

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



della forza, delle armi da fuoco e dei mezzi di coercizione»<sup>9</sup>. Quindi, un personale di Polizia qualificato e ben addestrato, costituisce la base per un corretto funzionamento del sistema di sicurezza e, in particolare, per una equilibrata gestione di quelle situazioni in cui vi sia una restrizione della libertà personale. Il curriculum professionale di Polizia deve essere orientato ai valori etici e al rispetto dei diritti umani e costantemente rafforzato attraverso aggiornamenti professionali per l'intero corso della vita lavorativa, focalizzati sulle modalità di condotta degli interrogatori, l'uso dei mezzi di coercizione, l'uso della forza e delle armi da fuoco.

Inoltre, l'addestramento e la formazione devono riguardare la comunicazione interpersonale, la prevenzione e la gestione non violenta dei conflitti (*de-escalation*), la gestione dello stress. Queste competenze professionali possono consentire di gestire correttamente situazioni che, come si diceva precedentemente, potrebbero sfociare nell'utilizzo della violenza fisica con conseguenti e possibili violazioni dei diritti fondamentali di ogni persona: il diritto all'integrità fisica e al rispetto della propria dignità. Non c'è dubbio, infatti, che un aggiornamento professionale eticamente orientato costituisca il principale antidoto a ciò, così come il pieno accesso ad azioni di supporto psicologico e di lavoro di gruppo (*debriefing* in particolare), soprattutto dopo accadimenti di natura violenta.

Non va sottovalutata infine in tutte le situazioni sopra delineate (interrogatori, trattenimenti presso le camere di sicurezza, situazioni temporanee di privazione della libertà come in caso di arresto e fermo) che il personale di Polizia operante sia pienamente riconoscibile sia per quanto riguarda la sua funzione, sia per quanto concerne l'identità degli operanti, almeno attraverso l'esposizione delle placche di riconoscimento. Il Garante nazionale rinnova la raccomandazione in tal senso, già formulata nella relazione al Parlamento dello scorso anno. L'utilizzo di maschere o passamontagna in contesti di privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia possono essere giustificati solo in casi veramente eccezionali, debitamente motivati, compiutamente riportati con chiarezza delle motivazioni<sup>10</sup>.

9. *Principles and best practices on the protection of persons deprived of liberty in the Americas*. Testo approvato dalla Commissione Inter-americana per i diritti umani alla sua 131-ma sessione periodica, 3-14 marzo 2008: <https://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/principles-best-practices-protection-persons-deprived-liberty-americas.pdf>

10. Cfr. a questo proposito il 14° Rapporto annuale del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, nella sezione dal titolo *Combating impunity*, nonché il paragrafo di questa Relazione, anch'esso dedicato alla lotta all'impunità.

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



Sicurezza  
e libertà

## 58. Taser in Italia?

Da marzo del 2017, il Dipartimento della Pubblica sicurezza ha avviato, in un numero limitato di città italiane, la sperimentazione del *Taser* (acronimo di *Thomas A. Swift's Electronic Rifle*). Il *Taser* è un congegno simile a una pistola in grado di rilasciare scosse elettriche ad alto voltaggio al fine di inibire l'uso autonomo del sistema muscolare e rendere la persona, nel corso di un'operazione di Polizia, sostanzialmente impotente, sebbene per un periodo temporaneo, tale da consentire agli agenti di metterla sotto controllo.

Da marzo del 2017, il Dipartimento della Pubblica sicurezza ha avviato, in un numero limitato di città italiane, la sperimentazione del *Taser* (acronimo di *Thomas A. Swift's Electronic Rifle*). Il *Taser* è un congegno simile a una pistola in grado di rilasciare scosse elettriche ad alto voltaggio al fine di inibire l'uso autonomo del sistema muscolare e rendere la persona, nel corso di un'operazione di Polizia, sostanzialmente impotente, sebbene per un periodo temporaneo, tale da consentire agli agenti di metterla sotto controllo.

L'uso di tale dispositivo, che entra nel novero delle cosiddette "armi non letali", finora sconosciuto nel panorama nazionale delle dotazioni in uso alle forze di Polizia – ma utilizzato all'estero, segnatamente negli Stati Uniti – era stato in realtà introdotto già da qualche anno nella legislazione italiana, attraverso un emendamento al decreto legge sulla sicurezza degli stadi del 22 agosto 2014, poi convertito nella legge 14 ottobre 2014 n. 146. L'articolo 8 prevede, infatti, che «l'Amministrazione della Pubblica sicurezza avvia, con le necessarie cautele per la salute e l'incolumità pubblica e secondo principi di precauzione e previa intesa con il Ministro della salute, la sperimentazione della pistola elettrica *Taser* per le esigenze dei propri compiti istituzionali».

Il 28 febbraio scorso, il Dipartimento ha conseguentemente emanato delle *Linee guida tecnico-operative* per l'avvio della sperimentazione della pistola elettrica *Taser* modello "X2". Tale documento d'indirizzo ribadisce il concetto che la pistola elettrica è «secondo la qualificazione giuridica offerta dalla vigente normativa in materia di armi, un'arma propria [...]» e che, pertanto «è impiegata dall'operatore di Polizia nei servizi di istituto e il suo utilizzo è perciò consentito esclusivamente nei casi previsti dalla vigente normativa per l'uso delle armi». A maggior ragione – sottolineano le Linee guida – «L'utilizzo dell'arma in argomento è alternativo a quello dell'arma da fuoco, nei casi in cui sia necessario immobilizzare temporaneamente il soggetto».

Appare dunque fuori discussione che, almeno in linea di principio, l'utilizzo del *Taser* – come nel caso delle armi da fuoco – possa essere giustificato solo in un ambito limitatissimo di casi e che, inoltre, si debba tener in debito conto che il beneficio derivante da un minor utilizzo delle armi letali è certamente controbilanciato da alcuni elementi negativi non trascurabili: i potenziali rischi di abuso, derivanti proprio dalla sua pretesa non letalità; la sofferenza provocata dalla scarica elettrica alla quale è associato, oltre alla perdita di controllo del sistema muscolare, anche un dolore acuto; le ulteriori conseguenze di tipo fisico giacché la persona colpita dal *Taser* normalmente rovina a terra e quindi può provocarsi lesioni alla testa o a altre parti del corpo. Nei casi più gravi, infine, la morte per arresto cardiaco o conseguenze, per esempio, sulla salute del feto nel caso di donne incinte. Relativamente

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



alla possibilità di morte<sup>11</sup>, l'agenzia *Reuters* documenta in maniera minuziosa, sul proprio sito Internet, ben 1033 episodi letali legati all'utilizzo del *Taser* negli Stati Uniti: dati confermati anche da altre Organizzazioni non governative impegnate su tale tema. Il concetto di «arma non letale» vacilla al confronto di questi numeri.

Nel 2010 il Cpt è intervenuto sull'utilizzo delle pistole *Taser*, nella parte tematica del suo 20° Rapporto annuale, redatta dopo ampia consultazione anche sul piano tecnico, in quanto erano state raccolte prove credibili circa l'utilizzo di tale dispositivo a fini di maltrattamento di persone private della libertà. Le osservazioni e le raccomandazioni che emergono dal documento del Cpt costituiscono una sostanziale base di riflessione per tutte le Autorità nazionali che, in base a una legge e a specifici regolamenti, intendono introdurre o, hanno introdotto, armi basate sul rilascio di una o più scariche elettriche<sup>12</sup>.

Innanzitutto il criterio base o principio guida in tale ambito è che, trattandosi di un'arma, l'utilizzo della pistola elettrica è legata a vincoli di necessità, sussidiarietà, proporzionalità, gradualità e precauzione. Il *Taser* cioè può essere usato solo in presenza di una minaccia reale e immediata che metta a rischio la vita o l'incolumità fisica delle persone. Ne consegue che il ricorso a tale strumento con l'unico scopo di assicurare l'esecuzione di un ordine è inammissibile.

Ma vi è un ulteriore criterio di precauzione: l'uso del *Taser* può essere consentito solo quando metodi o misure meno coercitive quali la negoziazione, la persuasione o, in caso di distanza ravvicinata, tecniche di controllo manuale, abbiano fallito o siano impraticabili e solo se il mancato utilizzo della pistola elettrica potrebbe comportare un grande rischio di lesioni fisiche gravi o la morte. Non può essere tassativamente autorizzato in quei contesti dove normalmente non è consentito l'impiego delle armi tradizionali quali, per esempio, all'interno di luoghi di privazione della libertà quali gli Istituti di pena, i Centri di detenzione amministrativa per migranti, né nel corso di operazioni rimpatrio forzato, salvo che non intervengano circostanze di tipo eccezionale quali, per esempio, la tenuta di ostaggi. In nessun modo comunque, l'utilizzo della pistola elettrica può essere assunto come uno standard in tali luoghi e contesti. Questo divieto di standardizzazione che deve essere esteso anche alle operazioni di ordine pubblico in occasioni di manifestazioni, eventi sportivi, ecc.

Secondo alcuni rapporti raccolti negli anni recenti, nei Paesi che ne hanno già previsto l'impiego, il *Taser* viene usato soprattutto in fase di arresto, con le modalità e le cautele di cui sopra. Tuttavia

Il *Taser* cioè può essere usato solo in presenza di una minaccia reale e immediata che metta a rischio la vita o l'incolumità fisica delle persone. Ne consegue che il ricorso a tale strumento con l'unico scopo di assicurare l'esecuzione di un ordine è inammissibile.

11. Cfr., inter alia, Douglas P. Zipes, *Sudden cardiac arrest and death following application of shocks from a TASER electronic control device*, pubblicato su *Circulation* dalla *American Health Association* il 22 maggio 2012.

12. In particolare, la *Omega Research Foundation* fornisce una base di informazioni su strumenti in commercio che possono essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per tortura. L'Unione europea ha definito delle Regole per inibire il commercio di strumenti potenzialmente utilizzabili per tortura sin dal 2005 (*Council Regulation (EC) 1236/2005*) e le ha emendate il 23 novembre 2016 (*Regulation (EU) 2016/2134 of the European Parliament and of the Council*) sulla base del lavoro di un'apposita Commissione composta da otto membri di diversi Paesi dell'Unione, tra cui il Presidente del Garante nazionale.

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



## Sicurezza e libertà

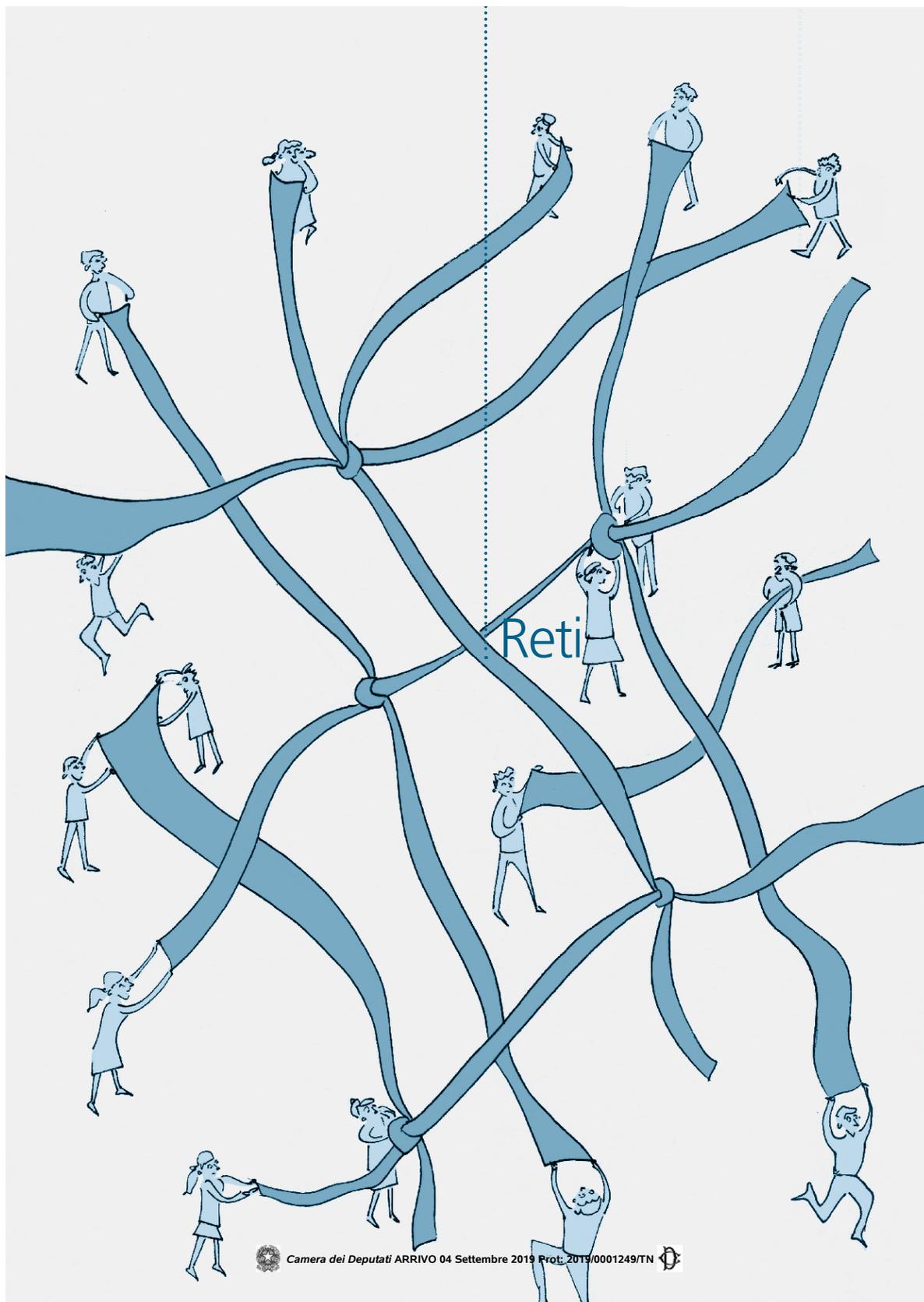
va chiarito che in caso di ripetute scariche su persone già inermi e a terra, si possono configurare facilmente i reati di maltrattamento e di tortura – con conseguenze penali per gli operatori di Polizia. A questo proposito, occorre chiarire che la pistola elettrica può essere utilizzata solo da personale a ciò specificamente addestrato che sia stato precedentemente selezionato in base a criteri quali la resistenza allo stress e la capacità di saper interpretare correttamente le situazioni operative, avendo nel proprio bagaglio professionale anche altri strumenti per la soluzione di criticità. L'attività formativa al *Taser* deve prevedere frequenti aggiornamenti professionali e valutazioni ricorrenti.

Dal punto di vista tecnico, il *Taser* deve essere tarato in maniera tale che il numero, la durata e l'intensità delle scariche siano mantenuti entro un livello di sicurezza. Inoltre è necessario poter prevedere strumenti tecnici – per esempio micro chip – in grado di accumulare informazioni circa l'utilizzo della pistola e il suo utilizzatore; informazioni che debbono essere periodicamente sottoposte a controllo. Se proprio si intende avviare una sperimentazione e se si prevede una sua estensione, allora è essenziale prevedere altresì un'Autorità esterna che – a livello nazionale – monitori l'utilizzo delle pistole elettriche da parte degli operatori di Polizia, anche sulla base di un principio di cautela per gli stessi operatori.

Dal punto di vista tecnico, il *Taser* deve essere tarato in maniera tale che il numero, la durata e l'intensità delle scariche siano mantenuti entro un livello di sicurezza. Inoltre è necessario poter prevedere strumenti tecnici – per esempio micro chip – in grado di accumulare informazioni circa l'utilizzo della pistola e il suo utilizzatore; informazioni che debbono essere periodicamente sottoposte a controllo. Se proprio si intende avviare una sperimentazione e se si prevede una sua estensione, allora è essenziale prevedere altresì un'Autorità esterna che – a livello nazionale – monitori l'utilizzo delle pistole elettriche da parte degli operatori di Polizia, anche sulla base di un principio di cautela per gli stessi operatori. Il Garante nazionale, nell'interrogarsi sulla effettiva necessità della loro introduzione, raccomanda che anche nella sperimentazione avviata siano rispettate queste cautele.

Dal punto di vista medico, non c'è dubbio che l'impiego delle pistole elettriche comporti rilevanti rischi per la salute della persona che ne subisce l'azione. Un generale principio di cautela indica, quindi, che debba essere escluso l'impiego nei confronti di persone anziane, molto giovani, donne incinte, così come nei confronti di persone disturbate mentalmente o sotto l'effetto di sostanze psicotrope. Emerge, infatti, dalla documentazione di numerosi casi negli Stati Uniti che l'evento morte si è verificato proprio in relazione a persone che manifestavano forme di delirio o erano tossicodipendenti. In relazione a ciò è stata raccomandata nei Paesi che hanno già introdotto queste armi, supposte non letali, la prassi operativa della visita medica subito dopo il loro eventuale utilizzo e, se del caso un trasporto in ospedale per relativi controlli. Così come è necessario prevedere dopo ogni utilizzo di tale arma non letale, la realizzazione di un *debriefing* tra gli operatori che hanno partecipato all'operazione, nonché la redazione di un Rapporto dettagliato da sottoporre ai vertici gerarchici.

Le *Linee guida* pubblicate dal Ministero dell'Interno sull'utilizzo del *Taser* sembrano ricalcare in più punti gli aspetti qui elencati e quanto raccomandato dal Cpt in termini di presupposti per l'utilizzo, di procedure d'impiego, precauzioni e formazione. La stessa decisione di avviare una prima fase sperimentale limitata a un numero circoscritto di città italiane, è indice di cautela e gradualità da parte dell'Autorità competente rispetto all'introduzione di uno strumento che richiede un'opera attenta di monitoraggio e valutazione. Resta aperto l'interrogativo circa quale sia stata l'effettiva necessità che abbia spinto il legislatore nel 2014 ad ampliare l'armamento in dotazione delle Forze dell'ordine con uno strumento che richiede molta più cautela di quanto la sua definizione di non letalità lasci presupporre.



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



## Reti

### 59. Garanti regionali, loro legislazioni e differenze

I Garanti regionali delle persone private della libertà personale, qualsiasi sia la loro denominazione, sono figure di tutela istituite presso gli organi delle rispettive Regioni.

I Garanti regionali delle persone private della libertà personale, qualsiasi sia la loro denominazione, sono figure di tutela istituite presso gli organi delle rispettive Regioni. Alcuni di loro sono nati diversi anni prima del Garante nazionale, anche se talune Regioni – come la Basilicata, la Liguria e la Provincia autonoma di Bolzano – sono ancora oggi sprovviste di un proprio organo di garanzia. Questo fenomeno ha creato una certa disomogeneità tra le norme istitutive dei diversi Garanti regionali.

Analizzando le legislazioni regionali dei 15 Garanti istituiti, la prima difformità, interessa cinque Regioni [Lombardia, Marche, Molise, Valle d'Aosta e Veneto] che hanno istituito una più generica figura di garanzia che non copre solo l'area della privazione della libertà. Queste Regioni hanno istituito l'*Ombudsman* cioè il Difensore civico, che svolge il compito di rappresentare i diritti delle persone fisiche e giuridiche nei confronti delle pubbliche Amministrazioni e dei gestori di Servizi pubblici, nonché di promuovere, proteggere e rendere effettivi i diritti delle persone private della libertà personale. Alcuni di loro inoltre, tutelano tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso azioni di sensibilizzazione, protezione, orientamento e sostegno.

Il Garante nazionale ha in generale espresso alcune riserve, riguardanti l'azione di controllo dell'*Ombudsman* nella complessa area della privazione della libertà poiché esso è contraddistinto da un'impostazione *reativa* rispetto a tutte le aree d'interesse di cui si occupa, a differenza del Garante nazionale. Quest'ultimo considera la popolazione dei privati della libertà una minoranza sociale complessa e specifica, che ha il bisogno di essere trattata e affrontata con interventi di tipo olistico che prendano in considerazione vari fattori, certamente anche di tipo reattivo, ma essenzialmente di tipo *preventivo*. Inoltre la privazione della libertà richiede una specificità di continua osservazione, analisi e competenza che rischia di rimanere compromessa all'interno di un sistema eccessivamente ampio di tutela generale. Ovviamente, il Garante nazionale è ugualmente impegnato nell'azione di collaborazione e di coordinamento, con tutti i Garanti regionali, indipendentemente dalla propria configurazione giuridica, ma invita comunque le Regioni a non proporre il modello della generale figura di garanzia laddove non adottato e a rivederlo laddove già in essere.

I Garanti regionali delle persone private della libertà personale sono in generale eletti dal Consiglio regionale mentre in Sicilia il Garante è nominato dal Presidente della Regione con proprio decreto. La durata del mandato varia dai tre anni, con la possibilità di essere rieletti più volte [Veneto], ai sette anni, con la possibilità di essere rieletti solo una volta [Sicilia]. Per alcuni la nomina coincide con l'inizio e la fine della legislatura regionale [Abruzzo, Marche, Piemonte e la Provincia autonoma di Trento]. Per quanto riguarda le possibilità di revoca dei Garanti regionali, in alcune Regioni può avvenire per inadempienze o violazioni dei doveri inerenti l'esercizio del proprio mandato, in altre Regioni, invece, la revoca è prevista a seguito di una motivata mozione del Consiglio regionale, in altre ancora solo per gravi motivi non definiti [Toscana]. Anche l'ampiezza del mandato di queste figure di garanzia è disomogenea. Infatti, per alcune Regioni tale mandato non copre i Centri di detenzione

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



amministrativa per i migranti oppure non include le strutture dove si svolgono i trattamenti sanitari obbligatori. L'unica area di competenza che li accomuna è quella tradizionale delle persone detenute all'interno degli Istituti di pena.

Da questa rapida carrellata emerge con chiarezza che sarebbe utile uniformare le molte disomogeneità. Incluse quelle che riguardano, tra l'altro, il trattamento economico, le incompatibilità e i requisiti previsti per la nomina del Garante regionale. Così si potrebbe andare a incidere su situazioni particolari, per esempio il fatto che alcuni Garanti percepiscano come compenso solo una parte percentuale dell'indennità prevista per la carica di Consigliere regionale, pur non trattandosi di un incarico meno impegnativo; oppure si potrebbe stabilire chiaramente quali professioni siano incompatibili con tale figura sia per scongiurare ogni eventuale conflitto d'interesse sia per evitare casi di nomine multiple [Lazio e Umbria] in cui le Regioni possono trovarsi a 'contendersi' il proprio Garante, costringendolo a carichi di lavoro talvolta eccessivi.

Il lavoro di prossimità territoriale è prezioso e tale è, quindi, la potenzialità dei Garanti territoriali. Proprio in base a ciò – oltre che per i compiti assegnatigli dalle norme istitutive – obiettivo del Garante nazionale è fare rete con i corrispondenti regionali e, successivamente, con i locali provinciali e comunali. Lavorare in rete è essenziale data la doppia complessità dei territori e delle aree di intervento. Altrettanto essenziale è la necessità di uniformare leggi, poteri e compiti, preferibilmente tarandoli su strumenti internazionali quali la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1987 e il Protocollo opzionale della convenzione Onu contro la tortura del 2002.

Lavorare in rete è essenziale data la doppia complessità dei territori e delle aree di intervento. Altrettanto essenziale è la necessità di uniformare leggi, poteri e compiti, preferibilmente tarandoli su strumenti internazionali quali la Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1987 e il Protocollo Opzionale della Convenzione Onu contro la tortura del 2002.

## 60. La costruzione di reti

Sempre in tema di *community building*, il Garante nazionale ha investito gran parte del suo secondo anno di attività nella costruzione di potenziali comunità di *stakeholder* nell'ottica evolutiva e di rafforzamento del sistema di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale.

Già da novembre 2016, erano stati avviati incontri con i Garanti regionali per informarli sulla volontà di realizzare: una *Rete Fami*, nell'ambito del progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" del Programma nazionale Fami 2014/2020, avviato ad aprile 2017; e una *Rete Npm*, in base all'Opcat, coordinata dal Garante nazionale, in osservanza a quanto comunicato nella lettera diplomatica 25 aprile 2014, della Missione permanente d'Italia a Ginevra presso le Organizza-

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



## Reti

zioni internazionali, al Sottocomitato Onu (Spt)<sup>1</sup>. Dunque, la finalità delle due reti si colloca nell'alveo principale del progetto di evoluzione dell'organismo Garante nazionale e della funzione di vigilanza indipendente che si realizza attraverso l'accesso, senza restrizione, ai luoghi di privazione della libertà, ai documenti e alle persone ivi trattenute.

La Rete Npm è, di fatto, una comunità reticolare di Garanti regionali dove il compito del Garante nazionale è di contribuire alla costruzione di un sistema coerente nelle diverse Regioni, con un'ampiezza di mandato tale da proporre la rete nazionale dei Garanti come complessivo Meccanismo nazionale di prevenzione avente i requisiti per l'accreditamento presso lo Spt.

La Rete Npm è, di fatto, una comunità reticolare di Garanti regionali dove il compito del Garante nazionale è di contribuire alla costruzione di un sistema coerente nelle diverse Regioni, con un'ampiezza di mandato tale da proporre la rete nazionale dei Garanti come complessivo Meccanismo nazionale di prevenzione avente i requisiti per l'accreditamento presso lo Spt. Una Rete che, per le difficoltà incontrate soprattutto in relazione all'ampiezza del mandato (fino a ora ristretto spesso ai solo luoghi della detenzione penale) e all'indipendenza e riservatezza dell'azione svolta dai Garanti regionali, è ancora *in fieri*<sup>2</sup>, anche se notevoli passi avanti sono stati fatti ed entrambi gli organi di controllo delle Nazioni unite – Cat e Spt – pur non ritenendo di poter ancora considerare i Garanti regionali come "nodi" di tale grafo reticolare, hanno invitato a proseguire nell'azione di costruzione effettiva di tale rete<sup>3</sup>. Se la Rete Npm si realizzasse, il ruolo del Garante all'interno di essa sarebbe di coordinamento delle attività dei Garanti regionali e di restituzione dei risultati dell'azione di monitoraggio complessiva alle Autorità interessate a livello centrale, attraverso lo strumento

delle raccomandazioni.

La Rete Fami è stata portata a compimento con la firma di accordi bilaterali con alcuni Garanti regionali<sup>4</sup> al fine di ampliare e rafforzare il sistema nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati, tramite il conferimento di risorse aggiuntive e territoriali. Sono stati, pertanto, intensificati i controlli sui voli di rimpatrio di persone straniere e il personale dei Garanti regionali interessati dalla Rete è stato formato alle specificità del mandato sia in aula che sul campo. Quindi, il ruolo del Garante rimane quello di monitor dei rimpatri forzati ai sensi della Direttiva 2008/115/Ce; ruolo che, attraverso la Rete Fami, può anche delegare, in caso di necessità, ai Garanti regionali che hanno sottoscritto l'accordo bilaterale.

1. Sottocomitato delle Nazioni unite per la prevenzione della tortura e di altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, istituito dall'Opcat. La sua sede è a Ginevra.

2. Secondo quanto indicato nelle *Linee guida del Garante nazionale per l'istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, i requisiti necessari sono: durata e ampiezza del mandato dei soggetti interessati, indipendenza, impostazione cooperativa e riservatezza.

3. Il Garante nazionale è fermamente convinto della necessità di costruire la Rete Npm e a tal fine, a febbraio, ha incontrato, assieme a una delegazione di Garanti regionali, la *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome* per creare insieme le basi di un piano d'azione da proporre al Governo.

4. Il riferimento è alla 62-ma sessione del Comitato delle Nazioni contro la tortura, tenuta a Ginevra dal 6 novembre al 6 dicembre 2017. Il Rapporto quadriennale sull'implementazione della Convenzione da parte italiana è stato discusso dal 13 al 15 novembre. Il 14 novembre il Comitato ha tenuto una audizione a porte chiuse con il Garante nazionale.

5. Al momento della stesura della Relazione, hanno aderito alla Rete Fami i Garanti regionali di Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia e Toscana.

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



## 61. Il sistema multilivello

Il sistema di protezione dei diritti umani si è ormai andato configurando come un sistema multilivello, nell'ambito del quale il livello interno viene, in linea di massima, prima (in senso temporale e in senso logico) di quello internazionale. Gli Stati infatti non si impegnano soltanto a *rispettare* ma anche a *garantire il rispetto* dei diritti inclusi nel catalogo dei diritti internazionalmente riconosciuti. La garanzia di quei diritti deve realizzarsi, innanzitutto, nell'ambito del sistema politico e giuridico di ciascuno Stato – che è tenuto ad avere e a fare concretamente funzionare mezzi interni efficaci di garanzia dei diritti individuali. Solo in seconda battuta, quando i mezzi interni non abbiano funzionato a dovere – vuoi per inadeguatezza, vuoi per mancanza di volontà politica – allora subentrano le svariate procedure di garanzia internazionale.

Esprimono questo modo di essere del sistema multilivello alcune regole ben note. Fra queste figura, innanzitutto, la regola del «previo esaurimento dei ricorsi interni», in base alla quale è possibile presentare un ricorso a una Corte regionale dei diritti umani (a cominciare dalla Corte di Strasburgo) o a un Comitato del sistema Onu (per esempio, il Comitato dei diritti umani o il Comitato contro la tortura) solo a condizione che siano stati inutilmente esperiti tutti i rimedi interni utili e disponibili. Il fine di coordinare fra loro i differenti livelli di protezione dei diritti umani è proprio anche del «principio di complementarità», per il quale la Corte penale internazionale esercita la sue funzioni di accertamento e sanzione delle violazioni più gravi e sistematiche dei diritti umani solo nella misura in cui nessuno Stato sia in grado o disposto a farlo.

I mezzi interni di garanzia che il diritto internazionale impone di avere e fare funzionare sono innanzitutto quelli ordinari, presenti nell'ambito dei sistemi di giustizia penale, civile e amministrativa statali. Esistono, tuttavia, e possono svolgere un ruolo molto importante, soprattutto nella prevenzione di violazioni dei diritti umani, anche le garanzie domestiche «speciali» dei diritti. L'istituzione di queste ultime è oggetto, a livello internazionale, sia di atti di *soft law* sia di obblighi vincolanti. Tra i primi si segnalano i cosiddetti *Principi di Parigi*, approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 48/134 del 1993, che promuovono la creazione di Istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani e ne indicano i requisiti fondamentali<sup>6</sup>. Tra i secondi figura, invece, il Protocollo regionale alla Convenzione Onu contro la tortura che, oltre a istituire un Organo internazionale di prevenzione della tortura (Spt), impone agli Stati parti l'istituzione di Npm.

Il *Garante nazionale per i diritti delle persone detenute e private della libertà personale* rientra a pieno

Il sistema di protezione dei diritti umani si è ormai andato configurando come un sistema multilivello, nell'ambito del quale il livello interno viene, in linea di massima, prima (in senso temporale e in senso logico) di quello internazionale. Gli Stati infatti non si impegnano soltanto a *rispettare* ma anche a *garantire il rispetto* dei diritti inclusi nel catalogo dei diritti internazionalmente riconosciuti.

6. Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani (1993), annesso alla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite 48/134 del 20 dicembre 1993.

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



## Reti

titolo fra le garanzie ‘speciali’ dei diritti umani. Esso ha infatti una pluralità di ‘mandati’, ciascuno collocato entro una cornice normativa, oltre che interna, europea e internazionale. Viene in rilievo innanzitutto, a tale proposito, l’articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani, che impone non solo un obbligo negativo di astensione dalla pratica della tortura e dei trattamenti o delle pene inumani o degradanti, ma altresì un obbligo positivo di dotarsi di un sistema adeguato di prevenzione e repressione di tali pratiche. In questo contesto si situa, infatti, il *Piano di azione* elaborato come risposta alla sentenza “pilota” nel caso *Torreggiani e altri Italia* del 2013 – piano che ha previsto, tra le altre misure di prevenzione, proprio l’istituzione del Garante nazionale. Il Garante è, inoltre, Npm, in adempimento dell’obbligo di istituire un siffatto organismo di garanzia interna previsto nel citato Protocollo opzionale. Un ulteriore ‘mandato’ del Garante trova il proprio fondamento nella Direttiva europea n.115 del 2008 – la cosiddetta *Direttiva rimpatri* – il cui articolo 8, paragrafo 6, impone un sistema statale di monitoraggio dei rimpatri forzati di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. È in questo contesto che il Garante è chiamato a rispondere agli organismi sovranazionali di cui è espressione o da cui dipende, sia rispetto alla ‘regolarità’ del proprio sistema e del proprio agire, sia rispetto alla tutela effettiva dei diritti delle persone private della libertà.

In breve, il Garante è, per più di una ragione, parte integrante di un ampio sistema di protezione dei diritti umani multilivello, al tempo stesso nazionale e internazionale (delle Nazioni unite, del Consiglio d’Europa e dell’Unione europea), al cui buon funzionamento complessivo si propone di dare un contributo efficace. A ciò erano finalizzati gli incontri realizzati nello scorso anno con i diversi organismi sovranazionali e anche con i propri omologhi nazionali di altri Paesi: con il Cat sullo stato di attuazione in Italia della Convenzione contro la tortura delle Nazioni unite; con lo Spt, anche nella prospettiva della creazione di una Rete Npm nazionale; con il Comitato per i diritti umani sullo stato di attuazione in Italia del Patto internazionale delle Nazioni unite sui diritti civili e politici; con il 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; con il Cpt in occasione della sua visita ai luoghi di privazione della libertà nel nostro Paese, con particolare riferimento alle strutture per migranti; con i diversi Npm e gli organismi di tutela dei diritti umani dei Paesi del Nord Africa in via di istituzione o consolidamento; con la rete degli *ombudsman* del Mediterraneo, che hanno visitato con il Garante nazionale un Cie e un *hotspot*; con la *Rete Ran (Radicalisation Awareness Network)*<sup>7</sup> per il contrasto al radicalismo di matrice islamista; con l’Agenzia Frontex nell’ambito del monitoraggio dei rimpatri forzati dei migranti irregolari; con diverse Associazioni operanti nell’ambito della tutela dei diritti delle persone private della libertà come l’*Association pour la prévention de la torture (Apt)*, e l’*Npm Observatory*; con il *Forum Npm* sul “Progetto pilota per la costruzione di un contenitore europeo di conoscenza sul monitoraggio in ambito penale”.

7. Il *Radicalisation Awareness Network (Ran)* è un gruppo di lavoro istituito dalla Commissione europea su iniziativa della commissaria Cecilia Malmström nel 2011, dopo il massacro di Utoya, in Norvegia.

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



## 62. Una rete per garantire i diritti delle persone con disabilità

Nel primo anno il Garante nazionale ha in più occasioni presentato la propria attività di garanzia dei diritti delle persone private della libertà in un modo didascalico quanto efficace. Tre bandiere – che sono poi quelle che materialmente sventolano davanti alla sua sede trasteverina a Roma – corrispondenti ad altrettante fonti normative dei propri poteri: il tricolore italiano che rimanda alla legge istitutiva dell’Autorità; la mappa del mondo stilizzata inscritta in una corona di rami d’ulivo su campo azzurro che allude al mandato Onu contenuto nell’Opat e le dodici stelle dorate disposte in cerchio su fondo blu che richiamano il mandato della Direttiva 2008/115/Ce dell’Unione europea.

Nel corso del secondo anno possiamo dire che si è aggiunto un altro emblema, sempre nell’alveo delle Nazioni unite: quello che raffigura una sorta di figura umana stilizzata a braccia aperte inscritta in un cerchio, che richiama l’uomo vitruviano di Leonardo e che simboleggia l’inclusione per le persone di “tutte le abilità” in tutto il mondo.

La Convenzione di riferimento è la *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Crpd) approvata dall’Assemblea generale delle Nazioni unite il 13 dicembre 2006. L’Italia ha firmato la *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* il 30 marzo 2007 e la ha ratificata il 15 maggio 2009<sup>8</sup>. Il *monitoring body* della Convenzione, cioè l’organismo che deve controllare il rispetto dei diritti umani riconosciuti dalla Carta e più in generale valutare il suo stato di attuazione rispetto ai singoli Stati che l’hanno ratificata, è il *Committee on the Rights of Persons with Disabilities* (Comitato sui diritti delle persone con disabilità). Il Comitato riceve ed esamina i Rapporti che gli Stati parte sono tenuti a presentare periodicamente. L’articolo 35 della Convenzione prevede che il primo Rapporto degli Stati parte arrivi a Ginevra entro due anni.

Ma, vediamo più nel dettaglio la situazione del nostro Paese. L’Italia impiega un po’ più di tempo a elaborare il suo primo Rapporto e lo presenta il 21 gennaio 2013. Il Comitato riceve il Rapporto ed elabora una *List of issues*, cioè un elenco di questioni su cui vengono chiesti agli Stati chiarimenti o informazioni aggiuntive (24 marzo 2016). Al punto n. 16 della *List of issues* – che riguarda l’applicazione dell’articolo 15 della Convenzione cioè il più volte ricordato «diritto di non essere sottoposto a tortura, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti» – il Comitato chiede all’Italia di indicare un orizzonte temporale entro il quale il mandato del Meccanismo nazionale di prevenzione dei trattamenti crudeli, inumani o degradanti includa effettivamente visite alle Istituzioni psichiatriche e ad altre strutture residenziali per persone con

Nel corso del secondo anno possiamo dire che si è aggiunto un altro emblema, sempre nell’alveo delle Nazioni unite: quello che raffigura una sorta di figura umana stilizzata a braccia aperte inscritta in un cerchio, che richiama l’uomo vitruviano di Leonardo e che simboleggia l’inclusione per le persone di “tutte le abilità” in tutto il mondo.

8. È la data in cui la legge di ratifica n. 18 del 3 marzo 2009 è stata depositata presso le Nazioni unite.

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



## Reti

disabilità, in particolare per persone con disabilità intellettuali o psicosociali<sup>9</sup>.

La risposta del nostro Paese alla *List of issues* viene presentata al Comitato dopo un paio di mesi (2 giugno 2016). Al punto n. 33 lo Stato replica al Comitato spiegando che in Italia la questione è attualmente all'esame del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che è stato designato quale Npm<sup>10</sup>. Il 24 e 25 agosto 2016 si tiene la sessione a Ginevra in cui il Comitato sente la delegazione italiana sul suo primo Rapporto. A stretto giro, il 5 ottobre 2016, il Comitato Onu pubblica le *Concluding observations* in cui al punto n. 42 raccomanda all'Italia di cominciare immediatamente, attraverso il suo Meccanismo nazionale di prevenzione, le visite a questi luoghi e di elaborare i conseguenti Rapporti sulla situazione nelle Istituzioni psichiatriche o nelle altre strutture residenziali per persone con disabilità, specialmente coloro che abbiano disabilità intellettuali o psicosociali<sup>11</sup>.

Nell'ambito della salute il monitoraggio comprende i trattamenti sanitari obbligatori (tso) nei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc), quindi in ambiente ospedaliero; le Rems, la cui connotazione interseca l'area penale, trattandosi di misure di sicurezza; le *social care home*.

Il Garante nazionale è ben consapevole di tale delicato mandato che, lo ricordiamo, implica un potere di visita in tutti i luoghi di privazione della libertà non solo di diritto ma anche *de facto*, in base all'articolo 4 dell'Opcat a suo tempo ratificato dall'Italia. Questo implica l'obbligo di visitare non solo i luoghi di privazione della libertà 'tradizionali' come il carcere ma anche i luoghi e le situazioni 'non tradizionali'. Come già ampiamente detto nel corso della Relazione, nell'ambito della salute il monitoraggio comprende i trattamenti sanitari obbligatori (Tso) nei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc), quindi in ambiente ospedaliero; le Rems, la cui connotazione interseca l'area penale, trattandosi di misure di sicurezza; le *social care home*. In questo ambito, il controllo del Garante nazionale è peculiare perché centrato sui diritti delle persone che vi sono ospitate e non sul più tradizionale approccio che considera

primariamente i profili sanitari e quelli medici.

Ed è qui che viene utile lo strumento normativo rappresentato dalla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. In particolare alcune sue disposizioni. Come l'articolo 14 che afferma che le persone con disabilità non devono essere private della libertà. O come l'articolo 15, già citato, perché riguarda il fondamento dell'attività del Garante Nazionale come Meccanismo di prevenzione rispetto alla tortura e ai gravi maltrattamenti, o l'articolo 17 che sottolinea come ogni persona con disabilità abbia il diritto al rispetto della propria integrità non solo fisica ma anche psichica e soprattutto l'articolo

9. «Please indicate a time frame for including within the mandate of the national preventive mechanism visits to psychiatric institutions and other residential facilities for persons with disabilities, particularly persons with intellectual or psychosocial disabilities»

10. «The matter is under consideration by the National Guarantor of the Rights of detainees and persons deprived of personal freedom who has been identified as the national preventative mechanism».

11. «The Committee recommends that the national preventive mechanism immediately visit and report on the situation in psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities, especially those with intellectual and/or psychosocial disabilities»



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



19 che afferma il diritto a una vita indipendente e all'inclusione nella comunità<sup>12</sup>. Quest'ultimo profilo è forse uno dei più complessi da monitorare in queste residenze, che in qualche modo finiscono per avvolgere completamente la vita delle persone che vi sono ospitate. Queste, infatti, devono sempre rimanere soggetti che mantengono la possibilità di autodeterminarsi e – naturalmente nei limiti delle proprie capacità fisiche e psichiche – di esercitare il diritto di scelta e di critica.

Infine, vi è un altro Organismo internazionale che si occupa delle stesse questioni oggetto della Convenzione, anche se appartiene al Consiglio d'Europa e non all'Onu: l'*Ad Hoc Committee of expert on the Rights of Persons with Disabilities* (Cahdph). Questo Comitato *ad hoc* può essere per il Garante nazionale un ulteriore ausilio nella attività di controllo su quelle situazioni di minorità o di disabilità che trascinano in situazioni di segregazione o che rischiano di diventare tali.

La tendenza e anche l'auspicio del Garante nazionale è di aumentare gradualmente il controllo sui luoghi non tradizionali di privazione della libertà rispetto a quelli tradizionali come il carcere, sull'assunto che i primi, proprio perché non tradizionali, sono generalmente meno presidiati, oltre che a volte meno chiaramente riconoscibili come luoghi ove concretamente le persone sono private della libertà personale. Naturalmente la complessità del compito richiede una prossimità territoriale – ineludibile se si vuole essere efficaci – per individuare innanzitutto quali siano le strutture da monitorare, per comprendere la varietà delle loro connotazioni, per realizzare rapporti di cooperazione e confidenza con le organizzazioni locali che vi operano, anche su base volontaria, per avere un flusso continuo di micro-informazioni sulla vita interna, troppo spesso avvolta da un alone di opacità. Quindi, una ulteriore *rete* che il Garante è impegnato a consolidare.

## 63. Una norma primaria per il Meccanismo nazionale di prevenzione

Come già riportato il Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat) lascia agli Stati parte la possibilità di scegliere la configurazione del proprio Npm: possono prevedere una configurazione centralizzata o attribuire tale funzione a un insieme di Organismi istituiti a livello locale che comunque devono corrispondere agli *standard* fissati dall'articolo 17 del Protocollo. Molti Stati hanno affidato questo compito al pre-esistente Ombudsman, a volte prevedendo una sezione speciale al suo interno, altri ancora sono ricorsi a una propria Istituzione già costituzionalmente prevista proprio per la tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi. L'Italia, come si usa in questi casi, con una lettera diplomatica – *Note verbale of the Permanent Mission of Italy to the United Nations Office*, 25 aprile

12. Si veda in proposito la sezione di questa Relazione relativa a *Libertà e salute*.

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



## Reti

2014 – ha notificato al Sottocomitato Onu (Spt) la designazione del proprio *Meccanismo nazionale di prevenzione* (Npm). In tale corrispondenza ha chiarito, in particolare, due punti.

Il primo: il Garante nazionale, istituito per legge, coordinerà la rete dei Garanti locali formata da Istituzioni già esistenti o ancora da costituire a livello regionale o sub-regionale; naturalmente i Garanti locali sottoporranno le loro raccomandazioni alle Autorità del livello locale corrispondente, mentre il Garante nazionale lo farà con il Governo centrale. Secondo punto: l'intero sistema costituirà il *Meccanismo nazionale di prevenzione* ai sensi di Opcat. Quindi un Meccanismo nazionale territorializzato, con una struttura di rete, coordinato dal Garante nazionale. Quanto a quest'ultimo punto, non poteva essere che così: se è vero che anche organismi locali possono entrare a far parte di *Meccanismi nazionali (di prevenzione)*, è anche vero che non possono esserlo da soli giacché ciascuno di essi ha competenza circoscritta al proprio territorio e, quindi, è difficile l'interlocuzione a livello nazionale, soprattutto nelle situazioni in cui l'esecuzione penale non è territorializzata, ma centrale. Quindi è la struttura nazionale che, coordinando le realtà locali, agisce da 'collante'. La funzione di coordinamento include poi la rappresentanza internazionale della *Rete Npm*: è quest'ultimo a tenere i rapporti con gli organismi indipendenti internazionali e a proporre all'Onu l'accreditamento dei Garanti locali per la rete in base alla loro conformità a Opcat.

Finora l'ostacolo maggiore nella costruzione della rete è stato la diversità delle norme istitutive dei Garanti locali – ognuno con caratteristiche e poteri diversi – cui il Garante nazionale ha provato a far fronte diffondendo *Linee guida* tese all'armonizzazione delle normative in modo da renderle rispondenti ai criteri dettati dal Protocollo.

Finora l'ostacolo maggiore nella costruzione della rete è stato la diversità delle norme istitutive dei Garanti locali – ognuno con caratteristiche e poteri diversi – cui il Garante nazionale ha provato a far fronte diffondendo *Linee guida* tese all'armonizzazione delle normative in modo da renderle rispondenti ai criteri dettati dal Protocollo. È un *work in progress* di costruzione della rete che si rivela laborioso, ma certamente destinato a raggiungere l'obiettivo di una struttura reticolare del sistema di prevenzione. La situazione attuale è ancora 'intermedia': alcune Regioni sono ancora prive di una legge sul Garante regionale, altre pur dotate di legge regionale non sono state ancora in grado di nominarlo. In altre situazioni le leggi regionali esistenti richiedono di essere emendate per renderle pienamente conformi a quanto richiesto dalle Nazioni unite.

Le difficoltà che hanno costellato il percorso di costruzione della rete sembrano anche legate alla mancanza di una legge ordinatrice della materia che coinvolge così profondamente le autonomie locali. Per questo il Garante nazionale ritiene che i contenuti della *Note verbale* debbano essere ridefiniti attraverso l'adozione di una norma di rango primario che peraltro indichi anche la necessità di dotare le strutture che regionalmente sono definite di adeguate risorse per affrontare i molti ambiti di intervento che verranno loro richiesti.

Una norma primaria di definizione del sistema Npm adottato dall'Italia aiuterebbe sicuramente a superare la questione dell'attribuzione di compiti e a garantire effettivamente una tutela locale effettiva secondo quanto richiesto dal Protocollo Onu.

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



## 64. Le richieste in attesa

Una Relazione annuale al Parlamento non può prescindere da un bilancio delle raccomandazioni formulate nell'anno precedente, in occasione della presentazione dell'analoga Relazione. Rispetto a quanto formulato nel marzo 2017, non si può non rilevare come alcune linee evolutive e progettuali presentate hanno visto solo in parte una concreta attuazione, e richiedono rinnovato impegno da parte sia del Garante stesso che delle Amministrazioni con cui il Garante interloquisce e si relaziona nell'ambito del suo mandato.

Prima di esaminare brevemente tali questioni, occorre ribadire la positiva collaborazione che il Garante ha riscontrato con le Istituzioni sia ai massimi livelli, sia con le Amministrazioni direttamente coinvolte: i Dicasteri responsabili della giustizia, dell'interno, della difesa, della salute, così come la Conferenza Stato-Regioni, gli Enti locali e gli Organismi di governo regionale. Il consolidamento di tali relazioni, in una prospettiva comune di innalzamento degli standard di tutela dei diritti delle persone nel nostro Paese – e quindi della democrazia – e la volontà comune, più volte espressa, in tale direzione sono senza dubbio un segnale importante.

Qui di seguito si riportano alcune delle linee evolutive che *non* hanno ancora trovato pieno compimento, anche se per alcune di esse è stato avviato un positivo percorso.

### Ambito penale:

- *La previsione della sospensione o del differimento della pena per infermità psichica, in analogia con l'infermità fisica.*

Di tale criticità<sup>13</sup> si è già fatto riferimento nelle pagine precedenti di questa Relazione. La soluzione di questo punto è affidata all'emanazione del decreto legislativo in attuazione della legge delega 103/2017 che, al momento di chiudere questa Relazione, è ancora pendente. Il Garante nazionale auspica che, nel tempo compreso tra la data odierna e la concreta presentazione al Parlamento di quanto fin qui scritto, la questione sia risolta.

- *La piena conformità di tutti gli aspetti del regime speciale di cui all'articolo 41 bis o.p., in tutti gli Istituti ove attuato, al dettato della Corte costituzionale.*

Nel corso dell'ultimo anno, il Garante ha visitato tutti i reparti detentivi a regime speciale ex articolo 41 bis o.p. proprio con l'obiettivo di verificarne la corrispondenza tra l'effettiva applicazione

Una Relazione annuale al Parlamento non può prescindere da un bilancio delle raccomandazioni formulate nell'anno precedente, in occasione della presentazione dell'analoga Relazione. Rispetto a quanto formulato nel marzo 2017, non si può non rilevare come alcune linee evolutive e progettuali presentate hanno visto solo in parte una concreta attuazione, e richiedono rinnovato impegno da parte sia del Garante stesso che delle Amministrazioni con cui il Garante interloquisce e si relaziona nell'ambito del suo mandato.

13. Dopo la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, per le persone che, pur imputabili, hanno sviluppato grave disagio mentale non esiste attualmente altra possibilità che permanere in carcere; né è prevista la sospensione discrezionale della pena. Il decreto in oggetto, prevede l'abolizione dell'articolo 148 c.p. e l'inserimento della grave infermità psichica nell'articolo 147 c.p., al pari dell'infermità fisica.

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



## Reti

e la finalità del regime stesso e la sua conformità con il dettato costituzionale. Su tale questione si rimanda al paragrafo della Relazione che tratta della specialità detentiva: in esso sono evidenziati aspetti tuttora irrisolti, anche dopo l'emanazione di una circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria volta a superare questi aspetti e a uniformare il regime speciale in tutti gli Istituti ove è realizzato.

– *L'abolizione delle cosiddette «aree riservate».*

Si tratta di un tema estremamente critico, esposto precedentemente nel paragrafo che tratta di queste aree. La questione ha comunque aperto un dibattito che il Garante intende proseguire, anche al fine di conformarsi a quanto rilevato da organismi internazionali di controllo, come è il Cpt.

### Ambito delle migrazioni:

– *L'introduzione di meccanismi di reclamo per i migranti.*

A distanza di un anno rimane ancora aperta la problematica della mancanza di uno strumento di ricorso da parte dei migranti per sollevare doglianze in merito alle condizioni di trattenimento; lacuna posta in evidenza, come si è osservato nella relativa sezione di questa Relazione, da una specifica pronuncia della Corte Edu (15 dicembre 2016). Il Garante nazionale pertanto invita nuovamente a una riflessione sulla necessità di prevedere una procedura di reclamo che consenta di far valere le proprie rimostranze dinanzi a un'Autorità indipendente.

– *Il rafforzamento delle garanzie negli accordi con i Paesi terzi.*

«I rimpatri forzati sono consentiti solo con quei Paesi con i quali l'Italia abbia definito accordi di riammissione, negoziati a livello sia nazionale che europeo. Tuttavia, tali accordi possono rischiare di ridurre le garanzie al fine di accelerare i processi negoziali e giungere a intese più snelle sotto il profilo delle relazioni diplomatiche. Appare dunque fondamentale rafforzare la tutela dei diritti, mettendo in luce, anche con la consultazione degli organismi di garanzia, quale il Garante Nazionale, gli eventuali fattori di rischio rispetto a possibili violazioni derivanti da modalità e condizioni di rimpatrio». Così scriveva il Garante nella Relazione 2017. Alla luce del mutare dei contesti internazionali e nazionali dei Paesi di provenienza dei migranti e della esigenza primaria di tutela delle persone da rimpatriare, il Garante, in un'ottica di collaborazione tra Istituzioni dello Stato, riafferma la necessità di tenere sempre viva questa attenzione e auspica un maggiore coinvolgimento delle Istituzioni di garanzia, quale è il Garante nazionale, nelle fasi pre-negoziali degli accordi relativi a modalità e condizioni di rimpatrio ed eventuali violazioni di diritti.

– *Il rafforzamento dell'autonomia negoziale del Garante nazionale nel rapporto con Frontex.*

Un componente del Collegio e un componente dell'Ufficio del Garante nazionale hanno partecipato alle apposite attività di formazione per monitor, ottenendo l'attestazione di monitor europeo, da impiegare nel monitoraggio dei voli di rimpatrio forzato, consolidando il rapporto con l'Agenzia Frontex, dalla quale il Garante nazionale riceve con regolarità le convocazioni che, nel rispetto delle reciproche prerogative, vengono valutate liberamente secondo le esigenze organizzative. Tuttavia, permane l'esigenza di una maggiore definizione e chiarezza rispetto alla posizione di terzietà del ruolo di monitor degli Organismi nazionali indipendenti di monitoraggio (nel caso dell'Italia, il Garante nazionale) che sono allo stesso tempo anche monitor del pool di Frontex.

– *La costruzione di una rete internazionale di Npm.*

Il Garante nazionale ha partecipato ad alcuni incontri di cooperazione internazionale con i Paesi terzi di destinazione dei soggetti sottoposti a operazioni di rimpatrio, al fine di considerare la possibilità di dare supporto ai rimpatriati al momento della consegna alle Autorità del Paese di origine. Sono stati avviati i primi contatti con la Tunisia attraverso i rappresentanti del Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo-Tunisia (Pnud-Tunisie) e della *Instance nationale pour la prév-*