



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

**RELAZIONE AL PARLAMENTO**

Camera dei deputati, 21 marzo 2017

Mauro Palma, *Presidente*

Signora Presidente, Ministri, Autorità presenti, Signore e Signori, permettetemi di rivolgere innanzitutto un ringraziamento al Presidente della Repubblica che un anno fa ha voluto incontrare e incoraggiare il Collegio appena insediato e ha rinnovato il suo alto appoggio anche nel messaggio inviato in questa occasione. Analogo incoraggiamento lo avemmo negli incontri con i Presidenti dei due rami del Parlamento.

Nel presentare la prima Relazione al Parlamento del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, guardo positivamente a quanto si è prodotto in questo primo anno in termini di riflessione, consolidamento e conoscenza all'esterno di un Organismo nuovo, nonché in termini di interlocuzione istituzionale e di attività di visita a luoghi diversi ove la libertà è ristretta o negata.

Tale sguardo positivo che racchiude il consistente numero di pagine della Relazione si fonda sulla convinzione che non sia stata soltanto, o principalmente, la doverosa risposta a una censura internazionale sullo stato dei nostri Istituti di detenzione a determinare la volontà di istituire questa figura istituzionale nel panorama ordinamentale e attribuire a essa un ampio ambito di esercizio del proprio compito di osservazione, vigilanza e proposta. Una volontà espressa dal Governo che approvò il decreto istitutivo nel dicembre 2013, dal Parlamento che lo tradusse in norma, dai Governi che si sono succeduti e che hanno dato la possibilità al Garante nazionale di iniziare a svolgere il proprio ruolo e che hanno fatto sì che tale ruolo venisse esercitato in piena autonomia ed efficacia.

Questa convinzione non nasce soltanto dalla constatazione della piena maturità che, a partire da un dibattito avviato nel 1997, le esperienze di Garanti locali avevano sviluppato in molti territori del Paese, strutturandosi in modo particolare in un numero significativo di regioni, con l'adozione di specifiche leggi istitutive approvate dai relativi Consigli regionali. Nasce piuttosto dalla volontà di investire in termini di prevenzione affinché la privazione della libertà non degenerasse in situazioni che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo definisce "trattamenti inumani o degradanti", quindi tali da violare la dignità della persona. Uno spostamento, quindi, da un'impostazione solamente reattiva a situazioni in essere o già avverate in passato, a un atteggiamento *ex ante* volto a individuare preventivamente quelle criticità di condizioni materiali,

21 marzo 2017

*Relazione al Parlamento. Camera dei Deputati  
Mauro Palma*



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

di difficoltà di lavoro, di carenza di formazione, in grado di evolvere negativamente e aggiungere ulteriori criticità fino a rischiare di svilupparsi in situazioni che un ordinamento democratico non può tollerare. Mi piace pensare che se sul piano reattivo, sia tuttora forte un'arretratezza culturale e normativa che determina la non previsione di un reato specifico di tortura nel nostro codice penale, così esponendo le vittime al non adeguato riconoscimento di quanto sofferto, si sia però aperta una strada sul piano preventivo affinché tali episodi non abbiano proprio a verificarsi, in un'azione congiunta tra chi ha responsabilità diverse, ma complementari, di operare, di vigilare, di formare adeguatamente.

La centralità assegnata alla prevenzione è del resto elemento caratterizzante dell'azione europea e globale rispetto alla tutela dei diritti fondamentali di chi, in posizione di restrizione della propria libertà di agire autonomamente, deve essere maggiormente sostenuto da organi istituzionalmente deputati a far sì che i diritti sanciti da atti normativi di diverso livello non siano mere enunciazioni ma siano agiti nel concreto, nella quotidianità della vita ristretta. Secondo questa linea il Consiglio d'Europa che, pur vedeva i propri Paesi membri tenuti insieme da un trattato forte quale la Convenzione europea dei diritti dell'uomo che di fatto aveva trasferito in atto normativo vincolante quanto affermato nella Dichiarazione universale del 1948, ha avvertito la necessità verso la fine degli anni Ottanta di consolidare la tutela del diritto a non essere sottoposto a tortura o a trattamenti o pene inumani o degradanti, con un'ulteriore Convenzione di natura preventiva che ha istituito il Comitato europeo per la prevenzione della tortura. La sua fisionomia e i suoi compiti sono ampiamente ripresi dalla norma italiana che ha istituito il Garante nazionale. Non solo, ma lo stesso approccio, centrato appunto sulla prevenzione, è stato in anni recenti adottato anche a livello globale, attraverso il Protocollo opzionale alla convenzione ONU contro la tortura che l'Italia ha ratificato con legge alla fine del 2012 e che prevede l'istituzione di un meccanismo nazionale indipendente di visita e controllo sui luoghi di privazione della libertà: ruolo che l'Italia ha assegnato al neonato Garante nazionale che, quindi, è anche l'articolazione nel nostro Paese di tale impegno globale con le conseguenze in termini di poteri e obblighi che tale ruolo comporta.

Permettetemi di soffermarmi, prima di affrontare alcuni aspetti descrittivi dell'attività svolta nel primo anno, a riflettere sulla lungimiranza dei nostri padri, sia costituenti che estensori di impegni sovranazionali vincolanti in tema di diritti fondamentali della persona: molto di quanto fissato in testi e trattati all'indomani della catastrofe che aveva chiuso la prima metà del secolo scorso, sembrerebbe improponibile oggi, in un contesto anche europeo che vede rialzarsi muri difensivi. Muri materiali verso chi cerca una vita diversa in luoghi diversi, abbandonando la implicita sicurezza personale di ciò che è noto e avendo però la consapevolezza che ciò che è noto è



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

insopportabile per sé e per i propri cari. Muri immateriali, ma ugualmente solidi, verso chi vede restringersi le reti di inclusione ed è spesso spinto in un'area di irrilevanza sociale che apre al rischio di irregolarità e illegalità. Quei principi, quegli impegni, quei diritti affermati sono tutt'oggi un limite a derive recessive che cercano di eludere la complessità del presente tentando di non vedere le ferite del proprio corpo sociale e relegando le difficoltà in un impossibile vaso di Pandora.

La premessa tuttavia affinché l'impianto tracciato in atti fondativi e Convenzioni possa essere efficace passa innanzitutto attraverso una sorta di 'igiene' linguistica: chiamare le cose con il proprio nome perché, come ricordò Albert Camus «quando si cominciano a nominare bene le cose diminuisce il disordine e la sofferenza che c'è nel mondo». Il pensiero va in primo luogo alla già espressa necessità di saper chiamare *tortura* quei fatti che rispondono alle connotazioni internazionalmente accettate per definire tale crimine. Ma, va anche ad alcune difficoltà semantiche che emergono nella complessa area della privazione della libertà. La difficoltà, per esempio di distinguere, nell'affrontare il problema dei migranti che irregolarmente giungono sul territorio europeo, tra *identità* e *identificazione*: termini che troppo spesso sono presi come sinonimi o addirittura il secondo come esaustivo della semantica del primo, mentre l'attenzione all'identità del migrante – e non alla mera identificazione – potrebbe dare indicazioni sul suo progetto migratorio e permettere un suo inserimento positivo e più sicuro per il contesto sociale ove egli giunge. Così come troppo spesso, nell'ambito dell'esecuzione penale, sono presi come sinonimi i termini *rieducazione* e *reinserimento* non cogliendo l'elemento meramente soggettivo che assume il primo termine se svincolato dalla sua dimensione sociale e come sia invece l'accento sul secondo a dare la connotazione propria e costituzionalmente orientata alla finalità delle pene. Occorre anche saper distinguere tra *legalità* e *legittimità*, poiché il primo termine è pre-requisito per il secondo ma non lo esaurisce, giacché un insieme di provvedimenti singolarmente legali possono sfociare in una situazione di complessiva illegittimità, così come a volte ha stabilito la Corte di Strasburgo nel considerare situazioni detentive, definendo come trattamento inumano o degradante le condizioni che in una data realtà si erano di fatto determinate quale risultato di una serie di situazioni, ciascuna delle quali pur fondata sul piano legale. Le Convenzioni sui diritti umani hanno questo occhio aperto sulla complessiva situazione che di fatto si determina e non solo sul presupposto legale di ogni singolo provvedimento. Gli organi di controllo sugli adempimenti che da tali Convenzioni discendono hanno del resto attenzione a tutti questi aspetti, spesso indicando anche la necessità di emendare norme e non limitandosi alla rispondenza di quanto osservato alla



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

norma in vigore. Anche il Garante nazionale, in virtù della caratteristica del proprio mandato, deve avere questo sguardo.

Così si costruisce un insieme di *raccomandazioni*, e progressivamente di *standard* da rispettare. Si compone cioè quel complesso di indicazioni che, pur non avendo forza direttamente vincolante, costruisce un sistema di *soft law* che ormai affianca negli ordinamenti più avanzati il tradizionale *hard law*. Mi piace pensare che la complessiva generazione del diritto che ormai sempre più va sanando l'apparente dicotomia tra legge e giurisprudenza, laddove anche quest'ultima assume la dimensione produttiva, possa avvalersi anche di un terzo pilastro, quello della raccomandazione, certamente di pregnanza normativa diversa, forse minore, ma indubbiamente diretto alla costruzione di culture più avanzate, condivise, più orientato verso un modello di diritto di tipo *inclusivo* e *discorsivo*, capace di regolare sistemi complessi e prevenire conflitti.

L'attività del Garante nazionale è stata molto centrata nel produrre raccomandazioni, sulla base di quanto direttamente verificato, attraverso visite, accesso a documenti, colloqui con le persone private della libertà e con gli operatori responsabili del corretto andamento di tale privazione. Un insieme di raccomandazioni, articolate ai diversi livelli di responsabilità – alcune indirizzate a chi localmente dirige una struttura, altre a chi ha responsabilità di coordinamento territoriale, altre ancora a chi amministra una determinata area di privazione della libertà. Altre, infine, allo stesso Legislatore. Le abbiamo sommariamente ricordate in una parte della Relazione pubblicata, in cui sono dati i riferimenti per ritrovarle nei singoli rapporti sulle visite, pubblicati sul sito del Garante. Intendiamo farne oggetto di una pubblicazione periodica annuale attraverso cui stabilire l'insieme degli standard che come *Meccanismo nazionale di prevenzione* vogliamo definire per le diverse aree di analisi e monitoraggio, ovviamente in sintonia con quanto elaborato a livello sovranazionale.

Ho detto di aree diverse di privazione della libertà. Questa pluralità di luoghi rinvia alla definizione stessa di *privazione della libertà*, cioè all'ampiezza del controllo da parte del Garante e all'individuazione di quali situazioni limitative della possibilità di movimento del singolo possano essere individuate come effettivamente privative e non semplicemente restrittive della sua libertà. Si tratta spesso di un confine labile, quello tra *restrizione* e *privazione*, perché a volte le restrizioni configurano una privazione *de facto* anche se non qualificata come tale sul piano normativo. Compito del Garante è anche individuare tale frontiera labile estendendo la tutela della propria vigilanza ad ambiti sempre più estesi e soggetti a criticità rilevanti.



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

L'area della privazione della libertà comprende, infatti, senz'altro la detenzione penale, sia questa come misura cautelare che come esecuzione di una sanzione, anche quando si realizza in forme diverse dalla custodia in carcere, perché include le comunità chiuse in cui una persona può essere ristretta in base a un provvedimento del magistrato; comprende anche la detenzione domiciliare che peraltro pone spesso problemi nella sua difficile integrazione all'interno di un percorso di reinserimento sociale. Ma, la privazione della libertà comprende certamente anche le situazioni di fermo o arresto operati dalle Forze di Polizia, nella loro pluralità di declinazioni, includendo in esse anche le realtà municipali autorizzate al trattenimento temporaneo di persone. Quindi, da un lato è compito del Garante visitare le camere di sicurezza delle diverse Forze di Polizia, dall'altro il suo compito non può limitarsi alle sole camere utilizzate per dormire, ma deve estendersi anche ai luoghi dove le persone trattenute attendono e quelli dove sono interrogate, sempre in situazione di non libertà.

Una terza consistente area riguarda le strutture utilizzate per trattenere, temporaneamente o in modo più continuativo, i migranti irregolari: siano essi Centri per una temporanea permanenza in vista del rimpatrio forzato che sono formalmente luoghi di privazione della libertà, siano invece luoghi di passaggio temporaneo, controllato e chiuso, per fasi di foto-segnalamento e identificazione, quali gli *hotspot*. Così come comprende le zone aeroportuali di non ammissione al territorio del Paese e il monitoraggio dei voli di rimpatrio forzato, con presenza durante i voli cumulativi, siano essi charter nazionali o coordinati dall'agenzia europea Frontex.

5

Inoltre, proprio quella frontiera labile tra restrizione e privazione porta a includere un'altra area di competenza del Garante nazionale – anche se questa non ha ancora visto un'attività specifica, diversa dallo studio, nel suo primo anno di attività. Si tratta delle strutture dove le persone, spesso disabili o anziane, entrano volontariamente o in base a un provvedimento di supporto sociale, e che possono trasformarsi nel tempo in luoghi di permanenza non volontaria, dove gli ospiti sono spesso privati della capacità legale e della possibilità di agire. Quest'area, di carattere socio-sanitario, si salda poi al compito più chiaramente definito che il Garante ha relativamente ai trattamenti sanitari obbligatori che, nella loro stessa definizione, compendiano il concetto di perdita di libertà personale.

Si individuano, quindi, quattro grandi aree del controllo diffuso, che in prima approssimazione definiscono l'ambito di azione del Garante nazionale: l'area penale, l'area della sicurezza, l'area del controllo delle migrazioni, l'area sanitaria. Esse indicano anche gli interlocutori istituzionali del Garante, che si deve rivolgere quindi almeno a quattro diverse Amministrazioni (giustizia, interni, difesa e salute) e che necessita strutturalmente di competenze interdisciplinari nel confrontarsi

21 marzo 2017

*Relazione al Parlamento, Camera dei Deputati  
Alvaro Pelna*



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

con i diversi problemi che ciascuna di queste aree pone. Una richiesta, questa della multidisciplinarietà del proprio staff e del contributo attivo in termini di risorse di personale che mi sento oggi di sottolineare con urgenza, proprio in considerazione della progressiva estensione del compito affidato al Garante. Approccio pluridisciplinare delle professionalità e stabilità degli operatori che hanno bisogno di un omogeneo e unico inquadramento che li liberi anche dai legami con le amministrazioni di appartenenza sono due necessità che sottolineo proprio per dare sempre maggiore effettività al percorso intrapreso.

Ciascuna delle aree di attività richiede un'analisi della sua fisionomia attuale, la conseguente individuazione delle positività, cioè degli elementi di forza per la sua evoluzione, la simmetrica individuazione delle criticità e, infine, la formulazione di proposte e raccomandazione da rivolgere in questa sede a chi ha la responsabilità politica e amministrativa. Il tratto caratteristico del Garante nazionale, nello sviluppare questo esercizio di comprensione del presente, è comunque quello del dialogo interistituzionale: un tratto che connota questa Istituzione come luogo di analisi, di rigorosa tutela delle persone, ma anche di forte cooperazione con chi ha la responsabilità del *custodire* una persona; visite, osservazioni, raccomandazioni hanno lo scopo di risolvere le criticità, di fare evolvere un sistema, non di giudicare. Proverò ad accennare sinteticamente ad alcuni aspetti di ciascuna area.

6

*Penalità e libertà*

Le visite a Istituti detentivi in ambito penale sono state complessivamente 35: 12 nell'ambito di visite regionali e 23 ad hoc, frutto o di segnalazioni o di verifica di quanto riscontrato in una visita precedente o limitate all'accertamento relativo ad alcuni casi segnalati. Parallelamente, l'Ufficio del Garante ha trattato 108 reclami ex articolo 35 dell'ordinamento penitenziario e preso atto di 126 segnalazioni.

Se si deve descrivere la fisionomia attuale della detenzione penale non si può non tenere conto della spinta in positivo che si è sviluppata a seguito della grave sentenza della Corte di Strasburgo del 2013 che ha individuato nel nostro sistema detentivo una carenza strutturale – e non contingente – tale da determinare la violazione di uno dei ristrettissimo numero di articoli mai derogabili della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: quello che vieta tortura e trattamenti contrari al senso di umanità e alla dignità della persona ristretta.

Certamente questo richiamo è stato declinato in positivo: è singolare tuttavia che prima dell'intervento di una Corte sovranazionale non vi fossero state prese di posizione a livello degli



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

organi di controllo nazionali che avessero già autonomamente individuato tali situazioni in essere contrarie alla prima parte di quel comma dell'articolo 27 della Costituzione che vieta pene contrarie al senso di umanità. Se questa singolarità deve far riflettere, va però positivamente registrato come la sentenza di Strasburgo non sia stata archiviata, ma abbia suscitato una serie di riflessioni e di interventi che hanno riportato il carcere nel dibattito pubblico, hanno consistentemente ridotto i numeri delle presenze e aumentato quelli dell'accesso alle misure alternative, hanno introdotto un sistema di *diversion*, cioè di percorso altro e positivo rispetto a quello della negatività della condanna, attraverso la cosiddetta 'messa alla prova'. Hanno riportato i numeri sotto maggiore controllo. Tuttavia rispetto a questo sguardo molto generale d'insieme due nodi restano ancora irrisolti.

Il primo nodo riguarda ancora i numeri: la distanza tra posti realmente disponibili, che non coincidono con la capienza ufficiale giacché nel nostro sistema i posti mediamente non disponibili corrispondono a più del nove percento del totale, e numero di presenze; tale distanza supera le diecimila unità (oggi a fronte di 55827 detenuti registrati nelle celle, i posti realmente disponibili sono 45509). Inoltre poiché la distribuzione dei detenuti non può essere omogenea essendo diversi i 'circuiti detentivi' a cui essi appartengono (a cominciare dalla distinzione tra sezioni maschili e femminili, e quella tra diverse classificazioni di alta o ordinaria sicurezza) vi sono situazioni in cui si ha un affollamento che è quasi del trecento per cento rispetto alla capienza. Spesso le sezioni più affollate sono quelle femminili, confermando anche sotto questo aspetto l'accentuata disattenzione al genere che caratterizza negativamente i sistemi detentivi, incluso il nostro.

Pur con questa criticità, i numeri sono tornati sotto maggiore controllo. Nessun risultato è però definitivamente acquisito, soprattutto in un contesto di forte pressione verso un uso simbolico del diritto penale e al suo interno sul ricorso alla carcerazione come misura falsamente rassicurante. Il ricorso al sistema penale – lo sappiamo – aumenta laddove altri sistemi regolativi non funzionano: il suo ampliarsi è indice di altre assenze, di mediazione sociale e soprattutto politica e, a sua volta, agisce come base per ulteriori ampliamenti. Perché la sua estensione è sintomo e concausa di una indecifrabilità del conflitto sociale che porta l'opinione pubblica a rappresentarsi il legame sociale solo nei termini di un codice binario, quale quello aggressore-vittima. Come scriveva già vent'anni fa Antoine Garapon, «le categorie penali sono destinate a un felice avvenire per la loro semplicità e il loro forte contenuto adrenalinico» perché la loro logica elementare dispensa dal confrontarsi con la complessità che la responsabilità sociale porta con sé. In questo contesto anche i numeri che qui consideriamo stanno aumentando: crescono sia gli ingressi in carcere sia le presenze registrate in un qualsiasi giorno; ma i primi crescono molto meno delle seconde e ciò implica che



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

crece la tendenza a non far uscire dal carcere. Le stesse misure di esecuzione penale diversa dal carcere, aumentate nel loro complesso, sono in numero consistente se si considerano quelle date dallo stato di libertà, sono molto meno se si considerano quelle date dal carcere.

Se questa è la tendenza *quantitativa*, sostanzialmente ben più positiva rispetto al passato, ma con criticità che si riaffacciano, più preoccupante è il profilo *qualitativo* della detenzione: questo è il secondo nodo irrisolto. Il carcere è ancora troppo spesso luogo di sofferenza aggiuntiva, oltre a quella intrinseca alla privazione della libertà personale, per le persone che vi sono ristrette; è simmetricamente luogo di difficoltà operativa e disagio per chi vi lavora.

Sulla qualità della vita detentiva gli *Stati generali dell'esecuzione penale* hanno centrato la propria attenzione, articolandosi attorno ai diversi punti di intervento di modifica dell'ordinamento penitenziario elencati nella legge delega approvata in questi giorni al Senato e che ora passa all'esame della Camera dei deputati. L'elaborazione dei decreti di adempimento alla delega sarà un terreno importante di definizione del modello di risposta al reato che si vuole attuare. Utilizzo – voglio precisare – la locuzione *modello di risposta al reato* e non *modello di esecuzione penale*, tantomeno *modello di detenzione*, perché credo che sia sbagliato non rivolgere una specifica attenzione a modi diversi per risanare quel filo di connessione con il contesto sociale che la commissione del reato ha reciso: penso che occorra decentrare il nostro sguardo dalla sola sanzione penale come risposta possibile e ancor più dalla sanzione penale detentiva.

Gli elementi di positività della fisionomia del nostro sistema detentivo nell'anno trascorso che abbiamo elencato riguardano il sistema minorile nel suo complesso, l'accento sulla responsabilizzazione della persona detenuta che proviene dai documenti degli *Stati generali* e che, pur con resistenze, si sta affermando e contrastando la tendenza a una forzata infantilizzazione della persona ristretta, l'attenzione data all'accoglienza di quei bambini che entrano in carcere per visitare il proprio genitore e che spesso hanno così il primo impatto con le istituzioni statali percepite come espropriatrici dei propri affetti, l'evoluzione del livello di professionalità degli operatori, la forte permeabilità del sistema nel suo complesso all'esterno laddove il territorio si presenta ricco di attenzione e di proposta di opportunità.

Non sono elementi di poco conto. A questi si aggiunge certamente – e, direi, in primo luogo – il completamento della chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari e l'apertura delle trenta REMS, talune ancora in strutture provvisorie, che ha portato a compimento quel tratto inavaso della riforma del trattamento psichiatrico del 1978 che aveva visto per quarant'anni il persistere di istituzioni segreganti per il *pazzo reo*. La chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari ha così una





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

dimensione culturale che è importante che sia affermata e fatta vivere completamente anche all'interno di comunità a volte timorose nell'ospitare nel proprio territorio le 'residenze' di recente istituzione. Tale dimensione positiva va tutelata, accompagnata nel suo realizzarsi, sottolineando i suoi aspetti paralleli del valore residuale che la norma assegna alla misura restrittiva in REMS (sono 571 le persone presenti) e del limite massimo della sua applicazione: una misura da adottare solo quando non ve ne siano altre ritenute idonee ad assicurare cure adeguate alla persona e a far fronte alla sua pericolosità, peraltro non desumibile meramente dalle sue condizioni di vita; una misura di sicurezza che, come ora anche le altre, non può più procrastinarsi indefinitamente.

Questa fisionomia va preservata, quindi, evitando il rischio di far diventare le REMS luoghi di ricovero di persone con caratteristiche molto dissimili, da chi è stato dichiarato non imputabile a chi ha sviluppato il disagio mentale nel corso dell'esecuzione della sanzione penale a chi è in osservazione per comprendere il suo stato psichico: un indistinto insieme di posizioni soggettive e di possibilità di intervento di supporto e presa in carico che rischierebbe di deformare il disegno delle REMS, rendendole troppo simili alla passata esperienza, se non come dislocazione territoriale e come offerta di assistenza, certamente come logica sottostante. Avremo tempo, come Garante nazionale, di intervenire in positivo nella fase di elaborazione dei decreti che scaturiranno dalla approvazione definitiva della legge delega licenziata dal Senato che su questo punto solleva molte nostre perplessità.

9

La difesa di questo impianto, che vede le REMS come strutture strettamente riservate a persone in misura di sicurezza psichiatrica, non esclude l'attenzione all'allarmante criticità del disagio psichiatrico in carcere che trova tuttora risposte inadeguate. La prima inadeguatezza risiede nel grave carico che la situazione presente determina sulle persone che lavorano negli Istituti e che sono spesso chiamate a compiti di forte responsabilità ed esposizione, diversi da quelli per i quali sono stati formati. Le cosiddette "articolarioni per la tutela della salute mentale", che sarebbero deputate ad accogliere le persone detenute che hanno sviluppato problemi psichiatrici e il cui carattere sanitario dovrebbe essere assicurato da appositi accordi formali con l'autorità sanitaria territoriale, stentano a essere una realtà effettiva. Pur in presenza di esperienze positive in alcuni territori, in altri si registra uno scarso impegno dei servizi sanitari locali, una tendenza a configurare tali articolazioni come mere sezioni detentive con qualche maggiore presenza di psichiatri e un alto impiego di farmaci, e soprattutto permane il ricorso all'alloggiare la persona in reparti o in singole stanze separate affidando al personale di polizia penitenziaria il compito e la responsabilità di continue verifiche. Questa modalità di "sorveglianza a vista", in ambiente non medico, che è emersa in un cospicuo numero di Istituti visitati come prassi adottata non è

21 marzo 2017

*Relazione al Parlamento. Camera dei Deputati  
Alcuro Palma*



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

accettabile sotto il profilo della tutela della salute della persona ristretta e sotto quello dell'impropria responsabilità fatta ricadere sul personale di custodia. Ancor meno accettabile è la tendenza ai continui trasferimenti di persone che sono effettivamente di difficile gestione, ma che vengono mosse da un Istituto all'altro senza che si concretizzino una reale conoscenza della persona e la presa in carico del suo caso per ricercare la sistemazione di minor danno per la persona stessa e per l'istituzione.

Non vi è dubbio che la questione dei trasferimenti rappresenti un'aggiuntiva criticità che il Garante deve segnalare, soprattutto per il non assolvimento della previsione della regola 17.3 delle *Regole penitenziarie europee* che prevede che la persona detenuta sia sentita prima di procedere a un trasferimento 'passivo' e che qualora questo sia stato adottato con urgenza per ragioni varie, tra cui quella del mantenimento dell'ordine e della sicurezza, sia la direzione del luogo d'arrivo a effettuare tale audizione. Previsione che potrebbe aiutare a non interrompere percorsi avviati, relazioni positive stabilite, rapporti di fiducia non sempre certificati e noti a chi dispone il provvedimento, ma sicuramente importanti nello sviluppo dell'esecuzione penale. Previsione invece disattesa, nonostante sia stata esplicitamente richiamata dal Ministro nella direttiva del 3 maggio 2016 in tema di prevenzione dei suicidi: tema rilevante, il numero dei 12 suicidi e quello dei 205 tentati suicidi di questo inizio d'anno lo confermano; soprattutto tema connesso, nei casi più recenti, a quello del disagio mentale.

10

Due ulteriori criticità devono essere segnalate per questa area di privazione della libertà. La prima riguarda le aree più rigide del sistema detentivo, centrate sulla separazione dagli altri, sull'isolamento, sulle classificazioni, sulla collocazione in sezioni di regime speciale. Il tema è spesso dibattuto, i numeri sono noti: al 24 gennaio 2017 – data della nostra rilevazione – 8577 persone erano detenute in regime di "alta sicurezza", ripartite nelle tre diverse articolazioni di tale classificazione, mentre 729 persone erano ristrette nelle sezioni speciali ex articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario. Sono numeri alti che portano comunque a riflettere sui meccanismi di passaggio da una all'altra classificazione, ma soprattutto sulle possibilità di effettiva aderenza al precetto costituzionale che vuole ogni pena tendente alla rieducazione. Lo ha ricordato la Corte costituzionale nella sua sentenza n. 376 del 1997 laddove ricorda che il regime ex articolo 41-bis «non comporta e non può comportare la soppressione o la sospensione delle attività di osservazione e di trattamento individualizzato previste dall'articolo 13 dell'ordinamento, né la preclusione alla partecipazione del detenuto ad attività culturali, ricreative, sportive o di altro genere, volte alla realizzazione della personalità, previste dall'articolo 27 dello stesso ordinamento». Quindi, come sappiamo – e come la Corte ricorda – «l'applicazione



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

dell'articolo 41-bis non può equivalere [...] a riconoscere una categoria di detenuti che sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione». Il Garante tiene appunto tale bussola nell'orientare la propria vigilanza su questa area particolarmente speciale della realtà detentiva, verificando la corrispondenza di ogni misura imposta alle finalità specifiche perseguite e il loro non proporsi come misure meramente afflittive. Su questi aspetti sta predisponendo uno specifico Rapporto che sarà definito, una volta completata la visita a tutte le sezioni di regime ex articolo 41-bis e terrà conto anche delle indicazioni provenienti dagli organismi di controllo sovranazionali, in primo luogo dal CPT (Comitato per la prevenzione della tortura). Mi preme invece sottolineare oggi la necessità di non aggiungere in via amministrativa ulteriori restrizioni che, adottate alla luce di una mera volontà di regolazione della vita in carcere, riferendosi cioè all'articolo 32 del Regolamento di esecuzione che tratta di 'assegnazione e raggruppamento per motivi cautelari', finiscono con incidere sulla quotidianità della persona detenuta e sui suoi diritti. In tal senso il Garante intende impegnarsi in un confronto attivo con le Autorità politiche e amministrative per il superamento delle cosiddette *aree riservate* che costituiscono una realtà speciale all'interno di un regime già speciale – quale è quello del 41-bis – e che oltre a evidenziare profili di inaccettabilità delle condizioni di detenzione, espongono il Paese a possibili censure da parte degli organi internazionali di controllo.

11

Questa è una delle *nove raccomandazioni* che la Relazione nella sezione intitolata "Una Istituzione che evolve" presenta come obiettivi per i quali il Garante intende impegnarsi relativamente a quest'area. Le altre, che mi limito a elencare, riguardano temi già da me accennati, quali la previsione della sospensione della pena anche per l'infermità psichica, così sanando l'attuale differenza tra infermità fisica per la quale agisce l'articolo 147 del codice penale e infermità psichica per la quale il relativo articolo 148 si rifà a un modello di ricovero ormai superato e non consente la piena attuazione di piani terapeutici predisposti da chi ha responsabilità medica.

Riguardano altresì la necessità di interventi sul lavoro che non vadano a detrimento delle pregevoli esperienze cooperative avviate in molti Istituti e che al contempo aprano a numeri ben più consistenti e a retribuzioni riallineate a quanto la norma stessa prevede.

Riguardano inoltre la necessità di attivarsi perché il carcere non sia un luogo produttore di irregolarità, dove le persone entrate 'regolari' per quanto attiene la propria posizione amministrativa – in particolare il permesso di soggiorno degli stranieri – escano 'irregolari' perché non è stata data loro la possibilità di rinnovare documenti nel frattempo scaduti, con tutti i rischi che tale irregolarità determina per i soggetti stessi e per la collettività.



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

Riguardano le caratteristiche architettoniche dei nuovi Istituti o di quelli che si vanno ristrutturando perché siano realmente adeguate a quel modello di detenzione che gli *Stati generali* hanno delineato e che non ci si ritrovi a non poter implementare tale modello, per esempio aperto all'affettività, per i limiti rigidi di costruzioni centrate sulla mera allocazione delle persone. Riguardano il superamento della diffidenza che il nostro sistema sembra avere rispetto alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione che invece devono essere utilizzate al meglio non solo per le possibilità che offrono sul piano della non scissione dei legami affettivi, ma anche per la loro essenzialità nel contesto del ritorno alla società esterna: un analfabeta digitale ben difficilmente potrà essere reinserito. E non si capisce del resto perché le tecnologie così estensivamente utilizzate in ambito processuale e perfino per i colloqui con il magistrato di sorveglianza, non possano essere utilizzate per l'esercizio del diritto dei propri figli e dei propri cari al mantenimento dei legami affettivi con la persona reclusa.

Sono raccomandazioni che si saldano a due principi fondamentali su cui molte volte il Garante è intervenuto in occasione di dibattiti e convegni nel corso di quest'anno: quello della necessaria attenzione al benessere lavorativo di chi in carcere opera e quello del diritto – lo enuncio come tale anche se non codificato – di ogni persona a vedere la propria situazione, il proprio percorso rivisto, riconsiderato nel corso dell'esecuzione penale, a non essere confuso con il proprio reato.

12

Su questi aspetti intendiamo lavorare nel nuovo anno, relativamente alla privazione della libertà in ambito penale, consapevoli che altre forze, dell'associazionismo, della rappresentanza di avvocati e di magistrati, delle Istituzioni, si muovono lungo lo stesso asse. Tra queste voglio nominare gli intergruppi di deputati e di senatori – appunto di gruppi parlamentari diversi – che si sono costituiti nelle due Camere, rispettivamente coordinati dall'onorevole Marazziti e dal senatore Manconi, con i quali intendiamo avviare un coordinamento perché sia continua la comunicazione tra chi ha responsabilità di legiferare e chi ha quella di controllare l'applicazione concreta di norme e prassi.

*Migrazioni e libertà*

Ma, l'area forse più complessa dell'attività di quest'anno ha riguardato le varie forme di privazione della libertà nel contesto dei flussi migratori e delle procedure di rimpatrio. Più complessa per la sua attualità e per il suo evolvere da situazione contingente, emergenziale, a situazione strutturale, stabile o almeno di lungo periodo; più complessa perché dotata ancora di minori



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

presidi e rispetto alla quale il Garante ha dovuto costruire un modello del tutto nuovo di analisi e di conseguente valutazione e produzione di raccomandazioni.

Nel corso dell'anno sono stati visitati tutti i Centri di identificazione ed espulsione attualmente operanti (a Torino, Caltanissetta, Brindisi e a Roma, l'unico per le donne) e tutti gli *hotspot* fissi (a Lampedusa, Trapani, Taranto, Pozzallo). Inoltre sono state visitate alcune strutture miste che all'occorrenza funzionano anche da *hotspot* provvisorio e il Campo di accoglienza presso lo scalo merci delle Rete ferroviaria italiana a Ventimiglia, gestito dalla Croce Rossa. Infine è stata visitata la struttura di attesa per persone non ammesse nel territorio nazionale all'aeroporto di Roma Fiumicino e sono stati monitorati sei voli charter di rimpatrio forzato – due organizzati dall'Italia verso la Tunisia e quattro coordinati dall'agenzia europea Frontex verso la Nigeria – con personale dello staff del Garante a bordo del velivolo durante tutte le diverse fasi di trasferimento, dal CIE a Roma, fino all'aeroporto di destinazione. In questi voli sono stati monitorati i rimpatri di 177 migranti.

Mi è difficile descrivere la fisionomia attuale del sistema perché proprio in questi giorni questo è in fase di mutamento, in dimensione e in tipologia delle strutture, attraverso il decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, ora in fase di conversione. Certamente alcune caratteristiche osservate nel corso dell'anno muteranno, ferma restando la difficoltà concettuale di misurarsi, doverosamente, con la necessità di *limitare*, di restringersi a *territori e confini*, in un conteso che continua a essere caratterizzato dalla dimensione globale, non solo dello spostamento delle merci e della finanza, ma soprattutto della nostra percezione mentale. Siamo individui ormai strutturalmente *ubiqui* e mentre leggo questa mia presentazione, altri in luoghi lontani sono virtualmente presenti in questa sala. Eppure siamo costretti a parlare di confini, di territori propri; siamo necessariamente connotati da localismo.

La dimensione attuale dei CIE è particolarmente contenuta e ciò ha formato oggetto di critica in ambito europeo: la capienza effettiva al gennaio di quest'anno era di 359 posti; nei primi nove mesi del 2016 vi sono transitate 1968 persone e solo il 44% di queste è stato rimpatriato, anche per il limitato numero di accordi di riammissione e per l'attenzione doverosa al rispetto all'obbligo di *non refoulement*, cioè di non rinvio di persone in Paesi ove possano essere a rischio di persecuzione e tortura. Delle 3737 persone che sono state rimpatriate nello stesso periodo dei nove mesi considerati, solo uno su quattro proveniva da un CIE. Molti rimpatri sono stati eseguiti, infatti, direttamente dagli *hotspot* sotto forma di respingimenti differiti.



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

Questi ultimi hanno, al momento, una complessiva capienza di 1600 posti, anche se, secondo i dati ufficiali della Commissione europea i numeri sono un po' più bassi per via di interventi di manutenzione e ristrutturazione in corso. Difficile la connotazione degli *hotspot*: il termine rinvia a un luogo e anche a una funzione. Rinvia a luogo fisico dove le persone giungono al primo arrivo, per ricevere assistenza ed essere foto-segnalate e inserite nel database europeo Eurodac, e alla funzione di sostanziale diversificazione tra coloro che dovranno essere ricollocati in Europa, coloro che richiedono una protezione internazionale e coloro che sono destinati a provvedimenti di respingimento o di espulsione.

La complessità del sistema e la non diffusa conoscenza di procedure, luoghi e garanzie ci ha indotto a essere molto dettagliati nella Relazione nello spiegare gli aspetti normativi del complessivo sistema.

Nelle more della conversione del citato decreto legge, la natura giuridica degli *hotspot* rimane poco chiara, mancando una previsione normativa specifica e la relativa disciplina, poiché tale non può essere considerato – quando trattasi di privazione della libertà – il documento *Standard Operating Procedures* (SOPs) redatto dal Ministero dell'Interno con il contributo della Commissione Europea né possono esserlo le circolari amministrative. Nel documento si legge che una persona può uscire dalla struttura «solo dopo essere stata foto-segnalata, concordemente con quanto previsto dalle norme vigenti, se sono state completate tutte le verifiche di sicurezza nei database, nazionali ed internazionali, di Polizia». Il tempo di permanenza è dunque indeterminato e rimesso di fatto allo svolgersi della procedura di foto-segnalamento e di rilevamento delle impronte.

L'Italia non ha accolto la sollecitazione, formulata da alcuni Paesi, a forzare il prelievo di impronte e questo è un punto di merito. La via è quella di informare il migrante e convincerlo ad accettare il foto-segnalamento, anche attraverso l'impiego di rappresentanti di organizzazioni internazionali e nazionali. Tuttavia il convincimento ha una durata variabile e finisce per configurarsi una situazione *de facto* di privazione della libertà senza un preciso atto formale ricorribile e senza tutela giurisdizionale. Una situazione potenzialmente in violazione dell'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Gli *hotspot* si sono configurati lungo tutto lo scorso anno come una sorta di *limbo* giuridico, particolarmente allarmante nel caso di permanenze prolungate. Purtroppo tale prolungata permanenza ha spesso riguardato i soggetti più deboli, più vulnerabili: in molti casi i minori non accompagnati.



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

Secondo i dati dell'Alto Commissariato ONU per i rifugiati, nel 2016 sono arrivati sul territorio italiano 25.846 minori stranieri non accompagnati, oltre 70 al giorno, quasi il 14% degli arrivi complessivi. Un numero rilevante in assoluto e come valore tendenziale, visto che l'anno precedente ne erano giunti 12.360, cioè il 7% dei complessivi arrivi. In gran parte i minori provengono dall'Eritrea (3.714), dal Gambia (3119) e dalla Nigeria (2932). Ma è tra gli egiziani che la loro percentuale la più alta: il 58% degli arrivi.

Contrariamente a quanto purtroppo accade in alcuni Paesi, l'Italia, sulla base della Convenzione per i diritti dell'infanzia e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, considera i minori non accompagnati persone vulnerabili e da tutelare, da non espellere, ma da accogliere in Centri di prima e di seconda accoglienza, per accompagnarli verso la maggiore età. Nel novembre 2016, 17.245 minori non accompagnati erano presenti nei Centri: trattandosi del doppio dell'anno precedente ciò ha determinato la saturazione delle strutture e il frequente prolungamento della loro presenza negli *hotspot*, in attesa che venisse individuato un posto in un Centro: una situazione comprensibile, ma non accettabile, che richiede soluzioni rapide, nell'ottica di un problema che non può essere definito emergenziale.

Elencare le positività dell'area delle migrazioni è semplice. In primo luogo va infatti posta l'azione ampia e generosa del soccorso in mare che emerge anche dalla considerazione che circa 334mila persone sono arrivate alle coste italiane, con un aumento del 18% tra il 2015 e il 2016: sulle coste siciliane sono giunte nel solo mese di gennaio 2017, con mare fortemente avverso, 3861 persone. Inoltre è certamente positiva la già citata scelta di una impostazione di convincimento nelle operazioni di foto-segnalamento, così come la previsione all'interno degli *hotspot* di una cospicua presenza di mediatori culturali che aiutano a superare gli ostacoli linguistici e culturali per essere adeguatamente informati e per poter decidere sul proprio futuro, giacché molte delle indicazioni che si concretizzano in questa prima fase avranno grande rilevanza sul futuro di ciascun migrante.

Ma ciascuna di esse ha anche una contro immagine di criticità. Innanzitutto non è possibile distogliere lo sguardo dai molti corpi che le acque ci consegnano, dalle vicende che le persone hanno vissuto, in particolare durante la loro attesa coatta prima di imbarcarsi e di affrontare un mare con cui non hanno alcuna confidenza. I morti, ma anche le condizioni con cui vediamo sbarcare i sopravvissuti stendono l'ombra della drammaticità del presente su ogni valutazione positiva. Al di là di questo aspetto e della persistente difficoltà del vecchio continente a comprendere che occorre misurarsi con una questione non contingente, ma destinata a perdurare e indurre mutamenti nella quotidianità non certo affrontabili con i muri, altri aspetti di criticità



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

richiedono un'azione volta a ridurre le sofferenze aggiuntive a chi ne ha già subite altre. Compito del Garante è anche indicare quali aspetti possano essere affrontati e risolti.

Con attenzione guardo in questi giorni a quale potrà essere la fisionomia dei nuovi Centri per il rimpatrio previsti dal decreto in corso di conversione: certamente quelli esistenti, con la loro somiglianza al carcere e a un carcere particolarmente chiuso e opaco agli sguardi esterni non corrispondono al modello che ci attendiamo sarà adottato per le nuove strutture. Casi specifici di grave compromissione di diritti nella privazione della libertà in un CIE emergono di tanto in tanto, come è per esempio il caso grave riportato dalla stampa in questi giorni e rispetto al quale il Garante proprio ieri ha aperto un confronto con le Autorità responsabili.

Non solo, ma deve essere incrementato il controllo sui gestori: il Garante può dare il proprio contributo, ma occorre stabilire a livello centrale regole più chiare, indicatori di valutazione degli Enti gestori e possibilità di accesso ai mezzi d'informazione per evitare che si ripropongano come zone di scarsa trasparenza. Questo anche per evitare che attorno ai Centri si costruisca una informazione non supportata da elementi fattuali che nuoce anche a chi ha la difficile responsabilità di questo settore. Va inoltre sanata la carenza di tutela giurisdizionale negli *hotspot*, di cui si è detto precedentemente e va stabilita anche una possibilità di controllo indipendente nelle strutture diverse dai Centri e dagli *hotspot*. Il Garante nazionale, infatti, può esercitare il proprio controllo solo su strutture privative della libertà personale e anche se l'interpretazione delle restrizioni rigide quali prefigurazione *de facto* di privazione della libertà, ha dato la possibilità al Garante di visitare gli *hotspot* stessi e in alcuni casi, grazie alla collaborazione del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, anche alcune strutture più informali di accoglienza, resta la necessità di formalizzare il possibile controllo sulle molte strutture che attengono all'accoglienza, all'attesa di transito verso altri Paesi, al graduale inserimento nel Sistema di protezione per richiedenti asilo (SPRAR) dei migranti.

Il monitoraggio dei rimpatri forzati, partito come attività a latere, è divenuto in quest'anno un impegno tra i più consistenti dell'Ufficio del Garante nazionale. Un impegno che potrà essere ancora più efficace se saranno date al Garante ulteriori risorse di staff e la possibilità di decentrare la propria azione attraverso la rete dei Garanti regionali.

Devo sottolineare innanzitutto il dato positivo della notifica che il Garante riceve dal Ministero dell'Interno dei rimpatri che saranno attuati nei giorni successivi: questa forma di cooperazione permette a noi di esaminare la documentazione, evidenziare la possibile presenza di casi che, per motivi diversi, richiedano un approfondimento e rispetto ai quali vi siano condizioni da segnalare





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

per escludere il rimpatrio; soprattutto permette di decidere autonomamente e a campione quali voli monitorare.

Abbiamo positivamente registrato in questo primo anno il coinvolgimento del Garante nazionale nel percorso di formazione organizzato dal Ministero dell'Interno per le scorte da impiegare nelle operazioni di rimpatrio. Ciò ha permesso anche a noi di monitorare in modo più adeguato una procedura complessa che si compone di diverse fasi. Innanzitutto la *fase di trattenimento*, in cui coloro che verranno rimpatriati possono essere trattenuti: in tale fase l'attività di monitoraggio è volta alla verifica del rispetto delle garanzie legali a tutela del cittadino straniero e, quindi, si concretizza in un'analisi documentale degli atti contenuti nel suo fascicolo personale. Poi la cosiddetta *fase di pre-ritorno* che ha origine circa 24 ore prima della partenza e copre le attività realizzate fino al trasporto della persona alla stazione di partenza del vettore. Segue la *fase di pre-partenza* che riguarda, per esempio, l'osservazione dei controlli preventivi di sicurezza, il briefing del personale della scorta, le condizioni di trattenimento nelle sale d'attesa presso la stazione di partenza, l'eventuale utilizzo dei mezzi di contenzione. Da ultima, la *fase di trasporto*, nella quale chi ha compiti di monitorare sale a bordo del vettore e assiste a tutto il viaggio fino all'arrivo nello Stato di destinazione del rimpatrio coprendo, se possibile, anche il monitoraggio delle operazioni immediatamente successive, per esempio, la consegna del cittadino straniero alle autorità del Paese d'arrivo.

17

Sono fasi complesse in cui l'occhio esterno è importante a tutela di tutti coloro che sono coinvolti, sia delle persone che sono rimpatriate, sia di coloro che svolgono tale compito. Resta però scoperto il *dopo* e cioè il destino successivo al rimpatrio delle persone che vengono affidate alle autorità di Polizia del loro Stato. Su questo il Garante nazionale intende intervenire, rafforzando la rete di connessione tra i *Meccanismi nazionali di prevenzione* dei diversi Paesi che sono parte del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura: l'idea che sta già prendendo corpo è di fare in modo che laddove esista un organismo uguale al nostro, il compito di seguire la vicenda di queste persone immediatamente dopo la loro consegna alle Autorità del Paese sia affidato all'organismo locale, attraverso appunto una rete di comunicazione e cooperazione.

Accanto a questa prospettiva di lavoro in rete tra *Meccanismi* di Paesi diversi, altri aspetti dovranno essere sviluppati nel nuovo anno: innanzitutto, per quanto attiene i rimpatri forzati, vanno rafforzate le garanzie negli accordi con Paesi terzi, mettendo in luce, anche con la consultazione degli organismi di garanzia, quale è il Garante nazionale, durante la definizione degli accordi stessi, gli eventuali fattori di rischio rispetto a possibili violazioni derivanti da modalità e condizioni di rimpatrio. Inoltre, relativamente al trattenimento dei migranti, anche alla luce della



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

recente sentenza della Grande Camera della Corte di Strasburgo nel caso *Khlaifia e altri c. Italia*, del dicembre 2016, vanno introdotti meccanismi di ricorso per sollevare doglianze in merito alle modalità del trattenimento, alle possibili condizioni materiali, a eventuali maltrattamenti.

*Sicurezza e libertà*

Più brevi sono le mie osservazioni relative all'azione di monitoraggio e vigilanza sulle camere di sicurezza e, più in generale, sui luoghi di privazione della libertà da parte delle diverse Forze di Polizia. Un tema abbastanza nuovo per il nostro Paese e che ha registrato – devo sottolinearlo – grande collaborazione sia da parte dell'Arma dei Carabinieri che da parte della Polizia di Stato. Proprio in questi giorni stiamo avviando la collaborazione con la Guardia di Finanza – è della scorsa settimana la lettera inviata dal Generale Comandante con la quale assicurava collaborazione e indicava i propri ufficiali di riferimento – e anche con i diversi Comandi di Polizia municipale, che hanno provveduto a dare informazione sull'esistenza del Garante, sui suoi compiti e sui suoi poteri. Probabilmente con questi ultimi dovremo accentuare la necessità di coordinamento, anche attraverso il supporto dell'ANCI.

Nell'esaminare le 14 strutture delle diverse Forze di Polizia visitate in questo primo anno, obiettivi principali sono stati l'adeguatezza delle camere di sicurezza, in relazione ai consolidati standard internazionali e la verifica dell'accesso ai diritti fondamentali delle persone fermate o arrestate, così come definiti anche dalla *roadmap* di Stoccolma relativamente ai diritti procedurali. Questi ultimi si sintetizzano in quattro diritti fondamentali che devono essere assicurati sin dall'inizio della privazione della libertà: il diritto all'accesso all'avvocato, non solo in funzione di difesa, ma soprattutto in funzione preventiva, quale persona in grado di valutare da subito la situazione in essere, gli esiti della fase di arresto, spesso non semplice, le eventuali doglianze riportate dalla persona fermata; il diritto alla notifica a un parente o a una persona di proprio riferimento dell'avvenuta privazione della libertà e la chiara ed esaustiva motivazione dell'eventuale ritardo di tale notifica per motivi inerenti all'indagine; il diritto all'accesso al medico per l'accertamento delle condizioni di salute e, più in generale, delle condizioni fisiche della persona privata della libertà, da riportare debitamente nel suo fascicolo personale; infine il diritto a essere informato in una lingua effettivamente comprensibile dei propri diritti e, connesso con questo, la necessità di attestare con firma tale avvenuta informazione.

Le visite hanno mostrato una complessiva positiva tutela di tali diritti; anche se più volte si è registrata la presenza, inaccettabile, di personale di custodia durante la visita medica: un



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

problema questo che è stato sollevato a tutte le amministrazioni poiché in modo più o meno accentuato le riguarda un po' tutte e che, d'altra parte, oltre a ledere il rapporto fiduciario tra medico e paziente, rischia di vanificare l'autenticità di quanto riferito al medico da parte della persona ristretta.

La criticità evidenziata nei Rapporti redatti dopo queste visite è l'assoluta carenza di camere di sicurezza: delle 2143 ufficialmente censite, tra Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri, 658 sono del tutto inagibili, per lavori, per abbandono da tempo o per totale inadeguatezza a standard minimi; inoltre 90, della Polizia di Stato, sono soltanto parzialmente agibili. Le rimanenti 1395 sono ben al di sotto della necessità, anche in considerazione della loro ubicazione che lascia per esempio la Basilicata senza alcuna camera di sicurezza della Polizia e la Calabria con solo 5 camere agibili. Soprattutto in considerazione che nel 2016 le persone sottoposte a fermo o arresto da parte di Polizia o Carabinieri sono state rispettivamente, 12395 e 16726. Questi numeri, posti tra loro a confronto, evidenziano il rischio – spesso riscontrato in occasione delle visite – del ritorno al fenomeno cosiddetto delle *porte girevoli*, cioè di persone tradotte in carcere per una notte, fino all'udienza del mattino successivo, con negativa incidenza sul sistema penitenziario e anche con un inutile 'assaggio di carcere' per le persone coinvolte.

Questo aspetto dovrà essere sviluppato nel nuovo anno, anche al fine di evitare un riflesso negativo sulle condizioni di affollamento degli Istituti penitenziari. Sarà, quindi, oggetto di confronto con le Forze di Polizia per la predisposizione di camere di sicurezza nel territorio pienamente rispondenti agli standard internazionali.

Parallelamente, mi preme sottolineare oggi la necessità di rendere effettiva ogni indagine su presunti maltrattamenti: lo dico, come più volte abbiamo affermato quest'anno, in funzione di una triplice tutela, quella delle persone che ne possono essere state vittime, quella della stragrande maggioranza degli operatori che agiscono ogni giorno con professionalità e abnegazione e che hanno il diritto di non essere accumunati ai pochi responsabili di tali comportamenti, quella dello Stato che deve vedere così riconosciuto e riaffermato in ogni momento il proprio principio fondante di democrazia e tutela di ogni persona.

Per questo il Garante nazionale ha appreso con soddisfazione che un provvedimento normativo in corso di definizione introdurrà a breve un elemento identificativo di reparto da porre sulle divise degli agenti e seguirà con attenzione l'iter di tale provvedimento. Così come sottolineo qui nuovamente l'esigenza di mantenere rigorosamente fermo il principio che a indagare su



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

comportamenti così gravemente censurabili di appartenenti a Forze di Polizia non siano mai appartenenti allo stesso Corpo, seppure in altra posizione di servizio.

Libertà e salute

Ho già detto precedentemente che l'ampiezza del controllo sulla privazione della libertà include anche le strutture sanitarie: sia per quanto attiene ai trattamenti sanitari obbligatori che per quanto coinvolge invece le strutture di ricovero di anziani o disabili dove si realizzi in concreto una forma di privazione della libertà personale.

Ho anche detto che questa azione non è stata ancora sviluppata – se non in termini di analisi del tema e di acquisizione di standard internazionali, peraltro riportati nella Relazione – in questo primo anno. Sarà oggetto centrale della Relazione che faremo al Parlamento nel 2018. Per ora mi limito a osservare la rilevanza del dato dei trattamenti sanitari obbligatori: dato peraltro non troppo chiaro perché riferito alle dimissioni e pienamente disponibile solo per il 2015. Un dato che ci parla di 10882 dimissioni. Mi limito ad avanzare la richiesta al Parlamento di prevedere una modifica normativa che faccia sì che l'adozione di ogni trattamento di questo tipo (TSO) venga notificata anche al Garante nazionale: spetterà a noi il compito di eseguire poi un monitoraggio a campione.

20

La complessità di monitorare quest'area emerge spesso nelle cronache: da ultimo proprio in questi giorni. Resta aperto il problema del ricorso ai mezzi coercitivi, sia fisici che chimici che tale trattamento porta spesso con sé. Su questo il Garante nazionale si impegna ad aprire un dibattito che, senza intervenire su questioni di decisioni di competenza medica, tenga fermo il principio che nessuna misura possa essere presa per esigenze connesse alla non disponibilità di risorse del personale e che nessun trattamento, pur adottato come misura necessaria o positiva per il paziente, possa mai tradursi in una situazione che ricade entro quella definizione di 'trattamento inumano o degradante' vietato in termini assoluti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Al termine di questa lunga panoramica del lavoro del primo anno, con i molti punti di difficoltà del nostro sistema che ho elencato, permettetemi di ricordare che il Presidente della Repubblica in un colloquio con i giovani nello scorso anno, ha invitato alla lettura di alcuni testi, tra cui un testo non semplice, forse cupo, *La crisi della civiltà* di Johan Huizinga. Ne riporto tuttavia un brano per chiudere questa mia relazione: «La storia non può profetizzare nulla, tranne una cosa: che nessuna grande trasformazione nei rapporti umani si avvera mai nella forma che gli uomini dell'età immediatamente precedente si sono immaginata. Sappiamo di sicuro che le cose vanno



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

diversamente da come possiamo pensare. Nella risultante di un periodo c'è sempre una componente che, dopo, si capisce essere stata il nuovo, l'inatteso, l'inconcepibile *a priori*».

Forse una nuova Istituzione può essere il nuovo che contribuisce a orientare e trasformare. Vi ringrazio.