

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Nel corso
di un anno



5. La Polizia europea di frontiera

Il regolamento 1896 dello scorso 13 novembre 2019 del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea ha introdotto il nuovo regolamento della Guardia di frontiera e costiera europea, comunemente conosciuta come Frontex. Il nuovo testo abroga i precedenti regolamenti dell'Agenzia, uno dei quali approvato solo tre anni prima³⁴.

L'obiettivo del regolamento 1896 è molto chiaro sin dalla lettura dei *considerata* che precedono l'articolato: fornire all'Agenzia³⁵ un mandato più forte rispetto alla gestione europea delle frontiere esterne, in primo luogo attraverso la creazione di un corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea con poteri esecutivi delle frontiere esterne, in materia di criminalità transfrontaliera, movimenti secondari e rimpatri. Secondo gli obiettivi fissati dal regolamento, infatti, entro il 2027 l'Agenzia sarà dotata di un corpo di Polizia composto da 10.000 membri tra personale statutario³⁶ e personale distaccato a breve e a lungo termine dagli Stati membri. Sebbene, la composizione del corpo permanente (*standing corps*) debba essere analizzata più approfonditamente³⁷, si tratta comunque di una novità molto rilevante. Il corpo permanente, infatti, si configura come una vera e propria Forza di polizia europea, la prima mai creata.

Lo *standing corps* è dotato di poteri esecutivi. Ciò significa che le "guardie di frontiera europee" sono titolate a esercitare poteri di Polizia, come l'ispezione di veicoli, il controllo dei documenti, i controlli sulle persone, il porto di armi e l'uso della forza in caso di necessità. Si tratta di personale di Polizia armato, con una propria divisa, operativo lungo tutto il perimetro delle frontiere esterne dell'Unione, soprattutto terrestri, che sarà selezionato in base alla conoscenza dell'uso delle armi³⁸ e dei mezzi fuoristrada. Tuttavia, poiché una forza di Polizia non può operare sganciata da un'Autorità sovrana, il Regolamento chiarisce che le azioni del Corpo permanente debbano avvenire sotto il coordinamento

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

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

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

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

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

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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2020



Nel corso di un anno

della Polizia dello Stato membro ospitante³⁹.

Inoltre, il quadro finanziario pluriennale 2021/2027 consentirà a Frontex di acquistare, mantenere e gestire, anche in partenariato con uno o più Stati membri, mezzi aerei, navali e terrestri, nonché tecnologie finalizzate al controllo delle frontiere. Tale aspetto è solo in parte una novità, poiché tale possibilità, come espresso al punto 71 delle Considerazioni preliminari del nuovo Regolamento, era prevista fin dal 2011, anche se finora mai attuata per mancanza di risorse finanziarie. Il budget dell'Agenzia è stato aumentato considerevolmente poiché la provvista economica dell'Agenzia tra l'anno in corso e il 2025 dovrebbe crescere da 331 milioni di euro a un miliardo e 871 milioni di euro⁴⁰.

Nell'ambito di tale rafforzamento, non è solo la capacità operativa ed esecutiva dell'Agenzia a crescere sensibilmente, ma anche la sua capacità di raccogliere dati e informazioni. Il nuovo Regolamento, infatti, assegna all'Agenzia il ruolo di amministratore di una serie di dati e di informazioni riguardanti la sorveglianza delle frontiere, con lo scopo preciso di consentire a Frontex lo svolgimento di un ruolo chiave nell'efficienza dei controlli di confine, aumentandone anche la capacità di intervento su scenari multipli⁴¹.

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

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

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

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

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

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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Nel corso
di un anno



gli Stati membri finiscano per delegare all'Agenzia porzioni rilevanti di competenza sulla gestione dell'impatto migratorio⁴².

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

Nella sostanza però, la scelta operata a tal fine dal Legislatore europeo è quella di confermare l'esistenza di un meccanismo interno all'Agenzia deputato al controllo del rispetto dei diritti fondamentali, seppur rafforzato nella sua nuova versione regolamentare. In particolare, si tratta del responsabile per i diritti fondamentali (articolo 109), il *Fundamental Rights Officer*, già previsto nel precedente regolamento, ma coadiuvato nel nuovo da una figura di vice responsabile. Il responsabile per i diritti fondamentali è individuato dal Consiglio d'amministrazione dell'Agenzia⁴³ sulla base di una rosa di tre nomi. Questa figura agisce in maniera indipendente e risponde al solo Consiglio d'amministrazione che lo ha nominato. Il responsabile per i diritti fondamentali ha un ufficio a cui sono assegnati 40 osservatori dei diritti fondamentali (articolo 110). Si tratta di una novità assoluta per

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

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

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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2020



Nel corso di un anno

la quale, tuttavia, l'Agenzia non ha ancora avviato la relativa selezione⁴⁴. Gli osservatori, che vanno a rafforzare la capacità operativa del responsabile dei diritti fondamentali e che da quest'ultimo sono selezionati, sono chiamati a valutare la conformità delle attività operative ai diritti fondamentali, fornendo consulenza e assistenza e contribuendo alla promozione dei diritti fondamentali nell'ambito della gestione europea integrata delle frontiere, pertanto su disposizione del responsabile vengono impiegati negli scenari operativi, comprese le attività di rimpatrio condotte dall'Agenzia. Il responsabile è chiamato prima a contribuire e poi ad approvare la strategia e il piano d'azione in materia di diritti fondamentali dell'Agenzia ai sensi dell'articolo 80 del nuovo Regolamento⁴⁵.

In materia di tutela dei diritti fondamentali deve anche richiamarsi il ruolo svolto dal *Forum consultivo*, già presente dal 2012 nel Regolamento di Frontex, ora previsto all'articolo 108. Il *Forum* è istituito presso l'Agenzia al fine di avere assistenza nelle questioni legate ai diritti fondamentali attraverso una consulenza indipendente. Del *Forum* fanno parte, tramite invito, organizzazioni come l'Ufficio europeo di sostegno all'asilo (Easo), l'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra), l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, insieme ad altre organizzazioni attive in ambito migratorio⁴⁶. Tra le prerogative del *Forum consultivo*, oltre all'attuazione della strategia in materia di diritti fondamentali, c'è quella di vigilare sul funzionamento del meccanismo di denuncia, sui codici di condotta e sul programma comune di base per la formazione. A questo proposito va ricordato che la strategia complessiva di Frontex in tema di diritti fondamentali è basata anche su alcuni istituti, già presenti da alcuni anni, rilanciati dal nuovo Regolamento, cioè il meccanismo di denuncia per violazioni di diritti

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

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

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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Nel corso
di un anno



fondamentali nel corso di operazioni finanziate o coordinate da Frontex (*complaint mechanism*) previsto dall'articolo III⁴⁷ e i codici di condotta relativi alla partecipazione del personale alle operazioni finanziate o coordinate da Frontex⁴⁸. Inoltre, il *Forum consultivo* prepara una relazione annuale sulle sue attività che è resa pubblica, e ha poteri di accesso a tutte le informazioni riguardanti il rispetto dei diritti fondamentali, anche mediante visite in loco.

Per quanto concerne le attività di rimpatrio forzato, di specifico interesse del Garante nazionale in qualità di autorità nazionale di monitoraggio in tale ambito, il nuovo Regolamento non introduce significativi elementi di novità⁴⁹, confermando le previsioni già contenute nel precedente Regolamento la cui innovazione più significativa era rappresentata dalla costituzione di una riserva di monitor da impiegare su richiesta degli Stati membri in qualità di osservatori delle procedure di rimpatrio forzato⁵⁰.

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

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

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

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

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

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

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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2020



Nel corso di un anno

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

Sebbene sia innegabile che il responsabile per i diritti fondamentali dell'Agenzia e il suo ufficio escano notevolmente rafforzati sul piano operativo dal nuovo Regolamento anche grazie alla creazione di una squadra di osservatori dei diritti fondamentali a supporto del responsabile, si tratta pur sempre di un meccanismo che trova la sua logica e la sua ragion d'essere all'interno dell'Agenzia e, per quanto indipendente, si trova sempre a dover rispondere all'organo che lo ha nominato, cioè il Consiglio d'amministrazione di Frontex. D'altro canto, però il *Forum consultivo*, anche in virtù delle prerogative di accesso ai luoghi e alle informazioni relative alle operazioni, potrebbe giocare un ruolo di

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

stimolo ulteriore all'azione del responsabile dei diritti fondamentali e della sua squadra di osservatori, con il dispiegamento di un'attività sinergica, sul campo, orientata alla prevenzione di comportamenti potenzialmente lesivi dei diritti, più che alla reazione conseguente alla loro violazione. Un'attività, dunque, dalla quale potrebbero discendere raccomandazioni, sia da parte del responsabile dei diritti fondamentali che da parte del *Forum*, in grado di costruire nel tempo un tessuto più solido per la protezione dei diritti.

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

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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Nel corso
di un anno



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

Il 2019 è stato l'anno della terza *Revisione periodica universale* dell'Italia – un esame da parte del *Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite* che avviene con cadenza ciclica di quattro anni e mezzo ed è finalizzato ad analizzare lo stato di salute dei diritti nei diversi Paesi⁵². L'Italia aveva affrontato il suo primo ciclo di revisione nel 2010⁵³ e il secondo nel 2014⁵⁴.

La mattina del 4 novembre 2019, a Ginevra, si è svolta la seduta che ha coinvolto l'Italia⁵⁵. Nelle rituali tre ore e mezzo dedicate al dibattito, la delegazione italiana ha dapprima condotto una *presentazione* e poi si è confrontata con i rappresentanti degli Stati (durante l'*interactive dialogue*): centoventuno Stati hanno formulato *dichiarazioni* e complessivamente l'Italia ha ricevuto, al termine della *review*, 306 Raccomandazioni. Vediamo i profili di più immediato interesse del Garante nazionale.

Le Raccomandazioni ricevute dall'Italia nel 2014 avevano riguardato anche l'obbligo derivante dalla ratifica dell'Opcat di istituire un *Meccanismo nazionale di prevenzione* (Npm) della tortura indipendente ed efficace, all'epoca adempiuto solo in parte perché era stato previsto dalla legge ma non ancora istituito⁵⁶. La delegazione lo ha ricordato nella propria presentazione iniziale⁵⁷, illustrando anche il metodo di lavoro del Garante nazionale e le attività da questo realizzate negli anni proprio come terminale delle Nazioni Unite nell'ambito dell'Opcat. Gli Stati, in ben tre *dichiarazioni*⁵⁸, hanno sottolineato la positività dell'istituzione di tale *Meccanismo* indipendente. L'assenza di Raccomandazioni sul punto indica l'unanime consenso della comunità internazionale sulla positiva ed efficace istituzione del Garante nazionale quale *Meccanismo* italiano di prevenzione della tortura. In realtà, una Raccomandazione c'è stata relativamente al Garante nazionale, ma è certamente frutto di un malinteso: infatti era volta a consentire al Npm l'accesso ai Centri di detenzione amministrativa delle persone migranti⁵⁹, ma, come è noto, il Garante nazionale ha regolarmente accesso a tali strutture sin dall'inizio del suo mandato. Per questo, tale stravagante Raccomandazione del Paraguay è de-

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

52. Si veda la *Relazione al Parlamento 2019*, pp. 45 ss.

53. Con dibattito fissato il 9 febbraio dalle 10.00 alle 13.00.

54. Il nostro Paese era *under consideration* il 27 ottobre 2014 dalle 9.00 alle 12.30.

55. La seduta era programmata dalle 9.00 alle 12.30.

56. Si veda la Raccomandazione 145.49 in *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (A/HRC/28/4)*, Italy, 10 December 2014.

57. Cfr. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (A/HRC/43/4)*, Italy, 27 December 2019, par. 15.

58. *Ivi*, par. 51, 68, 133.

59. *Ivi*, par. 148.134.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2020



Nel corso di un anno

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

stinata a essere automaticamente inclusa nel blocco di quelle accettate, perché considerate già attuate⁶⁰.

Positiva appare invece la lettura che il Garante nazionale intende dare alla Raccomandazione secondo cui l'Italia deve continuare a compiere passi verso la piena attuazione degli obblighi assunti attraverso la ratifica della *Convenzione Onu contro la tortura (Cat)* e del suo Protocollo opzionale⁶¹: si preferisce in questo caso una lettura nella direzione di invito a non abbassare mai la guardia in tema di prevenzione e repressione della tortura, anche perché, come l'interrogante Malta sa, gli adempimenti italiani in tema di *Convenzione* e soprattutto di Protocollo opzionale sono stati adempiuti.

Ben altro discorso quello relativo all'istituzione della *National human rights institution* (Nhri). La *Commissione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali* non ha ancora visto la luce a distanza di ben ventisette anni dall'approvazione della Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 sullo status delle Istituzioni nazionali per i diritti umani – quella, per intendersi, che contiene i 'Principi di Parigi'⁶². E la questione è centrale. Tanto da aver portato la delegazione a prendere un impegno davanti al *working group* del *Consiglio dei diritti umani*: nella presentazione iniziale come primo punto è stata «riaffermata la volontà» da parte del «Governo italiano [...] di stabilire una Istituzione nazionale indipendente dei diritti umani in conformità con i [...] Principi di Parigi». A tal proposito, la delegazione ha citato la proposta di legge attualmente pendente alla Camera dei deputati sull'istituzione di un organismo indipendente, al momento – e da molto tempo – all'esame in Commissione. Anche se dopo ventisette anni dall'adozione dei 'Principi di Parigi' e dopo quattordici anni di progetti di legge mai giunti all'approvazione⁶³ – per non citare le dichiarazioni d'intenti già espresse, e mai attuate, al Consiglio dei diritti umani⁶⁴ – rinviare a una proposta di legge non sembra operazione sufficiente per tranquillizzare gli Organi di controllo. E, infatti, sono arrivate puntuali ben quarantacinque (sulle trecentosci totali) Raccomandazioni sull'istituzione della Nhri. Non tranquillizza del resto né il Garante nazionale, né le molte Associazioni e sedi accademiche che su tale tema hanno continuato a spendere proprie riflessioni, intelligenza e capacità di progettazione.

60. Nell'insieme delle Raccomandazioni accettate entrano anche quelle che sono in fase di attuazione. Non è questo il caso della 148.134 che è accettata perché già realizzata e frutto della non conoscenza dell'interrogante.

61. *Ivi*, par. 148.132.

62. La *Commissione diritti umani* delle Nazioni Unite organizzò nel 1978 un seminario a Ginevra con la partecipazione delle varie Istituzioni di protezione dei diritti umani. Le linee guida elaborate in tale occasione, e successivamente approvate dall'Assemblea generale, sono state poi alla base di un altro seminario internazionale promosso dalla Commissione nel quale, sulla base delle linee guida stesse, venne redatta una esposizione sistematica dei criteri che dovrebbero informare tali Istituzioni. A questa si fa riferimento quando si parla di 'Principi di Parigi': essi sono alla base della formulazione della Risoluzione 48/134 del 1993.

63. Si pensi che il progetto di legge con prima firmataria Tana De Zulueta sulla *Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993*, fu presentato il 1° dicembre 2006.

64. Si veda la *Relazione al Parlamento 2019*, pp. 45 ss.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Nel corso
di un anno



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

L'auspicio del Garante nazionale, in linea di continuità con le osservazioni già espresse l'anno scorso⁶⁵, consiste nel raccomandare l'adozione di una norma primaria istitutiva di un Organismo indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani, nel segno della salvaguardia delle esperienze delle Autorità indipendenti in carica. Come è il caso del *Meccanismo nazionale di prevenzione* in ambito Opcat, cioè il Garante nazionale, che, come mostra anche il rapporto del *Consiglio dei diritti umani*, gode di una posizione di positivo accreditamento presso la comunità internazionale.

In conclusione, all'architettura istituzionale italiana relativa ai diritti umani – che include le funzioni di promozione e protezione di tali diritti, quelle di difesa civica e quelle di prevenzione della tortura e delle altre forme di maltrattamenti e offese alla dignità personale – sembrerebbero meglio adattarsi i modelli francese e tedesco, strutturalmente simili. Questi prevedono tre Organismi differenti, uno per funzione⁶⁶, con una chiara e delineata ripartizione di ruoli e compiti tra essi, a differenza, per esempio, del modello spagnolo, in cui a un unico organismo sono attribuite le tre funzioni⁶⁷.

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

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

⁶⁵ *Ibidem*.

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

⁶⁷ In Spagna il *Defensor del pueblo*, designato come Nhri, è il difensore civico nazionale ed è anche il Npm.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2020



Nel corso
di un anno

7. Davanti al Comitato Onu sulle sparizioni forzate

Rispetto alle attività che coinvolgono il Garante nazionale davanti ai *treaty-based bodies* delle Nazioni Unite – cioè gli Organi di controllo della effettiva tutela dei diritti umani, costituiti da appositi trattati – il 2019 è stato l'anno della prima audizione davanti al *Comitato Onu sulle sparizioni forzate* (Ced) che vigila sull'implementazione della apposita Convenzione su tale grave problema⁶⁸, da parte degli Stati che l'hanno ratificata.

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

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

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

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

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

69. Articolo 16, par. 1 della Convenzione.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Nel corso
di un anno



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

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

Allo stesso tempo, il Governo italiano è stato invitato a rendere tempestivamente noto l'elenco dei cosiddetti «locali idonei» dove possono essere trattenute le persone migranti in fase di esecuzione dell'espulsione – concetto introdotto dal cosiddetto *Decreto sicurezza*⁷⁰ – al fine di consentire l'effettivo e pieno accesso a essi da parte del Garante nazionale. È chiaro infatti che un meccanismo preventivo della tortura per adempiere in pieno al suo ruolo deve essere messo in grado di programmare le visite a tutti i luoghi di privazione della libertà, «locali idonei» inclusi⁷¹.

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

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

70. Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132.

71. Sui locali idonei, si veda la *Relazione al Parlamento 2019*, pp. 79 ss.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2020



Nel corso di un anno

8. Residenze ristrette

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

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

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

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

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

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

72. Il documento è scaricabile in formato pdf dal sito <https://www.epicentro.iss.it/>

73. Banca dati del Garante nazionale con la geo-localizzazione delle *Health and social care Institutions*.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Nel corso
di un anno



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

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

Nulla ancora sappiamo di quanto possa essere accaduto all'interno di altre strutture simili alle Rsa. Similitudine, questa, riguardante la tipologia di prestazione, ma non la tipologia di utenza: basti pensare alle residenze sanitarie per giovani o adulti con disabilità, come le *Residenze sanitarie per disabili* (Rsd) o alle *Comunità socio-sanitarie* (Css). A questo proposito, va osservato che il panorama di acronimi che designano le residenze socio-sanitarie e assistenziali, varia dal nord al sud dell'Italia, da regione a regione. A volte risulta difficile ricondurre il 'designante', appunto l'acronimo, al 'designato', cioè alla tipologia della struttura e a quella dell'utenza⁷⁴.

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

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

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

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

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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2020



Nel corso
di un anno

9. Carcere in rivolta

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

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

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

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

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

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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Nel corso
di un anno



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

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

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

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

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

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

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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2020



Nel corso di un anno

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

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

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