene compilata una cartella anagrafica contenente le generalità del detenuto, l'oggetto del colloquio e le azioni da intraprendere. Inoltre, viene fatta leggere e firmare la documentazione prevista per la gestione dei dati personali e sanitari.

Relativamente ai rapporti tematici, sono stati costituiti dei Tavoli di discussione (Volontari del carcere e sindacati Polizia penitenziaria) – caratterizzati da una certa periodicità di incontri – inseriti all'interno delle attività di monitoraggio del Garante.

L'attenzione del Garante al tema della salute in carcere, anche sulla base delle segnalazioni ricevute dai detenuti, ha consolidato la collaborazione con il responsabile della struttura "Programma aziendale per la sanità penitenziaria" dell'Asur Marche e con i responsabili della Sanità penitenziaria della Regione. L'attività di monitoraggio, svolta anche tramiti incontri tecnici, ha consentito di dare positivo riscontro alla soluzione delle problematiche sanitarie emerse.

Alle visite agli Istituti penitenziari e ai colloqui seguono sempre dei *follow-up* caratterizzati da ulteriori visite e colloqui per monitorare che le segnalazioni effettuate diano riscontro positivo.

Il 24 novembre si è tenuto il Convegno "Diritti dietro le sbarre" organizzato dal Garante in collaborazione con la Camera penale di Ancona e con il patrocinio del Ministero della giustizia, del Consiglio regionale, dell'Ordine degli avvocati di Ancona e di quello delle Assistenti sociali delle Marche. Nel corso del convegno sono stati approfonditi, attraverso l'intervento di esperti e operatori del settore due ambiti tematici: quello più generale relativo all'attuale ordinamento penitenziario e quello relativo alla famiglia, ai minori e al carcere.

Con l'adesione al progetto del Garante nazionale dei diritti dei detenuti o delle persone private della libertà personale "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", il Garante si è impegnato a collaborare per la costituzione di una rete nazionale di monitoraggio circa le attività connesse al rimpatrio forzato di cittadini stranieri irregolarmente presenti in Italia.

Accanto all'attività ordinaria, nella convinzione dell'importanza di fare rete con le istituzioni, l'Ufficio del Garante ha rinnovato il proprio sostegno in favore della realizzazione di diversi progetti a favore delle persone private della libertà ristrette negli Istituti penitenziari. Lo scopo è quello di potenziare le relazioni e la collaborazione con le Amministrazioni locali (Regione, Comuni, Ambiti territoriali sociali, Università) e con le Autorità dello Stato (Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria dell'Emilia Romagna e Marche, Istituti penitenziari, Polizia penitenziaria, ecc) per costruire buone prassi che favoriscano l'arricchimento delle attività trattamentali a favore delle persone private della libertà personale nonché aiutino a sensibilizzare e promuovere la partecipazione della comunità esterna al processo di rieducazione con iniziative culturali, formative, di socializzazione e di integrazione.

Questi i progetti più rilevanti: Servizio Studi Universitari per il Polo Universitario regionale di Fossombrone, Polo professionale con sede presso la Casa di reclusione di Ancona-Barcaglione, l'orto sociale presso la Casa di Reclusione di Ancona-Barcaglione.

http://www.ombudsman.marche.it

Molise

Leontina Lanciano

Non risultano esserci stati mutamenti di carattere legislativo, nell'azione normativa della Regione Molise, relativi ai poteri e ai doveri attribuiti dalla Legge Regionale 9 dicembre 2015 n. 17, istitutiva della figura del Garante dei diritti delle persone fisiche e giuridiche, dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e dei diritti delle persone private della libertà personale e, pertanto, i poteri/doveri del Garante risultano essere immutati dalla sua istituzione.

Nella Regione Molise sono operative tre strutture carcerarie, rispettivamente nei comuni di Campobasso, Isernia e Larino (Cb) per un totale di 387 detenuti presenti al 31 12.2018, a fronte di una capienza totale di 270 unità, così distribuiti:

Istituto	Tipologia	Capienza regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri
			Totale	donne	
CAMPOBASSO	CC	106	159	0	54
LARINO	CC	114	202	0	67
ISERNIA	CC*	50	26	0	7
TOTALE		270	387	0	128

*A causa di lavori di ristrutturazione di un muro si è provveduto, agli inizi del mese di novembre, al trasferimento in altri Istituti del circondario di circa la metà dei detenuti ospitati. A regime la casa circondariale di Isernia ha avuto presenze di 55 unità in media.
Il contesto di riferimento non ha subito sostanziali mutamenti rispetto all'anno 2017 pur segnalando, al momento, l'assenza di un direttore titolare che, ovviamente, genera qualche problema, anche se di lieve entità, tra detenuti e operatori.

L'istituto di Campobasso risale alla fine dell'Ottocento, costruito nel 1830 e aperto nel 1863 e, per la sua struttura fisica composta da cinque padiglioni separati tra loro, non permette una normale vivibilità né per i detenuti né per chi gestisce e dirige la struttura. L'edificio necessita, infatti, di continui interventi di manutenzione e ristrutturazione. Del resto, l'Amministrazione penitenziaria è consapevole del problema e periodicamente (in particolar modo attraverso la eco delle organizzazioni sindacali) segnala all'esterno e ai media tali emergenze.

La Casa circondariale di Isernia, costruita nel 1955 e aperta nel 1977, presentando un muro di cinta da anni lesionato in più punti e necessitando, quindi, di interventi di manutenzione che sono iniziati nel mese di novembre, al momento risulta con presenze di detenuti ridotte alla metà della normale operatività.

Le due sezioni risultano essere in ottime condizioni. Da qualche mese sono terminati i lavori relativi all'introduzione della sorveglianza dinamica.

La Casa circondariale di Larino, costruita nel 1984 e aperta nel 1987, è stata soggetta a opere di ristrutturazione a partire dal 2017. Il blocco interno è composto di tre piani con tre sezioni di 25 celle ciascuna. Nelle tre strutture, a causa della mancanza di titolarità dei direttori si registra un certo disorientamento soprattutto nei rapporti tra i ristretti e gli operatori.

Il Garante ha effettuato presso gli Istituti, con cadenza mensile, incontri rispettivamente con i direttori, i comandanti e i detenuti. Per ogni accesso e per ogni colloquio il Garante ha redatto un rapporto di visita.

I detenuti incontrati sono stati: 35 a Campobasso, 19 a Isernia, 9 a Larino. In quest'ultimo Istituto il Garante ha raccolto una petizione firmata da 162 detenuti intesa a bloccare il trasferimento dell'attuale direttore con il quale si sentono maggiormente garantiti.

Sono stati visitati i reparti ospedalieri riservati ai detenuti per verificarne le condizioni di vivibilità delle celle adibite al loro ricovero. Nell'Ospedale di Campobasso la cella di ricovero era sprovvista di televisore, unico mezzo di collegamento con il mondo esterno e il Garante ha provveduto al suo acquisto. La detenzione ospedaliera riduce ulteriormente la libertà della persona che, tuttavia, conserva la titolarità di diritti imprescindibili che ci si aspetta

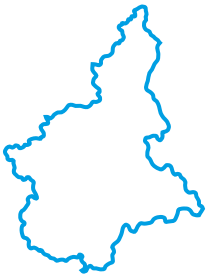
maggiormente tutelati all'interno dell'unità ospedaliera.

Il Garante ha, inoltre, avuto contatti con l'Ente morale Opera Nomadi Molise al fine di garantire una ulteriore difesa anche alla minoranza di origine Sinti presente sul territorio molisano.

Tra le criticità, emergono in maniera preponderante: il sovraffollamento di circa il 50% a livello regionale; l'insufficiente finanziamento economico vincolato; la sanità penitenziaria.

Criticità	Obiettivi
Sovraffollamento, che si ripercuote anche nella sanità, essendo un servizio programmato per un numero di detenuti pari a 270, ma attualmente sono presenti 387 unità.	È presente un indice di sovraffollamento di 1,49 (49% di detenuti superiore alla capienza regolamentare)
Mancanza di un Protocollo d'Intesa aggiornato con il Prap/Ministero della giustizia	Indicazioni precise e migliore organizzazione della materia
Mancanza di modello organizzativo aggiornato	Migliore gestione della materia in ambito distrettuale e centrale
Carenza di personale	Incremento dell'offerta medica (centro Hub h24, presenza festivi) e infermieristica (a Larino e Isernia la notte non è presente alcun operatore sanitario).
Medicina specialistica intramuraria	Incremento delle attività specialistiche in ambito penitenziario.
Risorse economiche insufficienti	Razionalizzazione di ulteriori fondi
Scarsa strumentazione tecnologica	Diminuzione delle traduzioni verso l'esterno per problemi di sicurezza
Rapporti di lavoro precari; a livello infermieristico coesistono contratti dipendenza (a tempo determinato e indeterminato) e atipici a tempo determinato	Uniformazione dei contratti
Accordi previsti in Cu da stipulare con l'Amministrazione Penitenziaria riguardo diverse materie (protocolli locali, prevenzione suicidi, ecc)	Normare i rapporti interistituzionali
Scarsa prevenzione sanitaria	Garantire i Lea di prevenzione ai detenuti
informatizzazione dei Psp	Cartella clinica informatica, telemedicina, epidemiologia, costi

http://consiglio.regione.molise.it/content/garante-dei-diritti-della-persona-eletta-la-dottssa-leontina-lanciano-la-consigliera



Piemonte

Bruno Mellano

Il primo mandato quinquennale del "Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte", istituito con legge regionale n. 28 del 2 dicembre 2009 e resa attuale con la nomina, su designazione del Consiglio regionale, con decreto presidenziale del 12 maggio 2014, si sta compiendo. Nell'arco dell'anno solare 2018 non si sono registrate modifiche normative, mentre si è andato a progressivamente a definire l'assetto organizzativo derivante dalla creazione, in seno al Consiglio regionale, di un settore amministrativo unico denominato "Settore difensore civico e garanti", scelta organizzativa con ricadute sull'autonomia gestionale.

La peculiarità dell'Ufficio del Garante della Regione Piemonte è quella aver potuto operare in stretta sinergia con le figure di garanzia nominate a livello locale: ogni città piemontese sede di carcere ha istituito e nominato un Garante comunale. Un coordinamento territoriale ha quindi potuto vedere la partecipazione dei garanti di Alba, Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Fossano, Ivrea, Novara, Saluzzo, Torino, Verbania, Vercelli.

Gli ambiti operativi del Garante, così come previsti dalla normativa regionale e così come ulteriormente definiti e richiamati dal Garante nazionale nelle precedenti relazioni al Parlamento, coprono le quattro aree tematiche – penale, migranti, Forze di polizia e salute – e su questo si è incardinata la relazione annuale al Consiglio regionale del Piemonte.

Le attività dell'Ufficio, anche quest'anno, hanno registrato un prevalente interesse e impegno nell'ambito "Penale", in specifico penitenziario, con visite ispettive ripetute a tutte e 13 le carceri per adulti ed all'Istituto penale per minori "Ferrante Aporti" di Torino. Alle visite si è affiancata l'attività di colloqui individuali riservati, su richiesta del detenuto interessato o su segnalazione specifica: sui singoli casi si è ripetutamente intervenuti con Dap, Prap, Asl, Uepe o altri soggetti; infatti, al seguito delle visite o dei colloqui spesso sono state effettuate segnalazioni specifiche o rapporti più generali. In particolare, l'Ufficio, oltre alla relazione annuale al Consiglio regionale sulla cui presentazione si apre il dibattito dell'Assemblea, ha preparato, in collaborazione con il coordinamento piemontese dei garanti comunali, il terzo "dossier" annuale delle principali criticità logistico-strutturali delle carceri presenti sul territorio del Piemonte. Il documento è stato inviato al Capo del Dap e al Provveditore dell'Amministrazione penitenziaria del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta ed è stato presentato pubblicamente: ciò ha creato un positivo riscontro di interlocuzione e sul territorio, in particolare facendo emergere disponibilità da parte del privato sociale, anche in termini di possibili strutture da adibire a progetti avanzati di esecuzione penale.

L'Ufficio è stato attivamente coinvolto nell'attività di monitoraggio della sanità penitenziaria all'interno dell'azione dell'osservatorio istituito dall'Assessorato regionale alla Sanità (Gtisp): il Garante regionale ha coordinato il gruppo per il monitoraggio, contribuendo a redigere il *report,* poi fatto proprio dal tavolo, che è stato inviato all'assessore ed ai dirigenti dell'Assesso-

rato per l'assunzione delle conseguenti decisioni. La segnalazione delle numerose e consistenti discrasie registrate fra le specifiche previsioni della delibera della Giunta regionale, organizzativa della sanità penitenziaria, e la realtà attuale dei singoli presidi sta producendo i primi riscontri dalle Asl responsabili.

A seguito dei rapporti del Garante nazionale, regionale e comunale di Torino su alcuni aspetti propri della sanità penitenziaria, nella casa circondariale di Torino è stata fatta una specifica segnalazione al Presidente della Regione, all'assessore alla Sanità e alla IV Commissione sanità del Consiglio regionale, in particolare sulla "sezione Filtro" e sulla "sezione Sestante". L'Ufficio ha contribuito a presentare e a valorizzare un'importante ricerca scientifica realizzata da una consulente dell'Ufficio del Garante della Città di Torino sulla gestione in carcere dei soggetti fermati come sospetti "ovulatori" o "*body packers*". Sono state effettuate ripetute segnalazioni sulle problematiche strutturali del padiglione "Cerialdo" della Casa circondariale di Cuneo dedicato all'accoglienza dei detenuti in regime speciale ex articolo 41-*bis*. Rapporti e segnalazioni sono state redatte sulla detenzione presso la Casa circondariale di Biella, con particolare riferimento alla prevista lavorazione del laboratorio di sartoria e alla presenza della Casa lavoro, inopinatamente allocata in una semi-sezione ordinaria del carcere, senza alcun particolare progetto o percorso lavorativo. Sulla Casa lavoro di Biella si è tornati più volte nel corso dell'anno, sostenendo l'urgenza della sua chiusura. Sulla casa circondariale di Verbania si è più volte e in varie forme segnalata l'assoluta urgenza di intervento sugli spazi interni di socialità, in particolare sulla ristrutturazione e messa in uso di un cortile interno al carcere. Si è provveduto a portare all'attenzione dell'Amministrazione penitenziaria e degli assessorati regionali competenti, la situazione della sezione dedicata alle persone transessuali della Casa circondariale di Ivrea, sostenendo anche una specifica ricerca universitaria internazionale sulla gestione in carcere delle problematiche di genere. Una puntuale segnalazione è stata fatta a seguito della constatazione della mancanza di servizi igienici utilizzabili dai parenti dei detenuti alla Casa di Reclusione ad Alta Sicurezza di Asti: il riscontro in questo caso è stato immediato, con l'apertura di due servizi igienici. Infine, si è continuato a seguire con segnalazioni e relazioni la vicenda paradigmatica del recupero strutturale della Casa di Reclusione di Alba, chiuso tre anni fa per un'epidemia di legionella e su cui non si ha, tutt'oggi, contezza di un progetto definito di recupero e delle sue tempistiche.

L'Ufficio si è fatto promotore di una ricognizione delle attrezzature e spazi dedicati alle attività sportive nei 13 penitenziari piemontesi, redigendo un dossier dedicato alla questione e indirizzato all'Assessorato allo sport della Regione e valorizzandolo anche con gli Enti locali e il volontariato territoriale, al fine di suscitare interventi finanziari *ad hoc*.

L'Ufficio ha promosso e gestito un progetto denominato "Garantire i libri" per il sostegno delle realtà bibliotecarie interne alle carceri, sia dal punto di vista dei libri che degli scaffali e degli armadi. La ricognizione della situazione logistica dei 'depositi' di libri e il sostegno alla realizzazione di vere e proprie biblioteche, a fruizione diretta del detenuto e con la concezione di spazio culturale fecondo.

Si evidenzia l'avvio dello "Sportello di orientamento giuridico" in carcere per i cittadini detenuti: il progetto sperimentale è stato attivato dall'Ordine degli avvocati di Cuneo con la Camera penale, i Garanti e il Prap negli Istituti di competenza dell'Ordine promotore: Cuneo, Fossano e Saluzzo.

Una parte significativa dell'attività del Garante si è rivolta alla positiva conclusione delle varie

iniziative finalizzate a ricreare una rete di interventi regionali in campo del lavoro per le persone in esecuzione penale. Le segnalazioni e le relazioni, a cominciare dall'annuali relazioni al Consiglio regionale, hanno portato alla valorizzazione di strumenti di politica attiva del lavoro come i cantieri di lavoro e i buoni servizio lavoro per fascia svantaggiata sul mercato e ora alla decisione dell'affidamento a servizi professionali accreditati di una rete di "sportelli lavoro" in ognuno degli istituti penitenziari per adulti del Piemonte.

Nell'ambito "Migranti" si segnalano i vari rapporti realizzati in sinergia con la Garante del comune di Torino, Monica Cristina Gallo, a seguito delle operazioni di monitoraggio dei rimpatri forzati inseriti nell'accordo di collaborazione fra l'Ufficio del Garante nazionale e i Garanti regionali per lo sviluppo del progetto Fami "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati".

Sempre con l'Ufficio del Garante comunale di Torino si è sostenuto e valorizzato un progetto di ricerca scientifica delle Università di Torino e del Piemonte Orientale nel campo della tutela sanitaria delle persone presenti nel Cpr di corso Brunelleschi a Torino. La ricerca intitolata "Uscita di emergenza – la tutela della salute dei trattenuti nel Cpr di Torino" è stata inviata ai vari interlocutori istituzionali ed è stata presentata pubblicamente; alcuni primi riscontri sembrano positivi.

Nell'ambito "Salute" si segnala la partecipazione attiva al percorso partito con il superamento degli Opg e la creazione delle Rems, che vede il necessario rafforzamento della rete dei servizi territoriali di salute mentale per l'efficace e puntuale presa in carico anche dei soggetti sottoposti a misure di sicurezza. L'Ufficio ha iniziato un proficuo e fecondo dialogo, nell'ottica di una potenziale collaborazione, con il difensore civico della Regione Piemonte, avvocato Augusto Fierro, sul monitoraggio della questione dei trattamenti sanitari obbligatori e della loro gestione.

Infine, nell'ambito "Forze di Polizia" si è cominciato a operare delle visite alle strutture delle celle di sicurezza della Questura di Torino o alle stanze di Commissariato adibite al fermo delle persone irregolari in attesa di verifica della situazione personale.

http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dei-detenuti

Puglia

Pietro Rossi

La situazione del sovraffollamento negli Istituti di pena resta all'ordine del giorno. Il dato "contamina" e pervade ogni aspetto dell'organizzazione degli istituti pugliesi. La ristrettezza di spazi adeguati, concorre con la carenza del personale custodiale nel rendere difficile persino i programmi scolastici settimanali e mette a repentaglio l'azione delle organizzazioni di volontariato sociale.

La grande maggioranza delle questioni individuali poste all'attenzione del Garante, in forma di istanza inviata per posta o nel corso dei periodici colloqui in Istituto, concerne: 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; affettività connessa alla territorialità; opportunità formative e lavorative e di impiego fruttuoso del tempo in generale.

A Brindisi viene di recente riscontrata la mancata offerta di istruzione per la perdurante riottosità di una dirigente scolastica che invoca presunti timori per l'incolumità fisica denunciati dagli insegnanti (è appena il caso di segnalare, come opportunamente ha fatto la direttrice della Casa circondariale coinvolta, che mai nel passato recente e remoto è accaduto nulla di spiacevole agli insegnanti né questi hanno mai manifestato alcun tipo di disagio, né formalmente né informalmente). Della questione, questo Ufficio ha investito sia l'Ufficio scolastico regionale che quello provinciale. Pare che l'*empasse* stia per essere superato, col conseguente varo dell'offerta scolastica, anche per il corrente anno. In mancanza di un tale esito in tempi accettabili, si farà seguito alla emanazione di atti in forma di raccomandazione e messa in mora.

Nell'Istituto di Bari il Sai (peraltro menzionato come una delle eccellenze di diagnosi e cura nel panorama penitenziario nazionale nel corso della relazione di inaugurazione dell'Anno giudiziario 2019, dal Presidente della Corte di appello di Bari) ogni tanto patisce di qualche ritardo nella soluzione di alcuni problemi. Anche in questo caso, dopo alcuni tentativi di "mediazione" verbale, formalmente interpellato per opportuna conoscenza dalla Direzione della Casa circondariale di Bari, questo Ufficio dovrà esprimersi in forma di raccomandazione riguardo alla interruzione da parte della Asl Bari del servizio di trasferimento in ambulanza dei detenuti inviati per visite e accertamenti diagnostici all'esterno dell'Istituto, chiedendone conto e ragione.

La maggior parte dell'attività si è concentrata ancora nel contesto della esecuzione delle pene privative della libertà: negli Istituti penitenziari regionali (nonché nell'istituto penale minorile di Bari) e presso le Rems di Spinazzola e Carovigno.

Tuttavia, una cospicua parte del lavoro è stata profusa nell'ambito del cosiddetto trattenimento di migranti in attesa di identificazione e rimpatrio. Naturalmente, ogni ambito applicativo del mandato istituzionale, quando non oggetto di interventi diretti, rappresenta elemento di riflessione culturale e politico sociale nelle numerose occasioni di dibattito scientifico (così come puntualmente rappresentato nell'agenda del sito del Garante).

Il compito istituzionale continua a essere assorbito quasi esclusivamente dalla cura delle persone inserite nel sistema penitenziario. L'Ufficio si sta però finalmente organizzando ampliando le possibilità di azione istituzionale, anche con alcuni atti negoziali di collaborazione con l'Università e con l'Associazionismo sociale e civile.

L'attuale carico funzionale è composto da un numero complessivo di oltre 250 utenti. Vengono svolte visite con cadenza settimanale in tutto il territorio regionale. L'istituzione e la designazione del Garante di Lecce ha determinato una comprensibile flessione presso la locale Casa circondariale. In occasione di dette visite, oltre all'ascolto dei richiedenti, si fa luogo ad approfondite ispezioni nei diversi ambienti della struttura e, se rilevate criticità, le stesse vengono rappresentate, come detto, in atti indirizzati all'Amministrazione penitenziaria, ovvero alle articolazioni del Sistema sanitario o di altre Amministrazioni locali, regionali o statali, a seconda dei casi, nella forma della raccomandazione. Ai fini della classificazione interna ogni visita viene registrata sia come rendicontazione dei colloqui svolti, che come esito della visita all'istituto. Quanto alla situazione strutturale e infrastrutturale dei dodici istituti di pena in Puglia, si fa rimando alle considerazioni espresse in occasione dell'ultima relazione annuale, non essendovi novità di rilievo da segnalare.

Ferma restando la linea metodologica riguardo a periodicità di visita e classificazione delle Rems, in questo contesto sono rare le occasioni di richiesta di intervento da parte degli ospiti ovvero di congiunti o altri interessati.

La struttura di Spinazzola, formalmente in stato di istituzione provvisoria, allocata all'interno del locale presidio ospedaliero, è prossima al trasferimento presso altra struttura che sorgerà sull'area dove ora insiste una scuola media dismessa. Detto immobile è stato oggetto di una transazione appena conclusasi (nel mese di gennaio u.s.) dopo un annoso contenzioso che vedeva contrapporsi l'Amministrazione comunale di Spinazzola e la Asl Bat.

La Rems di Carovigno è in procinto di essere trasferita in una sede di San Pietro Vernotico. Pare ormai acclarata la circostanza che sarà completata l'offerta di accoglienza in misure di sicurezza, con l'istituzione di una terza Rems ad Accadia in provincia di Foggia.

Diminuisce il numero di pazienti in attesa di essere collocato in Rems, perlomeno non risultano persone in attesa, astrette in carcere. Ciò deriva dal fatto che entrambe le Rems pugliesi riescono a dar vita a un *turn over* che testimonia il reingresso, in sicurezza, dei pazienti-astretti, nei circuiti sanitari ordinari della psichiatria territoriale e, nel corso dell'esecuzione della misura di sicurezza, si moltiplicano le occasioni di socializzazione e di graduale reinserimento nelle rispettive comunità locali, per il tramite di progetti di animazione e di tirocini formativi. Le cosiddette Crap (Comunità riabilitative assistenziali psichiatriche) dedicate sono sei nel territorio regionale.

Riguardo ai migranti, nel 2018, la partecipazione al progetto FAMI del Garante nazionale ha riguardato cinque monitoraggi della fase del pre-ritorno e un monitoraggio della fase di pre-partenza di voli di rimpatrio forzato, avvenuti presso il Cpr e l'aeroporto di Bari-Palese. (Il giorno 20 Novembre 2018 è stato annullato un monitoraggio riguardante cittadini nigeriani, per mancanza del permesso di sorvolo).

I rimpatri hanno riguardato gruppi di nigeriani, tunisini ed egiziani, di sesso maschile. Nella fase di pre-ritorno le attività di monitoraggio sono consistite nella disamina del fascicolo personale e nell'osservazione della fase di restituzione degli effetti personali, dei controlli preventivi di sicurezza, di tutte le operazioni realizzate fino al momento della partenza. Nella fase di pre-parten-

za oggetto di monitoraggio sono stati, oltre i controlli di sicurezza e l'osservazione sull'utilizzo dei mezzi di coercizione, le condizioni di trattenimento nelle sale d'attesa (sala Inad).

Durante i monitoraggi del pre-ritorno sono partiti 51 rimpatriandi diretti a Roma. In 4 casi l'operazione di rimpatrio è stata interrotta; le Autorità tre volte su quattro hanno inserito nuove persone in sostituzione di quelle che non venivano rimpatriate. Ogni attività di monitoraggio ha trovato riscontro in una serie di *report* inviati puntualmente al Garante Nazionale.

Il Cpr di Bari è una struttura del 2006. Le operazioni di rimpatrio si svolgono nella zona antistante i moduli di pernottamento che non sono stati mai oggetto di monitoraggio. Gli spazi sono ampi, ma sprovvisti di piani di appoggio, tappetini e qualsiasi tipologia di arredo. Le zone in cui avvengono le perquisizioni sono rispettose della *privacy*, adiacenti alla stanza adibita alla restituzione degli effetti personali, a sua volta adiacente a un'infermeria. La sala Inad dell'aeroporto è uno spazio grande, ben organizzato per la *privacy* e provvisto di piani di appoggio e tappetini.

Durante l'anno, soprattutto grazie all'insediamento del nuovo ente gestore del centro, sono migliorate la pulizia dei luoghi e la qualità dei materiali messi a disposizione per i bagagli dei rimpatriandi. Sono migliorati anche i rapporti e la comunicazione tra i vari soggetti coinvolti nell'operazione.

Le maggiori criticità, già sottolineate puntualmente dal Garante nazionale, hanno riguardato: la mancanza di una comunicazione preventiva, tempestiva del rimpatrio ai diretti interessati, in modo che gli stessi possano organizzarsi al meglio in questa delicata fase; la mancanza di informazioni chiare ed esaustive di tutte le diverse fasi della procedura di rimpatrio: tappe, tempi, luogo e orario previsto per l'arrivo nel Paese di origine, secondo i principi di correttezza e buonafede cui è tenuta l'azione dell'Autorità nell'applicazione di una misura di privazione della libertà; il coordinamento tra tutti gli attori che, se migliorato, renderebbe le operazioni di rimpatrio più fluide e meno lunghe.

Un ulteriore criticità riguarda il rispetto del ruolo e delle prerogative del monitor che deve avere accesso a tutte le informazioni pertinenti un'operazione, incluso l'accesso senza restrizioni a tutti gli spazi utilizzati dai rimpatriandi.

All'inizio dell'anno la sede del Cpr è stata ancora oggetto di vandalizzazione a seguito di una rivolta prontamente sedata senza conseguenze degne di nota sull'incolumità di ospiti, addetti ed esponenti delle Forze dell'ordine. In quella circostanza sono state numerose e ripetute le visite del Garante regionale per appurare lo stato di persone e cose. In detta circostanza è stato necessario produrre una comunicazione in forma di raccomandazione, finalizzata ad avere rassicurazioni in ordine alla rimozione del materiale combusto che rendeva l'aria difficilmente respirabile e all'evitamento di un sovraffollamento per l'impraticabilità dei moduli danneggiati e quindi chiusi. A detta nota ha fatto seguito una tempestiva risposta che dava atto degli interventi risolutivi in corso e dell'avvenuto trasferimento di ospiti in esubero presso il Cpr di Restinco (Br) e un'altra destinazione fuori regione.

Anche il Cpr (con annesso il Cara) di Restinco è stato oggetto di numerose visite nel corso dell'anno

Sicilia

Giovanni Fiandaca

Alla data della presente sintesi, non sono ancora maturati interventi legislativi a modifica della norma regionale sull'istituzione del Garante. Tuttavia, è all'esame dell'Assemblea regionale siciliana un disegno di legge (il n. 491 "Collegato al DDL 476 Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale") il cui articolo 3 dal titolo "Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti" prevede l'ampliamento delle competenze del Garante regionale a tutti i soggetti sottoposti, a qualunque titolo, a misure restrittive o limitative della libertà personale.

Il Garante siciliano ha effettuato nell'anno diverse visite presso istituti penitenziari presenti nel territorio regionale.

Il carcere di Termini Imerese rientra nel novero degli Istituti di piccole dimensioni. Nel giorno della visita erano presenti 104 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 90 posti. Il carcere oggi ha solo sezioni maschili in numero di quattro, essendo stata da tempo chiusa la sezione femminile; la direttrice ha comunicato di non essere a conoscenza dei motivi per cui si è deciso di chiudere la sezione femminile e aggiunge di essersi già attivata per la sua riapertura. Anche in questo Istituto si registra una insufficienza di personale di Polizia penitenziaria, considerato che a fronte dei 112 previsti ne sono in servizio solo 88. Complessivamente, è da rilevare che, nonostante la presenza di qualche criticità, il carcere di Termini Imerese esemplifica un modello di piccolo Istituto che consente di vivere in una dimensione comunitaria, idonea a rendere meno spersonalizzata e più aperta alle relazioni umane non conflittuali la quotidianità carceraria.

Il Carcere di Augusta si distingue fra le carceri siciliane per l'atmosfera, all'interno, ravvivata sia dai colori dei locali che dalla presenza di numerosi murales, fotografie e stampe appesi ai muri. Il carcere di Augusta è stato inizialmente costruito per ospitare un detenuto per ogni cella, ma oggi le stanze sono due. Sul versante della sanità, il passaggio dell'assistenza alla Regione siciliana comporta ancora qualche problema, ma a differenza di altri Istituti, il reparto psichiatrico è molto efficiente con personale competente e adeguato numericamente ai bisogni. Tra i fattori negativi, l'eccessivo avvicendamento del personale medico, che impedisce continuità di rapporti con i detenuti. Altra criticità è il sistema di prenotazione delle visite attraverso il Cup, che comporta notevoli ritardi. Un buon numero di detenuti ha lamentato al Garante problemi di interlocuzione con la Magistratura di sorveglianza, sia per l'atteggiamento di tendenziale chiusura rispetto alla concessione di permessi e altri benefici, sia per la difficoltà di ottenere incontri e colloqui. Altro aspetto negativo è l'insufficiente numero di agenti di Polizia penitenziaria, circa 80 in meno rispetto alle unità previste, con un conseguente sovraccarico di lavoro. Fra gli aspetti più innovativi, da segnalare l'iniziativa sperimentale, promossa dal direttore, di consentire ai detenuti la possibilità di un colloquio via Skype con i propri familiari.

Il Carcere di Siracusa Presenti ha adottato Il sistema di celle aperte soltanto in tre sezioni: sono escluse quelle per l'alta sicurezza e per i protetti. La struttura carceraria presenta gravi insufficienze di funzionamento della rete intranet, per cui i dipendenti sono spesso costretti ad andare a Noto per svolgere lavori di ordinaria e quotidiana amministrazione. Anche in questo istituto

penitenziario si registra una carenza di agenti di Polizia penitenziaria: sono 187, invece dei 279 attualmente previsti, e per di più sta aprendo una nuova sezione che dovrebbe fare aumentare il fabbisogno di agenti a più di 300. È presente un solo medico che si relaziona con i detenuti una sola volta a settimana. Carente anche il rifornimento di farmaci. Infine, da segnalare una iniziativa di particolare rilievo, il cui merito va riconosciuto all'Area trattamentale del carcere: la sperimentazione, sin dal 2009, di un'attività di psicologia di gruppo rivolta ai detenuti condannati per reati di abuso sessuale sui minori, finalizzata a far prendere consapevolezza del loro complesso vissuto per elaborarlo in una prospettiva di riabilitazione. Le modalità di svolgimento di questa pratica psicologica sono illustrate in un libro già presentato in diverse sedi universitarie.

4) La Casa circondariale Pagliarelli Lo Russo, notoriamente la più grande della Sicilia, è stata visitata più volte nell'arco di tempo oggetto di questa relazione. È da segnalare che, nell'ambito di tali colloqui è stata segnalata l'esistenza di una "squadretta" di poliziotti penitenziari inclini a esercitare violenza (in forma di percosse) ai danni di detenuti considerati indisciplinati o fastidiosi. In proposito, il Garante ha formalmente informato sia la Procura della Repubblica del capoluogo che il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Palermo. Sono tutt'ora in corso gli accertamenti del caso da parte della Procura.

Nel Carcere di Catania Piazza Lanza è in corso di definizione la ristrutturazione della sezione femminile ed è imminente l'emanazione di un decreto ministeriale che trasformerà il primo piano di tale sezione in Casa di reclusione femminile, mentre il piano terra sarà mantenuto Casa circondariale, sempre per le donne. Non sono attivati i corsi di formazione a causa del blocco delle risorse regionali. Fra i servizi che meglio funzionano rientra quello di biblioteca, gestita da otto volontari coordinati da una docente universitaria. È in fase di sperimentazione un regime a celle aperte, ma manca la sorveglianza dinamica. Tra i punti dolenti, oltre alla mancanza di attività formative, è da segnalare lo scarso approvvigionamento della farmacia dell'istituto, con la conseguente mancanza o insufficienza di medicinali necessari o utili alla popolazione detenuta. Anche a Piazza Lanza si registra un numero insufficiente di educatori che, al momento, ammontano in pianta organica a cinque, ma di fatto ne sono disponibili solo tre.

Il Carcere di Giarre è un piccolo istituto che ospita circa 80 detenuti. L'aspetto più rilevante è costituito da una sezione di custodia attenuata destinata a tossicodipendenti con una capienza massima di 19 posti. È un istituto, nel complesso, occupato da soggetti a bassa pericolosità sociale, dove vigono un regime di custodia aperta e uno di custodia chiusa. Tra gli aspetti positivi, va innanzitutto menzionata un'intensa e diffusa attività trattamentale, che consente di tenere le persone detenute impegnate per la maggior parte della giornata. Presente, inoltre, un laboratorio per la produzione di ceramiche e un tenimento agricolo dove si svolge attività florovivaistica e si producono ortaggi destinati, anche, a integrare il vitto dei detenuti. L'area sanitaria funziona in maniera soddisfacente. Tuttavia, non mancano le criticità. Tra queste, la difficoltà di comunicazione e dialogo fra la Direzione e l'Area sanitaria, la programmazione, l'organizzazione e i tempi delle visite specialistiche ospedaliere. Tali problemi si sono aggravati in seguito alla soppressione del pronto soccorso di Giarre.

Nella casa circondariale di Caltagirone i posti disponibili sono 539 e sono presenti 126 detenuti stranieri. Grazie all'inserimento nei Piani di zona dei Comuni limitrofi, l'Istituto può usufruire di un servizio di mediazione linguistico – culturale. Un'opportunità rara nel panorama delle carceri siciliane. È, inoltre, inconsuetamente alta l'offerta scolastica grazie alla presenza di elementari, medie, un liceo artistico, un istituto alberghiero, uno agrario e un Ipsia. La maggiore criticità è rappresentata dalle difficoltà di approvvigionamento idrico, dovuto alla carenza di distribuzio-

ne nella zona in cui insiste il carcere. A causa di questa situazione, all'interno dell'istituto l'uso dell'acqua, nell'arco della giornata, è frazionato. Un'altra criticità è rappresentata dalla presenza di umidità diffusa, a causa di infiltrazioni meteoriche, anche nei locali della Direzione, nonostante la struttura sia relativamente recente, ossia realizzata circa 15 anni fa. Infine, risulta insufficiente la presenza effettiva dei poliziotti penitenziari.

La costruzione del Carcere di San Cataldo risale al 1938, presenta una condizione strutturale che richiederebbe interventi di manutenzione straordinaria soprattutto rivolta al contenimento energetico. Nell'edificio sono infatti chiaramente visibili segni di umidità. I detenuti presenti sono circa 80 e tutti definitivi con fine pena breve. Tra le carenze attinenti al servizio sanitario, va segnalata l'insufficienza del servizio psichiatrico e psicologico (disponibilità di uno specialista psichiatra una sola volta a settimana; uno psicologo dell'Asp per 25 ore settimanali). Un elemento positivo, assente invece negli altri istituti della Provincia, è costituito dalla presenza di una sezione apposita (con 14 posti complessivi) destinata ai semiliberi che svolgono attività lavorativa all'esterno.

A seguito della sottoscrizione della convenzione con il Garante nazionale con cui è stata formalizzata l'adesione del Garante siciliano alla rete Fami, nonché l'adesione al progetto Fami "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", funzionari dell'ufficio del Garante regionale sono stati impegnati nelle seguenti attività: Roma, partecipazione al primo seminario del Garante nazionale su "La tutela dei diritti nelle operazioni di rimpatrio forzato"; Palermo, Giornate di confronto e formazione realizzate dal Garante nazionale presso l'Ufficio del Garante siciliano; Palermo, conferenza stampa del Garante nazionale e del Garante regionale relativa alla visita all'*hotspot* di Lampedusa; Palermo, Incontro, del Garante nazionale e del Garante regionale con i referenti della "Clinica legale per i diritti umani (Cledu) della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Palermo; Palermo, Partecipazione alle attività di monitoraggio, unitamente ai monitor del Garante nazionale, della fase di pre-partenza di un'operazione di rimpatrio forzato verso la Tunisia svolta presso l'aeroporto Falcone-Borsellino; Palermo, monitoraggio in autonomia, su delega del Garante nazionale, della fase di pre-partenza di un'operazione di rimpatrio forzato verso la Tunisia svolta presso l'aeroporto Falcone-Borsellino; Nettuno (Rm), Partecipazione al secondo seminario di formazione sul monitoraggio dei rimpatri forzati, organizzato dal Garante nazionale presso l'Istituto di perfezionamento ispettori della Polizia di Stato; Roma, Partecipazione al workshop sul tema "I processi di emersione e identificazione delle vittime di tratta nelle procedure di rimpatrio forzato" e al Convegno nazionale sul tema "Il Garante nazionale e la tutela dei diritti nelle operazioni di rimpatrio forzato: resoconto di due anni di attività di monitoraggio".

In Sicilia gli istituti penitenziari, territorialmente diffusi in modo capillare (ammontano già al numero di 23 gli Istituti penitenziari per adulti, cui vanno aggiunti quattro Istituti per minorenni), presentano condizioni strutturali e di contesto molto differenziate. In non pochi Istituti sono ravvisabili urgenti esigenze di manutenzione straordinaria degli edifici cui, purtroppo, spesso non si sopperisce per mancanza o insufficienza di risorse finanziarie disponibili. Diversi Istituti sono privi di impianti di riscaldamento e di possibilità di erogazione di acqua calda continuativa, di servizi docce funzionanti con regolarità in tutte le sezioni e ciò talvolta anche per carenza di approvvigionamento d'acqua. In qualche Istituto sono presenti e chiaramente visibili umidità e infiltrazioni d'acqua meteorica o, addirittura, effetti da dissesto strutturale. Rilevanti differenze da Istituto a Istituto si riscontrano, altresì, sotto il profilo della dotazione di locali destinati alla socialità e alle attività ricreative, nonché di spazi per attività lavorative intramurarie o attività sportive. È appena il caso di rilevare che la mancanza di luoghi in cui potere svolgere attività di tipo lavorativo ha rilevanti effetti negativi nella misura in cui preclude la possibilità del lavoro intramurario, che in

teoria costituisce una importantissima componente del trattamento rieducativo.

Tra i temi di più frequente rilevanza nell'esperienza di questo Ufficio del Garante, vi è senz'altro quello dell'assegnazione dei detenuti ai vari Istituti di pena e dei trasferimenti da un Istituto all'altro. Spesso i detenuti che si rivolgono all'Ufficio fanno richiesta di trasferimento in altre carceri per esigenze di avvicinamento alle famiglie o per potere essere destinati a carceri dove ritengono vi siano migliori condizioni di vita o pensano di poter trovare occasioni di lavoro o di formazione più adeguate; pesso scrivono altresì per lamentarsi di trasferimenti già avvenuti di cui però non hanno compreso bene le ragioni e che vivono psicologicamente come una sorta di sopruso.

È mediamente diffusa nelle carceri siciliane, in particolare in quelle di maggiori dimensioni, una sensibile divaricazione tra il numero dei poliziotti penitenziari previsti nella pianta organica e quello dei poliziotti effettivamente in servizio. Ciò provoca superlavoro e frequenti condizioni di stress psicofisico a carico del personale di Polizia, il quale finisce non di rado col risentirne in forme così gravi da richiedere il ricorso a trattamenti medici, talvolta persino anche a forma di assistenza psicologica. Analogamente, insufficiente (anche se in misura percentualmente inferiore rispetto al dato relativo al personale di Polizia penitenziaria) risulta il numero degli educatori (i funzionari giuridico-pedagogici) che operano nelle varie carceri siciliane, e questo incide molto negativamente in quanto – com'è intuibile – vengono depotenziati l'offerta e l'efficacia delle attività trattamentali.

Un'altra voce del *cahier de doléances* riguarda l'insufficienza degli strumenti e delle risorse destinabili allo svolgimento di attività scolastiche, trattamentali e lavorative Per quanto riguarda in particolare il lavoro, secondo dati del Dap al 31 luglio i detenuti 'lavoranti' all'interno delle carceri italiane ammontavano a 15.327 unità (pari al 31,926,41% della popolazione carceraria). Ma, a fronte di un opportuno adeguamento della mercede avvenuto di recente, occorrerà adeguare le risorse finanziarie per promuovere un effettivo incremento della quantità di lavoro intramurario.

Formazione professionale carente, lunghi tempi di attesa per le visite specialistiche, esigenze di ristrutturazione delle carceri. Sono questi alcuni dei problemi emersi nell'ambito della popolazione minorile detenuta nelle carceri siciliane. Tra le questioni prevalentemente emergenti, altresì, la contingente mancanza di fondi regionali per i corsi di formazione professionale. Come è emerso nel corso dell'incontro, finora, si è sopperito con residui fondi ministeriali e con qualche contributo messo a disposizione dai Comuni. Altro problema affrontato è stato quello riguardante i lunghi tempi di attesa, in particolare a Palermo, per ottenere visite mediche specialistiche esterne. Infine, sia pure in maniera diversa, in tutte e quattro le strutture carcerarie minorili si riscontra l'esigenza di interventi edilizi di ristrutturazione che, però, non hanno avuto concreto avvio.

Un altro punto assai dolente, non certo ultimo per importanza, riguarda la tutela del diritto alla salute dei detenuti, con riferimento a tutto l'ampio arco delle patologie sia fisiche, sia mentali da cui spesso essi sono affetti. Secondo non pochi direttori di carcere, la questione della tutela della salute per certi aspetti si sarebbe aggravata in seguito al passaggio delle competenze in materia di sanità penitenziaria dal Ministero della giustizia alle Regioni. La sopravvenuta autonomia del personale medico rispetto alla direzione carceraria ha l'effetto non infrequente di una mancanza di reciproca comunicazione che può andare a detrimento anche della tempestività degli interventi terapeutici.

Ciò premesso, nel condividere pienamente quanto riscontrato e lamentato dal Garante nazionale, si sottopone con forza all'attenzione delle competenti Autorità regionali la necessità indilazionabile di procedere alla creazione di almeno una seconda articolazione psichiatrica nel territorio siciliano, da collocare preferibilmente all'Istituto Pagliarelli o anche nell'ambito di altra struttura

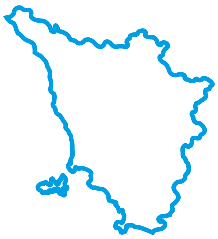
carceraria siciliana. È da aggiungere che l'infermità psichica sopravvenuta può essere di natura e gravità tali da determinare una vera e propria incompatibilità con la prosecuzione dello stato detentivo (anche con la collocazione del soggetto in una struttura psichiatrica interna al sistema carcerario del tipo Atsm). Cosa fare in questi casi, cui si riferiva in passato l'articolo 148 c.p. che si può ormai considerare implicitamente abrogato dopo l'abolizione degli Opg? A questo tipo di situazione si riferiscono due recenti e importanti ordinanze giudiziarie, che cercano di sopperire per via interpretativa all'attuale carenza di precise disposizioni legislative in proposito. Ci si riferisce in primo luogo ad un'ordinanza della prima sezione della Corte di Cassazione del 22 marzo 2018 n. 13382, che ha sollevato eccezione di costituzionalità, con riferimento agli articoli 2, 3, 27, 32, e 177 Cost., dell'articolo 47 *ter,* comma 1 *ter,* dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui non prevede la applicazione della detenzione domiciliare anche nelle ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta durante l'esecuzione della pena. Una diversa strada è stata, invece, percorsa dal Tribunale di sorveglianza di Messina con una ordinanza del febbraio 2018: il Tribunale ha infatti ritenuto di potere disporre il differimento della pena per un periodo di sei mesi, da eseguirsi presso una Comunità terapeutica assistita (Cta), e ciò in base a una applicazione "analogica" *in bonam partem* degli articoli 147 c.p. e 47 *ter,* comma 1 *ter* dell'ordinamento penitenziario.

Un dato particolarmente importante nell'ambito di questa relazione riguarda le cosiddette "liste d'attesa", secondo dati forniti dallo stesso Dap, alla data del 26 giugno 2018, in attesa di ricovero in Rems sarebbero stati in totale 468 soggetti: è da evidenziare che la percentuale più alta tra le diverse Regioni si avrebbe proprio in Sicilia, con 105 persone in attesa**.** È stata ravvisata l'esigenza di istituire nuove Rems dove ciò si renda davvero necessario (come per esempio nella Sicilia occidentale), ma al contempo manifestando la preoccupazione di non ampliarne eccessivamente il numero, essendovi il rischio che un aumento dell'offerta comporti pressoché automaticamente un incremento delle richieste di ricovero anche laddove si prospettano come sufficienti o più adeguati altri strumenti di intervento.

Tra i maggiori deficit registrabili nella situazione penitenziaria complessiva, continua a figurare quello della mancanza di mediatori linguistico-culturali da impiegare per consentire un'adeguata comunicazione tra i detenuti stranieri (in particolare extracomunitari), il personale penitenziario e più in generale il contesto esterno. Tale carenza provoca conseguenze negative non solo sotto l'aspetto della tutela dei diritti dei detenuti stranieri, ma anche sotto quello di una efficace e adeguata strategia di prevenzione del rischio di diffusione nelle carceri di culture estremistiche di matrice terroristica. Nonostante da qualche tempo sia stata riconosciuta l'esigenza di espletare concorsi in proposito, non risulta a tutt'oggi che si sia concretamente proceduto ad alcuna pubblicazione di bando.

Purtroppo, accade ancora oggi che – ancorché in maniera episodica – emergano notizie e denunce di violenze all'interno delle carceri, persino a opera di poliziotti penitenziari che reagiscono a loro volta aggressivamente nel contatto con detenuti dal comportamento difficile o manifestamente aggressivo. Per quanto sia comprensibile lo stato di stress talora grave in cui versano gli agenti penitenziari, manifestazioni di violenza da parte loro appaiono ancora più inammissibili e censurabili di quelle provenienti dai reclusi. Rimane il fatto che gli episodi di violenza, anche quando denunciati dai Garanti risultano di difficile accertamento quanto alla loro veridicità da parte non solo delle autorità carcerarie ma anche degli organi giudiziari competenti.

http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_PresidenzadellaRegione/PIR_UffGarantedetenuti



Toscana

Franco Corleone

I detenuti presenti in Toscana al 31 dicembre 2018 erano 3.406 (tra cui 114 donne e 1.687 stranieri). Alla stessa data negli anni precedenti erano: 3.281 nel 2017, 3.276 nel 2016, e 3.260 del nel 2015. Dati che confermano la continua crescita della reclusione, quest'anno più importante rispetto agli anni passati, e la sovra rappresentazione degli stranieri rispetto al totale della popolazione. Nel corso del 2018 sono stati nominati alcuni nuovi direttori per le carceri toscane (negli Istituti di Sollicciano, San Gimignano, Pistoia, Pisa), mentre restano ancora da attribuire le direzioni stabili per importanti Istituti come Massa e Livorno. Il carcere di San Gimignano sconta da sempre una situazione di gravi carenze strutturali, come la mancanza di acqua potabile e di collegamenti ai mezzi di trasporto, che rendono sia il lavoro dei detenuti, che le visite dei familiari quasi impossibili. Il Garante ha presentato la relazione sulla propria attività 2017 al Consiglio regionale alla fine di aprile del 2018. La relazione è stata approvata dalle due Commissioni Affari istituzionali e Sanità, e poi dall'Assemblea del Consiglio regionale nel giugno del 2018.

La figura del Garante per i diritti dei detenuti è regolata dalla legge regionale n. 69/2009, che ne delinea una competenza ampia su tutti i luoghi di privazione della libertà personale. L'articolo 1 infatti prevede che il garante «svolge la sua attività a favore delle persone sottoposte a misure restrittive delle libertà personali come, in particolare, i soggetti presenti negli istituti penitenziari, negli istituti penali per minori, negli ospedali psichiatrici giudiziari, i soggetti ospitati nei centri di identificazione ed espulsione (CIE), i soggetti presenti nelle strutture sanitarie in quanto sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio». Nessun mutamento significativo.

Il Garante ne riceve in maniera regolare istanze dei detenuti, che arrivano prevalentemente via lettera dalle carceri toscane. Alcune arrivano da fuori regione, e tramite altri mezzi (telefono, e-mail) da parenti dei detenuti e da altri Garanti. Una delle richieste più comuni è il supporto nel trasferimento verso altri istituti, prevalentemente per motivi familiari. Numerosi sono i problemi di salute, sia fisica che mentale, non adeguatamente affrontati in carcere, che vengono segnalati. L'accesso ai permessi e alle misure alternative, nonché il mantenimento delle relazioni affettive e familiari sono anch'essi temi frequenti. Il Garante risponde dopo aver coinvolto, se del caso, le Autorità rispettivamente competenti.

Il Garante visita regolarmente le carceri della Toscana, per verificarne le condizioni e per incontrare i detenuti. Spesso i casi più gravi, con i quali non è sufficiente lo scambio epistolare, vengono incontrati direttamente durante le visite, o vengono fatte visite *ad hoc* per incontrarli. Un supporto fondamentale è rappresentato dalla presenza di Garanti comunali in importanti città (Firenze, Livorno, Prato, Lucca e San Gimignano); purtroppo non sono stati rinominati i Garanti scaduti a Pistoia, Massa e Pisa.

La salute, fisica e mentale, in carcere e nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), è un tema di costante dialogo con l'Assessore alla sanità della Regione Toscana, attraverso incontri di discussione e corrispondenza. L'Ufficio del Garante ha curato una ricerca approfondita sulla Rems di Volterra e segue i lavori per la nuova Rems di Empoli.

La salute psichiatrica è stata, ed è, oggetto dell'attività del Garante anche come attenzione allo svolgimento delle cure in regime di Trattamento sanitario obbligatorio (Tso).

L'attività del Garante ha avuto come luoghi privilegiati gli istituti penitenziari, nonché le strutture sanitarie per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems). È iniziato, inoltre, il percorso che permetterà, nel corso del 2019, di effettuare il monitoraggio dei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc) e delle camere di sicurezza delle Questure. In Toscana non sono al momento presenti strutture di trattenimento per migranti, dunque necessariamente non vi è stato il loro monitoraggio, anche se la competenza è in astratto prevista dalla legge regionale 69/2009.

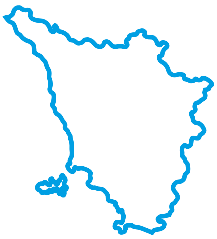
La tematica dei Tso è stata presa in carico. A partire dall'analisi dei dati forniti da Ars toscana nel 2015 sono stati richiesti dati aggiornati all'Assessorato alla sanità, in modo da mettere in luce il rispetto delle garanzie previste dalla legge 833/1978 riguardo all'esercizio del diritto alla salute, alla volontarietà dei trattamenti sanitari e al Tso. I Tso in regime ospedaliero possono essere effettuati «solo se esistano alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici, se gli stessi non vengano accettati dall' infermo e se non vi siano le condizioni e le circostanze che consentano di adottare tempestive e idonee misure sanitarie extraospedaliere» (articolo 34). La stessa legge stabilisce anche disposizioni circa i diritti che devono continuare ad essere garantiti, anche nel corso di un ricovero ospedaliero, che deve avvenire, così come previsto dall'articolo 32 della Costituzione, nel rispetto della dignità della persona e dei diritti civili e politici, compreso per quanto possibile il diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura (articolo 33). I Tso devono inoltre essere accompagnati da iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione da parte di chi vi è obbligato (articolo 33), e devono essere limitati nel tempo (dopo sette giorni è necessaria una nuova procedura). La procedura di autorizzazione al Tso prevede che siano rispettate le garanzie a tutela della libertà personale, con la comunicazione entro 48 ore dal ricovero al giudice tutelare e il provvedimento di quest'ultimo da adottarsi entro le successive 48 ore.

A partire dalle norme di tale legge si è chiesto di verificare la presenza della documentazione per attestare la correttezza dei requisiti e delle procedure, quali i registri di contenzione, le schede di ricoveri e dimissioni dei pazienti, la presenza degli atti necessari all'emissione del provvedimento che dispone il Tso. Si tratta di monitorare le prassi adottate, nella prospettiva di un'azione preventiva delle eventuali violazioni, come è tipica di quella del Garante. In prima battuta sono stati richiesti dati su: il numero dei Tso in Toscana negli anni più recenti (dal 2015 in poi) e la mappa delle strutture in cui si effettuano Tso in Toscana.

Le stazioni di Polizia saranno monitorate nel corso del 2019, in modo da assicurare anche su questo ambito l'opera di prevenzione del Garante. Sono state nel frattempo richieste informazioni al Questore riguardo al caso del decesso durante un fermo di polizia avvenuto a Empoli (Fi).

La *privacy* dei detenuti è stato un altro ambito di intervento del Garante, che ha sollevato una questione di legittimità del trattamento dei dati personali davanti all'Autorità Garante per protezione dei dati personali. Il caso riguardava prelievi di campioni biologici avvenuti nel carcere di Sollicciano e utilizzati in modo illegittimo a scopo disciplinare. La questione si è risolta nel 2018 con sentenza del Tribunale di Roma, che, avallando la tesi del Garante, ha confermato l'illegittimità del trattamento operato dall'Amministrazione penitenziaria in violazione sulle *privacy*.

http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=42&nome=gdetenuti



Provincia Autonoma Trento (Trentino alto Adige)

Antonia Menghini

Non si segnalano mutamenti relativi alla legge istitutiva della figura del Garante dei detenuti. Immutati sono dunque gli spazi di operatività, limitati dalla legge istitutiva alle persone detenute, a quelle in misura alternativa e ristrette nelle Rems. Le visite del Garante hanno pertanto interessato in un'occasione la struttura della Rems di Pergine e si sono concentrate in un numero significativo di ingressi (oltre una sessantina) nella Casa circondariale di Spini di Gardolo.

Le visite sono state per lo più funzionali all'attività di colloquio individuale con i detenuti e all'attività istruttoria conseguente: in particolare attraverso un contatto frequente con la Direzione, il comandante della Polizia penitenziaria, l'ufficio comando, l'ufficio matricola, l'ufficio conto correnti e ragioneria e l'ufficio colloqui, cui hanno fatto seguito, ove necessario, le relative segnalazioni sia scritte che orali.

Tra le iniziative di maggiore importanza portate avanti dall'Ufficio del Garante, nel 2018, si segnala, in stretta collaborazione con il Dipartimento salute e solidarietà sociale della Provincia autonoma di Trento, la predisposizione di una proposta di aggiornamento del Protocollo d'intesa istituzionale del 2012, scaduto nel settembre 2017. La nuova proposta di "Protocollo per il reinserimento sociale" è volta, come si coglie dall'intitolazione proposta, alla promozione della salute e del benessere dei detenuti e all'attuazione di misure volte all'umanizzazione della pena e al reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute e in esecuzione penale esterna, anche minori di età, dei 'dimittendi' nel momento del reingresso nella società, delle persone sottoposte alle misure di sicurezza e alla promozione dello sviluppo di percorsi di mediazione penale e di giustizia riparativa, anche in fase esecutiva. Esso intende, in via prioritaria, rafforzare l'azione integrata tra le istituzioni (Ministero della giustizia, Provincia autonoma di Trento e Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol) in materia di reinserimento sociale.

Il nuovo testo è stato riformulato tenendo in debita considerazione anche le difficoltà operative emerse nell'attuazione del Protocollo precedentemente siglato e relative in particolare al funzionamento della Commissione tecnica, composta dai dirigenti e dai direttori delle diverse aree delle istituzioni firmatarie, che di fatto si è riunita solo in due occasioni in cinque anni e non è riuscita a predisporre, come invece era previsto, le cosiddette linee guida.

Pertanto, per rendere immediatamente operativo il Protocollo d'intesa, si è predisposto un allegato recante le linee di indirizzo, che ha formato con esso parte integrante e sostanziale, in cui si sono individuate le macro-aree di interesse ed i singoli obiettivi perseguiti.

Inoltre, per migliorare l'efficacia del Protocollo, si è previsto di dividere i numerosi compiti in precedenza affidati alla Commissione tecnica, distribuendoli tra cinque Gruppi tecnici operativi (suddivisi nelle seguenti aree tematiche: reinserimento sociale, legami familiari e cultura; lavoro; salute; minori e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile; giustizia riparativa e mediazione penale), nominati dalla stessa Commissione. Nello specifico, a

tali gruppi sono affidate le funzioni operative connesse con la programmazione, l'attuazione e il coordinamento delle singole azioni mentre alla Commissione tecnica sono attribuite le funzioni di "supervisione" quali la nomina dei Gruppi tecnici operativi, la modifica/integrazione delle Linee di indirizzo e la verifica delle singole progettualità.

Allo stato attuale il Protocollo ha ottenuto una valutazione positiva da parte del nuovo capo del Dap e da parte del Gabinetto del ministro della giustizia. Manca dunque solo l'approvazione in Giunta a livello provinciale e la raccolta delle firme da parte del ministro, del presidente della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Quanto alle problematicità relative alla Casa circondariale di Spini di Gardolo, preme prima di qualsiasi altro profilo, ricordare i due recenti suicidi intervenuti in un brevissimo lasso di tempo tra novembre e dicembre dell'anno 2018. Si tratta di situazioni che debbono far riflettere sulla necessità e improcrastinabilità dell'adozione del piano provinciale e locale di prevenzione suicidi (è di gennaio 2019 la riunione dell'Osservatorio permanente sulla sanità in carcere in cui sono stati definiti modi e tempi di predisposizione): ferma l'imponderabilità legata a una scelta tanto estrema, rimane il dovere di fare quanto possibile per intercettare al meglio il rischio suicidiario. Con l'auspicio che il piano locale di prevenzione dei suicidi venga specificamente calibrato avuto riguardo alle contingenze concrete che caratterizzano la detenzione trentina (significativo *turn over*; forte presenza di detenuti stranieri; limitazione delle *chances* di reinserimento ai soli soggetti che abbiano legami significativi con il territorio). Urgente, inoltre, un'implementazione della formazione e delle opportunità lavorative che potrebbero certamente contribuire ad accrescere la speranza concreta in un reinserimento possibile in società, sia esso in Italia o nel proprio Paese di origine, contribuendo a scongiurare i momenti di disperazione che naturalmente connotano l'esperienza detentiva, alla quale verrà in tal modo restituito il suo vero significato.

Al secondo suicidio ha fatto seguito la rivolta del 22 dicembre 2018, che ha visto coinvolti un centinaio di detenuti: si sono registrati rilevanti danni alla struttura che necessitano di urgenti interventi di manutenzione. La gestione dell'emergenza da parte delle Forze dell'ordine ha permesso nell'immediato di evitare danni alle persone, ma verosimilmente gli strascichi di un atto tanto grave saranno lunghi sia per le oggettive difficoltà legate agli ingenti danni riportati dalla struttura, sia, più in generale, in termini di gestione della sicurezza e di riorganizzazione delle attività. Le problematicità evidenziate dai detenuti in occasione della rivolta sono quelle relative alla sanità in carcere e alla Magistratura di sorveglianza.

In realtà, facendo riferimento a quanto esposto dai detenuti durante i colloqui, è possibile mettere in evidenza come le problematicità evidenziate in quell'occasione non siano le uniche. Allo stesso modo, qualsiasi generalizzazione rischia per il vero di apparire fuorviante.

Si registra in generale una frustrazione condivisa da parte delle persone detenute per i tempi troppo lunghi di attesa nell'avere una risposta, sia che si tratti di una richiesta di colloquio con la Direzione, col Comando, con gli operatori (educatori, assistenti sociali, presidio sanitario, Serd), sia che si tratti di una risposta da parte della Magistratura di sorveglianza o del Dap. Ciò contribuisce non poco a un clima di generale insoddisfazione, agitazione e frustrazione.

L'assenza di risposte non fa che alimentare il senso di solitudine e di spersonalizzazione e urta frontalmente con la necessità di coloro che si trovano ristretti in esecuzione di pena di avere un dialogo e di vedersi riconoscere la propria individualità e dignità personale.

Significative sono le aree degli operatori in sofferenza di organico, prima tra tutte quella degli Educatori, ma non solo. Rammentiamo per esempio che solo di recente gli assistenti sociali dell'Uepe hanno ripreso a entrare in carcere per fare colloqui con i detenuti, colloqui rimasti sospesi per di tre anni. Urgente è anche la necessità di investire sia sul versante psichiatrico, implementando le ore di presenza all'interno del carcere degli psichiatri, sia sul supporto psicologico, sia per quanto di pertinenza del Dap (articolo 80 o.p.), sia per quanto di competenza dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari. Questi investimenti risultano infatti funzionali ad affrontare il problema urgente e spesso dimenticato del disagio psichico in carcere, che purtroppo coinvolge un numero sempre maggiore di detenuti.

I detenuti lamentano poi in particolare ritardi e lunghe attese nelle visite mediche specialistiche (per lo più relativamente al servizio di oculistica, dentistico e di fisioterapia), più raramente in quelle ordinarie. E anche qui sarebbe importante, come già rappresentato in più di un incontro istituzionale, investire per poter duplicare gli ingressi degli specialisti, attualmente previsti una volta al mese.

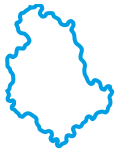
Ancora, si è più volte segnalato sia alle diverse Direzioni che si sono avvicendate alla guida dell'Istituto, sia al Provveditorato di Padova, che al Garante nazionale, l'urgente e purtroppo ancora irrisolto problema della sospensione del servizio "Money gram" (servizio di poste italiane per l'invio di denaro all'estero). L'impossibilità di inviare denaro alle proprie famiglie per i detenuti stranieri deve necessariamente trovare una soluzione in tempi ragionevoli, vista la centralità della questione.

Inoltre, seppur nell'estate sono stati finalmente realizzati i lavori per la modifica delle linee telefoniche con la predisposizione di sei linee digitali in luogo delle due precedenti analogiche, cosa che ha permesso di risolvere, almeno in parte, i lunghi tempi di attesa e le difficoltà materiali nella traduzione in essere del diritto ai colloqui telefonici, si registrano ancora taluni significativi ritardi nelle autorizzazioni, soprattutto per quanto concerne le persone in attesa di giudizio.

Inoltre, si sono registrati, soprattutto nel periodo estivo, dei ritardi nella procedura per il rilascio dei codici fiscali, così come più in generale dei ritardi nell'effettuazione dei bonifici/accreditamenti ai soggetti trasferiti o rimessi in libertà o che abbiano avuto accesso alle misure alternative.

Permane da ultimo una lamentabile assenza di attività trattamentali con riferimento alla palazzina della semilibertà, attualmente adibita ad accogliere anche coloro che hanno avuto accesso al lavoro all'esterno (articolo 21 o.p.). Correlativamente, si pone un problema di parità di trattamento, già evidenziato alla Direzione, quanto al possibile accesso dei detenuti protetti all'articolo 21 o.p., che non avendo un luogo dove poter essere allocati, si vedono al momento preclusa detta possibilità. Problema questo che si era posto anche per le detenute ed è stato fortunatamente risolto con una soluzione di compromesso che ha permesso loro di accedere al beneficio.

https://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/garante-detenuti/Pagine/presentazione.aspx



Umbria

Stefano Anastasia

Ai sensi dell'articolo 67 o.p., il Garante ha svolto le visite presso i quattro istituti penitenziari della Regione Umbria (Perugia, Terni, Orvieto e Spoleto) e, insieme ai suoi collaboratori, ha tenuto periodici colloqui con i detenuti richiedenti ai sensi dell'articolo 18 o.p.. A seguito di ogni visita, è stata stilata una relazione inoltrata al direttore dell'istituto di riferimento. Nella relazione sono state segnalate le criticità dell'Istituto riscontrate durante la visita e le particolari esigenze dei singoli detenuti.

Le problematiche prevalenti emerse durante l'anno hanno riguardato le condizioni di detenzione (sovraffollamento; mancanza di acqua calda e di impianti di riscaldamento; somministrazione di vitto di scarsa qualità; presenza di barriere architettoniche di ostacolo alla mobilità di disabili siano essi detenuti, familiari, difensori o chiunque abbia diritto ad accedere presso gli istituti penitenziari), il diritto alla salute (mancata somministrazione di terapia farmacologica; assenza di supporto psicologico e psichiatrico), maltrattamenti da parte della polizia penitenziaria, istanze di declassificazione, disciplinari, richieste di trasferimento.

I detenuti e le persone sottoposte a misure alternative o di sicurezza sono stati supportati anche tramite un'intensa corrispondenza avvenuta tra l'ufficio del Garante e i diretti interessati, i familiari, i difensori o le Amministrazioni terze interessate. Nello specifico il Garante, in collaborazione con i funzionari di servizio sociale dell'esecuzione penale esterna, si è occupato di interloquire con le strutture volte all'accoglienza di condannati in misura alternativa alla detenzione al fine di facilitare l'iter per la loro effettiva presa in carico. Inoltre, in relazione a casi di internamento di residenti umbri in Rems collocate fuori regione, il Garante è intervenuto invitando queste ultime e i servizi territoriali di riferimento alla predisposizione di comune accordo del programma terapeutico individuale.

Osservazioni e raccomandazioni inviate alle Amministrazioni competenti del livello regionale e eventuali esiti:

- sui casi sanitari sono state inoltrate osservazioni ai dirigenti sanitari degli Istituti penitenziari che hanno avuto generalmente dei riscontri positivi;
- rispetto alle istanze di trasferimento avanzate dai detenuti, sono stati inoltrati dei solleciti sia al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che al Provveditorato competente per la Regione Umbria, con esiti e riscontri positivi soprattutto da parte di quest'ultimo;
- data la presenza di barriere architettoniche all'accesso nel carcere di Orvieto, è stato richiesto ed ottenuto un intervento da parte del Provveditore dell'Amministrazione penitenziaria Regione Toscana-Umbria per la sollecita rimozione di queste ultime;
- quanto al diritto allo studio universitario è stata espressa la necessità di un esonero totale dal contributo onnicomprensivo annuale a beneficio degli studenti detenuti iscritti all'Ateneo di Perugia.

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, ha sollecitato l'indizione di un tavolo per la predisposizione delle Linee di indirizzo regionali circa l'esecuzione dei trattamenti sanitari obbligatori (Tso) e accertamenti sanitari obbligatori (Aso) sul territorio della Regione Umbria in base alle norme vigenti e in recepimento del Documento di raccomandazioni in merito a "Contenzione fisica e psichiatrica: una strategia possibile

di prevenzione" approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 29 luglio 2010 – prot. 10/081/CR07/C7.

Tra le criticità, si rileva:

– il permanere della difficoltà nella prestazione delle visite specialistiche e nella diagnostica, quando esse debbano avvalersi di medici e strumentazioni esterne agli Istituti penitenziari;

– a scelta di non attivare Rems nel territorio regionale e di demandare a 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 (da ultimo il caso di una signora residente a Perugia e trasferita per l'internamento presso la Rems di Caltagirone);

– si segnala inoltre che nell'Istituto penitenziario di Orvieto sono state ridotte le ore di lavoro a seguito dell'aumento delle mercedi. Ciò ha comportato l'insorgere della popolazione detenuta con una protesta non violenta ed una eccessiva reazione da parte della Direzione del carcere;

– negli Istituti penitenziari umbri permane l'assenza di programmi di formazione professionale di iniziativa pubblica che si spera possa essere superata nel corso del 2019.

http://www.regione.umbria.it/sociale/garante-dei-detenuti

Valle d'Aosta

Enrico Formento Dojot

Non vi sono stati mutamenti legislativi a livello regionale. La funzione di Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale è prevista dall'articolo 2 *ter* della legge regionale 28 agosto 2001, recante "Disciplina del funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico. Abrogazione della legge regionale 2 marzo 1992, n. 5 (Istituzione del Difensore civico)", introdotto dall'articolo 2 della legge regionale

In Valle d'Aosta è presente una sola struttura carceraria, sita nel Comune di Brissogne, con capienza di 181 posti e la presenza, al 31 dicembre 2018, di 221 detenuti.

Il Garante valdostano ha affrontato 154 casi nel corso dell'anno 2018. I principali settori di intervento sono stati la territorialità della pena, strettamente legata al diritto all'affettività, i servizi sanitari 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 2017. Continua a perdurare l'assenza di un direttore e di un comandante titolari, 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. Tali assenze creano disorientamento tra i ristretti e tra gli operatori, con gli Uffici che scontano un mancato coordinamento che si riverbera sulla loro funzionalità. Il Garante, in particolare, in carenza del naturale interfaccia, si trova costretto a reperire le informazioni necessarie a fornire risposte ai detenuti presso i singoli Uffici, sempre più scollegati tra loro.

Il carcere di Brissogne è stato costruito a metà degli anni ottanta del secolo scorso e sta mostrando i suoi anni. Per altro, essendo una Casa circondariale, non è idonea neanche dal punto di vista fisico ad ospitare detenuti particolarmente problematici, che, invece, vi sono tradotti.

Per ogni singola visita il Garante redige un rapporto a uso interno e, a richiesta del detenuto, interviene presso la direzione. In realtà, in ragione della citata assenza di vertici titolari, il Garante assume informazioni direttamente presso i singoli uffici, generalmente collaborativi. Per lo stesso motivo, il Garante, più che formulare raccomandazioni, tenta faticosamente di fornire risposte alle problematiche concrete dei singoli ristretti.

Le maggiori criticità emerse nel corso del 2018 concernono precipuamente la carenza di opportunità lavorative e di momenti sportivo – ricreativi, indotta dall'assenza delle figure dirigenziali e dal sostenuto *turn over*, che penalizza anche i pochi progetti, nonché l'ambito sanitario.

L'Istituto di Brissogne ha ormai acquisito in via stabile la prevalente funzione di 'polmone' per gli 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' comporta, appunto, un elevato *turn over* che, unito alla carenza di figure dirigenziali di riferimento, ostacola notevolmente l'implementazione di attività lavorative, formative e ricreative. Si tratta, in sintesi, di un carcere privo di identità.

Anche il servizio sanitario, transitato alla locale Azienda Ussl e gestito in appalto, presenta criticità dal punto di vista sia della qualità sia del raccordo con le figure dell'Amministrazione penitenziaria. In particolare, risulta carente l'ambito psicologico e psichiatrico, che rappresenta una forte necessità.

Carente si appalesa anche il servizio di carattere sociale.

Alcuni detenuti ritengono l'Istituto di Brissogne maggiormente vivibile di altri, in ragione del rapporto con la Polizia penitenziaria.

http://www.consiglio.vda.it/difensore-civico/garante-dei-detenuti

Veneto

Mirella Gallinaro

Nel corso dell'anno non sono intervenuti mutamenti legislativi significativi relativi all'istituzione del Garante regionale.

Riguardo agli ambiti operativi, è' stato affrontato prioritariamente l'ambito penale, con visite alle strutture penitenziarie e colloqui con i detenuti.

In quest'anno di attività si e consolidato il rapporto di collaborazione con l'"Unità organizzativa salute mentale e sanità penitenziaria" regionale sia a livello operativo, per il monitoraggio delle singole situazioni, che a livello di sensibilizzazione dei diversi soggetti che nel territorio regionale hanno a che fare con la realtà carceraria.

Tale collaborazione ha permesso la realizzazione nel dicembre 2018 del Convegno "La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nella criticità del sistema".

Il Garante ha partecipato, in quanto componente, ai tre incontri dell'"Osservatorio permanente inter istituzionale salute in carcere" e a un incontro del "Tavolo tecnico inter istituzionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza", il cui mandato è il monitoraggio del Protocollo di Intesa fra la Regione e la Magistratura a favore dei soggetti sottoposti a giudizio che presentano segni di sofferenza psichica o non imputabili, nell'ambito della Legge 81/2014.

Dopo più di un anno di lavori, in Regione Veneto è stato finalmente siglato il "Protocollo d'intesa tra Regione del Veneto, il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per il Veneto relativo alla definizione delle forme di collaborazione tra il Sistema Sanitario Regionale e l'Amministrazione Penitenziaria" recepito con DGRV n 554 del 230 aprile 2018.

Sempre in ambito sanitario si continua con l'impegno di monitorare: la situazione igienica degli istituti penitenziari per il tramite dei Dipartimenti di prevenzione – Servizio igiene e sanità pubblica - delle Aziende ULSS, richiedendo le relazioni previste dall'articolo 11 o.p.; la situazione dei Tso attraverso i dati dei Dipartimenti per la salute mentale delle aziende Ulss; la situazione della Remas di Nogara (Vr).

Gli Istituti visitati in ambito penale sono la Casa di reclusione di Padova e la Casa circondariale di Treviso. Al termine delle visite si stila un verbale della visita/incontro, che viene tenuto agli atti per ricostruire gli interventi. In febbraio 2018 è stato presentato il rapporto relativo alla visita non annunciata effettuata presso la Casa di Reclusione di Padova del 29.11.2017 che conteneva le seguenti raccomandazioni:

intervenire per apportare migliorie strutturali e impiantistiche in modo da rendere accettabile la vita all'interno, evitando problemi di salute (vedi situazione inaccettabile delle docce, acqua calda, temperatura ambiente e sistemazione celle);

- risolvere la carenza del personale di Polizia penitenziaria (mancano 79 unità);
- affrontare la questione del sovraffollamento dell'Istituto, con una capienza regolamentare di 438 posti e 566 detenuti presenti (129%);
- prevedere attività programmate per le persone recluse nella sezione "protetti";
- rispondere alla assenza nell'area sanitaria di medici specialisti: ortopedico, oculista, otorino, dermatologo, psichiatra (solo due accessi settimanali);
- predisporre il Regolamento interno.

Attrezzare le aree destinate alla socialità.

Le maggior criticità all'interno delle carceri sono rappresentate dal sovraffollamento, dalla mancanza di personale educativo. Va rilevata inoltre una grande disparità di situazioni relativamente alle attività che vengono realizzate all'interno degli Istituti; si passa da una Casa circondariale in cui l'attività è inesistente ad altre dove vengono proposte molte iniziative coinvolgenti sia lavorative che a carattere educativo.

Per quanto concerne il Coordinamento dei Garanti comunali la criticità è data dalla mancanza della figura del Garante nei Comuni di Treviso, dove vi è un Carcere circondariale e un Ipm, e nel Comune di Padova pur in presenza di una Casa di Reclusione e di un Circondariale. Il Comune di Vicenza, invece, prevede la figura del Garante ma la nuova amministrazione non ha ancora provveduto alla sua nomina.

Anche la mancanza o supplenza dei direttori delle carceri non aiuta a sviluppare progetti condivisi fra tutti i soggetti del territorio che con il carcere si interfacciano.

Inoltre, le strutture sono poco manutentate e tutte, sia vecchie che nuove con problemi di utilizzo razionale delle aree a loro adiacenti; presentano problemi anche di tipo igienico sanitario, così come evidenziato dalle relazioni dei Dipartimenti di prevenzione delle Aziende Ulss che questo ufficio puntualmente raccoglie.

La positività è rappresentata dalle azioni che la Sanità penitenziaria cerca di realizzare per garantire anche ai detenuti le cure che il Ssn eroga a tutti i cittadini. Positiva è infatti la rete di collaborazione che si è instaurata sia con la sanità all'interno dei singoli istituti che a livello di Direzione regionale.

Altra positività è rappresentata dalle collaborazioni che con alcuni direttori di carcere, comandanti ed educatori si sono create per rispondere ad alcune delle richieste rappresentate dai ristretti.

Infine, si è rilevato proficuo e in grado di intraprendere azioni comuni il coordinamento a cadenza trimestrale che il Garante Regionale effettua con i Garanti comunali.

http://garantedirittipersona.consiglioveneto.it/

Pubblicazioni

La protezione e la promozione dei diritti umani camminano di pari passo: i diritti non sono mai dati una volta per tutte, ma vanno tutelati e rafforzati, va fatta memoria della sofferenza e delle battaglie che sono dietro alla loro conquista. Per questo la promozione dei diritti umani dovrebbe essere un'attività quotidiana per le istituzioni di un Paese democratico. La diffusione di una cultura dei diritti è uno dei terreni su cui si gioca la sfida della prevenzione e della tutela delle persone più vulnerabili. È proprio in questa prospettiva che il Garante nazionale è impegnato con diverse attività di divulgazione e diffusione dei diritti di tutti, anche di chi è privato a diverso titolo della libertà. È, infatti, solo a partire da una coscienza condivisa che Istituzioni e società civile possono costruire insieme una società più rispettosa delle persone.

Oltre alle iniziative di formazione sui temi di propria competenza svolte sia autonomamente che in collaborazione con le Amministrazioni interessate, con Università italiane e straniere, con Istituzioni e Associazioni nazionali e internazionali, la cui azione è particolarmente rivolta alle vulnerabilità sociali e all'effettività dei diritti per tutti, il Garante nazionale ha avviato la pubblicazione di diverse collane editoriali.

Si tratta innanzitutto di pubblicazioni che riguardano le proprie attività, quindi in primo luogo le **Relazioni annuali al Parlamento** (*Relazione al Parlamento 2017* e *Relazione al Parlamento 2018*) le cui copie sono distribuite alle Amministrazioni centrali e periferiche coinvolte, alle Organizzazioni *non profit*, alle Università che sempre più spesso rivolgono la loro attenzione all'Istituzione del Garante nazionale, quale oggetto di studio e di ricerca, al mondo dei media. Vi sono poi i testi di presentazione della Relazione alle Camere che riassumono il senso del lavoro di un anno, le maggiori criticità e positività riscontrate, il punto sulla collaborazione tra Istituzioni e i cambiamenti attivati dal Garante nazionale con la propria attività (*Presentazione della Relazione al Parlamento 2017* e *Presentazione della Relazione al Parlamento 2018*).

Nell'ambito della stretta collaborazione con la rete di Associazioni nazionali e internazionali che operano nell'ambito della disabilità, è stato pubblicato un estratto della Relazione al Parlamento relativo ai temi della privazione della libertà nell'ambito della salute. Si tratta infatti di un settore con un approccio radicalmente nuovo per il nostro Paese: dove non si fa riferimento alla condizione di salute della persona, ma si sottoli-

neano valori mai precedentemente considerati riferibili alle persone con disabilità, primo fra tutti il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza delle persone» (*Principi generali* posti dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani). Il testo è bilingue, in italiano e inglese.

C'è poi la serie **Norme e normalità** per la definizione di standard nazionali relativamente ai diversi ambiti di competenza del Garante stesso. Il primo volume raccoglie le Raccomandazioni del Garante fatte nel 2016-2017 rispetto all'ambito penale degli adulti (il testo è stato tradotto in inglese). Il secondo concerne la privazione della libertà e i migranti e - oltre alla raccolta delle Raccomandazioni fatte a seguito delle visite negli *hotspot* e nei Cpr e dei monitoraggi delle procedure e dei voli di rimpatrio forzato – contiene gli standard nazionali del Garante sulla detenzione amministrativa. Si tratta di uno strumento importante che il Garante mette a disposizione delle Amministrazioni e di tutti gli *stakeolder*, che rappresenta un passo importante nell'attività di prevenzione propria dell'Autorità di garanzia.

Infine, tra le pubblicazioni vanno segnalati i Quaderni della Collana **Da dove**, che si propone di mantenere viva la memoria attraverso il recupero e la diffusione di discorsi e scritti che hanno rappresentato tappe decisive nell'affermazione dei diritti umani. Nell'attuale fase storica, in cui alcuni valori come quelli dell'uguaglianza tra persone e popoli, dell'inclusione, della solidarietà e dell'antifascismo vacillano e in cui il linguaggio dell'esclusione e dell'odio trova nel discorso pubblico uno spazio che non aveva mai avuto, il Garante nazionale sceglie di proporre o riproporre testi o discorsi su alcuni temi centrali nell'ambito dei diritti delle persone private della libertà. Testi o discorsi, che hanno segnato tappe significative nella battaglia per l'affermazione dei diritti, e che con la loro pubblicazione si vogliono restituire alla memoria.

La democrazia, la libertà, i diritti non sono conquistati una volta per tutte. Essi rappresentano un patrimonio da tutelare, rafforzare e consegnare alle generazioni future. È dunque in questa prospettiva che si pone *Da dove*, per ricordare le battaglie fatte e vinte, ma anche la strada ancora da percorrere per continuare la marcia per l'affermazione, il consolidamento e il progresso dei diritti delle persone.

Pubblicazioni

Il primo volume, *Lo Stato non uccide,* è sulla pena di morte con documenti, testimonianze, discorsi su un diritto, quale quello alla vita, ancora non pienamente affermato in tutto il mondo. Il secondo, *Il reato impossibile*, è sul reato di plagio, abolito in Italia a seguito di una sentenza della Corte costituzionale.

Un'attenzione a sé merita il sito del Garante nazionale (www.garantenpl.it) nel quale sono pubblicati:

- le Relazioni al Parlamento, accompagnate dai testi delle presentazioni;
- i Rapporti sulle visite effettuate dal Garante nazionale con le Raccomandazioni (rapporti su visite regionali, visite *ad hoc*, monitoraggio di voli di rimpatri forzati, visite tematiche, relative a singole situazioni) e le relative risposte scritte delle Amministrazioni competenti;
- i pareri inviati al Parlamento su legislazione in corso d'approvazione: a) sul Decreto legislativo recante "Riforma dell'Ordinamento penitenziario" (legge delega n. 103 del 2017) relativi a: 1) misure alternative alla detenzione e volontariato; 2) giustizia riparativa e mediazione reo-vittima e ordinamento penitenziario minorile; 3) sanità penitenziaria, semplificazione dei procedimenti, giurisdizionali e non, eliminazione di automatismi e preclusioni per l'accesso, da parte di detenuti e internati, ai benefici penitenziari, rafforzamento dei diritti dei detenuti e internati e lavoro penitenziario; b) sul decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, cosiddetto decreto *Sicurezza e immigrazione*;
- le informative inviate alle Procure di Agrigento e Catania, dopo la visita alla nave "Ubaldo Diciotti";
- i comunicati stampa del Garante nazionale;
- tutti i testi pubblicati, citati precedentemente, scaricabili.

Norme e adempimenti del Garante nazionale

Cornice normativa sovranazionale

Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (Assemblea generale delle Nazioni unite, risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993)

Commento

La Commissione nazionale consultiva dei diritti dell'uomo da istituire con una triplice funzione di consiglio, vigilanza e proposta in materia di diritti umani. L'Italia non l'ha ancora istituita nonostante diversi progetti nelle più recenti Legislature. L'unica attuale Istituzione indipendente in ambito di tutela dei diritti umani è attualmente costituita dal Garante nazionale, anche se il suo ambito di applicazione è limitato alle persone private della libertà personale.

Direttiva europea 115/2008/CE

recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi

il cui soggiorno è irregolare

Commento

Le finalità sono così esplicitate: «efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità».

Art 8

Allontanamento

1. Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria a norma dell'articolo 7, paragrafo 4, o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il periodo per la partenza volontaria concesso a norma dell'articolo 7.

[...]

6. Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati

Commento

Istituzione di un sistema di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati (affidato al Garante nazionale)

Nota 5007-2/A2014-001564/IX, 9 dicembre 2014, Ministero dell'interno

Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari indirizzata a:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee,
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi,
- Ministero della giustizia-Ufficio legislativo.

OGGETTO: Procedura d'Infrazione 2014/2235 (ex Caso EU Pilot 6534/14/Home) non corretto recepimento

della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Commento

Con la nota diramata, visto l'avvio della procedura d'infrazione e la lettera di messa in mora della Commissione europea, si designa il Garante nazionale come organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati ex art 8 par. 6 della direttiva 2008/115/CE.

Nota DPE 0002621 P – 4.22.23, 12 marzo 2015, Presidenza del Consiglio dei ministri

Dipartimento per le politiche europee, Struttura di missione per le procedure di infrazione indirizzata a:

- Ministero dell'interno, Ufficio di gabinetto
- Ministero dell'interno, Ufficio legislativo
- Ministero della giustizia, Ufficio di gabinetto
- Ministero della giustizia, Ufficio legislativo
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
- Ministero degli affari esteri, Ufficio di gabinetto
- Ministero degli affari esteri, Ufficio legislativo
- Ministero degli affari esteri, Direzione Generale per l'Unione europea
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio di gabinetto
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio legislativo
- Ministero della salute, Ufficio di gabinetto
- Ministero della salute, Ufficio legislativo.

Oggetto: Procedura d'infrazione 2014/2235 - Non corretto recepimento della direttiva 2008/llS/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza). Lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE. Risposta. Seguiti.

[...]

I. ORGANISMO DI MONITORAGGIO (art. 8 par. 6, direttiva rimpatri)

Con riguardo **all'indipendenza dell'organismo** deputato al monitoraggio dei rimpatri, la Commissione

ritiene soddisfacente la prospettata soluzione del **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale,** istituito con decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146.

Tuttavia, ai fini della piena risoluzione della Questione, **la Commissione ritiene necessaria una esplicita indicazione dei compiti sul monitoraggio dei rimpatri nel Codice di autoregolamentazione di cui il Garante si doterà**. Al riguardo ha sollecitato l'invio di una **bozza** del testo e di un

calendario per la sua adozione.

Commento

Con la nota diramata, visto l'avvio della procedura d'infrazione, approva la designazione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, quale organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati ex art 8 par. 6 della direttiva 2008/115/CE (vedi sopra).

Nota DPE 0007884 P – 4.22.23, 14 luglio 2017, Presidenza del Consiglio dei ministri

Dipartimento per le politiche europee, Struttura di missione per le procedure di infrazione indirizzata

a:

- Ministero della giustizia, Ufficio di gabinetto
- Ministero della giustizia, Ufficio legislativo
- Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale
- Ministero degli affari esteri, Direzione Generale per l'Unione europea
- Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea.

OGGETTO: Procedura d'infrazione 2014/2235 -Non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE (Direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza). ARCHIVIAZIONE.

Commento

Con la nota diramata, la Presidenza del Consiglio dei ministri comunica la chiusura della procedura di infrazione della Commissione europea nei confronti dell'Italia, a seguito del lavoro svolto dal Garante nazionale nell'ambito del rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (ex art 8 par. 6 della direttiva 2008/115/CE)

Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat)

(Assemblea generale delle Nazioni unite, risoluzione n. 57/199 del 18 dicembre 2002)

[...]

Art. 4.

1. Ciascuno Stato Parte, in accordo con il presente Protocollo, autorizza le vi-site da parte degli organismi di cui ai precedenti artt. 2 e 3 in tutti i luoghi posti sotto la sua giurisdizione e il suo controllo in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, in virtù di un ordine dell'autorità pubblica oppure nel quadro di indagini da essa condotte o con il consenso o l'acquiescenza di una pubblica autorità (d'ora innanzi: "luoghi di detenzione"). Tali visite saranno condotte allo scopo di rafforzare, laddove necessario, la protezione delle suddette persone contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

2. Ai fini del presente Protocollo, per privazione della libertà si intende ogni forma di detenzione o

imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su or-dine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo.

[...]

Meccanismi nazionali di prevenzione

Art. 17.

Ciascuno Stato Parte mantiene, costituisce o crea, al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del presente Protocollo o dal momento della sua ratifica o adesione, uno o più meccanismi nazionali indipendenti di prevenzione della tortura a livello interno. Possono essere qualificati quali meccanismi nazionali di prevenzione ai fini del presente Protocollo anche organismi istituiti a livello locale, purché rispondano ai requisiti fissati dal presente Protocollo.

Art. 18.

1. Gli Stati Parti garantiscono l'indipendenza funzionale dei meccanismi nazionali di prevenzione, nonché l'indipendenza del personale di cui essi si avvalgono.

2. Gli Stati Parti adottano i provvedimenti necessari per assicurare che gli esperti che compongono i meccanismi nazionali di prevenzione abbiano le competenze e le conoscenze professionali richieste.

Essi dovranno sforzarsi di raggiungere un equilibro tra i generi e fare in modo che vi siano rappresentate

adeguatamente le minoranze etniche e gli altri gruppi minoritari presenti nel paese.

3. Gli Stati Parti si impegnano a mettere a disposizione dei meccanismi nazionali di prevenzione le risorse necessarie al loro funzionamento.

4. Nell'istituire i meccanismi nazionali di prevenzione, gli Stati Parti terranno in debita considerazione i Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

Art. 19.

Ai meccanismi nazionali di prevenzione saranno garantiti almeno i seguenti poteri:

a) sottoporre a regolare esame il trattamento di cui sono oggetto le persone private della libertà nei luoghi di detenzione, come definiti al precedente art. 4, allo scopo di rafforzare, se necessario, la protezione loro prestata verso la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;

b) formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento e le condizioni in cui versano le persone private della libertà e di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, tenendo nella dovuta considerazione le norme in materia adottate dalle Nazioni Unite;

c) sottoporre proposte e osservazioni relativamente alla legislazione in vigore e ai progetti di legge.

Art. 20.

Allo scopo di mettere i meccanismi nazionali di prevenzione in condizione di espletare il loro mandato, gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a garantire loro:

a) accesso ad ogni informazione circa il numero di persone private della libertà nei luoghi di detenzione come definiti dall'art. 4, nonché sul numero di tali luoghi e sulla loro dislocazione;

b) accesso ad ogni informazione circa il trattamento di tali persone e circa le loro condizioni di detenzione;

c) accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature;

d) la possibilità di avere colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente

o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che i meccanismi nazionali di prevenzione ritengano possa fornire informazioni rilevanti;

e) la libertà di scegliere i luoghi che intendono visitare e le persone con cui avere un colloquio;

f) il diritto ad avere contatti con il Sottocomitato sulla prevenzione, di trasmettergli informazioni e di avere incontri con esso.

Art. 21.

1. Nessuna autorità o funzionario pubblico può ordinare, applicare, permettere o tollerare una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato ai meccanismi nazionali di prevenzione qualunque informazione, vera o falsa; tale individuo o organizzazione non subirà alcun altro tipo di pregiudizio.

2. Le informazioni riservate raccolte dai meccanismi nazionali di prevenzione sono protette. Nessun dato personale può essere reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato.

Art. 22.

Le autorità competenti dello Stato Parte esaminano le raccomandazioni dei meccanismi nazionali di prevenzione e entrano in dialogo con loro circa le possibili misure di attuazione.

Art. 23.

Gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a pubblicare e a diffondere i rapporti annuali elaborati

dai meccanismi nazionali di prevenzione.

Commento

L'Opcat, entrato in vigore nel giugno 2006, ha dato vita a un 'doppio pilastro', per la prevenzione della tortura: a livello globale il Sottocomitato delle Nazioni Unite sulla prevenzione della tortura (Spt) e a livello nazionale i cosiddetti Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm) che ogni Stato ha l'obbligo di istituire sotto forma di appositi organismi indipendenti. L'Italia ha ratificato l'Opcat con la legge 195/2012 e ha indicato il Garante nazionale come proprio Npm (vedi oltre). Sia il Sottocomitato che i Meccanismi nazionali hanno il potere di accesso a tutti i luoghi in cui le persone sono private della libertà - de iure o de facto – nonché alla documentazione e ai colloqui riservati con i ristretti e devono conseguentemente produrre relazioni e raccomandazioni per migliorare la tutela dei loro diritti e prevenire forme di maltrattamento o di condizioni irrispettose della dignità delle persone. Inoltre devono esprimere pareri sulle leggi vigenti, sulle questioni in discussione a livello parlamentare e proporre emendamenti o ipotesi di riforma.

Art. 3 Legge 9 novembre 2012 n. 195 di ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione contro

la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat)

Commento

(Vedi sopra) La ratifica rende operativi gli obblighi derivanti dal Protocollo. In particolare l'articolo 3: «ciascuno Stato Parte istituirà, nominerà e manterrà operativo a livello nazionale uno o più organismi con poteri di visita per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti».

Note Verbale **1105, 25 April 2014** - *Permanent Mission of Italy to the International Organizations in Geneva*

[...] the new Guarantor for the rights of persons detained or deprived of personal liberty, established by law n. 10/21 February 2014, will coordinate the net of local Guarantors, formed by institutions already

in place or to be set up at regional Authorities, while the national Guarantor will submit recommendations to central Government. The whole system will constitute the National Preventive Mechanism pursuant to the Optional Protocol of Cat [...].

Commento

Comunicazione diplomatica con cui la Rappresentanza permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra informa sull'avvenuta designazione del nuovo Garante per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale quale coordinatore della rete dei Garanti locali e Npm italiano.

Concluding observation on the initial report of Italy by Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 6 ottobre 2016

Punto n. 41. The Committee is concerned that the remit of the mandate of the national preventive mechanism does not extend to psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities where they are deprived of their liberty.

Punto n. 42: *The Committee recommends that the National preventive mechanism immediately visit and report on the situation in psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities, especially those with intellectual and/or psychosocial disabilities.*

Replies of Italy to the list of issues in relation to the initial report of Italy, 2 giugno 2016

Reply to the issues raised in paragraph 16 of the list of issues

33. The matter is under consideration by the National Guarantor of the Rights of detainees and persons deprived of personal freedom who has been identified as the national preventative mechanism.

Commento

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge nel 2009, tenuto conto della risposta dell'Italia in relazione alla lista di domande della Committee on the Rights of Persons with Disabilities di cui all'articolo 15 'Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment' (punto 33), considerato anche l'articolo 14 co. 1 lettera b "are not deprived of their liberty unlawfully or arbitrarily, and that any deprivation of liberty is in conformity with the law, and that the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty", viste le Concluding observations on the initial report of Italy (Adopted by the Committee at its 16th Session, 15 August-2 September 2016) di cui al punto 42, il Garante nazionale esercita il proprio mandato anche in strutture privative della libertà in ambito salute. In altri termini il Comitato delle Nazioni unite chiede all'Italia di avviare il monitoraggio delle Istituzioni psichiatriche e delle strutture socio-sanitarie o assistenziali residenziali per persone con disabilità, in special modo con disturbo mentale o comunque con deficit cognitivi.. L'Italia assegna al Garante nazionale in quanto Npm il compito di attuare il monitoraggio delle Istituzioni psichiatriche e delle strutture residenziali per persone con disabilità.

Normativa nazionale

Art. 7, Decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146 (convertito in legge 21.02.2014 n.10):

1.È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».

2. Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari.

3. I componenti del Garante nazionale non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Ai componenti del Garante nazionale è attribuita un'indennità forfetaria annua, determinata in misura pari al 40 per cento

dell' indennità parlamentare annua per il Presidente e pari al 30 per cento per i membri del collegio, fermo restando il diritto al rimborso delle spese effettivamente sostenute di vitto, alloggio e trasporto per gli spostamenti effettuati nello svolgimento delle attività istituzionali.

4. Alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, è istituito un ufficio nel numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 dello stesso Ministero e, in posizione di comando, non più di 2 unità del Ministero dell'inter-

no e non più di 3 unità degli enti del Servizio sanitario nazionale, che conservano il trattamento economico in godimento, limitatamente alle voci fisse e continuative, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza sia in ragione degli emolumenti di carattere fondamentale che per gli emolumenti accessori di carattere fisso e continuativo. Gli altri oneri relativi al trattamento accessorio sono posti a carico del Ministero della giustizia. Il predetto personale è scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della giustizia, il Ministro dell'interno e il Ministro dell'economia e delle finanze.

5. Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie:

a. vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limita-zione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

b. visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sotto-posti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

c. prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;

d. richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;

e. verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli artt. 20,21,22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 31 agosto 1999 e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'art 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 e successive modificazioni, nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale;

f. formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354. L'amministrazione interessata, in caso diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

g. trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

5-bis. Per il funzionamento del Garante nazionale è autorizzata la spesa di euro 200.000 per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e di euro 300.000 annui a decorrere dall'anno 2018.

Commento

Si istituisce la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, tassello fondamentale nell'ambito del potenziamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio delle condizioni di privazione della libertà. Nel corso della XV legislatura l'istituzione di tale organo di garanzia era stata prevista da un testo unificato approvato il 4 aprile 2007 dalla Camera dei Deputati. Tale provvedimento prevedeva di istituirlo nell'ambito della "Commissione per la promozione e la protezione dei diritti umani". L'iter al Senato non aveva però preso avvio in quanto l'interruzione anticipata della legislatura aveva fatto decadere il disegno di legge stesso. Più volte le organizzazioni non governative avevano sollecitato l'introduzione di tale figura. L'organismo ha compiti di vigilare, visitare, consultare documentazione, parlare in privato con le persone private della libertà personale, al fine di rafforzare la tutela dei loro diritti e complessivamente di dare indicazioni per il corretto funzionamento delle istituzioni. Ha altresì il compito di coordinare i garanti territoriali.

Con legge 27 dicembre 2017, n.205 è stato integralmente sostituito il comma 4 dell'articolo 7 della norma istitutiva del Garante nazionale. Le novità principali sono rappresentate dalla possibilità di selezionare personale da Amministrazioni diverse dal Ministero della giustizia. La recente legge 1.12.2018 n. 132 ha modificato l'articolo 7 comma 5 lettera e) della legge 146/2013 prevedendo anche l'accesso ai locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

Art. 35, Legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. modif.

"I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:
1) Al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e al ministro della giustizia;
2) Alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;
3) Al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti;
4) Al presidente della giunta regionale;
5) Al magistrato di sorveglianza;
6) Al Capo dello Stato.

Commento

Il decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146 (convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10) ha introdotto il cosiddetto "reclamo giurisdizionale" inserendo il nuovo articolo 35 bis nell'ordinamento penitenziario. Ha inoltre rafforzato il primo livello di tutela, quella non giurisdizionale, potenziando il diritto di proporre reclamo "generico": i reclusi possono infatti avanzare doglianze, in forma orale o scritta, a una allargata pluralità di Autorità che dopo la modifica normativa include anche i Garanti dei diritti delle persone private della libertà. Pertanto la funzione che il Garante nazionale è chiamato a svolgere è quella di

affiancare la tutela giudiziaria facente capo alla Magistratura di sorveglianza con un compito di tutela extragiudiziale che, in questo ambito, prende avvio da sollecitazioni individuali.

Decreto ministro della giustizia 11 marzo 2015 n. 36, Regolamento sulla struttura e composizione del Garante

[...]

Vista la legge 9 novembre 2012, n. 195, recante «Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti,

fatto a New York il 18 dicembre 2002», e, in particolare, gli articoli 17 e seguenti del Protocollo;

[...]

Art. 2 *Il Garante*

1. Il Garante nel rispetto delle competenze di cui all'art 7 del decreto legge n. 146/2013

a) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si informa l'attività dell'Ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare, verificandone l'attuazione;

b) adotta il codice di autoregolamentazione delle attività dell'Ufficio, recante la disciplina del funzionamento, i principi guida della sua condotta, dei componenti dell'Ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante, in conformità ai principi di cui alla parte IV, articoli da 17 a 23, del Protocollo ONU;

c) redige la relazione annuale sull' attività svolta da trasmettere ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia, di cui all'articolo 7, comma 5, lettera g), del decreto legge. La relazione contiene, altresì, l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati raggiunti, ed è pubblicata sul sito internet del Ministero della giustizia.

Art. 3 *Sede e beni strumentali dell'Ufficio*

1. L'Ufficio ha sede a Roma, in locali messi a disposizione dal Ministero della giustizia.

2. Il Ministero della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, destina all'Ufficio gli arredi e i beni mobili strumentali anche di tipo informatico, necessari al suo funzionamento e provvede, mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale.

Art. 4 *Composizione dell'Ufficio*

All'Ufficio è assegnato personale del Ministero della giustizia in numero di venticinque unità, ripartite tra le qualifiche individuate secondo la pianta organica stabilita dal Garante di concerto con il Ministro della giustizia e sentite le organizzazioni sindacali.

2. Il Garante provvede alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'Ufficio, che opera in via esclusiva alle sue dipendenze e non può essere destinato ad altri uffici senza il suo parere favorevole.

Art. 5 *Organizzazione dell'Ufficio*

1. L'organizzazione dell'Ufficio è ispirata ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa.

2. Il Garante, con propria deliberazione, stabilisce le modalità di organizzazione ed articolazione interna

dell'Ufficio, nel rispetto dei principi contenuti nel decreto legislativo.

Art. 6 *Rimborso delle spese*

1. Al Garante è assicurato il rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento delle competenze attribuite dall'articolo 7 del decreto-legge, con gli ordinari stanziamenti di bilancio del Ministero della giustizia preordinati al rimborso delle spese per missioni all'interno.

2. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e avrà effetto dal giorno successivo alla sua pubblicazione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Commento

Il decreto fa riferimento nella premessa anche alla ratifica dell'Opcat e definisce la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale nel quadro dei poteri e degli obblighi che tale Protocollo attribuisce al Meccanismo nazionale di prevenzione.

Il Garante stabilisce la pianta organica dell'Ufficio, è responsabile per la selezione del personale nonché per le attribuzioni assegnate a ciascuna unità selezionata.

A seguito della già citata legge 27 dicembre 2017 n. 205 è stato predisposto con coordinamento del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che abolisce il precedente Regolamento e definisce il nuovo. Tale decreto, il cui testo è stato coordinato dagli Uffici legislativi dei Ministeri coinvolti (Interno, Giustizia, Economia e Finanze) ha ricevuto il parere favorevole del Consiglio di Stato ed è in attesa di essere emanato dal Consiglio dei Ministri.

Codice di autoregolamentazione

Approvato con delibera del 31 maggio 2016

Aggiornato alla delibera del 06 dicembre 2017

Articolo 1

Definizioni

1.Nel testo che segue:

a) per "Garante", si intende l'organo collegiale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n.14, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10, e composto dal presidente e da due membri;

b) per "Ufficio", si intende l'Ufficio del Garante;

c) per "componenti", si intende i componenti dell'Ufficio del Garante;

d) per "Protocollo Onu", il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla Legge 9 novembre 2012, n.195;

e) per "legge istitutiva", si intende l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n.14, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10;

f) per "Regolamento", si intende il Regolamento recante la struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, adottato dal Decreto del Ministro della Giustizia 11 marzo 2015, n.36;

g) per "Direttiva 2008/115/CE", si intende la: Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, n.115, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;

h) per "Frontex", si intende l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione (Varsavia);

i) per "Fra", si intende l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti Fondamentali (Vienna);

j) per "Cedu", si intende la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali adottata dal Consiglio d'Europa e firmata a Roma il 4 novembre 1950;

k) per "Sottocomitato sulla prevenzione di cui all'art.2 del Protocollo Onu" si intende: il Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti costituito - ai sensi del Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat), fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla legge 9 novembre 2012,n.195 - in seno al "Comitato contro la tortura" istituito dall'art.17 della Convenzione Onu del 10 dicembre 1984;

l) per "Cie", si intende Centri di Identificazione ed Espulsione dei migranti irregolari;

m) per "Codice", si intende il presente Codice di Autoregolamentazione;

n) per "Codice etico" si intende il Codice etico del Garante.

Articolo 2

Funzioni del Garante

1 Il Garante costituito in collegio, composto dal Presidente e due membri, nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge istitutiva e dal regolamento e in conformità ai principi di cui alla parte IV, articoli da 17 a 23, del Protocollo Onu:

a) determinagli indirizzi e i criteri generali ai quali si attiene l'attività dell'Ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare verificandone periodicamente i risultati;

b) adotta il codice di autoregolamentazione delle attività dell'ufficio, recante la disciplina del funzionamento, i principi guida della sua condotta, dei componenti dell'Ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante,

c) esamina con regolarità la situazione delle persone private della libertà che si trovano nei luoghi, anche mobili, di cui all'art. 4 del Protocollo ONU e intrattiene colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che ritenga possa fornire informazioni rilevanti;

d) si adopera fattivamente al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone private della libertà e di prevenire fenomeni di tortura e altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti, proponendo, se necessario, il rafforzamento delle misure di protezione alla cui definizione perviene anche attraverso scambi di informazioni e reciproca collaborazione con il Sottocomitato di cui all'articolo 2 del Protocollo Onu e i meccanismi nazionali di protezione istituiti da altri Stati che hanno ratificato il Protocollo Onu;

e) redige la Relazione Annuale sull'attività svolta, contenente l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati. La relazione è trasmessa al Presidente della Repubblica, anche nella veste di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, al Presidente della Corte Costituzionale, al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Difesa, al Ministro della Giustizia, al Ministro dell'interno e al Ministro della Salute. La Relazione è pubblicata sul sito internet del Ministero della giustizia e su quello del Garante.

Articolo 3

Compiti del Garante

1. Il Garante espleta liberamente il proprio mandato a tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale avvalendosi delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministero della giustizia, nonché da altre Amministrazioni dello Stato e da organizzazioni comunitarie e internazionali che operano in linea con le finalità della legge istitutiva e nel rispetto dei principi del Protocollo Onu.

2. In modo del tutto indipendente e senza alcuna interferenza il Garante:

a) promuove e favorisce rapporti di collaborazione con i garanti territoriali e con altre figure istituzionali, comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie del Garante. I garanti regionali potranno essere invitati a collaborare anche attraverso il coordinamento dell'attività dei garanti locali ove costituiti;

b) vigila affinché l'esecuzione della custodia delle persone detenute, degli internati, delle persone sottoposte a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale avvenga in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sulla promozione e la protezione dei diritti delle persone e della loro dignità ratificate dall'Italia, dalle leggi e dai regolamenti vigenti;

c) visita con regolarità, senza necessità di alcuna autorizzazione, gli istituti penitenziari, le residenze per le misure di sicurezza psichiatriche e le altre strutture, anche mobili, destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche o private ove si trovino persone sottoposte a misure alternative al carcere o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria;

d) visita altresì, con regolarità, senza necessità di alcuna autorizzazione, le camere di sicurezza delle Forze di polizia di qualunque appartenenza, accedendo, senza restrizioni, a qualsiasi locale adibito alle esigenze restrittive;

e) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale, e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o privazione della libertà personale;

f) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture, indicate nella lettera c) e d), le informazioni e i documenti ritenuti necessari per l'espletamento dei propri compiti. Nel caso l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa l'autorità giudiziaria competente alla quale può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione per le visite di cui alla lettera c); nonché informa le autorità competenti perché intervengano disponendo la consegna della documentazione richiesta per le visite di cui alla lettera d);

g) ove accerti il mancato rispetto delle norme dell'ordinamento penitenziario, che comporti la violazione dei diritti delle persone private della libertà e dei corrispondenti obblighi a carico dell'amministrazione responsabile ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami, proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 25 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, formula rilievi motivati e specifiche raccomandazioni alle amministrazioni interessate. L'amministrazione, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni. Alla scadenza di tale termine, i rilievi, le raccomandazioni e le risposte dell'amministrazione, ove pervenute, sono resi pubblici sul sito Internet del Garante, senza indicazioni dei nomi delle persone coinvolte, e all'occorrenza, possono essere trasmessi al Sottocomitato sulla Prevenzione di cui all'art. 2 del Protocollo Onu;

h) verifica il rispetto degli adempimenti di cui agli articoli 20, 21, 22 e 23 del Regolamento recante nome di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma degli articoli 1, comma 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, approvato con il DPR 31 agosto 1999, n.394 e successive modificazioni e in-

tegrazioni, accedendo, senza alcun preavviso e restrizione, ai CIE, alle strutture comunque denominate predisposte per la foto segnalazione o altre forme di registrazione di persone provenienti da paesi terzi il cui ingresso o la cui presenza sul territorio nazionale sia irregolare;

i) verifica altresì il rispetto degli adempimenti connessi alla tutela dei diritti umani fondamentali e della dignità della persona accedendo, senza alcun preavviso e restrizione, in qualsiasi luogo, inclusi gli aeromobili e altri mezzi di trasporto, si trovino le persone private della libertà per ordine di un'autorità amministrativa o giudiziaria;

j) monitora le modalità con le quali avvengono i rimpatri forzati e l'allontanamento per via aerea o navale di cittadini di paesi terzi di cui alla Direttiva 2008/115/CE, articolo 8, comma 6, secondo le relative procedure previste in sede Frontex e Fra. Ove accerti violazioni dei diritti e dei corrispondenti obblighi a carico delle amministrazioni responsabili, formula rilievi e raccomandazioni al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone coinvolte e di prevenire fenomeni di tortura e altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti, proponendo, se necessario, il rafforzamento o la modifica delle misure di protezione vigenti. L'amministrazione interessata comunica le proprie osservazioni nel termine di trenta giorni. Alla scadenza di tale termine i rilievi, le raccomandazioni e le osservazioni dell'amministrazione, ove pervenute, sono resi pubblici sul sito Internet del Garante e, all'occorrenza, trasmessi per conoscenza alle competenti strutture del Sottocomitato sulla prevenzione di cui all'art. 2 del Protocollo Onu, del Frontex e della Fra.

3. Ove nel corso di una visita ritenga che la situazione in atto costituisca violazione dell'articolo 3 della Cedu ("Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti"), il Garante informa tempestivamente l'autorità competente perché provveda senza indugio a interrompere la violazione in atto, dandone contestuale comunicazione all'autorità giudiziaria e al Ministro di riferimento per gli interventi di pertinenza.

Articolo 4

Principi guida

1. Il Garante, l'Ufficio, i componenti dell'Ufficio e tutti i soggetti che a qualsiasi titolo collaborino con il Garante nelle attività istituzionali si attengono ai seguenti principi guida:

a) assoluta indipendenza dei comportamenti nel rispetto dei principi del Protocollo Onu, in particolare dell'articolo 18, e delle norme del codice etico;

b) protezione delle informazioni riservate raccolte dal Garante. In particolare nessun dato personale può esser reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato;

c) segretezza su attività istruttoria, informazioni e documentazione acquisite nel corso delle visite istituzionali e nello svolgimento degli altri compiti del Garante;

d) riservatezza sugli esiti delle visite di cui all'art.3 del Codice, fino alla loro pubblicazione sul sito internet del Garante;

e) obbligo di trasmettere tempestivamente all'autorità giudiziaria competente le notizie di reato ai danni delle persone detenute o private della libertà personale di cui venga a conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali.

2.Il Garante si adopera attivamente affinché nessuna autorità o funzionario pubblico ordini, appli-

chi, permetta o tolleri una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato al Garante qualunque informazione, vera o falsa. Il Garante si adopera altresì affinché tale individuo o organizzazione non subisca alcun genere di pregiudizio.

Articolo 5

Il Presidente

1.Il Presidente rappresenta il Garante nei vari rapporti istituzionali. Propone al Garante in sede collegiale l'approvazione degli indirizzi e dei criteri generali ai quali deve attenersi l'attività dell'Ufficio, definendo gli obiettivi da realizzare e le relative priorità.

2. Il Presidente convoca, anche su richiesta di un membro, le riunioni collegiali del Garante da tenersi periodicamente, e comunque almeno una volta al mese per deliberare sull'attività istituzionale; redige l'ordine del giorno da trasmettere ai membri almeno due giorni prima della riunione, incluso il verbale della seduta precedente. Le deliberazioni sono assunte con l'approvazione del Presidente e di almeno un membro. Le modalità di svolgimento delle riunioni collegiali sono definite volta per volta.

3. Con propria determinazione e con il consenso dell'interessato, il Presidente può conferire ai membri del collegio specifici mandati operativi e rappresentativi da svolgere direttamente o con l'ausilio dei componenti l'Ufficio. I relativi esiti sono riferiti al Presidente, valutati in sede collegiale e richiamati nella Relazione Annuale sull'attività del Garante di cui all'art.2 del Codice.

4. In caso di necessità, il Presidente può assumere determinazioni urgenti, comunicandole tempestivamente ai membri per la ratifica collegiale.

5. Il Presidente predispone il codice etico adottato dal Garante in sede collegiale.

6. Per l'assolvimento dei compiti istituzionali, il Presidente può costituire commissioni di studio e avvalersi di consulenti di elevata professionalità e competenza, a titolo gratuito, nominati con propria determinazione.

7. Il Presidente autorizza lo svolgimento di missioni senza oneri dei componenti l'Ufficio, la spesa per missioni, l'acquisto di beni e fornitura di servizi secondo le modalità di cui all'articolo 9 del Codice.

8. il Presidente determina modalità, tempi e presenza dei componenti l'Ufficio relativamente alle visite e agli altri compiti istituzionali del Garante, nonché alle attività di monitoraggio di cui alla lettera j) dell'articolo 3 del Codice.

9. In caso di assenza prolungata o di impedimento temporaneo, il Presidente può delegare i propri compiti ai membri del collegio, anche disgiuntamente.

10. Il Presidente nomina il Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza (Rpct) scegliendolo tra i funzionari responsabili delle Unità Organizzative dell'Ufficio del Garante.

Articolo 6

Sede e beni strumentali dell'Ufficio

1.L'Ufficio ha sede a Roma nei locali messi a disposizione dal Ministero della Giustizia, in Via San Francesco di Sales, n.34, CAP 00165.

2.Il Ministero destina all'Ufficio gli arredi e i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, incluso un sito Internet, necessari al suo funzionamento assicurandone la piena manutenzione. Mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, il Ministero della Giustizia provvede altresì alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale.

Articolo 7

Composizione e gestione del personale assegnato all'Ufficio

1.All'Ufficio è assegnato personale del Ministero in numero di venticinque unità, ripartite secondo la dotazione organica stabilita dal Garante di concerto con il Ministro della Giustizia e sentite le organizzazioni sindacali.

2. Ove esigenze di servizio lo richiedano, il Garante può avvalersi di ulteriori unità di personale stipulando appositi accordi di assegnazione anche con altre Amministrazioni dello Stato coinvolte nell'adempimento dei compiti di cui all'articolo 3 del Codice.

3. Il personale da assegnare è selezionato dal Garante in funzione delle conoscenze e positive esperienze acquisite negli ambiti di competenza del Garante.

4. Il Garante provvede alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'Ufficio. Il personale opera in via esclusiva alle dipendenze del Garante e non può essere destinato ad altri compiti senza il parere favorevole del Garante.

Articolo 8

Organizzazione e articolazione dell'Ufficio

1. L'organizzazione dell'Ufficio risponde ai principi di trasparenza, efficacia, economicità ed efficienza dell'attività amministrativa, nonché alla flessibilità dell'impiego del personale nell'attività operativa.

2.

a. Sono istituite le seguenti unità organizzative individuate in relazione alle esigenze istruttorie per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti del Garante e suscettibili di modifica e adattamenti in relazione alle esperienze operative:

   Unità Organizzativa 1. Segreteria Generale: segreteria dell'Ufficio, protocollo e distribuzione dei fascicoli alle Unità. Archiviazione. Scadenzario dei Rapporti e della ricezione delle risposte. Gestione amministrativa del personale. Logistica dell'Ufficio.

   Area contabile: missioni e controllo del capitolo 1753 Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale del Bilancio del Ministero della giustizia.

   Unità Organizzativa 2. Sistemi Informativi: funzioni informatiche relative all'acquisizione e all'organizzazione dei dati delle varie Amministrazioni. Analisi dei dati e rapporti tematici periodici o specifici. Gestione informatizzata dei flussi interni e relativi archivi. Sito internet.

   Unità Organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale: monitoraggio delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità. Rapporti con le relative Amministrazioni. Visione atti, richieste di documentazione, contatti con la Magistratura di Sorveglianza.

Unità organizzativa 4. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia: monitoraggio delle strutture di tutte le Forze di Polizia. Rapporti con le relative Amministrazioni. Visione di atti, richieste di documentazione.

Unità Organizzativa 5. Privazione della libertà e migranti: monitoraggio delle strutture privative della libertà dei migranti (Centri di identificazione ed espulsione, Hotspot, Centri per minori non accompagnati, Centri per richiedenti asilo). Monitoraggio dei rimpatri forzati. Coordinamento delle unità aggiuntive relative alla eventuale gestione del Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione (Fami).

Unità Organizzativa 6. Relazioni nazionali e internazionali, studi: relazioni con Garanti territoriali, con gli Organi internazionali di riferimento e con altri Organismi che operano nell'ambito del sistema di protezione delle persone private della libertà. Aggiornamento legislativo e processi normativi (nazionali ed europei) in corso. Supporto al Collegio in ricerche e studi. Servizio di interpretariato.

Unità Organizzativa 7. Privazione della libertà nella tutela della salute: Monitoraggio e visita delle persone in trattamento sanitario obbligatorio (Tso) esterno al contesto penale. Monitoraggio e visita di residenze per disabili o anziani in cui si configuri di fatto la privazione della libertà. Misure di Sicurezza (in particolare Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza). Rapporti con le relative Amministrazioni. Visione atti, richieste di documentazione.

b. Alle dirette dipendenze del Collegio è istituita l'Unità Organizzativa Supporto al Collegio con i seguenti compiti: gestione delle Agende del Collegio. Coordinamento delle delibere e dei verbali delle riunioni del Collegio. Rapporti istituzionali. Definizione della fase istruttoria dei reclami ex art. 35 o.p. e segreteria della relativa Commissione deliberante. Inviti a convegni, conferenze o altre partecipazioni istituzionali. Coordinamento finale per l'invio della Relazione annuale.

c. L'analisi delle strutture di ricovero per disabili, per soggetti vulnerabili e, in generale, per persone ricoverate e private della capacità legale o con capacità legale attenuata, nonché dei trattamenti sanitari obbligatori è temporaneamente affidata al Collegio.

d. Le unità di cui alla lettera a. del presente comma sono coordinate da un funzionario dell'Ufficio con compiti di direzione, in attuazione delle direttive impartite dal Collegio.

3. Con deliberazioni collegiali, previo consenso degli interessati e tenuto conto della dotazione organica, il Garante assegna alle varie unità organizzative il personale disponibile definendone le mansioni e le competenze e, all'occorrenza, nominando uno o più coordinatori.

4. Modalità, tempi e presenza dei componenti l'Ufficio alle visite e alle attività di monitoraggio del Garante sono stabiliti con apposite determinazioni del Presidente.

5.Tra i funzionari responsabili delle Unità Organizzative il Presidente nomina il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che predispone il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) secondo gli obiettivi strategici definiti dal Garante in materia di prevenzione della corruzione, di integrità e trasparenza. Il Garante, in sede collegiale, adotta il PTPC e provvede agli ulteriori adempimenti previsti dalle disposizioni della legge 190/2012, come modificata dal DPR 97/2016, e dalle determinazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, inclusi quelli per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio, con particolare attenzione a chi opera in ambiti ove è alto il rischio di corruzione.

Articolo 9

Risorse finanziarie, amministrazione e contabilità delle spese

1. Le risorse finanziarie necessarie per l'assolvimento dei compiti istituzionali del Garante sono amministrate con criteri di economicità e trasparenza. Nei limiti di tali risorse, il Presidente, con proprie determinazioni, motiva e autorizza la spesa per missioni, acquisto di beni e fornitura di servizi.

2. Le risorse finanziarie del Garante sono assegnate dalla legge finanziaria nazionale e affluiscono in un apposito capitolo di bilancio utilizzato in piena autonomia e indipendenza dal Garante. Le funzioni di cassa sono esercitate da personale del Ministero della giustizia che esegue le operazioni contabili secondo le direttive impartite dal Garante.

3. Il controllo sulla regolarità amministrativo-contabile delle spese sostenute dal Garante è effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze, amministrazione preposta alla verifica della legittimità della spesa pubblica.

4. Un sintetico rendiconto delle spese effettuate nel corso dell'anno solare, imputate al capitolo di cui al precedente comma 2 del presente articolo, verrà riportato in una specifica sezione della Relazione Annuale da presentare al Parlamento.

Roma, 31 maggio 2016

Mauro Palma, *Presidente del Garante nazionale*

Daniela de Robert, *Membro del Garante nazionale*

Emilia Rossi, *Membro del Garante nazionale*

Codice etico del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Delibera del 31 ottobre 2017

Titolo I

Disposizioni generali

Articolo 1

Definizioni

Nel testo che segue per:

a) Garante si intende l'organo collegiale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013. n.14, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 e composto dal presidente e da due membri nominati dal Presidente della Repubblica;

b) Ufficio del Garante si intende la struttura, la composizione e l'organizzazione del Garante;

c) Codice di Autoregolamentazione si intende Il Codice di Autoregolamentazione adottato dal Garante in ede collegiale il 31 maggio 2016 ai sensi dell'articolo 1 bis, lett. b) del DM 11 marzo 2015.n.46;

d) legge istitutiva si intende l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013.n.14, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 e integrato dall'articolo 1, comma della Legge 28 dicembre 2015, n.208, Legge di stabilità 2016;

e) destinatari del Codice si intendono il presidente e i membri del Garante, il personale in posizione di comando o distacco o fuori ruolo dalle Amministrazione dello Stato e altre istituzioni pubbliche in servizio presso l'Ufficio del Garante, nonché i soggetti che a qualsiasi titolo collaborano o frequentano tale ufficio, inclusi i consulenti;

f) "Protocollo ONU", si intende il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla legge 9 novembre 2012, n.195;

g) DPR 62/2013 si intende il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n.62, Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165;

h) ANAC si intende l'Autorità Nazionale Anticorruzione, già CIVIT;

i) CEDU si intende la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali adottata dal Consiglio d'Europa, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

Articolo 2

Obiettivi e finalità

1. Il Codice si propone di definire le migliori condizioni per favorire il buon funzionamento e l'affidabilità del Garante e di tutelarne l'immagine pubblica. Allo scopo il Codice assume le disposizioni di cui al DPR n.62 del 2013 e alla delibera n.75 dell'ANAC del 2013 come principi minimi di eticità e integrità di comportamento nello svolgimento dei compiti istituzionali del Garante.

2. Le norme del Codice provvedono ad adeguare tali disposizioni alle peculiarità ordinamentali del Garante e a specificare i contenuti dei Principi Guida di cui all'articolo 4 del Codice di Autoregolamentazione, nonché quelli pertinenti del Protocollo ONU, al fine di definire i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità, indipendenza, trasparenza e buona fede che devono informare la condotta del Garante, del personale in servizio presso l'Ufficio del Garante e dei soggetti che operano a qualsiasi titolo nel suo ambito.

3. Il Codice costituisce strumento fondamentale ai fini della prevenzione della corruzione e del rispetto della legalità in linea con le prescrizioni del Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dall'ANAC.

Articolo 3

Ambito di applicazione

Il Codice si applica ai membri del Garante, ai componenti dell'Ufficio del Garante e a tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano o frequentano tale Ufficio, inclusi i consulenti.

Articolo 4

Pubblicazione e diffusione del Codice

1. Al Codice è data la massima diffusione con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, sul sito Internet istituzionale del Garante e su quello del Ministero della Giustizia, nonché sulla rete Intranet. Una copia cartacea del Codice è affissa in posizione ben visibile e accessibile, all'ingresso e in tutti i locali delle sedi dell'Ufficio del Garante.

2.Il responsabile per la trasparenza e la prevenzione della corruzione del Garante ne cura l'invio via e-mail al personale in servizio e ai collaboratori abituali, anche a titolo gratuito, che sono tenuti a sottoscriverlo per conoscenza e accettazione di obblighi e doveri, pena la nullità dei relativi incarichi e la risoluzione dei rapporti contrattuali.

Titolo II

Obblighi di comportamento nell'esecuzione dei compiti istituzionali e delle prestazioni di lavoro

Articolo 5

Principi generali di buona condotta

1. I comportamenti del Garante e dei componenti dell'Ufficio del Garante sono improntati a stabilire rapporti di fiducia e collaborazione con i soggetti coinvolti a qualsiasi titolo nell'attività istituzionale svolta, nonché di reciproco rispetto della dignità di ciascuno nelle relazioni interpersonali all'interno

dell'organismo di garanzia. Allo scopo manifestano disponibilità e cortesia in ogni comunicazione con i vari interlocutori utilizzando un linguaggio semplice e comprensibile, motivando in modo esauriente la loro risposta alle richieste di aiuto o chiarimenti sulla loro condizione di detenzione o privazione della libertà personale.

2. I componenti del Garante e dell'Ufficio del Garante dimostrano la massima disponibilità a collaborare con le altre amministrazioni pubbliche, assicurando lo scambio e la trasmissione di informazioni, dati e documentazione in qualsiasi forma, anche in via telematica, nel rispetto della normativa vigente, fatti salvi gli obblighi di riservatezza.

3. Il Garante e i componenti dell'Ufficio del Garante limitano ai casi di assoluta necessità l'eventuale uso per ragioni personali degli apparecchi telefonici e telematici e delle fotocopiatrici in dotazione, anche in caso di mera ricezione di comunicazioni.

Articolo 6

Indipendenza

1 I destinatari del Codice sono tenuti ad assicurare l'assoluta indipendenza dei comportamenti innanzitutto osservando i principi del Protocollo ONU, in particolare quelli indicati nell'articolo 18.

2 I destinatari del Codice curano altresì di contrastare ogni indebita interferenza nello svolgimento dei compiti istituzionali di cui all'articolo 3 del Codice di Autoregolamentazione e a quelli ulteriori affidati dalla legge.

3 I destinatari del Codice debbono astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti le proprie mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, con gli interessi personali, del coniuge, del convivente, di parenti e affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, inclusi quelli connessi all'intento di assecondare pressioni politiche, professionali, sindacali e di superiori gerarchici.

4 Fatti salvi incarichi occasionali di insegnamento, studio e ricerca, la partecipazione a convegni di studio o corsi di perfezionamento da comunicare tempestivamente al Presidente del Garante per le relative autorizzazioni, al personale in servizio è vietato assumere altro impiego o incarico stabile, anche gratuito, nonché esercitare attività professionale, commerciale e imprenditoriale di qualsiasi tipo.

5 Ai destinatari del codice è fatto divieto di accettare, per sé o per altri, regali, benefici o altre utilità, anche sotto forma di sconti, pure in occasione di viaggi, seminari o convegni, salvo quelli d'uso di modico valore, purché non superiori complessivamente a150 euro nel singolo anno solare e siano corrisposti nell'ambito di ordinarie relazioni di cortesia e consuetudini locali. Non è altresì consentito richiedere o sollecitare regali o qualsiasi altra utilità a titolo di corrispettivo per compiere un atto d'ufficio.

6 Fermo restando il diritto di associazione e di adesione a partiti politici e sindacati, il Garante e il personale dell'Ufficio del Garante evitano di partecipare all'attività di associazioni, organizzazioni, partiti e movimenti politici che contrastino con le finalità istituzionali del Garante. Il presidente e i membri del Garante ove accettino una candidatura per elezioni politiche, europee o nazionali, o amministrative restano sospesi dall'incarico e ove eletti cessano dall'incarico. Il componente dell'Ufficio del Garante, dopo l'accettazione della candidatura e per tutta la durata della campagna elettorale è posto in aspettativa, così come in caso di elezione.

Articolo 7

Imparzialità

1. I componenti del Garante e dell'Ufficio del Garante sono tenuti a evitare trattamenti di favore, a respingere pressioni indebite di qualsiasi natura, ad assumere le decisioni nella massima trasparenza, a non creare o fruire di situazioni di privilegio per se o altri.

2. I componenti del Garante e dell'Ufficio del Garante sono tenuti inoltre a non fare promesse, a non assumere impegni o a dare assicurazioni in ordine a questioni che rientrino nelle competenze istituzionali.

3. I componenti del Garante e dell'Ufficio del Garante evitano di partecipare attivamente e di assumere incarichi presso associazioni, circoli o altri organismi, ove possano derivarne obblighi, vincoli o aspettative tali da poter pregiudicare l'imparzialità di comportamento nello svolgimento delle attività istituzionali o delle prestazioni lavorative.

Articolo 8

Protezione delle informazioni riservate

1. I destinatari del Codice sono tenuti a proteggere le informazioni riservate raccolte a qualsiasi titolo dal Garante per ragioni di ufficio.

2. Nessun dato personale raccolto può essere raccolto senza il consenso dell'interessato e divulgato senza il suo consenso.

Articolo 9

Segretezza sull'attività istruttoria

1. I destinatari del Codice debbono garantire la massima segretezza su attività istruttoria, informazioni e documentazione acquisite nel corso delle visite o sopralluoghi disposti ai sensi dell'artico 3 del Codice di Autoregolamentazione e nello svolgimento degli altri compiti istituzionali affidati al Garante dalla legge o dalle Convenzioni europee o internazionali.

Articolo 10

Riservatezza sugli esiti delle visite

1. Gli esiti dell'attività istruttoria di cui al precedente articolo 9 debbono essere tenuti riservati fino alla loro pubblicazione sul sito internet istituzionale del Garante

Articolo 11

Obbligo di trasmettere all'autorità competente le notizie di reato

1. Il Garante è tenuto a trasmettere tempestivamente all'autorità giudiziaria competente le notizie di reato ai danni di persone detenute o private della libertà persone di cui abbia avuto conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali.

2. Ove nel corso di una visita o sopralluogo ritenga che la situazione in atto costituisca violazione dell'articolo 3 della CEDU, il Garante informa tempestivamente l'autorità competente perché provveda senza indugio a interrompere la violazione in atto, dando contestuale comunicazione all'autorità giudiziaria e al Ministro di riferimento per gli interventi di pertinenza.

Articolo 12

Tutela degli informatori

1.Il Garante e i componenti l'Ufficio del Garante, nei limiti delle rispettive competenze, hanno il dovere di adoperarsi attivamente affinché nessuna autorità o funzionario pubblico ordini, applichi, permetta o tolleri una sanzione contro una persona o una organizzazione per aver comunicato al Garante qualsiasi tipo di informazione anche se non veritiera.

2. Il Garante si adopera altresì per evitare che tale individuo od organizzazione subisca pregiudizi di alcun genere.

Articolo 13

Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza

1.Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT) è nominato dal Presidente tra i funzionari responsabili delle Unità Organizzative dell'Ufficio del Garante.

2.Il RPCT predispone il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) secondo gli obiettivi strategici definiti dal Garante in materia di prevenzione della corruzione, di integrità e di trasparenza.

3-Il Garante, in sede collegiale, adotta il PTPC e provvede agli ulteriori adempimenti previsti dalle disposizioni della legge 190/2012, come modificata dal DPR 97/2016, e dalle determinazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, inclusi quelli per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio, con particolare attenzione a chi opera in ambiti ove è alto il rischio di corruzione.

Articolo 14

Responsabilità conseguenti alla violazione degli obblighi del Codice

1.La violazione degli obblighi previsti dal Codice costituisce comportamento contrario ai doveri d'ufficio.

2. Ferme restando le ipotesi nelle quali la violazione delle disposizioni contenute nel Codice, nonché la violazione dei doveri e degli obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione predisposto periodicamente dal Garante in linea con il Piano Nazionale Anticorruzione dell'ANAC, comportino anche responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del personale in servizio se dipendente pubblico, esse sono fonti di responsabilità disciplinare accertata all'esito del relativo procedimento nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

3. La violazione è valutata in ogni singolo caso dal Comitato Etico di cui all'articolo 14 avuto riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al prestigio e all'immagine pubblica del Garante. Tipologia, entità e modalità di applicazione delle relative sanzioni sono indicate nel comma 2 dell'articolo 16 del DPR 62/2013.

Articolo 15

Comitato Etico

1.Il Garante nomina il Comitato Etico composto da almeno 3 membri che operano a titolo gratuito. I membri debbono assicurare assoluta indipendenza e avere competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani. Essi sono scelti preferibilmente tra coloro che esercitino o abbiamo e esercitato le funzioni di magistrato nelle giurisdizioni superiori o di professore universitario ordinario nelle facoltà di giurisprudenza, o di avvocati abilitati al patrocinio avanti alle giurisdizioni superiori. Il

membro più anziano d'età assume le funzioni di presidente del Comitato e si avvale di una segreteria fornita dal Garante,

2. Il Comitato Etico monitora la corretta applicazione dei principi e delle norme del Codice e formula al Garante eventuali aggiustamenti al loro contenuto dispositivo con un apposito documento motivato

3. Il Comitato Etico valuta e propone la soluzione di casi concreti aperti d'ufficio o segnalati dal presidente del Garante.

4.Riferisce al Garante in sede collegiale per gli adempimenti di competenza sia che nel caso esaminato ravvisi gli estremi per l'avvio del procedimento disciplinare a carico del personale dipendente pubblico, sia ove ritenga che non sussista alcuna rilevanza disciplinare.

Articolo 16

Aggiornamento del Codice

1.Il Garante in sede collegiale, anche su proposta del Comitato Etico o del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, provvede periodicamente ad aggiornare e integrare le disposizioni del Codice.

2. Le procedure di approvazione delle eventuali modifiche e i successivi adempimenti di trasparenza per la loro divulgazione restano, di norma, quelli osservati per l'entrata in vigore del presente Codice.

Roma, 31 ottobre 2017

Il Presidente
Mauro Palma

Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2021 del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Premessa

Il 30 gennaio 2018 è stato adottato il primo Piano Triennale (2018-2020) della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (d'ora in poi PTPCT) del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Si rimanda all'ampia premessa di carattere giuridico normativo riportata nel suddetto PTPCT 2018-2020 http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/95288dda7474520058d4a3c5bd69d315.pdf.

Prima di illustrare gli esiti di tale Piano e i relativi aggiornamenti, occorre rammentare che il 6 settembre 2018, su proposta del Ministro della Giustizia, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge che introduce nuove misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, poi divenuta norma dello Stato, in esito alla approvazione definitiva del testo di legge alla Camera il 18 dicembre 2018 e firmato dal Presidente della Repubblica per la sua promulgazione il 10 gennaio u.s. Sulla scia delle Raccomandazioni provenienti dal Gruppo di Stati contro la corruzione, nel contesto del Consiglio d'Europa, (GRECO) e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), la normativa prevede trattamenti sanzionatori più gravi e l'estensione, al settore dei reati contro la PA, di strumenti come gli "infiltrati" o come le misure premiali in favore di chi, nella qualità di partecipe ai reati, collabori, favorendo le investigazioni. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009 n. 116, stabilisce che ogni Stato, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, è tenuto ad applicare «politiche della prevenzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi dello Stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, di integrità, di trasparenza e di responsabilità» (art. 5).

Il contesto di riferimento del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

L'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Garante nazionale) e gli ha attribuito il compito di vigilare affinché la custodia delle persone

sottoposte alla limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme nazionali e alle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia.

Il Garante nazionale è costituto in Collegio, composto dal Presidente e due membri, scelti tra persone non dipendenti delle pubbliche amministrazioni; essi sono nominati, previa delibera del Consiglio dei Ministri, sentite le competenti Commissioni parlamentari, con decreto del Presidente della Repubblica. Con decreto del Presidente della Repubblica del 1 febbraio 2016 è stato nominato il Presidente del Garante nazionale, prof. Mauro Palma, e un componente del Collegio, l'avv. Emilia Rossi; il 3 marzo 2016 è stato nominato l'altro membro del Collegio, la dottoressa Daniela de Robert.

Il Garante nazionale è un Organo indipendente ed è stato indicato dalle Autorità italiane come Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti (NPM), ai sensi dell'articolo 3 e seguenti del protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT) adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002 (in vigore dal 22 giugno 2006) e ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195. A seguito del deposito dello strumento di ratifica in data 3 aprile 2013 il Protocollo è entrato in vigore per l'Italia il 3 maggio 2013. Il Trattato, istituendo il Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura con compiti di ispezione e monitoraggio a livello globale, ha impegnato tutti gli Stati aderenti a dotarsi di un Meccanismo nazionale di prevenzione con poteri di visita di tutti i luoghi di privazione della libertà. Allo scopo di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti il Protocollo prevede l'istituzione di un sistema di visite regolari svolte da Organismi indipendenti nazionali e internazionali nei luoghi in cui le persone sono private della libertà. Per l'Italia è stato appunto individuato quale Meccanismo nazionale il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

In tale veste, con i poteri e le garanzie conferite ai sensi degli articoli 19-21 del Protocollo, il Garante nazionale ha accesso a tutti i luoghi in cui delle persone sono o possono essere private della libertà. Nel 2014 il Garante nazionale veniva anche individuato dal Ministero dell'Interno e dal Dipartimento delle Politiche europee quale Organo di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati, ai sensi della Direttiva dell'Unione Europea 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Tale designazione nel 2015 veniva riconosciuta dalla Commissione europea soddisfacente e il Garante nazionale a pieno titolo ha potuto avviare il sistema di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati. Inoltre, vista la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge nel 2009, tenuto conto della risposta dell'Italia in relazione alla lista di domande della Committee on the Rights of Persons with Disabilities di cui all'articolo 15 '*Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment' punto 33 'The matter is under consideration by the National Guarantor of the Rights of detainees and persons deprived of personal freedom who has been identified as the national preventative mechanism'; viste le Concluding observations on the initial report of Italy (Adopted by the Committee at its 16th Session (15 August-2 September 2016) di cui al punto 42 'The Committee recommends that the national preventive mechanism immediately visit and report on the situation in psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities, especially those with intellectual and/or psychosocial disabilities',* il Garante Nazionale esercita il proprio mandato anche in strutture privative della libertà in ambito salute. In questo contesto si inseriscono la mappatura delle strutture per persone con disabilità del territorio nazionale, l'attività del monitoraggio volta a verificare le condizioni di vita e di assistenza all'interno e a prevenire forme improprie di contrazione della libertà, possibili abusi o trattamenti contrari alla dignità della persona e al senso di umanità. Parallelamente, si colloca il monitoraggio delle residenze per persone anziane non autosufficienti: luoghi in cui il processo di istituzionalizzazione può divenire, successivamente a un ingresso volontario nella struttura stessa, una segregazione *de facto*.

Saperi

A fronte delle dimensioni contenute in termini di personale, al Garante nazionale è stata attribuita una competenza molto ampia. Nello specifico, il Garante nazionale ha una funzione di tipo preventivo-cooperativo inter-istituzionale. In sintesi, il suo compito principale è quello di monitorare, visitandoli, i luoghi di privazione della libertà; oltre al carcere, le comunità chiuse, i luoghi di polizia, i centri per gli immigrati, le REMS (residenze per misure di sicurezza), recentemente istituite dopo la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari. Scopo delle visite è individuare eventuali criticità e, in un rapporto di collaborazione con le Autorità responsabili, trovare modalità per risolverle. Al Garante nazionale spetta inoltre per legge, in cooperazione con la Magistratura di sorveglianza, la trattazione dei reclami ex art. 35 dell'ordinamento penitenziario. Dopo ogni visita, il Garante nazionale redige un Rapporto contenente osservazioni ed eventuali Raccomandazioni e lo inoltra alle Autorità competenti. Ogni Rapporto, normalmente un mese dopo essere stato recapitato, viene pubblicato sul sito web del Garante nazionale, unitamente alle eventuali risposte ed osservazioni fatte pervenire da parte delle rispettive Autorità competenti. La pubblicazione dei Rapporti si può senz'altro annoverare, per il contesto che qui interessa, una fondamentale misura di prevenzione e trasparenza. Ogni anno il Garante nazionale invia ed espone una Relazione al Parlamento sul lavoro svolto e sulle prospettive future negli ambiti di sua competenza. La Relazione, che rappresenta la *performance* dell'Autorità garante, è anch'essa pubblicata sul sito istituzionale. Contestualmente, il Garante nazionale riferisce periodicamente ai rispettivi Organi internazionali di controllo circa la propria attività svolta in adempimento di Convenzioni internazionali in ambito globale o europeo.

La legge 27 dicembre 2017 n. 205 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) ha modificato, con l'art.1, comma 476, l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n.146, prevedendo che l'Ufficio del Garante nazionale sia composto da un numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 del Ministero della giustizia e, in posizione di comando, non più di 2 unità del Ministero dell'interno e non più di 3 unità degli Enti del Servizio sanitario nazionale e incrementando lo stanziamento di bilancio destinato al funzionamento del Garante nazionale. Tale modifica accoglie una specifica richiesta del Garante nazionale circa la necessaria multidisciplinarità del personale, tenuto conto delle molteplici e complesse competenze assegnate a tale Autorità garante. Rispetto alla previsione del PTPCT scorso, non è ancora intervenuto il citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che entro i tre mesi successivi alla legge, tra l'altro, doveva stabilire i diversi inquadramenti del personale e le modalità della selezione delle unità mancanti (attualmente l'Ufficio è composto da 16 unità del Ministero della giustizia e da 1 del Ministero dell'interno).

Il testo del decreto è stato comunque già concordato dai tre Ministeri (Giustizia, Interno, Economia e Finanze) ed è ora in fase di trasmissione al Consiglio di Stato, trattandosi di Regolamento.

La recentissima legge 1.12.2018 n. 132 ha modificato l'articolo 7 comma 5 lettera e) della legge 146/2013 che prevede che il Garante nazionale "verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale".

L'Ufficio del Garante nazionale è operativo dal 25 marzo 2016 e, come accennato, non ha ancora terminato il reclutamento di tutte le unità di personale. Alla data del 30 gennaio 2019 la situazione del personale è la seguente:

Personale per Aree funzionali e Ruoli di Polizia

Aree/Ruoli	Donne	Uomini	Totale complessivo
Comparto funzioni centrali, Area 2		1	1
Comparto funzioni centrali, Area 3	6	2	8
Polizia di Stato, ruolo Ispettori		1	1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		7	7
Totale complessivo	**6**	**11**	**17**

Personale per Aree/ruoli e qualifiche

Area/Profilo - Ruolo/Qualifica	Donne	Uomini	Totale complessivo
Comparto funzioni centrali, Area 2		***2***	***2***
Assistente amministrativo		1	1
Comparto funzioni centrali, Area 3	***6***	***2***	***8***
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 informatico		1	1
Funzionario linguistico	1		1
Polizia di Stato, ruolo Ispettori		***1***	***1***
Vice commissario		1	1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		***7***	***7***
Agente scelto		2	2
Assistente capo coordinatore		1	1
Agente		4	4
Totale complessivo	**6**	**11**	**17**

Come già detto nel PTPCT precedente, il Codice di Autoregolamentazione adottato prevede che il Garante possa avvalersi di consulenti di elevata professionalità e competenza, a titolo gratuito, nominati con propria determinazione, anche stipulando apposite Convenzioni con altre Amministrazioni dello Stato.

Al fine di dar conto di una procedura di selezione dei consulenti più trasparente, il Garante nazionale, con delibera del 5 novembre 2018, ha pubblicato sul proprio sito l'avviso di richiesta di candidature per la funzione di esperto.

Gli esperti saranno impiegati nella visita di monitoraggio nei luoghi di privazione della libertà in ciascuna delle aree indicate di seguito:

a) area psichiatrica e di assistenza alla disabilità
b) area della tutela della salute in carcere
c) area dell'accoglienza e del trattenimento di migranti irregolari e di espletamento delle procedure relative
d) area della custodia di polizia
e) area della privazione della libertà in ambito penale per adulti o minori

Alla data odierna sono pervenute 45 candidature che un'apposita Commissione dovrà valutare relativamente ai requisiti richiesti, e poi provvedere a inserire le singole persone in elenchi distinti per professionalità, cui il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale potrà attingere per il conferimento di incarichi di consulenza e per le attività di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà.

In relazione al mandato di monitoraggio dei rimpatri forzati, il Garante nazionale è beneficiario di un finanziamento a valere sul Fondo nazionale Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) 2014/2020 del Ministero dell'Interno attraverso il progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati". Per le funzioni di cui al progetto FAMI sopracitato, il Garante nazionale si avvale di un pool di esperti selezionati tramite procedure di evidenza pubblica di cui all'apposita scheda di rilevazione.

NOME E COGNOME	OGGETTO INCARICO	ATTO DI CONFERIMENTO	RAGIONE dell'incarico	c.v.	DURATA	COMPENSO (lordo) €	ALTRI INCARICHI o att.ta' professionale	Attestazione dell'INSUSSISTENZA CONFLITTO D'INTERESSE	COMUNICAZIONE al PCM
LAURA D'ANTONIO	Esperto in rendicontazione di progetti europei	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/2017.0000428.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 20/12/2018	75.000,00	*Consulente*	*sì*	*NO*
DARIO PASQUINI	Esperto in comunicazione	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/2017.0000429.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 31/03/2019	75.000,00	*Giornalista pubblicista*	*sì*	*NO*
SALVATORE FACHILE	Giurista esperto in problematiche legali su tematiche giuridiche attinenti il diritto dell'immigrazione e dell'asilo	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/2017.0000432.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 31/03/2019	40.000,00	*Avvocato*	*sì*	*NO*
ANTONIO MARCHESI	Esperto nelle tematiche della tutela internazionale dei diritti umani	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/2017.0000430.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 31/03/2019	20.000,00	*Professore ordinario*	*sì*	*NO*
AGATINO LIPARA	Revisore contabile	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/2017.0000427.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 31/03/2019	34.900,00	*Revisore legale*	*sì*	*NO*
MICHELE GORGA	Esperto legale	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.29/11/2017.0000431.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	Fino al 31/03/2019	13.900,00	*Avvocato*	*sì*	*NO*
SILVIA CASIRAGHI	Esperto in rendicontazione di progetti europei	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.21/12/2018.0000569.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	fino al 30/09/2019	30.750,00	*Consulente*	*sì*	*NO*
ALDO MORRONE	Medico forense esperto nell'applicazione del Protocollo di Istanbul ONU 2004	Contratto n° prot. m_dg. DAPPR20.21/12/2018.0000570.ID	Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" a valere sul FAMI 14-20	*sì*	fino al 30/09/2019	10.000,00	*Consulente*	*sì*	*NO*

Saperi

L'Ufficio ha sede in Roma nei locali messi a disposizione dal Ministero della giustizia, in via di San Francesco di Sales n. 34. Il Ministero della giustizia destina all'Ufficio del Garante nazionale gli arredi e i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, incluso un sito Internet, necessari al suo funzionamento, assicurandone la piena manutenzione. Mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, il Ministero della giustizia provvede altresì alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale. Le risorse finanziarie del Garante nazionale sono assegnate dalla legge finanziaria nazionale e affluiscono in un apposito capitolo di bilancio utilizzato in piena autonomia e indipendenza dal Garante. Le funzioni di cassa sono esercitate da personale del Ministero della giustizia che esegue le operazioni contabili secondo le direttive impartite dal Garante. Il controllo sulla regolarità amministrativo-contabile delle spese sostenute dal Garante è effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze, amministrazione preposta alla verifica della legittimità della spesa pubblica. Nei limiti delle risorse assegnate, il Presidente del Garante nazionale, con proprie determinazioni, autorizza la spesa per missioni, acquisto di beni e fornitura di servizi.

Al momento, è in fase di definizione lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di determinazione delle strutture e della composizione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale recante i pareri degli uffici legislativi del Ministero della giustizia, del Ministero dell'interno e la relazione tecnica del Gabinetto del Ministro della giustizia.

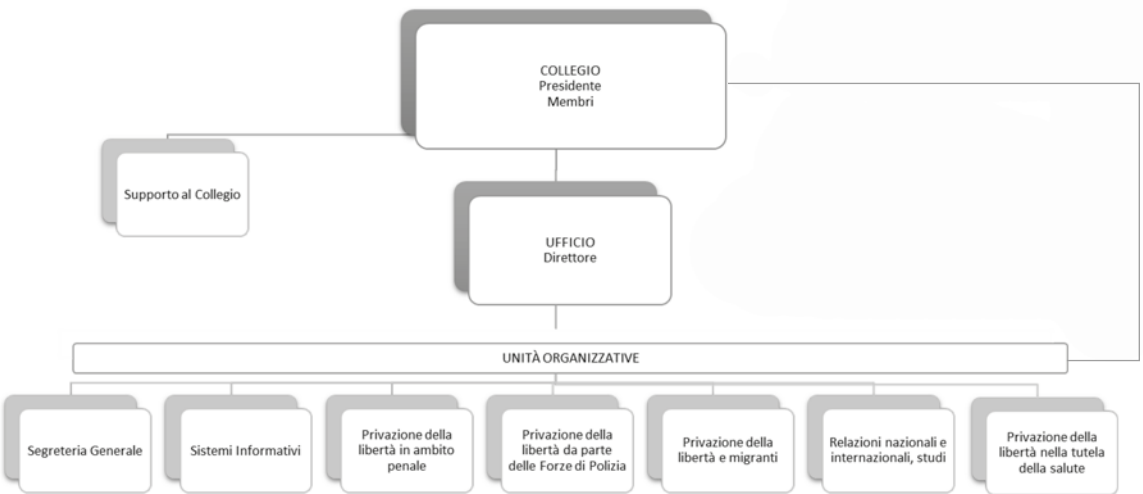
Il decreto summenzionato prevede 25 unità complessive di personale, tra cui un dirigente, quale direttore dell'Ufficio, e con incarico di funzionario delegato alla gestione del fondo per le spese di funzionamento del Garante.

Tuttora l'Ufficio del Garante nazionale è quindi quello descritto nella line del precedente PTPCT 2018-2020, che per comodità si riporta.

L'Ufficio è diretto da un funzionario che svolge funzioni di coordinamento, sulla base delle indicazioni e della responsabilità del Collegio del Garante nazionale, che lo informa delle attività dell'Ufficio che riguardano le Unità Organizzative, fermo restando la competenza specifica di ciascuna di esse e la possibilità del Collegio stesso di rapportarsi direttamente con esse. Il Collegio lo informa, altresì, sulla programmazione annuale delle attività delle singole Unità Organizzative.

L'Ufficio è articolato in 7 Unità Organizzative; alle dirette dipendenze del Collegio è istituita l'Unità Organizzativa "Supporto al Collegio".

Di seguito il grafico attuale della *line:*



Gli stakeholder del Garante nazionale

Prima di entrare nel dettaglio delle singole Unità organizzative si anticipano, nel complesso, quali sono gli interlocutori del Garante nazionale. Sono da ricordare, in primis, le persone private della libertà o la cui libertà personale subisce forte limitazioni nei vari ambiti di competenza (solo la popolazione adulta detenuta ammonta attualmente a circa 60.000 individui), nonché le Amministrazioni e gli attori, istituzionali e non, il cui operato è soggetto al monitoraggio dello stesso Garante e con i quali il Garante entra in dialogo in una forma cooperativa:

- l'Amministrazione penitenziaria (Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria e Dipartimento per la giustizia minorile o di comunità) con i suoi 191 Istituti penitenziari per adulti, 17 per minori, oltre alle strutture di comunità chiuse, alle diverse articolazioni e ai suoi più di 40.000 dipendenti;
- il personale, sia delle Forze di Polizia che dipendente degli Enti gestori, che opera nei Centri per migranti (quattro *"hotspot"* e sette Centri per il rimpatrio-CPR); il personale che opera come scorta nelle operazioni di rimpatrio forzato, sotto la responsabilità del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;
- il personale delle Forze di Polizia che opera nell'ambito delle camere di sicurezza e dei luoghi di interrogatorio;
- il personale che opera nelle strutture di detenzione per persone con patologie psichiche, sotto la responsabilità del Ministero della Salute (Servizi psichiatrici di diagnosi e cura e, in ambito penale, nelle REMS);
- il personale che opera nelle molte e diffuse residenze per persone anziane o con disabilità.

Tra gli altri interlocutori, istituzionali e non, del Garante nazionale ci sono le più alte Autorità dello Stato sia parlamentari che governative, la Magistratura, le Organizzazioni internazionali, la stampa, le Organizzazioni non governative, la società civile. L'attività del Garante, anche in ragione della sua recente istituzione, non è molto conosciuta dai cittadini, anche se negli ultimi mesi la percezione delle competenze e dell'operato del Garante è aumentata in ragione della maggiore visibilità raggiunta sugli organi di stampa e dell'intensificarsi delle relazioni istituzionali, anche nell'ambito della formazione del personale delle Forze di Polizia e della Magistratura.

Fondamentale la collaborazione avviata con il Garante della Privacy e con il Garante nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

Inoltre in occasione della elaborazione delle linee-guida sulla detenzione amministrativa dal parte del Tavolo permanente avviato presso il Garante, la bozza del testo è stata partecipata con la società civile organizzata che ha formulato contributi che saranno valutati in vista della predisposizione del testo definitivo.

Per quanto riguarda le iniziative organizzate dal Garante nazionale, quali convegni, workshop, seminari, conferenze stampa, si registra notevole partecipazione e interesse da parte del pubblico e degli addetti ai lavori. Altrettanto notevole è la diffusione di pubblicazioni e altro materiale prodotto dal Garante nazionale, che avviene sia in formato cartaceo (distribuzione nel corso di eventi come la presentazione della Relazione annuale in Parlamento, convegni, incontri bilaterali) sia sul web.

Esiste anche una Sezione sul Sito istituzionale che contiene i testi dei pareri o altri documenti inviati dal Garante al Parlamento in occasione di specifica richiesta per decreti legislativi o di audizioni su provvedimenti in corso d'esame nelle competenti Commissioni. La Sezione contiene anche i pareri inviati alla magistratura su questioni problematiche in corso, che abbiano profili d'interesse per il potere giudiziario. Inoltre vengono diramati con regolarità comunicati stampa, inviti a iniziative e altri documenti. Tali azioni sono orientate anche a una maggiore diffusione della conoscenza dell'Istituzione al fine di far cre-

scere la consapevolezza del ruolo fondamentale che la tutela dei diritti della persona ha nella costruzione di una società di effettiva convivenza oltre che di solido tessuto democratico.

Nel corso del triennio sarà oggetto di approfondimento il contesto esterno del Garante nazionale; in ogni caso già a partire dalla redazione del prossimo PTPCT verrà fatta una pubblicazione della bozza sul sito istituzionale per la consultazione 'aperta' degli stakeholder (v. cronoprogramma). L'avviso sarà corredato da apposito modulo per esprimere eventuali osservazioni e proposte di correzione o integrazione, che verranno considerati e valutati prima della stesura del testo finale di aggiornamento del prossimo PTPCT.

Unità Organizzativa 1. Segreteria Generale

Attività	Struttura	Stakeholder
Gestione delle missioni	Segreteria generale	Membri del Collegio e personale delle Unità organizzative
Approvvigionamento di beni	Segreteria generale	Collegio e Unità organizzative, fornitori
Amministrazione del protocollo	Segreteria generale	Mittenti, Membri del Collegio e personale delle Unità organizzative destinatario ultimo delle note
Gestione delle presenze del personale	Segreteria generale	Personale delle Unità organizzative

Essa costituisce la segreteria dell'Ufficio, si occupa di protocollazione, di distribuzione dei fascicoli alle U.O. di archiviazione. Tiene lo scadenzario delle relazioni sulle visite di monitoraggio effettuate e della ricezione delle risposte. Cura la gestione amministrativa del personale e la logistica dell'Ufficio. Gestisce le missioni e cura gli adempimenti relativi al capitolo 1753 'Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale' del Bilancio del Ministero della giustizia, tenendo presente che tutti gli acquisti di beni e servizi vengono fatti tramite gli uffici del Ministero della giustizia.

Unità Organizzativa 2. Sistemi Informativi

L'Unità sistemi informativi si occupa delle funzioni informatiche dell'Ufficio. In particolare, oltre a fornire assistenza tecnica ai membri del Collegio e al personale dell'Ufficio, cura l'acquisizione e l'organizzazione dei dati che pervengono all'Ufficio dalle varie Amministrazioni. Tali dati vengono elaborati e analizzati per la produzione di rapporti tematici periodici o specifici. A tale fine, l'Unità si occupa della gestione informatizzata dei flussi informativi interni e realizza e gestisce gli archivi relativi. Parte di que-

sta attività viene assolta mediante un portale intranet realizzato "in economia" dal personale assegnato all'Unità sistemi informativi. Infine, l'Unità pubblica i contenuti sul sito internet istituzionale ed effettua modifiche minime sul layout del sito, cioè la disposizione degli elementi in ogni pagina del sito. L'amministrazione informatica del sito è affidata alla Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia. I processi relativi all'attività dell'Unità sistemi informativi sono interni e realizzati con le risorse a disposizione, pertanto non comportano eventi rischiosi ai fini della prevenzione della corruzione.

Attività	Struttura	Stakeholder
Assistenza tecnica	Unità organizzativa sistemi informativi	Membri del Collegio e personale dell'Ufficio
Acquisizione e organizzazione delle informazioni	Unità organizzativa sistemi informativi	Collegio e Unità organizzative
Rapporti tematici periodici o specifici	Unità organizzativa sistemi informativi	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante
Realizzazione e gestione del portale *intranet*	Unità organizzativa sistemi informativi	Collegio e Unità organizzative
Pubblicazione di contenuti sul sito *internet* istituzionale	Unità organizzativa sistemi informativi	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante

Unità Organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale

Si occupa del monitoraggio delle strutture del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, curando i rapporti con le relative Amministrazioni, visionando atti, richieste di documentazione, anche attraverso i contatti con la Magistratura di sorveglianza.

Si occupa, altresì, della stesura di protocolli di intesa con le Amministrazioni e servizi interessati per avviare attività di formazione/studi/ricerche in ambito penitenziario.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Istituti penitenziari per adulti	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Azienda sanitaria, terzo settore e associazionismo, Garante regionale e locali, Enti regionali e locali
Monitoraggio Reparti ospedalieri protetti	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della salute, Ministero della giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Istituti penitenziari minorili	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Terzo settore e associazionismo, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Centri prima accoglienza	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Terzo settore e associazionismo, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Comunità per minorenni	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Terzo settore e associazionismo, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Comunità terapeutico - riabilitative	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Azienda sanitaria, Servizio per le tossicodipendenze, Terzo settore e associazionismo, Garante regionale e locali, Enti regionali e locali
Stipula protocolli con Amministrazioni e servizi interessati, Tribunale di sorveglianza, Autorità giudiziarie	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Garanti regionali e locali, Tribunale di sorveglianza, Autorità giudiziaria
Formazione con Ministero della giustizia (Dipartimento amministrazione penitenziaria e Dipartimento della giustizia minorile e di comunità)	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della giustizia, Garanti regionali e locali, Autorità giudiziaria

Unità organizzativa 4. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

Il decreto legge n. 146 del 23 dicembre 2013 convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014 (art. 7 comma 5 lettera b) prevede che: "il Garante Nazionale visita, senza necessità di autorizzazione e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive". L'Unità organizzativa si occupa del monitoraggio delle strutture di tutte le Forze di Polizia delle persone private della libertà personale in quanto trattenute per fini di indagine presso strutture ad hoc delle Forze

di Polizia, per esempio le camere di sicurezza o i luoghi ove si svolgono gli interrogatori di Polizia giudiziaria. Rapporti con le relative Amministrazioni. Visione di atti, richieste di documentazione.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Camere di sicurezza presso i Commissariati, le Stazioni, i Comandi, le Tenenze, le Questure, i Tribunali e le articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché delle Polizie provinciali e locali	Unità organizzativa privazione della libertà da parte delle Forze di polizia	Ministero dell'interno, Dipartimento della PS, Ministero della difesa, Arma dei Carabinieri, Ministero dell'economia e delle finanze, Guardia di Finanza, Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Dipartimento organizzazione giudiziaria, Comuni e Province, Polizie provinciali e locali

Unità organizzativa 5. Privazione della libertà e migranti

L'Unità Organizzativa è incaricata delle attività relative al mandato del Garante nazionale in tema di tutela dei diritti dei migranti sottoposti a privazione della libertà personale. In particolare la legge istitutiva del Garante nazionale, decreto legge n. 146 del 23 dicembre 2013 convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014 prevede che il Garante Nazionale (art. 7 comma 5 lettera e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del Regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i Centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni (cfr. la recentissima legge 132/2018 già citata), accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale.

Inoltre, il Garante nazionale è stato individuato quale Autorità nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati in esecuzione delle previsioni di cui all'articolo 8 paragrafo 6 della Direttiva 115/2008 della Commissione Europea. In relazione a tale mandato il Garante nazionale è beneficiario di un finanziamento a valere sul Fondo nazionale Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) 2014/2020 del Ministero dell'Interno attraverso il progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati". Il progetto del valore di euro 799.168,82 è stato avviato il 5 aprile 2017 ed è stato prorogato al 30 settembre 2019. Il progetto si inquadra nell'azione di potenziamento del Garante nazionale rispetto al monitoraggio dei rimpatri forzati attraverso la fornitura di beni e servizi funzionali a tale competenza. Nell'ambito del progetto, sono state realizzate le seguenti attività:

- corso di lingua inglese per 20 componenti dell'Ufficio del Garante;
- 2 iniziative di formazione multidisciplinare per il training dei monitor dei rimpatri forzati;
- 2 workshop su tematiche afferenti le operazione di rimpatrio forzato (uso proporzionato della forza e dei mezzi di coercizione, prevenzione della tratta nelle operazioni di rimpatrio forzato);
- selezione di esperti FAMI per la costituzione del pool di esperti del Garante nazionale (esperto giuridico, esperto in tutela internazionale dei diritti umani, esperto in comunicazione, esperto in rendicontazione progetti europei, esperto medico in applicazione del Protocollo di Istanbul 2004, mediatore culturale);

- costituzione, tramite accordi bilaterali, di una rete nazionale di monitoraggio con la partecipazione dei Garanti regionali che hanno aderito a tali accordi (rete FAMI).

Attività	Struttura	*stakeholder*
Monitoraggio Centri per il rimpatrio e *hotspot*	Unità organizzativa privazione della libertà e migranti	Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Dipartimento PS, Esercito italiano, Enti gestori, Regioni, ASL, Comune, associazionismo, università, Garanti regionali e locali
Monitoraggio *waiting room*, scali aerei, vettori (aereo o nave)	Unità organizzativa privazione della libertà e migranti	Ministero dell'interno, Dipartimento della PS, Frontex, Garanti regionali e locali
Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato	Unità organizzativa privazione della libertà e migranti	Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Dipartimento PS, Garanti regionali e locali, Organizzazioni della società civile, Università, Magistratura

Unità Organizzativa 6. Relazioni nazionali e internazionali, studi

Tre sono le principali aree di attività dell'Unità.

Relazioni nazionali: si occupa delle attività utili a promuovere e favorire i rapporti di collaborazione con i Garanti dei diritti delle persone private della libertà regionali, provinciali e comunali cioè quelli competenti su porzioni del territorio italiano – quindi territoriali – e a realizzare una rete di Meccanismi di prevenzione della tortura e degli altri gravi maltrattamenti che comprenda i Garanti territoriali e che sia coordinata dal Garante nazionale, la cosiddetta rete NPM – National Preventive Mechanism – ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (OPCAT) del 1984. Si occupa, inoltre, di promuovere la cooperazione con gli stakeholder nazionali impegnati nella tutela dei diritti delle persone private della libertà, ovvero partecipa e organizza iniziative in sintonia con il mandato istituzionale sul territorio nazionale.

Relazioni internazionali: cura il consolidamento della posizione del Garante nazionale all'interno della rete dei Meccanismi internazionali di prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti – come il Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura (SPT) e il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (CPT) – e di quelli nazionali degli altri Stati (NPM). Partecipa a incontri di carattere internazionale – audizioni, conferenze, consultazione di esperti, forum e così via – in Italia e all'estero e si occupa di ricevere delegazioni internazionali. Tiene i rapporti e collabora con: a) le Organizzazioni internazionali, nonché con i loro organi e rappresentanti (in particolare tiene i rapporti con il Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura); b) il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani e partecipa ai suoi lavori; c) gli Ombudsman e i National Human Rights Institution

(NHRI) degli altri Stati; d) ONG internazionali, come APT, AOM e così via. Predispone le risposte – per le parti di competenza del Garante nazionale – alle osservazioni e raccomandazioni formulate all'esito di visite in Italia effettuate da Meccanismi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti delle persone private della libertà come il CPT per il Consiglio d'Europa e l'SPT per l'ONU. Predispone le parti di competenza del Garante nazionale dei Rapporti periodici che l'Italia ha l'obbligo di presentare ai Meccanismi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani come il Comitato ONU dei diritti umani (HRC). Predispone le informazioni richieste agli NPM dai Meccanismi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani. Dispone di un servizio di interpretariato e traduzioni che cura, tra l'altro, l'edizione inglese della Relazione annuale del Garante nazionale al Parlamento.

Studi: svolge attività di studio, di ricerca e di in-formazione nel settore della protezione delle persone private della libertà. Cura l'aggiornamento legislativo e segue i processi normativi (nazionali, regionali e globali) in corso.

Attività	Struttura	*Stakeholder*
Relazioni nazionali	Unità organizzativa relazioni nazionali e internazionali, studi	Garanti dei diritti delle persone private della libertà regionali, provinciali e comunali, Difensori civici regionali, Istituzioni dello Stato e ONG che si occupano della tutela dei diritti delle persone private della libertà
Relazioni internazionali	Unità organizzativa relazioni nazionali e internazionali, studi	Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura (SPT) Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (CPT), NPM degli altri Stati, Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU), Ombudsman e National Human Rights Institution (NHRI) degli altri Stati, Comitato ONU dei diritti umani (HRC), ONG internazionali, come APT, AOM
Studi	Unità organizzativa relazioni nazionali e internazionali, studi	Istituti di ricerca nazionali e internazionali, Università nazionali e internazionali

Unità Organizzativa 7. Privazione della libertà nella tutela della salute

Si occupa del monitoraggio e della visita a persone in Trattamento sanitario obbligatorio (TSO) presso i Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc) o anche extraospedalieri; del monitoraggio e delle visite a residenze per persone con disabilità o anziani ove si possa configurare il rischio di privazione della libertà de facto. Per questa attività l'U.O. si avvale dell'Anagrafe del Garante nazionale delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per persone con disabilità e si occupa dell'elaborazione di checklist e linee guida delle visite di monitoraggio.

Saperi

L'Unità organizzativa svolge altresì attività di monitoraggio e visita i luoghi di esecuzione delle misure di sicurezza detentive in ambito psichiatrico (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza - REMS), curando i rapporti con le relative Amministrazioni e Autorità giudiziarie. Per tutte le attività svolte prende visione di atti e richiede documentazione.

L'unità coordina il monitoraggio delle segnalazioni pervenute al Garante nazionale in tema di violazione della privazione della libertà nell'ambito della tutela della salute, predispone atti che sottopone alla valutazione del Collegio e formula risposte.

Tra le competenze, inoltre, rientrano la predisposizione di protocolli di intesa per progetti di ricerca inerenti l'Unità organizzativa e dei quali ne cura la redazione, il coordinamento e l'attuazione. Partecipa e organizza eventi formativi sia pubblici sia interni per il personale del Garante nazionale. Collabora a tutte le altre attività del Garante nazionale.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio strutture residenziali per persone con disabilità e anziani	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della salute, Ministero per la famiglia e le disabilità, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, Regioni, ASL, Comuni, Associazionismo, Università, Organismi internazionali, Autorità giudiziarie, Giudice tutelare, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Tso (trattamenti sanitari obbligatori) e Spdc (Servizi psichiatrici di diagnosi e cura)	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della salute, Regione, ASL, Comuni, Garanti regionali e locali, Giudice tutelare
Monitoraggio Rems (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza)	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della salute, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Regione, ASL, Comuni, Garanti regionali e locali, Tribunale di sorveglianza, Organi istituzionali
Coordinamento monitoraggio segnalazioni violazioni in tema di privazione della libertà nell'ambito della tutela della salute	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambito d'intervento del Garante in particolare disabili adulti e minori, anziani, familiari, operatori, associazioni, pubbliche amministrazioni, società civile.
Formazione con Ministero della salute, Autorità giudiziarie, Regioni, ASL, Comuni, Associazionismo, Università, Garanti regionali e locali	Unità privazione della libertà nella tutela della salute	Ministero della salute, Regioni, ASL, Comuni, associazionismo, Università, Garanti regionali e locali, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Tribunale di sorveglianza, Giudice tutelare, Autorità giudiziaria

Unità Organizzativa di Supporto al Collegio

Tale U.O. è posta alle dirette dipendenze del Collegio e svolge le funzioni di segreteria particolare, gestendo le agende del Presidente e degli altri due Componenti del Collegio, curando i rapporti istituzionali con le Autorità interessate. All'U.O. è affidata la stesura delle delibere presidenziali e collegiali, il coordinamento dell'attività di verbalizzazione delle riunioni plenarie. Si occupa inoltre di coordinare il cd. Servizio Reclami ex art. 35 dell'ordinamento penitenziario, così come modificato dal decreto legge 146/2013 convertito in legge 10/2014, che ha inserito tra i destinatari di questo reclamo generico da parte dei detenuti e internati il Garante nazionale, con l'obiettivo di rafforzare la tutela dei diritti di tali soggetti. Rispetto a tale attività cura la formazione per il personale interno dell'Ufficio e svolge occasionalmente attività di formazione esterna. L'U.O. si occupa inoltre del coordinamento finale per l'invio della Relazione annuale del Garante nazionale che, come già detto, va presentata al Parlamento. Partecipa a eventi formativi sia pubblici sia interni per il personale.

Il Garante nazionale, a norma di legge, trasmette annualmente una Relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'Interno e al Ministro della Giustizia; la prima Relazione è stata illustrata presso la Camera dei Deputati il 21 marzo 2017; lo scorso anno è stata presentata il 15 giugno presso il Senato della Repubblica.

Attività	Struttura	Stakeholder
Agenda Presidente e Componenti del Collegio, rapporti con Autorità	U.O. Supporto al Collegio	Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale, Camera, Senato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno, Ministero della Sanità, Autorità garante per l'Infanzia, Avvocatura, Università, Enti locali, Associazioni, *etc.*
Stesura delibere presidenziali e collegiali, coordinamento verbalizzazioni riunioni plenarie	U.O. Supporto al Collegio	Collegio e personale dell'Ufficio
Coordinamento Servizio Reclami ex art. 35 ordinamento penitenziario	U.O. Supporto al Collegio	Detenuti, Internati, Avvocati, Associazioni, Dipartimento amministrazione penitenziaria
Coordinamento finale per invio della Relazione annuale al Parlamento	U.O. Supporto al Collegio	Collegio e personale dell'Ufficio

Pur essendo una giovane Istituzione, ancora in fase di strutturazione e consolidamento, il Garante nazionale ha già adottato alcune misure di prevenzione della corruzione, consapevole di dover continuare ad impegnarsi nella autoanalisi organizzativa, nella conoscenza sistematica dei processi svolti e dei procedimenti amministrativi di propria competenza.

Le prime misure di prevenzione della corruzione adottate nel 2016-2017

Con delibera del 31 maggio 2016 il Collegio del Garante nazionale ha adottato il Codice di Autoregolamentazione ove, tra l'altro, sono specificati i compiti, le funzioni, i principi guida, l'organizzazione dell'Ufficio, le risorse finanziarie e strumentali. Successivamente, con delibera del 15 giugno 2017, il Collegio del Garante nazionale ha predisposto, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Codice di Autoregolamentazione citato, uno schema di Codice Etico, aprendo una fase di consultazione del personale, al fine di raccogliere eventuali osservazioni e proposte emendative entro il 31 luglio 2017. Lo schema di Codice Etico elaborato risponde agli obblighi della legislazione vigente che impongono di dotarsi di strumenti normativi adeguati ai fini della prevenzione della corruzione e del rispetto della legalità, in linea con i PNA dell'ANAC. Lo schema di Codice Etico risponde anche alla esigenza di meglio specificare i principi guida del Codice di Autoregolamentazione e di adeguarli ai principi del Protocollo ONU e del D.P.R. n. 62/2013, traducendoli in norme che definiscano i doveri di trasparenza, indipendenza, imparzialità, lealtà e buona condotta cui sono tenuti il Garante e il personale dell'Ufficio, nonché tutti coloro che vi collaborano. Con successiva delibera del 31 ottobre 2017, esaminati i contributi pervenuti in fase di consultazione, il Garante nazionale ha adottato la stesura definitiva del Codice Etico. Contestualmente, il Presidente del Garante nazionale ha proceduto alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, dottoressa Daniela Bonfirraro, individuandolo tra i responsabili delle Unità Organizzative, non essendo prevista una figura dirigenziale nella pianta organica del Garante nazionale. Come previsto dal PNA 2016, il RPCT individuato, pur in posizione di autonomia e con ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, ha adeguata conoscenza del funzionamento dell'Amministrazione, svolge i suoi poteri con effettività, interloquendo con l'Organo di indirizzo e con l'intera struttura amministrativa. Il RPCT ha esclusivamente un ruolo di regia, coordinamento, monitoraggio sull'effettiva adozione e applicazione del PTPCT, che viene adottato dall'Organo di indirizzo. Sia il Codice di Autoregolamentazione sia il Codice Etico sono stati pubblicati sul sito del Garante nazionale, anche nella versione inglese.

Il 3 novembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha inviato, tramite posta certificata, all'ANAC, il Codice Etico adottato il 31 ottobre 2017. Il Presidente del Garante nazionale ha altresì chiesto e ottenuto che venisse comunicata in Gazzetta Ufficiale l'adozione del Codice Etico (v. G.U. n. 272 del 21.11.2017). Il 27 novembre 2017 il RPCT ha convocato la prima riunione con il Presidente del Garante nazionale e il Direttore dell'Ufficio, proponendo un cronoprogramma per addivenire alla stesura del primo PTPCT del Garante nazionale, cui sono seguite due riunioni di coordinamento con i Responsabili delle U.O., nella consapevolezza dell'importanza che gli obiettivi di prevenzione della corruzione siano condivisi con i soggetti interni dell'Amministrazione, che conoscono la struttura organizzativa, i processi decisionali, i profili di rischio coinvolti. Il 29 novembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha deliberato la nomina del Referente per la Trasparenza, con l'incarico di curare gli adempimenti relativi alla pubblicazione dei dati e il loro aggiornamento, l'accesso civico, l'accesso generalizzato, il Freedom of Information Act e la tenuta del registro degli accessi. Con delibera del 7 dicembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha nominato un Componente del Nucleo di Supporto al RPCT, con l'incarico di coadiuvarlo nel suo incarico, tenuto conto della complessità degli adempimenti derivanti dalle norme nazionali e internazionali. Tra le misure intraprese, ve ne è stata subito anche una di carattere formativo, attraverso la partecipazione del RPCT al corso "Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni" della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) a Caserta il 12 e 13 dicembre 2017. A cura del RPCT è tenuto un archivio degli atti, delle disposizioni, dei verbali delle riunioni relativi alla materia della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Le misure di prevenzione della corruzione adottate nel 2018

Nel corso del 2018 sono state avviate le iniziative previste dal cronoprogramma del PTPCT dello scorso anno, partendo dallo studio dei dati da pubblicare nella "Sezione trasparenza" del sito istituzionale e dalla predisposizione dello schema procedimentale per l'accesso diffuso e la tenuta del registro degli accessi. Le decisioni sono maturate nell'ambito di riunioni plenarie per la massima condivisione tra il Collegio, il RPCT, i Responsabili delle Unità Organizzative. In esito a tale modus procedendi, già nei primi mesi del 2018, è stato pubblicato sul sito del Garante nazionale, alla "Sezione trasparenza", il Regolamento sulle modalità di presentazione, trattazione, decisione delle richieste di accesso generalizzato (http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/accesso_civico.page). Poco prima di tale pubblicazione è stata curata una sessione formativa rivolta al personale interno dell'Ufficio, a cura di un docente della Scuola nazionale dell'Amministrazione, in collaborazione con il RPCT del Garante nazionale. Tenuto conto dell'importanza della formazione continua e della necessità di approfondire la conoscenza delle modalità di analisi dei processi organizzativi interni all'Ufficio, il RPCT e il Componente del Nucleo di Supporto hanno partecipato al corso SNA 'La funzione dei Responsabili e Referenti dell'Anticorruzione' nel maggio 2018. Le conoscenze acquisite sono state oggetto, subito dopo la pausa estiva, di formazione 'a cascata' nei confronti del personale interno dell'Ufficio, per arrivare a individuare con più consapevolezza alcuni processi da mappare – tra quelli relativi alle varie attività dell'Ufficio – ritenuti prioritari, come si vedrà più avanti nel dettaglio.

Come previsto nel cronoprogramma, a giugno 2018 è stato adottato l'atto organizzativo per le segnalazione di condotte illecite "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione" (whistleblowing), in linea con la normativa vigente, a tutela dei dati del denunciante, per evitare discriminazioni nei confronti del whistleblower e sottrarre la denuncia al diritto d'accesso. Anche rispetto a tale specifico tema, il RPCT ha condotto una sessione in-formativa interna sul whistleblowing, esplicitando le diverse parti dell'atto organizzativo, comunque già fruibile sul sito istituzionale del Garante nazionale al link http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=PGC2899.

Giova rammentare che l'istituto è stato riscritto dalla legge n. 179 del 2017 e che a seguito di tale riforma, il 6 febbraio 2018 l'ANAC ha comunicato che dall'8 febbraio 2018 sarebbe stata operativa l'applicazione informatica Whistleblower per l'acquisizione e la gestione, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti pubblici come definiti dalla nuova versione dell'articolo 54 bis del d.lgs. 165/2001. L'ANAC precisa che "al fine, quindi, di garantire la tutela della riservatezza in sede di acquisizione della segnalazione, l'identità del segnalante verrà segregata e lo stesso, grazie all'utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal sistema, potrà dialogare con l'ANAC in maniera spersonalizzata tramite la piattaforma informativa. Quanto sopra per evidenziare che a partire dalla entrata in esercizio del suddetto portale, potrà essere garantita la massima riservatezza esclusivamente alle segnalazioni pervenute tramite il descritto sistema. Conseguentemente si consiglia per le segnalazioni inoltrate a partire dall'entrata in vigore della legge n. 179/2017 tramite ogni altro canale (telefono, posta elettronica, certificata e non, protocollo generale) di inviarle nuovamente utilizzando solo e unicamente la piattaforma ANAC". Si rammenta inoltre il recentissimo comunicato ANAC del 15 gennaio 2019 sulla pubblicazione in forma open source del codice sorgente e della documentazione della piattaforma per l'invio delle segnalazioni di fatti illeciti con tutela dell'identità del segnalante (c.d.whistleblowing). Tenuto conto della netta preferenza dell'ANAC per procedure informatiche con le suddette caratteristiche, il Responsabile dell'Unità Organizzativa Sistemi Informativi del Garante nazionale, nonché Referente per la Trasparenza, cura i contatti con la Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati a cui è stato chiesto da parte del RPCT del Ministero della giustizia di realizzare un sistema adeguato ovvero di utilizzare sistemi già in uso o di verificare la possibilità di

acquisire in riuso gratuito il software progettato per ANAC. Come già illustrato, il Garante nazionale si avvale delle risorse del Ministero della giustizia (per esempio il Protocollo Calliope). Risponde pertanto a criteri normativi e di economicità fare riferimento alla migliore soluzione informatica che la DGSIA vorrà proporre in valutazione.

Naturalmente fino a quando non sarà disponibile il modello informatizzato de quo, la procedura di gestione delle segnalazioni si svolgerà secondo l'atto organizzativo emanato a suo tempo, che consente comunque di soddisfare criteri di riservatezza.

In ogni caso, ove necessario, saranno apportate entro breve tempo le opportune modifiche al fine di recepire le indicazioni ANAC di cui al comunicato del 5 settembre scorso ("Indicazioni per la migliore gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54-bis,del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165") con il quale il Presidente dell'ANAC ha richiamato i segnalanti e le Amministrazioni a una proficua collaborazione al fine di promuovere la celere ed efficace applicazione della normativa sulla tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti o irregolarità commessi nell'ambito della amministrazione di appartenenza.

A tal fine ha tra l'altro rappresentato che:

a. in caso di segnalazioni cartacee inviate mediante posta o consegnate brevi manu, occorre indicare sul plico, la specifica locuzione "Riservato-Whistleblowing" o altre analoghe, atteso che le segnalazioni prive di detta locuzione potrebbero non essere protocollate nel registro riservato predisposto dall'ANAC, con conseguente impossibilità di catalogarle e istruirle come segnalazioni ai sensi dell'art. 54-bis;

b. non possono essere prese in considerazione, alla luce delle tutele predisposte dall'art. 54-bis, le segnalazioni prive degli elementi ritenuti essenziali, quali, l'identità del segnalante, la sua qualifica, il periodo temporale in cui si è verificato il fatto, la descrizione dei fatti, quelle accompagnate da una descrizione tale da non consentire la comprensione dei fatti segnalati o corredate da documentazione non appropriata o inconferente;

c. ugualmente accade per le segnalazioni contraddistinte da manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione (come da art. 1, co. 1, l. 179/2017), estranee alla sfera di competenza dell'Autorità connotate, dunque, da manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti, manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'applicazione della sanzione, finalità palesemente emulativa;

d. occorre tenere costantemente aggiornata l'ANAC in merito all'evoluzione della vicenda segnalata, soprattutto quando quest'ultima non sia più connotata dal carattere di attualità (cessazione delle misure organizzative discriminatorie, annullamento in autotutela di bandi di gara illegittimi, ecc.) ed è necessario presentare nuovamente le segnalazioni anteriori alla data di entrata in vigore della legge n. 179/2018 (29 dicembre 2017), facendolo soltanto se esse corrispondono ai presupposti applicativi della novellata disposizione di cui all'art. 54-bis e permanga l'interesse a segnalare.

e. le comunicazioni aventi ad oggetto misure ritenute ritorsive, pervenute all'ANAC prima del 29 dicembre 2017, saranno trattate solo nel caso in cui dette misure siano state reiterate e comunicate all'Autorità dopo l'entrata in vigore del nuovo quadro normativo, precisando che ANAC non ha competenza in ordine agli atti ritorsivi adottati prima della modifica normativa dell'istituto del whi-

stleblowing e comunicando che, a far data dalla pubblicazione del presente dalla pubblicazione del comunicato sul sito istituzionale, ANAC intende archiviate le comunicazioni pregresse non reiterate nei termini sopra evidenziati e le segnalazioni che abbiano perso il carattere di attualità.

Con il medesimo comunicato il Presidente dell'ANAC ha richiesto alle Amministrazioni pubbliche di fornire sollecito riscontro, alle richieste dell'Autorità in merito a notizie, informazioni, atti e documenti utili alla gestione della segnalazione e di mantenere aggiornati i dati relativi al nominativo del RPCT nella sezione amministrazione trasparente.

Nel corso del 2018, secondo un metodo di lavoro ormai consolidato, almeno trimestralmente – in realtà quasi mensilmente – sono state convocate riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell'attività di monitoraggio, che costituisce il core di questa Autorità garante. La condivisione delle informazioni, la conoscenza dello svolgimento delle varie attività – comprese quelle formative, istituzionali, di comunicazione esterna, di relazioni internazionali – risulta un efficace strumento di ottimizzazione delle risorse umane ed economiche. In generale, all'interno dell'Ufficio del Garante si tengono con regolarità riunioni di coordinamento, di informazione e formazione interna; settimanalmente vengono raccolte le informazioni riguardanti iniziative o appuntamenti inerenti le singole Unità Organizzative o il Garante nel suo complesso e inoltrate a tutto il personale dell'Ufficio ai fini di comunicazione interna.

Come previsto dal D.P.R. 16.03.2013 n. 62, il RPCT cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, sulla pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC. La normativa prevede che al personale delle pubbliche amministrazioni siano rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti. Il Garante nazionale è consapevole che tra le misure di prevenzione della corruzione i codici di comportamento rivestono un ruolo importante, costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in stretta connessione con i piani anticorruzione. A tale scopo è stato previsto tra le misure da adottare già nel 2019 un approfondimento dei rapporti tra il Codice di Autoregolamentazione, il Codice Etico del Garante nazionale e misure di prevenzione, oggetto di una successiva sessione di formazione interna da parte del RPCT, tenuto conto anche delle Linee guida che saranno fornite dall'ANAC in materia (nell'aggiornamento 2018 al PNA ha parlato di codici di 'seconda generazione').

A seguito dell'applicazione dal 25 maggio 2018 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle e persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» e dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018 del decreto legislativo 10 agosto 2018 n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196), il 10 luglio è stata emanata una delibera presidenziale per la nomina del Responsabile della protezione dei dati personali (RPD) e la nomina del Responsabile del Trattamento dei dati personali, pubblicata sul sito trasparenza del Garante nazionale. Secondo quanto espresso dal Garante per la protezione dei dati personali si è evitato di attribuire al RPCT le funzioni di RPD, considerata la molteplicità degli adempimenti che incombono su tale figura, onde evitare il rischio di creare un cumulo di impegni tali da incidere negativamente sull'effettività del loro svolgimento, fermo restando che il RPD, come affermato da ANAC nell'aggiornamento 2018 del PNA, costituisce una figura

di riferimento anche per il RPCT, anche se non può sostituirsi ad esso nell'esercizio delle funzioni. L'aggiornamento al PNA 2018 porta il «caso delle istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato che, per quanto possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali, sono decise dal RPCT con richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 5 co. 7 del d.lgs. 33/2013. In questi casi il RPCT ben si può avvalere, se ritenuto necessario, del supporto del RDP nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici ma limitatamente a profili di carattere generale, tenuto conto che proprio la legge attribuisce al RPCT il potere di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali. Ciò anche se il RPD sia stato eventualmente già consultato in prima istanza dall'ufficio che ha riscontrato l'accesso civico oggetto del riesame».

Come già detto, nel 2018 è stata fatta una prima complessiva analisi delle attività, avendo valutato opportuno nel primo PTPCT 2018-2020 dare una visione d'insieme, sia pure non esaustiva, e approfondire negli anni successivi l'analisi dei singoli processi, sulla base anche delle conoscenza acquisite circa lo studio dei processi da mappare e tenuto conto del graduale consolidarsi della giovane Istituzione dal punto di vista organizzativo.

Preme ancora una considerazione di carattere generale relativa alla mancata adozione della misura della rotazione del personale. Tenuto conto di quanto rappresentato finora (e anche della mancanza di figure dirigenziali in organico) occorre rilevare che allo stato non è possibile (e verosimilmente non lo sarà nel medio periodo) applicare la misura per carenza di personale, nell'ambito di una dotazione organica già limitata, e contestualmente per la necessità di professionalità con elevato contenuto tecnico nell'ambito delle Unità Organizzative, ognuno rispetto al proprio ambito di competenza. Tuttavia sono state previste misure alternative, dall'effetto analogo, come per esempio l'affiancamento tra unità di personale trasversale ai diversi Servizi, oppure forme di condivisione interna periodica delle attività intraprese, sulla base di un sapere condiviso che rappresenta una delle mission di questa Autorità garante.

Di seguito vengono riprodotti i report citati evidenziando in grassetto le misure previste e non adottate nel corso dell'anno 2018, dandone via via un'esplicazione.

La misura di prevenzione prevista per il processo "1.1 - Gestione delle missioni" non è stata adottata nel corso del primo anno del Piano in quanto le procedure di approvvigionamento di servizi di agenzia tramite una convenzione Consip non sono state ancora avviate dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (che acquisisce il fabbisogno del servizio espresso dal Garante nazionale e amministra i fondi ad esso assegnati secondo le procedure della contabilità dello Stato).

Riguardo al processo "1.2 - Approvvigionamento dei beni", la necessità di pianificare il fabbisogno e la tenuta di un registro delle consegne al personale del Garante nazionale non è stata ritenuta misura adottabile in quanto rimandata all'acquisizione dello spazio da destinare a magazzino materiale, schedatura, carico/scarico delle forniture.

Riguardo al processo 1.8 la misura è stata adottata all'interno della U.O., andrà realizzata per il resto dell'ufficio, cosa finora non possibile a causa dell'assenza di spazi nella programmazione delle attività.

Riguardo al punto 1.18 l'individuazione di un sistema di sicurezza per la privacy non è stato adottato in considerazione del fatto che l'Anagrafe delle social care home è in fase di ottimizzazione di funzionamento. La misura sarà adottata quando il database sarà completamente messo a punto in tutte le sue funzioni.

Procedimento	Evento rischioso	Misura di prevenzione	Livello di rischio
1.1 Gestione delle missioni	Scelta del fornitore di servizi	**Adesione convenzione CONSIP**	Alto
1.2 Approvvigionamento di beni	Scarsa programmazione del fabbisogno	**Pianificazione esigenze**	Basso
1.3 Amministrazione del protocollo	Violazione della privacy Perdita dati	Assegnazione differenziata livelli di accesso Registro protocollo (Ex DPCM 2014 –Agenzia Italia Digitale modello adottato dal Ministero)	Basso
1.4 Reclutamento personale interno 1.5 Gestione delle presenze	Favorire candidati non in possesso dei titoli dichiarati nella domanda di partecipazione alla procedura Violazione privacy	Requisiti chiari di partecipazione Gestione protetta archivio fascicoli personali	Alto Basso Alto
1.6 Acquisizione e organizzazione delle informazioni	Accesso non autorizzato a dati sensibili	Limitazione dell'accesso alle informazioni solo dalla *intranet*	Basso
1.7 Attività di monitoraggio di strutture detentive in area penale: scelta struttura, visita, reportistica e pubblicità	Scelta pilotata del luogo da monitorare Omissione delle attività di verifica e di monitoraggio nel corso della visita Rendicontazione omissiva o tendenziosa Mancanza di riservatezza (preavviso della visita, fuga di notizie, violazione embargo dopo la visita)	Adozione di criteri di scelta a campione casuale o ragionato Compresenza durante le visite di almeno due operatori Adozione di *template (checklist* di controllo) *Debriefing* sui rapporti Coinvolgimento di esperti terzi Codice etico Formazione del personale	Basso

Procedimento	Evento rischioso	Misura di prevenzione	Livello di rischio
1.8 Attività di monitoraggio sugli eventi critici e gli spazi detentivi	Violazione dei doveri di riservatezza Utilizzo improprio di informazioni e documentazione Alterazione e manipolazione dati	Codice etico Formazione del personale della U.O. e **dell'Ufficio** Individuazione di criteri per rilascio e custodia password	Basso
1.9 Attività di monitoraggio delle strutture di detenzione amministrativa	Scelta pilotata del luogo da monitorare Omissione di controlli nel corso della visita Rendicontazione omissiva o tendenziosa Mancanza di riservatezza (preavviso della visita, fuga di notizie, violazione embargo dopo la visita)	Adozione di criteri di scelta a campione casuale o ragionato Copresenza durante le visite di almeno due operatori Adozione di *template* (*checklist* di controllo) Debriefing sui Report Coinvolgimento di esperti terzi Codice etico Formazione del personale	Basso
1.10 Attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato	Scelta pilotata dell'operazione da monitorare Omissione di controlli nel corso del monitoraggio Report omissivo o tendenzioso Mancanza di riservatezza (preavviso non giustificato del monitoraggio, fuga di notizie, violazione embargo sul report dopo la visita)	Adozione di criteri di scelta a campione casuale o ragionata compresenza durante i monitoraggi di almeno due operatori Adozione di *template* (*checklist* di controllo) *Debriefing* sui Rapporti Coinvolgimento di esperti terzi Codice etico Formazione del personale Stipula di accordi bilaterali con i Garanti territoriali che partecipano in funzione di monitor	Basso
1.11 Conferimento incarichi di collaborazione	Favorire candidati non in possesso dei titoli dichiarati nella domanda di	Verifica auto certificazioni *ex* D.P.R. 445/2000 e successive modifiche	Basso

Procedimento	Evento rischioso	Misura di prevenzione	Livello di rischio
	partecipazione alla procedura Favorire incarichi "particolari"	Rispondenza incarichi agli obiettivi fissati precisamente nel progetto approvato	
1.12 Realizzazione di una rete nazionale di Meccanismi di prevenzione della tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti coordinata dal Garante Nazionale	Eccessiva flessibilità da parte del GN nell'individuazione e interpretazione degli *standard* da rispettare per la proposta di accreditamento dei Garanti territoriali rispetto alla rete NPM	Adozione rigorosa da parte del GN delle indicazioni dettate dall'OPCAT, dall'SPT e dal CAT Maggiore Interlocuzione possibile con gli Organismi sovranazionali (CAT e SPT)	Basso
	Mancanza di rigorosa verifica, da parte del GN insieme ai Garanti territoriali, della conformità dei Garanti territoriali agli standard per l'ingresso nella rete NPM	Formazione dei Garanti territoriali: a) tesa a sviluppare in essi una corretta consapevolezza del mandato OPCAT e delle finalità della rete NPM; b) all'esecuzione delle attività di monitoraggio in conformità a OPCAT Programmazione di incontri di coordinamento del GN con i Garanti territoriali e con gli stakeholder	Basso
1.13 Cooperazione regionale (CoE) e globale (ONU) in materia di tutela dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale	Scelta pilotata dell'Organismo internazionale con cui cooperare per perseguire fini diversi dal mandato istituzionale.	Interloquire con gli Organismi internazionali nel modo più trasparente e completo possibile Rotazione del personale nella partecipazione alle attività derivanti dalla cooperazione	Basso
	Interventi non tempestivi o ritardati che impediscono o danneggiano la cooperazione internazionale	Incontri periodici del personale per tenere sotto controllo gli impegni dell'Unità e conseguente rimodulazione della programmazione *Feedback* al Collegio sulle attività dell'Unità	

Procedimento	Evento rischioso	Misura di prevenzione	Livello di rischio
			Basso
	Interlocuzione in lingua straniera compromessa o incompleta che può verificarsi quando tale comunicazione è affidata a un ristrettissima quota di personale	Programmazione di corsi di formazione di lingua inglese	
1.14 Interlocuzione con la Rete dei Meccanismi internazionali di prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti Organismi internazionali	Trasmissione di informazioni non veritiere e tenuta irregolare dei rapporti	Intensificare le relazioni con gli Organismi e invio di esperti del GN in *loco* seguendo un criterio di rotazione e di programmazione deciso con il Collegio Standardizzazione delle procedure e confronto con le migliori prassi internazionali Pianificazione flessibile degli incontri con gli organismi	Bassa
	Violazione della segretezza delle informazioni contenute nei documenti provenienti dagli Organismi sovranazionali	Standardizzazione delle procedure e condivisione partecipata delle informazioni con il Collegio e con le Unità interessate dai Rapporti	Bassa
1.15 Programmazione di studi e ricerche, progetti internazionali e euro progettazione in materia di protezione delle persone private della libertà personale	Individuazione arbitraria degli ambiti di ricerca e di progettazione nei quali investire risorse	Rafforzare l'interlocuzione con gli istituti di ricerca e aprire a Istituzioni e *stakeholder* che hanno interesse a partecipare alle attività individuate Standardizzazione delle procedure e condivisione partecipata dei progetti/ricerche/studi con il Collegio e con le altre Unità dell'Ufficio	

Procedimento	Evento rischioso	Misura di prevenzione	Livello di rischio
			Bassa
1.16 Attività di monitoraggio di strutture privative della libertà nella tutela della salute: scelta struttura, visita, reportistica e pubblicità	Scelta pilotata del luogo da monitorare Omissione delle attività di verifica e di monitoraggio nel corso della visita Rendicontazione omissiva o tendenziosa Mancanza di riservatezza (preavviso della visita, fuga di notizie, violazione embargo dopo la visita)	Adozione di criteri di scelta a campione casuale o ragionato Copresenza durante le visite di almeno due operatori Adozione di template (*checklist* di controllo) *Debriefing* sui rapporti Coinvolgimento di esperti terzi Codice etico Formazione del personale	Basso
1.17 Stipula protocolli con ENTI	Conflitto di interessi Violazione dei doveri di riservatezza Utilizzo improprio di informazioni e documentazione Alterazione manipolazione informazioni e dati	Sottoscrizione di impegni/intenti con gli Enti	Basso

Procedimento	Evento rischioso	Misura di prevenzione	Livello di rischio
1.18 Monitoraggio strutture residenziali per disabili e anziani (Anagrafe *social care home* del Garante nazionale)	Violazione dei doveri di riservatezza Utilizzo improprio di informazioni e documentazione Alterazione cessione e manipolazione delle informazioni	Individuazione di un responsabile dell'accesso al sistema Individuazione criteri per l'assegnazione delle chiavi di accesso al sistema **Individuazione di un sistema di sicurezza per la *privacy*** Codice etico Formazione del personale	
1.19 Procedimento servizio Reclami *ex* art. 35 ordinamento penitenziario *Screening* iniziale delle istanze	Criterio dell'ordine della presa in carico delle istanze	Uso del criterio cronologico Deroga solo in caso di valutazione presidenziale	Basso

Processi mappati specificamente nel 2018 e prospettive future

Si riporta ora la mappatura di alcuni processi scelti dai responsabili delle Unità Organizzative in base a criteri di priorità funzionale. Per ciascun processo lavorativo è stato identificato il rischio, inteso come fattore abilitante; nel prospetto è poi indicata la valutazione del rischio e il suo valore totale, dato dalla probabilità (scala da 1 a 5) per l'impatto (scala da 1 a 5). Sono quindi indicate le misure di prevenzione, evidenziando anche in questo caso in grassetto quelle non adottate e che ci si popone di adottare nel contesto del PTPCT 2019-2021. Infine per ogni sub fase è individuato il responsabile della misura di trattamento da adottare. Queste prime rilevazioni sono state condotte sulla base di principi di esperienza, ragionevolezza e prudenza, come è stato consigliato anche durante i Corsi anticorruzione frequentati presso la SNA. Tenuto conto delle risorse disponibili e della fase organizzativa tuttora in via di consolidamento, nonché della modesta articolazione degli Uffici del Garante nazionale, non è possibile e prevedibile allo stato formulare misurazioni più complesse riconducibili allo standard ISO 37000 o all'uso di algoritmi matematici, e neppure una scelta di questo tipo al momento corrisponderebbe a criteri di economicità del sistema nel suo complesso.

L'articolo 15, co. 3 del D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il RPCT[1] verifichi l'efficace attuazione del PTPCT e la sua idoneità e proponga modifiche dello stesso quando sono accertate significative

1. Per una ricognizione sintetica dei poteri e responsabilità del RPCT si veda la delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018

violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione. Si rammenta altresì che l'articolo 1 comma 9 lettera c) della legge 190/2012 prevede "obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano", intendendo che tali obblighi di informazione ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e poi nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Anche l'articolo 8 del D.P.R. 62/2013 prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente. I dipendenti sono tenuti alla conoscenza e osservanza del PTPCT, così come del Codice di Autoregolamentazione e del Codice Etico del Garante nazionale. Anche i collaboratori esterni a qualsiasi titolo del Garante nazionale sono tenuti al rispetto di essi nonché a segnalare le eventuali situazioni di illecito di cui vengano a conoscenza.

L'articolo 15 co. 3 del D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il RPCT curi la diffusione dei Codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC dei risultati del monitoraggio.

Unità Organizzativa 1. Segreteria Generale

Contabilità

La norma istitutiva del Garante nazionale, decreto-legge n.146/2013 convertito con modificazioni in legge n.10/2014, ha demandato al Decreto ministeriale n. 36 dell'11 marzo 2015 la regolamentazione degli aspetti di dettaglio. Il Ministero della giustizia destina all'Ufficio del Garante nazionale gli arredi e i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, incluso un sito Internet, necessari al suo funzionamento, assicurandone la piena manutenzione. Mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, il Ministero della giustizia provvede altresì alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale. Le risorse finanziarie del Garante nazionale sono assegnate dalla legge finanziaria nazionale e affluiscono in un apposito capitolo di bilancio utilizzato in piena autonomia e indipendenza dal Garante. Le funzioni di cassa sono esercitate da personale del Ministero della giustizia che esegue le operazioni contabili secondo le direttive impartite dal Garante. Il controllo sulla regolarità amministrativo-contabile delle spese sostenute dal Garante è effettuato dal Ministero dell'Economia e delle finanze, amministrazione preposta alla verifica della legittimità della spesa pubblica. Nei limiti delle risorse assegnate, il Presidente del Garante nazionale, con proprie determinazioni, motiva e autorizza la spesa per missioni, acquisto di beni e fornitura di servizi. La disciplina regolamentare, in corso di modifica, non ha pertanto assegnato al Garante NPL il ruolo del funzionario delegato comprimendo la possibilità di contrarre o di aderire a convenzioni con operatori privati già sottoscritte da altre Amministrazioni. Questo vuol dire che la scelta di un operatore privato, per la fornitura dei servizi necessari all'espletamento dell'attività di missione, avviene tramite le procedure ristrette.

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
individuazione del fabbisogno / mutate esigenze	----	*eccessiva discrezionalità* *accentramento decisionale*	*sottovalutazione problematiche per evitare iter procedurale di gara* *sovrastima esigenze per affinità soggettive*	*3,7*	*2,5*	*9,25*	*audit interno su fabbisogno* *audit interno su esigenze* *predeterminazione criteri e priorità*	Collegio
elencazione requisiti richiesti (capitolato)	----	*eccessiva discrezionalità* *accentramento decisionale*	*individuazione di requisiti atti a pilotare la scelta dell'agenzia*	*3,7*	*2,5*	*9,25*	*assegnazione incarico a unità di personale contabile competente nella materia*	Responsabile contabilità
scelta della procedura di selezione	----	*mancata autonomia contabile*	*mancata scelta della procedura orientata alla semplificazione dell'attività di gara*	*3,7*	*2,5*	*9,25*	*analisi fattispecie simili* *adesione procedure Amministrazioni di riferimento*	Responsabile contabilità
gestione procedura	*pubblicazione su sito criteri e gara* *procedure di protocollazione atti in arrivo*	*mancanza trasparenza* *mancanza procedure standardizzate*	*procedure alterate*	*3,7*	*2,5*	*9,25*	*protocollazione atti* *pubblicazione su sito criteri e gara* *trasparenza e accessibilità atti*	Responsabile segreteria Responsabile sito
analisi proposte, scelta Agenzia	*analisi e valutazione proposte pervenute* *pubblicazione su sito esiti della gara*	*eccessiva discrezionalità* *accentramento decisionale*	*valutazione che segue parzialmente il fabbisogno rilevato*	*3,7*	*2,5*	*9,25*	*checklist di controllo*	Collegio Responsabile sito

Segreteria generale

Descrizione del processo/analisi del contesto: la corrispondenza (documento/comunicazione) può arrivare all'Ufficio del Garante in formato cartaceo o per posta elettronica e diversa è la gestione della corrispondenza. La corrispondenza cartacea deve essere scansionata e acquisita dal protocollo elettronico "Calliope". La corrispondenza elettronica può arrivare a due diversi indirizzi di posta dell'Ufficio: uno di posta certificata e uno di posta non certificata. In questo caso, due sono i percorsi di protocollazione possibili: quella indirizzata alla posta certificata è blindato e affluisce direttamente al sistema/registro elettronico di protocollo "Calliope" (e DPCM 2014 - Agenzia Italia Digitale); la corrispondenza inviata all'indirizzo di posta non certificata deve essere trasferita all'indirizzo di posta del protocollo "Calliope" per essere acquisita dal sistema. Sarà presa in esame l'acquisizione della corrispondenza al sistema/registro elettronico "Calliope", rappresentando le tre tipologie di corrispondenza che arrivano all'Ufficio del Garante.

PROCESSO: amministrazione della corrispondenza in entrata e uscita

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
individuazione del personale addetto alla protocollazione	*assegnazione del procedimento al personale della segreteria generale (responsabile protocollazione atti)*	*Eccessiva discrezionalità del responsabile U.O.*	*Esaminare le caratteristiche del personale sulla base di criteri soggettivi per favorire*	*2*	*3*	*6*	*Definizione partecipata dell'organizzazione interna all'U.O. (chi fa cosa)*	Responsabile U.O.
	decidere lo schema di rotazione in caso di assenza del responsabile protocollazione atti	*Mancanza di un controllo interno al di fuori della U.O. di riferimento*	*Procedere all'identificazione del personale senza interferenze esterne all'U.O.*	*4*	*1*	*4*	***Assegnazione differenziata livelli di accesso al sistema/registro elettronico "Calliope"***	Responsabile U.O.
ricezione corrispondenza	*ricezione corrispondenza cartacea*	*Condizioni ambientali e organizzative che permetterebbero l'occultazione/eliminazione della documentazione*	*Occultazione/eliminazione di documenti per agevolare il raggiungimento del fine corruttivo*	*2*	*4*	*8*	*Controllo costante sulla corrispondenza accessibile a tutto il personale dell'U.O.*	Responsabile protocollazione atti
	ricezione corrispondenza elettronica di posta non certificata (segreteria@garantenpl.it)	*Tipologia del documento ricevuto*	*Ritardo/accelerazione nella ricezione di alcuni documenti per agevolare il raggiungimento del fine corruttivo*	*3*	*1*	*3*	*Rotazione del responsabile protocollazione atti (a seconda delle esigenze)*	Responsabile protocollazione atti
	ricezione corrispondenza elettronica di posta certificata (segreteria@cert.garantenpl.it)	*Condizioni individuali che permetterebbero ritardi/accelerazioni nella valutazione*	*Ricezione di documenti in formati diversi da quelli accettati dal sistema/registro elettronico "Calliope"*	*2*	*1*	*2*	*Prevedere il supporto dell'U.O. informatica a contrastare possibili virus e/o lavorazione di documenti sospetti*	Responsabile protocollazione atti
valutazione se/come protocollare la corrispondenza ricevuta	*lettura della corrispondenza cartacea*	*Condizioni individuali o di sistema (hackeraggio) che permetterebbero ritardi/accelerazioni nell'avvio del processo di acquisizione della corrispondenza*	*Deliberato errore nella protocollazione che ritarderebbero l'acquisizione della corrispondenza da parte dell'U.O.*	*3*	*2*	*6*	*Stampa dei documenti la cui perdita potrebbe essere nocumento per l'Ufficio*	Responsabile protocollazione atti

			competente alla lavorazione della pratica					
	scansionatura della corrispondenza cartacea		*Perdita dei dati*	*2*	*2*	*4*		
	lettura della corrispondenza elettronica di posta non certificata (segreteria@garantenpl.it)			*2*	*2*	*4*		
	inoltro corrispondenza elettronica di posta non certificata (segreteria@garantenpl.it) al sistema elettronico di protocollo "Calliope"			*2*	*2*	*4*		
	acquisizione corrispondenza elettronica di posta certificata (segreteria@cert.garantenpl.it) al sistema elettronico di protocollo "Calliope"			*2*	*2*	*4*		
protocollazione della corrispondenza tramite il sistema/registro elettronico "Calliope"	*importazione documenti scansionati*	*Condizioni individuali che permetterebbero ritardi/accelerazioni nella valutazione*	*Deliberato errore nella protocollazione che ritarderebbero l'acquisizione della corrispondenza da parte dell'U.O. competente alla lavorazione della pratica*	*2*	*2*	*4*	*Stampa dei documenti la cui perdita potrebbe essere nocumento per l'Ufficio*	Responsabile protocollazione atti

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
	assegnazione competenza documento		*Rifiuto di competenza del documento assegnato per ritardare la lavorazione del documento stesso*	*2*	*2*	*4*		
	protocollo documento		*Deliberato errore nella protocollazione che ritarderebbero l'acquisizione della corrispondenza da parte dell'U.O. competente alla lavorazione della pratica*	*2*	*2*	*4*		
	stampa documento protocollato		*Mancata stampa del documento che non permetterebbe la definizione della lavorazione*	*2*	*2*	*4*		

Unità Organizzativa 2. Sistemi Informativi

PROCESSO: sicurezza informatica

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
abilitazione / disabilitazione utenze	*Richiesta abilitazione/disabilitazione*	*eccessiva discrezionalità*	*abilitare per favorire / non abilitare per favorire*	*4*	*2*	*8*	***richiesta formale motivata***	Responsabile U.O. richiedente
	Autorizzazione	*eccessiva discrezionalità*		*4*	*2*	*8*	*comunicazione alla u.o. Sistemi informativi*	Collegio
	Invio richiesta a DGSIA	*mancanza o non adeguatezza della partecipazione alla decisione*		*4*	*2*	*8*	*richiesta sulla base della comunicazione del Collegio*	Incaricato U.O. Sistemi informativi
concessione / revoca accesso ai database contenenti dati sensibili	*Richiesta abilitazione/disabilitazione*	*eccessiva discrezionalità*	*concedere per favorire/ non concedere per favorire*	*3*	*2*	*6*	***richiesta formale motivata***	Responsabile U.O. richiedente
	Autorizzazione	*eccessiva discrezionalità*		*3*	*2*	*6*		Collegio
	Concessione	*mancanza o non adeguatezza della partecipazione alla decisione*		*3*	*2*	*6*	***richiesta sulla base della comunicazione del Collegio***	Incaricato U.O. Sistemi informativi
gestione dei contenuti del sito web istituzionale	*Richiesta di pubblicazione*	*eccessiva discrezionalità*	*pubblicare contenuti non autorizzati / non pubblicare contenuti autorizzati*	*4*	*2*	*8*	*richiesta motivata*	Responsabile U.O. richiedente
	Autorizzazione alla pubblicazione	*eccessiva discrezionalità*		*4*	*2*	*8*	*comunicazione alla u.o. Sistemi informativi*	Collegio
	Pubblicazione	*mancanza o non adeguatezza della partecipazione alla decisione*		*4*	*2*	*8*	*richiesta sulla base della comunicazione del Collegio*	Incaricato U.O. Sistemi informativi

Unità Organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale

PROCESSO: monitoraggio applicativi eventi critici e spazi detentivi

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Esigenza di monitoraggio generale	*prevenzione/pianificazione*	*eccessiva discrezionalità dovuta ad una mancanza di indicazioni sull'obiettivo della ricerca*	*monitorare per favorire*	*4*	*2*	*8*	*definizione degli obiettivi e dei tempi della ricerca*	*Responsabile U.o.*
			non monitorare per favorire	*4*	*2*	*8*		
Individuazione persone che accedono agli applicativi	*richiesta accesso al DAP e rilascio password*	*mancanza di un criterio per l'accesso agli applicativi*	*divulgazione di notizie riservate all'esterno dell'ufficio*	*4*	*2*	*8*	*individuazione di criteri per la custodia della password*	*Responsabile U.o. sistemi informativi*
			mancanza di competenze adeguate di tutto il personale che è assegnato alla u.o.	*4*	*2*	*8*	***formazione del personale dell'Ufficio***	*Responsabile U.o.*
			violazione dei doveri di riservatezza	*4*	*2*	*8*	*individuazione di un sistema di sicurezza per la privacy*	*Responsabile U.o. sistemi informativi*
			mancanza di competenze adeguate di tutto il personale che è assegnato alla u.o.	*4*	*2*	*8*	***Affiancamento per possibile rotazione del personale che accede agli applicativi all'interno della u.o.***	*Responsabile U.o.*
Monitoraggio eventi critici	*elaborazione checklist*	*eccessiva discrezionalità in capo ad un'unica unità di personale assegnato alla u.o.*	*Alterazione e manipolazione dati e utilizzo improprio di informazioni e documentazione*	*4*	*3*	*12*	***Debriefing su quanto emerso nei monitoraggi all'interno della u.o.***	*Componenti U.o.*
	segnalazione criticità al Collegio			*4*	*3*	*12*		
	elaborazione statistiche (relazione al Parlamento)			*4*	*3*	*12*		
	proposta sulle visite da effettuare			*4*	*3*	*12*		

Unità organizzativa 4. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

PROCESSO: visita di monitoraggio delle camere di sicurezza da visitare

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Individuazione camere di sicurezza da visitare	*Individuazione strutture presenti sul territorio*	*Eccessiva discrezionalità del responsabile di unità nella scelta dei luoghi*	*non esame della necessità di monitoraggio in base a criteri oggettivi*	*2*	*2*	*4*	*Stesura di un programma semestrale o annuale di visite sulla base di segnalazioni di criticità, aree geografiche non ancora coperte, follow-up rispetto a visite già effettuate*	
	Individuazione componenti delegazione	*Individuazione di componenti della delegazione non addestrati o senza la necessaria alternanza*	*sottovalutazione delle competenze necessarie per lo svolgimento del ruolo di monitoraggio/burnout*	*2*	*3*	*6*	*formazione/affiancamento monitor senior e junior; adozione criteri di rotazione*	
	acquisizione informazioni sulle strutture	*raccolta informazioni insufficienti*	*scarsa conoscenza sulla struttura da visitare*	*2*	*3*	*6*	*adozione checklist richiesta dati*	Responsabile U.o.
Delibera del Garante nazionale che dispone la visita	*Delibera collegiale*	*Valutazione non sufficiente dei presupposti del monitoraggio/visita*	*mancata condivisione con il responsabile unità organizzativa*	*1*	*2*	*2*	*Preventiva concertazione e discussione dei programmi annuali/semestrali di visite*	Collegio
Effettuazione della visita	*comunicazione preventiva*	*Eccessivo preavviso della visita alle strutture*	*mancanza "effetto sorpresa"*	*2*	*4*	*8*	*Adozione checklist per la visita; standardizzazione tempi di preavviso;*	Responsabile progetto

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
	svolgimento della visita	*trascuratezza nell'osservazione*	*osservazioni superficiali*	*2*	*4*	*8*	*adeguatezza tempi visita; programmazione dettagliata della visita*	Collegio
	debriefing	*mancanza di condivisione dell'esperienza di monitoraggio*	*osservazioni superficiali*	*3*	*3*	*9*		
Stesura del rapporto		*Ritardo nella stesura del rapporto*	*ineffettività delle raccomandazioni*	*4*	*4*	*16*	*Stabilire un tempo max, es. 15 gg. per la redazione e invio del rapporto*	Collegio, responsabile U.o., componenti delegazione

Unità organizzativa 5. Privazione della libertà e migranti

Processo: selezione dei consulenti

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Individuazione delle figure di consulenti da selezionare	*sulla base delle figure presenti sul budget di previsione valutazione della figura/figure più urgenti da selezionare*	*Eccessiva discrezionalità del responsabile del progetto*	*Esaminare le necessità del personale sulla base di criteri soggettivi*	*3*	*4*	*12*	*Definizione partecipata delle necessità da parte dei membri dell'Ufficio assegnati al progetto e del Collegio del GNPL*	Responsabile progetto
	partendo dal budget di previsione e da considerazioni relative ai fabbisogni effettivi e all'avanzamento fisico del progetto, valutazione dell'importo da assegnare a ciascuna procedura	*definizione non rigorosa dei requisiti richiesti per una certa figura professionale*	*tentativo di assegnazione al progetto di una figura "impropria"*	*2*	*4*	*8*	*controllo dei requisiti da parte di apposita Commissione deliberata dal Collegio e dal Provveditorato di Roma, partner del Collegio*	
	individuazione della procedura di affidamento più idonea	*mancanza di un adeguato supporto nell'individuazione della procedura di gara idonea per la selezione*	*scelta di una procedura errata*	*2*	*4*	*8*	*corretta interazione con il PRAP, selezione e consultazione della figura dell'esperto legale del progetto*	
Delibera del Garante nazionale che dispone l'avvio della procedura	*delibera al Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria Lazio, Abruzzo e Molise*	*Accentramento delle decisioni sul contenuto della delibera*	*mancata concertazione con il responsabile di progetto*	*2*	*2*	*4*	*Definizione partecipata delle necessità da parte dei membri dell'Ufficio assegnati al progetto e del Collegio del GNPL*	Collegio
Indizione della gara	*eventuale stesura dell'avviso di selezione*	*Eccessiva discrezionalità del responsabile del progetto nella definizione dei titoli richiesti e dei relativi punteggi attribuiti dall'avviso*	*esaminare requisiti/titoli/punteggi sulla base di criteri soggettivi*	*3*	*4*	*12*	*Definizione partecipata dei requisiti/titoli/punteggi da parte dei membri dell'Ufficio assegnati al progetto e del Collegio del GNPL*	Responsabile progetto
	pubblicazione dell'avviso			*3*	*4*	*12*		Provveditorato amministrazione penitenziaria del Lazio-Abruzzo-Molise

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Ricezione delle offerte	*valutazione del fatto che siano pervenute entro i termini stabiliti*			*2*	*2*	*4*		Provveditorato amministrazione penitenziaria del Lazio-Abruzzo-Molise
Istituzione della Commissione di valutazione	*nomina dei membri della commissione*	*inserimento nella commissione di soggetti non imparziali*	*usare criteri soggettivi per individuare i membri della commissione*	*3*	*4*	*12*	*collaborazione e controllo reciproco membri PRAP e membri GNPL*	Provveditorato amministrazione penitenziaria del Lazio-Abruzzo-Molise
	valutazione della sussistenza dei requisiti di partecipazione			*2*	*2*	*4*		Commissione
Colloquio	*definizione della data*	*scelta "mirata" di una data "scomoda"*	*usare criteri soggettivi per individuare la data*	*3*	*3*	*6*	*collaborazione e controllo reciproco membri PRAP e membri GNPL inseriti in commissione*	Commissione
	invio delle comunicazioni ai partecipanti con requisiti			*2*	*2*	*4*		Segreteria GNPL
	svolgimento del colloquio	*eccessiva discrezionalità nella scelta delle domande da sottoporre ai candidati*	*esame dei candidati non imparziale*	*2*	*4*	*8*	*collaborazione e controllo reciproco membri PRAP e membri GNPL inseriti in commissione*	Commissione
Elaborazione e pubblicazione della graduatoria	*assegnazione di un punteggio a ciascun candidato/graduatoria*	*mancata predeterminazione criteri assegnazione punteggio*	*possibile valutazione parziale del punteggio*	*3*	*4*	*12*	*individuazione di criteri predeterminati nell'assegnazione del punteggio*	Commissione
	inserimento sul sito web del GNPL e del Ministero della Giustizia della graduatoria	*mancata comunicazione tra commissione e segreteria*	*mancata trasparenza nella procedura*	*2*	*2*	*4*	*comunicazione tempestiva fra commissione e segreteria*	Segreteria GNPL
	contattare il vincitore			*2*	*2*	*4*		Segreteria GNPL
Contrattualizzazione del vincitore	*fissare una data per la sottoscrizione*	*condizioni individuali che possono portare ad un ritardo nell'adempimento*	*ritardo nel soddisfare il fabbisogno iniziale*	*2*	*2*	*4*	*vigilanza da parte del GN sull'intera fase*	Segreteria GNPL
	sottoscrizione			*2*	*2*	*4*		Provveditorato amministrazione penitenziaria del Lazio-Abruzzo-Molise

Unità Organizzativa 6. Relazioni nazionali e internazionali, studi

L'Unità organizzativa rapporti nazionali e internazionali, studi ha il compito di consolidare la cooperazione con le organizzazioni nazionali, internazionali e i garanti territoriali. A tal scopo, avvia contatti con l'esterno per promuovere la partecipazione ai programmi di cooperazione dell'UE in ambito di tutela dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale. I progetti di cooperazione che si profilano interessanti vengono individuati in rete o attraverso inviti dall'esterno e sono proposti alla rete di contatti a seconda dell'ambito di intervento di dette organizzazioni. Il Garante nazionale propone, pertanto, le possibili cooperazioni al Collegio per l'elaborazione dei progetti all'interno dell'U.O.

Processo: promozione della partecipazione di attori italiani (istituzionali, società civile e settore privato) ai programmi di cooperazione internazionale in ambito di tutela dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Costruzione di una rete di rapporti e collaborazioni con le organizzazioni nazionali e internazionali	*Avviare contatti con le organizzazioni nazionali in previsione di future collaborazioni*	*Acquisizione alterata delle adesioni alla rete di collaborazioni*	*Insufficiente interlocuzione o incompletezza delle informazioni nelle comunicazioni per escludere/includere determinate organizzazioni*	*2*	*2,5*	*5*	*Rafforzare l'interlocuzione con gli stakeholder esterni che avrebbero interesse a partecipare alle progettazioni*	Collegio
	Avviare contatti con le organizzazioni internazionali in previsione di future collaborazioni		*Insufficiente interlocuzione o incompletezza delle informazioni nelle comunicazioni per escludere/includere determinate organizzazioni*	*2*	*2,5*	*5*		Collegio
	Trasposizione della rete di contatti in formato elettronico		*Alterazione del contenuto del documento di raccordo generale per escludere/includere determinate organizzazioni*	*2*	*2,5*	*5*	*Creazione di una cartella condivisa per la gestione del file da parte di tutti i componenti U.O.*	Componente dell'U.O.
Mappatura dei programmi internazionali in ambito di tutela dei diritti delle persone private della libertà	*Individuazione dei programmi di cooperazione UE in ambito di tutela dei diritti delle persone private della libertà*	*Individuazione discrezionale dei programmi di cooperazione*	*Eccessiva discrezionalità nell'individuazione dei programmi di cooperazione UE per escludere/includere determinate organizzazioni*	*2*	*2,5*	*5*	*Prevedere il controllo da parte del capo unità*	Componente dell'U.O.

	Comunicazione al Collegio dei programmi individuati e decisione		*Alterazione degli esiti circa i progetti individuati per favorire/escludere determinate organizzazioni*	*2*	*2,5*	*5*	*Prevedere il controllo da parte del/dei componente/i dell'U.O.*	Capo unità organizzativa rapporti nazionali e internazionali, studi
Individuazione delle organizzazioni nazionali/internazionali da coinvolgere nei programmi selezionati in ambito di tutela dei diritti delle persone private della libertà	*Predisposizione delle informazioni per le organizzazioni nazionali/internazionali*	*Individuazione discrezionale delle organizzazioni individuate*	*Ritardare/accelerare la redazione delle comunicazioni con le organizzazioni per favorire/escludere determinate organizzazioni (soprattutto quelle in lingua straniera)*	*2*	*2*	*4*	*Assegnazione diversificata e consultazione all'interno dell'U.O. nella preparazione delle informazioni*	Capo unità organizzativa rapporti nazionali e internazionali, studi
	Inoltro delle comunicazioni per la candidatura delle organizzazioni nazionali/internazionali		*Ritardare/accelerare l'inoltro delle comunicazioni con le organizzazioni per favorire/escludere determinate organizzazioni*				*Consultazione all'interno della U.O.*	Componente dell'U.O.
	Ricezione delle adesioni al progetto di cooperazione		*Eccessiva discrezionalità nel procedimento*				*Consultazione all'interno della U.O.*	Componente dell'U.O.
Elaborazione del progetto di cooperazione	*Elaborazione della bozza di progetto di cooperazione*	*Alterazione del processo di elaborazione del progetto*	*Eccessiva rigidità/flessibilità nei criteri individuati per l'adesione al progetto di cooperazione per favorire/escludere determinate organizzazioni*	*2*	*2*	*4*	*Rafforzare l'interlocuzione dell'U.O. con il Collegio*	Componente dell'U.O.
	Definizione del progetto di cooperazione		*Eccessiva discrezionalità nel procedimento*	*2*	*2*	*4*	*Rafforzare l'interlocuzione dell'U.O. con il Collegio*	Capo unità organizzativa rapporti nazionali e internazionali, studi

Unità Organizzativa 7. Privazione della libertà nella tutela della salute

Il protocollo d'intesa è un documento attraverso il quale il Garante nazionale e una o più Parti si prefiggono di raggiungere un obiettivo di comune interesse attraverso una linea d'azione definita di concordemente. La stipula del documento prevede diverse fasi di consultazione tra le Parti al fine di stabilire le attività funzionali al perseguimento del comune interesse pubblico. In ciascuna fase diversi possono essere i rischi che possono indurre le Parti a perseguire interessi differenti da quelli prefissati e pertanto è necessario adottare misure in grado di diminuire quanto più possibile le fonti di rischio.

Processo: stipula protocolli d'intesa

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
Individuazione di aree tematiche di comune interesse con Enti/Istituzioni		*Individuazione di aree tematiche non pertinenti alle finalità proprie dell'Ufficio*	*Raggiungimento di fini diversi da quelli previsti dal mandato del Garante*	*2*	*4*	*8*	*Scelta di aree tematiche comuni alle Parti secondo il principio di coerenza agli obiettivi del mandato del Garante*	Collegio
		Eccessiva discrezionalità nella scelta delle tematiche	*Allocazione di risorse per lo sviluppo di tematiche non coerenti al mandato istituzionale del Garante al fine di favorie gli interessi di una delle Parti o per fini diversi da quelli previsti dallo stesso mandato*	*2*	*4*	*8*	***Condivisione con le U.O.***	Collegio + UO
Valutazione dell'opportunità di stipulare un Protocollo		*Errata ponderazione rapporti costi/benefici per il raggiungimento degli obiettivi*	*Assegnazione non efficace di risorse umane ed economiche per il raggiungimento degli obiettivi*	*2*	*3*	*6*	*Individuazione di criteri oggettivi per misurare i costi/benefici per il Garante provenienti dalla stipula del protocollo.*	Collegio
Scelta delle parti / soggetti		*Eccessiva discrezionalità nella scelta delle Parti*	*Stipula del Protocollo con Parti che non perseguono un interesse comune coerenti alla mission del Garante e agli obiettivi prefissati*	*2*	*4*	*8*	*Individuazioni di soggetti che hanno un interesse comune e concreto alla stipula del Protocollo*	Collegio
		Scelta non pertinente delle Parti	*Stipula del Protocollo con Parti con finalità non comuni o non coerenti alla mission del Garante e agli obiettivi prefissati obiettivi prefissati*	*2*	*3*	*6*	*Scelta delle attività da svolgere sulla base di criteri oggettivi e di comune interesse tra le Parti*	Collegio
Tavoli di consultazione tra le Parti	*Obiettivi da raggiungere*	*Individuazione di obiettivi non pertinenti all'azione del Garante*	*Perseguimento di un interesse pubblico diverso*	*2*	*4*	*8*	*Individuazione di attività funzionali al raggiungimento degli obiettivi condivisi*	Collegio + UO

fase	sub-fase	identificazione del rischio	valutazione del rischio	Probabilità del rischio	impatto del rischio	valore totale del rischio	misura di trattamento	responsabile della misura di trattamento per sub-fase
	Organizzazione del lavoro	*Attribuzione delle attività a ciascuna delle Parti*	*Attribuzione di aree di lavoro a soggetti non titolati per competenza*	*2*	*4*	*8*	*Individuazione dello Staff esecutivo del protocollo secondo criteri oggettivi*	Collegio + UO
	Sostenibilità del Protocollo	*Tempi prefissati senza valutazione della sostenibilità delle attività previste dal protocollo in ordine a numero di risorse economiche e materiali*	*Durata incongrua del Protocollo*	*2*	*3*	*6*	***Esplicitazione dei tempi necessari per il raggiungimento degli obiettivi da raggiungere in base a criteri che consentono di fare una previsione sostenibile del progetto in ordine al rapporto obiettivo/risorse***	Collegio + UO
Stipula Protocollo d'Intesa	*Redazione protocollo*	*Assenza di regole che sanciscono divieti a carico delle Parti*	*Utilizzo per fini diversi dei risultati /obiettivi raggiunti*	*2*	*4*	*8*	*Vigilanza sul funzionamento*	Collegio+UO
		Assenza di regole che disciplinano l'uso dei dati, le informazioni e i documenti che le Parti vengono in possesso nell'attuazione del Protocollo	*Violazione dei doveri di riservatezza, divulgazione di dati sensibili*	*3*	*4*	*12*	*Sottoscrizione di un codice di condotta sull'utilizzo del materiale acquisito o prodotto, sottoscrizione di impegno di riservatezza*	Collegio+UO
		Assenza di misure idonee a prevenire l'alterazione, la cessione e la manipolazione dei dati acquisiti	*Disponibilità da parte di terzi di documentazione riservata*	*3*	*4*	*12*	***Individuazione di un sistema di sicurezza per la corretta conservazione dei dati***	Collegio+UO
		Occultazione di dati o risultati per agevolare una delle Parti o Terzi	*Utilizzo a vantaggio di una della parti o di terzi dei risultati /dati*	*2*	*4*	*8*	*Previsione di misure di controllo nel processo di produzione dei dati*	Collegio + UO

Cronoprogramma delle misure per la prevenzione della corruzione e trasparenza

COSA	CHI	QUANDO
Studio e analisi preliminare per il riuso gratuito del software ANAC e valutazione degli aspetti strategici delle soluzioni adottabili tramite contatti con DGSIA e appunto da sottoporre al RPCT e Collegio sugli aggiornamenti eventualmente necessari e loro tempistica in materia di *software* per segnalazioni del *whistleblowing* ai sensi del comunicato ANAC 8.2.2018 e 15.01.2019	Referente per la Trasparenza	Entro il 01.05.2019
Partecipazione a corso SNA per specifica formazione su *whistleblowing*	Referente per la Trasparenza	Entro 01.10.2019
Riporto trimestrale a RPCT su istanze di accesso civico pervenute e riscontro su Registro degli Accessi	Componente del Nucleo di Supporto a RPCT	Prima scadenza 30.3.2019
Verifica trimestrale per l'aggiornamento del sito, sezione trasparenza	Referente per la Trasparenza	Prima scadenza 30.3.2019
Approfondimento dei rapporti tra Codice di Autoregolamentazione, Codice Etico e misure di prevenzione della corruzione (v. aggiornamento PNA 2018 paragrafo 8), specifico inserimento dell'ipotesi normativa del *pantouflage e* dello specifico dovere di collaborazione con il RPCT (PNA 2016)	RPCT	Entro il 30.06.2019
Definizione Sistemi Informativi per *database* Servizio Reclami ex art. 35 o.p., segnalazioni di competenza U.O. Detenzione penale e U.O. Salute	Referente per la Trasparenza	Entro il 30.06.2019
Pianificazione, nell'ambito del seminario interno di formazione, di una sessione di aggiornamento dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza	Collegio del Garante nazionale + RPCT	Entro il 30.06.2019
Verifica semestrale sulla sostenibilità delle misure e sulla loro adozione	RPCT+ Componente Nucleo di Supporto + Referente per la Trasparenza + Responsabili U.O.	30.06.2019
Convocazione riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell'attività di monitoraggio con cadenza trimestrale	Collegio del Garante nazionale	Prima scadenza 30.3.2019
Trasmissione al RPCT dei Report di approfondimento e aggiornamento della mappatura dei processi di lavoro scelti dalle U.O., dei livelli di rischio per ciascun processo e delle misure di prevenzione adottate	Responsabili U.O.	Entro il 30.09.2019
Convocazione riunione coordinamento con i Responsabili delle U.O. per predisporre il PTPCT 2020-2022	RPCT	Entro il 10.10.2019
Trasmissione della bozza di PTPC 2020-2022 ai Responsabili U.O.	RPCT	Entro il 10.11.2019
Riscontro bozza del PTPC 2020-2022 presentato dal RPCT	Responsabili U.O.	Entro il 20.11.2019

Saperi

COSA	CHI	QUANDO
Verifica annuale sulle misure adottate	RPCT+ Componente Nucleo di Supporto + Referente per la Trasparenza + Responsabili U.O.	Entro il 30.11.2019
Stesura Relazione annuale di aggiornamento	RPCT	Entro il 15.12.2019
Trasmissione della bozza del PTPC 2020-2022 al Collegio	RPCT	Entro il 15.01.2020
Prima consultazione pubblica degli *stakeholder*	Collegio del Garante nazionale, RPCT,	Entro il 18.01.2020
Trasmissione bozza con contributi stakeholder del PTPCT 2020-2022 al Collegio	RPCT	Entro il 28.01.2020
Adozione del PTPCT	Collegio	Entro 31.01. 2020
Approfondimento dei Rapporti tra contesto interno ed esterno al Garante nazionale	RPCT, Responsabili U.O.	Entro il 30.03.2020
Pianificazione, nell'ambito del seminario interno di formazione, di una sessione di aggiornamento dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza	Collegio del Garante nazionale + RPCT	Entro il 30.06.2020
Verifica semestrale sulla sostenibilità delle misure e sulla loro adozione	RPCT+ Componente Nucleo di Supporto + Referente per la Trasparenza + Responsabili U.O.	30.06.2020
Convocazione riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell'attività di monitoraggio con cadenza trimestrale	Collegio del Garante nazionale	Prima scadenza 30.3.2020
Trasmissione al RPCT dei Report di approfondimento e aggiornamento della mappatura dei processi di lavoro scelti dalle U.O., dei livelli di rischio per ciascun processo e delle misure di prevenzione adottate	Responsabili U.O.	Entro il 30.09.2020
Convocazione riunione coordinamento con i Responsabili delle U.O. per predisporre il PTPCT 2021-2023	RPCT	Entro il 10.10.2020
Trasmissione della bozza di PTPC 2021-2023 ai Responsabili U.O.	RPCT	Entro il 10.11.2020
Riscontro bozza del PTPC 2021-2023 presentato dal RPCT	Responsabili U.O.	Entro il 20.11.2020
Verifica annuale sulle misure adottate	RPCT+ Componente Nucleo di Supporto + Referente per la Trasparenza + Responsabili U.O.	Entro il 30.11.2020
Stesura Relazione annuale di aggiornamento	RPCT	Entro il 15.12.2020
Partecipazione a corso SNA per specifica formazione e approfondimento sul *risk management*	RPCT, Referente per la Trasparenza, Componente Nucleo di Supporto	Entro il 31.12.2020
Trasmissione della bozza del PTPC 2021-2023 al Collegio	RPCT	Entro il 15.01.2021
Consultazione pubblica degli *stakeholder*	Collegio del Garante nazionale, RPCT	Entro il 18.01.2021

COSA	CHI	QUANDO
Trasmissione bozza con contributi stakeholder del PTPCT 2021-2023 al Collegio	RPCT	Entro il 28.01. 2021
Adozione del PTPCT	Collegio	Entro 31.01. 2021
Individuazione di personale dell'Ufficio da formare per partecipazione a corso SNA su prevenzione della corruzione	RPCT	Entro il 30.03.2021
Approfondimento delle tecniche di *risk management*	RPCT, Responsabili U.O.	Entro il 30.06.2021
Pianificazione, nell'ambito del seminario interno di formazione, di una sessione di aggiornamento dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza	Collegio del Garante nazionale + RPCT	Entro il 30.06.2021
Verifica semestrale sulla sostenibilità delle misure e sulla loro adozione	RPCT+ Componente Nucleo di Supporto + Referente per la Trasparenza + Responsabili U.O.	30.06.2021
Convocazione riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell'attività di monitoraggio con cadenza trimestrale	Collegio del Garante nazionale	Prima scadenza 30.3.2021
Trasmissione al RPCT dei Report di approfondimento e aggiornamento della mappatura dei processi di lavoro scelti dalle U.O., dei livelli di rischio per ciascun processo e delle misure di prevenzione adottate	Responsabili U.O.	Entro il 30.09.2021
Convocazione riunione coordinamento con i Responsabili delle U.O. per predisporre il PTPCT 2022-2024	RPCT	Entro il 10.10.2021
Trasmissione della bozza di PTPC 2022-2024 ai Responsabili U.O.	RPCT	Entro il 10.11.2021
Riscontro bozza del PTPC 2022-2024 presentato dal RPCT	Responsabili U.O.	Entro il 20.11.2021
Verifica annuale sulle misure adottate	RPCT+ Componente Nucleo di Supporto + Referente per la Trasparenza + Responsabili U.O.	Entro il 30.11.2021
Stesura Relazione annuale di aggiornamento	RPCT	Entro il 15.12.2021
Trasmissione della bozza del PTPC 2022-2024 al Collegio	RPCT	Entro il 15.01.2022
Consultazione pubblica degli *stakeholder*	Collegio del Garante nazionale, RPCT	Entro il 18.01.2022
Trasmissione bozza con contributi stakeholder del PTPCT 2022-2024 al Collegio	RPCT	Entro il 28.01. 2022
Adozione del PTPCT	Collegio	Entro 31.01. 2022

La Segreteria generale curerà l'invio del presente PTPCT 2019-2021 all'indirizzo di posta certificata dell'ANAC, entro e non oltre il 31 gennaio 2019.

Il Responsabile della U.O. Sistemi Informativi ne curerà la pubblicazione sul sito istituzionale sezione 'Amministrazione trasparente' del Garante nazionale e la più ampia diffusione tra il personale dell'Ufficio.

Roma, 31 gennaio 2019

Mauro Palma

Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati

Scheda di aggiornamento[2]

Il Garante nazionale è stato designato dalla Presidenza del consiglio dei Ministri quale organismo nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati. Per svolgere tale compito il Garante nazionale può contare su significative risorse aggiuntive, grazie al progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", operativo dall'aprile 2017 e finanziato dal Programma nazionale Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami), gestito dal Ministero dell'interno con fondi dell'omonimo Fondo Fami dell'Unione Europea.

Obiettivo centrale del progetto è garantire un innalzamento del livello di tutela dei diritti fondamentali dei rimpatriandi. Nell'ambito di tale progetto il Garante nazionale al febbraio 2019 ha monitorato direttamente, o tramite la rete di Garanti territoriali appositamente formati, 24 operazioni di rimpatrio forzato a bordo di un volo charter, un'operazione di rimpatrio forzato su volo commerciale, 15 fasi di pre-ritorno e 3 fasi di pre-partenza.

Oltre a finanziare le missioni di monitoraggio sopra ricordate, il progetto, il cui piano economico ammonta a 799.168,82 euro, ha messo a disposizione le risorse necessarie per contrattualizzare sette esperti in diversi ambiti (esperto in tutela internazionale dei diritti umani, esperto in diritto migratorio, esperto in rendicontazione dei progetti europei, esperto in comunicazione, mediatore culturale, revisore dei conti, esperto legale, medico esperto nell'applicazione del protocollo ONU di Istanbul del 2004); sviluppare e gestire una complessa piattaforma informatica per il monitoraggio dei rimpatri forzati; organizzare una serie di attività di formazione linguistica e multidisciplinare rivolte ai monitor, nonché di attività di comunicazione e sensibilizzazione rivolte agli stakeholder e all'opinione pubblica.

Le attività finanziate nell'ambito del progetto sono:

1. monitoraggio delle procedure di rimpatrio forzato;
2. raccolta delle informazioni e realizzazione di una piattaforma informatica per la registrazione, gestione, rilevazione, analisi e scambio delle informazioni relative alle operazioni di rimpatrio forzato, con funzioni di supporto decisionale;
3. formazione finalizzata all'innalzamento dei livelli di competenza tecnica e linguistica della squadra di *monitor* del Garante nazionale;
4. informazione, formazione e confronto con i vari *stakeholder* coinvolti nelle operazioni di rimpatrio forzato;

2. Si veda la *Relazione al Parlamento 2018*, paragrafo 54, p.246.

1. selezione di un *pool* di esperti specializzati nelle materie che riguardano l'attività di monitoraggio: sanitaria, giuridica, mediazione linguistica-culturale, tutela dei diritti umani in funzione di supporto all'attività del Garante nazionale;
2. iniziative di comunicazione e sensibilizzazione;
3. realizzazione di prodotti multimediali: video *tutorial* multilingue e video multilingue per immigrati, *stakeholder* e grande pubblico
4. redazione *Linee guida nazionali* sul monitoraggio dei rimpatri forzati.

Fra le attività realizzate nel 2018, ci sono una conferenza internazionale sul monitoraggio dei rimpatri forzati, svoltasi al Senato della Repubblica il 12 novembre; un workshop internazionale sui metodi per l'emersione delle vittime di tratta nel corso dei monitoraggi dei rimpatri forzati, tenutosi il 13 novembre a Roma, alla Casa internazionale delle donne; un seminario di formazione multidisciplinare curato dal Garante nazionale e rivolto ai monitor della rete dei Garanti territoriali nonché a funzionari della polizia di Stato, che ha avuto luogo il 6 e il 7 giugno alla Scuola ispettori di Nettuno. Nel 2017, sempre nell'ambito del progetto Fami, sono stati organizzati un workshop sull'uso della forza e dei mezzi di costrizione e le tecniche di de-escalation nel corso dei rimpatri forzati (l'11 dicembre) e un primo seminario di formazione (il 25 ottobre) rivolto agli aderenti fra i Garanti territoriali alla rete nazionale di monitor.

	Valore di progetto	Valore della spesa impegnata	Valore della spesa quietanzata
ATTIVITA' DI MONITORAGGIO DEI RIMPATRI FORZATI	244.620,00	150.308,51	44.079,83
Viaggio e vitto alloggio dei monitor impegnati nel monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato	124.620,00	51.028,51	20.019,83
Consulente medico esperto nell'applicazione del protocollo di Istanbul 2004 (Pool di esperti a supporto dei monitor nelle attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato)	20.000,00	10.000,00	0,00
Esperto in tutela dei diritti umani a livello internazionale (Pool di esperti a supporto dei monitor nelle attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato)	20.000,00	20.000,00	4.800,00
Giurista esperto in problematiche legali del diritto migratorio (Pool di esperti a supporto dei monitor nelle attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato)	40.000,00	40.000,00	15.600,00
Supporto di mediazione culturale in varie lingue (Pool di esperti a supporto dei monitor nelle attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato)	40.000,00	29.280,00	3.660,00
REALIZZAZIONE DI UN SISTEMA DI REGISTRAZIONE, GESTIONE, ANALISI DEI DATI SUI RIMPATRI FORZATI	246.887,00	234.151,99	23.696,24
Progettazione e sviluppo piattaforma informatica per il monitoraggio dei rimpatri forzati	160.000,00	158.321,61	0,00
Supporto scientifico-metodologico per il consolidamento e la formalizzazione degli strumenti e delle procedure relativi alle attività di monitoraggio	48.000,00	47.796,62	3.167,12
Allestimento spazi presso il garante per la creazione di postazioni dedicate al team di lavoro impegnato nelle attività progettuali e nel monitoraggio del rimpatri forzati	38.887,00	28.033,76	20.529,12
ATTIVITA' DI FORMAZIONE FINALIZZATA ALL'INNALZAMENTO DELLE COMPETENZE DEGLI ADDETTI AL MONITORAGGIO	54.923,00	50.045,52	29.885,52
Percorsi di formazione linguistica per il miglioramento delle abilità linguistiche nelle operazioni di rimpatrio forzato (corsi di lingua inglese e francese)	42.323,00	40.113,00	19.953,00
Seminari di formazione multidisciplinari in ambiti di interesse per l'attività dei monitor (ambito giuridico; medico; mediazione culturale; protezione dei diritti umani) e attività di informazione, formazione, confronto con i vari stakeholder coinvolti nelle operazioni di rimpatrio forzato (destinatari: forze di polizia, prefetture, magistratura, avvocatura, personale operanti nei centri per il rimpatrio, ONG, terzo settore, università, centri di ricerca...) e n. 2 eventi pubblici connessi al progetto	12.600,00	9.932,52	9.932,52
ATTIVITA' DI COMUNICAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE	108.725,00	77.744,88	29.744,88
Esperto di comunicazione	75.000,00	75.000,00	27.000,00
Realizzazione prodotti multimediali: un video tutorial multilingue e un video multilingue per cittadini immigrati, operatori di polizia, stakeholder e grande pubblico	30.850,00	0,00	0,00
Attività di comunicazione connesse al progetto	2.875,00	2.744,88	2.744,88
GESTIONE PROGETTUALE	144.013,82	131.893,35	53.860,01
Esperto di rendicontazione di progetti europei	75.000,00	75.000,00	29.500,00
Revisore dei conti obbligatorio per l'attività di audit del progetto	34.901,25	34.900,00	11.633,33
Esperto legale per le procedure di evidenza pubblica	13.960,50	13.900,00	4.633,33
Costi di cancelleria, materiali di consumo e altri materiali connessi al progetto	15.870,00	8.093,35	8.093,35
Costi indiretti legati al progetto	4.282,07		
TOTALI	799.168,82	644.144,25	181.266,48

Protocollo d'intesa

tra

L'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e il contrasto alle malattie della Povertà (di seguito INMP) con sede legale in Roma, via di San Gallicano 25/a, P.I./codice fiscale 09694011009 nella persona del Direttore Generale dott.ssa Concetta Mirisola, nata a San Cataldo (CL) il 2 giugno 1959, domiciliata per la carica presso la sede INMP;

e

il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito Garante nazionale) con sede in Roma in via di San Francesco di Sales 34 nella persona del Presidente Mauro Palma, nato a Roma il 20 agosto 1948, domiciliato per la carica presso la sede

.....

CONSIDERATO che, ai sensi dell'articolo 14, commi dal 2 al 7, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, l'INMP è ente con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, vigilato dal Ministero della salute, con il compito di promuovere attività di assistenza, ricerca e formazione per la salute delle popolazioni migranti e di contrastare le malattie della povertà;

CONSIDERATO, altresì, che la *mission* dell'INMP, quale ente del Servizio Sanitario Nazionale, è promuovere attività di assistenza, ricerca e formazione per la salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà, sviluppando conoscenze e sistemi innovativi per contrastare le disuguaglianze di salute in Italia e favorire l'accesso al Servizio Sanitario Nazionale da parte dei gruppi sociali più svantaggiati, attraverso un approccio transculturale e orientato alla persona e con modalità collaborative finalizzate a fare rete e a dare concreta e specifica attuazione al principio dell'universalismo della prevenzione e delle cure per la collettività.

DATO ATTO che l'INMP:

– è Centro di riferimento della Rete nazionale per le problematiche di assistenza in campo socio sanitario legate alle popolazioni migranti e alla povertà (ReNIP);

– è Centro per la mediazione transculturale in campo sanitario;

– provvede alla raccolta di dati epidemiologici e statistici, alla loro elaborazione e diffusione, anche al fine di verificare l'efficacia degli interventi diagnostici e terapeutici effettuati, coinvolgendo centri regionali di riferimento;

CONSIDERATO che l'INMP promuove e condivide, in accordo con la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, progetti di ricerca e protocolli di assistenza sulle fasce di popolazione più vulnerabile, italiana e straniera;

CONSIDERATO che il Direttore Generale dell'INMP ha sottoscritto, in data 11 aprile 2017, con il Ministro della salute e il Ministro della giustizia un Protocollo d'Intesa triennale nel campo della tutela della salute delle popolazioni detenute e della formazione del personale operante in ambito penitenziario;

CONSIDERATO che l'INMP, attraverso convenzioni con il Ministero dell'interno – Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione, fornisce assistenza sanitaria specialistica all'interno degli Hotspot di Trapani Milo e Lampedusa;

VISTO il Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10 e le successive modificazioni, che istituisce all'art. 7 il Garante nazionale, attribuendo a esso il compito di vigilare affinché la custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

CONSIDERATO che Il 25 aprile 2014 la Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra ha designato il Garante nazionale come *National Preventive Mechanism* (NPM) nell'ambito del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti (OPCAT), adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002 e ratificato dall'Italia il 4 aprile 2013, in base alla legge del 9 novembre 2012 n. 195;

CONSIDERATO che l'OPCAT stabilisce poteri e obblighi del *National Preventive Mechanism*, in ciò confermando e ampliando i poteri conferiti dalla legge 21 febbraio 2014 n. 10 al Garante nazionale;

CONSIDERATO che l'Italia ha designato il Garante nazionale quale organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati dei migranti, previsto ai sensi dell'art. 8 comma 6 della Direttiva europea 115/2008/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;

VISTO il Decreto Ministro della giustizia 11 marzo 2015 n. 36, regolativo della struttura e della composizione del Garante nazionale,

DATO ATTO che il Garante nazionale ha il compito di monitorare e vigilare:

– sul rispetto nell'ambito dei luoghi di privazione della libertà del diritto alla salute per tutti, sancito dall'articolo 32 della Costituzione;
– sull'attuazione e sulle condizioni materiali di esecuzione dei Trattamenti sanitari obbligatori di cui all'art. 34 della legge 23 dicembre 1978 n. 833;
– sulle strutture socio-sanitarie per persone con limitata autonomia e soggette a restrizioni di libertà, nonché sul rispetto dei loro diritti fondamentali;

VISTO l'articolo 15 della Legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni, che prevede che le Amministrazioni pubbliche possono concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;

TENUTO CONTO che è intento comune delle Parti promuovere la più ampia collaborazione, nel rispetto delle reciproche autonomie istituzionali, allo scopo di migliorare sia la qualità che l'efficacia delle cure sanitarie da erogare alle fasce deboli della popolazione presenti all'interno di luoghi ristretti, nonché di agire nell'ambito del rispetto dei diritti riconosciuti dalla Legge e dalle Convenzioni internazionali a tali individui

CONVENGONO QUANTO SEGUE:

Art. 1

(Oggetto)

1. Il presente Protocollo d'Intesa individua quali aree di collaborazione di comune interesse tra l'INMP e il Garante nazionale:
   a. Il supporto al Garante nazionale per l'espletamento delle sue funzioni istituzionali, relativamente alle problematiche sanitarie con approccio culturalmente competente nonché sul diritto alla salute dei soggetti da esso tutelati, nei limiti del mandato istituzionale dell'INMP;
   b. Il supporto a INMP nella definizione di modelli di presa in carico sanitaria di soggetti privati della libertà personale rispettosi dei diritti individuali.

Art. 2

(Modalità della collaborazione)

1. Le Parti provvedono all'attuazione del presente Protocollo nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili e, comunque, senza oneri aggiuntivi.
2. In attuazione della presente Intesa, verranno di volta in volta definiti specifici progetti operativi, anche di natura formativa, che potranno prevedere finanziamenti esterni.
3. Le Parti collaboreranno anche mettendo a disposizione il loro personale in possesso di specifiche competenze su iniziative di comune interesse.

Art. 3

(Obbligo di riservatezza)

1. Le parti si impegnano al rispetto dei livelli di riservatezza o segretezza a cui ciascuno di essi è obbligato nell'ambito dei propri compiti istituzionali.

Art. 4

(Durata e disposizioni finali)

1. Il presente Protocollo ha validità di anni 3 dalla sua stipula e può essere rinnovato, con apposito atto, previa esplicita approvazione delle Parti.
2. Le Parti pongono in essere ogni azione utile a favorire lo svolgimento delle attività previste nel presente Protocollo e collaborano attivamente alla sua attuazione, attraverso le rispettive competenti strutture organizzative.
3. Ogni eventuale variazione al presente Protocollo d'Intesa successiva alla sua stipula deve essere concordata dalle Parti e formare oggetto di un apposito atto aggiuntivo.

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

Il Presidente
Prof. Mauro Palma

Istituto Nazionale per la promozione della
delle popolazioni Migranti e il contrasto
delle malattie della Povertà

Il Direttore Generale
Dott.ssa Concetta Mirisola

Protocollo d'intesa

tra

il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

e

il Consiglio Nazionale Forense

visto il decreto legislativo n. 146 del 2013 recante "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria" , convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 e successive modificazioni;

vista la legge 31 dicembre 2012, n. 247, che all'art. 35, comma 1, lettera *q)* chiama il Consiglio a rendere pareri, su richiesta del Ministro della Giustizia, in merito a proposte e disegni di legge che interessino, anche indirettamente, la professione forense e l'amministrazione della Giustizia;

vista la legge 31 dicembre 2012, n. 247 che all'articolo 35, comma 1, affida al Consiglio la promozione dei rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti (lettera *a*), nonché l'istituzione e la disciplina di un Osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione (lettera *r*);

considerato che Il Garante è Autorità indipendente, non giurisdizionale e di garanzia avente la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, alla permanenza nei Centri di trattenimento per migranti irregolarmente presenti nel territorio, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (REMS), ai trattamenti sanitari obbligatori;

considerato che il Garante è, sul piano internazionale, organismo di monitoraggio indipendente di cui agli articoli 17 e seguenti del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT) e in tale contesto coordina i garanti territoriali;

considerato altresì, che, nell'ambito dell''esecuzione penale degli adulti e minori e relativamente alle misure di sicurezza detentive, il Garante: (a) *vigila* affinché l'esecuzione della custodia delle persone detenute in carcere e degli internati sia conforme a principi e norme nazionali ed internazionali e (b) *interviene* su criticità di carattere generale o su questioni che richiedono un'immediata azione;

considerato, infine, che il Garante:

a) *visita*, senza bisogno di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria,

b) *visita*, senza bisogno di autorizzazione, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

c) *prende visione*, previo consenso dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà,

d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture sopra indicate le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;

e) valuta i reclami a esso indirizzati ex art. 35 della legge 26 luglio 1975 n. 354;

considerato che il Consiglio, nell'ambito dell'attività istituzionale, ha da sempre sostenuto che, la effettività della tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, si realizza con il contributo ed il concorso dell'Avvocatura istituzionale. Nell'ambito delle attività dedicate alla giustizia penale, il Consiglio:

a) raccoglie, monitora e valuta i dati relativi al trattamento dei detenuti, con particolare attenzione ai rapporti tra custodia cautelare ed esecuzione della pena;

b) approfondisce le evoluzioni normative ed esegetiche in tema di standard probatori e di effettiva rispondenza del sistema processuale ai canoni costituzionali sul giusto processo e alle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

c) cura la disamina di ogni questione connessa, anche in termini di prospettive di riforma, alla concreta ed effettiva applicazione delle disposizioni volte ad assicurare il giusto processo e la certezza della pena;

considerato, altresì, che il Consiglio, per il tramite delle Commissioni interne e dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione, persegue l'obiettivo di contribuire alla migliore amministrazione della giurisdizione per favorire l'accesso da parte dei cittadini ad un sistema Giustizia efficiente e che sia in grado di soddisfarne i diritti, nonché di tutelare quelli delle persone detenute o private della libertà personale;

considerato, infine, che il Consiglio reputa che la miglior tutela dei diritti, in special modo delle persone detenute o private della libertà personale, passi per una corretta informazione e una costante formazione da attuarsi anche attraverso la raccolta di dati ed analisi scientifiche che contribuiscano ad un miglioramento del servizio giustizia penale, delle effettive condizioni strutturali, logistiche e organizzative nelle quali viene amministrata la giustizia in Italia e dei suoi riflessi in fase esecutiva, con il fine di elaborare analisi obiettive e complete, trasparenti e affidabili, sulle base delle quali studiare e proporre eventuali interventi e/o rimedi;

considerato che il Consiglio ed il Garante (di seguito, Parti) intendono sviluppare una costante collaborazione al fine di concordare iniziative comuni per individuare le reali necessità di miglioramento del sistema dell'esecuzione penale, tenendo conto delle effettive esigenze rilevate anche dall'Avvocatura e che emergono presso gli istituti di detenzione, per adulti o per minori, ovvero istituti a essi parificati;

considerato che le Parti intendono promuovere la cultura della legalità dentro e fuori dei luoghi di detenzione, nonché nelle strutture *de facto* privative della libertà, per gli adulti o per i minori, attraverso l'approfondimento delle competenze in materia di esecuzione della sanzione penale volte allo sviluppo e alla implementazione delle misure risocializzanti, anche mediante lo sviluppo di comportamenti responsabili degli operatori della giurisdizione coinvolti e comunque ispirati alla conoscenza e al rispetto della legalità;

considerato, altresì, che le Parti intendono promuovere, in sinergia, la realizzazione di progetti di informazione e formazione, anche per il tramite dei Garanti regionali o locali e degli Ordini distrettuali e circondariali, volti ad implementare la cultura della legalità attraverso percorsi formativi che combinino lo studio dell'esecuzione penale, sia detentiva che non, attraverso forme di apprendimento pratico svolte nel contesto professionale forense al fine di rendere gli avvocati in grado di acquisire conoscenze, abilità e competenze in merito al ruolo esercitato nella fase esecutiva della pena, sia nelle attività processuali che extraprocessuali;

considerato, inoltre, che le Parti intendono perseguire:

a) un miglioramento qualitativo dell'esecuzione della pena, sia detentiva che non, attraverso percorsi formativi appositamente individuati, concordati e condivisi, prevedendo lo svolgimento di specifici moduli sui temi della pena non detentiva, della pena detentiva e delle forme alternative della sua esecuzione, nonché dell'educazione alla cittadinanza e dell'educazione alla legalità;

b) la realizzazione di progetti informativi e formativi: *(1)* individuando le direttrici entro le quali si debbano realizzare incontri informativi *ad hoc*; *(2)* stabilendo le linee uniformi per la predisposizione anche dei piani dell'offerta formativa predisposti dagli Ordini territoriali degli Avvocati ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 del Regolamento del Consiglio Nazionale Forense 16 luglio 2014, n. 6 "Regolamento per la formazione continua";

considerato, infine, che le Parti concordano sull'opportunità di elaborare, sviluppare e condividere posizioni comuni sui temi della esecuzione della sanzione penale, sviluppando azioni sinergiche per favorire, in generale, il miglioramento qualitativo del sistema penitenziario italiano;

Le Parti convengono quanto segue

Articolo 1

Finalità

1. Con il presente Protocollo d'Intesa le Parti si impegnano alla realizzazione di azioni comuni volte a promuovere ed incentivare, anche per il tramite delle Fondazioni del Consiglio, degli Ordini territoriale degli Avvocati e dei Garanti regionali o locali, iniziative di informazione sullo stato della detenzione in Italia valorizzandone i punti di forza e le criticità attraverso lo svolgimento di specifici eventi di orientamento rivolti agli operatori della giurisdizione sui temi della funzione della pena, della esecuzione della stessa, sia nel circuito carcerario che non, al fine di fornire una informazione garantistica quanto più consapevole possibile.

2. Con il presente Protocollo d'Intesa le Parti si impegnano, altresì, alla realizzazione di azioni comuni volte a favorire lo sviluppo di percorsi formativi, da attuarsi anche per il tramite delle Fondazioni del Consiglio e degli Ordini territoriali degli Avvocati e dei Garanti regionali e locali, al fine di implementare la conoscenza su specifiche tematiche riguardanti la esecuzione della pena, sia detentiva che non, e, ove già in essere, a conseguire un miglioramento qualitativo dei percorsi formativi prevedendo lo svolgimento di specifici moduli sui temi della funzione costituzionale della pena, sulle sue modalità di esecuzione e sulle condizioni della detenzione.

3. Le azioni comuni di cui ai commi che precedono devono perseguire il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) sviluppo delle competenze in materia di esecuzione della pena anche attraverso la valorizzazione dell'educazione interculturale e dell'educazione alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture, il sostegno dell'assunzione di responsabilità, nonché della solidarietà e della cura dei beni comuni e della consapevolezza dei diritti e dei doveri dei detenuti e delle persone private della libertà personale;

b) potenziamento delle conoscenze in materia di esecuzione della pena, condizioni della detenzione, modalità alternative di esecuzione della pena, tutela dei diritti umani, diritti fondamentali della persona, giurisprudenza delle Corti europee;

c) sviluppo e implementazione della conoscenza del ruolo dell'Avvocato durante la fase esecutiva sia nell'ambito delle attività processuali che ultraprocessuali;

d) orientamento alla professione di Avvocato nell'ambito dell' esecuzione della pena.

Articolo 2

Oggetto

1. Le Parti, di concerto tra loro e per il raggiungimento delle finalità di cui all'art. 1, attraverso il presente Protocollo:

a) individuano le modalità operative con le quali gli Ordini territoriali degli Avvocati, nella realizzazione degli eventi informativi e formativi, assicurino lo svolgimento di eventi e/o percorsi specifici - aventi comunque ad oggetto tematiche afferenti alla esecuzione della pena, alle condizioni della detenzione, alle modalità alternative di esecuzione della pena, alla tutela dei diritti fondamentali della persona, alla tutela dei diritti umani - tenuti da avvocati ovvero da esperti individuati dal Garante;

b) costituiscono tavoli di lavoro di tipo tecnico-scientifico per lo studio di tematiche attinenti in generale alla esecuzione della pena elaborando e/o raccogliendo idonei materiali illustrativi e divulgativi.

Articolo 3

Impegni delle Parti

1. Le Parti si impegnano reciprocamente:

- a dare massima diffusione alle iniziative concertate e realizzate, sia su base nazionale che su base regionale, attraverso i rispettivi canali istituzionali e i propri strumenti di comunicazione;
- a costituire un gruppo scientifico, composto da avvocati di comprovata esperienza in materia di esecuzione della pena e qualificati operatori giudiziari, che possa supportare le attività istituzionali poste in essere dal Garante.

2. Il Consiglio si impegna:

- a promuovere un'azione di sensibilizzazione in merito alle tematiche riguardanti la esecuzione della pena nell'ambito dei rapporti con le Istituzioni internazionali, europee, nazionali e regionali, nonché nei rapporti con gli Ordini territoriali degli Avvocati ed infine con le Associazioni forensi di settore;
- a promuovere la costituzione di una rete nazionale composta da avvocati referenti individuati su base locale dagli Ordini territoriali degli Avvocati che fornisca assistenza legale *pro bono* al Garante nei procedimenti penali e nei giudizi civili o amministrativi ai quali è interessato come parte.

3. Il Garante si impegna:

- a contribuire alla realizzazione scientifica degli eventi informativi e dei percorsi formativi di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 1 del presente Protocollo;
- a rendere disponibile i dati, ove ostensibili, elaborati e, a qualsiasi titolo, ricevuti nell'ambito delle proprie attività istituzionali.

Articolo 4

Progetto "Tutela dei diritti delle persone detenute e delle persone private della libertà personale"

1. Le Parti si propongono, anche favorendo la partecipazione di altre Istituzioni, di collaborare con lo scopo di elaborare ed attuare un progetto nazionale ai fini della diffusione di una cultura della "tutela dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale" attraverso percorsi di studio e di apprendimento, anche a carattere multidisciplinare e multimediale, volti ad approfondire gli strumenti ed i mezzi a disposizione del detenuto o della persona privata della libertà personale per la tutela dei propri diritti.
2. In particolare, il Progetto si propone di richiamare la società civile, oltreché gli operatori della giurisdizione nonché gli esercenti le professioni sanitarie, al valore della legalità e del rispetto dei diritti fondamentali della persona ivi inclusi quelli delle persone detenute o, comunque, ristrette incentivando il senso civico e favorendo la conoscenza e la consapevolezza dei diritti umani, anche mediante l'illustrazione degli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento per la loro tutela.
3. Ai fini della realizzazione del Progetto, le Parti convengono altresì di elaborare un programma di incontri su base locale sia nel circuito carcerario che fuori dallo stesso, con il fine precipuo di diffondere e pubblicare una "Carta nazionale dei diritti della persona detenuta o della persona privata della libertà personale"

Articolo 5

Modalità attuative e Referenti

1. Per l'attuazione degli obiettivi e delle finalità di cui al presente Protocollo e per le attività di verifica e di monitoraggio delle iniziative assunte, le Parti si avvalgono delle proprie strutture.

2. Entro trenta giorni dalla data di sottoscrizione del presente Protocollo, ciascuna Parte comunica il nominativo del Referente nazionale per le attività connesse al presente Protocollo. È facoltà di ciascuna Parte procedere alla sostituzione del proprio Referente, dandone tempestiva comunicazione all'altra.

Articolo 6

Durata e modifiche

Il presente Protocollo decorre dalla data della sua sottoscrizione ed ha durata triennale.

Roma, 30 novembre 2017

il Consiglio nazionale forense

Il Presidente,
Avv. Andrea Mascherin

il Garante nazionale per la tutela
dei diritti delle persone detenute
o delle persone private della liberta' personale

il Garante,
Prof. Mauro Palma

Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilita

tra

il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (d'ora in poi Garante nazionale), con sede in via di San Francesco di Sales 34, 00165 - Roma, rappresentato dal Presidente prof. Mauro Palma,

"L'Altro diritto - Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni" (d'ora in poi ADir), con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze, in via delle Pandette 35, 50127 - Firenze, rappresentato dal Direttore prof. Emilio Santoro

e

il "Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel" dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa" (di seguito CeRC), con sede in via Suor Orsola, 10, 80135 - Napoli, rappresentato dal Rettore prof. Lucio d'Alessandro;

soggetti congiuntamente denominati anche "Parti".

Premesso che:

- l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10 e successive modifiche, ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;
- con nota 25 aprile 2014 della Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra, il Garante nazionale e stato designato quale National Preventive Mechanism (NPM) ai sensi dell'art. 4 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT);
- con i poteri e gli obblighi di cui agli articoli dal 17 al 23 del Protocollo sopra citato e ai sensi della legge istitutiva, il Garante nazionale svolge attività di visita, monitoraggio e analisi di tutti i luoghi configurabili come limitativi dell'autonomia e indipendenza delle persone, e quindi *de facto* segreganti, anche in ambito dell'assistenza sociale e sanitaria;
- la norma nazionale e quella internazionale conferiscono al Garante nazionale il compito di formulate raccomandazioni alle Autorità competenti, sulla base di quanto riscontrato nelle proprie funzioni di monitoraggio dei luoghi e di accesso alla documentazione relativa alle persone ospitate, al fine di migliorarne il trattamento e le condizioni di quotidianità e assistenza, anche attraverso la piena liberta di effettuare con essi e con il personale colloqui in forma privata;

- tra le finalità del Garante nazionale vi sono altresì quelle di ricognizione delle strutture ospitanti a livello nazionale e della loro configurazione giuridica, di elaborazione di standard di qualità e di definizione di linee guida per il loro monitoraggio;
- l'ADir ha come propria finalità lo sviluppo, la promozione e il coordinamento di studi e progetti anche internazionali nel campo della sociologia della marginalità, del governo delle marginalità, dei fenomeni discriminatori e delle relative strategie di contrasto, nonché dei diritti delle persone priva te della libertà;
- il CeRC costituisce un polo di ricerca sui dispositivi di governo, che svolge ricerca di base e applicata in funzione della sperimentazione di politiche di contrasto delle forme della diseguaglianza e dei modi dell'esclusione e della discriminazione delle persone in situazione di disabilità.

Considerato che:

- il Garante nazionale, l'ADir e il CeRC intendono istituire rapporti di collaborazione per attività di comun e interesse a garanzia dei diritti delle persone con disabilita;
- La disabilità si configura come limitazione, o addirittura assenza, di indipendenza nell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali, che impedisce la loro piena ed efficace partecipazione nella società su una base di parità con gli altri.

Si concorda quanto segue:

Articolo 1- Principio di reciprocità

Il Garante nazionale, l'ADir e il CeRC, intendono collaborare nei campi e per le attività di comune interesse sulla base del principio della reciprocità.

Articolo 2 - Attività

La collaborazione riguarderà in particolare le seguenti attività:

a) programmazione e conduzione di studi, ricerche e progettazioni;
b) programmazione ed esecuzione di attività coordinate di formazione;
c) promozione di seminari, convegni e altre attività culturali;
d) raccolta di documentazione e di dati di supporto in forma aggregata;
e) iniziative di pubblicazione, informazione e sensibilizzazione.

Articolo 3 - Programmi operativi

I programmi specifici di collaborazione sono individuati e definiti dalle Parti con Protocolli operativi, attuativi del presente Protocollo d'intesa.

Articolo 4 - Consiglio tecnico-scientifico

1. Il Consiglio tecnico-scientifico cura l'applicazione del Protocollo d'intesa e definisce indirizzi e contenuti scientifici dei programmi operativi.
2. Il Presidente del Garante nazionale o un componente del Collegio da lui designato presiede il Consiglio tecnico-scientifico.
3. Il Consiglio tecnico-scientifico è composto da un membro designato da ciascuna delle Parti con proprio atto.

Articolo 5 - Validità

1. Il presente accordo è valido per un periodo di 3 anni a partire dalla sottoscrizione che riporta la data più recente.
2. Per il rinnovo, qualora non si rendano necessarie modifiche al testo corrente, è sufficiente una richiesta scritta inviata al Garante nazionale, vistata dai rappresentanti delle altre due Parti. La richiesta di rinnovo deve pervenire al Garante nazionale entro tre mesi dalla scadenza.
3. La data indicata nel "visto per accettazione" costituirà l'inizio della nuova decorrenza.
4. Nel caso in cui alla data di scadenza del Protocollo siano in essere Protocolli operativi, questi rimarranno in vigore fino alla data di scadenza indicata negli stessi.

Articolo 6 - Recesso o scioglimento

1. Le Parti hanno la facoltà di recedere unilateralmente dal presente Protocollo o di scioglierlo consensualmente; il recesso deve essere esercitato mediante comunicazione scritta.
2. Il recesso ha effetto decorsi tre mesi dalla data di ricevimento della comunicazione.
3. In caso di recesso unilaterale o di scioglimento, le Parti concordano di portare a conclusione le attività in corso, salvo guanto diversamente e consensualmente convenuto.

Articolo 7 - Oneri finanziari

1. Il presente Protocollo non comporta oneri finanziari a carico delle Parti.
2. I Protocolli operativi possono prevedere eventuali oneri finanziari esecutivi.
3. Le Parti possono reperire le risorse necessarie per sostenere le azioni programmate anche tramite la partecipazione congiunta a programmi di finanziamento sia a carattere nazionale che internazionale, che non prevedano Enti promotori o azioni che possano entrare nell'esercizio di vigilanza del Garante nazionale o che configurino conflitti di interesse con la sua azione.

Articolo 8 - Coperture assicurative

Ciascuna Parte provvede alla copertura assicurativa del proprio personale impegnato nella a attività svolta in attuazione del presente accordo.

Articolo 9- Utilizzazione di dati e risultati di ricerca

1. I Protocolli operativi determinano condizioni e modalità di utilizzo dei dati e dei risultati delle ricerche contenuti nell'ambito o del presente Protocollo.

2. ADir e CeRC *si* impegnano ad assicurare che tutti i soggetti coinvolti nei progetti di ricerca in applicazione del presente protocollo dichiarino espressamente la reciproca collaborazione nelle pubblicazioni e ne diano adeguato risalto in tutte le comunicazioni verso l'esterno.

Articolo 10 - Riservatezza

1. Le Parti riconoscono il carattere riservato di qualsiasi informazione, dato e documentazione segnalato come confidenziale dalla Parte che l'ha trasmessa in esecuzione del presente accordo, impegnandosi a non rivelare a terzi, in qualsivoglia forma, le informazioni confidenziali ricevute, né a utilizzare dette informazioni per fini diversi da quanto previsto dal presente Protocollo.
2. Le Parti si impegnano a segnalare con chiarezza e tempestività le informazioni da considerarsi confidenziali.
3. Le Parti si impegnano a porre in essere ogni attività volta a impedire che dette informazioni, dati e documenta zioni possano in qualche modo essere acquisite da terzi.
4. L'obbligo della riservatezza non si applica alle informazioni che le Parti ricevono in modo legittimo da terze parti non soggette all'obbligo di riservatezza.

Articolo 11- Trattamento dei dati personali

Le Parti si impegnano a trattare e custodire i dati e le informazioni personali relativi all'espletamento di attività oggetto del presente protocollo e delle relative appendici operative, in conformità alle disposizioni di cui al decreta legislativo 30 giugno 2003 n. 196.

Articolo 12 - Controversie

Ogni controversia che dovesse sorgere in ordine all'interpretazione, validità, esecuzione e risoluzione del presente Protocollo sarà devoluta all'esclusiva competenza del Foro di Roma, intendendosi in tal modo derogata ogni diversa forma di competenza territoriale.

Articolo 13 - Clausola finale

1. In ogni momento, con l'accordo delle Parti, il Protocollo potrà essere modificato o integrato con un nuovo atto convenzionale.

2. Modifiche o integrazioni sono parte integrante dell'accordo o ed entrano in vigore al momento della loro firma.
3. Per tutto quanto non espressamente indicato nel presente Protocollo restano ferme le disposizioni vigenti in materia, in quanto compatibili, ivi compresa la normativa interna delle singole Parti.

Roma, 1giugno 2017.

Per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute
o private della libertà personale,
il Presidente prof. Mauro Palma

Per l'Altro diritto – Centro interuniversitario di ricerca su carcere,
devianza, marginalità e governo delle migrazioni,
il Direttore prof. Emilio Santoro

Per il "Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel",
il Rettore dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa", prof. Lucio D'Alessandro

Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Disposizione di proroga

Riscontrata la necessità di prosecuzione e di implementazione delle attività, in funzione delle risultanze emerse nel corso dei lavori, su accordo unanime delle Parti, il Protocollo operativo di ricerca è prorogato, senza soluzione di continuità, fino al 31 maggio 2020, con le seguenti modifiche e integrazioni:

1. Alle strutture di ricerca promotrici, si aggiunge Atypicalab for Cultural Disability Studies attivo presso il Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università della Calabria.

   Ex art. 2 del Regolamento istitutivo:

   1. Atypicalab è una struttura di ricerca, a carattere transdisciplinare, per gli studi culturali sulla disabilità.

   2. Il Laboratorio svolge ricerca di base sui codici culturali, le pratiche sociali e i dispositivi di governo della disabilità.

   3. Il Laboratorio svolge ricerca applicata per il pieno ed eguale godimento delle libertà fondamentali e per la piena ed effettiva partecipazione sociale delle persone con disabilità, tramite l'elaborazione e la sperimentazione di programmi, azioni e interventi per il contrasto dei modi e delle forme di discriminazione, disaffiliazione, esclusione, deumanizzazione e segregazione.

2. Il comma 3 dell'art. 3 del Protocollo operativo è soppresso.

3. Gli obiettivi previsti dall'art. 1 del Protocollo operativo sono integrati dai seguenti indirizzi di studio e ricerca individuati dal Comitato di direzione:
   - Analisi di forme e modi di costituzione di un Osservatorio nazionale sulla "segregazione" di anziani e PcD, con funzioni di documentazione; ricerca, organizzazione e analisi dei dati; supporto del sistema di monitoraggio;
   - Redazione di Linee-guida sugli standard di libertà nelle strutture residenziali;
   - Studio di forme e modi di coinvolgimento delle Regioni per la promozione in forma collaborativa dell'inserimento di standard di libertà nei sistemi di accreditamento;
   - Analisi di forme e modi di coinvolgimento dei Garanti territoriali nel monitoraggio delle strutture per anziani e PcD;

- Ideazione e realizzazione di un modello unificato per il monitoraggio della contenzione nelle strutture per anziani e PcD;
- Attività formativa, convegnistica, di pubblicazione e di sensibilizzazione;
- Definizione di statuto e struttura delle visite conoscitive (finding visit/mission);
- Ipotesi di attivazione di Cliniche legali sperimentali sulla tutela della libertà delle PcD;
- Attivazione di un sistema di relazioni fra l'Area salute del Garante Nazionale e organismi internazionali operanti nell'ambito della disabilità.

Il Presidente del Consiglio tecnico-scientifico
(art. 4. Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità)

Mauro Palma

Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Ex art. 3 del Protocollo d'intesa fra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito Garante nazionale), "L'Altro diritto- Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni" (di seguito ADir) e il "Centre for Governmentality and Disabilily Studies Robert Castel" (di seguito CeRC) dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa"

Premesso che

la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) del 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18:

garantisce che queste (a) godano del diritto alla libertà e alla sicurezza per sonale e (b) non siano private della loro liberta illegalmente o arbitrariamente e che qualsiasi privazione della libertà sia conforme alla legge e che l'esistenza di una disabilità non giustifichi in nessun caso una privazione della libertà (art. 14);

garantisce il diritto di non essere sottoposto a tortura, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti, richiedendo che gli Stati Parti prendano ogni efficace misura legislativa, amministrativa, giudiziaria o di altra natura per impedire che persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, subiscano tortura o trattamento o punizione crudele, inumana o degradante (art. 15);

garantisce il diritto di non essere sottoposto a sfruttammo, violenza e maltrattamenti, richiedendo che gli Stati Parti prendano tutte le misure legislative, amministrative, sociali, educative e di altra natura adeguate per proteggere le persone con disabilità (art. 16);

- riconosce il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone, anche assicurando che:
- le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione;
- le persone con disabilità abbiano accesso a una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione;
- i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popoıazione siano messi a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattate ai loro bisogni (art. 19).

Considerato che

- il *Commitee on the Right of person with Disabilities raccomanda al punto 8 delle Concluding observations on the initial report of Italy* del 31 agosto 2016 l'istituzione di un organo permanente che consulti in modo efficace e significativo le persone con disabilità attraverso le loro organizzazioni nella realizzazione di tutte le leggi, le politiche e i programmi; al punto 42 della stesso documento che il National Preventive

Mechanism (NPM), di cui all'articolo 4 del Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT) visiti gli Istituti psichiatrici o le altre strutture per persone con disabilità, specialmente quelle ove sono ospitate persone con disabilità intellettive o psicosociali e riferisca sulla loro condizione e al punto 48 raccomanda di porre in atto garanzie del mantenimento del diritto a una vita autonoma e indipendente;

- a seguito di ratifica da parte dell'Italia dell'OPCAT con legge 9 novembre 2012 n. 195, la Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra ha designato il Garante Nazionale come NPM;
- nelle *Concluding observations on the initial report of Italy* del 6 ottobre 2016, viene richiesto che il NPM designato visiti quanto prima le strutture per persone con disabilità esistenti sul territorio nazionale, genericamente indicate dal Garante nazionale nella sua Prima Relazione al Parlamento come "Health and social care home".

In attuazione del Protocollo d'intesa sottoscritto il 1 giugno 2017, e secondo le modalità previste dall'art. 3 del suddetto Protocollo, le Parti intendono svolgere un'attività congiunta di studio e ricerca, come di seguito definita:

Articolo 1 - Obiettivi

1. Individuazione di pratiche determinanti *de facto* segregazione e istituzionalizzazione nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie (*health social care home*) delle persone con dipendenza assistenziale e definizione di parametri che connotino tali pratiche.
2. Individuazione di situazioni e pratiche a rischio di violazione del principio inderogabile di divieto di tortura o trattamenti crudeli, inumani o degradanti a cui possono essere soggette le persone con disabilità e/o dipendenza assistenziale.
3. Redazione di un catalogo tipologico e di un nomenclatore dei luoghi e delle strutture potenzialmente segreganti, sulla base della normativa nazionale, regionale e comunale.
4. Realizzazione di un elenco nazionale dei luoghi e delle strutture residenziali socio-sanitarie che possono rientrare nell'ambito dell'azione di monitoraggio del Garante nazionale.
5. Redazione e sperimentazione di linee guida per il monitoraggio delle *health social/care home* tramite la costruzione di indicatori inerenti a: (a) struttura e organizzazione, (b) rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza degli ospiti, dei loro diritti e bisogni nonché di quelli dei loro familiari, (c) rispetto delle relazioni affettive, (d) rapporto con il territorio, (e) cure e assistenza erogata, (f) consenso informato, (g) uso di mezzi di contenzione, 01) rispetto della riservatezza, (i) accesso alle informazioni.

Articolo 2 - Comitato di direzione

1. Le attività di studio e ricerca di cui al presente Protocollo operative sono dirette dal Comitato eli direzione.
2. Il Comitato di direzione individua metodi, tecniche, protocolli e tempi d'indagine adeguati al raggiungimento degli obiettivi delle attività.
3. Il Comitato di direzione individua studiosi ed esperti che costituiscano l'unità di ricerca.
4. Il Comita to di direzione è presieduto dal Presidente del Garante nazionale, prof. Mauro Palma che ne è membro di diritto.

5. Il Comitato di direzione è costituito dalla dr.ssa Gilda Losito, in qualità di componente dell'Ufficio del Garante nazionale, dal prof. Emilio Santoro, in qualità di direttore di ADit, e dal prof. Ciro Tarantino, in qualità di direttore scientifico del CeRC.
6. I componenti del Comitato di direzione possono individuare collaboratori per lo svolgimento e a supporto delle attività di ricerca.
7. Il Comitato di direzione stabilisce eventuali forme di documentazione, informazione, divulgazione e pubblicazione delle attività nel rispetto dell'art. 9 del Protocollo d'intesa citato in premessa.

Articolo 3 - Organizzazione dei lavori

1. Le attività sono organizzate per gruppi tematici di lavoro.
2. I gruppi possono essere integrati da esperti e rappresentanti di Enti, lstituzioni, Organismi nazionali e internazionali in funzione di specifiche esigenze.
3. Sono componenti stabili dell'unità di ricerca, oltre i membri del Comitato di direzione, il prof. Stefano Anastasia, il prof. Alberto Di Martino, la prof.ssa Mariagrazia Giannichedda, il prof. Marco Pelissero, il prof. Daniele Piccione.

Articolo 4 - Tavolo di consultazione

1. Per tutta la durata delle attività è istituito un Tavolo di consultazione sui temi, le analisi e i materiali oggetto d'indagine.
2. Il Tavolo è composto da delegati delle Organizzazioni di tutela dei diritti delle persone con disabilità che saranno definiti dalle Parti con atto successivo.

Articolo. 5 - Durata

Le attività hanno una durata di diciotto mesi.

Articolo. 6 - Riservatezza

Le attività sono soggette agli obblighi di riservatezza previsti dall'art. 10 del Protocollo d'intesa.

Roma, 1giugno 2017.

Per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale,
il Presidente prof. Mauro Palma
Per l'Altro diritto – Centro interuniversitario di ricerca su carcere,
devianza, marginalità e governo delle migrazioni,
il Direttore prof. Emilio Santoro
Per il "Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel",
il Rettore dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa", prof. Lucio D'Alessandro

Protocollo d'intesa

tra

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito Garante nazionale) con sede in Roma in via di San Francesco di Sales 34, nella persona del Presidente Mauro Palma

e

la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (di seguito Procura della Repubblica), nella persona del Procuratore della Repubblica Giovanni Melillo.

VISTO l'articolo 7 del decreto legge n.146 del 2013 recante "*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*", convertito, con modificazione, nella legge 21 febbraio 2014, n.10 e successive modificazioni, che ha istituito il Garante nazionale;

VISTO il decreto ministeriale 11 marzo 2015 n. 36 recante il "*Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*" che ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;

CONSIDERATO che con nota del 25 aprile 2014 della Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra il Garante nazionale è stato designato *National Preventive Mechanism* (NPM) ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT), adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite con risoluzione n.57/199 del 18 dicembre 2002 e ratificato dall'Italia il 4 aprile 2013 in forza della Legge 9 novembre 2012 n.195;

CONSIDERATO che con legge 3 marzo 2009 n.18 l'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York il 13 dicembre 2006, che con gli articoli 14,15, 16 e 17 assegna al *National Preventive Mechanism* il compito di monitorare i luoghi di ricovero che ospitano persone con disabilità;

CONSIDERATO che in forza delle indicate disposizioni normative, nazionali e sovranazionali, il Garante nazionale esercita il proprio mandato su tutti i luoghi e le situazioni di privazione della libertà, di diritto e di fatto, compresi, oltre a quelli indicati nell'articolo 7 del decreto legge n.146/2013, i luoghi in cui accedono, transitano o stanziano i cittadini di Paesi terzi il cui ingresso nel territorio italiano è irregolare, le strutture socio-sanitarie per persone con limitata autonomia o soggette a restrizioni della libertà o in cui sono ricoverate persone sottoposte a trattamenti sanitari obbligatori;

VISTO l'ordine di servizio 23 giugno 2018 n. 86, recante i criteri vigenti di organizzazione della Procura della Repubblica di Napoli, con il quale è stato costituito nell'Ufficio di Procura il *Gruppo di lavoro specializzato intersezionale per i reati commessi in luoghi di custodia o detenzione e comunque in danno di soggetti privati della libertà personale;*

CONSIDERATO che al Gruppo specializzato su indicato è devoluta la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di cui agli artt. 606, 607, 608, 609, 613-bis, 613-ter c.p., ai delitti commessi in luoghi di detenzione e di custodia, anche amministrativa, ovvero in danno di persone sottoposte a controlli di polizia, alle segnalazioni di casi di autolesionismo posti in essere nei luoghi di detenzione e custodia anche amministrativa, alle segnalazioni relative alle condizioni di vita e di salute nei luoghi di detenzione e di custodia anche amministrativa;

CONSIDERATO che il Garante nazionale e la Procura della Repubblica di Napoli intendono istituire rapporti di reciproca collaborazione nella prospettiva e nell'interesse comuni di tutelare i diritti fondamentali delle persone soggette a privazione o limitazione della libertà, di diritto o di fatto, e di prevenire atti di violazione di tali diritti,

il Garante nazionale e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli

CONVENGONO

quanto segue:

Articolo I

Finalità

Con il presente Protocollo d'Intesa il Garante nazionale e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, attraverso il Gruppo specializzato intersezionale per i reati commessi in luoghi di custodia o di detenzione e comunque in danno di soggetti privati della libertà personale, si impegnano, nel rispetto delle reciproche autonomie istituzionali, a realizzare azioni di comune collaborazione volte alla tutela dei diritti fondamentali delle persone soggette a privazione o a limitazione della libertà personale, a prevenire e a perseguire atti di violazione di detti diritti, a promuovere e accrescere i fondamenti culturali dell'esecuzione della pena aderente al dettato costituzionale e del rispetto dei diritti umani in ogni situazione di restrizione della libertà personale.

Articolo II

Oggetto

Il presente Protocollo d'Intesa individua quali aree di operatività tutti i luoghi di detenzione e di custodia, anche di natura amministrativa, i luoghi in cui accedono, transitano o stanziano i cittadini di Paesi terzi il cui ingresso nel territorio nazionale è irregolare, le strutture socio-sanitarie in cui sono ricoverate persone con limitata autonomia o soggette a restrizioni della libertà, tra le quali quelle

sottoposte a trattamenti sanitari obbligatori, ogni luogo in cui la libertà personale è limitata *de facto* dall'autorità pubblica.

L'ambito territoriale di operatività è inscritto nella competenza del Gruppo specializzato intersezionale costituito presso la Procura della Repubblica di Napoli, corrispondente al circondario del Tribunale di Napoli.

Articolo III

Modalità della collaborazione

L'attuazione della presente intesa prevede:

- lo scambio reciproco e riservato di informazioni, compatibilmente con il rispetto del segreto investigativo, sulle segnalazioni di violazioni di diritti delle persone sottoposte a privazione o limitazione della libertà personale e sulle condizioni di vita negli istituti penitenziari e negli altri luoghi di privazione o restrizione della libertà personale indicati all'articolo II;
- lo scambio riservato - nel rispetto del segreto investigativo - di informazioni in ordine ai casi esaminati e trattati dal Garante nazionale ai sensi dell'articolo 35 o.p., compresi nell'ambito territoriale di competenza definito all'articolo II;
- la predisposizione di programmi di informazione e formazione comuni sui temi dell'esecuzione della pena e del rispetto dei diritti umani in ogni situazione di restrizione della libertà personale;
- l'invio alla Procura della Repubblica, per conoscenza e prima della pubblicazione, dei Rapporti del Garante sulle visite istituzionali da quest'ultimo condotte nei luoghi compresi nell'ambito territoriale di competenza definito all'articolo II.

Il Garante si riserva di comunicare alla Procura della Repubblica le date delle visite non annunciate, da parte dello stesso, agli istituti penitenziari di competenza.

Articolo IV

Impegni delle parti

Al fine della migliore e concreta attuazione della collaborazione oggetto della presente intesa, il Garante nazionale e la Procura della Repubblica di Napoli si impegnano a tenere riunioni con cadenza almeno bimestrale per valutare i temi e le questioni oggetto del presente protocollo e organizzare le attività operative in attuazione dello stesso.

Alle riunioni partecipano quantomeno il Coordinatore del Gruppo di lavoro specializzato intersezionale e il componente del Collegio del Garante nazionale designato per seguire l'attuazione del Protocollo d'intesa.

Articolo V

Riservatezza

Le Parti che sottoscrivono il presente Protocollo riconoscono e preservano il carattere riservato delle informazioni, dei dati e della documentazione che reciprocamente si trasmetteranno in esecuzione dell'attività di collaborazione oggetto d'intesa.

Articolo VI

Durata

Il presente Protocollo decorre dalla data della sua sottoscrizione e ha durata triennale.

Può essere rinnovato, con apposito atto, previa esplicita approvazione delle Parti che lo sottoscrivono.

Napoli, 19 novembre 2018

Il Garante nazionale dei diritti delle persone
detenute o private della libertà personale
Il Presidente
Prof. Mauro Palma

Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Napoli
Il Procuratore della Repubblica
Giovanni Melillo

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

Arma dei Carabinieri

Protocollo d'intesa

tra
il Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale
e
l'Arma dei Carabinieri

Il GARANTE NAZIONALE PER I DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, di seguito denominato "GARANTE NAZIONALE", con sede in Via San Francesco di Sales n.34, 00165 Roma, nella persona del Presidente dell'Autorità Garante, Prof. Mauro Palma, e l'ARMA DEI CARABINIERI, di seguito denominata "ARMA", con sede in Viale Romania n.45, 00197 Roma, nella persona del Comandante Generale, Gen. C.A. Giovanni Nistri,

visto

- l'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n.241, ai sensi del quale le Amministrazioni Pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune;
- l'art. 155 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n.66, ai sensi del quale l'Arma dei Carabinieri è forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza;
- la legge 26 luglio 1975 n. 354 relativa alle norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà;
- l'art.7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n.146, istitutivo della figura del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che individua, tra i suoi compiti istituzionali, quello di visitare, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia e quello di promuovere e favorire i rapporti di collaborazione con altre figure istituzionali che hanno competenza nelle stesse materie;

considerato che

- costituisce obiettivo comune delle Parti il pieno rispetto delle norme nazionali e delle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, con particolare riferimento alle persone detenute o private della libertà personale;
- le Parti ravvisano la necessità di favorire momenti di riflessione e approfondimento sui temi di comune interesse, nell'ambito delle rispettive finalità istituzionali;
- nell'ambito dei propri compiti istituzionali le Parti intendono stabilire un rapporto di collaborazione, ai sensi dell'art. 15 della citata legge n.241 del 1990, per lo sviluppo delle suddette attività;

tutto ciò premesso si conviene e si sottoscrive quanto segue

articolo 1

Ambiti di collaborazione

Il presente Protocollo disciplina l'attività di collaborazione tra l'Arma e il Garante Nazionale, nell'ambito delle specifiche competenze.

Le aree prevalenti di collaborazione prevedono:

- l'organizzazione di seminari/conferenze/workshop/tavole rotonde, per approfondire tematiche di interesse comune;
- lo scambio reciproco di docenze, a cura di propri rappresentanti, condividendo esperienze per il miglioramento delle rispettive capacità d'intervento;
- la realizzazione di progetti formativi comuni; anche con altre Istituzioni;

Anche al di fuori delle casistiche individuate nel presente protocollo, in presenza di convergenti interessi istituzionali e della possibilità di sviluppare ulteriori sinergie, le Parti i impegnano a fornire reciproca collaborazione al fine di perseguire e realizzare l'interesse della collettività.

articolo 2

Modalità esecutive

In relazione alle forme di collaborazione descritte:

- l'Arma interesserà, per le conseguenti attività, le componenti di studio e di analisi dello Stato Maggiore del Comando Generale, quale centro di riferimento operativo, dottrinale e formativo per tutti gli assetti dell'Arma;
- il Garante Nazionale perseguirà gli obiettivi della collaborazione attraverso lo staff del suo Ufficio ~~e~~ ed eventuali contributi di Garanti regionali di volta in volta specificamente delegati.

articolo 3

Attività di immediata attuazione

Al fine di dare immediata attuazione al presente protocollo le Parti si impegnano ad organizzare un seminario della durata di 3 ore, rispettivamente, entro la fine del 2018 presso la scuola Allievi Marescialli e Brigadieri di Firenze e, nei primi mesi del 2019 presso la Scuola Ufficiali dei Carabinieri di Roma. Analoghi incontri saranno pianificati in tutti gli Istituti di formazione di base dell'Arma.

articolo 4

Oneri

Il presente protocollo non comporta alcun onere, essendo finalizzato al perseguimento dei rispettivi obiettivi istituzionali.

articolo 5

Privacy e sicurezza delle informazioni

Le modalità e le finalità dei trattamenti dei dati personali gestiti nell'ambito delle attività svolte nel presente protocollo saranno improntate ai principi di correttezza, liceità e trasparenza, nonché al rispetto del decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196 "Codice in materia di protezione dei dati personali" e del D. Lgs. 10 agosto 2018, n. 101, recante "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio,

del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)".
Le Parti si impegnano a rispettare la massima riservatezza sui dati, informazioni e sui risultati delle attività, oggetto del presente Protocollo, di cui siano venuti, in qualsiasi modo, a conoscenza.

ARTICOLO 6

Durata, integrazioni e modifiche

Il presente Protocollo d'Intesa, sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art. 15, comma 2 bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha durata di 3 anni a decorrere dalla data di sottoscrizione, eventualmente prorogabile mediante atto scritto che dovrà pervenire prima della data di scadenza.
Ciascuna delle Parti potrà recedere in qualunque momento dal presente Protocollo dando un preavviso scritto all'altra Parte di almeno 60 giorni.
Lo stesso potrà essere, di comune accordo tra le Parti firmatarie, rinnovato e, anche prima della scadenza, modificato sulla base di ulteriori aspetti che potranno emergere nel corso della collaborazione, nonché dell'esigenza di precisare strumenti e modalità della collaborazione.

Il Garante nazionale dei diritti delle persone
detenute o private della libertà personale
Il Presidente
Prof. Mauro Palma

il Comandante generale
dell'Arma dei Carabinieri

Gen. C.A. Giovanni Nistri

Ministero della Giustizia
Dipartimento Giustizia Minori
Ufficio Interdistrettuale di Esecu
per la Calabria

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

Protocollo d'intesa

L'anno 2019 il giorno 17 del mese di gennaio

Il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nella persona del Presidente Mauro Palma e il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro nella persona del Dirigente Emilio Molinari

Premesso:

- che in Italia il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato istituito dal d. l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 mentre il d. m. 11 marzo 2015 n. 36 ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è un'Autorità di garanzia, collegiale e indipendente, non giurisdizionale che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, ai Centri di permanenza per i rimpatri, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori.
- Che sul piano nazionale, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà promuove e favorisce i rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, mentre sul piano internazionale coordinando la rete dei garanti locali è organismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (Opcat) in ambito ONU.
- Che il sistema organizzativo dell'esecuzione penale esterna è regolato dal DPCM 15 giugno 2015 n. 84 e dal DM 17 novembre 2015 che concerne l'individuazione presso il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità degli Uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti e dal DM 23 febbraio 2017 che individua gli Uffici locali di EPE quali articolazioni territoriali del DGMC (n. 11 UIEPE, n. 18 UEPE, n. 43 ULEPE, n. 18 Sezioni distaccate), che assicurano nel territorio di competenza le attività previste ai sensi dell'art. 72 O.P.
- Che l'Amministrazione Penitenziaria opera nel territorio regionale sui 12 Istituti penitenziari (1 a custodia attenuata), presenti secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.
- Che su territorio regionale è presente la REMS di Santa Sofia d'Epiro (Cs).
- Che in particolare le aree del Trattamento e Sicurezza e dell'Esecuzione Penale Esterna dell' Amministrazione Penitenziaria (DAP e DGMC) svolgono compiti di grande rilevanza sociale per la persona condannata e/o detenuta, come ad esempio: progettare, programmare e realizzare le iniziative e le esperienze nel campo del trattamento intramurale e delle misure alternative alla

detenzione; attivando le attività scolastiche, culturali, ricreative e sportive rivolte ai detenuti e agli internati e garantire la loro tutela personale e di sicurezza.

- Che l'art. 35 della Costituzione Italiana afferma la cura da parte della Repubblica della formazione e dell'elevazione professionale dei lavoratori, in ottemperanza al riconoscimento ed alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e al doveroso adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, di cui all'art. 2 della Costituzione, nonché dei principi di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 comma 1 e 2 della Costituzione.

- Che i principi fondamentali di cui all'art.1 della Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle "Regole penitenziarie europee" indicano che "deve essere incoraggiata la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria", "la vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera" e che "la detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera".

- Che la valorizzazione dei percorsi di formazione professionale risulta determinante nella prospettiva della rieducazione del condannato, secondo quanto stabilito dall'art. 27 comma 3 della Costituzione nonché del suo reinserimento sociale previsto dall'Ordinamento Penitenziario all'art. 1 comma 6.

Che la promozione di un sistema regionale integrato di opportunità formative destinate agli operatori penitenziari che operano negli Istituti Penitenziari o in esecuzione penale esterna della Calabria, risulta fondamentale per garantire il diritto alla formazione.

- Che, anche nella prospettiva del reinserimento, è fondamentale la massima diffusione della valenza sociale della realtà penitenziaria e che, anche a tal fine, risulta prioritaria la collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che impegna le proprie competenze in ambito penale giuridico e socio-criminologico per una analisi ravvicinata dei problemi penitenziari e, quindi, per la realizzazione di formazione, ricerche, collaborazioni e iniziative culturali comuni, su proposta di ciascuno dei soggetti firmatari.

- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro hanno reciprocamente riconosciuto l'indubbia e notevole esperienza rispettivamente maturata nel settore.

- Che il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sono consapevoli dei risultati estremamente positivi perseguibili con una reciproca collaborazione in attività di formazione studio, ricerca e per la piena realizzazione dei principi di cui agli artt. 2, 3, 13, 27, 33, 34 e 35 della Costituzione, all'art.15 Ordinamento Penitenziario, agli artt.41, 42 e 44 del Regolamento penitenziario di cui al DPR n. 230/2000, nonché delle Regole penitenziarie europee di cui alla Raccomandazione R(2006)2 adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006 e, pertanto, ritengono opportuno procedere ad una stipula del Protocollo d'intesa per l'avvio della formazione del personale appartenente al DGMC e al DAP nella Regione Calabria.

- Che per questo insieme di attività, gli Enti Firmatari ritengono necessario realizzare un sistema integrato di coordinamento, che si intende attivare, fermo restando l'autonomia di entrambi nella organizzazione, valutazione, monitoraggio e gestione dei propri percorsi formativi.

Tutto ciò premesso e considerando la parte integrante e sostanziale del presente protocollo, il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, convengono e stipulano quanto segue.

- Articolo 1 -
finalità

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale intendono collaborare per progettare e condurre nell'ambito penale: analisi, studi e ricerche di tipo giuridico, criminologico e sociologico finalizzate alla promozione della formazione degli operatori penitenziari nelle strutture penitenziarie e negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

2. A tal fine il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale indica il proprio Collegio che sarà affiancato dal Dott. *Giovanni Suriano* e Dott.ssa *Claudia Sisti* dell'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale, e dalla Dott.ssa Daniela Bonfirraro supporto al Collegio e responsabile dell'Unità, quali esperti che svolgeranno l'attività di formazione.

3. L'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di per la Calabria di Catanzaro indica nelle persone del Dott. *Emilio Molinari*, Direttore interdistrettuale dell'UIEPE di Catanzaro, Dott.ssa *Maria Letizia Polistena* e Dott.ssa *Maria Domenica Di Giovanni* rispettivamente Responsabile di Area IV^ Coordinamento Interdistrettuale *e* Funzionario della Professionalità Sociale di Area II^ Misure e sanzioni di comunità, quali referenti per i progetti e le attività previste dal presente protocollo.

4. Il gruppo di esperti di cui al comma precedente sarà coordinato dal Collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

5. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro procederà alla selezione delle strutture penitenziarie e dei 5 Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale che, di volta in volta, saranno oggetto di attività di formazione.

6. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro si impegna altresì ad adottare ogni atto finalizzato al coinvolgimento, nelle attività di cui al presente protocollo, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio regionale, ivi compresi terzo settore (cooperative sociali, ONG e ONLUS) ed il volontariato. In particolare, saranno coinvolti gli Assistenti Volontari *ex* artt. 17 e 78 Ordinamento Penitenziario.

- Articolo 2 -
Ambiti soggettivi delle attività di ricerca

1. Le attività di formazione di cui al presente protocollo saranno svolte anche con l'ausilio di questionari ed interviste somministrati al personale penitenziario. Attività che sarà gestita dal Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro

- Articolo 3 -
Sedi delle attività di ricerca

1. Le attività di formazione per le quali è necessario il confronto tra esperti e personale penitenziario saranno svolte preferibilmente presso la sede del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nonché nelle strutture penitenziarie e di esecuzione penale esterna coinvolte.

- Articolo 4 -
Comitato regionale di indirizzo e coordinamento

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro provvederà alla istituzione di un Comitato regionale di indirizzo e coordinamento delle attività formative.

2. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento sarà composto da:

   a) Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità .
   b) Operatori dell Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro.
   c) Esperti in discipline criminologiche, penitenziarie, giuridico-penali e processualpenalistiche afferenti all'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
   d) Esperti di Servizio Sociale, psicologi e criminologi ex art. 80 O.P.

Il Comitato potrà avvalersi del supporto degli operatori penitenziari degli Istituti penitenziari della Calabria per la promozione, organizzazione, realizzazione di iniziative d'interesse.

3. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento:

   a) promuove l'organizzazione e l'integrazione per l'attività di formazione tra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Amministrazione

penitenziaria e Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

- Articolo 6 -
Attività di formazione

1. Le attività di formazione offerte dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale rientrano nei relativi compiti istituzionali.

2. Gli Enti firmatari riconoscono il carattere specifico ed innovativo dell'attività di formazione nell'ambito penitenziario e le esigenze che essa comporta sul piano tecnico-professionale e della relazione tra esperti e personale penitenziario, per il programma innovativo rieducativo-trattamentale volto alle persone in esecuzione penale.

- Articolo 7 -
Impegni degli Enti firmatari

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro si impegna a:
   - favorire con ogni necessaria iniziativa il consolidamento dell'esperienza formativa ed il suo ulteriore sviluppo;
   - individuare gli Istituti e gli Uffici EPE sede di ricerca;
   - predisporre strutture e locali adeguati per la permanenza degli esperti per lo svolgimento delle attività;
   - monitorare, attraverso le valutazioni provenienti dalle Direzioni degli Istituti e degli Uffici EPE coinvolti, l'andamento generale dei singoli percorsi di formazione, e dell'evoluzione di quelli innovativi, nonché favorire iniziative di studio e ricerca sull'integrazione sociale delle perone in esecuzione penale.

2. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà si impegna a:
   - collaborare alla definizione di attività di formazione;
   - promuovere e collaborare ad iniziative didattiche per la formazione del personale penitenziario e del personale degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna;

- Articolo 8 -

DISPOSIZIONI FINALI

1. Il presente protocollo avrà efficacia quinquennale con decorrenza dalla data di sottoscrizione da parte degli Enti firmatari.
2. Esso si intende automaticamente rinnovato per un ulteriore triennio, ove non venga disdetto con formale lettera di recesso inviata alle altre parti entro e non oltre 90 giorni prima della scadenza del quinquennio.
3. Le parti potranno altresì recedere dal presente protocollo in qualsiasi momento, previo invio alle altre parti, di formale lettera di recesso con almeno 90 giorni di preavviso, fermo restando il completamento delle attività già avviate.
4. Con il parare favorevole di entrambi gli Enti firmatari, potranno aderire all'accordo altre istituzioni pubbliche o enti privati nonché del Terzo Settore.

Il Garante nazionale dei diritti delle persone
detenute o private della libertà personale

Il Presidente
Prof. Mauro Palma

Ministero della Giustizia
Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità
Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale
Esterna per la Calabria di Catanzaro
Il Dirigente Emilio Molinari

Ministero della Giustizia
Dipartimento Giustizia Minorile
Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione
per la Sardegna

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

Protocollo d'intesa

L'anno 2018 il giorno 3 del mese di ottobre

Il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nella persona del Presidente Mauro Palma e il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari nella persona del Dirigente Emilio Molinari

Premesso:

- che in Italia il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato istituito dal d. l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 mentre il d. m. 11 marzo 2015 n. 36 ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è un'Autorità di garanzia, collegiale e indipendente, non giurisdizionale che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, ai Centri di permanenza per i rimpatri, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori.
- Che sul piano nazionale, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà promuove e favorisce i rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, mentre sul piano internazionale coordinando la rete dei garanti locali è organismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (Opcat) in ambito ONU.
- Che il sistema organizzativo dell'esecuzione penale esterna è regolato dal DPCM 15 giugno 2015 n. 84 e dal DM 17 novembre 2015 che concerne l'individuazione presso il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità degli Uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti e dal DM 23 febbraio 2017 che individua gli Uffici locali di EPE quali articolazioni territoriali del DGMC (n. 11 UIEPE, n. 18 UEPE, n. 43 ULEPE, n. 18 Sezioni distaccate), che assicurano nel territorio di competenza le attività previste ai sensi dell'art. 72 O.P.
- Che l'Amministrazione Penitenziaria opera nel territorio regionale sui 9 Istituti penitenziari, presenti secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.
- Che in particolare le aree del Trattamento e Sicurezza e dell'Esecuzione Penale Esterna dell' Amministrazione Penitenziaria (DAP e DGMC) svolgono compiti di grande rilevanza sociale per la persona condannata e/o detenuta, come ad esempio: progettare, programmare e realizzare le iniziative e le esperienze nel campo del trattamento intramurale e delle misure alternative alla detenzione; attivando le attività scolastiche, culturali, ricreative e sportive rivolte ai detenuti e agli internati e garantire la loro tutela personale e di sicurezza.

- Che l'art. 35 della Costituzione Italiana afferma la cura da parte della Repubblica della formazione e dell'elevazione professionale dei lavoratori, in ottemperanza al riconoscimento ed alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e al doveroso adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, di cui all'art. 2 della Costituzione, nonché dei principi di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 comma 1 e 2 della Costituzione.
- Che i principi fondamentali di cui all'art.1 della Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle "Regole penitenziarie europee" indicano che "deve essere incoraggiata la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria", "la vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera" e che "la detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera".
- Che la valorizzazione dei percorsi di formazione professionale risulta determinante nella prospettiva della rieducazione del condannato, secondo quanto stabilito dall'art. 27 comma 3 della Costituzione nonché del suo reinserimento sociale previsto dall'Ordinamento Penitenziario all'art. 1 comma 6.

Che la promozione di un sistema regionale integrato di opportunità formative destinate agli operatori penitenziari che operano negli Istituti Penitenziari o in esecuzione penale esterna della Sardegna, risulta fondamentale per garantire il diritto alla formazione.

- Che, anche nella prospettiva del reinserimento, è fondamentale la massima diffusione della valenza sociale della realtà penitenziaria e che, anche a tal fine, risulta prioritaria la collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che impegna le proprie competenze in ambito penale giuridico e socio-criminologico per una analisi ravvicinata dei problemi penitenziari e, quindi, per la realizzazione di formazione, ricerche, collaborazioni e iniziative culturali comuni, su proposta di ciascuno dei soggetti firmatari.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari hanno reciprocamente riconosciuto l'indubbia e notevole esperienza rispettivamente maturata nel settore.
- Che il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sono consapevoli dei risultati estremamente positivi perseguibili con una reciproca collaborazione in attività di formazione studio, ricerca e per la piena realizzazione dei principi di cui agli artt. 2, 3, 13, 27, 33, 34 e 35 della Costituzione, all'art.15 Ordinamento Penitenziario, agli artt.41, 42 e 44 del Regolamento penitenziario di cui al DPR n. 230/2000, nonché delle Regole penitenziarie europee di cui alla Raccomandazione R(2006)2 adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006 e, pertanto, ritengono opportuno procedere ad una stipula del Protocollo d'intesa per l'avvio della formazione del personale appartenente al DGMC e al DAP nella Regione Sardegna.
- Che per questo insieme di attività, gli Enti Firmatari ritengono necessario realizzare un sistema integrato di coordinamento, che si intende attivare, fermo restando l'autonomia di entrambi nella organizzazione, valutazione, monitoraggio e gestione dei propri percorsi formativi.

Tutto ciò premesso e considerando la parte integrante e sostanziale del presente protocollo, il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, convengono e stipulano quanto segue.

- Articolo 1 -
Finalità

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale intendono collaborare per progettare e condurre nell'ambito penale: analisi, studi e ricerche di tipo giuridico, criminologico e sociologico finalizzate alla promozione della formazione degli operatori penitenziari nelle strutture penitenziarie e negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

2. A tal fine il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale indica il proprio Collegio che sarà affiancato dal Dott. *Giovanni Suriano* e Dott.ssa *Claudia Sisti* dell'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale quali esperti che svolgeranno l'attività di formazione.

3. L'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di per la Sardegna di Cagliari indica nelle persone del Dott. *Emilio Molinari*, Direttore interdistrettuale dell'UIEPE di Cagliari, Dott.ssa *Laura Boy* e Dott.ssa *Maria Pina Soriga*, rispettivamente Responsabile di *Area II^ Misure e sanzioni di comunità* e Responsabile di *Area IV^ Coordinamento Interdistrettuale*, quali referenti per i progetti e le attività previste dal presente protocollo.

4. Il gruppo di esperti di cui al comma precedente sarà coordinato dal Collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

5. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari procederà alla selezione delle strutture penitenziarie e degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale che, di volta in volta, saranno oggetto di attività di formazione.

6. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari si impegna altresì ad adottare ogni atto finalizzato al coinvolgimento, nelle attività di cui al presente protocollo, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio regionale, ivi compresi terzo settore (cooperative sociali, ONG e ONLUS) ed il volontariato. In particolare, saranno coinvolti gli Assistenti Volontari *ex* artt. 17 e 78 Ordinamento Penitenziario.

- Articolo 2 -
Ambiti soggettivi delle attività di ricerca

1. Le attività di formazione di cui al presente protocollo saranno svolte anche con l'ausilio di questionari ed interviste somministrati al personale penitenziario. Attività che sarà gestita dal Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari

- Articolo 3 -
Sedi delle attività di ricerca

1. Le attività di formazione per le quali è necessario il confronto tra esperti e personale penitenziario saranno svolte preferibilmente presso la sede del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nonché nelle strutture penitenziarie e di esecuzione penale esterna coinvolte.

- Articolo 4 -
Comitato regionale di indirizzo e coordinamento

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari provvederà alla istituzione di un Comitato regionale di indirizzo e coordinamento delle attività formative.

2. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento sarà composto da:

   a) Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità .
   b) Operatori dell Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari.
   c) Esperti in discipline criminologiche, penitenziarie, giuridico-penali e processualpenalistiche afferenti all'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
   d) Esperti di Servizio Sociale, psicologi e criminologi ex art. 80 O.P.

Il Comitato potrà avvalersi del supporto degli operatori penitenziari degli Istituti penitenziari della Sardegna per la promozione, organizzazione, realizzazione di iniziative d'interesse.

3. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento:

   a) promuove l'organizzazione e l'integrazione per l'attività di formazione tra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Amministrazione penitenziaria e Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

- Articolo 6 -
Attività di formazione

1. Le attività di formazione offerte dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale rientrano nei relativi compiti istituzionali.

2. Gli Enti firmatari riconoscono il carattere specifico ed innovativo dell'attività di formazione nell'ambito penitenziario e le esigenze che essa comporta sul piano tecnico-professionale e della relazione tra esperti e personale penitenziario, per il programma innovativo rieducativo-trattamentale volto alle persone in esecuzione penale.

Articolo 7 -
Impegni degli Enti firmatari

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari si impegna a:
   - favorire con ogni necessaria iniziativa il consolidamento dell'esperienza formativa ed il suo ulteriore sviluppo;
   - individuare gli Istituti e gli Uffici EPE sede di ricerca;
   - predisporre strutture e locali adeguati per la permanenza degli esperti per lo svolgimento delle attività;
   - monitorare, attraverso le valutazioni provenienti dalle Direzioni degli Istituti e degli Uffici EPE coinvolti, l'andamento generale dei singoli percorsi di formazione, e dell'evoluzione di quelli innovativi, nonché favorire iniziative di studio e ricerca sull'integrazione sociale delle perone in esecuzione penale.

2. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà si impegna a:
   - collaborare alla definizione di attività di formazione;
   - promuovere e collaborare ad iniziative didattiche per la formazione del personale penitenziario e del personale degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna;

- Articolo 8 -
Disposizioni finali

1. Il presente protocollo avrà efficacia triennale con decorrenza dalla data di sottoscrizione da parte degli Enti firmatari.
2. Esso si intende automaticamente rinnovato per un ulteriore triennio, ove non venga disdetto con formale lettera di recesso inviata alle altre parti entro e non oltre 90 giorni prima della scadenza del quinquennio.
3. Le parti potranno altresì recedere dal presente protocollo in qualsiasi momento, previo invio alle altre parti, di formale lettera di recesso con almeno 90 giorni di preavviso, fermo restando il completamento delle attività già avviate.
4. Con il parare favorevole di entrambi gli Enti firmatari, potranno aderire all'accordo altre istituzioni pubbliche o enti privati nonché del Terzo Settore.

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Il Presidente
Prof. Mauro Palma

Ministero della Giustizia
Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità
Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la sardegna di Cagliari
Il Dirigente Emilio Molinari

INDICE MAPPE RELAZIONE 2019

1 - Attività del Garante Nazionale

Mappa 1.1 - Mappa delle visite
Tabella 1.1 - Visite tematiche effettuate sul territorio nazionale (1° gennaio 2018 – 31 gennaio 2019)
Tabella 1.2 - Visite *ad hoc* effettuate sul territorio nazionale (1° gennaio 2018 - 31 gennaio 2019)
Tabella 1.3 - Visite regionali effettuate sul territorio nazionale (1° gennaio 2018 - 31 gennaio 2019)
Tabella 1.4 - Visite di *follow-up* effettuate sul territorio nazionale (1° gennaio 2018 - 31 gennaio 2019)
Mappa 1.2 – Mappa dei monitoraggi di rimpatrio (1° gennaio 2018 - 31 gennaio 2019)
Tabella 1.5 - Attività di monitoraggio dei rimpatri forzati (1° gennaio 2018 - 31 gennaio 2019)
Tabella 1.6 - Visite e monitoraggi per giornata persona (1° gennaio 2018 – 31 gennaio 2019)
Tabella 1.7 - Collaborazioni esterne in visite e monitoraggi (1° gennaio 2018 – 31 gennaio 2019)
Mappa 1.3 – Mappa degli eventi e incontri istituzionali (1° gennaio 2018 – 31 gennaio 2019)
Tabella 1.8 – Formazione nazionale e internazionale Anno 2018-2019
Tabella 1.9 – Formazione erogata Anno 2018-2019
Tabella 1.10 – Eventi Fami Anno 2018-2019
Tabella 1.11 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2018
Grafico 1.1 - Reclami ex art. 35 o.p. pervenuti al Garante nazionale per area di criticità - Anno 2018
Tabella 1.12 - Reclami ex art. 35 o.p - Storico 2016/2017/2018
Grafico 1.2 - Reclami ex art. 35 o.p - Storico 2016/2017/2018
Tabella 1.13 - Reclami ex art. 35 o.p. - Regime speciale 41 *bis* - Anno 2018
Grafico 1.3 - Reclami ex art. 35 o.p. - Regime speciale 41 *bis* - Anno 2018

2 - Privazione della libertà e migranti

Tabella 2.1 - Ingressi migranti in *hotspot* suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2018
Tabella 2.2 - Ingressi migranti in *hotspot* suddivisi per struttura e tipologia ospiti - Anno 2018
Tabella 2.3 - Andamento ingressi migranti in *hotspot* - Anni 2016-2017-2018
Grafico 2.1 - Andamento ingressi migranti in *hotspot* - Anni 2016-2017-2018
Tabella 2.4 - *Hotspot* permanenza media in giorni - Anno 2018
Tabella 2.5 - Transiti nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) suddivisi per nazionalità dichiarata - Anno 2018
Tabella 2.6 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) – Anno 2018
Grafico 2.2 - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) – Anno 2018
Tabella 2.7 - Prime dieci nazioni - Motivi di uscita dai Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) - Anno 2018
Tabella 2.8 – Funzionamento dei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) nel 2018
Tabella 2.9 - Tempi di permanenza media nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) - Anno 2018
Tabella 2.10 - Numero complessivo delle persone rimpatriate divise per paese di destinazione - Anno 2018
Tabella 2.11 - Andamento rimpatri in base alla modalità di esecuzione - Anni 2015-2016-2017-2018
Tabella 2.12 - Andamento rimpatri con scorta internazionale - Prime cinque nazioni - Anni 2015-2016-2017-2018
Grafico 2.3 - Numero complessivo delle persone rimpatriate - Anno 2018
Tabella 2.13 – Numero complessivo delle persone rimpatriate per provincia – Anno 2018
Tabella 2.14 - Voli *charter* di rimpatrio - Anno 2018
Tabella 2.15 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per Ufficio di Polizia - Anno 2018

Tabella 2.16 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per nazionalità dichiarata - Anno 2018
Tabella 2.17 - Numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per motivi di respingimento - Anno 2018

3 - Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3.1 - Ingressi negli Istituti penali per minorenni - Anno 2018
Tabella 3.2 - Detenuti presenti negli Istituti penali per minorenni
Tabella 3.3 - Delitti a carico dei minori entrati nei Centri di prima accoglienza secondo la categoria - Anno 2018
Tabella 3.4 - Ingressi mensili nei Centri di prima accoglienza - Anno 2018
Tabella 3.5 -Tipologia presenti negli Istituti penali per minorenni (rilevazione al 07/01/2019)
Grafico 3.1 - Tipologia presenti negli Istituti penali per minorenni - (rilevazione al 07/01/2019)
Tabella 3.6 - Nazionalità detenuti negli Istituti penali per minorenni
Tabella 3.7 - Ingressi dalla libertà negli Istituti penitenziari - Anno 2018
Grafico 3.2 - Ingressi dalla libertà negli Istituti penitenziari - Anno 2018
Tabella 3.8 - Detenuti presenti per posizione giuridica - Storico anno 2016/2017/2018
Grafico 3.3 - Detenuti presenti per posizione giuridica - Storico anno 2016/2017/2018
Tabella 3.9 - Ingressi dalla libertà negli istituti penitenziari per adulti - Serie storica degli anni: 1991-2018
Tabella 3.10 - Detenuti distinti per classi di età - Anni 2010-2014-2018
Grafico 3.4 - Detenuti distinti per classi di età - Anni 2010-2014-2018
Tabella 3.11 - Detenuti con condanna definitiva per Regione di detenzione con durata della pena inflitta e residua fino a 1 anno - Situazione al 07/01/2019
Grafico 3.5 - Detenuti con condanna definitiva per Regione di detenzione con durata della pena inflitta e residua fino a 1 anno - Situazione al 07/01/2019
Tabella 3.12 - Eventi critici adulti serie storica 2014-2018
Grafico 3.6 - Eventi critici adulti anno 2018
Tabella 3.13 - Eventi critici Istituti penali per minorenni - Anno 2018
Grafico 3.7 - Eventi critici Istituti penali per minorenni - Anno 2018
Tabella 3.14 - Sezioni e presenti in isolamento - Rilevazione al 17 gennaio 2018
Grafico 3.8 - Sezioni e presenti in isolamento - Rilevazione al 17 gennaio 2018
Tabella 3.15 - Suicidi anno 2018
Tabella 3.16 - Analisi suicidi anno 2018
Grafico 3.9 - Suicidi per classe di età - Anno 2018
Grafico 3.10 - Suicidi per genere e nazionalità - Anno 2018
Grafico 3.11 - Suicidi Anno 2018 - Luoghi decesso
Grafico 3.12 - Suicidi Anno 2018 - Sezioni detentive decesso
Grafico 3.13 - Suicidi Anno 2018 - Durata pena
Tabella 3.17 - Decessi in carcere - Storico anno 2014-2018
Grafico 3.14 - Decessi in carcere - Storico anno 2014-2018
Tabella 3.18 - Rapporto tra indice di affollamento detenuti e personale di Polizia Penitenziaria - Dato aggiornato al 25 gennaio 2019
Grafico 3.15 - Rapporto tra indice di affollamento detenuti e personale di Polizia Penitenziaria - Dato aggiornato al 25 gennaio 2019
Tabella 3.19 - n. di corsi scuola secondaria - Anno 2018
Tabella 3.20 - n. di iscritti ai corsi di scuola secondaria - Anno 2018
Tabella 3.21 - n. dei promossi ai corsi di scuola secondaria - Anno 2018
Tabella 3.22 - Poli universitari o di attività di formazione universitaria - Dati aggiornati al 27 aprile 2018

Mappa 3.1 - Numero di Istituti presenti in Regione con sedi di "Poli" o di attività di formazione universitaria - Aggiornamento al 25/01/2019
Tabella 3.23 - Sezioni in carcere per madri e bambini / Istituti custodia attenuata madri (Icam) - Rilevazione al 16/01/2019
Mappa 3.2 - Sezioni in carcere per madri e bambini - Istituti custodia attenuata madri (Icam)
Tabella 3.24 - Sezioni in carcere per madri e bambini: condizioni materiali.
Tabella 3.25 - Sezioni in carcere per madri e bambini: qualità della vita detentiva.
Tabella 3.26 - Stanze di degenza protette e reparti di medicina protetta - Anno 2018
Mappa 3.3 - Stanze di degenza protette e reparti di medicina protetta - Anno 2018
Tabella 3.27 - Andamento delitti dal 1 agosto 2016 al 31 luglio 2017 e dal 1 agosto 2017 al 31 luglio 2018
Grafico 3.16 - Andamento delitti dal 1 agosto 2016 al 31 luglio 2017 e dal 1 agosto 2017 al 31 luglio 2018

4 - Privazione della libertà nella tutela della salute

Tabella 4.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)
Mappa 4.1 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)
Tabella 4.2 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per classe d'età e sesso - Anno 2018
Tabella 4.3 - Distribuzione regionale ospiti presenti nelle Rems per posizione giuridica - Anno 2018
Tabella 4.4 - Ospiti in Rems con posizione giuridica definitiva e presenza progetto terapeutico riabilitativo individuale (Ptri) - Anno 2018
Grafico 4.1 - Ospiti in Rems con posizione giuridica definitiva e presenza Progetto terapeutico riabilitativo individuale (Ptri) - Anno 2018
Tabella 4.5 - Persone con provvedimenti di applicazione della misura di sicurezza detentiva * - in via provvisoria ed in via definitiva - in attesa di ricovero in Rems al 31/12/2018
Tabella 4.6 - Misure di sicurezza in esecuzione per anno
Tabella 4.7 - Richieste di applicazione delle misure di sicurezza al giudice della cognizione (Procure di Bologna, Firenze, Milano, Napoli)
Tabella 4.8 - Segnalazioni di violazioni di privazione della libertà nella tutela della salute pervenute al Garante
Tabella 4.9 - Distribuzione dei Ricoveri in Tso per anno di ricovero nelle strutture del Lazio, anni 2013-2017
Tabella 4.10 - Distribuzione regionale *Health and social care institutions* (residenziali o miste) e popolazione
Grafico 4.2 - Rapporto numero strutture e popolazione anziana
Grafico 4.3 - *Numero Health and social care institution*s e popolazione con disabilità
Grafico 4.4 - *Numero Health and social care institutions* (residenziali o miste) ogni 10.000 anziani
Grafico 4.5 - Numero *Health and social care institutions* (residenziali o miste) ogni 10.000 disabili
Grafico 4.6 - *Health and social care institutions* per regione (valori assoluti)
Grafico 4.7 - Tasso di densità regionale *Health and social care institutions*
Tabella 4.11 - Posti letto per utenza prevalente e numero *Health and social care institutions*
Grafico 4.8 - Posti letto per utenza prevalente e numero *Health and social care institutions*

5 - Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

Tabella 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017-2018
Grafico 5.1 - Persone transitate nelle camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017-2018
Tabella 5.2 – Camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017-2018
Grafico 5.2 – Camere di sicurezza in Italia - Anni 2016-2017-2018
Tabella 5.3 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Polizia di stato - Anni 2016-2017-2018
Tabella 5.4 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Carabinieri - Anni 2016-2017-2018
Tabella 5.5 - Camere di sicurezza e transiti per regione - Guardia di Finanza - Anni 2016-2017-2018
Tabella 5.6 – Visite alle Camere di sicurezza - Anni 2016-2017-2018

6 – Relazioni nazionali e internazionali, studi

Tabella 6.1 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)
Mappa 6.1 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)
Tabella 6.2 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat)
Mappa 6.2 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat) e Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)
Mappa 6.3 - Nhri nel territorio del Consiglio d'Europa
Tabella 6.3 - La rete dei Garanti locali
Mappa 6.4 - Garanti regionali e rete Fami

7 - Ufficio del Garante Nazionale

Grafico 7.1 - Organigramma dell'ufficio
Tabella 7.1 - Composizione ufficio
Tabella 7.2 - Consulenti Fami
Tabella 7.3 - Bilancio consuntivo al 31/12/2018
Grafico 7.2 - Spesa per trasferte 2018
Grafico 7.3 - Ripartizione spesa anno 2018

finito di stampare
a marzo 2019
presso Quintily

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

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

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

www.garantenpl.it