

Tabella 7.1 - Formazione nazionale e internazionale

| Argomento                                                                                                                                    | Ente promotore    | Sede                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------------------------|
| Giornata di studio e formazione sul monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà (ambiti penale e salute) e tutela dei diritti umani  | Garante nazionale | Scuola superiore di Polizia di Stato - Roma |
| Seminario di formazione sui temi di riforma dell'Ordinamento penitenziario in via di approvazione (legge delega sulla riforma penitenziaria) | Garante nazionale | Sede                                        |
| Protocollo "Caliope"                                                                                                                         | Garante nazionale | Sede                                        |

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Tabella 7.2 - Formazione erogata

| Argomento                                                                                                                                                                                                                                                          | Ente promotore                                                   | Sede           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------|
| Giornata di formazione sul mandato del Garante nazionale e la tutela dei diritti dell'uomo                                                                                                                                                                         | Provveditorato Amministrazione penitenziaria Puglia              | Trani (BAT)    |
| 33° Corso di formazione dirigenti della Polizia di Stato. "Organizzazione e compiti dell'Ufficio del Garante nazionale"                                                                                                                                            | Scuola superiore di Polizia di Stato                             | Roma           |
| <i>Forced-Return Monitoring Training</i>                                                                                                                                                                                                                           | Frontex                                                          | Lisbona        |
| Giornata di formazione sulla tutela dei diritti umani e ambito di intervento del Garante nazionale                                                                                                                                                                 | Scuola superiore della Magistratura                              | Scandicci (FI) |
| <i>Summer School</i> di Alta Formazione sulla Privazione della Libertà e sui Diritti Fondamentali                                                                                                                                                                  | Università degli studi di Torino/<br>Associazione Antigone Onlus | Saluzzo (CN)   |
| Giornate di formazione nell'ambito della <i>Réunion régionale des Mnp d'Afrique du Nord. "Le suivi immédiat d'une visite: rapports et recommandations. L'expérience italienne"; "La méthodologie des entretiens avec les personnels et les détenus Mnp Italie"</i> | <i>Association pour la prévention de la torture (Apt)</i>        | Rabat          |
| <i>Training session of collaborators of the ombudsmen members of the Aom. "The protection of migrants accessing the national territory: the Italian National Preventive Mechanism's interventions"</i>                                                             | <i>Association des ombudsmans de la Méditerranée (Aom)</i>       | Casablanca     |

**Tabella 7.3 - Consulenti progetto Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati - Fami 2014 - 2020**

| Consulenti Fami   | Attività professionale  | Tipo di collaborazione                                             |
|-------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Laura D'Antonio   | Libera professionista   | Attività di rendicontazione e monitoraggio                         |
| Dario Pasquini    | Giornalista pubblicista | Esperto in comunicazione                                           |
| Salvatore Fachile | Avvocato                | Formazione e consulenza sul diritto dell'immigrazione e dell'asilo |
| Michele Gorga     | Avvocato                | Consulenza su appalti e contratti pubblici                         |
| Agatino Lipara    | Revisore legale         | Revisore contabile                                                 |
| Antonio Marchesi  | Professore Ordinario    | Formazione e consulenza su tutela internazionale dei diritti umani |

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

**Tabella 7.4 - Esperti per visite**

| Consulenti Visite        | Ruolo                     | Tipo di collaborazione                                                 |
|--------------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Gianfranco Palma         | Psichiatra                | Visita comunità terapeutica                                            |
| Marco Sarchiapone        | Psichiatra                | Visita reparto psichiatrico Istituto di pena                           |
| Paolo Carlotto           | Isp. Sup Polizia di Stato | Visite locali adibiti alle esigenze restrittive delle Forze di Polizia |
| Maria Grazia Marinangeli | Psichiatra                | Visita a Rems                                                          |
| Michele Miravalle        | Ricercatore Universitario | Visita a Istituti di pena                                              |

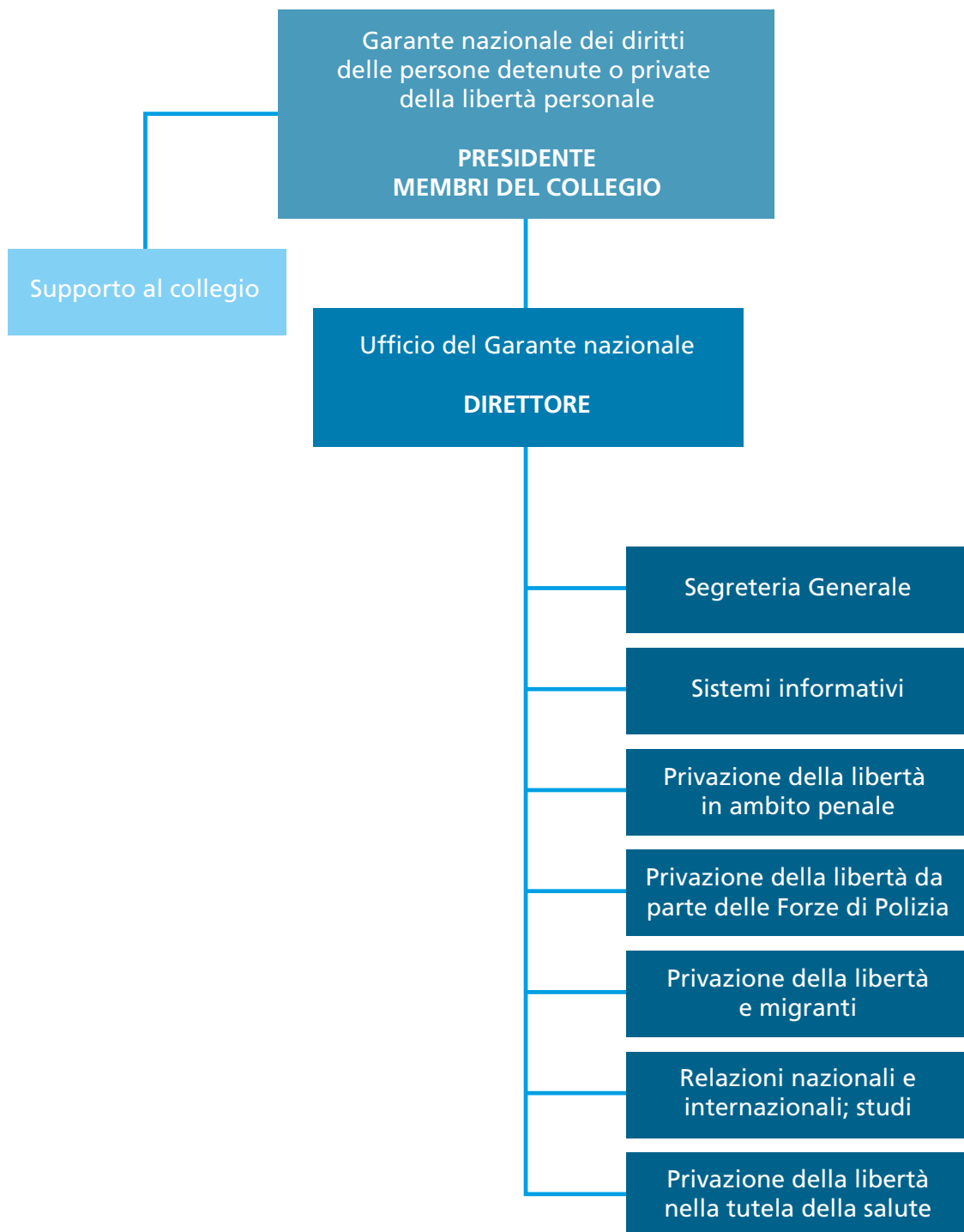
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

**Tabella 7.5 - Ripartizione delle spese - Anno 2017**

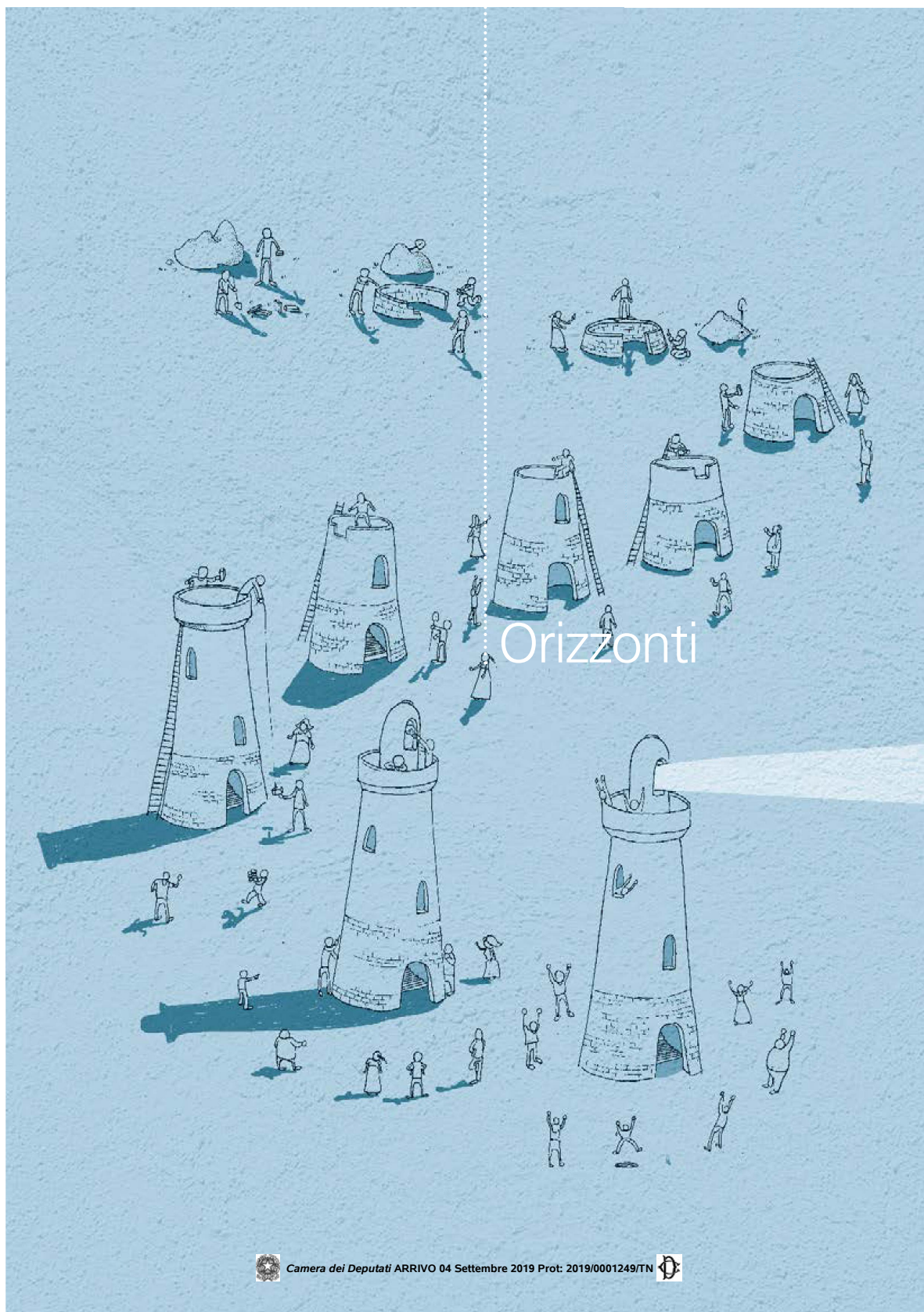
| Voce di spesa                              | Importo           |
|--------------------------------------------|-------------------|
| Indennità netta componenti Ufficio Garante | 100.176,00        |
| Ritenuta d'acconto su compensi             | 24.931,84         |
| Pubblicazioni                              | 19.335,63         |
| Spese varie                                | 2.392,16          |
| Missioni                                   | 50.786,00         |
| <b>Tot. spese</b>                          | <b>197.621,63</b> |

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Grafico 7.1 - Organigramma dell'Ufficio







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



## Orizzonti

*Il Garante nazionale è un'istituzione in continua evoluzione e l'ampio mandato assegnato dal legislatore richiede un riesame e una ridefinizione costanti degli obiettivi a breve e medio termine, nell'ambito del mandato a esso assegnato.*

*La privazione della libertà, contrariamente a quanto possa sembrare, è una realtà molto ampia e variegata e le competenze da mettere in campo sono quindi molteplici, così come le conoscenze da acquisire e aggiornare. Ma è anche dal lavoro sul campo, dalle visite effettuate dal Garante, dai rapporti con i diversi attori, nonché dall'evolversi delle situazioni sociali, politiche e istituzionali e dalla loro lettura e analisi che emergono nuovi orizzonti che interpellano il Garante stesso e ne indicano strade da percorrere.*

*È quindi in questa ottica di apertura di nuovi orizzonti e di nuove sfide che si articola il capitolo che segue, indicando appunto linee di azione che il Garante intende aprire o sviluppare: l'inedito, per il nostro Paese, approccio al mondo della disabilità per garantire che non sia considerata di per sé come un fattore giustificativo di qualsiasi forma di limitazione della libertà; il monitoraggio dell'attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario; la conoscenza e le visite ai luoghi di "segregazione spontanea" dei migranti; la costruzione di reti nazionali e internazionali; ma anche la crescita dell'Autorità di garanzia verso una dimensione sempre più efficace.*

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



## 12. Verso nuove attenzioni

Se da principio l'attività del Garante nazionale era volta anche a compiere i passi necessari per costruire la nuova Istituzione, sia sotto il profilo amministrativo che sotto quello organizzativo, adesso lo sguardo, la riflessione e l'azione del Garante stesso puntano più decisamente verso nuove e diverse linee di sviluppo tracciate a partire dal lavoro fin qui svolto, in particolare dalle visite ai luoghi di privazione della libertà, ma anche dal mutare dei contesti a livello nazionale e internazionale.

La prima linea di sviluppo prende il via dalla maturata consapevolezza dell'estensione del concetto di privazione o limitazione della libertà a situazioni non codificate ed estremamente variegate. Da qui il potenziamento dell'area di intervento che interessa il campo della tutela della salute, coinvolgendo anche un'attività di ricerca di profili critici rimasti finora inesplorati.

La seconda nasce dal confronto con il fenomeno della migrazione, diventato dominante nel dibattito pubblico e nell'attenzione dei cittadini, con le sue ricadute sul piano legislativo e sociale che porta il Garante a un'evoluzione del campo di intervento: da quello, consolidato e in costante crescita, del monitoraggio dei rimpatri forzati e dei centri di trattenimento o di prima accoglienza dei migranti, a quello focalizzato sui luoghi in cui la restrizione della libertà si verifica al di fuori di legittimazioni normative e, quindi, si presenta meno rivestita di garanzie e di tutele.

La terza linea di evoluzione, infine, interessa l'ambito penale e investe la riaffermazione del modo di interpretare l'esecuzione penale secondo le previsioni del progetto di riforma dell'ordinamento penitenziario, ancora in attesa di definitiva adozione nel momento della stesura di questa Relazione.

Sul primo fronte, quello attinente l'area della salute, si prospetta centrale il tema della connessione tra privazione della libertà e disabilità: dalla mappatura delle strutture per persone con disabilità presenti sul territorio nazionale, realizzata dal Garante nazionale nell'ultimo anno, prende avvio un'attività di monitoraggio tesa a verificare, sempre nell'ottica della tutela dei diritti delle persone, le condizioni di vita e di assistenza al loro interno, a prevenire forme improprie di contrazione della libertà, possibili abusi o trattamenti inumani o degradanti. Centrale, in tale contesto, il tema dell'uso della contenzione, sia essa fisica, chimica o ambientale.

Accanto a questo settore, si colloca quello del monitoraggio delle residenze per persone anziane non autosufficienti: un'altra tipologia di luoghi in cui istituzionalizzazione e segregazione si possono generare come condizione *de facto* successivamente a un ingresso volontario nella struttura stessa, quale conseguenza della perdita della capacità di autodeterminazione o dei riferimenti familiari di sostegno, assumendo connotati di esposizione al rischio di violazioni dell'integrità dei diritti della persona. È questa un'area di operatività dell'azione del Garante del tutto innovativa nell'esperienza nazionale, analizzata recentemente anche nell'ambito del progetto congiunto dell'Unione europea e del

Sul primo fronte, quello attinente l'area della salute, si prospetta centrale il tema della connessione tra privazione della libertà e disabilità: dalla mappatura delle strutture per persone con disabilità presenti sul territorio nazionale, realizzata dal Garante nazionale nell'ultimo anno, prende avvio un'attività di monitoraggio tesa a verificare, sempre nell'ottica della tutela dei diritti delle persone, le condizioni di vita e di assistenza al loro interno, a prevenire forme improprie di contrazione della libertà, possibili abusi o trattamenti inumani o degradanti.

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



## Orizzonti

Consiglio d'Europa sull'istituzione del Forum degli Npm europei<sup>1</sup>, che apre certamente nuovi e ampi scenari di indirizzo della funzione istituzionale di garanzia dei diritti che compongono il complesso concetto della libertà personale.

Sulla seconda linea di sviluppo incidono innanzitutto gli impegni dal ribaditi nel decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 in materia di protezione internazionale e contrasto all'immigrazione irregolare, in connessione peraltro con quanto previsto dalla legge 7 aprile 2017 n. 47 in materia di misure di protezione di minori stranieri non accompagnati.

L'implemento dell'attività di monitoraggio dei Centri di trattenimento dei migranti si incentra sulla previsione normativa dell'apertura dei Cpr a copertura di tutto il territorio nazionale, con uno sguardo teso anche a verificare la loro stessa progettazione affinché rispondano effettivamente alle caratteristiche previste dalla normativa, in netta discontinuità con i Cie.

L'implemento dell'attività di monitoraggio dei Centri di trattenimento dei migranti si incentra sulla previsione normativa dell'apertura dei Cpr a copertura di tutto il territorio nazionale, con uno sguardo teso anche a verificare la loro stessa progettazione affinché rispondano effettivamente alle caratteristiche previste dalla normativa, in netta discontinuità con i Cie.

Ma alla vigilanza sui luoghi in cui la libertà è limitata, in tutto o in parte, in forza di atti dell'autorità pubblica, si affianca, in prospettiva, quella sui luoghi in cui la permanenza degli stranieri è al tempo stesso spontanea e forzata, utilizzati come basi di passaggio per attraversare frontiere precluse: in costante aumento, di forte impatto sociale sui territori in cui si collocano, sono realtà che non possono essere ignorate per le possibili violazioni dei diritti che le condizioni di questi luoghi determinano.

L'area di azione che riguarda l'ambito penale, infine, si orienta nel contesto del modello di esecuzione della pena riaffermato, nell'ottica di una piena rispondenza costituzionale, dalla più recente giurisprudenza delle superiori Corti italiane e dalle linee di riforma dell'ordinamento penitenziario contenute nell'insieme dei decreti attuativi della legge delega n. 103/2017. Il prodotto culturale, prima ancora che normativo, che è venuto dal laboratorio degli *Stati Generali sull'esecuzione penale* e che è confluito, in buona parte, nella legge delega, indica come ormai imprescindibili alcuni parametri della pena: la responsabilizzazione del condannato, l'arricchimento delle opportunità di reinserimento sociale, il potenziamento dell'offerta educativa in carcere, la modulazione della vita penitenziaria nei termini più vicini a quella esterna, l'assicurazione di una assistenza sanitaria adeguata alle specifiche esigenze della popolazione detenuta. Tutti parametri che saranno oggetto di attenzione focalizzata nel progresso dell'azione di vigilanza del Garante nazionale.

Infine, un'ulteriore linea di sviluppo riguarda la prospettiva di crescita istituzionale dell'Autorità di garanzia, secondo tre direttrici. In primo luogo, il Garante nazionale auspica che il proprio ruolo di Npm assegnato in forza di una lettera diplomatica, trovi un ancor più saldo radicamento in una norma primaria che ne definisca la funzione di meccanismo di prevenzione nel contesto internazionale. Tale funzione del Garante – che è stata portata avanti in stretto contatto con gli organismi sovranazionali di riferimento (Spt, Cat, in ambito Onu), stabilendo relazioni con le Istituzioni omologhe di altri Paesi – assegna, infatti, all'Italia un ruolo nuovo a livello internazionale nel quadro della tutela dei diritti

1. Meeting internazionale sul monitoraggio delle residenze per anziani, Treviri 12-13 marzo 2018.



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



delle persone private della libertà che sarebbe importante trovasse riconoscimento in una legge.

In secondo luogo, sempre nello stesso contesto, in accordo con il Spt, con cui il Garante nazionale ha avuto incontri a Ginevra sul tema, è in corso la costruzione di una rete diffusa sul territorio nazionale e composta dai Garanti regionali. Tale rete richiede, tuttavia, un importante lavoro di adeguamento delle diverse Istituzioni regionali ai criteri, ai presupposti e alla metodologia di lavoro stabiliti dalla protocollo Opeat. Lavoro su cui il Garante nazionale e, in particolare, alcuni Garanti regionali già sono da tempo impegnati.

Infine, la nuova strutturazione dell'Ufficio stabilita dall'articolo 476 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 con il riferimento organizzativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, anziché al solo Ministero della giustizia, e l'ingresso nella composizione del personale di professionalità provenienti anche dal Ministero dell'interno e dagli Enti del Servizio sanitario nazionale, costituisce un ulteriore sviluppo nel processo di costruzione di una Autorità di garanzia adeguata alla complessità e all'ampiezza del mandato di cui è investita. Un approccio multidisciplinare strutturato va, infatti, proprio nella direzione di una maggiore capacità di lettura dei fenomeni in atto e, quindi, di una maggiore efficacia a livello di prevenzione.

### 13. Verso gli obblighi positivi

Come è noto, il divieto inderogabile di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti, enunciato dall'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia delle libertà fondamentali e dei diritti dell'uomo, non ha soltanto una dimensione in negativo, consistente nel proibire specifici comportamenti. Ha anche una dimensione in positivo verso tre diverse direzioni: *prevenire* tali comportamenti, *sanzionarli* qualora si siano verificati e *compensare* le vittime che li hanno subiti.

Le prime due di queste dimensioni positive sono strettamente connesse perché l'indagine efficace di ogni indizio di maltrattamento e la sanzione adeguata dei responsabili costituiscono una essenziale forma di prevenzione rispetto a comportamenti analoghi che possano essere compiuti. Non va dimenticato, infatti, che quando tali azioni sono messe in atto da un appartenente a un soggetto collettivo che agisce in nome dello Stato, la mancanza d'indagine, un'indagine che non risponda a parametri di accuratezza e indipendenza e soprattutto l'assenza di punizione dell'autore, acquistano valore di esempio di come un sistema reagisca a tali comportamenti e così inducono di fatto una percezione di impunità, di errata tutela corporativa e di tolleranza di quanto compiuto. L'assenza di adeguata reazione finisce così con assumere un valore formativo negativo, ben più incisivo delle affermazioni di principio sulla tutela dei diritti delle persone private della

Come è noto, il divieto inderogabile di tortura e di trattamenti o pene inumani o degradanti, enunciato dall'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia delle libertà fondamentali e dei diritti dell'uomo, non ha soltanto una dimensione in negativo, consistente nel proibire specifici comportamenti.

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



## Orizzonti

libertà che ormai caratterizzano tutti i percorsi di formazione degli operatori delle Forze di Polizia.

Sia il Cpt, sia il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa hanno da tempo sollevato il tema dell'impunità come centrale nella lotta contro tortura e maltrattamenti e hanno redatto *Linee guida* per prevenire un'impunità di fatto data da indagini ostacolate o condotte in modo non indipendente, da lunghezza di procedimenti tali da portare alla prescrizione, da mancanza di provvedimenti amministrativi che agiscano agli esiti di processi e che incidano sui ruoli assegnati ai pubblici ufficiali che, ai diversi livelli, sono stati autori di tali reati, o li hanno permessi o tollerati, non reagendo conseguentemente a quanto a essi riportato.

La Corte di Strasburgo, oltre ad aver elencato in alcune sue sentenze parametri perché un'indagine possa dirsi «efficace» (*effective*), ha più volte sanzionato gli Stati per violazione «procedurale» dell'articolo 3 della Convenzione, chiarendo che, al di là del poter stabilire se o meno vi fosse stata una violazione «sostanziale», gli obblighi inerenti a tale inderogabile articolo erano stati violati o perché l'indagine era stata condotta in modalità tali da non portare all'identificazione dei responsabili, spesso per ostacoli frapposti dai loro stessi Corpi di appartenenza, o perché non ne erano conseguite sanzioni effettive sul piano penale o amministrativo.

Dal canto suo la Corte di Strasburgo, oltre ad aver elencato in alcune sue sentenze parametri perché un'indagine possa dirsi «efficace» (*effective*), ha più volte sanzionato gli Stati per violazione «procedurale» dell'articolo 3 della Convenzione, chiarendo che, al di là del poter stabilire se o meno vi fosse stata una violazione «sostanziale», gli obblighi inerenti a tale inderogabile articolo erano stati violati o perché l'indagine era stata condotta in modalità tali da non portare all'identificazione dei responsabili, spesso per ostacoli frapposti dai loro stessi Corpi di appartenenza, o perché non ne erano conseguite sanzioni effettive sul piano penale o amministrativo.

Nell'ultimo anno alcune sentenze per violazione del divieto assoluto di tortura o trattamenti o pene inumani o degradanti hanno riguardato l'Italia. Certamente si tratta di casi del passato, giunti soltanto ora alla definizione conclusiva del giudice europeo, sperabilmente superati dall'introduzione del reato di tortura e dall'avvio di una nuova cultura all'interno delle nostre Forze di Polizia. Tuttavia, resta la gravità del fatto che la nostra Costituzione esplicitamente afferma, al terzo comma dell'articolo 13, che «è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà»: unico caso in cui la Carta fondamentale esplicita un reato e la necessità della corrispondente punizione, così rafforzando ed estendendo quanto affermato dal terzo comma del successivo articolo 27 che si apre con l'affermazione «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità».

Proprio per il ruolo di prevenzione che costituisce l'asse della sua missione, Il Garante nazionale sottolinea la gravità delle sentenze nei confronti del nostro Paese per violazione di tali imperativi. In ciò concordando con quanto più volte affermato dal Cpt sia già nel 2009 in occasione dell'assise celebrativa dei suoi venti anni di attività, sia nei suoi Rapporti, anche riguardanti l'Italia: da ultimo in seguito alla visita nel 2016 (*«The Cpt recommends that the Italian authorities deliver to custodial staff the clear message that physical ill-treatment, excessive use of force and verbal abuse of inmates are not acceptable and will be dealt with accordingly»*, CPT/Inf(2017)23, par. 31).

Nella sentenza emessa il 26 ottobre 2017 circa i maltrattamenti inflitti a due detenuti nella Casa circondariale di Asti nel 2004, la Corte di Strasburgo ha stabilito che l'Italia ha violato quanto previsto dall'articolo 3 della Convenzione, sia sul piano sostanziale che sul piano procedurale: i maltrattamenti inflitti sono stati infatti valutati – del resto in sintonia con quanto affermato dal giudice nazionale di

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



primo grado – tali da rientrare nella definizione di «tortura»; la possibilità di perseguirli adeguatamente è stata resa impossibile dall'inesistenza fino a pochi mesi fa di una specifica fattispecie nel codice per tale reato e di una corrispondente adeguata sanzione. Inoltre, la sanzione disciplinare inflitta agli autori è divenuta ineffettiva per una serie di motivi procedurali. Il Garante nazionale raccomanda che si ponga termine a tale persistente situazione d'impunità, pur individuando modalità di sanzione che evitino di aggiungere dolore a una situazione già densa di sofferenza e di vergogna per il Paese.

Alla stessa data con due ulteriori sentenze la Corte ha sanzionato l'Italia per violazione sostanziale e procedurale dell'articolo 3, relativamente al trattamento inflitto alle persone trattenute nella struttura di Bolzaneto (Genova) nel 2001 in occasione degli eventi del G8. La descrizione dei maltrattamenti è stata giudicata dalla Corte inconfutabile e tale da configurare chiaramente la «tortura». Di nuovo, la Corte ha sottolineato l'assenza allora di una fattispecie incriminatrice specifica nel codice penale e il ricorso a fattispecie più deboli, soggette a rapida prescrizione. Da qui la violazione in sostanza e in procedura a cui – sottolinea la Corte – si è aggiunta l'inesistenza di sanzioni disciplinari nei confronti delle persone responsabili, ai diversi livelli, e il non averli esonerati dal servizio durante il periodo dell'indagine penale.

In entrambi i casi la Corte ha sottolineato che, durante le indagini, alle persone presuntivamente responsabili di maltrattamenti non è stata applicata alcuna forma cautelativa di sospensione, che al contrario hanno continuato le loro progressioni di carriera e soprattutto le loro funzioni anche di diretto contatto con persone private della libertà. Gli avanzamenti anche di persone coinvolte in tentativi di ostacolo alle indagini rendono ancora più problematica una situazione che con forza deve essere relegata alle culture del passato.

Questi casi rapidamente accennati e ben noti all'opinione pubblica italiana rendono evidente, infatti, la necessità di una cultura diversa che eviti non solo l'impunità effettiva, ma anche la possibile percezione di scarsa o nessuna volontà di collaborare alle indagini, come in alcune sentenze è stato purtroppo segnalato dai giudici, o di non collaborare all'identificazione dei responsabili; nonché l'impunità sul piano disciplinare. Quest'ultima emerge quando la procedura disciplinare, interrotta a seguito dell'apertura dell'indagine penale, non viene riattivata alla conclusione di quest'ultima, a volte semplicemente a seguito di prescrizione.

Nel citare questi rischi – tutti dettati da situazioni esistenti e certificabili – il Garante nazionale intende soltanto richiedere a tutti a cominciare da sé stesso di raddoppiare il proprio sforzo perché divengano assolutamente chiari e leggibili la non sopportabilità di casi di maltrattamenti di persone private della libertà e, come tali, affidate all'autorità pubblica, e l'impegno attivo a indagare efficacemente ogni notizia di possibile violenza su tali persone, perseguendo penalmente e disciplinarmente i responsabili. Solo questo atteggiamento ben percepito da tutti coloro che operano in questi delicati e difficili settori può determinare la base su cui costruire un intervento di credibile prevenzione.

Con due ulteriori sentenze la Corte ha sanzionato l'Italia per violazione sostanziale e procedurale dell'articolo 3, relativamente al trattamento inflitto alle persone trattenute nella struttura di Bolzaneto (Genova) nel 2001 in occasione degli eventi del G8. La descrizione dei maltrattamenti è stata giudicata dalla Corte inconfutabile e tale da configurare chiaramente la «tortura».

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



## Orizzonti

### 14. Verso un modello costituzionale ritrovato

La riforma penitenziaria di cui quest'anno molto si è andato discutendo, con posizioni a volte eccessivamente schierate, ha radici culturali e giuridiche profonde.

La riforma penitenziaria di cui quest'anno molto si è andato discutendo, con posizioni a volte eccessivamente schierate, ha radici culturali e giuridiche profonde. Queste posano, innanzitutto, sugli obblighi a cui la Corte di Strasburgo ha richiamato l'Italia, nel tempo, dalla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del 2009 fino a quella "pilota" *Torreggiani e altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013<sup>2</sup>: obblighi che imponevano al nostro Paese non soltanto di superare il problema del sovraffollamento degli Istituti penitenziari, ma anche di rimodulare l'esecuzione della pena in carcere in termini congruenti a tutti i parametri che integrano l'osservanza dell'articolo 3 della Convenzione, nonché di prevedere forme di rimedi interni, preventivo e compensativo. La risposta conforme alle prescrizioni della Corte è stata trovata dal Governo italiano nella elaborazione del *Piano d'azione* richiesto nella sentenza di condanna, ovvero di un programma di interventi strutturali ad ampio raggio che andassero a incidere sulle connotazioni di vita detentiva, e sul sistema normativo in termini tali da diminuire i flussi d'ingresso in carcere e potenziare l'esecuzione penale esterna<sup>3</sup>. Il Consiglio d'Europa ha riconosciuto il lavoro fatto dal Paese per rispondere adeguatamente a tali richieste e ha conseguentemente chiuso il caso l'8 marzo 2016<sup>4</sup>. Certamente la chiusura del caso non indicava la fine delle criticità nel nostro sistema, a iniziare da quella relativa al persistente, seppur fortemente diminuito, sovraffollamento. Da qui la necessità di sviluppare un'ampia discussione e di prevedere interventi normativi volti a ritrovare la pienezza della *ratio* costituzionale della funzione delle pene nel nostro ordinamento.

I criteri di riforma dell'ordinamento penitenziario dettati dal comma 85 dell'articolo 1 della legge di delega 103/2017 costituiscono l'adempimento di tale percorso, sulla base dei lavori di tre apposite Commissioni, costituite con decreto del Ministro della giustizia il 19 luglio 2017, che hanno prodotto cinque proposte di testi normativi su vari ambiti: dalla sanità penitenziaria, alla semplificazione dei procedimenti, all'eliminazione di taluni automatismi e preclusioni per l'accesso ai benefici intramurari e alle misure alternative alla detenzione, alla ridefinizione di queste ultime, al rafforzamento del lavoro all'interno del carcere, al ruolo del volontariato; inoltre sull'ordinamento penitenziario minorile, in attesa da quarantatré anni, la giustizia ripartiva e le misure di sicurezza. Ne è risultato un disegno riformatore complessivo che ha avuto come obiettivo «una riforma che andasse al cuore della funzione della pena e ne valorizzasse le potenzialità di recupero sociale, anche attraverso una necessaria

2. Sentenza divenuta definitiva il 27 maggio 2013.

3. In particolare, l'Italia ha istituito nel giugno 2013 due Commissioni per i provvedimenti da adottare: una sul piano normativo (presieduta da Glauco Giostra) e una sul piano della ridefinizione della vita detentiva (presieduta da Mauro Palma).

4. *Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution CM/ResDH(2016)28* adottata al 1250° meeting del Comitato, l'8 marzo 2016.



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



progressività trattamentale: progressività orientata alla rinuncia dell'opzione carcerocentrica in favore di una più coraggiosa scelta di recupero del soggetto delinquente mediante articolate misure di comunità [...] sulla scorta del dettato costituzionale (art. 27 comma 3 Cost.) che allude significativamente non già alla pena, bensì a pene la cui comune finalità è la rieducazione del condannato»<sup>5</sup>. La finalità ultima connessa e sottesa a tale disegno, per vari aspetti diretto ad adeguare la disciplina normativa vigente agli interventi innovativi già prodotti nel tempo dalla Corte costituzionale e agli orientamenti espressi dalla giurisprudenza di legittimità oltre che da quella delle Corti europee, è ravvisabile nella ricomposizione della lesione sociale procurata con il reato, consistente nella restituzione del condannato a una prospettiva di vita lavorativa e di riferimenti sociali e familiari regolare e, di conseguenza, nella prevenzione di comportamenti recidivanti e, in ultima analisi, nella predisposizione di maggiori garanzie di sicurezza effettiva per tutti i consociati.

La finalità ultima connessa e sottesa a tale disegno è ravvisabile nella ricomposizione della lesione sociale procurata con il reato, consistente nella restituzione del condannato a una prospettiva di vita lavorativa e di riferimenti sociali e familiari regolare e, di conseguenza, nella prevenzione di comportamenti recidivanti e, in ultima analisi, nella predisposizione di maggiori garanzie di sicurezza effettiva per tutti i consociati.

Le vicende istituzionali e politiche del Paese e la circostanza che la delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario fosse parte integrante di un complesso e controverso provvedimento, che toccava parti del processo e del codice penale molto dibattute nel mondo politico e giudiziario, hanno determinato il rallentamento del percorso legislativo di quanto gli *Stati generali* avevano discusso e le Commissioni normativamente elaborato, anche con talune mediazioni.

Dell'ampio e articolato progetto riformatore è stata tratta una sintesi essenziale, riprodotta nei 26 articoli che compongono il primo dei decreti legislativi<sup>6</sup> che, entro i limiti dettati dal delegante per escludere i delitti di mafia e di terrorismo, oltre ai casi di eccezionale gravità e pericolosità e tutto il regime previsto dall'articolo 41 bis o.p., dal campo d'azione della riforma, disegna complessivamente un quadro a cui si potranno aggiungere gli altri tre elaborati, sull'ordinamento penitenziario minorile, sulla giustizia riparativa e sul potenziamento del lavoro in carcere che sono stati successivamente trasmessi dal Governo alle Commissioni giustizia del Parlamento per la formulazione del primo parere.

Tale quadro rappresenta per il Garante nazionale l'orizzonte di analisi per il suo prossimo anno di attività, volto a valutare l'effettivo impatto che questo complesso lavoro – se auspicabilmente adottato in via definitiva – avrà sulla concretezza della vita detentiva e sulla costruzione di consenso sociale attorno alla visione delle pene che lo hanno ispirato.

5. Introduzione alla proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario delle tre Commissioni, complessivamente coordinate da Clauco Giostra.

6. Schema di decreto legislativo recante “Riforma dell'ordinamento penitenziario in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83, 85, lettere a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t) e u) della legge 23 giugno 2017 n. 103”: nel momento della redazione della Relazione il decreto è stato inviato alle Commissioni speciali del Senato e della Camera, appena insediate, per la formulazione del parere non vincolante previsto dal comma 83 della legge, cui deve seguire l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri.

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



## Orizzonti

### 15. Verso i luoghi di segregazione informale

Sono oltre 10 mila, secondo una ricerca di *Medici senza frontiere*, i migranti, in gran parte richiedenti asilo, che vivono in centri informali al di fuori dei Centri della rete Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati): luoghi all'aperto, baraccopoli, edifici in disuso, accampamenti. Si tratta di luoghi di aggregazione informale e spesso spontanea, talvolta situati vicino alle frontiere, di cui i migranti vengono a conoscenza attraverso il passaparola o in cui vengono ospitati in caso di impossibilità di altra sistemazione. Li troviamo a Ventimiglia, Como, Trieste, Gorizia, ma anche Roma, a Torino o Bari. All'estero i più noti sono la cosiddetta "giungla di Calais" in Francia, abbattuta con le ruspe ma tuttora polo di attrazione per migliaia di persone, in Grecia il Centro di Idomeni, evacuato a maggio del 2016, o il Monte Gurugu prima delle reti che circondano Melilla, l'enclave spagnola in Marocco dove centinaia di persone vivono accampate aspettando il momento per tentare di valicare la doppia barriera di filo spinato che "protegge" l'Europa dai migranti irregolari.

Le condizioni di vita in questi centri sono difficili, talvolta drammatiche con scarso se non inesistente accesso ai beni essenziali come cibo, acqua, servizi igienici, assistenza sanitaria, un riparo per la notte. Ad attrarre migliaia di persone, tra cui spesso anche molti minori non accompagnati, è la speranza di riuscire ad aggirare le leggi e attraversare clandestinamente le frontiere per raggiungere la meta che si sono prefissati.

Le condizioni di vita in questi centri sono difficili, talvolta drammatiche con scarso se non inesistente accesso ai beni essenziali come cibo, acqua, servizi igienici, assistenza sanitaria, un riparo per la notte. Ad attrarre migliaia di persone, tra cui spesso anche molti minori non accompagnati, è la speranza di riuscire ad aggirare le leggi e attraversare clandestinamente le frontiere per raggiungere la meta che si sono prefissati. «Tra loro – si legge nella ricerca di *Medici senza frontiere* –, migranti sbarcati da pochi giorni che cercano di raggiungere un altro Stato membro dove presentare una richiesta di protezione nonostante l'identificazione negli *hotspot* e il "Regolamento Dublino"; richiedenti asilo a cui è stata revocata l'accoglienza; migranti in uscita dai Centri con un diniego della protezione nelle fasi di ricorso o meno; titolari di protezione internazionale o umanitaria in assenza di inclusione sociale: tutti in attesa di attraversare una frontiera sempre meno permeabile».

Per i Paesi sul cui territorio sorgono, tali centri rappresentano un problema di sicurezza. Problema che finora o non ha trovato risposte o si è risolto nel loro abbattimento e nell'evacuazione delle persone. Inoltre, l'Italia dal 2016 ha avviato delle procedure di trasferimento forzato dalle città di Como e Ventimiglia verso l'*hotspot* di Taranto, prassi sulla cui legittimità il Garante nazionale ha sollevato dubbi nel Rapporto sulla visita del 22 dicembre 2016 al

7. Fuori campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale, marzo 2016.



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



campo di accoglienza di Campo Roja<sup>8</sup>.

Le persone che li abitano vivono spesso in condizioni di irregolarità, nascosti ma alla luce del sole. Il loro obiettivo è di abbandonarli al più presto, ma non di rado vi restano per mesi. Se allontanati, fanno di tutto per ritornare. Si sentono intrappolati dalle frontiere, ma ancor più dalle norme che non consentono loro di lasciare il primo Paese in cui sono stati registrati. Vivono in una sorta di condizione di autosegregazione, in zone di “confini” che sono vissuti come luoghi di possibile accesso verso la realizzazione del proprio sogno migratorio. Nel 2015 uno di questi campi-rifugio è stato sulla scogliera dei Balzi rossi in Liguria. Per tre mesi un centinaio di persone ha vissuto sui sassi, protesi verso il mare in tende improvvisate, aggrappati a quello scoglio che guarda da vicino la agognata costa francese. Le drammatiche condizioni di vita, il pericolo che corrono nel tentativo di varcare la frontiera, le misure sempre più rigide di controllo e di respingimento non li fermano. Il loro allontanamento forzato e il trasporto verso altre località del territorio nazionale li spinge a un ritorno con mezzi di fortuna per ricominciare dal punto di partenza, come in un crudele gioco dell’oca.

Sono dei veri e propri luoghi di autosegregazione spontanea, che sorgono sui territori e si spostano con il variare delle rotte migratorie, attraggono con una forza quasi irresistibile migliaia di persone. Sono quasi un grido disperato di chi chiede di superare le frontiere e le regole, i muri e i respingimenti, e ogni barriera di quella che qualcuno ha chiamato la “fortezza Europa”. Guardandoli nella prospettiva del Garante nazionale, si tratta, quindi, di luoghi di restrizione della libertà *de facto* pur se, paradossalmente, auto-inflitta. Ed è proprio in questa ottica che il Garante intende estendere le proprie visite anche a tali ambienti, considerandoli una fattispecie molto particolare di luoghi ove la libertà è ristretta, financo privata, con caratteristiche specifiche. Ignorarle perché non conformi ai canoni “classici” sarebbe, una mancanza, perché compito del Garante è anche individuare la frontiera mobile che separa la restrizione dalla privazione della libertà ed estendere la tutela della propria vigilanza ad ambiti sempre più estesi e soggetti a criticità rilevanti.

Guardandoli nella prospettiva del Garante nazionale, si tratta, quindi, di luoghi di restrizione della libertà *de facto* pur se, paradossalmente, auto-inflitta. Ed è proprio in questa ottica che il Garante intende estendere le proprie visite anche a tali ambienti, considerandoli una fattispecie molto particolare di luoghi ove la libertà è ristretta, financo privata, con caratteristiche specifiche. Ignorarle perché non conformi ai canoni “classici” sarebbe, una mancanza, perché compito del Garante è anche individuare la frontiera mobile che separa la restrizione dalla privazione della libertà ed estendere la tutela della propria vigilanza ad ambiti sempre più estesi e soggetti a criticità rilevanti.

8. Rapporto sulla visita al campo di accoglienza sito a Ventimiglia presso lo scalo merci di proprietà di Rete Ferroviaria Italiana - Campo Roja del 22 dicembre 2016: «Se confermata, una tale modalità operativa suscita non poche perplessità sotto molteplici profili: - la natura dell’hotspot quale luogo, allestito in prossimità delle aree di sbarco, deputato alla prima assistenza e accoglienza delle persone che hanno appena fatto ingresso nel territorio italiano, nonché alla loro identificazione e fotosegnalamento, - le basi giuridiche che supporterebbero una tale misura privativa della libertà con effetto almeno per tutta la durata del viaggio realisticamente non inferiore a 10 ore, - le ragioni fattuali di una tale procedura, che se rispondente a esigenze di identificazione e fotosegnalamento delle persone, potrebbe ragionevolmente essere espletata in un qualsiasi altro presidio delle Forze dell’ordine a ciò abilitato. Si chiede pertanto un chiarimento in relazione all’attuazione di tale prassi operativa e in caso positivo ogni necessaria delucidazione sulla conformità della suddetta modalità alla normativa di riferimento e alle tutele garantite alle persone coinvolte nel corso dell’operazione».

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



## Orizzonti

### 16. Verso una *Authority*

Sono passati quattro anni da quando la norma ha previsto e definito figura e ruolo del Garante nazionale. Interrogarsi su dove vada la sua rotta è dunque un impegno ineludibile.

Sono passati quattro anni da quando la norma ha previsto e definito figura e ruolo del Garante nazionale. Interrogarsi su dove vada la sua rotta è dunque un impegno ineludibile. Ma prima va forse visto cosa il Garante **non** è.

Innanzitutto **non è il Garante dei soli detenuti**. L'istituzione dell'organismo è stata prevista nel periodo in cui l'Italia si dibatteva nella palude delle questioni sul sovraffollamento carcerario ed è stata uno dei fattori che hanno contribuito a convincere il Consiglio d'Europa sull'opportunità di archiviare il caso italiano allora aperto. Naturale che tale vicenda abbia influito sul nome – peraltro di lunghezza torrenziale – dell'Autorità di garanzia. Bastava dire «private della libertà personale», categoria che include certamente i detenuti. Quest'ultima formulazione avrebbe poi evitato il frequente ricorso alla sineddoche: infatti, sia nel parlato che per iscritto, anche un po' per motivi di economia verbale, ci si riferisce troppo spesso alla parte per il tutto e il Garante nazionale di tutti i luoghi e di tutte le situazioni di privazione della libertà diventa, per difetto, il «Garante dei detenuti». Nei *Detti* di Confucio ne figura uno che si adatta bene al nostro caso: rispondendo a un discepolo, il filosofo cinese spiegava quale fosse l'operazione chiave da compiere prima di intraprendere un'attività: «Rettificare i nomi». «Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà» o «Garante nazionale delle persone private della libertà» potrebbero essere rettifiche adeguate.

Inoltre, **non è un Ombudsman**. Se è chiaro che tutte le figure di garanzia dei cittadini, qualunque sia la loro condizione, in qualche modo discendono dai difensori civici, in particolare dal proto-*Ombudsman* – cioè quello svedese previsto dalla *Regerisform*<sup>9</sup> –, il Garante nazionale se ne discosta in modo sostanziale in particolare per il modello operativo. I difensori civici sono infatti istituzioni di garanzia di tipo reattivo, che si attivano “caso per caso”: primariamente reagiscono a una segnalazione, intervengono quando qualcuno sporge un reclamo rispetto a una particolare situazione di cattiva amministrazione. Anche il Garante nazionale esamina reclami, in particolare da parte della popolazione detenuta che li propone in base alla legge penitenziaria (ai sensi dell'articolo 35 o. p.), ma non è la sua attività primaria.

In terzo luogo, **non è un meccanismo ispettivo *stricto sensu***. Per capire meglio quest'aspetto, vengono in soccorso, per esempio, le Regole penitenziarie europee (*European prison rules*, *Epr*<sup>10</sup>) del Consiglio d'Europa, i cui punti 92 e 93 distinguono le “ispezioni governative” dai “controlli indipendenti”: il Garante nazionale è un organo di controllo indipendente e terzo rispetto alle Amministrazioni visitate e le cui «valutazioni devono essere rese pubbliche» (reg. 93.1 *Epr*); gli ispettori provengono invece da uffici ministeriali o comunque governativi (reg. 92 *Epr*). Il controllo indipendente, come quello

9. Costituzione svedese del 6 giugno 1809.

10. *Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules* o *Epr*.

