

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



- 8** **Incontro con l'Associazione italiana giovani avvocati** Il Garante Nazionale incontra a Cosenza l'Associazione italiana giovani avvocati per stabilire un rapporto di collaborazione.
- 9** **Visita a una comunità terapeutica** Una delegazione del Garante Nazionale visita la comunità terapeutica Sorella Luna di Santa Maria di Galeria (Roma) nell'ambito del monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà.
- 14** **Inaugurazione dell'anno giudiziario del CNF** Il Garante Nazionale partecipa all'inaugurazione dell'anno giudiziario celebrato dal Consiglio nazionale forense.
- 14** **Incontro a Parigi con l'Osservatorio degli NPM** Il Garante Nazionale partecipa all'incontro dell'Osservatorio dei National Preventive Mechanism.
- 15** **Incontro con i magistrati del Tribunale di Sorveglianza di Roma** Il Presidente Palma incontra i magistrati del Tribunale di Sorveglianza di Roma insieme alla Presidente facente funzione.
- 16** **Giornata di studio presso la Corte di Appello di Roma** Giornata di studio su "Immigrazione, integrazione e terrorismo" promosso dall'associazione di magistrati AREA presso la Corte d'appello di Roma.
- 17** **Incontro con il Capo di Gabinetto del Ministero dell'interno** Incontro con il Capo di Gabinetto Mario Morcone e il Capo del Dipartimento Libertà civili e immigrazione Gerarda Pantalone per definire forme e modalità di collaborazione nell'ambito dell'attività di monitoraggio del Garante.
- 23** **Monitoraggio di un volo Frontex di rimpatrio forzato per Lagos** Quarto monitoraggio di un volo organizzato dall'Italia e coordinato da Frontex per il rimpatrio forzato di cittadini nigeriani.

PAGINA BIANCA



Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private
della libertà personale
Relazione al
Parlamento 2017



Una istituzione
di garanzia

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Una Istituzione di garanzia

Il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di recente istituzione in Italia, si inserisce in un quadro internazionale sempre più attento alla prevenzione di situazioni che possano evolvere in mancata tutela dei diritti delle persone ristrette piuttosto che alla pur imprescindibile reazione a comportamenti lesivi già verificatisi.

La sua istituzione completa un sistema di protezione multi-livello attraverso la rete di organismi di monitoraggio e prevenzione in ambito globale, europeo e nazionale.

L'ambito internazionale

1. Monitorare per prevenire

Il Garante Nazionale è un'Autorità collegiale indipendente di garanzia dei diritti delle persone private della libertà.

Il Garante Nazionale è un'Autorità collegiale indipendente di garanzia dei diritti delle persone private della libertà. Si tratta di una figura che discende da quella dell'Ombudsman, previsto per la prima volta dalla legge costituzionale svedese sin dal diciannovesimo secolo (*Regerisform*, 6 giugno 1809): una sorta di progenitore di tutti gli organismi di garanzia dei cittadini rispetto a disfunzioni o abusi attribuibili alle pubbliche amministrazioni. Negli anni, si sono sviluppati degli Ombudsman "tematici", in particolare nelle situazioni in

cui maggiore è la vulnerabilità delle persone nel rapporto con l'autorità statale, quale è il complessivo ambito della privazione della libertà personale.

L'Italia è giunta all'istituzione del Garante Nazionale al termine di un percorso avviato fin dal 1997, di cui tappe cruciali sono state innanzitutto l'avvio dell'esperienza locale di figure di promozione, sollecitazione e controllo, denominate appunto *Garanti territoriali*, via via definite anche da leggi regionali, in secondo luogo il Piano d'azione elaborato in risposta alla "sentenza pilota" della Corte di Strasburgo nel caso *Torreggiani e altri c. Italia* (8 gennaio 2013), infine la ratifica italiana del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite che, come è noto e sarà considerato più avanti, obbliga ogni Stato parte del Protocollo a istituire un meccanismo interno indipendente di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà con funzioni di prevenzione di maltrattamenti o condizioni detentive non dignitose. Tre processi che hanno progressivamente portato alla definizione della figura del Garante Nazionale e della cornice normativa entro cui esercita la sua azione.

Istituito con un decreto legge alla fine del 2013, diventa operativo solo a marzo del 2016, dopo la nomina del Collegio da parte del Presidente della Repubblica e la costituzione dell'Ufficio. L'insie-

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

Una istituzione
di garanzia



me delle norme lo definiscono come organismo indipendente che pratica un controllo di tipo non giudiziale su tutti i luoghi di privazione della libertà, che può agire di propria iniziativa, cercando di intervenire *ex ante* sui contesti per contribuire al superamento delle eventuali problematicità e che produce raccomandazioni secondo una impostazione di tipo cooperativo. Da tale punto di vista, il Garante si situa in un solco di più ampio respiro che coinvolge la comunità internazionale, dove da più anni sono presenti organismi di promozione e tutela dei diritti umani, segnatamente di prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti, nonché di controllo sul divieto assoluto di tali pratiche.

Il Garante si situa in un solco di più ampio respiro che coinvolge la comunità internazionale, dove da più anni sono presenti organismi di promozione e tutela dei diritti umani.

Infatti, risalgono agli anni Ottanta del Novecento sia il Comitato contro la tortura (CAT) delle Nazioni Unite che il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT). Il CAT venne istituito, quale *monitoring body* dalla *Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* conclusa a New York il 10 dicembre 1984. Quella stessa Convenzione che si apre, all'articolo 1, con la definizione di cosa debba intendersi per tortura: una formulazione che molti Paesi - tra questi non certo l'Italia - prenderanno per delineare tale reato all'interno del proprio codice penale. Il Comitato ha il compito appunto di monitorare l'esecuzione delle previsioni contenute nel trattato: si tratta di un organismo ancora di tipo principalmente reattivo, che si attiva su denuncia se riceve informazioni credibili circa la pratica di tortura in uno Stato Parte, che lavora in collaborazione con gli altri Stati e che rispetta obblighi di confidenzialità; tuttavia non ha poteri di visita regolare dei luoghi di privazione della libertà.

Tale ultimo progresso avvenne nel quadro del Consiglio d'Europa, dove il Comitato dei ministri il 26 giugno 1987 adottò il testo della *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, che, in vigore dal 1° febbraio 1989, istituì il CPT, vero e proprio archetipo del Garante Nazionale. Il CPT infatti costituisce un meccanismo indipendente, non giudiziale (va ad affiancarsi, in modo complementare, alla Corte europea per i diritti umani), preventivo (tende ad agire in anticipo sulle situazioni al fine di contribuire a ridurre gli elementi di possibile criticità) che agisce in proprio e produce raccomandazioni, quindi standard. Il Comitato opera un monitoraggio sui più disparati luoghi di privazione della libertà attraverso un sistema regolare di visite, avendo libero accesso ai luoghi, alle informazioni e alle persone. La sua attività si fonda sul principio di cooperazione con le Autorità degli Stati ed è ispirata da uno stretto obbligo di riservatezza. Gli Stati Parte sono tenuti a un dialogo costruttivo con il CPT e quindi a tener conto delle sue raccomandazioni: se non cooperano o non danno seguito alle raccomandazioni il Comitato può sciogliere la riservatezza e fare un *public statement*.

Negli anni il modello si è rivelato efficace, tanto da essere ripreso e potenziato a livello universale dalle Nazioni Unite, la cui Assemblea generale il 18 dicembre 2002 ha adottato il *Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (OPCAT) entrato in vigore il 22 giugno 2006 (il 3 maggio 2013 per l'Italia). Il Protocollo aggiuntivo ha istituito, in seno al CAT, un ulteriore comitato di esperti, il Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (SPT) che grosso modo riprende il modello del CPT, con la differenza che è ben maggiore il numero degli Stati Parte (83 sono i Paesi che hanno ratificato l'OPCAT, al momento della stesura di questa Relazione). Il Protocollo ha, quindi, previsto per gli Stati Parte l'obbligo di attivare al proprio interno un *National Preventive Mechanism* (NPM) cioè un organismo indipendente che ha medesimi poteri e funzioni del Sottocomitato: quindi libero

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Un'Istituzione di garanzia

accesso a luoghi, persone e documentazione al fine di tenere sotto costante osservazione e monitoraggio i luoghi di privazione della libertà, per individuare i loro elementi di disfunzione e di crisi e rimuoverne le cause ancor prima che la situazione evolva negativamente.

Si realizza così in Europa un sistema a tre livelli di protezione delle persone private della libertà: a livello nazionale l'NPM, a livello regionale, cioè europeo, il CPT, a livello globale l'SPT, condividendo gli stessi obiettivi e realizzando una necessaria armonizzazione degli standard adottati. L'Italia ha indicato come proprio NPM il Garante Nazionale delle persone detenute o private della libertà personale.

2. L'articolo 3 CEDU. Obblighi negativi e obblighi positivi

Nell'ambito del Consiglio d'Europa la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) riveste un ruolo centrale e, all'interno di essa, l'articolo 3 fissa un principio nevralgico che si traduce in una proibizione assoluta e inderogabile: «Nessuno può essere

La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) fissa un principio nevralgico che si traduce in una proibizione assoluta e inderogabile: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Mai, in nessun caso e per nessun motivo. Neanche per prevenire la commissione di reati (*Tyrer c. Regno Unito*, 1978) o per salvare la vita di altre persone (*Gäfgen c. Germania*, 2010). L'articolo 15 della CEDU, che prevede la possibilità per gli Stati di derogare temporaneamente agli obblighi imposti dalla Convenzione in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, esclude esplicitamente possibili deroghe all'articolo 3. Quindi, è obbligo assoluto rispettare la proibizione che tale articolo esplicita.

La sua formulazione comunque è piuttosto generica: nessuna definizione specifica, anche per evitare di escludere dalla proibizione fattispecie nuove o difficilmente ipotizzabili al tempo della elaborazione della Convenzione. Il significato dei concetti di tortura e di trattamenti e pene inumani o degradanti viene specificato dalla giurisprudenza della Corte, in ossequio al carattere casistico

del sistema CEDU. I tre concetti, pur non nettamente distinguibili nel testo convenzionale, evocano diverse connotazioni dell'infliggere sofferenza a una persona privata della libertà. Concetti tenuti insieme dalla gravità e dall'assoluta inammissibilità: il primo che rinvia comunque a una intenzione, gli altri invece all'essere il risultato di una serie di concause che prescindono dalla volontà esplicita di infliggere sofferenza. Nella giurisprudenza della Corte in anni recenti, questa caratteristica si è fortemente accentuata, laddove la violazione è stata riscontrata pur in assenza di qualsiasi intenzionalità, ma come conseguenza di situazioni che oggettivamente oltrepassavano – e di molto – il livello di sofferenza fisiologicamente connaturato con l'esecuzione di pene o trattamenti legittimi. In questi casi la Corte ha stabilito che le condizioni di detenzione creavano una situazione causa di angoscia e umiliazione, tale da determinare sentimenti di sofferenza, paura, inferiorità e degradare la personalità del detenuto. Nel tempo, questa evoluzione giurisprudenziale ha portato, in particolare, a considerare talune declinazioni del sovraffollamento carcerario come fattispecie in violazione del divieto espresso dall'articolo 3 e a valutare la forte insufficienza dello spazio detentivo pro capite come trattamento

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Una istituzione
di garanzia



inumano o degradante (la più recente è la sentenza della Grande Camera nel caso, *Mursić c. Croazia* del 20 ottobre 2016).

Ma gli obblighi imposti da questo articolo non si limitano a quelli negativi, espressi nel divieto di infliggere tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti, bensì si sviluppano anche nella dimensione positiva. Tale dimensione richiede agli Stati stringenti obblighi di perseguire, con norme adeguate e investigazioni tempestive ed efficaci, le violazioni denunciate nonché con punizioni consone alla gravità della violazione quelle accertate, e richiede altresì stringenti obblighi di prevenire il loro manifestarsi. A tale fine, lo Stato deve predisporre un sistema interno di rimedi, preventivo e compensativo, in grado di interrompere l'inosservanza e di ripararne gli effetti negativi. Questo aspetto è emerso prepotentemente per l'Italia nel caso della citata "sentenza pilota" *Torreggiani c. Italia* e il nostro Paese ha risposto introducendo nell'ordinamento penitenziario i rimedi rispettivamente previsti dagli articoli 35-bis e 35-ter, ottenendo la valutazione positiva del Consiglio d'Europa per aver ottemperato a quanto richiesto dalla Corte. In questo contesto di prevenzione si inserisce anche l'introduzione del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Gli Stati hanno stringenti obblighi di perseguire, con norme adeguate e investigazioni tempestive ed efficaci le violazioni denunciate nonché con punizioni consone alla gravità della violazione quelle accertate e richiede altresì stringenti obblighi di prevenire il loro manifestarsi.

3. La Direttiva rimpatri e la procedura di infrazione

Non è stata solo la sentenza della Corte di Strasburgo a porre interrogativi e scadenze al nostro ordinamento e a richiedere interventi di ridefinizione dei propri istituti normativi. Nel contesto dell'Unione europea l'Italia si è trovata in anni recenti a misurarsi con il completo recepimento di alcune direttive, in particolare relative alla politica europea sull'immigrazione. Molte polemiche suscitò nel vecchio continente l'adozione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 16 dicembre 2008 che recava «norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri volte al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare». La direttiva venne vista da alcuni come espressione di una "Fortezza Europa" chiusa alla domanda implicitamente posta da coloro che fuggendo da situazioni di guerra, di disastro ambientale, di condizioni insostenibili migrano verso una Unione europea che aveva già posto nella sua Carta fondamentale il "diritto alla vita" all'interno del Capo I, intitolato *Dignità*, in ciò indicando il diritto di ogni individuo a che sia tutelata non solo la sua vita biologica, ma la sua vita dignitosa. Altri osservavano allora che, nonostante venisse previsto un trattenimento di una persona straniera sottoposta a procedura di rimpatrio fino a diciotto mesi, tale limite sanava situazioni, allora esistenti, di Paesi che non avevano nel proprio ordinamento una previsione di limite temporale massimo per tale privazione della libertà.

Pur nella divergenza di questi punti di vista, un elemento concordemente accettato è stato il valutare positivamente la previsione di un sistema di monitoraggio efficace e indipendente dei rimpatri forzati (articolo 8, paragrafo 6). L'Italia ha recepito la direttiva nella legislazione nazionale attraverso il decreto legge 23 giugno 2011, n. 89 convertito con modificazioni in legge 2 agosto 2011, n. 129. Tuttavia non ha parallelamente predisposto tale sistema indipendente di monitoraggio. Così nel

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Una istituzione di garanzia

2014, l'Unione ha avviato una procedura di infrazione (2014/2235) nei confronti dell'Italia, tra l'altro anche in relazione al non corretto recepimento della direttiva rimpatri. È stato rilevato in sostanza dalla Commissione europea l'inadeguatezza del sistema di monitoraggio in particolare in termini di indipendenza dell'organismo previsto rispetto al potere esecutivo.

Poiché nel frattempo era stato istituito il Garante Nazionale, con decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 convertito con modificazioni in legge 21 febbraio 2014, n. 10, quale Autorità indipendente dall'esecutivo, che riporta annualmente al Parlamento, l'Italia ha affidato a tale nuova istituzione il compito di realizzare il sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati.

Il Garante Nazionale deve vigilare affinché tutte le forme di privazione della libertà personale siano attuate in conformità della Costituzione, delle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, delle leggi e dei regolamenti.

Il Garante Nazionale deve vigilare affinché tutte le forme di privazione della libertà personale siano attuate in conformità della Costituzione, delle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, delle leggi e dei regolamenti. Deve, quindi, verificare il rispetto dei diritti fondamentali anche dei cittadini dei Paesi terzi destinatari di misure limitative della libertà personale, trattenuti in strutture private della libertà o che siano rimpatriati coattivamente. Tale funzione è stata ribadita anche nel provvedimento recentemente adottato dal Governo (decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13) che, nell'estendere il numero di strutture previste per il trattenimento delle persone da rimpatriare, ribadisce i poteri di accesso e verifica del Garante. La funzione di monitoraggio dei rimpatri forzati si innesta, quindi, nel solco della fisionomia normativa

dell'organismo di garanzia.

A partire da marzo-aprile 2016, è stata avviata l'attività di monitoraggio, realizzando nel contempo anche una complessa serie di azioni volte a definire i contesti in cui le azioni di accoglienza, di sostegno ai rimpatri volontari e di effettiva implementazione dei rimpatri forzati, si inseriscono. Al momento, quindi, vi sono tutti i presupposti perché la procedura d'infrazione, per quel che riguarda questo aspetto, venga chiusa.

4. Uscire in positivo dalle procedure o condanne

Le due vicende parallele, quantunque molto diverse tra loro, l'una relativa agli obblighi derivanti da un trattato sulla tutela dei diritti umani – quale è la CEDU – l'altra da un impegno concordemente assunto in termini di direttiva per tutti gli Stati dell'Unione europea, mostrano come le indicazioni sovranazionali possano essere volano per mutamenti in positivo della normativa interna. Anche quando queste indicazioni assumono la forma di condanna, come nel caso della “sentenza pilota” del 2013 che ha imposto all'Italia l'elaborazione di un *Piano d'azione* per sanare deficienze ormai strutturali del proprio sistema detentivo.

Quando il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, con risoluzione 8 marzo 2016 (Resoluzione CM/ResDH(2016)28), decideva di archiviare la procedura di esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani pronunciate contro l'Italia in tema di sovraffollamento carcerario, valutando positivamente l'attuazione del *Piano* presentato nei sei mesi successivi alla sentenza, le ragioni erano prioritariamente sull'ottenuta riduzione della distanza tra capienza e presenze nel sistema detentivo e

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Una istituzione
di garanzia



sulla previsione di un sistema di rimedi interni, preventivo e compensativo, così come richiesto dalla Corte. Tuttavia un punto forte di tale “promozione”, rilevato con soddisfazione da parte del Comitato, è consistito nell’istituzione «di un meccanismo interno indipendente di sorveglianza degli Istituti penitenziari» ovvero proprio quel Garante Nazionale di cui qualche giorno prima (il 3 marzo) era stato nominato l’ultimo componente del Collegio e che sarebbe divenuto operativo un paio di settimane dopo (il 25 marzo).

Infatti, se l’ormai molto nota “sentenza pilota” *Torreggiani* aveva avuto il merito di evidenziare un problema sistemico e strutturale quanto alle presenze in carcere e alla carenza di rimedi interni effettivi, l’Italia aveva fatto tesoro delle linee indicate dalla Corte e aveva avviato una riforma che ha investito trasversalmente il sistema dell’esecuzione penale. All’indomani della sentenza definitiva, infatti, il Ministero aveva costituito una Commissione incaricandola dell’elaborazione del *Piano d’azione* richiesto dalla Corte; piano articolato secondo quattro principali linee: a) interventi di natura normativa finalizzati a diminuire i flussi d’ingresso in carcere e a potenziare l’esecuzione penale esterna; b) interventi di riconversione dei piani di edilizia penitenziaria volti a rimodulare gli Istituti esistenti piuttosto che a intraprendere lunghi percorsi di nuove costruzioni; c) interventi di natura organizzativa e gestionale nel senso di una implementazione di regimi più aperti, con graduale riconduzione della cella alla sua destinazione di “camera di pernottamento” e non di luogo dove trascorrere la maggior parte della giornata; d) predisposizione del sistema di rimedi, preventivo e compensativo. Il Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa ha supervisionato la procedura di esecuzione per quasi tre anni, al termine dei quali ha preso atto del bilancio d’azione, ha espresso apprezzamento per i percorsi di riforma avviati e per i risultati raggiunti in termini di riduzione del sovraffollamento, apprezzando inoltre le restanti misure adottate al fine di migliorare le generali condizioni materiali di detenzione.

Certamente tuttavia se si è chiusa la vicenda sul piano degli obblighi internazionali, resta aperto il problema di mantenere il sistema sotto controllo e soprattutto resta tuttora inesausta la necessità di attuare un modello di detenzione pienamente orientato alla finalità che la Costituzione assegna alle pene. Soprattutto un sistema che riduca drasticamente il ricorso alla sanzione penale privativa della libertà e che si apra a un insieme più variegato e più utile di pene alternative. Ma, resta il fatto che proprio i provvedimenti avviati a seguito di una censura sovranazionale abbiano riaperto il dibattito sul come e perché punire e su quali modalità possano aiutare a ricucire quella lacerazione del tessuto sociale che ogni reato comporta.

Resta aperto il problema di mantenere il sistema sotto controllo e soprattutto resta tuttora inesausta la necessità di attuare un modello di detenzione pienamente orientato alla finalità che la Costituzione assegna alle pene.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
decentrate o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Una istituzione di garanzia

Nascita del Garante

5. Poteri e obblighi del Garante Nazionale

Il quadro normativo entro cui opera il Garante Nazionale è alquanto complesso, perché discende da tre diversi strumenti regolativi di diverso rilievo. Innanzitutto la norma primaria che lo istituisce, poi l'altrettanto norma primaria di ratifica dell'OPCAT che viene integrata dall'individuazione del Garante come NPM italiano e, infine dall'indicazione alle Autorità europee di tale organismo come meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati. A questi si è aggiunto il decreto del ministro della giustizia che, tenuto conto delle diverse funzioni che tali strumenti attribuiscono, ha dato indicazioni regolative sul suo funzionamento. Conviene, quindi, ripercorrere tali previsioni normative per configurare adeguatamente funzioni, poteri e obblighi del Garante Nazionale.

Il 25 aprile 2014 la Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra ha designato il Garante Nazionale come NPM.

Il 25 aprile 2014 la Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra ha designato il Garante Nazionale come NPM comunicandolo all'SPT. Con tale atto, si stabilisce l'interconnessione tra quanto previsto dalla legge nazionale istitutiva e quanto derivato dal Protocollo OPCAT, che negli articoli dal 17 al 23 regolamenta poteri e obblighi dei Meccanismi nazionali di prevenzione. Così dunque il decreto emanato dal ministro della

giustizia l'11 marzo 2015, n. 36 nel disciplinare la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante e prevedere l'adozione da parte del Garante stesso di un Codice di autoregolamentazione, fa riferimento in premessa agli articoli dal 17 al 23 dell'OPCAT, quale elemento integrante il sistema di poteri e obblighi. Se, per esempio, la legge nazionale era stata 'timida' nel definire l'accesso a talune strutture, il Protocollo delle Nazioni Unite chiarisce l'assoluta libertà di scelta di tempi e modi per visitare un qualsiasi luogo di privazione della libertà. Ma, d'altro canto, se la legge nazionale è silente circa il dialogo istituzionale da avviare anche in forma riservata, è l'OPCAT a esigere tale approccio istituzionale, ben diverso da quello pur importante di una qualsiasi organizzazione non governativa.

A fianco si pone la questione del monitoraggio dei rimpatri forzati, non vincolata da alcun elemento regolativo esplicito se non da quello derivante dalla funzione stessa volta a coniugare efficienza e scrupoloso rispetto della dignità e dei diritti delle persone coinvolte. La saldatura tra questo aspetto e quello determinato dai due precedenti 'strumenti' si evidenzia nel fatto che si tratta di persone private della libertà personale e che comunque anche il mezzo utilizzato per il loro trasporto verso un altro paese si configura, per quell'operazione, come luogo di privazione della libertà.

La connotazione del Garante Nazionale e il funzionamento dell'ufficio si delineano attraverso gli articoli del Codice di autoregolamentazione, adottato dal Collegio il 31 maggio 2016 con propria delibera. Il Collegio a sua volta era stato nominato con due decreti del Presidente della Repubblica il 1 febbraio (relativo al Presidente e a un componente del Collegio) e il 3 marzo (relativo all'altro componente).

L'articolo 2 del Codice richiama le funzioni del Garante specificando, tra l'altro, che questi esamina con regolarità la situazione delle persone comunque private della libertà che si trovano nei luoghi, anche mobili, di cui all'art. 4 OPCAT; si adopera fattivamente al fine di migliorare il trattamento e la si-

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Una istituzione
di garanzia



tuazione delle persone private della libertà e di prevenire fenomeni di tortura e altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti, proponendo, se necessario, il rafforzamento delle misure di protezione alla cui definizione perviene anche attraverso scambi di informazioni e reciproca collaborazione con l'SPT e con gli altri meccanismi nazionali di protezione istituiti da altri Stati che hanno ratificato il Protocollo ONU; redige la Relazione annuale sull'attività svolta e contenente le necessarie raccomandazioni che trasmette al Presidente della Repubblica, dei due rami del Parlamento, del Consiglio dei ministri, della Corte costituzionale, nonché ai ministri coinvolti nella sua attività. L'occasione della Relazione – quale è questa – offre la possibilità di formulare osservazioni e avanzare indicazioni utili ai relativi organi decisionali.

Il Garante esercita liberamente il proprio mandato svolgendo in modo del tutto indipendente e senza alcuna interferenza i compiti istituzionali a tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (articolo 3 del Codice). I principi guida della sua attività sono, infatti, l'assoluta indipendenza dei comportamenti, nel rispetto dei principi dell'OPCAT, la cooperazione con le altre istituzioni, nonché il rapporto di tessitura sociale da realizzare attraverso la rete di Garanti territoriali e uno strutturato rapporto con l'Associazionismo e il Terzo settore.

Ovviamente, poiché la funzione da esercitare è di natura preventiva, la tutela degli 'interlocutori' del Garante, soprattutto se ristretti, è assoluta: l'articolo 4 recita, nel suo secondo comma che «il Garante si adopera attivamente affinché nessuno (autorità o funzionari pubblici) ordini, applichi, permetta o tolleri una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato al Garante qualunque informazione, vera o falsa e più in generale affinché non subisca alcun genere di pregiudizio».

L'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario prevede inoltre che il Garante sia destinatario di reclamo generico (cioè non giurisdizionale) da parte di una persona detenuta. Funzione, questa, che come si vedrà più avanti in questa Relazione, è stata accolta ampiamente dalle persone reclusi.

Quindi, rispetto al mondo della detenzione, il Codice definisce funzioni di prevenzione, vigilanza, risoluzione di conflitti e criticità prima che questi raggiungano livelli di attacco ai diritti delle persone coinvolte. Rispetto alle altre aree di privazione della libertà indica il Garante come 'occhio' esterno che ha potere di accesso e di acquisizione di informazioni e che deve dare indicazioni affinché quanto affermato nelle norme circa la tutela delle persone ristrette sia realizzato nella concretezza delle situazioni. A fianco di queste attività che ricoprono una vasta e variegata area, si innesta la funzione di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio che apre una diversa prospettiva, su cui peraltro vige il principio assoluto di *non refoulement*, spesso enunciato ma non sempre rispettato dagli Stati europei che tendono ad accontentarsi di mere dichiarazioni di intenti da parte degli Stati destinatari del rimpatrio piuttosto che di cogenti impegni.

In sintesi, il Garante è un'istituzione pubblica non governativa e indipendente; non è un organismo giudiziario ma agisce in modo complementare rispetto alla Magistratura; è un meccanismo preventivo che interviene in anticipo sulle situazioni al fine di contribuire a ridurre i profili di problematicità; agisce di propria iniziativa e autonomamente; opera un monitoraggio su tutti i luoghi di privazione della libertà tramite un sistema regolare di visite; ha libero e non annunciato accesso ai luoghi, autonomamente scelti, alle informazioni e alle persone con cui può svolgere colloqui riservati senza controllo visivo o audi-

Rispetto al mondo della detenzione, il Codice definisce funzioni di prevenzione, vigilanza, risoluzione di conflitti e criticità prima che questi raggiungano livelli di attacco ai diritti delle persone coinvolte. Rispetto alle altre aree di privazione della libertà indica il Garante come 'occhio' esterno che ha potere di accesso e di acquisizione di informazioni e che deve dare indicazioni affinché quanto affermato nelle norme circa la tutela delle persone ristrette sia realizzato nella concretezza delle situazioni.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Una istituzione di garanzia

tivo. Dopo le visite, il Garante redige un Rapporto con osservazioni e raccomandazioni, che invia alle Autorità responsabili delle strutture visitate. Tali rapporti, nello spirito di collaborazione, restano 'sotto embargo' per un periodo di tempo durante il quale viene dato alle Autorità la possibilità di rispondere ai vari rilievi. Al termine il tutto viene pubblicato sul sito del Garante.

6. La privazione della libertà

Il problema ineludibile che si pone a chi deve controllare la privazione della libertà riguarda innanzitutto le definizioni. In primo luogo, quale sia l'ampiezza dell'area del proprio controllo, nel senso di quali situazioni limitative della libertà personale possano essere individuate come effettivamente privative della libertà stessa e quando tale privazione inizi a realizzarsi all'interno di un processo di controllo o di indagine. Inoltre quali diritti vengano naturalmente ridotti da tale situazione e quali invece rimangano intangibili nella loro necessità di scrupolosa tutela.

Rispondere alla prima questione vuol dire definire l'area di intervento del Garante Nazionale che, appunto, deve vigilare sulla privazione della libertà, visitando i diversi luoghi in cui essa si realizza; rispondere alla seconda significa definire i contenuti della sua attività nonché i parametri della sua osservazione e delle conseguenti azioni e raccomandazioni.

La privazione della libertà può essere definita semplicemente secondo uno stile prettamente da empirismo anglosassone: si realizza quando una persona è in un luogo da cui non è autorizzata ad andarsene. Può apparire banale, ma se la si articola nelle diverse aree in cui si realizza, la questione apre a una

Il problema ineludibile che si pone a chi deve controllare la privazione della libertà riguarda innanzitutto le definizioni. In primo luogo, quale sia l'ampiezza dell'area del proprio controllo, nel senso di quali situazioni limitative della libertà personale possano essere individuate come effettivamente privative della libertà stessa e quando tale privazione inizi a realizzarsi all'interno di un processo di controllo o di indagine. Inoltre quali diritti vengano naturalmente ridotti da tale situazione e quali invece rimangano intangibili nella loro necessità di scrupolosa tutela.

molteplicità di situazioni. Comprende infatti senz'altro la detenzione penale, sia come misura cautelare che come esecuzione di una sanzione, anche quando questa si realizza in forme diverse dall'essere in un carcere: perché coinvolge le comunità chiuse in cui una persona può essere ristretta in base a una decisione del magistrato; comprende anche la detenzione domiciliare che peraltro può porre profili di criticità nel suo difficile inserimento all'interno di un percorso centrato sull'accompagnamento verso il reinserimento sociale. Ma, comprende altresì le situazioni di fermo o arresto operati dalle Forze di Polizia, nella loro pluralità di declinazioni, dai Carabinieri alla Polizia di Stato, alle altre Forze che possono trattenere una persona anche per tempi brevi in un determinato luogo da cui non è autorizzata a uscire. Quindi, da un lato è compito del Garante visitare le camere di sicurezza delle diverse Forze di Polizia, includendo in esse anche le realtà municipali autorizzate al trattenimento temporaneo di persone, dall'altro il suo compito non può limitarsi alle sole camere utilizzate per dormire, ma deve estendersi anche ai luoghi dove le persone trattenute attendono e a quelli dove sono interrogate, sempre in situazione di non libertà. Relativamente ai luoghi dove la privazione della libertà si concretizza e al suo punto iniziale, occorre osservare che rientrano nel compito di analisi e verifica anche i veicoli utilizzati per il trasporto di una persona verso un Commissariato o altro luogo simile perché la privazione della libertà si realizza sin dal primo momento in cui la persona non è autorizzata a muoversi liberamente.

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Una istituzione
di garanzia



Una terza consistente area di controllo da parte del Garante riguarda le strutture utilizzate per trattenere, temporaneamente o in modo più continuativo, i migranti irregolari: siano essi Centri per una temporanea permanenza in vista dell'espulsione che sono formalmente luoghi di privazione della libertà, siano invece luoghi di passaggio temporaneo, controllato e chiuso, per fasi di foto-segnalamento e identificazione. La questione rimanda anche in questo caso a quella definizione che, così semplice nel suo formularsi, rivela poi difficoltà di interpretazione condivisa. Già negli anni Novanta alcuni Paesi europei avevano indicato che i Centri chiusi per migranti irregolari non potevano essere in principio visti come totalmente privativi della libertà: era infatti possibile – argomentavano allora tali Paesi – per il migrante trattenuto lasciare il Paese e quindi la privazione era solo relativa al suo ingresso e al suo muoversi nel territorio e non assoluta. Una sentenza della Corte europea di Strasburgo nel 1996 (caso *Amur c. Francia*) sgombrò il campo da tali interpretazioni e oggi questi Centri, così come le zone aeroportuali di transito per le persone non ammesse nel territorio nazionale e destinatarie di provvedimento di respingimento sono certamente inclusi nel raggio di azione di un NPM. Ma, il dibattito evidenzia il confine labile che a volte separa la restrizione della libertà dalla completa privazione, giacché spesso le limitazioni sono tali da configurare un privazione *de facto* anche se non qualificata come tale sul piano normativo. Compito del Garante è anche individuare la frontiera mobile di tale limite ed estendere la tutela della propria vigilanza ad ambiti sempre più estesi e soggetti a criticità rilevanti. Così accade, per esempio in un'altra area di competenza del Garante Nazionale – anche se questa non ha ancora visto un'attività specifica, diversa dallo studio, nel suo primo anno di attività. Si tratta delle strutture per disabili o anziani che possono spesso tradursi da luogo di ricovero su base volontaria, propria o di una persona a cui è affidata la tutela, in luogo di permanenza non volontaria, a volte con la privazione della capacità legale e della possibilità di agire. Certamente, è questo un terreno su cui muoversi con molta cautela e lo stesso CPT ha iniziato solo in anni recenti a visitare tali luoghi di ricovero – genericamente indicati come *social home* – valutando caso per caso se la situazione in essere si configuri o meno come privativa della libertà personale. Quest'area di analisi si salda al compito più chiaramente definito che il Garante ha relativamente ai trattamenti sanitari obbligatori che, nella loro stessa definizione, compendiano il concetto di perdita di libertà personale.

Queste quattro aree contornano in una prima generale approssimazione l'ambito di azione del Garante Nazionale: l'area penale, l'area della sicurezza, l'area del controllo delle migrazioni, l'area sanitaria. Esse indicano anche gli interlocutori istituzionali del Garante, che si deve rivolgere quindi almeno a quattro diverse Amministrazioni (giustizia, interni, difesa e salute) e che necessita strutturalmente di competenze interdisciplinari nel confrontarsi con i diversi problemi che ciascuna di queste aree pone. Insieme sono però unite dalla necessità scrupolosa di tenere fermo il principio che se la privazione della libertà fa venire meno il diritto all'autonomo movimento nel territorio, non fa certamente venire meno i diritti costituzionali e quelli sanciti dalle Convenzioni internazionali per la tutela dei diritti della persona. Della persona in sé, quale *human being*, indipendentemente dalla sua contingente situazione di essere libero o ristretto, cittadino o straniero, regolare o irregolare.

La bussola nell'indirizzare la propria azione in questo secondo ambito – quello della tutela dei diritti e quindi dei parametri attraverso cui osservare, analizzare e monitorare le strutture dove la libertà è privata – è data nel contesto europeo dalla CEDU sin dal 1950 e in anni più recenti, nel contesto

Una terza consistente area di controllo da parte del Garante riguarda le strutture utilizzate per trattenere, temporaneamente o in modo più continuativo, i migranti irregolari: siano essi Centri per una temporanea permanenza in vista dell'espulsione che sono formalmente luoghi di privazione della libertà, siano invece luoghi di passaggio temporaneo, controllato e chiuso, per fasi di foto-segnalamento e identificazione.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Una istituzione di garanzia

dell'Unione europea, dalla *Carta dei diritti fondamentali* che ha ormai lo stesso valore giuridico dei trattati fondativi dell'Unione.

Non è da sottovalutare la lungimiranza di chi, più di sessant'anni fa, volle tradurre, in un Consiglio d'Europa che era allora appena embrionale, la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* in un trattato vincolante che costituisse il comune impegno degli Stati europei: inizialmente di pochi, poi di in numero maggiore fino all'apertura agli Stati centrali e orientali, dopo la fine del sistema sovietico. Proprio per l'impegno di allora è, infatti, oggi possibile tenere fermi in Europa alcuni principi e i conseguenti obblighi per i governi: tali obblighi costituiscono il punto centrale di osservazione di chi ha il compito di collaborare per garantire l'effettività dei diritti enunciati. Ciò pur nelle derive e nelle tentazioni antigarantiste che spesso accompagnano la condivisa necessità di combattere efficacemente gravi fenomeni criminosi, dal terrorismo internazionale alle reti di criminalità organizzata che gestiscono vasti traffici, incluso quello delle persone. Sono derive che a volte, in nome di una presunta maggiore incisività delle azioni di contrasto, tendono a vedere il rispetto dei diritti fondamentali e le conseguenti garanzie come vincoli eccessivi, possibilmente da aggirare, come enunciazioni teoriche retaggio del passato e inadeguate alla durezza del presente. Per contenere e sconfiggere queste posizioni certamente occorre innanzitutto una continua azione d'ordine culturale volta a far percepire a una società, spesso timorosa, che proprio la rigorosa tutela dei diritti di ogni persona, indipendentemente dalla sua situazione soggettiva di irregolarità, illegalità, colpevolezza, è lo strumento più incisivo nella lotta contro chi vuole affermare la logica della sopraffazione e far arretrare la convivenza civile verso una guerra tra gruppi contrapposti, nonché il più efficace nel reprimere tali fenomeni. Ma, accanto all'azione d'ordine culturale è essenziale l'apporto che proviene dal comune riconoscimento di un insieme di principi, tradotti in diritti e corrispondenti obblighi da un trattato, quali sono appunto la CEDU e la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, che rappresentano la carta di identità degli Stati che ne sono parte e ne limitano la possibilità di adottare decisioni sulla base della mera ricerca dell'immediato consenso interno, dando così alle scelte politiche una dimensione più ampia.

Un Garante deve volgere il proprio impegno affinché tutto ciò si concretizzi nella quotidianità, spesso agendo in modo impetoso rispetto a possibili derive.

7. I rimpatri

Accanto all'attività
istitutiva dell'organismo,
al Garante Nazionale è
stato successivamente
affidato anche il compito di
monitoraggio dei rimpatri non
volontari.

Come già evidenziato, accanto all'attività istitutiva dell'organismo, al Garante Nazionale è stato successivamente affidato anche il compito di monitoraggio dei rimpatri non volontari. I rimpatri di migranti nei Paesi d'origine sono parte integrante delle politiche europee di gestione dell'immigrazione. A fronte dell'aumentare della pressione migratoria, negli ultimi anni tale aspetto ha acquisito sempre più consistenza e si è sviluppato secondo tre forme: il rimpatrio volontario, il rimpatrio volontario assistito e il rimpatrio forzato. In quest'ultimo caso, l'allontanamento dei cittadini stranieri avviene con l'uso della forza pubblica.

L'ampia portata della definizione che il diritto internazionale assegna al concetto di "luogo di pri-

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Una istituzione
di garanzia



vazione della libertà” sarebbe di per sé sufficiente ad attribuire al Garante Nazionale, quale NPM, la competenza del monitoraggio dei rimpatri forzati almeno in tutte le fasi in cui la persona è vincolata nei suoi movimenti e condotta contro la sua volontà verso altri luoghi. Ma, come già detto prima, il mandato del Garante Nazionale in materia è stato rafforzato dall’incarico di realizzare il sistema efficace di monitoraggio che dia anche una visione complessiva delle politiche attuate in questo settore, oltre a rafforzare il sistema di garanzia dei diritti fondamentali delle persone e soprattutto della loro dignità.

Ciò ha comportato l’avvio della predisposizione di un sistema indipendente e trasparente di valutazione, con la definizione di una strategia che inquadri l’attività di visita ai luoghi e i singoli interventi in una più ampia rilevazione di parametri e loro misura. La complessiva implementazione del monitoraggio si configura attraverso la stesura di linee guida per operare, la formazione di una squadra di monitor con competenze specialistiche, la raccolta sistematica di informazioni sul campo, l’elaborazione di documenti di analisi, la formulazione di raccomandazioni volte a coniugare maggiormente efficienza e tutela, l’instaurazione di forme di collaborazione strutturali con l’Amministrazione competente. Tra queste, la partecipazione del Garante Nazionale ai percorsi formativi degli operatori di scorta impiegati nelle procedure di rimpatrio quali osservatori esterni in grado di dare indicazioni per ricalibrare i pesi relativi dati ai singoli momenti formativi (informazione sui diritti, controlli, dialogo e mediazione, uso proporzionato e necessitato della forza).

Il mandato del Garante Nazionale in materia è stato rafforzato dall’incarico di realizzare il sistema efficace di monitoraggio che dia anche una visione complessiva delle politiche attuate in questo settore, oltre a rafforzare il sistema di garanzia dei diritti fondamentali delle persone e soprattutto della loro dignità.

8. La necessaria formazione

Sollecitare, aprire tavoli di dialogo e confronto, operare con la persuasione che ciò alla fine incida sulla mentalità e nella prassi quotidiana, favorendo un innalzamento degli standard di tutela dei diritti delle persone nel nostro Paese. In questa prospettiva il Garante Nazionale è impegnato a promuovere la diffusione della conoscenza dei diritti delle persone private della libertà in ogni forma e ambito e a favorire una maggiore consapevolezza degli Organismi nazionali e sovranazionali di garanzia di tali diritti.

Per raggiungere questo obiettivo il Garante Nazionale ha operato in questo primo anno a diversi livelli di interlocuzione e progettualità: con le varie Istituzioni con cui è chiamato a collaborare nell’espletamento del proprio mandato; con gli *stakeholder* dei diversi ambiti di competenza sulle problematiche e sulle novità normative o giurisprudenziali; con gli operatori del proprio ufficio attraverso attività di studio e seminari di aggiornamento.

Sono state quindi avviate una serie di attività formative congiunte con la Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria, con la Scuola della Magistratura e il Ministero della giustizia per la formazione dei magistrati ordinari tirocinanti (MOT), con l’Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e il contrasto delle malattie della povertà (INMP), con le tre Università di Roma, con la Direzione generale per la formazione del Dipartimento per l’Amministrazione penitenziaria, con il Provveditorato regionale dell’Amministrazione stessa per Lazio, Abruzzo e Molise. Si tratta di una prima serie di attività comuni di formazione che proseguiranno e si intensificheranno in futuro.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Una istituzione di garanzia

La costruzione di percorsi formativi che facciano interagire figure incaricate di attuare una delle attività più critiche dello Stato, quale è quella del privare le persone della libertà personale, con figure incaricate di verificare la scrupolosa tutela dei diritti delle persone coinvolte può rivelarsi decisiva nella costruzione di una cultura condivisa che dall'ambito specifico possa estendersi anche al sociale.

La costruzione di percorsi formativi che facciano interagire figure incaricate di attuare una delle attività più critiche dello Stato, quale è quella del privare le persone della libertà personale, con figure incaricate di verificare la scrupolosa tutela dei diritti delle persone coinvolte può rivelarsi decisiva nella costruzione di una cultura condivisa che dall'ambito specifico possa estendersi anche al sociale. Per questo il Garante ha proposto in questo anno una visione sinergica della propria azione che vede le Istituzioni dello Stato come 'arcipelago' complessivo dell'esercizio dei compiti che la Costituzione assegna a ciascuno di essi, rifiutando la logica di 'isole' separate non interagenti e non in grado di riconoscersi parti dello stesso sistema.

Per offrire momenti di riflessione e di stimolo a Istituzioni, operatori di settore e opinione pubblica, e al fine di migliorare la tutela dei diritti e il trattamento delle persone, il Garante Nazionale ha poi avviato un ciclo di seminari di studio e approfondimento sui temi di propria competenza. Si tratta di seminari di formazione interna, aperta tuttavia a un numero contenuto di interlocutori: i materiali prodotti in tali occasioni costituiranno l'oggetto di periodiche pubblicazioni tematiche. Il primo seminario ha avuto come tema gli aspetti tecnico-giuridici della recente sentenza *Mursić c. Croazia* (20 ottobre 2016) della Grande Camera della Corte EDU: una sentenza che ha esaminato il rapporto tra capienza di un Istituto detentivo, sovraffollamento e trattamento inumano o degradante. L'introduzione generale è stata affidata a Marta Cartabia, vicepresidente della Corte costituzionale.

Infine, nell'ambito delle attività di aggiornamento del personale dell'ufficio del Garante, si è svolto – con la collaborazione di esperti dell'International Center for Migration Policy and Development (ICMPD), del Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) e dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) – un seminario residenziale di formazione interna a Verbania. I temi nei due giorni di incontri sono stati: il rispetto dei diritti fondamentali nel contesto dei rimpatri forzati; il sistema dell'asilo in Europa e le evoluzioni normative in corso; la legge italiana sul respingimento e sulle espulsioni.

Un'altra parte del seminario è stata dedicata alla definizione dei criteri e delle modalità di stesura dei Rapporti sulle visite del Garante Nazionale.

9. Le regole e l'Ufficio

Inserito, quindi, in un quadro disciplinato dal decreto del ministro della giustizia dell'11 marzo 2015 avente per titolo *Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale* e dal Codice di autoregolamentazione di cui si è dotato con propria delibera, il Garante Nazionale ha stabilito i principi guida della propria attività, fondandoli sull'assoluta indipendenza dei comportamenti, sul rispetto dell'OPCAT, sulla protezione delle informazioni riservate e la segretezza sull'attività istruttoria, sulla competenza e la professionalità.

In forza dell'articolo 4 del Codice che detta tali principi, all'Ufficio compete anche l'obbligo di tra-