

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



Ottobre



1 **Referendum sull'indipendenza in Catalogna.** Per il Governo di Madrid il referendum è illegale. La *Policia nacional* e la *Guardia civil* intervengono per fermare il voto per l'indipendenza e sequestrare le urne: centinaia i feriti.

2-4 **Incontro internazionale degli Npm a Vienna.** Il Garante nazionale partecipa al seminario organizzato dal Consiglio d'Europa su "Condizioni detentive - standard nazionali e internazionali e prassi. Co-creare una panoramica comparativa degli aspetti chiave".

5 **XVIII Agorà Penitenziaria del Simpse (Società italiana di medicina e sanità penitenziaria).** Il Garante nazionale partecipa al convegno sul tema "Salute in carcere e Lea 2017: punto di svolta".



6 **Premio Nobel per la Pace all'organizzazione no profit Ican, *International campaign to abolish nuclear weapons*.** Nella sua motivazione, il comitato che assegna il premio rimarca che l'Ican, coalizione che raccoglie 486 associazioni di 101 paesi, ha conferito «nell'ultimo anno una nuova direzione e un nuovo vigore agli sforzi per raggiungere un mondo senza armi nucleari».



12 **Il ministro dell'interno Marco Minniti vieta la 'marcia su Roma' del movimento neofascista Forza nuova.** Secondo il ministro dell'interno, la manifestazione annunciata per il 28 ottobre «richiama in modo palese l'atto di nascita del regime fascista e la Marcia su Roma. È evidente che una manifestazione così si porrebbe in chiaro contrasto con l'ordinamento giuridico, con la legge Scelba e quella Mancino».



14 **Strage in Somalia.** A Mogadishu un camion pieno di esplosivo salta in aria vicino al Ministero degli esteri e a un hotel; una seconda esplosione, nel quartiere di Wadajir. Oltre 300 i morti. È l'attentato più grave nella storia del Paese.



15 **Elezioni politiche in Austria.** Vittoria del 31enne cristiano-democratico Sebastian Kurz, che si appresta a diventare il più giovane cancelliere del mondo.

17-19 **Incontro degli ombudsmen del Mediterraneo.** Il Garante partecipa come relatore alla sessione di formazione dei collaboratori degli ombudsmen membri dell'Aom (*Association des ombudsman de la Méditerranée*).



21 **Il Governo di Mariano Rajoy commissaria il Governo autonomo catalano.** A seguito della dichiarazione unilaterale di indipendenza votata dal Parlamento catalano, il premier spagnolo Mariano Rajoy destituisce il presidente catalano Carlos Puigdemont e i membri del governo e scioglie il Parlamento.



22 **Il Giappone alle elezioni politiche:** maggioranza assoluta al partito liberaldemocratico di Shinzo Abe. Dalle elezioni anticipate per la Camera Bassa, il primo ministro Shinzo Abe esce politicamente rafforzato, dopo che la coalizione che lo sostiene formata dal partito liberaldemocratico Jimint e dall'alleato partito centrista Kōmeitō ha mantenuto una grande maggioranza parlamentare.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Nel corso di un anno

2017

23-25 Seminario sul monitoraggio dei rimpatri forzati. Primo Seminario di formazione del Garante nazionale previsto nel progetto Fami "Realizzazione di un sistema di monitoraggio sui rimpatri forzati" e Seminario di formazione interno all'Ufficio del Garante.



26 Tre condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia. L'Italia è condannata, con due distinte sentenze, per le violenze, qualificate come tortura, commesse nella caserma di Bolzaneto in occasione del G8 di Genova del 2001 e per quelle commesse da parte di agenti della Polizia penitenziaria nel carcere di Asti nel 2004, anch'esse qualificate come tortura.



27 Il Parlamento catalano proclama l'indipendenza. Il Presidente della *Generalitat catalana* Carles Puigdemont viene destituito dal Governo centrale di Madrid in base all'articolo 155 della Costituzione spagnola.

Novembre

2 Parere del Garante nazionale sul primo decreto di riforma penitenziaria. Inviato al ministro della giustizia il parere Garante nazionale sul primo schema di decreto legislativo attuativo della legge 23 giugno 2017 n.103, ricevuto il 27 ottobre.



3 Approvata la nuova legge elettorale. La legge 165/2017, nota come "rosatellum" dal nome del deputato relatore Ettore Rosato, è promulgata.

3-4 Visita tematica alla sezione a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. di Sassari.

5-10 Visita regionale in Sardegna. Monitorati quattro Istituti penitenziari, un Istituto per minori, una Rems e alcune camere di sicurezza di Polizia e Carabinieri. Particolare attenzione è riservata alle sezioni di Alta sicurezza per le persone accusate o condannate per reati di terrorismo (As2).



6 Tragedia nel Mediterraneo. Cinquanta naufraghi muoiono nel corso di un intervento della Guardia costiera libica che si contrappone all'azione di recupero in mare della Ong tedesca *Sea watch*.

8 Visita di follow up all'Istituto penitenziario di Oristano-Massama.



Federico Cafiero De Raho, già Procuratore di Reggio Calabria, è il nuovo Procuratore nazionale antimafia.

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



13-16 **Audizione riservata del Garante con il Cat (Comitato Onu antitortura).** A Ginevra il Garante nazionale viene audito sullo stato di attuazione in Italia della Convenzione contro la tortura delle Nazioni unite e sullo sviluppo della rete Npm in Italia.



16 **Una luce per la riforma del regolamento di Dublino.** Il Parlamento europeo vota a larga maggioranza il mandato negoziale che autorizza l'iter di riforma del regolamento di Dublino III.

17-18 **Il Garante partecipa alle celebrazioni per il decennale del *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* a Parigi,** meccanismo di prevenzione analogo al Garante stesso e attualmente presieduto da Adeline Hazan, dopo l'avvio per molti anni di Jean-Marie Delarue.



17 **A 87 anni muore, nel reparto detentivo dell'Ospedale di Parma, Totò Riina.**

22 **Secondo parere del Garante nazionale inviato al ministro della giustizia.** Questo parere riguarda gli schemi di decreto legislativo in materia di giustizia riparativa e ordinamento penale minorile, anch'essi relativi alla delega della legge 103/2017 per la riforma dell'ordinamento penitenziario.



Ergastolo per l'ex generale Ratko Mladić. La condanna in relazione al massacro di Srebrenica (11 luglio 1995) emessa dal Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia.

22-23 **Il Garante nazionale incontra a Roma il Npm Observatory.** Nell'ambito europeo una nuova rete si è costituita quale supporto ai meccanismi nazionali di prevenzione previsti dall'Opcat: si tratta di *Npm Observatory* con cui il Garante nazionale ha avuto un incontro a Roma per ipotizzare forme di collaborazione.



24 **Attentato all'uscita della moschea a Bir al-Abed** (villaggio vicino a Arish) nella penisola del Sinai in Egitto: circa 300 i morti.

26-27 **Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Tunisia,** inclusa la fase di pre-ritorno al Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) di Bari, recentemente riaperto.

28 **Incontro con i Garanti regionali.** A Roma si tiene un incontro di coordinamento del Garante nazionale con i Garanti regionali e quelli territoriali delle Regioni prive di proprio Garante delle persone private della libertà.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Nel corso di un anno

2017

Dicembre

1 **Parere del Garante nazionale sul terzo decreto.** Inviato al ministro della Giustizia il parere sullo schema di decreto legislativo in materia di misure alternative alla detenzione in carcere, in attuazione della legge delega n.103/2017 sulla riforma dell'ordinamento penitenziario.



6 **Gerusalemme capitale d'Israele per gli Usa.** Donald Trump annuncia ufficialmente il riconoscimento di Gerusalemme come capitale d'Israele e il conseguente trasferimento dell'ambasciata statunitense da Tel Aviv.

9 **Visita ad hoc alla Casa circondariale femminile "Germana Stefanini" di Roma-Rebibbia** per un incontro le detenute in regime As2.

11 **Primo workshop Fami. Incontro-laboratorio di formazione sulla tutela dei diritti delle persone soggette a rimpatrio forzato,** con la partecipazione dei Garanti regionali che hanno aderito al progetto Fami e interventi dei rappresentanti del Dipartimento di pubblica sicurezza e del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

Termina la predisposizione di pareri sulla riforma penitenziaria. Consegnato al ministro della giustizia l'ultimo parere del Garante nazionale sui testi di attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario dettata dalla legge delega n.103/2017, relativi alle misure di sicurezza e all'ordinamento penitenziario minorile.

12 **Riunione con l'Spt a Ginevra.** Nell'ambito del compito di coordinamento e supervisione affidato all'Spt dall'Opcat, si svolge un incontro di valutazione congiunta circa le caratteristiche di efficienza e indipendenza del meccanismo di prevenzione italiano.



15 **Divisioni al Consiglio europeo.** L'Unione si divide sul tema della *relocation* dei migranti in occasione del Consiglio europeo a Bruxelles.



17 **I "Visegrád" deferiti alla Corte di giustizia.** La Commissione Ue deferisce Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca alla Corte di giustizia per inadempienza nelle *relocation*.

18 **Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.**



21 **Relazione sui migranti al Parlamento.** La "Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate" presenta la propria relazione al Parlamento: molte critiche sulla gestione dei privati nel sistema di accoglienza.

22 **Visita tematica alla sezione a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. dell'Istituto di Parma.**

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



Approvato il primo schema del decreto sulla riforma penitenziaria. Il Consiglio dei ministri approva e invia alle Commissioni giustizia di Camera e Senato il primo schema di decreto legislativo di attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario.



Approvata in Italia la legge sul biotestamento. La legge n. 219/2017 sulle disposizioni anticipate di trattamento (cosiddetto "biotestamento") è promulgata.

2018

Gennaio 2018

11-14 **Prosegue la visita a tutte le sezioni a regime speciale.** Visita alle sezioni a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. degli Istituti di Terni, Spoleto e Ascoli Piceno.

15 **Seminario di formazione sui minori stranieri non accompagnati.** Viene approfondita, in particolare, la legge 7 aprile 2017 n. 47 in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, cosiddetta "legge Zampa". Al seminario partecipa il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

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

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

19 **Monitorato il pre-ritorno di un rimpatriando del Marocco al Cpr di Roma-Ponte Galeria.**



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

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



Attentato a Kabul. Un attacco rivendicato dai talebani all'Intercontinental Hotel, spesso frequentato da esponenti governativi, provoca 40 vittime. Lo stesso albergo era stato oggetto di un attentato nel 2011.

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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



2018

Nel corso di un anno

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

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

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

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

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



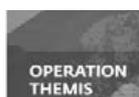
28 Autobomba in un'affollata strada di Kabul: più di 100 vittime. Secondo stime Onu, in Afghanistan nei primi sei mesi del 2017 sono stati uccisi 1662 civili.

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

Incontro di Coordinamento dei Garanti regionali e dei Garanti territoriali delle Regioni che sono prive di tale figura.

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

Febbraio



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

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



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



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



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

5 **Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.**

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

13 **Visita alle sezioni a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. dell'Istituto "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia (Nuovo Complesso).** Si concludono le visite tematiche ai reparti a regime speciale operative al momento.

15 **Monitorato un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.**



16 **Sei ergastoli aggravati a giornalisti turchi.** Condannati per presunte attività eversive consistenti nell'aver sostenuto la rete di Fethullah Gülen, ritenuto dalle autorità connesso al tentato colpo di Stato del 15 luglio 2017.

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

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

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

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

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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



2018

Nel corso di un anno

Marzo

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

Monitorato un volo di rimpatri forzato in Tunisia.

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

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



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

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

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

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

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

10 **Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Ferrara.** La visita è motivata anche da richieste formulate dal Garante locale e dal Garante regionale.

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

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

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



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

15-16 **Lgbti in custody.** Il Garante nazionale partecipa al meeting "Lgbti in custody" organizzato a Ginevra dall'Apt per definire una guida al monitoraggio delle condizioni delle persone Lgbti private della libertà.



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



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



"March for Our Lives" negli Usa. Centinaia di migliaia di persone da Washington fino a Londra e Tokyo hanno sfilato alla Marcia per le nostre vite guidati dagli studenti per protestare contro la vendita delle armi.

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

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



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



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

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Nel corso di un anno

2018

Aprile

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



7 **Bombardamento a Duma.** Azione nella città siriana roccaforte dell'Isis, con bombardamenti che determinano numerose vittime e, secondo più fonti, intossicazioni da uso di armi chimiche. La riprovazione internazionale verso il supposto impiego di tali armi preconizza nuovi conflitti.

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

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

Monitoraggio di un volo di rimpatrio forzato in Tunisia.



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

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

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

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



1. Un anno sotto la lente dei diritti

Se a volgersi all'indietro verso l'anno passato è lo sguardo di chi è privato della libertà, alcuni lampi rendono difficile una visione complessiva che faccia intravedere prospettive convincenti. Lo sguardo di chi non è libero è, infatti, fortemente condizionato dalla situazione al contorno, da ciò che avviene in contesti apparentemente irrelati alla propria situazione materiale di limite nel proprio movimento, nelle proprie relazioni e nell'autodeterminazione, ma che di fatto diviene elemento costitutivo del senso comune che plasma logica, disegno e condizioni della privazione della libertà.

I lampi della paura, dell'insicurezza, della difficoltà del vivere quotidiano determinano un senso comune che induce risposte scarsamente articolate, centrate sulla difesa da possibili aggressori. Così la rappresentazione individuale della complessità sociale non è più interessata alle motivazioni e alla cura delle ferite del proprio corpo collettivo, per rifugiarsi in una logica binaria in cui tale complessità si restringe al dualismo vittima-aggressore, senza riconoscere che ogni difficoltà o conflittualità ci interroga, parla anche di noi, anche quella espressa dalla commissione di un reato o dalla conduzione di una vita non iscrivibile nell'usuale concetto di normalità.

Sono i lampi che giungono anche dalle turbolenze che affliggono il pianeta: in primo luogo le guerre di cui diviene anche difficile disegnare una mappa che abbracci i luoghi del loro svolgersi nel 2017 e tantomeno ricordare la durata del loro protrarsi, ma anche la precarietà individuale rispetto agli attacchi di un terrorismo internazionale che ha rotto ogni schema del luogo sicuro perché agisce nei luoghi della formale tranquillità; così come i persistenti e aggravati squilibri economici che portano la ricchezza del pianeta nelle mani di un sempre più ristretto numero di persone e le condizioni ambientali e climatiche che spesso di tali squilibri sono cause e al contempo effetti. Turbolenze, lampi che pongono interrogativi circa l'effettività della tutela dei diritti fondamentali di ciascuna persona, qualunque sia il suo status soggettivo o la sua contingente situazione.

Il testo del primo articolo della Dichiarazione universale dei diritti umani ha continuato così a essere messo duramente alla prova nell'anno trascorso: «Tutti gli uomini nascono liberi e uguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza». Parole impegnative già nel tempo in cui venivano solennemente scritte, nello spirito del definitivo superamento delle tragedie che avevano caratterizzato la prima metà del secolo scorso, ma che appaiono ancora più difficili da rendere effettive nel presente. Oggi, forse, non potrebbero essere dette o scritte, senza che il pensiero corra alla Siria, allo Yemen, alla Libia e agli altri teatri bellici; senza che esse interrogino prepotentemente la stessa Europa, nei suoi nuovi e molteplici muri e nell'implicita incapacità di coesione che emerge dalla chiusura di alcuni Paesi alla possibile collocazione nel loro territorio di migranti che giungono alle sponde dei loro partner costieri. Un aspetto, questo, che ha dimostrato la volatilità degli stessi accordi definiti e sottoscritti all'interno dell'Unione europea e che rende lenta e quasi meramente teorica la cosiddetta *relocation* di persone richiedenti asilo: la capacità – o volontà – di prendere sul serio i diritti enunciati viene così messa concretamente in discussione.

Il testo del primo articolo della Dichiarazione universale dei diritti umani ha continuato così a essere messo duramente alla prova nell'anno trascorso: «Tutti gli uomini nascono liberi e uguali in dignità e diritti».

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Nel corso di un anno

«Prendere sul serio i diritti» è una espressione ripresa da una grande figura del nostro Paese che ha speso la propria vita per l'effettività dei diritti e che ci ha lasciato nel corso del 2017: Stefano Rodotà, che ben conosceva il percorso che ha portato all'istituzione del Garante nazionale e ne ha seguito l'avvio con il suo sguardo acuto e speranzoso. Le sue analisi e la sua intransigenza nel vedere i diritti come sistema costitutivo della democrazia sono l'asse di lavoro a cui questa nuova Istituzione cerca ogni giorno di rapportarsi.

«Prendere sul serio i diritti» è una espressione ripresa da una grande figura del nostro Paese che ha speso la propria vita per l'effettività dei diritti e che ci ha lasciato nel corso del 2017: Stefano Rodotà, che ben conosceva il percorso che ha portato all'istituzione del Garante nazionale e ne ha seguito l'avvio con il suo sguardo acuto e speranzoso. Le sue analisi e la sua intransigenza nel vedere i diritti come sistema costitutivo della democrazia sono l'asse di lavoro a cui questa nuova Istituzione cerca ogni giorno di rapportarsi, così come cerca di cogliere quella capacità di leggere le radici delle conflittualità e i tessuti che, unendo, possono risolverle, proprio dello scrittore Petrag Matvejevic, anch'egli deceduto nell'anno trascorso. Ricordare queste figure e, insieme a esse, le analisi di Zygmunt Bauman, filosofo interprete del presente, non vuol significare guardare al passato – a tre grandi che hanno concluso la propria vita nel 2017 – bensì capire come esse siano riferimento e guida nell'azione di chi deve tenere insieme tre fattori diversi: la tutela dei diritti delle persone che, seppure per motivi diversi, hanno minore voce nel teatro del presente, la necessità di costruzione di coesione e di accettazione delle diversità, la capacità di lettura del mutamento soggettivo e sociale che rende spesso inapplicabili antiche categorie di analisi.

Ma, l'anno trascorso può anche essere letto attraverso segnali di apertura e speranza. In primo luogo l'estensione delle reti di connessione proprio attorno al tema della tutela delle vulnerabilità: la rete dei Paesi che ha ratificato il Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat) si è estesa e copre ormai (1 aprile 2018) ben 87 Paesi – oltre ad altri 13 che hanno firmato il Protocollo e sono nel percorso di ratifica – con un'estensione significativa nell'America latina, in vaste regioni dell'Africa centrale e in qualche Paese dell'estremo Oriente, oltre alla quasi totalità del territorio europeo. L'azione di vigilanza, monitoraggio e soprattutto presenza visibile degli Organismi nazionali che tali Paesi stanno istituendo riguarda tutte le diverse forme di privazione della libertà, con una nuova e specifica attenzione all'area di coloro che per disabilità, anzianità o altri fattori di vulnerabilità vivono in strutture che non consentono di fatto la loro libera possibilità di autodeterminazione.

Inoltre, anche l'area classica a cui va il pensiero quando si tratta di assenza di libertà – la detenzione penale – tende complessivamente a diminuire in molti Paesi europei: riferendoci all'ultimo quinquennio, solo l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Repubblica Ceca, Serbia, Slovacchia e Turchia hanno avuto un aumento di detenuti superiore al 10% – tra questi, la Turchia ha visto un aumento del 103% soprattutto negli ultimi due anni – mentre molti altri hanno visto un andamento opposto di pari dimensione, in particolare Lettonia, Olanda, Romania, Svezia, Ucraina. L'Italia è passata da un tasso di detenzione (numero di detenuti ogni mille abitanti) di 1,11 a 0,99: una diminuzione lieve ma importante, che riporta il tasso di detenzione attorno a quel valore 1, considerato come valore medio nei Paesi dell'Europa occidentale, con la notevole posizione della Germania che ha come valore 0,77.

Valori numerici che, pur in un contesto di preoccupazione che ha caratterizzato l'anno trascorso inducono a uno sguardo più positivo, anche perché correlati a una complessiva diminuzione dei reati. Valori numerici che tuttavia non attenuano la percezione di insicurezza che sembra prevalere nella quotidianità sociale e che non va sottovalutata: garantire diritti vuol dire, infatti, garantire anche la sicurezza e costruire strutture perché essa sia anche percepita.

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



2. Un anno di attese

La parola che meglio riassume il comune sentire delle diverse aree di intervento del Garante nazionale nell'anno trascorso è *attesa*. Da prospettive diverse e per motivi diversi, i soggetti accomunati dalla privazione della propria libertà personale hanno *atteso* un segnale, un mutamento, così esprimendo dubbi, incertezze, ma al contempo speranza. La speranza è stata certamente di non veder risolvere questo sentimento di sospensione, in un *En attendant Godot* – che per Samuel Becket indicava l'ineluttabilità di una condizione – bensì di poterlo leggere come una effettiva premessa al cambiamento.

L'*attesa* del mondo della disabilità è stata centrata nella fiducia in una Istituzione nuova, il Garante nazionale, che ha assunto l'impegno di monitorare il variegato mondo delle strutture per persone vulnerabili e di indirizzare un occhio esterno verso luoghi capillarmente sparsi nel territorio del Paese e a volte poco trasparenti. Sono luoghi in cui accudimento e controllo si confondono frequentemente e si riflettono sulla quotidianità di persone non in grado di affermare autonomamente il rispetto dei propri diritti, spesso prive di persone vicine in grado di sostenerle.

Le strutture residenziali per disabili e, analogamente, quelle per anziani sono certamente note alla rete degli affetti di chi vi è ospitato e al mondo del volontariato; ma lo sono molto meno alle Istituzioni, forse proprio per la supposta residualità del ruolo sociale delle persone che vi risiedono; le quali vi entrano spesso volontariamente, ma nel tempo rischiano, per una serie di imprevedibili fattori, di divenire di fatto private della libertà. Per questo il Comitato incaricato del controllo del rispetto della Convenzione delle Nazioni unite sui loro diritti (ratificata dall'Italia il 3 marzo 2009) ha più volte sollecitato gli Stati a prevedere un organismo nazionale indipendente che ne monitori regole e prassi e intervenga, laddove occorra, per tutelare le persone ospitate. L'Italia, come già detto, ha affidato tale compito al Garante nazionale e questa indicazione ha suscitato grande *attesa* all'interno del mondo che ruota attorno a esse.

L'*attesa* del mondo della detenzione è nota e riguarda gli esiti di un lungo percorso, partito inizialmente con il fiato corto dell'emergenza perché stretto dalla necessità di risolvere quelle carenze strutturali che la Corte di Strasburgo aveva evidenziato con una propria sentenza "pilota" nel 2013. Il superamento della più stringente emergenza ha poi aperto la possibilità della riprogettazione e il percorso ha preso la direzione della correzione di una rotta troppo spesso deviata rispetto al solco disegnato dalla Costituzione per le pene e la loro esecuzione. Da qui, gli *Stati generali dell'esecuzione penale*, indetti dal ministro della giustizia Andrea Orlando, e che, diversamente dalle usuali prassi delle Commissioni di studio, hanno coinvolto nella discussione sul ruolo delle pene e sulle modalità della loro esecuzione una platea ampia composta da chi a esse dedica analisi e studio, attenzione critica, o anche parte del proprio tempo su base volontaria nonché a protagonisti del mondo culturale anche di ambiti apparentemente distanti da esse, oltre che agli operatori del settore. Una consultazione larga che proprio per questo ha ampliato l'*attesa*. Questa si è concretizzata nella previsione di alcuni decreti per tradurre tali premesse in norme in grado di trasformare la quotidianità detentiva nel solco della maggiore

Gli Stati generali dell'esecuzione penale, indetti dal ministro della giustizia Andrea Orlando, diversamente dalle usuali prassi delle Commissioni di studio, hanno coinvolto nella discussione sul ruolo delle pene e sulle modalità della loro esecuzione una platea ampia composta da chi a esse dedica analisi e studio, attenzione critica, o anche parte del proprio tempo su base volontaria nonché a protagonisti del mondo culturale anche di ambiti apparentemente distanti da esse, oltre che agli operatori del settore.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Nel corso di un anno

responsabilizzazione delle persone ristrette e nel loro graduale accompagnamento verso un positivo ritorno all'esterno. L'*attesa* per l'emanazione di questi decreti ha accompagnato tutto l'anno e anche i giorni della stesura di questa Relazione.

L'*attesa* di un diverso approccio alla intrinseca complessità della presenza di migranti irregolari, per passare da emergenza a sistema, è partita sin dai primi mesi del 2017, quando per decreto si è stabilito che le vecchie impostazioni dei Centri per l'identificazione e l'espulsione sarebbero state definitivamente superate e quel residuo di privazione della libertà riservato a chi doveva essere forzatamente rimpatriato sarebbe stato accolto in strutture regionali, di tipo radicalmente diverso, di minore capienza e presumibilmente maggiore attenzione alle esigenze delle persone ristrette. Non solo, ma strutture da non poter mai essere assimilate al carcere, sia come disegno che come logica, anche perché destinate ad accogliere persone che nulla hanno da espiare, o perché ristrette in base a uno *status* di irregolarità e non in base a un reato commesso, o perché hanno ormai eseguito la pena loro irrogata. Questa *attesa* ancora perdura e non si vedono i segni tangibili del cambiamento promesso. Eppure, poiché la persona che attende ha sempre un nucleo di speranza, anche il Garante nazionale mantiene questo nocciolo forte di fiducia in ciò che norme e Istituzioni promettono.

Ma, proprio attorno al tema dei flussi migratori un'*ulteriore attesa* ha attraversato l'anno trascorso e richiede di essere soddisfatta. Riguarda la determinazione a non vedere più correlata la minore incidenza dell'immigrazione irregolare nel Paese con una maggiore sofferenza nei Paesi di partenza: *attesa* fremente perché ogni giorno è meno tollerabile la contraddizione che ci pongono coloro che giungono nel nostro Paese dopo una drammatica esperienza in Centri di detenzione in Paesi di transito, che sfuggono allo stesso censimento delle autorità locali. Non siamo più in grado di attendere, senza che il sollievo percepito da molti per il ridursi del numero di sbarchi si trasformi inesorabilmente in senso di colpa di tutti per ciò che sappiamo accadere al di là della sponda del *Mare nostrum*.

Un'*ultima attesa* riguarda la capacità del nostro sistema-Paese di utilizzare al meglio il nuovo strumento dato dalla legge sulla introduzione del reato di tortura nel codice penale, per rimuovere ogni rischio di impunità rispetto a comportamenti che, quantunque ristretti a una esigua minoranza, rischiano

Un'*ultima attesa* riguarda la capacità del nostro sistema-Paese di utilizzare al meglio il nuovo strumento dato dalla legge sulla introduzione del reato di tortura nel codice penale, per rimuovere ogni rischio di impunità rispetto a comportamenti che, quantunque ristretti a una esigua minoranza, rischiano a volte di gettare un'ombra complessiva su quella stragrande maggioranza che opera con dedizione, correttezza e professionalità.

a volte di gettare un'ombra complessiva su quella stragrande maggioranza che opera con dedizione, correttezza e professionalità. Molti dibattiti hanno accompagnato la faticosa formulazione del testo che da quest'anno delinea nel codice la fattispecie penale denominata "tortura": la semplicità si perde nella ricerca del compromesso politico e i testi spesso non riflettono quella limpidezza che si vorrebbe rispetto alla definizione e alla sanzione di atti così spregevoli quali quelli di infliggere o permettere la tortura. Per questo la sfida è, quindi, l'*attesa* è che nel concreto si dia prova dell'effettività della fattispecie introdotta attraverso il ricorso a essa, qualora malauguratamente si verificassero episodi di grave e intenzionale maltrattamento fisico o psichico di una persona privata della libertà.

Sono *attese* diverse. Tutte però dettate da situazioni in evoluzione: il 2017 non è stato un anno di inerzia. Tutt'altro, è stato un anno di apertura di interrogativi, di avvio di percorsi, seppure a volte contraddittori, che ora richiedono concretezza attuativa. Di tali aperture il Garante nazionale deve saper cogliere i segni di mutamento e farli evolvere in positivo: analizzare le connotazioni

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



dell'anno trascorso relativamente alle peculiarità delle aree di tutela dei diritti dei soggetti privati della libertà e riportarle al nuovo Parlamento vuole avere proprio la funzione di indicare la necessità di azioni che diano risposte concrete a tutte queste *attese*.

Da parte sua, il Garante deve saper rispondere alle domande che proprio tali *attese* pongono. Deve saper parlare con il linguaggio dei diritti a soggetti che hanno caratteristiche, vissuti e situazioni contingenti molto diversi tra loro: dai disabili, ai detenuti, ai migranti ristretti, alle persone fermate, a coloro che si trovano momentaneamente sottoposte a trattamenti sanitari contro la propria volontà. Il linguaggio dei diritti, non enunciati, ma agiti e fatti vivere, è il linguaggio che accomuna tutte queste aree e deve essere fatto vivere come tale, comprensibile e primario per soggetti che pur hanno esperienze molto diverse. Il Garante nazionale deve essere compreso da tutti proprio perché il suo linguaggio è appunto quello dei diritti. Una immagine tratta dalla narrazione della Pentecoste negli *Atti degli Apostoli* può essere utile: riporta lo stupore degli astanti che, pur di lingue diverse, si ritrovavano a capire ciò che gli Apostoli dicevano, perché ognuno lo sentiva nella propria lingua. Da un versante laico e istituzionale, il linguaggio dei diritti del Garante nazionale, che pur si rivolge a situazioni e soggetti strutturalmente differenti, dovrebbe avere una simile caratteristica: l'essere percepito come un linguaggio a tutti comprensibile, diverso a seconda delle attese proprie del destinatario, ma strutturalmente unificante. In grado di trasformare le *attese* del 2017 in pratiche nel nuovo anno.

Il linguaggio dei diritti, non enunciati, ma agiti e fatti vivere, è il linguaggio che accomuna tutte queste aree e deve essere fatto vivere come tale, comprensibile e primario per soggetti che pur hanno esperienze molto diverse. Il Garante nazionale deve essere compreso da tutti proprio perché il suo linguaggio è appunto quello dei diritti.

3. L'istituzione in cammino

Il secondo anno di vita del Garante nazionale ha visto comunque il riconoscimento progressivo del giovane organismo presso le Istituzioni dello Stato, non solo per il suo compito di osservazione, monitoraggio e vigilanza, ma anche quale interlocutore necessario, quando non indispensabile, nelle sedi legislative e giudiziarie, nell'attività delle Amministrazioni, nella gestione dell'esecuzione penale, nei luoghi di formazione culturale e professionale.

L'attività di vigilanza sui luoghi di privazione della libertà personale, sia essa *de iure* o *de facto*, ha determinato e accresciuto la consapevolezza generale riguardo alla consistenza dei doveri e dei poteri di cui è investito il Garante nazionale e alla prospettiva di collaborazione fattiva con le Amministrazioni e le Autorità dello Stato che connota la sua attività.

A partire dal consolidamento del dialogo con i rispettivi Dipartimenti del Ministero della giustizia e del Ministero dell'interno, nonché con la Guardia di finanza e il Comando generale dei Carabinieri, la figura e le funzioni del Garante nazionale sono state riconosciute come parte integrante

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2018



Nel corso di un anno

dell'assetto istituzionale: il sistema complessivo di privazione della libertà si basa proprio sulla capacità di predisporre un "occhio" esterno, ma cooperativo, che individui le criticità e possa fornire raccomandazioni indipendenti volte a favorirne il superamento, così allineando il sistema stesso ai parametri internazionalmente riconosciuti come basilari nella tutela delle persone.

Specificare l'importanza ha assunto, inoltre, nel corso dell'anno, il rapporto con gli organi giudiziari: meritano segnalazione, a questo proposito, l'interlocuzione sviluppata con la magistratura di sorveglianza e la risposta resa da tutte le Procure della Repubblica all'iniziativa di intervento attivo, come parte del processo, nelle indagini sui casi di suicidio in carcere, assunta dal Garante a partire dal 2017. Con la prima è in corso il consolidamento della collaborazione reciproca, anche attraverso iniziative comuni volte peraltro a segnalare, talora, un difetto di conoscenza della nuova Autorità di garanzia. La discussione di questa stessa Relazione con i magistrati di sorveglianza dei 26 distretti è un passo importante in tale direzione. Su un altro versante, il Garante nazionale ha registrato positivamente il riscontro delle Procure alle richieste di informazioni sull'andamento e l'esito delle indagini sui casi di suicidio in carcere, che, oltre a consentire la partecipazione attiva nel procedimento, ha evidenziato la consapevolezza del ruolo del Garante nazionale come soggetto portatore dello specifico interesse che discende dal dovere di tutela dei diritti delle persone detenute assegnato dalla legge. Dal canto suo, del resto il Garante aveva già provveduto a inserire nel proprio Codice di autoregolamentazione l'«obbligo di trasmettere tempestivamente all'Autorità giudiziaria competente le notizie di reato ai danni delle persone detenute o private della libertà personale di cui venga a conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali»¹.

La continua collaborazione con il Ministero dell'interno non ha soltanto riguardato lo scambio di opinioni relativo ai temi di prevenzione di qualsiasi violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani. Ha riguardato, infatti, anche le modalità di alloggiamento nelle sedi di restrizione o privazione della libertà, la tutela dei diritti delle persone ristrette e, in particolare

Particolare attenzione è stata dedicata alla configurazione giuridica degli *hotspot* anche in occasione di specifici momenti di discussione – uno tra gli altri organizzato dal Consiglio superiore della Magistratura – che ha visto la partecipazione, tra gli altri, del Garante nazionale e del Sottosegretario all'interno. In tale contesto il dialogo stabilito con le diverse Prefetture dei capoluoghi visitati è stato utile al Garante anche al fine di direzionare le proprie analisi.

l'ampia tematica riguardante coloro che irregolarmente presenti nel territorio nazionale sono doverosamente soggetti a identificazione e in diversi modi collocati in base al loro possibile futuro. Da qui, la continua vigilanza sui Centri permanenti per il rimpatrio (Cpr) nonché la sistematica informazione sui voli di rimpatrio forzato che ha messo il Garante nell'autonoma posizione di poter decidere non annunciati monitoraggi. Particolare attenzione è stata dedicata alla configurazione giuridica degli *hotspot* anche in occasione di specifici momenti di discussione – uno tra gli altri organizzato dal Consiglio superiore della Magistratura – che ha visto la partecipazione, tra gli altri, del Garante nazionale e del Sottosegretario all'interno. In tale contesto il dialogo stabilito con le diverse Prefetture dei capoluoghi visitati è stato utile al Garante anche al fine di direzionare le proprie analisi.

1. Articolo 4 comma 1 lettera e) del Codice di autoregolamentazione del Garante nazionale (delibera 31 maggio 2016 e successive revisioni).