

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



volume raccoglie le Raccomandazioni del Garante fatte nel 2016-2017 rispetto all'ambito penale degli adulti (il testo è stato tradotto in inglese). Il secondo concerne la privazione della libertà e i migranti e – oltre alla raccolta delle Raccomandazioni fatte a seguito delle visite negli *hotspot* e nei Cpr e dei monitoraggi delle operazioni di rimpatrio forzato – contiene gli standard nazionali del Garante sulla detenzione amministrativa. Si tratta di uno strumento importante che il Garante ha messo a disposizione delle Amministrazioni e di tutti gli *stakeholder* e che rappresenta un passo importante nell'attività di prevenzione propria dell'Autorità di garanzia

**Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati** è la prima pubblicazione del 2020, realizzata nell'ambito del Progetto Fami. Si tratta di uno strumento di lavoro per tutti coloro che sono impegnati in attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, a cominciare dal personale del Garante nazionale e dei Garanti regionali che aderiscono alla "rete Fami".

Infine, ci sono i Quaderni della Collana **Da dove**, che si propone di mantenere viva la memoria attraverso il recupero e la diffusione di discorsi e scritti che hanno rappresentato tappe decisive nell'affermazione dei diritti umani. Nell'attuale fase storica, in cui alcuni valori come quelli dell'uguaglianza tra persone e popoli, dell'inclusione, della solidarietà e dell'antifascismo vacillano e in cui il linguaggio dell'esclusione e dell'odio trova nel discorso pubblico uno spazio che non aveva mai avuto, il Garante nazionale sceglie di proporre o riproporre testi o discorsi su alcuni temi centrali nell'ambito dei diritti delle persone private della libertà. Testi o discorsi, che hanno segnato tappe significative nella battaglia per l'affermazione

dei diritti, e che con la loro pubblicazione si vogliono restituire alla memoria.

Il primo volume, *Lo Stato non uccide*, è sulla pena di morte con documenti, testimonianze, discorsi su un diritto, quale quello alla vita, ancora non pienamente affermato in tutto il mondo. Il secondo, *Il reato impossibile*, è sul reato di plagio, abolito in Italia a seguito di una sentenza della Corte costituzionale.

Un'attenzione a sé merita, infine, il sito del Garante nazionale ([www.garantenpl.it](http://www.garantenpl.it)) nel quale sono pubblicati e scaricabili tutti i testi sopra citati. Sono inoltre resi pubblici i Rapporti sulle visite effettuate dal Garante nazionale con le Raccomandazioni e le relative risposte scritte delle Amministrazioni competenti; i pareri inviati al Parlamento sulle proposte di legge riguardanti la privazione della libertà; informative ed esposti inviati alle Procure della Repubblica.

Infine, quest'anno nei giorni dell'emergenza sanitaria Il Garante ha pubblicato il *Bollettino del Garante nazionale ai tempi del Covid*, dapprima quotidiano e successivamente settimanale, sulla situazione nei luoghi di privazione della libertà relativamente alla pandemia e sulle misure per contrastarla. Il Bollettino, che è stato pubblicato anche in inglese, ha colmato un vuoto informativo su tali temi e ha consentito di assicurare trasparenza anche a quei luoghi per definizioni buie, quali sono quelli in cui le persone sono ristrette, in un momento particolarmente critico.

Il Bollettino, inoltre, ha permesso di rafforzare i rapporti con i media e con gli *stakeholders*, offrendo un aggiornamento preciso e aggiornato su ogni aspetto del problema nei diversi ambiti di competenza del Garante.

PAGINA BIANCA



Illustrazione di Paolo Dell'Aquila

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



## Framework

### 47. Norme e adempimenti del Garante Nazionale

*L'Opcat, il Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, entrato in vigore nel giugno 2006, prevede un doppio sistema di azione per la prevenzione della tortura. Un primo livello è quello del Sottocomitato delle Nazioni Unite sulla prevenzione della tortura (Spt) che agisce a livello globale. Il secondo è costituito dai cosiddetti Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm) che ogni Stato membro ha l'obbligo di istituire come organismi indipendenti di vigilanza in ambito nazionale. Con la legge 195/2012, l'Italia ha ratificato il Protocollo e ha indicato quale proprio Npm il Garante nazionale. Il 25 aprile 2014 la Rappresentanza permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra ha informato con una Comunicazione diplomatica dell'avvenuta designazione del nuovo Garante per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale quale coordinatore della rete dei Garanti locali e Npm italiano.*

*Sia il Spt che gli Npm hanno il potere di accesso a tutti i luoghi in cui le persone sono private della libertà – de iure o de facto – nonché alla documentazione e ai colloqui riservati con le persone ristrette. Devono produrre dei Rapporti sulle visite e delle Raccomandazioni per migliorare la tutela dei diritti di tali persone e prevenire forme di maltrattamento o di condizioni irrispettose della loro dignità. Inoltre, devono esprimere pareri sulle leggi in discussione a livello parlamentare.*

#### **Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat)**

(Assemblea generale delle Nazioni unite, risoluzione n. 57/199 del 18 dicembre 2002)

[...]

#### **Articolo 4**

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

2. Ai fini del presente Protocollo, per privazione della libertà si intende ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo.

[...]

Parte IV

Meccanismi nazionali di prevenzione



#### Articolo 17

Ciascuno Stato Parte mantiene, costituisce o crea, al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del presente Protocollo o dal momento della sua ratifica o adesione, uno o più meccanismi nazionali indipendenti di prevenzione della tortura a livello interno. Possono essere qualificati quali meccanismi nazionali di prevenzione ai fini del presente Protocollo anche organismi istituiti a livello locale, purché rispondano ai requisiti fissati dal presente Protocollo.

#### Articolo 18

1. Gli Stati Parti garantiscono l'indipendenza funzionale dei meccanismi nazionali di prevenzione, nonché l'indipendenza del personale di cui essi si avvalgono.
2. Gli Stati Parti adottano i provvedimenti necessari per assicurare che gli esperti che compongono i meccanismi nazionali di prevenzione abbiano le competenze e le conoscenze professionali richieste. Essi dovranno sforzarsi di raggiungere un equilibrio tra i generi e fare in modo che vi siano rappresentate adeguatamente le minoranze etniche e gli altri gruppi minoritari presenti nel paese.
3. Gli Stati Parti si impegnano a mettere a disposizione dei meccanismi nazionali di prevenzione le risorse necessarie al loro funzionamento.
4. Nell'istituire i meccanismi nazionali di prevenzione, gli Stati Parti terranno in debita considerazione i Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

#### Articolo 19

Ai meccanismi nazionali di prevenzione saranno garantiti almeno i seguenti poteri:

- a) sottoporre a regolare esame il trattamento di cui sono oggetto le persone private della libertà nei luoghi di detenzione, come definiti al precedente articolo 4, allo scopo di rafforzare, se necessario, la protezione loro prestata verso la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
- b) formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento e le condizioni in cui versano e persone private della libertà e di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, tenendo nella dovuta considerazione le norme in materia adottate dalle Nazioni Unite;
- c) sottoporre proposte e osservazioni relativamente alla legislazione in vigore e ai progetti di legge.

#### Articolo 20

Allo scopo di mettere i meccanismi nazionali di prevenzione in condizione di espletare il loro mandato, gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a garantire loro:

- a) accesso ad ogni informazione circa il numero di persone private della libertà nei luoghi di detenzione come definiti dall'articolo 4, nonché sul numero di tali luoghi e sulla loro dislocazione;
- b) accesso ad ogni informazione circa il trattamento di tali persone e circa le loro condizioni di detenzione;
- c) accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature;

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



## Framework

- d) la possibilità di avere colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che i meccanismi nazionali di prevenzione ritengano possa fornire informazioni rilevanti;
- e) la libertà di scegliere i luoghi che intendono visitare e le persone con cui avere un colloquio;
- f) il diritto ad avere contatti con il Sottocomitato sulla prevenzione, di trasmettergli informazioni e di avere incontri con esso.

### Articolo 21

1. Nessuna autorità o funzionario pubblico può ordinare, applicare, permettere o tollerare una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato ai meccanismi nazionali di prevenzione qualunque informazione, vera o falsa; tale individuo o organizzazione non subirà alcun altro tipo di pregiudizio.
2. Le informazioni riservate raccolte dai meccanismi nazionali di prevenzione sono protette. Nessun dato personale può essere reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato.

### Articolo 22

Le autorità competenti dello Stato Parte esaminano le raccomandazioni dei meccanismi nazionali di prevenzione e entrano in dialogo con loro circa le possibili misure di attuazione.

### Articolo 23

Gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a pubblicare e a diffondere i rapporti annuali elaborati dai meccanismi nazionali di prevenzione.

[...]

### Legge 9 novembre 2012, n. 195

Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002.

### Note verbale 1105, 25 April 2014 - Permanent Mission of Italy to the International Organizations in Geneva

[...] the new Guarantor for the rights of persons detained or deprived of personal liberty, established by law n. 10/21 February 2014, will coordinate the net of local Guarantors, formed by institutions already in place or to be set up at regional Authorities, while the national Guarantor will submit recommendations to central Government. The whole system will constitute the National Preventive Mechanism pursuant to the Optional Protocol of Cat [...].

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



*Il 3 marzo 2009 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. L'Italia ha firmato tale Convenzione il 30 marzo 2007 e il 15 maggio 2009 la ha ratificata.*

*Il monitoring body della Convenzione, cioè l'organismo che deve controllare il rispetto dei diritti riconosciuti dalla Carta e più in generale valutare il suo stato di attuazione rispetto ai singoli Stati che l'hanno ratificata, è il Committee on the Rights of Persons with Disabilities (Comitato sui diritti delle persone con disabilità). Il Comitato riceve ed esamina i Rapporti che gli Stati parte sono tenuti a presentare periodicamente. L'articolo 35 della Convenzione prevede che il primo Rapporto degli Stati parte arrivi a Ginevra entro due anni. Al primo Rapporto dell'Italia, del 21 gennaio 2013, il Comitato ha risposto il 24 marzo con una List of issues, cioè un elenco di richieste di chiarimenti e di informazioni aggiuntive. Rispetto all'articolo 15 della Convenzione – che stabilisce il diritto di non essere sottoposto a tortura, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti, – il Comitato chiede all'Italia di indicare un orizzonte temporale entro il quale il mandato del Meccanismo nazionale di prevenzione includerà effettivamente le visite alle Istituzioni psichiatriche e ad altre strutture residenziali per persone con disabilità, in particolare per persone con disabilità intellettuali o psicosociali (punto n. 16).*

*Nella sua risposta l'Italia (al punto 33) spiega che la questione è all'esame del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che è stato designato quale Npm. Il 24 e 25 agosto 2016 si tiene la sessione a Ginevra in cui il Comitato sente la delegazione italiana sul suo primo Rapporto. A stretto giro, il 5 ottobre 2016, il Comitato Onu pubblica le Concluding observations in cui al punto n. 42 raccomanda all'Italia di cominciare immediatamente, attraverso il suo Meccanismo nazionale di prevenzione, le visite ai tali luoghi e di elaborare i conseguenti Rapporti sulla situazione nelle Istituzioni psichiatriche o nelle altre strutture residenziali per persone con disabilità, specialmente coloro che abbiano disabilità intellettuali o psicosociali.*

*Con tale atto, il Garante nazionale è dunque investito ufficialmente del mandato di monitorare tali strutture.*

**Concluding observation on the initial report of Italy by Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 6 October 2016**

*41. The Committee is concerned that the remit of the mandate of the national preventive mechanism does not extend to psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities where they are deprived of their liberty. Punto n. 42: The Committee recommends that the National preventive mechanism immediately visit and report on the situation in psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities, especially those with intellectual and/or psychosocial disabilities.*

**Replies of Italy to the list of issues in relation to the initial report of Italy, 2 June 2016**

*Reply to the issues raised in paragraph 16 of the list of issues 33. The matter is under consideration by the National Guarantor of the Rights of detainees and persons deprived of personal freedom who has been identified as the national preventative mechanism.*

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



## Framework

*L'articolo 8 della Direttiva europea 115/2008 stabilisce al paragrafo 6 che ogni Stato membro preveda un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati. Nel 2014 viene avviata una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per non aver recepito pienamente la Direttiva relativamente a tale aspetto. Nel 2015 l'Italia risponde indicando quale organismo indipendente di monitoraggio dei rimpatri forzati il Garante nazionale, nomina che la Commissione approva. Nel 2016 il Garante nazionale diventa operativo e inizia a compiere anche il suo mandato di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato e un anno dopo (il 14 luglio 2017) la procedura di infrazione viene archiviata.*

### **Direttiva europea 115/2008/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare**

#### **Articolo 8**

##### **Allontanamento**

1. Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria a norma dell'articolo 7, paragrafo 4, o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il periodo per la partenza volontaria concesso a norma dell'articolo 7.

[...]

6. Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati

#### **Nota 5007-2/A2014-001564/IX, 9 dicembre 2014, Ministero dell'interno**

Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari indirizzata a:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee,
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi,
- Ministero della giustizia-Ufficio legislativo.

*Oggetto: Procedura d'Infrazione 2014/2235 (ex Caso EU Pilot 6534/14/Home) non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.*

#### **Nota DPE 0002621 P - 4-22-23, 12 marzo 2015, Presidenza del Consiglio dei ministri**

Dipartimento per le politiche europee, Struttura di missione per le procedure di infrazione indirizzata

a:

- Ministero dell'interno, Ufficio di gabinetto
- Ministero dell'interno, Ufficio legislativo
- Ministero della giustizia, Ufficio di gabinetto
- Ministero della giustizia, Ufficio legislativo
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
- Ministero degli affari esteri, Ufficio di gabinetto

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



- Ministero degli affari esteri, Ufficio legislativo
- Ministero degli affari esteri, Direzione Generale per l'Unione europea
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio di gabinetto
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio legislativo
- Ministero della salute, Ufficio di gabinetto
- Ministero della salute, Ufficio legislativo

*Oggetto: Procedura d'infrazione 2014/2235 - Non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza).*

*Lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE. Risposta. Seguì.*

[...]

I. ORGANISMO DI MONITORAGGIO (art. 8 par. 6, direttiva rimpatri)

Con riguardo all'indipendenza dell'organismo deputato al monitoraggio dei rimpatri, la Commissione ritiene soddisfacente la prospettata soluzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito con decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146.

Tuttavia, ai fini della piena risoluzione della Questione, la Commissione ritiene necessaria una esplicita indicazione dei compiti sul monitoraggio dei rimpatri nel Codice di autoregolamentazione di cui il Garante si doterà. Al riguardo ha sollecitato l'invio di una bozza del testo e di un calendario per la sua adozione.

Nota DPE 0007884 P - 4.22.23, 14 luglio 2017, Presidenza del Consiglio dei ministri

Dipartimento per le politiche europee, Struttura di missione per le procedure di infrazione indirizzata

a:

- Ministero della giustizia, Ufficio di gabinetto
- Ministero della giustizia, Ufficio legislativo
- Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale
- Ministero degli affari esteri, Direzione Generale per l'Unione europea
- Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea.

*OGGETTO: Procedura d'infrazione 2014/2235 - Non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE (Direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza). ARCHIVIAZIONE.*

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



## Framework

*L'Italia giunge all'istituzione del Garante nazionale al termine di un percorso avviato fin dal 1997. Sarà però solo nel 2013 che, nell'ambito del Piano d'azione elaborato in risposta alla "sentenza pilota" della Corte di Strasburgo nel caso Torreggiani e altri c. Italia, che il Garante nazionale verrà istituito con l'articolo 7 del decreto-legge n. 146, quale tassello fondamentale nell'ambito del potenziamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio delle condizioni di privazione della libertà.*

*L'organismo ha il compito di vigilare, visitare, consultare documentazione, parlare in privato con le persone private della libertà personale, al fine di rafforzare la tutela dei loro diritti e complessivamente di dare indicazioni per il corretto funzionamento delle istituzioni. Ha altresì il compito di coordinare i Garanti territoriali.*

*Con legge 27 dicembre 2017, n. 205 è stato integralmente sostituito il comma 4 dell'articolo 7 della norma istitutiva del Garante nazionale. La novità principale è rappresentata dalla possibilità di selezionare personale da Amministrazioni diverse dal Ministero della giustizia.*

*Il decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito dalla legge 1° dicembre 2018 n. 132 ha poi ulteriormente modificato l'articolo 7 al comma 5 lettera e), prevedendo anche l'accesso ai locali di trattenimento per stranieri irregolari di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.*

### **Articolo 7, decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito in legge 21.02.2014 n. 10)**

1. È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».
2. Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari.
3. I componenti del Garante nazionale non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Ai componenti del Garante nazionale è attribuita un'indennità forfetaria annua, determinata in misura pari al 40 per cento dell'indennità parlamentare annua per il Presidente e pari al 30 per cento per i membri del collegio, fermo restando il diritto al rimborso delle spese effettivamente sostenute di vitto, alloggio e trasporto per gli spostamenti effettuati nello svolgimento delle attività istituzionali.
4. Alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, è istituito un ufficio nel numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 dello stesso Ministero e, in posizione di comando, non più di 2 unità del Ministero dell'interno e non più di 3 unità degli enti del Servizio sanitario nazionale, che conservano il trattamento economico in godimento, limitatamente alle voci fisse e continuative, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza sia in ragione degli emolumenti di carattere fondamentale che per gli emolumenti accessori di carattere fisso e continuativo. Gli altri oneri relativi al trattamento accessorio sono posti a carico del Ministero della giustizia. Il predetto personale è scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della giustizia, il Ministro dell'interno e il Ministro dell'economia e delle finanze.
5. Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ov-

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



vero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie:

- a) vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;
- b) visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;
- c) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;
- d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;
- e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, *(nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.)* accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale;
- f) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354. L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;
- g) trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

5-bis. Per il funzionamento del Garante nazionale è autorizzata la spesa di euro 200.000 per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e di euro 300.000 annui a decorrere dall'anno 2018.

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



## Framework

*Il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 10) ha introdotto il cosiddetto "reclamo giurisdizionale", inserendo il nuovo articolo 35 bis nell'ordinamento penitenziario. Ha inoltre rafforzato il primo livello di tutela, quello non giurisdizionale, potenziando il diritto di proporre reclamo "generico" a una allargata pluralità di Autorità che, dopo la modifica normativa, include anche i Garanti dei diritti delle persone private della libertà. Pertanto, la funzione che il Garante nazionale è chiamato a svolgere è quella di affiancare la tutela giudiziaria facente capo alla Magistratura di sorveglianza con un compito di tutela extra-giudiziale che, in questo ambito, prende avvio da sollecitazioni individuali.*

### **Articolo 35. Legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modifiche**

I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:

- 1) Al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e al ministro della giustizia;
- 2) Alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;
- 3) Al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti;
- 4) Al presidente della giunta regionale;
- 5) Al magistrato di sorveglianza;
- 6) Al Capo dello Stato.

*Con un decreto, il Ministero della giustizia definisce la struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante nazionale nel quadro dei poteri e degli obblighi che l'Opcat attribuisce al Meccanismo nazionale di prevenzione: il Garante stabilisce la pianta organica dell'Ufficio, è responsabile per la selezione del personale nonché per le attribuzioni assegnate a ciascuna unità selezionata.*

*A seguito della già citata legge 27 dicembre 2017, n. 205, è stato predisposto con coordinamento del Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che abolisce il precedente Regolamento e definisce il nuovo. Tale decreto, il cui testo è stato coordinato dagli Uffici legislativi dei ministeri coinvolti (interni, giustizia, economia e finanze) ha ricevuto il parere favorevole del Consiglio di Stato e del Consiglio dei ministri.*

### **Decreto ministro della giustizia 11 marzo 2015, n. 36. Regolamento sulla struttura e composizione del Garante**

[...] Vista la legge 9 novembre 2012, n. 195, recante «Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002», e, in particolare, gli articoli 17 e seguenti del Protocollo;

[...]

**Art. 2** Il Garante

1. Il Garante nel rispetto delle competenze di cui all'art 7 del decreto legge n. 146/2013

- a) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si informa l'attività dell'Ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare, verificandone l'attuazione;
- b) adotta il codice di autoregolamentazione delle attività dell'Ufficio, recante la disciplina del funzionamento, i principi guida della sua condotta, dei componenti dell'Ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante, in conformità ai principi di cui alla parte IV, articoli da 17 a 23, del Protocollo ONU;
- c) redige la relazione annuale sull'attività svolta da trasmettere ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia, di cui all'articolo 7, comma 5, lettera g), del decreto legge. La relazione contiene, altresì, l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati raggiunti, ed è pubblicata sul sito internet del Ministero della giustizia.

**Art. 3** Sede e beni strumentali dell'Ufficio

1. L'Ufficio ha sede a Roma, in locali messi a disposizione dal Ministero della giustizia.
2. Il Ministero della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, destina all'Ufficio gli arredi e i beni mobili strumentali anche di tipo informatico, necessari al suo funzionamento e provvede, mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale.

**Art. 4** Composizione dell'Ufficio

All'Ufficio è assegnato personale del Ministero della giustizia in numero di venticinque unità, ripartite tra le qualifiche individuate secondo la pianta organica stabilita dal Garante di concerto con il Ministro della giustizia e sentite le organizzazioni sindacali.

2. Il Garante provvede alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'Ufficio, che opera in via esclusiva alle sue dipendenze e non può essere destinato ad altri uffici senza il suo parere favorevole.

**Art. 5** Organizzazione dell'Ufficio

1. L'organizzazione dell'Ufficio è ispirata ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa.
2. Il Garante, con propria deliberazione, stabilisce le modalità di organizzazione ed articolazione interna dell'Ufficio, nel rispetto dei principi contenuti nel decreto legislativo.

**Art. 6** Rimborso delle spese

1. Al Garante è assicurato il rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento delle competenze attribuite dall'articolo 7 del decreto-legge, con gli ordinari stanziamenti di bilancio del Ministero della giustizia preordinati al rimborso delle spese per missioni all'interno.
2. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e avrà effetto dal giorno successivo alla sua pubblicazione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

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



## Framework

### Decreto del Presidente della Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n. 89

Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

#### IL PRESIDENTE

##### DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, e successive modificazioni ed integrazioni, recante «Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria» e, in particolare, l'articolo 7;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» e, in particolare, l'articolo 17, comma 3;

Vista la legge 15 maggio 1997, n. 127, recante «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo» e, in particolare, l'articolo 17, comma 14; Visto il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni»;

Vista la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea recante «Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare» e, in particolare, l'articolo 8, comma 6;

Vista la legge 9 novembre 2012, n. 195, recante «Ratifica ed esecuzione del protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002», e, in particolare, gli articoli 3, 4, 17 e seguenti del protocollo;

Visto il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, recante «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale» e, in particolare, l'articolo 19;

Vista la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020» e, in particolare, l'articolo 1, commi 476, lettere a) e b) e 477 che modifica l'articolo 7 del decreto-legge n. 146 del 2013;

Visto il decreto del Ministro della giustizia 11 marzo 2015, n. 36, «Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale»;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 2018 con cui la senatrice avvocato Giulia Bongiorno è stata nominata Ministro senza portafoglio;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° giugno 2018 con cui al Ministro senza portafoglio, senatrice avvocato Giulia Bongiorno, è stato conferito l'incarico per la pubblica amministrazione;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 giugno 2018 recante delega di funzioni al Ministro senza portafoglio, senatrice avvocato Giulia Bongiorno, per la pubblica amministrazione;

Viste le raccomandazioni del Comitato per i diritti delle persone con disabilità istituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità adottata a New York il 13 dicembre 2006, ai punti 8 e 42 delle osservazioni conclusive sul Rapporto iniziale dell'Italia (CRPD/C(ITA/CO/1) del 6 ottobre 2016;

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



Considerato che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato designato quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002;

Considerato altresì che al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato attribuito il compito di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi della direttiva 2003/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea nonché il compito di vigilare sulle strutture per l'accoglienza delle persone con disabilità di cui alla citata Convenzione;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 31 gennaio 2019;

Vista la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il concerto del Ministro della giustizia, del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze;

Adotta

il seguente regolamento:

#### Articolo 1

##### Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intende per:

- a) «Garante»: il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10;
- b) «Ufficio»: l'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10;
- c) «Protocollo Onu»: protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla legge 9 novembre 2012, n. 195.

#### Articolo 2

##### Composizione dell'ufficio

1. Il presente decreto determina, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, la struttura e la composizione dell'ufficio posto alle dipendenze del Garante.
2. Nell'ambito dei posti disponibili nel contingente previsto nell'allegata tabella A, che costituisce parte integrante del presente decreto, il personale dell'ufficio appartenente ai ruoli delle amministrazioni di cui all'articolo 7, comma 4, del citato decreto-legge n. 146 del 2013, è scelto con procedure selettive, in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante.
3. Al termine della procedura di selezione prevista al comma 2, l'ufficio richiede l'assegnazione del persona-

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



## Framework

le selezionato alle amministrazioni di rispettiva appartenenza, le quali sono tenute a provvedere al trasferimento entro quindici giorni dalla richiesta.

4. Il personale assegnato all'ufficio opera alle esclusive dipendenze del Garante. Su richiesta del medesimo personale o per esigenze organizzative dell'ufficio, il Garante può richiedere, con atto motivato, alle amministrazioni competenti la revoca dell'assegnazione. La revoca su iniziativa dell'amministrazione di appartenenza è subordinata al parere favorevole del Garante.

5. Il Garante può avvalersi dell'opera di consulenti ed esperti in possesso di adeguate e comprovate capacità professionali secondo le modalità previste dall'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei limiti delle risorse di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, nonché nei limiti di spesa di cui all'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

### Articolo 3

#### Organizzazione dell'ufficio

1. L'organizzazione dell'ufficio è ispirata ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa.
2. Il Garante, nel rispetto delle competenze di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10:
  - a) con propria delibera, stabilisce le modalità di organizzazione e articolazione interna dell'ufficio, nel rispetto dei principi contenuti nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
  - b) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si informa l'attività dell'ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare, verificandone l'attuazione;
  - c) adotta il regolamento interno delle attività dell'ufficio, recante la disciplina del funzionamento, nonché il codice di comportamento del personale dell'ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante, in conformità ai principi di cui al protocollo ONU.
3. Il dirigente di seconda fascia di cui alla tabella A, preposto alla direzione dell'ufficio, è scelto tra i dirigenti di ruolo del Ministero della giustizia.

### Articolo 4

#### Il direttore dell'ufficio

1. Il direttore dell'ufficio:
  - a) cura l'esecuzione delle disposizioni del Garante e l'attuazione dei programmi e degli obiettivi, coordinando e indirizzando l'attività del personale;
  - b) esercita i poteri di cui agli articoli 5 e 17 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, provvedendo alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'ufficio nel rispetto degli indirizzi e dei criteri determinati dal Garante ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera b);
  - c) esercita i compiti delegati dal Garante e, in particolare, è funzionario delegato alla gestione delle risorse di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10;
  - d) assicura al Garante una completa e tempestiva informazione sulla complessiva attività dell'ufficio.