Mauro Palma *(Presidente)*
Daniela de Robert *(Componente)*
Emilia Rossi *(Componente)*

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

Relazione al Parlamento 2017

Credits

La stesura della Relazione è stata curata collettivamente dalle diverse Unità operative dell'Ufficio del Garante Nazionale, con il coordinamento del Collegio.

In particolare, la redazione dei paragrafi e la predisposizione dei dati sono state realizzate da:
Vincenzo Abbondante, Alessandro Albano, Elena Adamoli, Massimiliano Bagaglini, Daniela Bonfirraro, Sabrina Cipriani, Raffaele De Filippo, Daniela de Robert, Maria Antonietta Donati, Fabrizio Leonardi, Gilda Losito, Mauro Palma, Emilia Rossi, Camilla Serra, Claudia Sisti, Giovanni Suriano, Armando Vincenti.

Si ringraziano tutte le Istituzione dello Stato, centrali e locali, che contribuiscono con continuità a fornire dati al Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

*Le immagini riprodotte in questo libro appartengono all'archivio dell'*Agenzia ANSA*, che si ringrazia per la collaborazione prestata.*

Il progetto grafico e la sua realizzazione sono dello Studio Marabotto

Stampa:
Marchesi Grafiche Editoriali S.p.A

Indice

1.	Nel corso di un anno	5
2.	Un'Istituzione di garanzia	19
3.	Penalità e libertà	43
4.	Migrazione e libertà	85
5.	Sicurezza e libertà	125
6.	Libertà e salute	135
7.	Un'Istituzione che evolve	143
8.	La rete dei Garanti	151
9.	Visite e raccomandazioni	187
10.	Alcuni numeri	227

Nel corso di un anno

2016

febbraio

1 Nasce il Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nomina Mauro Palma ed Emilia Rossi, rispettivamente Presidente e Componente del Collegio del Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale. È il primo atto verso l'operatività della nuova Istituzione.

3 Ritrovato il corpo di Giulio Regeni Il corpo dello studente italiano Giulio Regeni ritrovato al Cairo senza vita. Il giovane era scomparso il 25 gennaio, nel quinto anniversario delle proteste di piazza Tahrir. Il corpo presenta segni di tortura. L'Italia chiede che sia fatta luce sulla vicenda.

5 Offensiva su Aleppo: migliaia di siriani in fuga Migliaia di siriani abbandonano le loro case nei territori controllati dai ribelli nella zona di Aleppo dopo l'offensiva delle forze di Bashar al-Assad, realizzate con il sostegno dell'aviazione russa. 60 mila i siriani in fuga.

19 Nominato il Commissario per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) Il Consiglio dei ministri nomina Franco Corleone Commissario unico per il superamento degli OPG. Ha il mandato di chiudere definitivamente il capitolo degli ospedali psichiatrici giudiziari in Piemonte, Toscana, Veneto, Abruzzo, Calabria e Puglia e di garantire l'apertura delle strutture residenziali sanitarie per le misure di sicurezza (REMS) in ogni Regione.

marzo

3 Completate le nomine del Collegio del Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nomina Daniela de Robert terzo Componente del Collegio del Garante Nazionale. Il Collegio è così completo e pienamente operativo.

7 Prima visita del Garante Nazionale Con la missione all'*hotspot* di Trapani il Collegio del Garante Nazionale effettua la sua prima visita in qualità di istituzione di garanzia delle persone private della libertà personale. Tale attività segna anche l'inizio della collaborazione con il Ministero dell'interno.

8 Incontro con la Commissione Schengen Il Garante Nazionale incontra a Roma la Commissione Schengen per un confronto sugli adempimenti italiani nel contesto della Direttiva europea sui migranti del 2008.

9 Il Consiglio d'Europa chiude la procedura di esecuzione della sentenza di condanna dell'Italia per il sovraffollamento negli Istituti di pena Il Comitato dei ministri conclude l'esame dei casi Torreggiani e Sulejmanovic, le due sentenze con cui la Corte dei diritti umani aveva condannato l'Italia, nel 2009 e nel 2013, per gli spazi inadeguati dati ai detenuti nelle stanze detentive - meno di 3 metri quadri a persona. Nella risoluzione il Comitato dei ministri «accoglie con favore la risposta data dalle autorità italiane alla sentenza Torreggiani e altri con l'introduzione di importanti riforme che hanno lo scopo di risolvere il problema del sovraffollamento carcerario e con i risultati significativi raggiunti sinora».

14 **Prima riunione di coordinamento dei Garanti regionali coordinati dal Garante Nazionale** Si svolge a Roma la riunione che dà il via all'attività di coordinamento dei Garanti regionali. Il Garante Nazionale presenta il nuovo organismo.

20 **Accordo tra UE e Turchia sui migranti** Entra in vigore l'accordo tra Unione europea e Turchia per bloccare il flusso di migranti e rifugiati verso l'Europa. L'accordo prevede il rimpatrio di tutti i migranti che arriveranno irregolarmente in Grecia, il ricollocamento dalla Turchia sul suolo europeo di 72mila siriani, sulla base del principio "uno contro uno"' (per ogni migrante rimpatriato, un altro sarà ammesso), la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi e tre miliardi di euro di aiuti alla Turchia.

22 **Attentato a Bruxelles** Bruxelles sotto attacco. Due ordigni esplodono nella hall dell'aeroporto Zaventem di Bruxelles, facendo dieci vittime. Poco dopo un altro colpisce un convoglio della metropolitana a Maalbeek a pochi passi dalla sede della Commissione europea: 20 i morti. I due attentati, rivendicati dall'ISIS, colpiscono il cuore dell'Europa.

aprile

2 **Visita ad hoc alla Casa di reclusione di Oristano** La delegazione del Garante Nazionale visita le sezioni di Alta sicurezza della Casa di reclusione di Oristano-Massama a seguito di diverse segnalazioni che avevano evidenziato problemi legati alla struttura, alla gestione degli spazi e alle attività trattamentali.

4 **Incontro con i detenuti dell'alta sicurezza della Casa circondariale di Padova** Mauro Palma e Daniela de Robert incontrano i detenuti del circuito di alta Sicurezza della Casa circondariale "Due Palazzi" di Padova. L'incontro è promosso da Ristretti Orizzonti.

4 **Incontro con il Granello di Senape a Venezia** Incontro con l'Associazione "Il granello di senape" per stabilire rapporti di collaborazione con il Garante Nazionale.

5 **Visita ad hoc alla Casa circondariale "Santa Maria Maggiore" di Venezia** Una delegazione del Garante Nazionale effettua una breve visita alla Casa circondariale di Venezia per verificare le condizioni materiali dell'Istituto e lo stato dei rapporti difficili con il territorio e gli Enti locali.

10-15 **Prima visita regionale del Garante Nazionale: la Calabria** Per la sua prima visita programmata il Garante Nazionale sceglie la Calabria, in quanto Regione priva di una legge sul Garante regionale. Oltre agli Istituti di pena per adulti e minori, vengono monitorate anche alcune camere di sicurezza della Polizia. La visita è anche l'occasione per incontri istituzionali con il Capo di gabinetto della Presidenza del Consiglio regionale, il Commissario straordinario per la sanità, il sindaco di Catanzaro.

12 **Incontro con l'Associazione Antigone** Il Garante Nazionale incontra l'associazione Antigone per stabilire rapporti di collaborazione.

Nel corso di un anno

2016

15 **Incontro con il Comandante generale dei Carabinieri** Incontro con Tullio Del Sette, Comandante generale dei Carabinieri. Il Garante Nazionale presenta le sue attività al fine di definire insieme le linee di collaborazione in relazione al monitoraggio delle strutture privative della libertà di responsabilità dell'Arma.

18 **Seconda riunione di coordinamento dei Garanti regionali** Si svolge a Roma il secondo incontro del Garante Nazionale con i Garanti regionali per fare il punto delle criticità nelle diverse Regioni.

18-19 **Si chiudono gli "Stati generali dell'esecuzione penale"** Con due giornate di lavoro all'auditorium della Casa circondariale di Roma "Raffaele Cinotti" si chiudono i lavori degli "Stati generali dell'esecuzione penale". Un anno che ha visto impegnati oltre 200 tra operatori della giustizia, esperti, rappresentanti del Terzo settore per tracciare le linee per una riforma dell'ordinamento penitenziario.

20 **Breivik vince la causa contro l'isolamento prolungato** Il tribunale di Oslo riconosce che Anders Breivik, responsabile della strage di Utoya del 2011 in cui morirono 77 persone, sta subendo "trattamenti inumani e degradanti" in quanto viene mantenuto in isolamento totale da circa cinque anni.

maggio

2 **Visita alla Casa famiglia per detenute madri di Roma** Una delegazione del Garante Nazionale visita la struttura che il Comune di Roma, in accordo con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ha destinato all'accoglienza delle detenute madri con i loro figli. La struttura, che è la prima del genere a Roma, è ancora in fase di allestimento.

6 **Visita ad hoc alla Casa circondariale di Trento** Una delegazione del Garante Nazionale visita la Casa circondariale di Trento, sulla base di alcune notizie apparse sulla stampa. In forza di informazioni ricevute, il Garante presenta un esposto alla Procura della Repubblica.

7 **Visita alla sezione per omossessuali della Casa circondariale di Gorizia** Una delegazione del Garante Nazionale visita la sezione per omosessuali della Casa circondariale di Gorizia, segnalata come situazione a rischio di discriminazione.

10 **Il Ministro della giustizia Andrea Orlando incontra il Garante Nazionale** Il Ministro della giustizia incontra il Collegio del Garante Nazionale. La visita è l'occasione per uno scambio di informazioni sulle prime visite effettuate negli Istituti di pena e sulle linee di azione del Garante.

17 **Visita all'articolazione per la tutela della salute mentale di Lecce** Il Garante Nazionale visita l'Articolazione per la tutela della salute mentale della Casa circondariale di Lecce al fine di valutare le condizioni materiali e di favorire l'adozione di un protocollo con la ASL prima della sua apertura.

19 **Primo monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato** Una delegazione del Garante Nazionale effettua il monitoraggio di un volo di rimpatrio forzato diretto in Tunisia. I rimpatriati sono tutti tunisini arrivati a Lampedusa. Prima di partire per Hammamet, il volo fa scalo a Palermo per una verifica con il Consolato della Tunisia. La delegazione segue tutte le fasi fino alla consegna alle Autorità tunisine di Hammamet dei cittadini con provvedimento di rimpatrio.

19 **Incontro a Roma con rappresentanti dell'APT** Una rappresentante dell'Associazione per la prevenzione della tortura (APT) incontra il Garante Nazionale. Si stabilisce un rapporto di collaborazione tra i due organismi.

19 **Muore Marco Pannella** Marco Pannella, fondatore e leader dei radicali, muore a 86 anni: sue le battaglie per i diritti civili, contro la pena di morte e per i rispetto dei diritti delle persone detenute.

23 **Visita ad hoc a Milano Bollate** Visita alla Casa di reclusione di Milano Bollate. Una delegazione incontra uno specifico detenuto per verificare le circostanze emergenti da diverse segnalazioni.

24 **La Grecia sgombera il campo occupato a Idomeni** La Grecia inizia lo sgombero di circa 8.400 migranti, provenienti da Siria e Iraq, accampati a Idomeni nei pressi del confine con la Macedonia. 400 gli agenti coinvolti. Lo sgombero avviene in modo pacifico.

26 **Primo monitoraggio di un rimpatrio forzato su un volo commerciale** Una delegazione del Garante Nazionale effettua il primo monitoraggio di rimpatrio forzato, di un cittadino peruviano, su un volo commerciale. Il monitoraggio è anche l'occasione per una visita alle strutture di Polizia dell'aeroporto di Fiumicino.

26 **Visita ad hoc al carcere di Paliano** Visita all'Istituto di pena di Paliano dove si svolgono diverse attività trattamentali di tipo lavorativo, culturale e ricreativo.

31 **Terza riunione dei Garanti regionali** Il terzo incontro di coordinamento dei Garanti regionali si svolge con la partecipazione del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Santi Consolo. All'ordine del giorno la situazione delle REMS e la tutela della salute in carcere.

giugno

7 **Avvio del sito del Garante Nazionale** Si apre il sito on line del Garante Nazionale www.garantenpl.it. Oltre alle informazioni sul Garante e sulle sue attività, sul sito sono pubblicati i Rapporti del Garante sulle visite effettuate con le Raccomandazioni rivolte alle Istituzioni.

9 **Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella incontra il Garante Nazionale** Il Presidente Sergio Mattarella riceve il Collegio del Garante. È il primo incontro dopo la nomina: un'investitura ufficiale e una conferma istituzionale.

14 **Incontro con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza** Il Garante Nazionale incontra Filomena Albano, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, per stabilire rapporti di collaborazione.

16 **Incontro con le Associazioni Lasciatecientrare, Carta di Roma e Usigrai** Il Garante incontra una delegazione delle Associazioni per un confronto sull'inaccessibilità alle strutture per migranti da parte dei media.

Nel corso di un anno

2016

20-21 **Visita al CIE di Brindisi e all'*hotspot* di Taranto** Prima visita nelle strutture per migranti. A Brindisi una delegazione si reca presso il CIE: molte le criticità rilevate, sia relativamente alla struttura, che all'accesso alle informazioni

21 **Formazione della Polizia penitenziaria** Presentazione del Garante Nazionale e delle sue attività di monitoraggio al Corso per "matricolisti" organizzato dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e produzione di un video per la formazione degli operatori sul ruolo del Garante Nazionale da utilizzare in altre occasioni formative

23 **La Gran Bretagna vota l'uscita dall'Unione europea** Con la vittoria del no al referendum, la Gran Bretagna si prepara a uscire dall'Unione europea. Crisi di Governo e onda d'urto sui mercati finanziari e sull'economia mondiale.

28 **Attentato all'aeroporto di Istanbul** Due attentatori kamikaze si fanno esplodere nell'aeroporto Atatürk di Istanbul. Circa 40 le vittime e 140 i feriti. Si parla di un commando jihadista formato da almeno sette persone. Bloccati i voli da e per l'aeroporto turco.

28/6-5/7 **Visita interregionale in Triveneto** Il Garante Nazionale effettua un visita interregionale in Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, nel corso della quale si svolge la prima visita di follow up nella Casa circondariale di Gorizia: il clima generale del carcere appare migliorato, mentre permane ancora un rischio di isolamento ed esclusione rispetto alla sezione per omosessuali.

28-29 **Incontro di formazione Frontex a Varsavia** L'approfondimento delle modalità di monitoraggio dei rimpatri forzati e l'ampliamento della diffusione di buone pratiche sono al centro dell'incontro promosso da Frontex a Varsavia, con la partecipazione delle Autorità nazionali di monitoraggio dei vari Paesi e altre Istituzioni interessate.

luglio

14 **Attentato a Nizza** Strage a Nizza. Un camion di grandi dimensioni si lancia a forte velocità sulla Promenade des Anglais affollata di gente in occasione della festa nazionale del 14 luglio: 84 i morti, 18 i feriti gravi. L'Isis lo rivendica.

14 **Monitoraggio volo Frontex** Primo monitoraggio di un volo di rimpatrio forzato congiunto di cittadini nigeriani organizzato dall'Italia e coordinato dall'Agenzia europea Frontex, con il coinvolgimento di Belgio e Svizzera.

21 **Nuovo monitoraggio di un rimpatrio forzato in Tunisia** Una delegazione del Garante effettua il monitoraggio di un volo charter del Ministero dell'interno per il rimpatrio forzato di cittadini tunisini.

28 **Visita ad hoc alla Casa circondariale "Regina Coeli"** Visita all'VIII sezione della Casa circondariale di Roma "Regina Coeli". Il reparto appare in condizioni fortemente degradate.

29 **Muore Alessandro Margara** Scompare a 86 anni il magistrato Alessandro Margara, tra gli ispiratori di una riforma dell'ordinamento penitenziario tra le più avanzate d'Europa.

agosto

1 **Visita all'articolazione per la tutela della salute mentale di Civitavecchia** Una delegazione del Garante visita l'articolazione per la tutela della salute mentale della Casa circondariale di Civitavecchia insieme al direttore generale della ASL.

2 **Incontro con la Presidente della Camera** La Presidente della Camera Laura Boldrini riceve il Collegio del Garante Nazionale. Esprime interesse e apprezzamento per il lavoro svolto, in ambiti estremamente sensibili, come quello della privazione della libertà e della migrazione.

2 **Nessuno tocchi Caino** Il Garante Nazionale incontra l'Associazione Nessuno tocchi Caino per stabilire un rapporto di collaborazione.

3 **Interpello per il reclutamento del personale** Il Garante Nazionale attiva la procedura per il reperimento di nuove risorse umane. L'ufficio si amplia a 16 unità.

6 **Tensione a Ventimiglia** Ventimiglia. Giornata di tensione tra polizia, migranti e no border. Fermato un corteo di attivisti. Un poliziotto muore di infarto.

11 **Visita ad hoc all'Istituto penitenziario di Arezzo** Il Presidente Mauro Palma visita, insieme al Prefetto di Arezzo Alessandra Guidi, l'Istituto di pena per valutare lo stato di avanzamento dei lavori di ristrutturazione che da lungo tempo rendono inagibile la gran parte dell'Istituto.

24 **Terremoto ad Amatrice** Abbruzzo. Una scossa di terremoto devasta Amatrice e le zone limitrofe. 250 morti e centinaia di feriti.

settembre

8 **Incontro con il Capo della Polizia** Il Garante Nazionale incontra il Prefetto Franco Gabrielli, Capo della Polizia, per illustrare le attività dell'Istituzione nell'ambito della privazione della libertà.

13 **Visita ad hoc all'Istituto penale di Cuneo** Visita alla Casa circondariale di Cuneo, al padiglione che precedentemente ospitava i detenuti in regime di 41bis, successivamente dismesso per inadeguatezza e poi riassegnato, nelle stesse condizioni, ai detenuti dell'alta sicurezza.

Nel corso di un anno

2016

15 **Incontro con il Presidente del CIDU** Incontro con Fabrizio Petri, presidente del Comitato interministeriale per i diritti umani, per stabilire rapporti di collaborazione.

15 **Incontro con il cardinale Gianfranco Ravasi** Il Garante Nazionale incontra il Presidente del pontificio Consiglio della cultura, Gianfranco Ravasi.

18-19 **Seminario di Formazione a Verbania** Si svolge il primo seminario di formazione interna del Garante su: rimpatri forzati e rispetto dei diritti umani; il sistema dell'asilo in Europa; la legge italiana sul respingimento e sulle espulsioni.

19 **Assemblea generale delle Nazioni Unite su migranti e rifugiati** Per la prima volta l'Assemblea generale dell'ONU si riunisce per parlare della crisi migratoria, per concordare un piano per affrontare insieme le sfide comuni.

20 **Visita ad hoc alla Casa circondariale di Verbania** In occasione del corso di formazione, il Garante Nazionale visita l'Istituto penitenziario locale.

ottobre

3 **Visita all' *hotspot* di Lampedusa** Una delegazione del Garante Nazionale visita, insieme ad alcuni giornalisti, l'*hotspot* di Lampedusa in occasione della giornata della memoria del naufragio del 2013.

7 **Assegnato il premio Nobel per la pace a Juan Manuel Santos** Il Comitato norvegese per il Nobel assegna il premio per la pace al Presidente colombiano Juan Manuel Santos per i suoi «sforzi decisi» per porre fine al conflitto decennale con i combattenti rivoluzionari delle FARC. Il premio è dedicato a tutti coloro che insieme a lui hanno lottato, in questi anni, per la pace.

12 **Incontro con il Presidente del Senato** Primo incontro con il Presidente del Senato Pietro Grasso. Il collegio illustra il lavoro svolto.

13-14 **Partecipazione all'incontro NPM Osce a Vienna** Una delegazione del Garante Nazionale partecipa a un'iniziativa di valutazione del meccanismo di prevenzione introdotto dal Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (OPCAT) a dieci anni dalla sua adozione.

13 **Antonio Gutierres segretario generale dell'ONU** L'Assemblea generale delle Nazioni Unite sceglie Antonio Gutierres, ex primo ministro portoghese e già Alto commissario per rifugiati, come nono segretario dell'ONU. È il primo europeo a ricoprire questo incarico.

16 **Visita ad hoc all'Istituto di Voghera** Sulla base di una serie di segnalazioni, il Garante fa una visita ad hoc alla Casa circondariale di Voghera per verificare le condizioni di una persona detenuta.

16-21 **Visita regionale in Liguria** La Liguria, dove manca la figura del Garante regionale, è la regione scelta per una nuova visita del Garante Nazionale. Per la sua posizione di confine, l'attenzione si incentra sulla forte presenza degli stranieri in carcere e sul territorio, con una visita mirata a Ventimiglia e a Campo Roja.

24 **Smantellata la 'giungla' di Calais** Inizia lo sgombero della grande tendopoli informale che accoglie circa 6.000 migranti, tra cui donne e molti minori, a Calais in Francia. Lo smantellamento va avanti per una settimana.

29 **Incontro con i detenuti disabili di Parma** Visita alla sezione che accoglie le persone disabili della Casa di reclusione di Parma.

31 **Scossa di terremoto in Umbria e Marche** Notte di paura in Umbria e Marche. Una scossa di terremoto di magnitudo di 6.1-6.5 fa di nuovo tremare la terra. Segnalati centinaia di crolli e una ventina di feriti.

novembre

2 **Incontro con l'Unione delle camere penali italiane UCPI** Il Garante Nazionale incontra l'Associazione dell'Unione delle camere penali italiane per stabilire rapporti di collaborazione.

3 **Secondo monitoraggio di un volo Frontex per la Nigeria** Secondo monitoraggio del volo congiunto organizzato dall'Italia e coordinato dall'Agenzia europea Frontex per il rimpatrio forzato di cittadini nigeriani. A bordo anche migranti provenienti dal Belgio.

3 **Nuovo naufragio al largo di Lampedusa** Ancora un naufragio al largo di Lampedusa: disperse 239 persone che viaggiavano su un gommone partito dalle coste libiche con condizioni metereologiche difficili. In soccorso cinque navi che hanno salvato i superstiti portati poi sull'isola.

6 **Riunione dei Garanti regionali** Nuovo incontro con i Garanti regionali per illustrare la possibilità di entrare a fare parte della rete del Meccanismo nazionale di prevenzione (NPM).

6 **Giubileo dei detenuti** Papa Francesco celebra nella basilica di San Pietro la Messa del Giubileo dei carcerati. Oltre mille i detenuti presenti: «Nelle carceri facciamo crescere il rispetto per la persona umana».

7-17 **Partecipazione al Corso scorte a Nettuno** Due componenti dell'Ufficio del Garante partecipano come osservatori al «12° Corso di formazione per il personale della Polizia di Stato da impiegare ai servizi di scorta a persone da rimpatriare» presso l'Istituto per la formazione degli Ispettori della Polizia di Stato di Nettuno. Nell'ambito del corso, il Garante tiene una lezione sulla tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato.

Nel corso di un anno

2016

9 **Visita alle detenute dell'alta Sicurezza di Latina** Una delegazione del Garante visita le sezioni di alta sicurezza femminile della Casa circondariale di Latina.

16 **Cortile dei Gentili** Intervento del Garante Nazionale nell'ambito dell'iniziativa *Il cortile dei Gentili* sul tema '"Pena e Speranza".

22 **Incontro formativo alla Scuola superiore di Polizia** Lezione del Presidente Palma sul Garante Nazionale e la tutela dei diritti fondamentali ai dirigenti della Polizia di Stato.

22 **Visita ad hoc a Bologna all'Istituto penale per minori (IPM)** L'IPM Pratello di Bologna è oggetto di una visita finalizzata alla verifica delle condizioni strutturali dell'Istituto, nonché all'accertamento di situazioni di sovraffollamento.

22 **Visita ad hoc alla Casa circondariale di Ivrea** La visita alla Casa circondariale di Ivrea mette in luce criticità relazionali tra la Direzione, il personale di polizia penitenziaria e i detenuti. Alcune situazioni sono all'attenzione della Procura della Repubblica.

23 **Incontro formativo dei medici operanti in strutture per migranti - Catania** Incontro formativo con alcuni medici operativi in strutture per migranti. Il Garante Nazionale tiene una lezione al corso su "Salute e Migrazione: l'approccio transculturale", promosso dall'Istituto per la medicina della povertà (INMP) nell'ambito del Progetto europeo *CARE - Common Approach for Refugees and othermigrant's health.*

24 **Seminario di formazione sulla sentenza Muršic'** Il Garante Nazionale organizza un seminario sulla sentenza della Grande camera della Corte EDU di Strasburgo sul caso Muršic'' contro Croazia. La sentenza ridefinisce i criteri di valutazione della violazione dell'articolo 3 della Carta dei diritti in ambito penale.

25 **Incontro con il CNF** Il Garante Nazionale ha avviato insieme al Consiglio nazionale forense la stesura di un Protocollo di lavoro comune.

28 **Visita regionale in Campania** Visita programmata del Garante Nazionale in una parte della Regione Campania. Per la prima volta il Garante visita un carcere militare (a Santa Maria Capua Vetere) e una casa di accoglienza per detenute madri ad Avellino.

28 **Visita di follow-up a Venezia** Il Garante Nazionale si reca nella Casa circondariale di Santa Maria Maggiore per una visita di follow-up. Permangono ancora diverse criticità.

dicembre

4 **Van der Bellen nuovo presidente in Austria** L'Austria elegge il nuovo Presidente. È l'economista e professore universitario Van der Bellen, europeista convinto. Nel rivendicare le sue origini di rifugiato, dichiara che porterà avanti l'impegno nel sostenere i principi di libertà, uguaglianza e solidarietà.

5 **Primo intervento formativo ai magistrati ordinari tirocinanti** Lezioni del Garante Nazionale a un primo gruppo di cinquanta magistrati nell'ambito del tirocinio formativo del Ministero della giustizia.

6 **Incontro sul nuovo regolamento di Frontex** Partecipazione di un rappresentante dell'Ufficio del Garante al seminario della Fundamental Right Officer sul nuovo regolamento varato da Frontex.

7 **Delegazione albanese del National Preventive Mechanism (NPM) in visita al Garante Nazionale** L'Organismo autonomo e indipendente Ombudsman albanese e il suo collegio incontrano l'Ufficio del Garante Nazionale. La delegazione albanese partecipa alla giornata finale della visita in Campania. Con l'Ombudsman, che ha anche funzione di NPM, il Garante stabilisce un rapporto di collaborazione.

12 **Formazione del nuovo governo Gentiloni** Dopo la vittoria del no al referendum sulla Costituzione e le dimissioni del premier Matteo Renzi, Paolo Gentiloni è il nuovo Presidente del consiglio.

13 **Costruzione del muro di Calais** Innalzato in tre mesi il "grande muro anti-migranti" di Calais, programmato e finanziato, con il consenso della Francia, dalla Gran Bretagna.

13 **Assedio ad Aleppo** Agonia senza fine per la capitale del Nord della Siria. Aleppo sta per essere riconquistata dalle forze governative. Si parla di violenze terribili sui civili ancora intrappolati in città.

14 **Riunione dei Garanti locali** Riunione di coordinamento dei Garanti comunali, provinciali e regionali.

19 **Attentato a Berlino** Un camion si lancia sopra la folla intenta a far compere natalizie in un mercatino stagionale della capitale tedesca. Muoiono 12 persone e molti sono i feriti. Altissima l'allerta terrorismo in tutta l'Europa.

21 **Incontro con il Sottosegretario alla salute** Incontro con Sottosegretario alla Salute Vito De Filippo. Il Collegio illustra il proprio mandato rispetto alla tutela del diritto alla salute delle persone private della libertà.

Nel corso di un anno

2017

gennaio

1 **Attentato a Istanbul** Tragico Capodanno di sangue in Turchia a Ortaköy sulle rive del Bosforo. Un uomo incappucciato spara sulla folla in una discoteca: 39 morti e almeno 70 feriti.

10-13 **Nuovi seminari con i magistrati** Il Garante Nazionale tiene altri incontri formativi con oltre 200 magistrati ordinari tirocinanti del Ministero della giustizia.

13-19 **Visita agli *hotspot* e ai CIE di Sicilia e Piemonte** Il Garante conclude la visita a tutti gli *hotspot* e a tutti i CIE del Paese. In Sicilia visita anche 'l'hub' di Villa Sikania. Nel corso del soggiorno a Lampedusa la delegazione segue le operazioni di sbarco dopo un salvataggio al largo dell'isola.

14-19 **Visita tematica alle stazioni di Polizia** Nel corso della visita a *hotspot* e CIE una delegazione visita le camere di sicurezza in uso alle forze di Polizia, in particolare, le Questure di Caltanissetta e di Trapani, le Stazioni dei Carabinieri di Pozzallo (RG), il Commissariato di P.S. San Paolo di Torino.

20 **Donald Trump nuovo Presidente degli Stati Uniti** Donald Trump firma il decreto come Presidente degli Stati Uniti d'America. Nel suo discorso parla di rilancio, disoccupazione e della necessità di chiudere i confini.

26 **Monitoraggio di un volo Frontex di rimpatrio forzato per Lagos** Nuovo monitoraggio di un volo organizzato dall'Italia e coordinato da Frontex per il rimpatrio forzato di cittadini nigeriani.

febbraio

2 **La Polizia francese aggredisce un giovane delle banlieue** Rivolta nelle banlieue francesi dopo che, a Parigi, un giovane di colore è stato fermato e aggredito dalla polizia.

3 **Attentato al Louvre** A Parigi un uomo tenta di entrare all'interno del Museo del Louvre armato di un machete. I militari rispondono all'aggressore ferendolo.

6 **Incontro con la SIMsPE** Primo contatto in vista di un rapporto di collaborazione tra il Garante Nazionale e la Società italiana di medicina e sanità penitenziaria.

7 **Incontro con il Forum salute mentale** Incontro del Garante Nazionale con il Forum salute mentale sulle problematiche legate alla tutela dei diritti delle persone con disagio mentale e sull'attività di monitoraggio del Trattamento sanitario obbligatorio.

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.

23 **Visita alla Casa circondariale Rebibbia Nuovo Complesso**
In particolare il Garante ha verificato le condizioni materiali della Sezione G9 e la situazione detentiva di alcune persone.

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-

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

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 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 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».

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

inumano o degradante (la più recente è la sentenza della Grande Camera nel caso, *Muršić 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

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 privative 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 (Resolution 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

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 inevasa 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 inevasa la necessità di attuare un modello di detenzione pienamente orientato alla finalità che la Costituzione assegna alle pene.

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-

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 recluse.
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.

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.

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 ridurne 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-

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 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.

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.

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.

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.

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

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 impietoso 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-

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.

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).

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 sovrannazionali 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.

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 *Muršić 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-

smissione tempestiva all'Autorità giudiziaria delle notizie di reato ai danni delle persone detenute o private della libertà personale di cui venga a conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali.

I componenti dell'Ufficio sono titolari, pertanto, di compiti di interlocuzione diretta nei rapporti con le Istituzioni e, in particolare, mantengono rapporti continui con i dipartimenti dei Ministeri coinvolti e con le altre Amministrazioni dello Stato interessate dall'attività del Garante. Ovviamente tali rapporti si esercitano in un contesto di indipendenza e di autonomia, essendo i componenti dello staff stati selezionati, a seguito di un'apposita richiesta di candidature, aperta e pubblicata sul sito del Ministero della giustizia. Il Collegio del Garante, dopo aver indicato i criteri di valutazione delle candidature e i punteggi da assegnare a ciascun indicatore, ha autonomamente condotto la procedura e così ha selezionato il personale. Lo staff così inserito nell'attività – nuova per tutti – che il Garante ha avviato in questo primo anno è svincolato dalle Amministrazioni di provenienza, fatto salvo per l'aspetto retributivo.

L'Ufficio è attualmente articolato in sette Unità organizzative:
- Segreteria Generale;
- Sistemi Informativi;
- Privazione della libertà in ambito penale;
- Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia;
- Privazione della libertà e migranti;
- Relazioni nazionali e internazionali, studi;
- Supporto al Collegio.

L'Ufficio è attualmente articolato in sette Unità organizzative, coordinate da un funzionario che direziona le attività di ciascuna di esse secondo le direttive impartite dal Collegio, con i seguenti compiti:

Segreteria Generale: attività di segreteria e gestione amministrativa del personale; organizzazione delle missioni e del controllo sul capitolo di bilancio.

Sistemi Informativi: funzioni informatiche relative all'acquisizione e all'organizzazione dei dati, relativa analisi e gestione del sito web.

Privazione della libertà in ambito penale: monitoraggio della situazione detentiva, sia per adulti che per minori; monitoraggio delle misure di comunità e dell'esecuzione delle misure di sicurezza, anche tenendo rapporti con la Magistratura di sorveglianza.

Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia: monitoraggio della privazione della libertà nella gestione della sicurezza e rapporti con le diverse Forze di Polizia.

Privazione della libertà e migranti: monitoraggio della privazione della libertà derivante dalla normativa sui migranti; monitoraggio delle strutture accoglienza nonché dei rimpatri forzati.

Relazioni nazionali e internazionali, studi: analisi dei processi di evoluzione legislativa italiana ed europea relativa all'area di azione del Garante; rapporti con i Garanti territoriali a livello nazionale e con gli Organismi sovranazionali che operano nell'ambito del sistema di protezione delle persone private della libertà.

Supporto al Collegio: diretta collaborazione con il Collegio sul piano della gestione dell'agenda e del mantenimento dei rapporti istituzionali; istruzione dei reclami non giurisdizionali ex articolo 35 dell'ordinamento penitenziario.

L'analisi delle strutture di ricovero per disabili, per soggetti vulnerabili e, in generale, per persone ricoverate e private della capacità legale o con capacità legale attenuata, nonché dei trattamenti sanitari obbligatori è stata temporaneamente affidata al Collegio con l'ausilio di un membro dello staff. Tale scelta è stata motivata dalla necessità di impostare tale parte del lavoro, anche attraverso opportuni

contatti con Organizzazioni che operano nel settore, prima di avviare le visite ai luoghi e alle persone. Queste inizieranno nel secondo anno di attività.

10. La comunicazione e il sito web

Poiché la funzione del Garante Nazionale non si limita a monitorare l'esistente ma vuole necessariamente proiettarsi a prefigurare i possibili mutamenti, risulta fondamentale il suo contributo a costruire nella società un senso comune meno timoroso e più aperto a investire pensiero e risorse per una visione della risposta ai reati non centrata sull'esclusione, ma sul possibile graduale ritorno al contesto esterno dell'autore del reato che sia rispettoso dei sentimenti delle vittime e al contempo in grado di ridurre il rischio di ricommettere reati.

Poiché la funzione del Garante Nazionale non si limita a monitorare l'esistente ma vuole necessariamente proiettarsi a prefigurare i possibili mutamenti, risulta fondamentale il suo contributo a costruire nella società un senso comune meno timoroso e più aperto a investire pensiero e risorse per una visione della risposta ai reati non centrata sull'esclusione, ma sul possibile graduale ritorno al contesto esterno dell'autore del reato che sia rispettoso dei sentimenti delle vittime e al contempo in grado di ridurre il rischio di ricommettere reati. Questa impostazione richiede l'impegno di più attori, quelli che legislativamente definiscono modalità di sanzionare i reati, quelli che sono chiamati a giudicare e applicare tali previsioni con le sentenze, quelli che devono implementare queste sentenze in modo funzionale alla finalità prevista e, infine, quelli che all'esterno del sistema penale devono favorire nel sociale che tale percorso si concluda positivamente.
Proprio quest'ultimo aspetto richiede un impegno delle Amministrazioni locali che attualmente stenta a manifestarsi o quantomeno non si manifesta in modo omogeneo. Anche perché sconta un senso comune attualmente orientato più a non vedere e non voler vedere che non a capire come risanare ferite sociali. Per questo è importante il contributo che il Garante può e deve dare alla costruzione delle culture diffuse, a iniziare dal linguaggio, troppo spesso centrato anche sui media, in particolare sui social *network*, su desideri di annullamento degli autori di reato e di non volontà di leggere quella necessità di risanare la ferita sociale che ogni reato comporta. La visione della pena che corre attraverso frasi 'postate' sui social network e spesso anche sui titoli dei mezzi di informazione è soprattutto basata su un impossibile retributivismo che vorrebbe assegnare allo Stato una funzione di continuità con il desiderio di vendetta privata. Le norme adottate a volte sulla spinta dell'emotività, quasi volte a ottenere un immediato consenso, non aiutano certamente nel raddrizzare questa impostazione deformata del ruolo della funzione penale.

Per questo il Garante ritiene di doversi impegnare sul piano della comunicazione. La comunicazione istituzionale deve affidare una larga parte della propria comunicazione all'utilizzo di canali telematici. Ovviamente nel primo anno di lavoro è stato possibile soltanto iniziare il percorso e molti aspetti dovranno essere sviluppati nel nuovo anno per portare a sistema quanto avviato. L'attuale comunicazione on-line del Garante ha l'obiettivo di gestire, sviluppare e migliorare le relazioni con i cittadini interessati alla sua attività istituzionale, mediante modalità di interazione e accesso tipiche della comunicazione via web. Il sito web del Garante (consultabile sia all'indirizzo www.garantenazionaleprivatiliberta.it che all'indirizzo www.garantenpl.it) è attivo dal 7 giugno 2016 con l'obiettivo di descrivere la *mission* e l'origine normativa del Garante, dare visibilità alle attività svolte e alla comunicazione istituzionale, diventare un punto di riferimento sul tema dei diritti delle persone sottoposte a limitazioni della libertà personale e dare conto delle attività di visita, monitoraggio e conseguenti

raccomandazioni rivolte alle Amministrazioni, incluse quelle che riguardano i rimpatri forzati. A tal fine, sul sito vengono pubblicati i rapporti prodotti in occasione delle visite e le relative risposte prodotte dalle Amministrazioni interessate.

La comunicazione istituzionale online rappresenta un canale interattivo tra un organismo e i suoi utenti. La fruizione online dei servizi di comunicazione istituzionale consente il massimo livello di diffusione, facilità di accesso, trasparenza, interattività, completezza e personalizzazione del servizio. Pertanto è necessario che il sito web istituzionale oltre ad assolvere alla funzione informativa, indispensabile nell'immediatezza dell'avvio delle attività del Garante, dopo un anno di attività evolva e che da 'vetrina' divenga 'luogo di comunicazione' dove si possano incontrare tutti gli attori che operano a garanzia delle persone private della libertà. Soprattutto, il sito web del Garante dovrà diventare uno sportello virtuale, uno strumento di comunicazione interna e facilitare la gestione della rete dei Garanti locali.

Il sito web istituzionale oltre ad assolvere alla funzione informativa, indispensabile nell'immediatezza dell'avvio delle attività del Garante, dopo un anno di attività evolva e che da 'vetrina' divenga 'luogo di comunicazione' dove si possano incontrare tutti gli attori che operano a garanzia delle persone private della libertà.

Attualmente, sul sito sono pubblicate alcune circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ma l'archivio documentale dovrà essere ampliato su tutte le materie d'interesse per l'attività del Garante e dovrà contenere una raccolta sistematica delle raccomandazioni impartite a seguito delle visite. Inoltre, dovrà prevedere uno spazio dedicato alle attività dei Garanti locali. Una sezione apposita sarà riservata al monitoraggio dei rimpatri forzati.
Infine, essendo i *social network* ormai divenuti uno strumento irrinunciabile per il dialogo e il confronto tra i cittadini e le Amministrazioni, il 13 dicembre 2016 il Garante ha attivato il profilo Twitter (@GaranteNPL) e un blog su Wordpress (garantenpl.wordpress.com) sul quale vengono rilanciati i comunicati stampa.

11. Ancora in divenire

Questioni di organizzazione ancora aperte certamente non mancano. Questo primo anno di attività ha visto una parte non esigua del lavoro rivolta all'attrezzatura della sede assegnata, disposta su due piani di uno stesso edificio e ancora insufficiente per il personale previsto dalla norma, ai collegamenti informatici, inclusi quelli per l'accesso, sotto password, ai dati delle Amministrazioni di riferimento, per la registrazione delle presenze, il protocollo informatico della corrispondenza. Altrettanto complesso è stato l'avvio della gestione amministrativa del personale che resta in carico alle Amministrazioni di provenienza per quanto attiene le retribuzioni e che è invece totalmente impiegato sulla base di delibere del Garante Nazionale, unico responsabile, senza possibili interferenze esterne, dell'utilizzo delle risorse umane assegnate. Infine, anche la gestione delle risorse assegnate dalla legge di bilancio al Garante Nazionale ha richiesto la definizione di linee guida giacché le funzioni di cassa non sono esercitate direttamente dal Garante stesso, che non è titolare di autonomo centro di costo, bensì dagli Uffici del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

Non vi è dubbio che questi aspetti siano tipici dell'avvio di una Istituzione del tutto nuova nel complessivo ordinamento e che se da un lato richiedono alcuni aggiustamenti regolativi, dall'altro non

hanno influito minimamente sull'operatività di questo primo anno: né sull'indipendenza decisionale e operativa del Garante Nazionale né sulla efficienza delle azioni condotte.

Resta comunque evidente che, proprio per il successo operativo del primo anno di azione, le richieste e il riferimento alle funzioni di garanzia della nuova Istituzione sono cresciute nel corso dell'anno. Da più angoli di prospettiva si è individuato in questo nuovo organismo il possibile 'punto esterno' di analisi e tutela di funzioni che incidono sui diritti di persone personalmente e socialmente vulnerabili. A questa domanda si è risposto, oltre che con attività di studio e interlocuzione con diverse realtà, anche generosamente con un programma di visite che ha introdotto per il personale modalità orarie *'extra ordinem'* rispetto a quelle contrattualmente previste, peraltro attualmente non coperte da adeguata remunerazione.

Per questo si ritiene che nel nuovo anno occorra muoversi sia nell'ampliamento numerico delle risorse assegnate sia sul loro profilo multidisciplinare. Soprattutto si auspica che la struttura attuale possa evolversi verso un pieno riconoscimento di un'organica "Autorità" indipendente operante in un settore diverso ma cruciale al pari dei settori regolativi del mercato, dell'informazione e di altri aspetti della vita pubblica.

La Rete dei garanti

12. I Garanti nei territori

Prima della nascita del Garante Nazionale, erano nati, a cominciare dal 2003, diversi Istituti di garanzia territoriali, a livello regionale provinciale o comunale.

Prima della nascita del Garante Nazionale, erano nati, a cominciare dal 2003, diversi Istituti di garanzia territoriali, a livello regionale provinciale o comunale. I primi con leggi regionali, gli altri con strumenti normativi approvati dai rispetti Consigli, alcuni con decisione dei Sindaci. I Garanti locali hanno rappresentato in questi anni non solo quella presenza importante centrata sulla prossimità territoriale, per la tutela dei diritti delle persone private della libertà, ma anche il lievito per la crescita del dibattito attorno all'istituzione di un Garante Nazionale.

In alcuni casi l'iniziale impostazione fortemente centrata sulla detenzione in ambito penale si è progressivamente estesa alle altre forme di privazione della libertà personale fino a costituire una rete abbastanza fitta di 'presìdi' di cui una mappa nel capitolo 8 di questa relazione dà conto in modo visivo. Tale rete estesa in larga parte del territorio nazionale costituisce una risorsa a cui fanno riferimento sia la norma istitutiva del Garante Nazionale laddove (*articolo 7, c. 5*) stabilisce tra i suoi compiti il «favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali», sia il testo di attribuzione del ruolo di NPM al Garante Nazionale ove si dice che «*The new Guarantor for the rights of persons deprived of personal liberty, established by Law n. 10/21 February 2014, will coordinate the net of local Guarantors, formed by institutions already in place or to be set up at regional and city levels*» («Il

nuovo Garante per i diritti delle persone private della libertà personale, istituito dalla Legge n.10/21 febbraio 2014, coordinerà la rete dei Garanti locali, costituita da istituzioni già esistenti o che saranno istituite a livello regionale e comunale»). Questa rete, coordinata dal Garante Nazionale è, quindi, uno strumento prezioso per uno svolgimento efficace e tempestivo dell'azione che tali Istituzioni propongono nell'ambito della prevenzione di ogni forma di maltrattamento o di condizioni contrarie alla dignità delle persone, della tutela dei loro diritti, nonché di monitoraggio continuo dell'evolversi delle situazioni in essere nei diversi luoghi privativi della libertà. Sia in ambito penale, sia in quello delle forme di restrizione determinate dalla gestione della sicurezza, sia nelle situazioni che comportano limitazioni della libertà nel contesto migratorio o nel corso delle procedure di rimpatrio forzato.

Nel corso del primo anno la progressiva armonizzazione della rete si è concentrata sui Garanti regionali. Tuttavia va detto che la rete regionale, a tutt'oggi, non copre l'intero territorio italiano. Sono, infatti, ancora sei le Regioni prive del Garante: Basilicata, Calabria e Liguria (insieme alla Provincia autonoma di Trento) non hanno proprio una legge istitutiva del Garante stesso, mentre Abruzzo, Molise e Sardegna, pur dotate di una legge, alcune da anni, non hanno ancora provveduto alla sua nomina. Alle regioni prive di legge istitutiva il Garante Nazionale ha inviato alcune *Linee guida* affinché lo strumento normativo autonomamente adottato si inserisca in maniera armonica con le finalità della rete che si sta costituendo.

La rete regionale, a tutt'oggi, non copre l'intero territorio italiano. Sono, infatti, ancora sei le Regioni prive del Garante: Basilicata, Calabria e Liguria (insieme alla Provincia autonoma di Trento) non hanno proprio una legge istitutiva del Garante stesso, mentre Abruzzo, Molise e Sardegna, pur dotate di una legge, alcune da anni, non hanno ancora provveduto alla sua nomina.

Inoltre si pone anche un problema di disomogeneità normativa. Il quadro delle attuali leggi istitutive dei Garanti regionali rivela infatti che la necessaria armonizzazione non è soltanto da riferirsi all'omogeneità di presenza su tutto il territorio nazionale, ma anche alla coerenza comune delle previsioni normative per quanto attiene l'ampiezza del mandato, l'indipendenza dal potere politico, la gestione della riservatezza. L'indipendenza e l'autonomia dal potere politico comportano principalmente che la nomina non provenga dall'organo di governo e che non sia connessa in termini temporali con la sua durata in carica o con la legislatura regionale: si sottraggono a queste regole di garanzie le leggi dell'Abruzzo e della Sicilia, ove nella prima Regione il Garante decade con lo scioglimento del Consiglio regionale e nella seconda è nominato con decreto del Presidente della Regione. A presidio dell'indipendenza dell'istituzione di garanzia è anche la regola della non rinnovabilità del mandato, regola a cui sfuggono quasi tutte le legislazioni regionali.

In questo quadro il compito di coordinamento del Garante Nazionale si concretizza proprio nel contribuire a costruire un sistema coerente nelle diverse regioni, con un'ampiezza di mandato tale da proporre la rete nazionale dei Garanti regionali come complessivo NPM, con poteri di accesso a luoghi, documenti e persone dei territori di riferimento e analoghi metodi di lavoro e di interlocuzione con le Amministrazioni, sia in modo riservato, sia attraverso la pubblicazione degli esiti delle proprie azioni. La questione appare ancor più rilevante a seguito dell'approvazione del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 che prevede, *inter alia*, la predisposizione di strutture di trattenimento di persone migranti in vista del loro allontanamento dal Paese, poste sotto il controllo del Garante Nazionale per quanto attiene la tutela dei diritti e la dignità dei luoghi e delle procedure. La possibilità di delegare tale funzione a livello regionale sarebbe essenziale per l'effettività del mandato.

Per quanto concerne i Garanti comunali e provinciali, va inoltre sottolineato che la prossimità ter-

Una istituzione di garanzia

ritoriale ai luoghi di privazione o restrizione della libertà è un fattore di forza, anche in ragione del contributo di conoscenza del complesso ambientale, sociale e istituzionale che il Garante locale assicura. Molti dei contributi che giungono al Garante regionale o Nazionale discendono proprio dal lavoro continuo e prossimo di chi localmente visita gli Istituti; soprattutto relativamente alla detenzione penale che è spesso l'ambito principale di azione di tali Garanti. Tuttavia tale prossimità va tutelata, soprattutto in comuni di minore dimensione, dal rischio di trasformarsi in promiscuità, cioè in una relazione di tale vicinanza con le autorità istituzionali e le Istituzioni stesse della sede di competenza da minare gli indispensabili attributi di indipendenza e di autonomia. Tali figure istituzionali devono trovare nelle delibere istitutive i presìdi necessari a evitare la ricorrenza di profili di commistione o di conflittualità con le autorità locali o con le Istituzioni oggetto del mandato, come per esempio, condizioni di incompatibilità con l'esercizio di attività lavorative, professionali, imprenditoriali, commerciali o con una parte di esse.

L'ampiezza del mandato da attribuire al Garante, ai diversi livelli, non limitandolo a figura riferibile unicamente al sistema penitenziario, implica anche che la materia di sua competenza debba costituire l'oggetto esclusivo della sua funzione e non vada confuso con altri, pur altrettanto rilevanti, obiettivi di tutela. Per questo il Garante Nazionale esprime riserve sulla tendenza in alcune regioni a prevedere figure con incarico multiplo, spesso associato alla difesa civica che finiscono col prevedere la tutela dei diritti delle persone private della libertà come 'parte' della complessiva tutela assicurata dalla funzione di un Ombudsman – senza alcune tematizzazione della tutela stessa. Indipendentemente dai positivi risultati raggiunti in alcune esperienze di questo tipo – peraltro presenti in Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise e Veneto –, è opinione del Garante Nazionale che la minorità sociale che contraddistingue la popolazione privata della libertà, la specificità dei bisogni e l'impossibilità di fatto di far riferimento ad altre reti di sostegno sociale, come avviene invece per gli individui liberi, determinino una peculiarità di questo settore che deve essere affrontata con professionalità specifica, con attenzione mirata, con individuazione analitica di strumenti d'azione e non essere immersa in un più generico ambito di tutela delle persone nelle controversie.

Il Garante Nazionale esprime riserve sulla tendenza in alcune regioni a prevedere figure con incarico multiplo, spesso associato alla difesa civica che finiscono col prevedere la tutela dei diritti delle persone private della libertà come 'parte' della complessiva tutela assicurata dalla funzione di un Ombudsman – senza alcune tematizzazione della tutela stessa.

La risoluzione sulla previsione del Garante unico dei diritti della persona approvata dal Consiglio regionale della Toscana, quale coordinatore di Garanti specifici, tra cui quello per le persone private della libertà, va in tal senso seguita con particolare attenzione perché accanto alla condivisibile esigenza di coordinamento non vada a perdersi la specificità dell'intervento dei singoli Garanti.

Il rapporto con la Magistratura di sorveglianza

13. La complementarità nella vigilanza

Tutti condividiamo il principio che le persone detenute sono soggetti portatori di diritti costituzionalmente garantiti e, in quanto tali, non comprimibili. Lo stabiliscono gli articoli 2 (co. 1), 3 e 21 della Costituzione, il cui assetto si riferisce non solo ai cittadini, ma all'essere umano, alla persona. I detenuti sono portatori di diritti non degradabili a interessi legittimi. E, come più volte si è affermato la pienezza della consapevolezza costituzionale della libertà e della dignità umana si raggiunge soltanto quando si cancella del tutto il presupposto che la sospensione delle libertà per effetto della detenzione comporti anche la sottoposizione del condannato a regole speciali.
Il problema dei diritti presi sul serio – secondo il celebre titolo di un testo di Ronald Dworkin di più di quaranta anni fa - pone il problema dei controlli. Come è noto, la centralità della funzione di controllo e vigilanza sugli Istituti è affidata alla figura del magistrato di sorveglianza. Tale funzione è esplicitata dal primo e secondo comma dell'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario: un ruolo centrale che è tuttavia divenuto più fievole a causa della mole di lavoro che grava sugli Uffici di sorveglianza e meno centrale a seguito della quasi esclusività assegnata alla funzione di giudice delle misure alternative. Il magistrato di sorveglianza – osservò Franco Maisto molti anni fa – non è più il giudice "in e con" come fu pensato, ma è diventato il giudice "terzo".

Una conseguenza evidente di questo mutamento, pur in presenza di alte professionalità, è testimoniata dal fatto che l'Italia è giunta alla condanna di Strasburgo circa le condizioni di detenzione per sovraffollamento in assenza di prese di posizione e decisioni della Magistratura di sorveglianza che aprissero lo sguardo delle Istituzioni sul fenomeno che si andava determinando. Anche in questo senso la pronuncia di una Corte sovranazionale ha avuto un effetto positivo: quello di riaprire l'attenzione alle condizioni, allo spazio minimo da garantire, fino a correttamente imporre all'Amministrazione di assumere provvedimenti che fermassero le situazioni di violazioni in essere.

Tuttavia non è possibile far carico di un problema di tale vastità – il controllo 'prossimo' delle diverse situazioni – a Uffici carichi di incombenze e vuoti di risorse. Per questo la complementarità tra il monitorare localmente le situazioni e esercitare il proprio compito di vigilanza anche sulla base degli esiti di tale monitoraggio si pone come elemento di costruzione di un sistema più efficace per la risoluzione di problemi di condizioni di detenzione tendenti alla non accettabilità. Da qui la complementarità tra l'azione del Garante e quella della Magistratura di sorveglianza. Per questo, in occasione delle proprie visite, le delegazioni del Garante Nazionale ritengono essenziale contattare il magistrato di sorveglianza, avere la sua visione circa l'andamento della vita detentiva nell'Istituto visitato, raccogliere le indicazioni delle eventuali criticità e avviare un'azione comune per risolverle.

La complementarità tra il monitorare localmente le situazioni e esercitare il proprio compito di vigilanza anche sulla base degli esiti di tale monitoraggio si pone come elemento di costruzione di un sistema più efficace per la risoluzione di problemi di condizioni di detenzione tendenti alla non accettabilità. Da qui la complementarità tra l'azione del Garante e quella della Magistratura di sorveglianza.

Inoltre, le delegazioni del Garante prendono visione del Registro che riporta la presenza del magistrato all'interno di ciascun Istituto oggetto di monitoraggio, distinguendo le visite effettuate per vigilare sull'organizzazione e assicurare la conformità dell'esecuzione della custodia alle leggi e ai regolamenti, dalle visite fatte invece per colloqui diretti con detenuti o per udienze monocratiche in funzione della concessione di possibili benefici previsti dall'ordinamento. Particolare attenzione è dedicata al rischio che l'utilizzo di colloqui in video-conferenza possa ridurre la presenza del magistrato all'interno degli Istituti.

14. Il Garante e i reclami

Un'ulteriore interconnessione tra Garante e Magistratura di sorveglianza riguarda i reclami ex articolo 35 dell'ordinamento penitenziario. Quest'ultimo prevede che i detenuti «possono rivolgere istanze o reclami, orali o scritti».

Un'ulteriore interconnessione tra Garante e Magistratura di sorveglianza riguarda i reclami ex articolo 35 dell'ordinamento penitenziario. Quest'ultimo prevede che i detenuti «possono rivolgere istanze o reclami, orali o scritti, anche in busta chiusa: 1) al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia; 2) alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'Istituto; 3) al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti; 4) al presidente della giunta regionale; 5) al magistrato di sorveglianza; 6) al Capo dello Stato». Come, è noto la norma è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale nella parte in cui non prevede la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione di libertà personale (Corte cost. 26/1999).

Il rilievo che non prevedere tutela giurisdizionale di diritti rischi di degradare questi ultimi a meri interessi legittimi è rimasto inevaso per molti anni e proprio sulla spinta del *Piano d'azione* elaborato in risposta alla sentenza *Torreggiani c. Italia* è stato introdotto l'articolo 35-bis che prevede il reclamo giurisdizionale rivolto al magistrato di sorveglianza. Resta aperto il problema della 'gestione' dei reclami generici attraverso la piena collaborazione dei soggetti destinatari di tali reclami. Proprio questo aspetto evidenzia un terreno di forte cooperazione tra Magistratura di sorveglianza e Garante Nazionale potendo quest'ultimo agire come ambito di risoluzione di conflitti meno aggressivi dei diritti della persona e pur oggetto di necessaria attenta valutazione.
All'attività di vigilanza propria del Garante Nazionale di 'carattere collettivo', come l'accesso ai luoghi di detenzione senza necessità di previa autorizzazione, si affianca la possibilità di approfondire questioni individuali particolarmente meritevoli di tutela anche come indice di criticità diffuse.

Nel corso dell'anno 2016 il Garante Nazionale ha classificato come reclami ai sensi dell'art 35 (co. 1, n. 4) 108 istanze presentate per iscritto da persone ristrette in Istituti o in misura alternativa (62 casi risolti con esito favorevole o comunque archiviati dopo avere esperito le attività necessarie, 46 istanze al momento della stesura di questa Relazione sono in attesa di riscontro dell'istruttoria avviata).

Altre 126 istanze sono state classificate in 'segnalazioni' (65 casi trattati e archiviati, 61 in attesa delle richieste istruttorie per la successiva definizione) perché ritenute espressione della volontà del proponente, spesso un familiare o un soggetto appartenente al mondo dell'Associazionismo, di portare

a conoscenza del Garante stesso situazioni meritevoli di tutela ma non ricadenti nell'alveo giuridico proprio del diritto al reclamo. I temi e le questioni più frequenti che hanno portato all'attivazione dei poteri sollecitatori e conciliativi previsti dalla normativa nazionale e sovranazionale per la risoluzione dei casi prospettati hanno riguardato prevalentemente istanze volte a ottenere il trasferimento in altri Istituti di detenzione per scontare la pena in luoghi vicino ai familiari, la tutela della salute (cure insufficienti o inadeguate, incompatibilità carceraria), i colloqui con i congiunti e i contatti con il mondo esterno (visivi, telefonici, incontri con Garante Nazionale o territoriale), istanze volte a ottenere procedure di assegnazione a sezioni detentive sottoposte a decrescenti livelli di sicurezza (declassificazioni).

La fascicolazione e il *nomen iuris* ("segnalazione" o "reclamo") distinguono la criticità segnalata in individuale, strutturale o di approfondimento giuridico. Tale distinzione è importante anche per il prosieguo istruttorio o per l'eventuale archiviazione del caso. La legge non ha previsto un procedimento volto a garantire l'adempimento delle raccomandazioni formulate dal Garante. Tuttavia le determinazioni del Garante Nazionale, persuasive, conciliative, ma pressanti, possono costituire un *corpus* della cosiddetta *soft law* che l'esperienza internazionale ha mostrato essere particolarmente efficace nella risoluzione di situazioni complessive che incidono fortemente sulla vita dei soggetti e sulla loro individualità quotidiana, pur non configurandosi come decisiva nella considerazione di casi singoli che richiedono un intervento mirato e di natura giurisdizionale.

Le determinazioni del Garante Nazionale, persuasive, conciliative, ma pressanti, possono costituire un *corpus* della cosiddetta *soft law* che l'esperienza internazionale ha mostrato essere particolarmente efficace nella risoluzione di situazioni complessive che incidono fortemente sulla vita dei soggetti e sulla loro individualità quotidiana.

Non sono mancate segnalazioni di maltrattamenti rispetto alle quali il Garante ha aperto riservate istruttorie per stabilirne quel requisito minimo di attendibilità che richiedesse di darne informazione alla Procura della Repubblica. In alcuni di questi casi, tale istruttoria ha previsto anche una visita nell'Istituto citato con acquisizione di documentazione per stabilire eventuali elementi di supporto a quanto riportato. Per esempio, sono state pubblicate sul sito le sintesi di quanto appurato nel corso delle visite agli istituti di Ivrea, Voghera, Trento: tutti casi in cui si è pensato utile un approfondimento da parte della Procura anche al fine di chiarire situazioni che altrimenti avrebbero gettato una complessiva luce negativa su un'intera comunità di operatori.

Penalità e Libertà

Descrivere un sistema di privazione della libertà vuol dire innanzitutto dare una fotografia della situazione attuale: dei numeri, delle strutture, dei problemi e dei successi. Per questo abbiamo ritenuto di suddividere ognuna di queste sezioni in una parte descrittiva della fisionomia del sistema e in due successive che propongono rispettivamente gli aspetti di positività dell'attuale stato dell'arte e gli aspetti invece che risultano critici.

Fisionomia dell'attuale detenzione penale

15. Risposte strutturali alla Corte di Strasburgo

Un punto determinante del *Piano d'azione* elaborato per ottemperare alle sentenze della Corte EDU in tema di sovraffollamento carcerario (la sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del 2009 e la più volte citata sentenza *Torreggiani*) è il fatto che tutte le misure adottate abbiano avuto caratteristica di stabilità, incidendo su alcuni nodi strutturali e non siano state invece – quasi nella loro totalità – provvedimenti eccezionali ed emergenziali. Sono elementi che hanno mutato, sulla spinta delle sentenze della Corte EDU, alcune connotazioni del sistema penale e penitenziario italiano.

Le aree di intervento hanno riguardato innanzitutto la previsione di nuove misure alternative, la rimozione dei principali ostacoli dell'accesso a esse anche da parte di soggetti che non rispondono di reati di particolare gravità, la limitazione più rigorosa del ricorso alla custodia cautelare in carcere, la previsione di forme di depenalizzazione, quantunque timide.

Un punto determinante del Piano d'azione elaborato per ottemperare alle sentenze della Corte EDU in tema di sovraffollamento carcerario è il fatto che tutte le misure adottate abbiano avuto caratteristica di stabilità, incidendo su alcuni nodi strutturali e non siano state invece provvedimenti eccezionali ed emergenziali.

In primo luogo, quindi, l'abolizione o rimodulazione di due norme che avevano avuto effetti inflattivi sul numero dei detenuti: la norma che prevedeva la quasi impossibilità di accesso alle misure alternative dei recidivi qualificati, qualunque fosse il reato da essi commesso, con la conseguente forte presenza in carcere di autori di reati di strada, seriali, connotati da forte marginalità sociale e più bisognosi d'interventi alternativi alla secca esclusione; la norma che prevedeva la detenzione per la permanenza illecita nel territorio nazionale (articolo 14 co. 5-ter e 5-quater decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286), sostituita con la pena pecuniaria dopo la prima sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che l'aveva giudicata in contraddizione con la Direttiva europea sui rimpatri (sentenza 28 aprile 2011 Hassan El Dridi). Va osservato

tuttavia, che la cancellazione dal catalogo penale di tale fattispecie non è stata ancora accolta: il Garante Nazionale auspica che si proceda in tale direzione.

La terza rimodulazione che ha inciso sull'attuazione di quanto richiesto dalla Corte EDU ha interessato la normativa sugli stupefacenti ed è consistita nella modifica dell'ipotesi di lieve entità prevista dall'articolo 73 co. 5 del d.P.R. 309/90 introdotta in successione da due decreti legge (146/13 e 36/14), comprensiva di una importante riduzione dei termini edittali di pena, e nel recepimento della sentenza della Corte costituzionale del febbraio 2014 (Corte cost. 32/2014) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme del decreto legge 30 dicembre 2005 n.272 che avevano abolito la distinzione tra le diverse categorie di sostanze stupefacenti, con la conseguenza del ripristino dei rispettivi diversi trattamenti sanzionatori previsti nella precedente legge cosiddetta "Jervolino-Vassalli".

Gli interventi riformatori hanno previsto un panorama maggiore di forme alternative alla detenzione nonché l'introduzione di un sistema di diversion che prevede in casi di reati minori la possibilità di essere "messo alla prova" cioè di seguire un programma approvato dal giudice di positivo reinserimento sociale.

Inoltre gli interventi riformatori hanno previsto un panorama maggiore di forme alternative alla detenzione nonché l'introduzione di un sistema di *diversion* che prevede in casi di reati minori la possibilità di essere "messo alla prova", cioè di seguire un programma approvato dal giudice di positivo reinserimento sociale, seguendo l'esperienza già ampiamente praticata nel sistema della giustizia minorile. Infine, hanno reso il ricorso al carcere in attesa del processo una opzione meno automatica di quanto fosse in precedenza, attribuendo priorità agli arresti domiciliari o alle misure cautelari non custodiali.

Come già accennato, uno dei provvedimenti adottati ha avuto caratteristica eccezionale, essendo un provvedimento che definisce un limite temporale alla norma introdotta: si tratta del provvedimento di «liberazione anticipata speciale» che per cinque anni ha aumentato la riduzione discrezionale – secondo parametri normativamente definiti – della sentenza residua per ogni semestre di comportamento detentivo di positiva adesione al programma trattamentale, portandola da 45 a 75 giorni. Il provvedimento è stato previsto solo per il quinquennio 2010 – 2015, in funzione chiaramente deflattiva.

16. I numeri del sistema

Gli effetti delle misure prese non sono mancati. Se nel 2013, alla data della sentenza Torreggiani, le persone detenute superavano le 62mila unità (62.536), negli anni successivi si è andati verso un progressivo decongestionamento degli Istituti: 53.623 nel 2014 e 52.164 nel 2015. Nel 2016 tuttavia questo *trend* si è modificato con un leggero aumento delle presenze, che al 31 dicembre erano pari a 54.653 e alla data del 14 febbraio 2017 sono 55.713, dunque con un incremento di oltre 1000 unità. Se si confrontano le presenze a fine gennaio 2016 e a fine gennaio 2017 si registra un aumento del 6,2%. Il tasso di detenzione (numero di detenuti presenti a data fissa rispetto alla popolazione nazionale che Eurostat quantifica nel 2016 in 60.665.551) al 14 febbraio 2017 è 92 (per centomila abitanti), inferiore a quanto raggiunto in anni passati – per esempio nel 2010 quando era 112 - ma pur sempre in lieve aumento, anche se entro quel valore 100 che rappresenta la media dei Paesi dell'Europa occidentale.

Si tratta di un campanello di allarme da non sottovalutare, anche se forse in parte fisiologico. A dicembre 2015, infatti, era scaduta la misura temporanea della liberazione anticipata speciale che aveva aumentato per cinque anni lo sconto di pena concesso ai detenuti che partecipano all'opera di rieducazione, facendolo passare da 45 giorni ogni sei mesi di pena espiata a 75 giorni. Il ritorno alla normalità ha certamente comportato un aumento della permanenza negli Istituti di pena e quindi un rallentamento nelle uscite.

Dopo un periodo di molti anni di progressiva riduzione, il numero di ingressi in carcere è risalito nell'ultimo anni: passando da 45.823 ingressi nel 2015 a 47.342 nello scorso anno, con un aumento di 1500 unità.

Va detto poi che, dopo un periodo di molti anni di progressiva riduzione, il numero di ingressi in carcere è risalito nell'ultimo anno: passando da 45.823 ingressi nel 2015 a 47.342 nello scorso anno, con un aumento di 1500 unità. Così il tasso di incidenza degli ingressi in carcere sulla popolazione (numero di ingressi rispetto alla popolazione nazionale) è passato da 75 a 78 per centomila abitanti. Forse per comprendere questo aumento si può anche considerare la carenza di camere di sicurezza disponibili che il Garante Nazionale ha rilevato nel corso delle visite. Tale criticità riguarda tutte le Forze di Polizia e ha come conseguenza l'accompagnamento della persona in carcere, anche per periodi brevissimi, riattivando il fenomeno cosiddetto delle "porte girevoli" del carcere, in cui si entra per una sola notte con grave danno per la persona, a cui in molti casi potrebbe essere evitata tale non semplice esperienza, e per il sistema detentivo che deve assolvere a una serie di inutili incombenze, dall'immatricolazione, al reperimento del posto letto.

Dunque una situazione in crescita, quantunque ancora sotto controllo, pure nella preoccupazione che destano alcuni dati (da osservare che nei 9 giorni dal 14 al 23 febbraio sono aumentati di ulteriori 145 unità). Un dato positivo riguarda invece il maggiore ricorso all'esecuzione penale esterna che ha raggiunto ormai una quasi parità numerica, con 34.827 detenuti che alla data del 31 gennaio 2017 scontano la pena al di fuori degli Istituti. Un dato questo davvero significativo se si considera che nel pieno dell'emergenza erano poco più di 16.000 e che i detenuti con condanna definitiva sono 35.400.

Da segnalare anche i dati della cosiddetta "messa alla prova per adulti", che indica un percorso di *diversion* realmente alternativo al percorso penale sanzionatorio e che indica anche un modo diverso di rispondere alla commissione del reato, in positivo e non soltanto in negativo: i casi sono passati da 2 a giugno 2014 (appena introdotta) a 503 alla fine di quell'anno, poi 3969 a giugno, cioè a un anno dall'introduzione, per arrivare a 6.557 alla fine del 2015 e 9.090 alla fine del 2016.

In tema di sovraffollamento i dati sono ancora distanti dall'essere soddisfacenti. È vero nessuna persona è attualmente in una camera detentiva il cui spazio individuale lordo sia inferiore a 3 metri quadrati: ce ne erano oltre 7500 nel gennaio 2013. Tuttavia troppo spesso ci si accontenta di questo risultato, quasi sia diventato il parametro standard della regolarità e non il parametro minimo al di sotto del quale si apre inevitabilmente il tema della violazione dell'articolo 3 della CEDU. La capienza attuale è stimata, alla data del 23 febbraio, in 50.108 posti regolamentari. L'Italia la calcola in base a un parametro di abitabilità delle civili abitazioni che stabilisce i 9 metri quadrati per una persona e 5 aggiuntivi per ogni altro ospite. Il parametro è superiore a quello fissato recentemente dal CPT che fissa 6 metri quadrati per la singola persona e 4 aggiuntivi per ogni altra presenza. Tuttavia è importante che una norma fissata sia rispettata, soprattutto in un luogo la cui centralità dovrebbe essere il 'rieducare' al rispetto delle norme. Se la si ritiene troppo ampia, la si modifichi riportandola più simile al parametro europeo; se la si conserva si deve rispettarla. La situazione della capienza assume un

particolare profilo se si tiene conto dell'alto numero di camere o sezioni fuori uso, per inagibilità o per lavori in corso, che alla data del 23 febbraio sono pari al 9,5%. In Sicilia non è agibile un posto su 5, ma ci sono anche casi limite come quello della Casa circondariale di Pistoia dove su 57 posti totali ben 47 non sono disponibili o quello di Arezzo, che oltretutto si trascina da diversi anni, dove su 101 posti solo 17 sono disponibili.

Un discorso a parte meritano invece le misure di sicurezza. Per quanto riguarda le persone imputabili il sistema a doppio binario appare, come da tempo sottolineato e ripreso anche dagli "Stati generali dell'esecuzione penale", un'esperienza da superare. Ne sono un esempio le Case di lavoro, che sono di fatto delle scatole vuote, mancando proprio i progetti di lavoro effettivo e remunerato. La recente modifica attuata dal decreto legge 31 marzo 2014 n. 52 (legge 81/2014) che ha imposto un limite massimo alla misura di sicurezza detentiva ha rimosso il problema del cosiddetto "ergastolo bianco", anche se per le fasce più deboli e fragili della popolazione già internata il rischio di ritorno a una misura di sicurezza detentiva per violazione di forme di controllo della libertà rimane alto.

Con la chiusura definitiva degli OPG e l'apertura delle strutture regionali per le misure di sicurezza psichiatriche (REMS) si è fatto certamente un passo avanti. Il contributo del Commissario straordinario è stato fondamentale per sbloccare alcune resistenze. Restano però dei vuoti, come la scelta della Regione Umbria di non avere una propria REMS e di appoggiarsi alla Regione Toscana. Tale decisione rischia però di ledere il diritto alla cura e all'assistenza delle persone vicino al luogo di residenza e ai propri famigliari e di far venire meno il principio di territorialità delle assegnazioni o trasferimenti delle persone in misure di sicurezza, come stabilito all'interno della Conferenza unificata del 26 febbraio 2015. Per tale motivo il Garante Nazionale ha invitato la Presidente della Regione Umbria a rivalutare la situazione e l'eventuale opportunità di provvedimenti in merito. Positiva invece l'apertura in Liguria nel mese di febbraio 2017 di una REMS provvisoria presso Villa Caterina a Genova, in attesa della apertura della REMS di Calice, in provincia di Savona.

A febbraio 2017 i pazienti ricoverati nelle REMS erano 571 su una capienza di 604 posti. Positivo il dato evidenziato nella *Seconda relazione semestrale 19 agosto 2016 – 19 febbraio 2017* dal Commissario straordinario sui 415 casi di dimissioni che confermano gli effetti della Legge 81/2014 che ha stabilito che la misura di sicurezza non possa eccedere la pena massima edittale prevista per il reato compiuto.

Resta invece aperta la questione delle misure di sicurezza provvisorie che attualmente prevedono il ricovero in una REMS. Tale misure sono in aumento e di fatto portano a una saturazione dei posti nelle strutture, al punto che alla data di ottobre 2016 erano 241 le ordinanze alle quali non si era riusciti a dare esecuzione per la mancanza di posti disponibili. Resta da chiarire il punto se le REMS siano il luogo adatto per situazioni ancora in via di definizione relativamente alla imputabilità o meno o se non siano piuttosto da riservare a chi abbia ottenuto una misura di sicurezza definitiva. Soluzione quest'ultima che appare maggiormente in linea con l'ipotesi di 'presa in carico' delle persone che è sin dall'origine alla base di tali strutture. Inoltre occorre aprire anche una riflessione con la Magistratura circa l'aumento di richieste di misure di sicurezza provvisorie, verificatosi nell'ultimo anno.

Resta invece aperta la questione delle misure di sicurezza provvisorie che attualmente prevedono il ricovero in una REMS. Tale misure sono in aumento e di fatto portano a una saturazione dei posti nelle strutture, al punto che alla data di ottobre 2016 erano 241 le ordinanze alle quali non si era riusciti a dare esecuzione per la mancanza di posti disponibili.

Al 15 dicembre 2016, infatti, i minorenni e i giovani adulti in carico ai servizi della Giustizia minorile sono 8435 (897 nelle comunità, 6.962 in carico agli uffici di servizio sociale per i minorenni e 109 che frequentano i Centri diurni polifunzionali) di cui solo 459 sono detenuti negli IPM e 8 nei Centri di prima accoglienza. A questi vanno aggiunti 446 minori in "messa alla prova" in comunità e 48 in misura alternativa in comunità.

Nell'ambito della Giustizia minorile si conferma l'impostazione basata su una concezione residuale della detenzione in Istituto. Al 15 dicembre 2016, infatti, i minorenni e i giovani adulti in carico ai servizi della Giustizia minorile sono 8435 (897 nelle comunità, 6.962 in carico agli uffici di servizio sociale per i minorenni e 109 che frequentano i Centri diurni polifunzionali) di cui solo 459 sono detenuti negli IPM e 8 nei Centri di prima accoglienza. A questi vanno aggiunti 446 minori in "messa alla prova" in comunità e 48 in misura alternativa in comunità.

Nel corso delle visite agli Istituti penali minorili (IPM) è emersa tuttavia una criticità legata alla presenza dei giovani adulti all'interno degli Istituti (decreto legge 26 giugno 2014 n. 92, convertito in legge 117/2014). Non sfugge l'importanza della finalità della legge, tesa a evitare il passaggio dei giovanissimi nell'ambito del sistema penale per adulti, con il rischio di favorire un contatto e un ingresso in circuiti criminali. Tuttavia, le visite effettuate hanno mostrato frequentemente una realtà non attrezzata in maniera tale da offrire spazi, attività e percorsi differenziati per soggetti di età così diversa come possono essere un ragazzo di 15 anni e un giovane di 25. La necessità di sviluppare progetti adeguati alle età e organizzare spazi che diano la possibilità di effettivamente implementare tali progetti sono gli unici antidoti per evitare o una difficile commistione o la richiesta da parte degli stessi giovani ultradiciottenni di essere trasferiti verso un Istituto per adulti, quasi vivendo tale ipotesi come un processo di emancipazione.

17. Due Dipartimenti dialoganti

La recente riorganizzazione del Ministero della giustizia con l'istituzione del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, che si affianca al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, è un segno tangibile della volontà di un cambio di passo nelle politiche di esecuzione della pena in linea con gli standard stabiliti dalle Regole europee in materia di *probation*, adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Il nuovo Dipartimento mira alla creazione di una realtà integrata di giustizia minorile e di giustizia di comunità, con l'intento di realizzare l'unificazione dei due sistemi, valorizzando l'ampia esperienza della giustizia minorile nell'ambito dell'esecuzione penale nel territorio e della messa alla prova, con l'obiettivo di costruire un sistema di *probation* ampio ed effettivo, capace di fare superare il gap che separa l'Italia dai maggiori Paesi europei che trovano in questo settore il principale strumento di esecuzione penale. In questo contesto vanno inseriti l'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per adulti, l'espansione delle sanzioni alternative al carcere e del ricorso al lavoro di pubblica utilità.

In questa rinnovata dimensione, l'esecuzione penale esterna perde la dimensione ancillare e subordinata cui era tradizionalmente relegata, andando, così come già avvenuto per i minori, oltre la prospettiva di misura 'alternativa'. Per i minori, infatti, già da tempo la detenzione intramuraria è realmente la scelta estrema, ultima e residuale, con solo 459 persone detenute negli IPM su un totale di 8435 in carico ai servizi della giustizia minorile.

Si tratta insomma di sviluppare e ampliare anche per gli adulti il sistema di *community sanction*, cioè di un insieme di misure realizzate in un dialogo forte con il territorio, che diventa così soggetto dell'esecuzione penale in una prospettiva di responsabilizzazione del reo, di vero reinserimento sociale e in un'ottica che dialoghi con i principi della giustizia riparativa, superando l'attuale prospettiva 'carcerocentrica'. La responsabilizzazione inoltre riguarda così anche il territorio stesso.

L'unione delle due diverse prospettive – quella centrata sulla giustizia minorile e quella sull'esecuzione penale esterna degli adulti – in un unico Dipartimento rappresenta una sfida che ancora deve essere vinta, favorendo un'osmosi capace di rafforzare il sistema già sperimentato dei minori e 'contagiando' quello degli adulti, come è avvenuto con l'istituto della messa alla prova. Anche il linguaggio dovrà modificarsi: quello attuale pieno di termini quale "alternative", riferito alle misure o alle pene, ed "esterna" riferita alla loro esecuzione, tradisce la centralità assegnata al carcere, misura attorno a cui sembra ruotare, anche linguisticamente, l'intero sistema.

La seconda sfida è però data dalla volontà di garantire un'omogeneità culturale dei due Dipartimenti, quello orientato all'esecuzione penale esterna e quello all'esecuzione intramuraria: il rischio del loro distanziarsi determinerebbe un'accentuazione del carattere reclusorio del secondo. È per raggiungere tale obiettivo che si è scelto di offrire una formazione unica, in modo da assicurare una costruzione culturale armonica, pur nelle necessarie diversificazioni. Si tratta insomma di un modello 'a triangolo,' con i due Dipartimenti uniti da una comune agenzia di formazione.

L'Italia sembra dunque avviarsi verso un nuovo modello di esecuzione penale, che, proprio per rispondere alla legittima domanda di sicurezza dei cittadini, intervenga sulla recidiva, come previsto dal primo Principio fondamentale delle Regole in materia di *probation (Raccomandazione R(2010)1):* «I servizi di *probation* hanno lo scopo di ridurre la perpetrazione di ulteriori reati instaurando rapporti positivi con gli autori di reato, al fine di assicurarne la presa in carico (anche con un controllo, se necessario), di guidarli e assisterli per favorire la riuscita del loro reinserimento sociale. In tal modo, la *probation* contribuisce alla sicurezza collettiva e alla buona amministrazione della giustizia».

L'Italia sembra dunque avviarsi verso un nuovo modello di esecuzione penale, che, proprio per rispondere alla legittima domanda di sicurezza dei cittadini, intervenga sulla recidiva, come previsto dal primo Principio fondamentale delle Regole in materia di probation.

18. La difficile omogeneità del sistema penitenziario per adulti

Una delle difficoltà che da sempre l'Italia si trova ad affrontare nel rispondere in ambito internazionale a valutazioni complessive sul sistema penitenziario per adulti è legato a una sua disomogeneità. A fronte di fattori di positività, rimane infatti difficile fornire una visione unitaria e complessiva. Del resto tale caratteristica vale anche per altri sistemi del nostro Paese, basti pensare a quello scolastico o a quello sanitario ospedaliero. Ma, ciò che attualmente colpisce nel sistema penitenziario è la non chiarezza di una linea prospettica di esecuzione penale che sia veicolata agli stessi operatori, i quali troppo spesso si trovano ad affrontare situazioni nuove senza percepire quale sia la visione complessiva del sistema dell'esecuzione penale che si intende attuare. È vero: molto si rintraccia nel corposo lavoro fatto in occasione degli "Stati generale dell'esecuzione penale" il cui obiettivo è stato proprio

definire un'ipotesi complessiva del perché e come punire. Tuttavia questa visione generale stenta a tradursi in quotidianità e le esperienze, positive o meno, sono troppo spesso legate all'individualità di chi vi opera o alla contingenza territoriale.

Le profonde differenze e disomogeneità a diversi livelli che ancora oggi caratterizzano il sistema penitenziario fanno sì che due Istituti situati a pochi chilometri di distanza, nella stessa Regione e nello stesso Comune, sembrano appartenere a due mondi diversi.
Tutto ciò è legato alla mancanza di criteri di misurazione e di parametri descrittori chiari attraverso cui valutare il sistema.

Le profonde differenze e disomogeneità a diversi livelli che ancora oggi caratterizzano il sistema penitenziario fanno sì che due Istituti situati a pochi chilometri di distanza, nella stessa Regione e nello stesso Comune, come la Casa circondariale di Genova-Marassi e la Casa di reclusione di Genova - Pontedecimo, sembrano appartenere a due mondi diversi.

Tutto ciò è legato alla mancanza di criteri di misurazione e di parametri descrittori chiari attraverso cui valutare il sistema. L'unico parametro che sembra definito e che attualmente viene utilizzato è il tasso di recidiva o, per stabilire il funzionamento o meno di un Istituto, l'inesistenza di problemi disciplinari. Tuttavia, per quanto importanti e significativi, questi indicatori, da soli, non sono sufficienti.
Dagli stessi tavoli di lavoro degli "Stati generali dell'esecuzione penale" sono emersi diversi temi che potrebbero tradursi in parametri descrittori del sistema: dall'uso degli spazi all'interno degli Istituti di pena al rapporto con il territorio, dalle attività lavorative di tipo produttivo (diverse da quelle dell'Amministrazione penitenziaria) ai percorsi di reinserimento, dalla presenza di una varietà e pluralità di attività trattamentali alla gestione della salute e così via.

Da qui il lavoro del Garante Nazionale per definire standard in queste diverse aree, attraverso la raccolta delle Raccomandazioni che vengono fatte a seguito delle visite negli Istituti. Un contributo per ricondurre a omogeneità il sistema, valorizzando le eccellenze e le tante positività che rischiano altrimenti di rimanere esperienze isolate.

19. Strutture di diversa dimensione, età e utilizzo

Un elemento di forte disomogeneità del sistema detentivo italiano riguarda le strutture, gli spazi, la logica implicita nel loro disegno edilizio.

In Italia il patrimonio edilizio destinato alla detenzione per adulti e minori è attualmente costituito da 208 complessi demaniali (191 adulti, 17 minori), di dimensioni differenti, costruiti in epoche diverse e spesso per diverse destinazioni, e con differenti tecnologie e filosofie di progetto. Il modello strutturale si è andato storicamente configurando tra la fine dell'Ottocento e il Novecento, determinando poi nella seconda metà del secolo scorso l'allontanamento del carcere dal territorio urbano e la scelta di localizzare le strutture nell'area rurale. La scelta di costruire gli Istituti nell'area rurale è avvenuta in considerazione di un eventuale rapporto di opportunità di relazione col territorio della mobilità e della progressiva delocalizzazione dei servizi socio-sanitari e culturali.

Gli "Stati generali dell'esecuzione penale" hanno specificato che i criteri innovativi per la localizza-

zione di nuovi Istituti in contesti di vita attiva, devono necessariamente rielaborare la questione del perimetro murario, degli accessi, delle relazioni fisiche con il contesto, privilegiando l'aggancio al territorio urbano e il superamento del carattere separato e isolato degli edifici dalla città. I detenuti sono cittadini, il sindaco, gli assessori, le autorità in genere rappresentano anche loro e devono rappresentarli in concreto. Invece il Garante Nazionale durante la visita alla Casa circondariale di Santa Maria Capua Vetere, situata nell'area rurale della città, ha constatato la grande difficoltà per il personale e i familiari dei detenuti a raggiungere l'Istituto, mal collegato dai mezzi pubblici; analoga criticità è stata riscontrata nell'Istituto di Tolmezzo e in quello di Sanremo – solo per citare alcuni casi relativi a recenti visite. Questa carenza rende di fatto tali Istituti incoerenti con le finalità risocializzanti della pena.

Così oggi il patrimonio edilizio appare del tutto non descrivibile in termini unitari: diversificato per età, per dislocazione, per organizzazione degli spazi, per visione implicita di ciò che in tali spazi si possa realizzare. Alla difficile descrizione del modello di esecuzione penale nel sistema penitenziario italiano in termini di prospettive e programmi, si aggiunge l'altrettanto difficile descrizione unitaria delle strutture architettoniche in cui tali programmai devono attuarsi: dalla piccola e obsoleta Casa circondariale di Bolzano alla struttura high-tech di Trento, dal carcere di Sondrio per 29 detenuti, a Poggioreale previsto per più di 1600.

Lo stato dell'arte denota poi che diverse strutture penitenziarie nel corso del tempo sono state sottoposte a continue modifiche strutturali che in alcuni casi hanno sconvolto l'impianto originario, secondo scelte progettuali e tecnologiche spesso particolarmente rigide e poste in essere sulla spinta della necessità di procurare rapidamente nuovi posti. Così i più recenti padiglioni, realizzati all'interno del passato *Piano carceri* ben difficilmente corrispondono a un'idea aperta e avanzata di esecuzione penale, e contemporaneamente ben difficilmente risultano rispettosi del progetto originario dell'Istituto in cui sono stati inseriti. Il Garante Nazionale, a seguito delle visite nel Triveneto e in Sardegna, ha evidenziato aspetti di criticità in tal senso interrogandosi su come prevedere interventi per una diversa organizzazione degli spazi, soprattutto relativamente a quei progetti ancora non in fase di avanzata esecuzione.

Diverse strutture penitenziarie nel corso del tempo sono state sottoposte a continue modifiche strutturali che in alcuni casi hanno sconvolto l'impianto originario, secondo scelte progettuali e tecnologiche spesso particolarmente rigide e poste in essere sulla spinta della necessità di procurare rapidamente nuovi posti.

Sembra necessario progettare il recupero e la razionalizzazione del patrimonio immobiliare esistente, in un processo di significative riconversioni di parti delle strutture con nuove destinazioni che privilegino gli spazi per la formazione, la cultura, il lavoro, costituendo così un effettivo adeguamento degli Istituti a un modello di esecuzione penale davvero costituzionalmente orientato. Un esempio può chiarire: è possibile discutere di affettività e di incontri privati con i propri partner, così come prospettati nel disegno di legge tuttora in Parlamento, e parallelamente ignorare la previsione di spazi idonei nei progetti che si stanno realizzando?

20. I diversi 'regimi detentivi' degli adulti

Anche i circuiti e i corrispondenti 'regimi detentivi' sono disomogenei e distanti tra loro. In parte e per taluni settori della popolazione detenuta, si avvicinano alle Regole penitenziarie europee *(Raccomandazione R(2006)2)* e alla *Raccomandazione sugli autori di reato di particolare pericolosità (R(2014)3)* del Consiglio d'Europa, in parte se ne allontanano in modo significativo e preoccupante.

Per tutti vige sostanzialmente la segregazione che induce passività e l'esecuzione penale non sempre appare orientata secondo i parametri costituzionalmente definiti, del pieno rispetto del senso di umanità e della finalità rieducativa. Va infatti osservato che il fondamento normativo del principio della separazione è esclusivamente quello contenuto nell'articolo 14 o. p. laddove si stabilisce che il raggruppamento nelle sezioni è disposto con particolare riguardo alla possibilità di procedere a un «trattamento rieducativo comune» e «all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche». Nei 191 Istituti penitenziari per adulti sono stati tuttavia introdotti nel tempo differenti circuiti per la gestione del regime di esecuzione della pena, collocando così le persone ristrette considerate 'pericolose' in sezioni cosiddette di "alta sicurezza"; quelle di bassa pericolosità nelle sezioni di "media sicurezza" e nei cosiddetti 'sottocircuiti' (sezioni 'chiuse' interne alle sezioni comuni), che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha introdotto con la circolare (n. 355603 del 23.10.15), sulla *Modalità di esecuzione della pena.*

Particolare distanza nei regimi dell'esecuzione della pena si riscontra tra le sezioni di "alta sicurezza" e quelle di "media sicurezza" in termini di tutela del diritto a ricevere il trattamento rieducativo in pari misura, da assicurare comunque a ogni detenuto perché, come ricorda la Corte costituzionale (Corte cost. 204/1974) sussiste un «obbligo tassativo per il legislatore di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle». Ancor più si pone la questione della distanza quando si considera il regime di massima sicurezza ex articolo 41-bis o. p. in cui l'esplicita sospensione delle «normali regole di trattamento» non deve mai tradursi nella parallela sospensione dei diritti fondamentali della persona e le misure adottate devono scrupolosamente escludere questo facile scivolamento.

Il Garante Nazionale durante le visite effettuate nelle sezioni di "alta sicurezza" ha avuto modo di verificare che in alcune situazioni si sta offrendo alle persone detenute così classificate attività trattamentali significative, rompendo la barriera che li divide dai detenuti comuni.

Il Garante Nazionale durante le visite effettuate nelle sezioni di "alta sicurezza" ha avuto modo di verificare che in alcune situazioni si sta offrendo alle persone detenute così classificate attività trattamentali significative, rompendo la barriera che le divide dai detenuti comuni. Al contrario in altre situazioni la differenza tra la quotidianità detentiva in tali sezioni e quella realizzata in sezioni di "media sicurezza" determina quasi due 'mondi' diversi e rispondenti a logiche distanti, che difficilmente possono apparire a un osservatore esterno come rispondenti allo stesso principio costituzionale.

Un'attenzione particolare è stata rivolta dal Garante ai circuiti per detenuti formalmente 'protetti', riscontrando spesso il paradosso che la richiesta di protezione si traduce inesorabilmente con l'offerta di isolamento e desocializzazione. Un'inaccettabile imposizione a persone già soggettivamente vulnerabili o comunque necessitanti di interventi proattivi. La sezione per detenuti omosessuali di Gorizia – di cui il Garante Nazionale ha chiesto la chiusura, dopo aver tentato di ricondurla a qualche integrazione – è esempio di tale degenerazione; ma lo sono anche le sezioni per detenuti autori di reati di particolare riprovazione sociale che non trovano a volte

interventi in positivo per rielaborare la passata esperienza e garantire maggiore sicurezza una volta rilasciati e sono invece semplicemente reclusi.

21. Il linguaggio per i mai adulti

Un descrittore anomalo, ma sperimentato dai molti osservatori che nel nostro Paese entrano in carcere è il sistema chiuso, interno del linguaggio. Un sistema prettamente infantilizzante. L'uso e l'abuso di parole con il suffisso "ino", come "spesino", "scopino" o "rattoppina", che indicano i lavori svolti all'interno degli Istituti di pena ne sono un esempio, ormai classico. Altri termini come "mercede", "lavorante" o "sopravvitto", ma pure "permessante" o "liberante", anch'essi tipici del sistema penitenziario, sono del tutto estranei al linguaggio comunemente usato nel mondo esterno. Ciò contraddice l'indicazione delle *Regole penitenziarie europee* che prevedono che la vita all'interno degli Istituti di pena sia il più possibile simile a quella esterna. Tale fattore, infatti, contribuisce a rendere più difficile il percorso di reinserimento delle persone detenute estraniandole anche linguisticamente dalla realtà sociale.

Molti termini tipici del sistema penitenziario, sono del tutto estranei al linguaggio comunemente usato nel mondo esterno. Ciò contraddice l'indicazione delle Regole penitenziarie europee che prevedono che la vita all'interno degli Istituti di pena sia il più possibile simile a quella esterna. Tale fattore, infatti, contribuisce a rendere più difficile il percorso di reinserimento delle persone detenute estraniandole anche linguisticamente dalla realtà sociale.

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, questi termini non sono una sorta di gergo delle persone detenute, ma sono utilizzate normalmente dagli operatori penitenziari (direttori, funzionari giuridico-pedagogici, psicologi, Polizia penitenziaria), talvolta anche dalla Magistratura di sorveglianza e si ritrovano pure in alcuni atti ufficiali dell'Amministrazione penitenziaria. L'istanza per l'ottenimento di un permesso premio o di una misura alternativa viene comunemente chiamato "domandina", termine che esprime uno scarso rispetto per l'uomo o per la donna che inoltrano l'istanza, e un senso di svalutazione della richiesta stessa (dalla quale talvolta dipende la libertà della persona) definita con un diminutivo quasi si tratti di un capriccio. Da notare che alla "domandina" non corrisponde una "rispostina" perché nessuno oserebbe definire in tal modo la decisione del direttore, né tantomeno del magistrato o del Tribunale di sorveglianza.

Ma il linguaggio è solo una delle manifestazioni della tendenza ad attivare processi di infantilizzazione nelle persone detenute. Il modello di una pena responsabilizzante sembra essere prerogativa esclusiva di alcuni Istituti. Negli altri vige al contrario un sistema teso a privare le persone della capacità e del diritto a decidere, a gestire la quotidianità, a circolare nell'Istituto senza essere accompagnati anche per spostamenti minimi, a partecipare all'organizzazione della vita comunitaria, a essere coinvolti in maniera attiva alla vita dell'Istituto.

All'interno di questo sistema, l'unica prerogativa che resta alle persone detenute è chiedere, cioè formulare "domandine", sperando di ottenere qualcosa: dal lavoro ai colloqui, dalla stanza singola all'iscrizione a scuola, dai permessi alla partecipazione alle attività proposte dall'Istituto. I detenuti chiedono e qualcun altro decide. E se non riescono a ottenere nulla, usano l'altro linguaggio che conoscono e che vige all'interno degli Istituti: fanno gridare il loro corpo, con atti di autolesionismo, tentativi di suicidio o simulazioni. Va detto inoltre che tale sistema spinge le persone detenute a vivere ogni rifiuto come un sopruso, alimentando un atteggiamento di vittimizzazione e un senso di ingiustizia subita: l'esatto contrario del processo di assunzione di responsabilità.

L'esperienza maturata nell'ambito della giustizia minorile con un ampio uso di meccanismi di diversion, probation e di esecuzioni penale esterna, conferma invece l'efficacia dei percorsi di responsabilizzazione.

L'esperienza maturata nell'ambito della giustizia minorile con un ampio uso di meccanismi di *diversion, probation* e di esecuzioni penale esterna, conferma invece l'efficacia dei percorsi di responsabilizzazione. Ne sono una conferma l'altissima percentuale di risultati positivi dell'istituto della messa alla prova. L'importanza dell'attivazione di percorsi di responsabilizzazione è confermata anche dai dati sull'efficacia dei percorsi di reinserimento basati su un percorso progressivo in cui il passaggio dalla detenzione alla libertà avviene attraverso misure di esecuzione penale esterna. Si ricorda a tal proposito l'esistenza di più ricerche che indicano un'importante riduzione della recidiva quando le persone giungono alla libertà attraverso un percorso di successive presa di coscienza e responsabilizzazione.

22. La crescente attenzione alla radicalizzazione

Delineare la fisionomia attuale del sistema detentivo italiano – e di ogni altro Paese europeo – non può prescindere dal tema che attraversa le preoccupazioni delle Autorità responsabili ed è oggetto di molte analisi e osservazioni: il rischio che il carcere possa costituire il luogo di radicalizzazione verso l'estremismo violento e il terrorismo di soggetti strutturalmente deboli, in quanto a identità personale, che possano risultare vulnerabili rispetto a chi in tale situazione di difficoltà e anche rancore sembra offrire la sponda di un'identità forte. Fittizia, ma forte. Diverse persone che si sono rese responsabili di gravissimi attentati in Europa in periodi recenti, in particolare in Francia a partire dall'eccidio nella redazione di *Charlie Hebdo*, avevano trascorso periodi in carcere, scontando pene medie o brevi, tenendo comportamenti regolari, eppure coltivando un sentimento che affogava il senso di esclusione iniziale nell'appartenenza a una rete in grado di dare idealità complessiva, aggressiva fino al punto di richiedere anche di immolarsi per essa.

Spetta ai sociologi della contemporaneità spiegare come un fenomeno antico della sublimazione fino alla morte e un fenomeno recente dell'attacco armato al potere statuale attraverso l'uccisione dei singoli, possano essersi mescolati in modo tale da poter apparire come una prospettiva a giovani contemporanei, portatori di un'ansia di violenta purificazione. Spetta agli psicologi delle collettività coese nel proiettare il senso di ininfluenza nel desiderio di incidenza massima capire il nucleo dell'odio che può alimentare tali atteggiamenti. Spetta a chi ha compiti di prevenire tali situazioni interrogarsi sui luoghi possibili ove esse si sviluppano, alimentandosi quotidianamente e cercando di costruire reti di nuovi adepti.

Il carcere può essere uno dei luoghi dove tali processi si alimentano. Più in generale le istituzioni totali sono *luoghi di vulnerabilità* rispetto al rischio di radicalizzazione. Perché nelle istituzioni totali ci si riconosce per appartenenze di vario tipo: dello stesso ambito di reato, della stessa provenienza territoriale, della stessa supposta'persecuzione' qualsiasi essa sia, dello stesso gruppo considerato come target di attuale disvalore (vedi campagne mediatiche di impostazione d'attacco a credi religiosi). Il carcere rischia di essere così un particolare luogo di narrazioni di un esterno che funziona da costruttore di tali identità deboli (il gruppo piccolo di appartenenza che trova però il proprio eco in una grande impresa che altri, fuori, stanno portando avanti).

Per questo, non solo si sono positivamente sviluppate reti di comunicazione tra le diverse Amministrazioni penitenziarie, condividendo analisi e progetti, ma anche a livello italiano si è accesa un'attenzione specifica al tema, quantunque i numeri siano ancora limitati, sia relativamente a coloro che sono già coinvolti – e condannati - in azioni di proselitismo verso la radicalizzazione violenta, sia a coloro che sono sotto osservazione proprio perché si registrano alcuni mutamenti comportamentali in tale direzione.

Anche il Consiglio d'Europa affronta e monitora con continuità il fenomeno nei 47 Paesi che lo compongono e, quale contributo, ha redatto le Linee guida per I Servizi Penitenziari e di *Probation* sulla radicalizzazione e l'estremismo violento: uno strumento per elaborare una strategia di approccio all'interno delle strutture detentive.

Due sono i principi base da cui muovono le Linee guida. Il primo è che situazioni di sovraffollamento, di mancanza di staff, di complessive cattive condizioni di detenzione amplificano il rischio di auto-vittimismo e alimentano il senso dell'essere esclusi da un 'nemico' esterno; quindi il primo modo per ridurre il rischio di radicalizzazione è la positiva gestione di un Istituto, con la possibilità di proporre condizioni materiali pienamente rispettose di ciascuna persona. Il secondo è che soltanto un Istituto che offra un programma di attività ampio, che dia la possibilità alle persone di agire, di muoversi, di essere impegnate offre effettivi elementi di comprensione di cosa si stia delineando nei singoli e nelle relazioni con gli altri, quali dinamiche si stiano realizzando. Un carcere che lascia le persone nelle proprie stanze per quasi la totalità del tempo non dà strumenti di conoscenza e non consente di capire quali situazioni si stiano nel concreto determinando.

La situazioni di sovraffollamento, di mancanza di staff, di complessive cattive condizioni di detenzione amplificano il rischio di auto-vittimismo e alimentano il senso dell'essere esclusi da un 'nemico' esterno; quindi il primo modo per ridurre il rischio di radicalizzazione è la positiva gestione di un Istituto, con la possibilità di proporre condizioni materiali pienamente rispettose di ciascuna persona.

A partire da questi due principi occorre sviluppare – e in buona parte in Italia si sta facendo – una strategia in più direzioni: l'individuazione di segnali (e qui la capacità linguistica e culturale è essenziale) di avvio verso la radicalizzazione da parte di persone non entrate in carcere con appartenenze già definite, spesso persone vulnerabili; la gestione in carcere di persone già radicalizzate (e i Paesi europei si differenziano nelle strategie tra chi ha preferito la distribuzione dei singoli in una molteplicità di Istituti e chi invece tende a concentrarli in sezioni o Istituti specifici); la messa in campo di percorsi di de-radicalizzazione (poiché mai va considerata definitiva una scelta tanto violenta quanto insensata); la preparazione per l'uscita dal carcere di persone radicalizzate che spesso scontano pene di breve durata (e, quindi, la trasmissione di informazioni all'esterno per monitorare il reinserimento e tutelare la collettività); l'attuazione di tutte le precedenti azioni nel pieno rispetto degli obblighi inderogabili stabiliti dall'articolo 3 della CEDU.

Un insieme di azioni per una strategia non semplice, che si sta mettendo in campo e che certamente caratterizza, al di là dei numeri, l'attenzione al carcere nel difficile presente.

23. Un sistema permeabile

Il contesto detentivo italiano trova sempre più identità nel processo di trasparenza, anche grazie alle estrema permeabilità del sistema penitenziario all'esterno. È questa una peculiarità – e anche un punto di forza – del sistema detentivo italiano. L'Associazione *Antigone* a partire dal 1998, l'Osservatorio sul carcere dell'Unione delle Camere penali italiane in anni più recenti, i Garanti regionali e comunali dei diritti dei detenuti, i parlamentari, le delegazioni dei Radicali e tutte le persone autorizzate dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ai sensi dell'articolo 117 c. 2 del Regolamento penitenziario, svolgono periodicamente visite. Si tratta di attività di vigilanza complessiva che comunque contribuisce anche a rompere la barriera tra il 'fuori' e il 'dentro'.

Un passo avanti importante compiuto recentemente per coordinare le visite dei parlamentari in carcere è stata la costituzione, sia alla Camera dei deputati che al Senato, di un Intergruppo di membri del Parlamento interessati al tema delle pene e del carcere.

Un passo avanti importante compiuto recentemente per coordinare le visite dei parlamentari in carcere è stata la costituzione, sia alla Camera dei deputati che al Senato, di un *Intergruppo* di membri del Parlamento interessati al tema delle pene e del carcere. I due *Intergruppi*, coordinati rispettivamente da Mario Marazziti e da Luigi Manconi hanno indicato la necessità di coordinare le loro visite agli Istituti con il Garante Nazionale, al fine di avere indicazioni e di essere a loro volta utili all'esercizio del suo compito di monitoraggio e vigilanza. La permeabilità all'esterno gioca, infatti, un ruolo determinante nel processo di inclusione sociale e non si limita certamente all'accesso di soggetti e Associazioni. Si concretizza sempre più in esperienze aperte alla cittadinanza, quali ristoranti, rappresentazioni teatrali, iniziative culturali e sportive. Un caso esemplare è il corso di studio superiore, indirizzo «alberghiero-enogastronomico», che non si svolge nelle tradizionali aule scolastiche bensì all'interno della Casa di reclusione di Volterra ed è rivolto sia a studenti esterni che a detenuti: insieme seguono le attività didattiche e formative, condividendo l'esperienza quotidiana.

Questa esperienza dentro-fuori dal carcere è unica in Europa: il progetto di istruzione e formazione è stato avviato dalla Provincia di Pisa e dalla Direzione della Casa di reclusione, è nato da un'idea della direttrice dell'Istituto, è stato pienamente appoggiato dall'Amministrazione comunale, da quella provinciale e dall'Istituto superiore "Ferruccio Niccolini" di Volterra. All'interno della stessa Fortezza volterrana del resto è stato anche avviato il progetto del "Carcere come luogo in cui incontrarsi" in stabile collaborazione con *Slow Food*, organizzando delle serate a tema ove gli ospiti della Casa di reclusione preparano le singole portate, illustrando agli invitati le ricette legate alle più antiche tradizioni regionali e dei Paesi di provenienza dei cuochi. Un corso alberghiero che, quindi, arricchisce la competenza dei partecipanti all'interno di un vero e proprio corso scolastico, rispetto al quale la formazione *on the job* diventa al tempo presupposto e valore aggiunto.

Una esperienza importante di ristorazione in carcere è stata avviata nel 2015 presso la Casa di reclusione di Bollate (Milano), divenuta in breve esemplare in tutto il sistema penitenziario italiano. L'innovativo sistema di rieducazione sociale dei detenuti è rappresentato dal ristorante *InGalera* che, realizzato all'interno, ha aperto i cancelli a visitatori esterni a cui viene offerta la possibilità di cenare – letteralmente – dietro le sbarre, sperimentando la cucina dei detenuti. Il punto centrale dell'esperienza è nella volontà di far incontrare il carcere e la città, per conoscersi più da vicino e superare i pregiudizi. Simile l'esperienza a Torino *Libera Mensa.*

Esperienza di elevata qualità è la produzione e vendita di prodotti artigianali della pasticceria Giot-

to all'interno della Casa di reclusione cosiddetta "Due Palazzi" di Padova, un opificio con numerosi punti vendita sul territorio nazionale, che è insieme scuola di mestiere e di vita. Per chi vuole avere una panoramica dei molti prodotti che si realizzano in Istituti detentivi e acquistarli, il *Freedhome* di Torino offre un quadro completo delle possibilità: si tratta dell'unico *store* di questo genere.

▲Positività

24. Il dialogo tra gli "Stati generali" e la legge delega di riforma

La prima positività dell'ultimo anno ha senz'altro una data: 18 e 19 aprile. In quei due giorni di discussione e densi di presenze istituzionali, dal Presidente della Repubblica ai molti ministri, sono stati illustrati i documenti finali dei diciotto tavoli tematici degli "Stati generali dell'esecuzione penale", così concludendo quasi un anno di dibattito che ha coinvolto più di duecento esponenti di diverse aree culturali e professionalità, uniti dalla volontà di riflettere sul sistema delle pene e costruire insieme un modo più utile di rispondere ai reati, rispettoso di tutti coloro che sono coinvolti dalla loro commissione: le vittime, l'autore, il complessivo contesto sociale. In quei due giorni è stato anche presentato il *Documento finale*, elaborato dal Comitato di coordinamento dei tavoli.

L'iniziativa degli "Stati Generali" ha avuto un riferimento dialogico in una iniziativa legislativa: il disegno di legge delega sulla riforma dell'ordinamento penitenziario contenuto in un più ampio provvedimento (C 2798 – S 2067) tuttora all'esame del Senato, poiché i temi trattati dalla prima si riflettono nei punti di intervento delineati nella seconda.

L'iniziativa degli "Stati Generali" ha avuto un riferimento dialogico in una iniziativa legislativa: il disegno di legge delega sulla riforma dell'ordinamento penitenziario contenuto in un più ampio provvedimento (C 2798 – S 2067) tuttora all'esame del Senato, poiché i temi trattati dalla prima si riflettono nei punti di intervento delineati nella seconda.

Sono, quindi, iniziative connesse non soltanto perché contestuali, promosse entrambe tra il 2014 e il 2015, ma perché dirette a perseguire il medesimo obiettivo di riformare il sistema dell'esecuzione delle pene, di rimodularlo in termini effettivamente e pienamente satisfattivi dei principi dettati dall'articolo 27 della Costituzione, di avviare una maturazione culturale nel Paese che consenta alle riforme elaborate di essere accolte e condivise.

Dalla sua prima versione fino a quella attuale, pur con alcuni correttivi apportati alla Camera che – va rilevato - hanno ridotto la portata riformatrice originaria del disegno di legge proprio su qualche punto cruciale, la delega per la riforma del sistema penitenziario ha recepito i punti essenziali e qualificanti del lavoro dei tavoli tematici degli "Stati Generali".

Questi, come noto, hanno articolato le proprie proposte conclusive su diversi piani di intervento: quello legislativo indirizzato a contribuire al quadro innovativo formulato nella delega, quello amministrativo per la configurazione di un nuovo modello di gestione del sistema dell'esecuzione penale

che comprende la rivisitazione delle regole preposte all'organizzazione *intra* ed *extra* muraria, quello culturale finalizzato alla promozione della percezione sociale del senso e del valore della pena.

In queste prospettive sono inquadrate le linee direttrici del disegno di legge delega «costituite dalla semplificazione delle procedure, dalla revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative al fine di facilitare il ricorso alle stesse, dall'eliminazione di automatismi e preclusioni, impeditivi di una piena individualizzazione del trattamento rieducativo, e dalla valorizzazione del lavoro quale strumento essenziale per un effettivo reinserimento sociale» *(Relazione accompagnatoria, 23.12.2014).*

Il rilievo primario attribuito dal lavoro degli "Stati Generali" alla dignità e ai diritti delle persone detenute si ritrova con specificità nelle disposizioni che prevedono il riconoscimento del diritto all'affettività e la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana attraverso «la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica» .

Il rilievo primario attribuito dal lavoro degli "Stati Generali" alla dignità e ai diritti delle persone detenute (si veda il *Documento finale*, cap.4, pag.11), si ritrova con specificità nelle disposizioni che prevedono il riconoscimento del diritto all'affettività (art.36, lett.n) e la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana attraverso «la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica» (art.36, lett.r). Disposizioni che per i valori che esprimono e per la portata innovativa dell'intero sistema ad essi connessa qualificano sul piano politico il disegno di riforma.

La rilevanza della delega sull'ordinamento penitenziario e, per molti versi, la sua distinzione rispetto al complesso del provvedimento in cui è inserita, composto da previsioni spesso dissonanti (come quelle che aumentano i minimi edittali di pena per reati comuni), fonda l'auspicio del Garante Nazionale che il Parlamento pervenga in tempi rapidi alla sua approvazione.

25. Il superamento della doppia segregazione del 'pazzo reo'

Un punto di grande mutamento culturale, oltre che di cambiamento delle condizioni soggettive delle persone coinvolte è stato nell'anno di attività del Garante che qui si considera, il definitivo superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e l'apertura delle trenta Residenze per le misure di sicurezza psichiatriche (REMS), anche se in molti casi in strutture edilizie ancora provvisorie.

Molti 'attori' hanno contribuito a questo risultato, a iniziare da chi segnalò a livello internazionale, con un'apposita visita del CPT, l'insostenibilità delle condizioni in cui versavano queste strutture, chi lavorò in un'apposita Commissione, presieduta nel 2010 dall'allora senatore Ignazio Marino, che rese pubbliche e note tali condizioni e trovò l'autorevole appoggio dell'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, fino al ministro della giustizia Paola Severino che propose il decreto legge di superamento e chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari (convertito in legge 9/2012 e modificato da un altro successivo decreto, convertito in legge 57/2013). Ma, l'apporto decisivo si è avuto dall'attuale ministro della giustizia Andrea Orlando che ha interrotto la successione di rinvii della definitiva chiusura (decreto legge 31 marzo 2014 n. 52 convertito in legge 81/2014) fissando al 31 marzo 2015 l'ultimo termine possibile. Da quel momento si è attivato un organismo di coor-

dinamento tra Ministero della giustizia, Ministero della salute e rappresentanti delle Regioni e della Provincie autonome di Trento e Bolzano per il superamento di tali strutture, volte alla presa in carico delle persone da parte dei presidi territoriali per la tutela della salute mentale. Un processo che è decollato nel concreto solo grazie all'impegno nell'ultimo anno del Commissario straordinario per la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, Franco Corleone, peraltro Garante regionale per le persone private della libertà in Toscana, che ha seguito le singole situazioni fino a poter ottenere il risultato finale il 20 febbraio 2017: chiusi tutti gli OPG, con 30 REMS in funzione per 569 pazienti autori di reato in esse ricoverati.

Si può oggi dire che è stato compiuto un percorso aperto quasi quaranta anni fa con la "legge Basaglia" (legge 180/1978) che introdusse il superamento della logica manicomiale, dimostrando che rispetto alla malattia mentale «si può fare diversamente, perché c'è un altro modo di affrontare la questione, anche senza la costrizione», come egli dichiarò. Quella legge di innovazione civile per il nostro Paese, era rimasta incompiuta proprio relativamente a quel sistema manicomiale giudiziario che ha resistito per tutti questi anni, fondandosi sulle paure rispetto al 'matto criminale' e applicando a soggetti che la legge riconosceva colpevoli, ma non responsabili della propria azione, il doppio livello di istituzioni totali: quello dell'istituzione carceraria e quello dell'istituzione manicomiale.

Si può oggi dire che è stato compiuto un percorso aperto quasi quaranta anni fa con la "legge Basaglia" (legge 180/1978) che introdusse il superamento della logica manicomiale, dimostrando che rispetto alla malattia mentale «si può fare diversamente, perché c'è un altro modo di affrontare la questione, anche senza la costrizione», come egli dichiarò.

Per questo la chiusura degli OPG ha una dimensione culturale che è importante che sia affermata e fatta vivere completamente anche all'interno di comunità a volte timorose nell'ospitare nel proprio territorio le 'residenze' di recente istituzione. Tale dimensione positiva è accentuata dal fatto che la legge 81/2014 introduce anche altri elementi circa la residualità della misura restrittiva in REMS da decidere solo quando non vi siano altre misure idonee ad assicurare cure adeguate alla persona e a far fronte alla sua pericolosità, peraltro non desumibile dalle sue condizioni di vita; così anche circa il termine massimo di esecuzione di questa – e della altre – misure di sicurezza.

Oggi possiamo dire inoltre che si apre la strada alla effettiva considerazione della malattia mentale di una persona ristretta al pari di altre malattie che possono intervenire nel suo percorso di vita; riportando l'istituzione penitenziaria a misurarsi con essa non sulla base di un principio di diversità, bensì di un principio di gravità e di ricerca del migliore modo per tutelare la sua salute. Percorso non semplice, fonte di alcune criticità attuative, ma che comunque è parte di un processo di innovazione civile del nostro ordinamento.

26. L'evoluzione delle professionalità

Già la previsione normativa del 1975 era orientata alla multidisciplinarietà dell'intervento penitenziario. Nel corso degli anni molte azioni sono state avviate sul piano formativo, proprio tendenti a potenziare questa fisionomia del personale penitenziario e oggi possiamo dire che, nel confronto anche con altri Paesi europei, la professionalità del personale che opera ai diversi livelli di competenza negli Istituti e negli Uffici di esecuzione penale esterna è un punto di forza del nostro sistema.

Certo, gli sforzi per un'integrazione di competenze e di dialogo tra operatori che 'vedono' il sistema da angolazioni diverse, vanno sempre incrementati. Proprio perché la separatezza disciplinare non si addice alla gestione delle complessità: l'esecuzione penale, interna o esterna, è sempre un sistema di elevata complessità.

Certo, gli sforzi per un'integrazione di competenze e di dialogo tra operatori che 'vedono' il sistema da angolazioni diverse, vanno sempre incrementati. Proprio perché la separatezza disciplinare non si addice alla gestione delle complessità: l'esecuzione penale, interna o esterna, è sempre un sistema di elevata complessità. Le esperienze realizzate in diverse realtà territoriali di connessione con le Università, anche nella definizione di programma di formazione iniziale e in itinere vanno in questa direzione. In particolare, può essere citato, tra gli altri, l'ormai consolidata esperienza del *Master di II livello in Diritto penitenziario e Costituzione*, realizzato nel solco della collaborazione tra l'Università "Roma Tre", il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, che ha visto l'attivo impulso da parte dell'Istituto superiore di studi penitenziari, ora integrato nella Direzione generale per la formazione, anello di confluenza dei due diversi Dipartimenti che si occupano di esecuzione penale.

Questa impostazione si riflette anche sugli sviluppi che si intendono dare alle diverse professionalità. Dal punto di vista formativo si vuole, infatti, pianificare una programmazione uniforme di percorsi *long-life-learning* (unita all'*e-learnig*) che tenga conto della mutevolezza del contesto penitenziario e della possibile adozione, durante l'esecuzione penale, di nuovi strumenti tecnici e operativi (per esempio, il braccialetto elettronico). Dal punto di vista dell'implementazione e valorizzazione delle risorse umane si vuole promuovere l'accrescimento di talune specificità professionali dei diversi operatori penitenziari, per esempio nell'ambito delle competenze necessarie nei progetti di prevenzione della radicalizzazione violenta e di de-radicalizzazione, oltre che aumentarne il numero in alcuni settori e comunque favorire il dialogo tra operatori con specificità diverse.

Per la realizzazione di questi obiettivi nei diversi ambiti, a fronte di risorse economiche esigue, si devono realizzare specifiche intese con diversi *stakeholders* Enti locali, Enti sportivi e realtà del volontariato. In particolare nell'ambito formativo è essenziale la promozione di ulteriori accordi con le Università e la razionalizzazione di quelli già esistenti.

27. La significativa presenza del Terzo settore

La riduzione degli interventi pubblici diretti volti al riequilibrio delle disparità sociali, che caratterizza il panorama attuale in gran parte degli Stati, accentua il ruolo sussidiario di attori locali *non profit* nell'orientamento e nella traduzione in pratica delle politiche sociali. Il modello di *welfare* che si è andato affermando tende a ridurre i costi e comunque a garantire l'efficienza, attraverso il recupero produttivo dei cittadini utenti, il potenziamento di attività di scambio del proprio tempo per utilità comune, l'esercizio di funzioni di affiancamento degli attori responsabili di servizi: il tutto assicurando la misurazione dei risultati, la standardizzazione delle prestazioni e dei protocolli.

I settori in cui le organizzazioni *non profit* operano sono molteplici e spaziano dall'ambito sanitario a quello sociale ed economico. L'attività *non profit* svolge una funzione economico sociale rilevante nel

territorio: garantisce beni e servizi di pubblica utilità, creando al contempo occupazione.

Pur riflettendo una tendenza generale di larga diffusione nella società civile, la presenza nel mondo penitenziario di Enti *non profit* ha un valore specifico, non di sostituzione dell'azione dell'Amministrazione penitenziaria, ma in quanto strumento di apertura dell'Istituzione segregante alla società libera.

Nel sistema penitenziario il volontariato ha una lunga tradizione e costituisce una peculiarità del sistema italiano. Particolarmente ricco e attivo, svolge un prezioso ruolo di supporto quotidiano, garantisce una molteplicità di attività culturali e una serie di opportunità di socializzazione per le persone in esecuzione penale. Esse vanno dalle attività culturali, a quelle sportive, di ricreazione, di istruzione, di supporto dell'esecuzione della pena con servizi di accompagnamento per coloro che sono ammessi ai benefici premiali, di reinserimento socio-lavorativo al termine dell'esecuzione penale, di organizzazione di momenti di condivisione con i familiari e di promozione dei diritti delle persone detenute.

La presenza di organizzazioni volontarie assume rilevanza per l'accrescimento dell'autodeterminazione della persona che, attraverso le attività di progetti strutturati, rafforza la propria identità.

La presenza di organizzazioni volontarie assume rilevanza per l'accrescimento dell'autodeterminazione della persona che, attraverso le attività di progetti strutturati, rafforza la propria identità. La presenza del mondo del volontariato – che richiede preparazione e formazione consolidata e nessuna improvvisazione – è un elemento anche per la strategia di prevenzione della radicalizzazione violenta negli Istituti penitenziari: attraverso il coinvolgimento della società esterna, ossia gli assistenti volontari, i ministri di culto e le guide della preghiera (Imam) si garantisce il culto prevenendo proselitismi ed estremizzazioni rischiose da parte di alcuni detenuti.

Dai dati resi disponibili sul sito web dell'Amministrazione penitenziaria si rileva come sia stata lungimirante la previsione dell'ordinamento nel riservare ben due articoli alla funzione dei volontari in carcere (articolo 17 e articolo 78 o.p.). Il dato rilevante è che negli ultimi decenni l'esperienza del volontariato si è caratterizzata come 'ponte' tra l'interno e l'esterno, legandosi sempre più alla forma associativa con la presenza, secondo i dati disponibili del Ministero della giustizia alla data del 15 marzo 2015, di almeno 200 Associazioni. Un atto significativo per garantire una modalità d'azione strutturata e non individualistica è stato negli anni recenti il Protocollo operativo sullo statuto e le modalità d'azione del volontariato in ambito penitenziario, siglato nel 2014 dal Dipartimento e la Conferenza nazionale volontariato giustizia (CNVG), principale interlocutrice con l'Amministrazione penitenziaria in rappresentanza delle Associazioni di volontari).

28. L'attenzione ai minori, figli dei detenuti

La tutela dei legami familiari e dei rapporti genitoriali è da sempre considerata un elemento fondamentale del trattamento rieducativo, così come previsto dall'ordinamento penitenziario.

Negli ultimi anni l'attenzione nei confronti della genitorialità delle persone detenute è andata crescendo e modificandosi, con l'obiettivo non solo di favorire il mantenimento della relazione genitore-figlio

nel periodo della detenzione, ma anche di promuovere e rafforzare la responsabilità genitoriale dei detenuti, specialmente nei confronti dei figli minori e di attivare iniziative di formazione del personale relative a tale questione.

È in questa prospettiva che a settembre del 2016 Il Ministero della giustizia ha rinnovato il *Protocollo-Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti* con il quale si riconosce la continuità del legame affettivo dei bambini con il genitore in carcere. La Carta fu firmata per la prima volta il 21 marzo 2014, come Protocollo d'Intesa tra il Ministero della Giustizia, l'Autorità Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza e l'Associazione *Bambinisenzasbarre*. Si tratta del primo documento di questo tipo in Europa che impegna il sistema penitenziario a confrontarsi con i bisogni dei minori che accedono alle strutture penitenziarie per incontrare i loro genitori detenuti, intervenendo sugli spazi e sulle modalità di accoglienza e coinvolgendo tutte le figure (dai minori stessi ai genitori, dagli agenti agli operatori), nonché attivando progetti di formazione per gli agenti e di sostegno alla genitorialità per le persone detenute.

La Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti prevede anche l'istituzione di un Tavolo permanente con compiti di monitoraggio e di promozione, di cui fa parte anche il Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

La *Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti* prevede anche l'istituzione di un Tavolo permanente con compiti di monitoraggio e di promozione, di cui fa parte anche il Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Occorre dire che, se da una parte sono stati notevoli i passi fatti avanti nella gestione quotidiana dei rapporti con i figli minori, dall'altra sono ancora molti gli Istituti nei quali le sale colloqui sono luoghi del tutto inospitali e respingenti privi di un seppur piccolo spazio attrezzato per i bambini e ancora di più quelli privi di un'area verde per i colloqui con le famiglie. L'uso di sistemi di video-chiamata, previsti da un'apposita circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (n. 0366755 del 2 novembre 2015), resta prerogativa di pochissimi Istituti, nonostante la positività dimostrata laddove applicata. Nella Casa circondariale femminile di Venezia-Giudecca, per esempio, alcune madri detenute sono state autorizzate a seguire via Skype i figli che facevano i compiti, con un ritorno in termini di serenità sia per le donne che per i bambini. Un esempio, questo, da sostenere, valorizzare e diffondere. Ma va rilevato che nella realtà dell'esecuzione della pena, il garantire il mantenimento di significativi e stabili rapporti tra genitori e figli si scontra ancora troppo spesso con le regole e l'organizzazione del sistema che a volte si frappongono come veri e propri ostacoli.

Quanto alla relazione tra le madri e i bambini di età infantile, le donne detenute con i loro piccoli al 31 gennaio 2017 erano 35 con 40 bambini. Di questi, 19 donne e 19 bambini erano nelle sezioni nido degli Istituti di pena, mentre 16 donne e 21 bambini negli Istituti a custodia attenuati per detenute madri (ICAM). Il problema dei bambini negli Istituti di pena rappresenta ancora una criticità che chiede soluzioni.

Va detto però che gli ICAM non sono la vera soluzione, soprattutto quando sono posizionati in zone distanti o mal collegate o ospitano solo poche donne con bambini. Il rischio, in questo caso, è che il prezzo sia l'isolamento delle donne stesse e la separazione dalla famiglia e il difficile inserimento dei bambini in un contesto con altri coetanei.

Riguardo alle sezioni "nido", a fronte di reparti attrezzati, accoglienti e ben collegati con il territorio, sussistono ancora situazioni del tutto inidonee: la sezione "nido" della Casa circondariale di Avellino,

per esempio, è tale solo di nome poiché la cosiddetta "cella nido" per le madri con bambini è di fatto semplicemente una stanza detentiva a due, nella sezione comune femminile, priva di qualsiasi attrezzatura necessaria per ospitare bambini così piccoli. Elemento positivo è la presenza tra i locali comuni di una stanza nido, accogliente, colorata e attrezzata, in cui lavorano diverse puericultrici, a cui le madri però paradossalmente non possono accedere. L'Istituto, inoltre, non ha mai attivato una collaborazione con l'asilo nido del territorio. Di fatto i bambini vivono nella sezione detentiva comune, in celle prive delle dotazioni necessarie, in un contesto difficile anche per gli adulti, senza rapporti con le scuole o le organizzazioni locali, mentre le madri sono escluse dalla possibilità di condividere con i propri figli l'unico locale adatto a un minore e l'area verde attrezzata con giochi.

Da segnalare positivamente l'apertura a Roma, dopo una lunga gestazione, della Casa di Leda, una Casa famiglia protetta per genitori agli arresti domiciliari o in misura alternativa. Nell'ottobre del 2015 il Comune ha infatti firmato un protocollo con il DAP e la casa sta accogliendo le prime donne con bambini.

29. Risposta positiva all'introduzione della messa alla prova

L'introduzione dell'istituto giuridico della sospensione del procedimento penale con messa alla prova per gli adulti ha operato un significativo cambiamento nella prospettiva culturale penitenziaria, avvicinando il nostro sistema dell'esecuzione penale ai modelli europei e alle Raccomandazioni in materia emanate dal Consiglio d'Europa (in particolare, le Raccomandazioni R(2010)1 e R(92)16).

L'introduzione dell'istituto giuridico della sospensione del procedimento penale con messa alla prova per gli adulti ha operato un significativo cambiamento nella prospettiva culturale penitenziaria, avvicinando il nostro sistema dell'esecuzione penale ai modelli europei e alle Raccomandazioni in materia emanate dal Consiglio d'Europa.

La sua introduzione nell'ambito penale degli adulti ha effetti sull'espansione del sistema penale esterno e rafforza di contenuto rieducativo l'esecuzione delle misure non detentive e di comunità richiedendo, alla persona alla quale viene concesso, di aderire a un progetto, che può includere lavori di pubblica utilità e azioni di riparazione del danno commesso o a favore della vittima.

Se negli ultimi tre anni in ambito minorile le cifre dei casi di sospensione del procedimento penale con messa alla prova non hanno subito grandi variazioni oscillando di poche centinaia tra un anno e l'altro (al 31 dicembre 2016 si contavano 3.581 casi contro i 3.340 dell'anno precedente), la portata della diffusione dell'utilizzo del recente istituto giuridico diventa palese nell'ambito degli adulti: l'incremento dei casi di sospensione del procedimento è particolarmente importante, passando da 511 nel 2014 a 9.090 al 31 dicembre 2016. Nello stesso anno solo il 3,7% delle sospensioni hanno avuto un esito negativo significando che si sono concluse con una mancata estinzione del reato e una ripresa del processo. Anche per i minori la percentuale di esiti positivi è molto alta e gli esiti negativi nel 2015 (ultimi dati disponibili) si attestano al 16,4% del totale.

Tali circostanze confermano che la direzione presa dal legislatore del 1988 con il d.P.R. del 22 settembre n. 448 di protezione del minore attraverso la possibilità di sospensione del processo a carico

di imputati minorenni e di garanzia di un percorso evolutivo lontano dal circuito penitenziario, fosse giusta e valida anche per gli adulti. La previsione normativa riconosceva allora la centralità e la specificità del percorso rieducativo e prevedeva nel periodo di sospensione del processo, un percorso responsabilizzante rispetto all'azione deviante commessa. Limitava in tal modo l'istituzionalizzazione e gli effetti stigmatizzanti della detenzione.

L'obiettivo di allora, di promozione della dimensione territoriale delle misure penali e di ricongiunzione del condannato con il contesto sociale e affettivo di appartenenza, risulta quanto mai più che attuale e positivamente esteso agli adulti. L'introduzione di istituti giuridici diversi dalla reclusione permette di superare l'impraticabilità di fatto dell'osservazione scientifica della persona all'interno del carcere e il rischio di produrre un mero 'alloggiamento' di persone delle quali non è possibile prevedere un trattamento individualizzato perché spesso sconosciute agli operatori penitenziari.

30. Il minorile, un sistema che funziona

Il riferirsi tendenziale del sistema della giustizia minorile all'attuazione dei principi della giustizia riparativa, con rimando ai concetti di responsabilità, superamento del conflitto e con la minima intrusività del sistema penale, indica un positivo percorso nella direzione che si dovrebbe attuare anche nel sistema degli adulti.

Il calo progressivo degli ingressi in Istituti penali minorili, con una presenza media giornaliera che si attesta attorno a 473 unità, è un dato che rappresenta un buon indicatore di un processo sempre più attento alla piena realizzazione di due principi cardine del sistema della giustizia minorile: la residualità del carcere, concepito come *extrema ratio* nell'ordinamento penale minorile – privilegiando le misure non detentive, ritenute più consone al processo educativo e di recupero – e il progetto educativo individualizzato. Del resto la giusta intuizione del sistema minorile è testimoniata anche dai risultati dell'investimento degli interventi di servizio sociale ed educativi nell'area penale esterna, in particolare dell'istituto della sospensione del processo e messa alla prova che, come si è già osservato, ha dato esiti positivi sia in termini di risultati educativi con conseguente abbassamento del tasso di recidiva che di costi economici.

Tra i soggetti che entrano nel circuito della giustizia minorile, mediamente il 31% commette nuovi reati. Di questi, è ben maggiore la percentuali di chi ha ricevuto condanna (63%) rispetto a chi ha seguito un percorso di messa alla prova (22%); il restante 15% è stato interessato da provvedimenti di altra natura.

Tra i soggetti che entrano nel circuito della giustizia minorile, mediamente il 31% commette nuovi reati. Di questi, è ben maggiore la percentuale di chi ha ricevuto condanna (63%) rispetto a chi ha seguito un percorso di messa alla prova (22%); il restante 15% è stato interessato da provvedimenti di altra natura (dati tratti da uno studio del 2013 realizzato in collaborazione dal Dipartimento della giustizia minorile e l'Università di Perugia). Risulta anche solido il rapporto tra la tempestiva presa in carico del minore autore di reato da parte dei Servizi sociali minorili e il calo della recidiva. Il dato complessivo della diminuzione degli ingressi negli Istituti se per un verso rende fattibile il lavoro individualizzato degli operatori dell'area educativa, dall'altro pone con urgenza la necessità di una riflessione su questa tipologia di struttura in ambito minorile. Data la stretta correlazione con l'aumento della recidiva, è tempo di immaginare qualcosa di diverso per i minori privati della libertà, quantunque pochi,

capace di tenere insieme l'esigenza retributiva con la imprescindibile finalità educativa della pena.

La progressiva valorizzazione delle risposte alternative alla carcerazione, che riducono la recidiva e aumentano la sicurezza sociale, devono parallelamente impegnare il Dipartimento nella costruzione di opportunità esterne delineate per ciascun giovane e soprattutto dense di contenuti concreti (casa, lavoro, percorsi formativi, sostegno psicologico) per essere effettivamente 'utili' al giovane che deve impegnarsi in un progetto di vita. Un esempio in tale direzione è l'ipotesi progettuale "Giovani Adulti" che vede impegnati congiuntamente il settore minorile e quello dell'Ufficio di esecuzione penale esterna nella cura di una particolare fascia di utenza, trasversale ai due mondi, quella dei giovani adulti condannati.

La progressiva valorizzazione delle risposte alternative alla carcerazione, che riducono la recidiva e aumentano la sicurezza sociale, devono parallelamente impegnare il Dipartimento nella costruzione di opportunità esterne delineate per ciascun giovane e soprattutto dense di contenuti concreti per essere effettivamente 'utili' al giovane che deve impegnarsi in un progetto di vita.

31. La costruzione di percorsi culturali

Quando il contesto detentivo riesce ad andare oltre la sua dimensione di contenimento per trasformarsi in occasione di crescita e promozione, nell'ottica del reinserimento sociale, possono nascere esperienze significative di costruzione culturale, nelle sue molteplici articolazioni e pratiche. È ciò che è accaduto in alcuni Istituti penitenziari italiani.

In questa prospettiva hanno sicuramente un posto di primo piano i "Poli universitari penitenziari", nati inizialmente dall'impegno del volontariato, che ha avuto un ruolo fondamentale nel dare attuazione ai principi dell'ordinamento che riconoscono all'istruzione un ruolo fondamentale nell'ambito delle attività cosiddette "trattamentali". Nel corso degli anni, le esperienze si sono moltiplicate e oramai sono presenti in Toscana, Lazio, Triveneto, Calabria, Abruzzo, Piemonte, Emilia Romagna. Mentre accordi di costruzioni culturali sono stati stipulati dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e dai Provveditorati regionali con le Università di Palermo, Sassari, Alghero, Tempio-Nuchis e Nuoro, Brescia, Bicocca di Milano, Lecce, l'Università telematica "Leonardo da Vinci" di Chieti, Catania e Udine. L'auspicio è che tutto ciò si traduca presto in una realtà di "sistema" e non solo in importanti quanto significative esperienze.

Altrettanto rilievo meritano le attività di teatro in carcere, nate fin dai primi anni Ottanta, che nel corso del tempo hanno assunto significati, metodologie e obiettivi nuovi: al centro sono la pratica teatrale piuttosto che lo spettacolo, l'attività laboratoriale e creativa dei detenuti, la funzione di rapporto e la cura di sé. A questo si aggiunge il fatto che il teatro si propone come strumento prezioso per far conoscere la realtà penitenziaria nella società esterna, sia attraverso le rappresentazioni negli Istituti aperte al pubblico, sia con spettacoli di compagnie di detenuti in teatri del territorio. Da allora le esperienze di teatro carcere si sono moltiplicate, l'Amministrazione penitenziaria ha aperto alcuni spazi, sostenuto progetti di sperimentazione e formazione, promosso forme di collaborazione con gli Enti locali e culturali, anche con la definizione di specifici Protocolli.

Esempi eccellenti sono quelli realizzati dalla *Compagnia della Fortezza* della Casa di reclusione di Volterra, forse il primo e più noto, certamente quello che coinvolge direttamente la città, quello del *Teatro libero di Rebibbia*, portato avanti nell'omonimo Istituto e che negli anni ha portato decine

di migliaia di spettatori all'interno delle mura dell'Istituto, o del *Laboratorio teatrale* della Casa di reclusione di Saluzzo. A sottolineare l'importanza di tali iniziative, che rappresentano una singolarità positiva del nostro Paese, in concomitanza con il *World Theatre Day* dell'Istituto internazionale del teatro dell'UNESCO, dal 2014 ogni 27 marzo si celebra la "Giornata nazionale del teatro in carcere".

Su un versante diverso, riferito all'acquisizione di competenze per l'industria culturale, resta ben nota l'elaborazione quotidiana di rassegna stampa che *Ristretti orizzonti* produce e invia a interlocutori istituzionali e non, divenendo negli anni il punto di riferimento per l'informazione sul carcere e formando così le persone coinvolte in un settore che tiene insieme la formazione specifica e la riflessione sulla propria quotidianità.

Un discorso a parte merita invece il "Centro europeo di studi" di Nisida che si pone l'obiettivo di «costruire un sistema di conoscenza condivisa sulle comunità di pratiche socio-educative che operano nei paesi europei nel campo dei servizi minorili della giustizia e intende fornire un quadro di riferimento delle legislazioni, dei modelli di intervento sociale e delle modalità di risposta alla devianza minorile adottate nei paesi dell'Unione Europea». Il Centro ha raccolto numerose esperienze nazionali di costruzioni culturali prodotte da laboratori artistici, musicali e di scrittura creativa, che testimoniano come l'espressione artistica soprattutto per la sua potenzialità creativa favoriscano l'arricchimento e la promozione delle risorse individuali della persona ristretta.

▼ Criticità

32. Il disagio mentale negli Istituti

Come si è detto, con la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, alle nuove REMS sono destinate unicamente le persone internate in virtù di una misura di sicurezza psichiatrica. Le strutture non possono accogliere persone detenute il cui disagio mentale e conseguente malattia siano sopravvenute nel corso dell'esecuzione o comunque dopo l'accertamento di responsabilità per il reato commesso.

Come si è detto, con la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, alle nuove REMS sono destinate unicamente le persone internate in virtù di una misura di sicurezza psichiatrica (al momento, sia essa definitiva che provvisoria). Le strutture non possono accogliere persone detenute il cui disagio mentale e conseguente malattia siano sopravvenute nel corso dell'esecuzione o comunque dopo l'accertamento di responsabilità per il reato commesso. Per tali persone sono previste apposite "Articolazioni per la tutela della salute mentale" all'interno di un certo numero di Istituti distribuiti territorialmente che dovrebbero almeno coprire tutte le regioni.

Queste Articolazioni rappresentano luoghi di diretta responsabilità del personale sanitario, in particolare dell'area psichiatrica, che per ciascun ospite deve elaborare un piano di presa in carico che possa prevedere, a seconda dei casi e della relativa evoluzione, fasi di progressivo trattamento verso il graduale e controllato ritorno alla comunità esterna (fasi di riduzione dei trattamenti farmaceutici o anche fasi di trattamento sanitario obbligatorio qualora necessario,

possibile riferimento al Servizio psichiatrico di diagnosi e cura, possibile graduale inserimento in comunità protette al termine dell'esecuzione penale). In sintesi, devono essere strutture idonee a un trattamento sanitario specifico e nelle quali il personale sanitario assuma una fisionomia forte e una responsabilità, pur nell'ambito del complessivo controllo di sicurezza operato dall'Istituto in cui tale articolazione è collocata. Tuttavia le persone in esse ristrette sono pur sempre soggette alle regole che governano la possibilità di uscita dalla struttura, con le diverse misure previste dall'ordinamento e i due 'percorsi a tappe', quello di responsabilità del sanitario e quello di responsabilità del magistrato di sorveglianza, possono non sovrapporsi armonicamente.

Al di là di questo aspetto, essenzialmente normativo, le visite del Garante Nazionale alle Articolazioni hanno mostrato alcune evidenti criticità e non attuazione di quanto ipotizzato prevedendole. In primo luogo la loro fisionomia: le Articolazioni per la tutela della salute mentale dovrebbero avere una fisionomia non claustrofobica, diversa dalla mera sezione detentiva ed essere un ambiente di stimolo per il possibile recupero del disagio mentale. Inoltre a volte risultano aperte in alcuni Istituti e a esse vengono anche assegnate persone detenute, ma in realtà sono inesistenti e le persone rischiano di finire o in una normale sezione o in isolamento (è il caso della Casa circondariale di Velletri, almeno al momento di verifica del Garante su uno specifico caso).

Le Articolazioni per la tutela della salute mentale dovrebbero avere una fisionomia non claustrofobica, diversa dalla mera sezione detentiva ed essere un ambiente di stimolo per il possibile recupero del disagio mentale.

L'isolamento di persone di difficile gestione nelle normali sezioni, in assenza di una loro possibile accoglienza in Articolazioni ove il disagio mentale possa essere trattato non è ipotesi teorica: è la constatazione a seguito di visite effettuate dal Garante Nazionale, anche sulla base di casi segnalati al suo Ufficio, e può raggiungere livelli assolutamente inaccettabili di trattamento di una persona vulnerabile e malata, definibili appropriatamente con gli aggettivi "inumano" e "degradante" che la CEDU utilizza. Alcuni Rapporti pubblicati sul sito del Garante Nazionale danno conto, anche se in modo volutamente sintetico e anonimo, di situazioni su cui è stata aperta una interlocuzione con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (si può vedere emblematicamente il Rapporto sulla Casa circondariale di Voghera, ma anche, solo per citarne un altro, quello sul Triveneto, relativamente alla Casa circondariale di Vicenza). Resta inoltre ancora grave la persistenza di cosiddette "celle lisce" trovate dal Garante in molti, troppi, Istituti, fuori dall'area sanitaria, e presentate dai responsabili come normali luoghi ove risolvere le situazioni di acuzie. Una prassi, questa, che scarica su personale non medico, spesso di Polizia penitenziaria, la gestione di situazioni che richiedono invece competenza e responsabilità medica e che si conferma nelle ben 159 indicazioni date al personale, spesso da parte dell'autorità sanitaria o con il suo avallo, nel corso del 2016 di collocare la persona in una stanza priva di ogni suppellettile e di porla «a grande sorveglianza».

Inoltre le Articolazioni devono essere aperte solo dopo aver stabilito un dettagliato Protocollo con l'Azienda sanitaria locale al fine di definire la regolarità dell'assistenza psichiatrica e l'effettività della presa in carico dei singoli pazienti detenuti: mentre, positivamente, si è riscontrato nella Casa circondariale di Lecce che, pur in presenza di locali ben allestiti e chiaramente diversi da normali sezioni detentive, si attendeva proprio la definizione del Protocollo per aprirle, altrove si sono viste strutture aperte in cui mancavano requisiti minimi di assistenza: difficile definire come sezione l'osservazione di persone con supposto disagio mentale ex articolo 112 del Regolamento di esecuzione (d.P.R. 230/2000) la sezione prevista per tale funzione alla Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria o anche l'Articolazione della Casa circondariale di Belluno.

Infine, le attività proposte in tali Articolazioni, da definire in accordo con il personale sanitario e di supporto psicologico, devono sempre avere la prospettiva del recupero, del percorso da compiere, del ritorno, e mai dell'abbandono.

Seguendo questi parametri, il Garante Nazionale ha spesso invitato, a seguito delle visite effettuate, ad attuare una radicale revisione dell'approccio al tema della privazione della libertà di persone con disagio mentale, non soltanto per rispetto delle persone malate, qualunque sia il reato da esse commesso, ma anche al fine di tutelare la complessiva armonia all'interno dell'Istituto e di non caricare il personale che vi opera di un ingiusto e inadeguato peso lavorativo ed emotivo.

Non può tuttavia esimersi dal sollevare alcune perplessità sul fatto che in due Istituti – e secondo il sistema ufficiale di controllo di tali eventi, soltanto in essi – si sia applicata la contenzione fisica con fascette e legatura di polsi e caviglie, in un caso tre volte, nell'altro quattro, in sezioni classificate per "osservandi".

33. L'autolesionismo e i suicidi

Ben poco si può aggiungere al ben noto fenomeno dell'autolesionismo: spesso ultimo linguaggio di chi non ha parola, incluso di chi non comprende parola né ha la possibilità di esprimersi se non incidendo il proprio corpo. Per questo, interrogano gli 8.540 episodi di autolesionismo del 2016 e i 1.262 che si sono già verificati dall'inizio dell'anno a oggi (25 febbraio 2017).

Ben poco si può aggiungere al ben noto fenomeno dell'autolesionismo: spesso ultimo linguaggio di chi non ha parola, incluso di chi non comprende parola né ha la possibilità di esprimersi se non incidendo il proprio corpo. Il linguaggio dei 'senza parola' tuttavia non può non interrogare un'Istituzione di garanzia che pone il diritto a comprendere e, quindi anche a esistere come soggetto che pensa e si esprime, al centro del sistema olistico dei diritti della persona. Per questo, interrogano gli 8.540 episodi di autolesionismo del 2016 e i 1.262 che si sono già verificati dall'inizio dell'anno a oggi (25 febbraio 2017).

Così come interrogano i numeri dei tentati suicidi (1.006 nel 2016 e 140 dal 1° gennaio a oggi): da un lato indicano la necessità di ringraziare coloro che con accorta attenzione sono riusciti a evitare che si trasformassero in suicidi, dall'altro pongono questioni sulla collocazione delle persone – spesso sul loro essere in isolamento – sulla possibilità di utilizzare strumenti, anche rudimentali, per mettere in atto il loro gesto, sulle carenze implicite, anche se non recriminabili, nel sistema di osservazione e comprensione delle singole persone. Così come li pongono sull'effettiva volontà del singolo gesto o sul non essere anch'esso parte di un linguaggio non verbale o parte di una negoziazione che si vuole avviare.

I numeri che descrivono le morti entro le mura del carcere – ogni persona dovrebbe avere il diritto di morire libera – sono anch'essi inquietanti: 71 nel 2016 e 17 dal 1° gennaio a oggi (febbraio 2017). Semplice ineluttabile evento o ritardo nella diagnosi medica fatale o ritardo nella decisione da assumere o convalidare anche a fronte di situazioni mediche progressivamente degeneranti? E quanto incide, involontariamente, indirettamente, la valutazione sul reato della persona e, quindi, sulle ripercussioni esterne sulla decisione di trasferimento in un ospedale esterno, prima che sia troppo tardi?

I morti sono ancora più inquietanti quando poi si tratta di suicidi. Nessuno può permettersi di inter-

pretare il gesto fatale di una persona e, quindi, essere sicuro nell'affermare che poteva essere evitato, che ci sono responsabilità altrui o simili affermazioni che spesso ricorrono dopo questi eventi. Quindi non è mai lecito privare la persona dell'unicità e della proprietà della sua decisione estrema e attribuire ad altri la responsabilità del suo gesto. Quindi nessuna strategia può escludere del tutto il verificarsi di tali eventi. Tuttavia è innegabile che le condizioni al contorno, ambientali, incidono: e se non incidono in negativo, divenendo 'causa' del gesto, certamente a *contrario* potrebbero agire in positivo divenendo possibilità di evitare il gesto. Quando, quindi, ci si sofferma sul tema dei suicidi e lo si indica nelle criticità non si vuol indicare elementi che possano determinarlo, quanto elementi che avrebbero aiutato a ridurne il rischio. Soprattutto in un Paese, quale è l'Italia, che ha un tasso di suicidio abbastanza basso, se comparato con quello di altri Paesi europei, nella società esterna e che vede tale parametro moltiplicarsi per più di dodici volte all'interno delle strutture di reclusione. Altri Paesi hanno tassi anche maggiori di quello italiano, ma tale parametro è alto anche nella società nel suo complesso: quello che conta è il fattore di moltiplicazione che si ha quando l'analisi passa da fuori a dentro e da noi tale fattore è certamente eccessivo.

Nel 2016 le persone detenute che si sono tolte la vita sono state 40 e già nei primi due mesi del 2017 il bilancio dei suicidi lascia intravedere un andamento problematico anche per il corrente anno: ben 12 a oggi (1 marzo), quindi in 57 giorni; nove di essi per impiccagione, di cui due solo nel weekend in cui si stanno rilevando i dati. Una criticità ancora allarmante che, come si legge nella Direttiva del ministro della giustizia del 2 maggio 2016, chiama a una maggiore attività di prevenzione e di intervento, anche attraverso la definizione di un *Piano nazionale di intervento per la prevenzione dei suicidi in carcere*. La Direttiva ha affrontato il nodo della collocazione dei detenuti all'interno degli Istituti, al fine di ridurre i fattori ambientali che possano influire sulle scelte soggettive, il nodo dei *peer supporters* in grado di evidenziare segnali di crisi e il nodo della formazione mirata del personale. Il tutto all'interno di un Piano mirato che definisca obiettivi progressivi per la diminuzione del fenomeno e realizzi i gruppi di discussione per individuare i punti di crisi nell'attuazione di tale Piano. A parere del Garante occorre un complessivo 'scatto' nell'attuazione della Direttiva e la necessità di stabilire azioni da compiere, tempi, modalità. Una particolare attenzione è dedicata nel documento di indicazione del ministro alla questione dei trasferimenti passivi: tema che si ritiene ancora molto critico e sarà considerato più avanti in questa Relazione.

Nel 2016 le persone detenute che si sono tolte la vita sono state 40 e già nei primi due mesi del 2017 il bilancio dei suicidi lascia intravedere un andamento problematico anche per il corrente anno: ben 12 a oggi (1 marzo), quindi in 57 giorni.

Le condizioni di vita, l'ambiente, l'isolamento, la mancanza di libertà sono tutti fattori che incidono sulle fragilità di persone spesso vulnerabili in partenza. Per questo occorre prevedere linee di azioni organiche e definite che offrano un percorso non solo contenitivo, ma al contrario positivo di prevenzione. L'isolamento e la sorveglianza non possono essere considerate di per sé strumenti di prevenzione.

34. Le improprie collocazioni di alcune persone detenute

La mancanza di disponibilità di posti nelle strutture previste per legge e, per altri versi, la permanenza di censurabili prassi di gestione penitenziaria sono le circostanze che determinano il fenomeno critico

della collocazione impropria di una serie di soggetti riscontrato, purtroppo, su scala generale negli Istituti penitenziari osservati dal Garante nel primo anno di attività.

La criticità riguarda, in primo luogo, la permanenza negli istituti penitenziari di persone che, scontata la pena, devono eseguire una misura di sicurezza detentiva: l'assegnazione a una casa di lavoro o il ricovero in casa di cura e di custodia si trasformano in concreto nella continuazione della vita detentiva giacché gli internati vengono spesso trattenuti nell'Istituto penitenziario e, a volte, nella medesima stanza di detenzione e sezione.

La criticità riguarda, in primo luogo, la permanenza negli Istituti penitenziari di persone che, scontata la pena, devono eseguire una misura di sicurezza detentiva: l'assegnazione a una Casa di lavoro o il ricovero in Casa di cura e di custodia si trasformano in concreto nella continuazione della vita detentiva giacché gli internati vengono spesso trattenuti nell'Istituto penitenziario e, a volte, nella medesima stanza di detenzione e sezione.

Il fenomeno è stato rilevato nel corso della visita nel Triveneto e, in particolare, nella Casa di reclusione di Padova "Due Palazzi" e nella Casa Circondariale di Trento (pubblicati sul sito del Garante Nazionale), ma risulta interessare una parte non irrilevante dei 295 soggetti internati formalmente in Case di lavoro o Colonie agricole (dato al 31 dicembre 2016).

Si tratta di una anomalia che contrasta non soltanto con il fondamento normativo delle misure di sicurezza che, a prescindere da ogni discussione in merito alla sua compatibilità con i principi di un ordinamento penale moderno, comunque non consente che esse siano eseguite in ambiente penitenziario, in assenza delle condizioni specifiche che contraddistinguono ogni misura, ma che configura anche e soprattutto la violazione dei diritti della persona internata per la quale si procrastina indebitamente la pena detentiva.

La questione assume tratti di ulteriore e drammatica problematicità quando riguarda, come riscontrato a Trento e a Genova-Marassi, persone affette da disagio psichico a cui sia stata applicata la relativa misura di sicurezza e, pertanto, destinate a uscire dal circuito penitenziario e a essere ricoverate in una REMS ai sensi della legge n.81/2014, eppure ancora presenti alle rispettive date delle visite in Istituto. In simili casi la permanenza indebita nella sede detentiva prende il luogo del ricovero in una struttura sanitaria civile al quale il soggetto sofferente ha diritto.

Alla criticità in questione va ricondotta anche la prassi della collocazione di soggetti sottoposti al regime di sorveglianza speciale ex articolo 14 bis o.p. o all'isolamento disciplinare o che manifestino particolari stati di agitazione nelle cosiddette "celle lisce", ovvero in stanze prive di ogni arredo oltre al letto e, talvolta, al tavolo e allo sgabello, in cui si realizza con evidenza la lesione del diritto della persona detenuta al trattamento secondo principi di umanità e di rispetto della dignità umana (ben 159 collocazioni di questo genere sono state riportate nel 2016).

Si tratta, come già osservato, di prassi censurata per il contrasto con i fondamenti legittimi dell'esecuzione della pena (l'articolo 27 della Costituzione, l'articolo 3 della CEDU e, infine, l'articolo 1 dell'ordinamento penitenziario) anche dalla giurisprudenza italiana (si veda, tra le altre, l'ordinanza Tribunale di sorveglianza di Bologna del 27.09.2011 n. SIUS 2011/1690) oltre che dalle Autorità di garanzia sovranazionali, e tuttavia ancora diffusa sul territorio nazionale come riscontrato dal Garante nelle visite alla Casa circondariale "Ugo Cariddi" di Siano (Catanzaro) e di Ivrea – entrambi pubblicati sul sito del Garante – che hanno determinato recise raccomandazioni, tempestivamente recepite peraltro dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

35. La sovrapposizione di provvedimenti legittimi che determina illegittimità

La criticità in questione riguarda il caso, non infrequente, della contemporanea applicazione di provvedimenti che determinano la sospensione delle regole di trattamento e dispongono l'isolamento. In discussione non è, peraltro, la legittimità giuridica e formale dei singoli provvedimenti ma l'effetto che tale applicazione cumulata produce determinando, in sintesi, una situazione del tutto riconducibile al "trattamento inumano e degradante" vietato dall'articolo 3 CEDU.

L'applicazione congiunta del regime di sospensione delle regole del trattamento penitenziario previsto dall'articolo 41-bis o.p., della sorveglianza speciale di cui all'articolo 14-bis o.p. e, magari, della pena dell'isolamento diurno prescritta dall'articolo 72 c.p., dà luogo a stati di isolamento prolungato, protratto anche per molti anni, che incidono gravemente sull'integrità psichica e fisica della persona detenuta, come riscontrato dal Garante nella visita alla Casa circondariale di Tolmezzo e riportato nel Rapporto relativo alla visita nel Triveneto. Qui il Garante Nazionale ha incontrato un detenuto che per l'effetto della sovrapposizione di provvedimenti di cui si sta trattando, era collocato in isolamento continuo da sei anni, senza poter accedere ad alcuna anche minima forma di socialità, in una cosiddetta "area riservata" sul cui fondamento normativo il Garante Nazionale esprime forte riserva. Le condizioni del decadimento fisico, igienico e psichico di questa persona sono riportate nel Rapporto citato.

L'applicazione congiunta del regime di sospensione delle regole del trattamento penitenziario previsto dall'articolo 41-bis o.p., della sorveglianza speciale di cui all'articolo 14-bis o.p. e, magari, della pena dell'isolamento diurno prescritta dall'articolo 72 c.p., dà luogo a stati di isolamento prolungato, protratto anche per molti anni, che incidono gravemente sull'integrità psichica e fisica della persona detenuta.

Tale situazione si crea anche in ragione dell'interpretazione affermata nella prassi amministrativa della detenzione secondo la quale la combinazione di tali istituti determina la collocazione in isolamento della persona che vi è sottoposta. Si tratta di una lettura che non ha aggancio normativo giacché né il regime di cui all'articolo 41-bis o.p. né la sorveglianza speciale di cui all'articolo 14-bis o.p. comportano la privazione totale di ogni forma di socialità di chi vi è soggetto. Così indicano anche la giurisprudenza dei Tribunali di sorveglianza e la più accorta dottrina in materia, rilevando che «l'isolamento continuo del soggetto in regime di sorveglianza speciale non ha alcun fondamento legislativo e lede il diritto al trattamento secondo principi di umanità e rispetto della dignità umana» (nota a ordinanza Tribunale di sorveglianza di Bologna 27.09.2011, cit.).

Analoghe considerazioni valgono per quanto attiene all'applicazione dell'isolamento diurno previsto dall'articolo 72 c.p. che la prassi interpretativa dell'amministrazione penitenziaria configura con l'esclusione totale da ogni forma di socialità in particolare quando è connesso al regime di cui all'articolo 41-bis o.p.

A tal proposito si rileva che se la giurisprudenza di legittimità ravvisa la compatibilità dell'istituto con i principi dell'articolo 27 co.3 della Costituzione nel fatto che «il condannato sottoposto a tale misura può comunque fare vita in comune» (Cass. Sez.I, 26.02.2014, n.9300), con ciò escludendo che l'isolamento possa consistere nella privazione totale di ogni forma di socialità, per altro verso il Comitato europeo per la prevenzione della tortura ha sempre espresso serie censure alla previsione della misura dell'isolamento in sentenza richiedendone fin dal 2004 (CPT/Inf (2006) 16, par. 91) l'esclusione dall'ordinamento e ribadendo tale richiesta anche nel suo più recente Rapporto, relativo

alla visita del 2012, (cfr. CPT/ Inf (2013) 32, par. 98), in ragione del principio affermato in ultimo nel XXI Rapporto generale del 2011 che «la detenzione è di per sé la pena e aggravamenti potenzialmente pericolosi di una sentenza di detenzione come parte della pena sono inaccettabili» (XXI Rapporto generale del CPT, 10.11.2011, sezione dedicata all'isolamento, par.56-64).

Sul punto il Garante Nazionale condivide la relazione del Tavolo XVI degli "Stati Generali sull'esecuzione penale" e sostiene espressamente in questa sede la proposta in essa formulata (par.5, allegato 4) di un intervento di modifica normativa diretto a rendere l'isolamento diurno rispettoso dei principi costituzionali che presiedono all'umanità della pena e al rispetto del diritto alla salute.

36. La molteplice criticità dei trasferimenti

Il tema dei trasferimenti è uno dei punti più critici della normale vita detentiva: quelli desiderati è difficile ottenerli, quelli "passivi", cioè indesiderati, è difficile evitarli. Sono proprio questi ultimi, subìti dal soggetto, a non offrire spesso l'effettiva garanzia di non interrompere percorsi trattamentali (scolastici, universitari, culturali, affettivi) a volte faticosamente avviati. Va prima di tutto ricordato che l'ordinamento penitenziario, ai sensi dell'articolo 42, nel disciplinare i trasferimenti dei detenuti, prevede che gli stessi possono essere disposti «per gravi e comprovati motivi di sicurezza, per esigenze dell'Istituto, per motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari» e che «deve essere favorito il criterio di destinare i soggetti in Istituti prossimi alla residenza delle famiglie». L'articolo 83 del Regolamento di esecuzione (d.P.R. 230/2000) prevede inoltre che «nei trasferimenti per motivi diversi da quelli di giustizia o di sicurezza si tiene conto delle richieste espresse dai detenuti e dagli internati in ordine alla destinazione». Quindi, può essere utile purtroppo ribadire che il nostro ordinamento non prevede trasferimenti per motivi disciplinari e che pertanto sono vietati.

Inoltre, come ha avuto modo di ricordare il ministro della giustizia nella Direttiva sulla prevenzione dei suicidi (2 maggio 2016) le *Regole penitenziarie europee* formulano chiare indicazioni circa le assegnazioni e i trasferimenti. In particolare, la Regola 17, al punto 3 recita: «Per quanto è possibile, tutti i detenuti devono essere consultati per ciò che riguarda la loro distribuzione iniziale e per ogni trasferimento ulteriore da un carcere a un altro». Nel commento a questa Regola (ricordando che i commenti sono «parte integrante» della Raccomandazione) si legge testualmente: «È opportuno riconoscere che i detenuti sono direttamente interessati al risultato delle decisioni relative alla loro detenzione. Essi devono quindi essere, per quanto possibile, consultati e le richieste ragionevoli da parte loro devono essere prese in considerazione, benché la decisione definitiva spetta alle autorità. La consultazione deve avvenire prima della collocazione o del trasferimento dei detenuti, anche se forse questo non è sempre possibile per una prima destinazione, quando i detenuti sono sistematicamente destinati al locale Istituto penitenziario. Se, eccezionalmente, considerazioni di sorveglianza e di sicurezza costringono a effettuare la destinazione o il trasferimento prima della consultazione dei detenuti, questa deve avere luogo successivamente. In tal caso deve essere possibile ritornare sulla decisione, se un detenuto ha buoni motivi per essere sistemato in un altro carcere».

Se, eccezionalmente, considerazioni di sorveglianza e di sicurezza costringono a effettuare la destinazione o il trasferimento prima della consultazione dei detenuti, questa deve avere luogo successivamente. In tal caso deve essere possibile ritornare sulla decisione, se un detenuto ha buoni motivi per essere sistemato in un altro carcere».

Sulla base dei casi esaminati nel corso di diverse visite regionali, il Garante Nazionale, può affermare con certezza che tale indicazione è tuttora completamente disattesa o applicata burocraticamente in modo non significativo.

Relativamente ai trasferimenti per motivi di giustizia, disposti in relazione alle esigenze processuali delle Autorità giudiziarie procedenti, tenuto presente che l'articolo 85 (d.P.R. 230/2000), commi 5 e 6, prevede che «soddisfatte le esigenze giudiziarie, il soggetto viene restituito all'Istituto di provenienza» il Garante ritiene che, nel rispetto della volontà del detenuto e della sua situazione personale, intesa anche come necessità di predisporre un'adeguata difesa, la permanenza del detenuto durante il processo e tra un'udienza e l'altra debba avvenire nella sede giudiziaria presso la quale lo stesso è in corso. Certamente, rimarrà da contemperare l'esigenza di non interrompere l'osservazione trattamentale con quella di assicurare la pienezza del diritto di difesa. La valutazione della volontà del detenuto, espressa con apposita richiesta all'Autorità giudiziaria procedente, unitamente all'applicazione di un termine massimo tra un'udienza e l'altra possono essere validi strumenti per contemperare tutte le contrapposte esigenze facendo prevalere la volontà dell'interessato.

Infine, va sottolineata la necessità che, contrariamente a quanto troppo spesso verificato, non venga interrotta la continuità di osservazione del detenuto in caso di trasferimento e sia valutato l'insieme di elementi assunti nell'Istituto di provenienza.

Altra criticità sul tema dei trasferimenti riguarda la gestione di alcuni casi particolarmente problematici e di difficile gestione. Come il Garante Nazionale ha rilevato nel corso di diverse visite, alcune persone detenute vengono trasferite da un Istituto all'altro con una logica che tende ad allontanare le difficoltà. In realtà, con tale logica si determina soltanto uno spostamento della criticità verso un altro Istituto; soprattutto questa impostazione contrasta con gli impegni alla conoscenza della persona detenuta e alla presa in carico della sua situazione individuale per definirne il percorso di detenzione, che più circolari ministeriali hanno in periodi recenti sottolineato. La distanza di quanto affermato sul piano generale e teorico e quanto attuato effettivamente è enorme.

Vale la pena ricordare che la tematica dei trasferimenti è una delle criticità più forti dell'attuale situazione negli Istituti e che essa può rischiare anche di essere un terreno di aggregazione di diversi malumori dei detenuti, dei familiari, del personale stesso. Essa riguarda sia i criteri secondo cui non vengono concessi molti trasferimenti richiesti, sia i criteri con cui vengono richiesti dalle Direzioni in una logica tendente ad allontanare le difficoltà, sia infine i criteri con cui vengono scelte le future destinazioni delle persone da trasferire per effettive esigenze d'ordine e sicurezza che troppo labilmente tengono in considerazione i percorsi trattamentali avviati, le esigenze familiari e altri fattori essenziali al positivo reinserimento del detenuto.

Vale la pena ricordare che la tematica dei trasferimenti è una delle criticità più forti dell'attuale situazione negli Istituti e che essa può rischiare anche di essere un terreno di aggregazione di diversi malumori dei detenuti, dei familiari, del personale stesso.

37. Estirpare i comportamenti violenti

Nessun tema si presta a iperboli linguistiche, quando si discute di esecuzione penale e carcere, come quello dei maltrattamenti. Le reti *social* sono fitte di messaggi postati da utenti che ogni giorno vedono brutalità dentro i mondi opachi della privazione della libertà. E simmetricamente altri che sono pronti a stabilire che esista un sottile progetto volto a screditare i servitori dello Stato. I paladini di presunta difesa di questi ultimi si oppongono all'introduzione di un reato che dia nome, definisca e sancisca il comportamento violento, voluto e finalizzato nei confronti di persone della cui custodia si è responsabili, quasi a difenderne implicitamente l'onore. Non sanno, invece, che l'onore di chi agisce in nome e per mandato dell'autorità statuale si basa proprio sulla capacità di trasparenza, sulla volontà di perseguire adeguatamente di chi invece tale valore attacca con il proprio comportamento di violenza verso chi è ristretto.

Così è difficile a volte ragionare pacatamente sulla violenza dietro le mura di un'istituzione totale quale è il carcere. Un luogo dove la violenza esiste. Un luogo dove la violenza non è prassi quotidiana. Un luogo dove è e deve continuare a essere chiaro il messaggio di totale inaccettabilità di tali comportamenti. Ma, anche un luogo che deve sapere guardare al proprio interno, senza paura di vedere l'eventuale male che possa annidarsi.

Per questo, è sempre sbagliato aderire a valutazioni superficiali. È incongruo vedere i maltrattamenti nel carcere come una quotidiana prassi, così come è sbagliato non vederli nei casi – fortunatamente rari – in cui essi avvengono.

Il punto centrale non è il numero dei casi; è piuttosto il clima silenzioso, opaco, che si avverte quando i casi si manifestano e che impedisce di isolare i pochi violenti, a danno dell'intero sistema. Il salto in avanti da compiere è la rottura di questo schema, a partire dall'adeguatezza delle indagini da compiere di ciascun episodio.

Il punto centrale non è il numero dei casi; è piuttosto il clima silenzioso, opaco, che si avverte quando i casi si manifestano e che impedisce di isolare i pochi violenti, a danno dell'intero sistema. Il salto in avanti da compiere è la rottura di questo schema, a partire dall'adeguatezza delle indagini da compiere di ciascun episodio.

Questo aspetto chiama in causa diversi attori, con funzioni e responsabilità diverse; in particolare i medici a cui vanno richiesti scrupolosamente i compiti della completa refertazione (in modo comprensibile) di ogni traccia di violenza sul corpo della persona visitata, del riportare le motivazioni che tale persona indica come causa di tali tracce, dell'indicare il livello di coerenza tra quanto riportato e quanto riscontrato nella visita medica. Ma, chiama in causa anche direttori e comandanti di reparto, per la loro capacità di individuare segnali e di saperli reprimere sul nascere, nonché sull'inviare periodicamente, in modo formale e nei comportamenti, il messaggio che simili azioni non sono e non saranno tollerate. Chiama infine l'Amministrazione perché definisca regole di indagine interna che rispettino quei parametri che la Corte EDU ha più volte stabilito per definire «effettiva» una investigazione su un caso di maltrattamenti. Infine, le Procure perché scrupolosamente si attengano al principio di non poter assegnare funzioni di Polizia giudiziaria a persone che appartengono allo stesso Corpo degli indagati – cosa che attualmente non è rispettata. Infine, chiama in causa anche il Garante Nazionale, che pure non ha esitato a informare la Procura in alcuni casi, per la sua funzione di continua vigilanza e perché culturalmente aiuti a isolare quei pochi che con il loro comportamento offendono la stragrande maggioranza che opera con professionalità, in piena legalità e anche spesso con personale passione.

38. La diffidenza per la tecnologia

La tecnologia pervade in vario modo la vita delle persone: la comunicazione, sia privata, sia istituzionale, ormai utilizza sempre più Internet e perfino la selezione dei lavoratori viene effettuata anche controllando i profili sui social network. L'incapacità delle persone di operare mediante strumenti informatici, di utilizzare Internet, nonché l'ignoranza della terminologia di settore, utilizzata correntemente dai mezzi di comunicazione, limita pertanto le possibilità di accesso ai servizi. Inoltre, a causa del rapido e costante avanzamento della tecnologia, una persona inizialmente preparata dopo un po' di tempo può diventare analfabeta informatico se non si tiene aggiornata.

In Italia l'analfabetismo tecnologico è abbastanza diffuso e le cause sono varie e in alcuni casi strutturali. Molto contribuisce la carenza di conoscenze minime, dovuta a fattori socio-economici e culturali, e l'assenza di adeguati interventi formativi, informativi e di servizio. Pertanto è sempre più necessario saper usare la tecnologia in modo consapevole per favorire l'inserimento nel tessuto sociale e lavorativo.

In Italia l'analfabetismo tecnologico è abbastanza diffuso e le cause sono varie e in alcuni casi strutturali. Molto contribuisce la carenza di conoscenze minime, dovuta a fattori socio-economici e culturali, e l'assenza di adeguati interventi formativi, informativi e di servizio. Pertanto è sempre più necessario saper usare la tecnologia in modo consapevole per favorire l'inserimento nel tessuto sociale e lavorativo.

Ciò a maggior ragione per coloro che provengono da un'esperienza detentiva. Eppure il mondo della detenzione sembra essere fermo a una realtà pre-tecnologica, sia per quanto attiene l'organizzazione del lavoro, sia per quanto riguarda l'organizzazione di "percorsi trattamentali", sia nelle regole sulla quotidianità che emergono da circolari che nel loro involuto italiano, ricordano un passato di penna e calamaio. Tutta l'Amministrazione pubblica, del resto, fatica ad adeguarsi alle nuove tecnologie e a effettuare quel cambio di mentalità che è indispensabile per gestire al meglio le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica.

In questa situazione, la formazione in campo tecnologico invece dovrebbe costituire un valore irrinunciabile nell'esecuzione penale ai fini del reinserimento sociale. Invece, tra coloro che hanno il potere di stabilire l'offerta trattamentale per i detenuti prevale un paradossale timore di un possibile uso improprio della tecnologia e, quindi, del venir meno di norme di sicurezza. Ma le limitazioni non si limitano all'uso delle tecnologie più sofisticate. La conseguenza è che anche l'utilizzo del telefono in carcere è sottoposto a limitazioni anacronistiche. Non vengono incentivati i colloqui telefonici – come invece richiesto dalle più recenti Commissioni incaricate di riflettere sull'esecuzione penale in carcere –, la chiamata a telefoni cellulari è sottoposta a restrizioni a volte insuperabili, né viene favorito il collegamento in videoconferenza coi familiari e i legali, se non in isolate meritorie esperienze. Similmente, la posta elettronica stenta ancora a sostituire quella tradizionale per la corrispondenza dei detenuti.

Senza cambiare linguaggi, modalità di rapportarsi a ciò che innovazione e tecnologia offrono, piuttosto che esorcizzarlo, confrontarsi con le opportunità che i nuovi prodotti tecnologici possono introdurre, non sarà possibile avere un rapporto lineare con il presente. E il presente continuerà a essere fuori del muro di cinta del carcere.

39. La confusione/commistione tra protezione e isolamento

Nel corso delle visite alle strutture penitenziarie, il Garante Nazionale ha potuto constatare come la composizione della popolazione carceraria possa essere definita come un vero e proprio microcosmo delle minoranze sociali. Questa realtà induce ad aprire un serio dibattito sulla natura discriminatoria, ora di classe, ora etnica, ora di orientamento sessuale, del sistema penitenziario italiano.

Le condizioni di vita della minoranza LGBTQ, confinata in apposite sezioni, non di rado a stretto contatto con persone condannate per reati particolarmente gravi, come per esempio la pedofilia (quasi a voler considerare l'omosessualità o il transessualismo un crimine in sé), sono rese ancora più difficili dall'ambiente carcerario. Tale particolare allocazione viene giustificata il più delle volte come una ubicazione 'forzata', dovuta alla primaria esigenza di tutelare l'incolumità di dette persone (nella vita di tutti i giorni sono tra i soggetti più esposti ad atti di intolleranza, discriminazione e abusi sessuali) e di salvaguardare l'ordine e la sicurezza del penitenziario.

La violenza sessuale dietro le sbarre, purtroppo, non è un fatto raro e i detenuti LGBTQ hanno maggiori probabilità di esserne vittime – anche se non è possibile dire esattamente in che misura, perché non ci sono dati ufficiali sul numero di stupri e su altri casi di violenze sessuali nelle carceri italiane. La creazione di sezioni protette in carcere, però, non può essere considerata la soluzione a tali pericoli: i detenuti ubicati in queste sezioni si troveranno a scontare la propria pena in condizioni ancora più dure.

La violenza sessuale dietro le sbarre, purtroppo, non è un fatto raro e i detenuti LGBTQ hanno maggiori probabilità di esserne vittime – anche se non è possibile dire esattamente in che misura, perché non ci sono dati ufficiali sul numero di stupri e su altri casi di violenze sessuali nelle carceri italiane. La creazione di sezioni protette in carcere, però, non può essere considerata la soluzione a tali pericoli: i detenuti ubicati in queste sezioni si troveranno a scontare la propria pena in condizioni ancora più dure.

Il Garante Nazionale ritiene che la netta separazione tra detenuti eterosessuali e LGBTQ violi in maniera pesante la dignità di questi ultimi ed è per questo che è importante trovare soluzioni alternative per garantire la tutela di tutti i detenuti.

Creare sezioni apposite destinate ai detenuti omosessuali, per tutelarli da eventuali aggressioni omofobe, può significare, indipendentemente dalle intenzioni di chi le ha ipotizzate, escluderli dai percorsi trattamentali negando loro diritti riconosciuti agli altri detenuti. Tale criticità è stata rilevata nella sua interezza nel corso della visita svolta dal Garante Nazionale a una sezione riservata ai detenuti omosessuali del Triveneto, all'interno dell'Istituto penitenziario di Gorizia. La forma di protezione loro assicurata si era sostanziata, in realtà, in una forma di segregazione, di isolamento forzato, impedendo contatti con la restante popolazione detenuta, con grave nocumento per la loro salute psicofisica.

La protezione che deve essere garantita alla popolazione detenuta negli Istituti che applicano tale forma di tutela non deve, pertanto, diminuire la partecipazione degli stessi alla normale vita carceraria, alle attività diretta al reinserimento e, quindi, a tutti i percorsi trattamentali predisposti. Pertanto, ove mai fosse necessaria per la loro sicurezza una particolare collocazione durante le ore di riposo in apposite stanze detentive a essi riservate, all'interno dello stesso Istituto dove sono ristretti, questa non può e non deve consistere nella predisposizione di una sorta di situazione detentiva ad hoc dove trasferire i soggetti detenuti in base all'orientamento sessuale. Un'organizzazione di siffatto tipo de-

terminerebbe non soltanto una illegittima discriminazione di carattere personale ma indurrebbe una situazione di isolamento ingiustificato e lesivo della normale dignità che va riconosciuta a qualsiasi persona, indipendentemente dalla condizione detentiva.

Sul punto, il Garante, preoccupato delle criticità riscontrate in ordine alla creazione di sezioni specificamente dedicate ai detenuti omosessuali, ha inviato al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria una raccomandazione (si veda il Rapporto sulla visita in Triveneto) affinché tali soggetti vengano inseriti nella ordinaria vita carceraria in condizioni di assoluta normalità, assicurando però una doverosa tutela rispetto al proprio orientamento sessuale.

Anche con riferimento ai detenuti transessuali, si ritiene che le condizioni detentive debbano assicurare momenti di essenziale socializzazione e rieducazione indipendentemente dall'espressione della propria sessualità garantendo, nel contempo, opportuni mezzi di 'protezione' a tutela di eventuali discriminazioni e/o violenze. Ai fini di una migliore tutela di tali persone, il Garante Nazionale accoglie con favore la possibilità di ubicazione dei detenuti transessuali negli Istituti femminili o in cui sono presenti sezioni femminili in considerazione delle esigenze trattamentali e di maggiori garanzie. Al contrario, però, suscita qualche perplessità che la vigilanza di tali sezioni possa venire svolta solo ed esclusivamente da personale di Polizia penitenziaria di sesso femminile dato che, comunque, fino ad ora, per ragioni relative anche alla fisicità ed alla anatomia (si pensi a una perquisizione) di tali detenuti, questi compiti vengono espletati dal personale di Polizia penitenziaria di sesso maschile.

40. Questioni di genere

Le donne rappresentano una piccola percentuale della popolazione detenuta. Alla data del 31 gennaio 2017 erano 2.338, su un totale di 55.381, cioè il 4.2%. Ma la minore capacità criminale, lungi dall'essere un fattore valorizzato, al contrario si trasforma spesso in un elemento penalizzante.

Le donne rappresentano una piccola percentuale della popolazione detenuta. Alla data del 31 gennaio 2017 erano 2.338, su un totale di 55.381, cioè il 4.2%. Ma la minore capacità criminale, lungi dall'essere un fattore valorizzato, al contrario si trasforma spesso in un elemento penalizzante.

In generale, si può dire che la detenzione da sempre è pensata al maschile e applicata alle donne che, proprio per la loro scarsa rilevanza numerica, rischiano di diventare invisibili e insignificanti per il sistema penale.

Gli Istituti penitenziari femminili sono, infatti, solo quattro su tutto il territorio nazionale (Trani, Pozzuoli, Roma-Rebibbia, Venezia-Giudecca) con una capienza di 537 posti e una presenza, al 31 dicembre 2016, di 589 donne. Le altre 1.749 sono distribuite nei 46 reparti femminili all'interno di Istituti maschili. Il fatto di poter disporre di pochi istituti riservati alle donne è una delle principali ragioni che determinano l'isolamento geografico delle detenute stesse e una violazione di fatto del principio della territorialità della pena. Tale problema si ripropone a ogni livello: nelle Articolazioni per la tutela della salute mentale (del tutto assenti le strutture per donne in ben sette Regioni: Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino alto Adige, Puglia, Calabria e Sardegna), nelle sezioni di alta sicurezza (concentrate in poche Regioni: Emilia Romagna, Lazio e Sicilia).

Inoltre, al di là dei quattro Istituti penali specifici per donne, va detto che le sezioni femminili negli

Le sezioni femminili negli Istituti maschili rischiano di essere, ancora una volta per la loro esiguità numerica, dei reparti marginali, in cui le donne hanno meno spazio vitale, meno locali comuni, meno strutture e minori opportunità rispetto agli uomini.

Istituti maschili rischiano di essere, ancora una volta per la loro esiguità numerica, dei reparti marginali, in cui le donne hanno meno spazio vitale, meno locali comuni, meno strutture e minori opportunità rispetto agli uomini. Nella Casa di reclusione di Genova-Pontedecimo, per esempio, le donne sono in due per stanza, i maschi uno; le donne non hanno una palestra, gli uomini sì; nelle sezioni maschili ci sono le salette di socialità in ogni piano mentre nelle sezioni femminili la socialità si fa in corridoio. E anche le attività trattamentali sembrano risentire di una visione stereotipata, per cui le donne lavorano in cucina e in sartoria e agli uomini sono riservate le attività di informatica e di tipografia. Tale divario non è accettabile e richiede di essere colmato con urgenza, superando modelli tradizionali di genere nell'offerta lavorativo-formativa al fine di costruire efficaci percorsi di reinserimento sociale, incentivando la commistione dei ruoli proprio nell'ottica di una filiera lavorativo-formativa-produttiva integrata, secondo un sistema di 'vasi comunicanti' che punti a una reale parità di genere e all'acquisizione di competenze utilmente spendibili all'esterno.

Pur apprezzando gli sforzi dell'Amministrazione penitenziaria per superare modelli culturali di genere vecchi e discriminanti, la problematica della detenzione femminile richiede un salto di qualità in un'ottica culturale che riconosca la presenza di una differenza di genere e dunque di una specificità della detenzione femminile rispetto a quella maschile. Lo stesso trattamento per donne e uomini infatti non produce risultati equi.

41. La difficile distribuzione delle risorse e i programmi senza risorse

Il complesso processo di riorganizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha coinvolto il personale dirigenziale, il personale del comparto ministeri e il personale di Polizia penitenziaria. La riorganizzazione, mossa da criteri di razionalizzazione delle spese e dall'obiettivo di trasferire tutte le competenze in materia di misure alternative e sanzioni sostitutive della detenzione in carcere al recente Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, ha contribuito a determinare una riduzione delle dotazioni organiche, di per sé non adeguate, per cui il primo bilancio sulla situazione nazionale delle presenze di alcune figure professionali non è ancora del tutto positivo (si veda *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia – anno 2016*, pp. 543-733).

Al 31 dicembre del 2016 il divario tra le presenze previste e quelle effettive del personale dirigenziale e tecnico amministrativo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria era di 2.017 unità in meno su una previsione di 6.386 unità; per le figure della Polizia penitenziaria il divario tra il personale effettivo e quello previsto tra le figure della polizia penitenziaria era di 5.463 al di sotto dell'organico previsto di 41.253 unità. Nel Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità si ripropone una simile inadeguatezza delle dotazioni organiche in particolare del personale amministrativo, contabile e di servizio sociale.

Questa criticità, legata al maggior ricorso alle misure alternative alla detenzione e all'introduzione

dei recenti istituti giuridici di sanzioni sostitutive di comunità e della sospensione del procedimento penale con messa alla prova per gli adulti, coinvolge in particolare gli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) le cui attività di indagine socio-familiare, di definizione del programma risocializzativo, di monitoraggio delle misure di esecuzione penale esterna, di relazioni periodiche e finali alla Magistratura di sorveglianza sono notevolmente incrementate rispetto agli anni passati. L'interesse a prevedere per gli UEPE risorse significative aggiuntive al *Bilancio dello Stato* per il prossimo triennio, nonché l'ampliamento delle convenzioni con i professionisti esterni (ex art. 80 Legge 354/75, *ibidem* p. 612) rappresenta una limitata rassicurazione rispetto alla fattibilità dei numerosi programmi a favore delle persone in carico o in attesa di essere presi in carico dagli UEPE.

I provvedimenti deflattivi e l'espansione delle misure alternative e di comunità, l'introduzione dell'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova per gli adulti, la formazione del personale in termini di moltiplicazione delle competenze e l'ipotesi di multidisciplinarietà degli interventi, la partecipazione alla programmazione comunitaria 2014-2020 per il finanziamento di alcuni progetti inerenti le aree dell'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale sono aspetti intrecciati che pur rendendo possibile nel breve periodo la sostenibilità del carico di lavoro e le molteplicità dei progetti avviati, sia in ambito della formazione del personale che nell'ambito del trattamento dei detenuti, richiedono una risoluzione imminente di adeguamento numerico delle risorse umane, di quelle economiche e di quelle materiali.

42. Il disagio del personale

Il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ha esplicitato, fin da subito, il concetto di ritenersi una 'parte', quantunque indipendente, e non la 'controparte' del complesso sistema della privazione della libertà. In particolare della privazione della libertà in ambito penitenziario.

Ne danno prova l'interesse espresso nel tenere riunioni con tutto il personale di un Istituto visitato, il voler visionare gli spazi adibiti e le iniziative utili per il benessere del personale. Tra i luoghi riservati al personale visitati dal Garante Nazionale vi sono, per esempio, i locali per le attività ricreative, le sale per convegno, lo spaccio (bar), la mensa o le palestre. Purtroppo, tali ambienti non sono presenti in tutti gli Istituti oppure, se esistono, confluiscono in un solo o pochi spazi polivalenti. Sono stati trovati spesso in stato di trascuratezza e di degrado dove l'unica manutenzione che viene eseguita è la classica tinteggiatura (eseguita da detenuti in articolo 21 o.p.). Lo stesso si può dire per le caserme di cui il personale usufruisce per alloggio, dove in alcune strutture penitenziarie non sono rispettate neanche le norme igieniche e strutturali, come per esempio la mancanza di scale antincendio (solo per citarne due, la caserma vecchia di Genova-Marassi è al di sotto di standard di accettabilità, mentre quella di Reggio Calabria-Arghillà ha lo stesso disegno e la stessa logica, con sbarre e telecamere, di un reparto detentivo).

Il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ha esplicitato, fin da subito, il concetto di ritenersi una 'parte', quantunque indipendente, e non la 'controparte' del complesso sistema della privazione della libertà. In particolare della privazione della libertà in ambito penitenziario.
Ne danno prova l'interesse espresso nel tenere riunioni con tutto il personale di un Istituto visitato, il voler visionare gli spazi adibiti e le iniziative utili per il benessere del personale.

Si può evidenziare che le caserme del Nord Italia, con una pianta organica

colma di distacchi, sono molto più utilizzate, in quanto il personale è prevalentemente composto da dipendenti giovani di età, di servizio e provenienti dal Sud, in cui ancora non nasce la voglia di integrarsi nella nuova città per non abbandonare la speranza di ritornare nelle regioni di appartenenza. Il contrario accade nelle caserme del Sud che sono spesso poco utilizzate: la maggior parte del personale è ormai nella propria regione grazie alla sua anzianità di servizio, prossimo alla pensione, con la speranza di arrivarci il prima possibile. Questa grande differenziazione di attese e speranze ricade negativamente sul lavoro e sulla gestione organizzativa.

Sulla Polizia penitenziaria grava inoltre il fenomeno di dover attingere il nuovo personale dall'Esercito, con una formazione puramente militare – in alcuni casi addirittura un addestramento utile ad affrontare missioni all'estero in territorio di rischio e conflitto. Questa formazione pregressa ha effetti impliciti almeno nei primi anni di servizio in un'Amministrazione diversa e con una diversa finalità.

Sulla Polizia penitenziaria grava inoltre il fenomeno di dover attingere il nuovo personale dall'Esercito, con una formazione puramente militare – in alcuni casi addirittura un addestramento utile ad affrontare missioni all'estero in territorio di rischio e conflitto. Questa formazione pregressa ha effetti impliciti almeno nei primi anni di servizio in un'Amministrazione diversa e con una diversa finalità. Può incidere nel creare un irrigidimento del sistema complessivo di un Istituto, con il conseguente arretramento dal punto di vista delle attività "trattamentali"altresì con malessere dello stesso dipendente de-localizzato rispetto al proprio assetto di formazione e abitudini. Compiere questo passaggio da un corpo militare a un corpo che è a ordinamento civile non è semplice e il suo esito irrisolto può incidere anche nel rapporto con le altre figure professionali. Per questo è importante porre l'accento su percorsi comuni di formazione in servizio e su prassi di discussione comune nell'affrontare le criticità poste quotidianamente dalla vita di un Istituto.

Parte importante del disagio del personale di Polizia penitenziaria è inoltre connessa alla difficile costruzione all'esterno di un'effettiva conoscenza e valorizzazione del lavoro svolto: gli stereotipi dell'agente addetto unicamente all'occhiuta sorveglianza, all'accompagnamento controllato, alla chiusura e apertura dei locali, si riflette nel linguaggio utilizzato anche dai media ("guardia carceraria", "guardia penitenziaria" o "secondino" sono termini che ancora si ascoltano con frequenza). Un linguaggio che non dà conto del mutamento avvenuto nel profilo professionale degli operatori negli ultimi quarant'anni, della responsabilità e della specificità del lavoro eseguito, dell'elemento di prossimità con le persone ristrette che fornisce elementi conoscitivi diretti e contribuisce così non solo alla gestione del sistema ma anche alla calibratura dei percorsi di reinserimento sociale delle persone ristrette.

Il Garante Nazionale percepisce questo disagio, riscontrato nelle riunioni tenute con il personale operante, di cui sono segnali anche i sintomi di *sindrome da burnout* accentuati in anni recenti nonché il numero considerevole di sei suicidi registrato nel 2016 (e più di cento a partire dal 2000). Senza voler entrare nei percorsi soggettivi che possono aver portato a decisioni così drammatiche, va sottolineato che una più diffusa e chiara informazione al personale sul ruolo che la nuova Istituzione di garanzia intende avere per tutti può contribuire a ridurre le criticità espresse dal gestire il difficile equilibrio tra sicurezza e rieducazione, in un contesto lavorativo dove si respira ogni giorno e direttamente, con rapporto continuo, il dolore e la frustrazione delle persone.
Compito del Garante è anche contribuire al benessere del personale, nei diversi aspetti dalla formazione al miglioramento delle condizioni materiali di lavoro, al contributo a risolvere quelle situazioni che possono essere foriere di difficoltà personali ed evolvere anche negativamente. Un ruolo già in parte avviato nel primo anno di attività e che si intende potenziare ed esplicitare maggiormente.

43. L'inadeguatezza delle strutture per le misure alternative

Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa con la già citata Raccomandazione R(92)16, rifacendosi al termine anglosassone *community sanction*, fornisce la seguente definizione di misura/sanzione alternativa o di comunità: «sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità e implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguiti dagli organi previsti dalle norme in vigore».

In Italia, le misure alternative alla detenzione sono state introdotte più di quarant'anni fa, con l'ordinamento penitenziario e hanno poi conosciuto un percorso di progressiva espansione a partire dall'approvazione, undici anni dopo, della legge 663/1986 (la cosiddetta "Legge Gozzini"). Un insieme quindi normativamente ben definito e che negli anni è cresciuto e ha determinato al complessivo sistema dell'esecuzione penale una delle trasformazioni più profonde.

In Italia, le misure alternative alla detenzione sono state introdotte più di quarant'anni fa, con l'ordinamento penitenziario e hanno poi conosciuto un percorso di progressiva espansione a partire dall'approvazione, undici anni dopo, della legge 663/1986 (la cosiddetta "Legge Gozzini").
Un insieme quindi normativamente ben definito e che negli anni è cresciuto e ha determinato al complessivo sistema dell'esecuzione penale una delle trasformazioni più profonde.

Tuttavia l'effettività delle misure non può essere circoscritta alla buona norma e all'impegno degli operatori. Richiede anche strutture adeguate. La concessione delle misure alternative alla detenzione, malgrado la ricorrenza di tutte le condizioni di fatto e di diritto, è infatti spesso preclusa dalla mancanza di disponibilità da parte delle strutture abilitate all'accoglienza di detenuti in esecuzione penale esterna, per esaurimento dei posti a disposizione, e tale situazione costituisce un ostacolo anche per la concessione dei permessi-premio, primo passo verso il processo di risocializzazione e reinserimento sociale.

Particolarmente svantaggiati sono i soggetti socialmente deboli: indigenti e stranieri, per i quali l'accesso ai benefici penitenziari è reso estremamente difficoltoso dalla mancanza sul territorio di idonei riferimenti familiari, abitativi e lavorativi. Diviene un diritto enunciato e non agito. Così la discriminazione già presente e vissuta fuori dal carcere finisce con il persistere e anzi con ampliarsi all'interno di una Istituzione che dovrebbe essere centrata sulla uguaglianza dei soggetti di fronte alla sanzione da eseguire: l'esecuzione penale diviene un elemento di riproduzione e amplificazione della minorità sociale delle persone che giungono a essa. Il tema chiama alla responsabilità le Amministrazioni locali: le case-alloggio costituirebbero una valida soluzione ma sono poche e i posti a disposizione non sono sufficienti. Investire in questo settore del resto se può apparire dispendioso nel breve periodo, ritorna economicamente vantaggioso in una prospettiva medio-lunga perché aiuta a diminuire le spese che ricadranno altrimenti inevitabilmente sul complessivo sistema dei servizi alla persona nel futuro di una vita vissuta ai margini e connotata da ripetuti ingressi nel circuito detentivo.

Anche per ciò che riguarda il settore della tossicodipendenza (alla data del 30.06.2016 il DAP ha fornito il dato di 13.561 detenuti dipendenti da sostanze psicotrope, di cui 4.292 stranieri, pari al 25,08% dei detenuti presenti), bisogna constatare l'attuale insufficienza dei posti disponibili nelle comunità di recupero: se è vero che la legge non prescrive necessariamente che la misura dell'affidamento terapeutico sia eseguita attraverso l'inserimento in una struttura residenziale, è vero però anche che, nella prassi, i Tribunali di sorveglianza, in considerazione delle caratteristiche di tale tipologia di condannati,

ritengono spesso non adeguati programmi terapeutici 'territoriali', ossia non residenziali. Si auspica quindi un impegno economico per l'implementazione delle comunità residenziali.

Il Ministero della giustizia ha stipulato diversi protocolli operativi con alcune regioni e Tribunali di sorveglianza finalizzati ad attuare azioni a sostegno dei programmi di reinserimento di soggetti in esecuzione di pena.

Il Ministero della giustizia ha stipulato diversi protocolli operativi con alcune regioni e Tribunali di sorveglianza finalizzati ad attuare azioni a sostegno dei programmi di reinserimento di soggetti in esecuzione di pena; in particolare riguardo al potenziamento delle attuali strutture accreditate per programmi residenziali terapeutico riabilitativi o psicologico riabilitativi, idonee a ospitare soggetti in esecuzione di pena con problemi legati alla tossicodipendenza.

Ciò nonostante, il numero dei detenuti tossicodipendenti che ha avuto accesso alle misure alternative è addirittura diminuito, passando dalle 3.259 persone alla data del 31.12.2014 a 2.991 persone alla data del 31.12.2016. Un segnale che lascia perplessi.

44. La vigilanza sulle comunità

L'accentuazione sulle *misure* alternative come 'modello da seguire' – almeno fintanto che rimarrà la centralità della pena detentiva e non sarà introdotto un sistema coerente di pene diverse dalla detenzione – registra un crescendo di esperienze positive soprattutto in questo momento storico dove le cooperative e il privato sociale forniscono un rilevante contributo sussidiario allo sviluppo alla crescita del sistema dell'accoglienza. Una attenzione maggiore soprattutto al "mondo della giustizia minorile", è stata data recentemente dalla Direttiva ministeriale del 28 settembre 2016, espressione di una esigenza di ricognizione dei metodi di selezione dei contraenti e di costante verifica della qualità dei servizi resi. Non è estranea a questo bisogno di supporto al sistema dell'esecuzione penale in misura alternativa la riorganizzazione degli Uffici di esecuzione penale esterna seguito del D.p.c.m. n. 84/2015, diventati articolazioni del Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità.

Il Garante Nazionale crede siano opportuni e, quindi, auspica interventi anche nei confronti delle comunità affidatarie per adulti, attuatrici del progetto di trattamento elaborato per realizzare l'azione di reinserimento e di inclusione. Si evincono spesso da segnalazioni giunte al Garante, disfunzioni organizzative e di controllo che si riversano inevitabilmente sul piano gestionale e pedagogico dell'intero servizio. Causa principale è il contenimento della spesa pubblica che vede tagli dell'esecuzione penale esterna che, per povertà di risorse e operatori, è costretta a limitare l'azione di intervento e di coordinamento dei controlli per prevenire le criticità nei luoghi di detenzione alternativa di soggetti adulti. Un cenno merita anche la difficoltà di taluni Enti locali a farsi carico di tutte le situazioni in accreditamento comunitario (per esempio, si è appreso nel corso della visita alla regione Calabria che l'Amministrazione regionale provvede al pagamento delle rette soltanto per 18 mesi) con la conseguente riduzione dei termini di durata del percorso trattamentale.

In questo quadro di necessario controllo e di possibile supporto vanno inserite anche le visite del Garante Nazionale quale ulteriore strumento di monitoraggio dell'andamento della vita detentiva nelle comunità visitate – pur nei limiti del necessario procedere a campione o sulla base di informazioni ricevute – raccogliendo le indicazioni delle eventuali inadeguatezze per farsi poi promotore di un'azione comune di risoluzione.

45. La detenzione domiciliare senza progetto

Negli ultimi anni il ricorso alla misura della detenzione domiciliare è notevolmente aumentato, passando dai 24.448 casi del 2015 ai 30.379 del 2016. Si tratta sicuramente di un importante passo avanti nell'ottica di ridurre la centralità del carcere e ricondurre la persona in esecuzione penale all'ambiente della propria normalità, quando questo sia possibile e positivo. Tuttavia, tale misura presenta alcune criticità e forse può essere definita la misura 'meno trattamentale' prevista dall'ordinamento penitenziario. Una detenzione domiciliare 'vuota', mero contenitore di divieti e obblighi e intesa come strumento dettato da esigenze deflattive produce dinamiche sociali che risultano essere solo espressione di un bisogno di punizione. Togliere spazio, inoltre, a una progettualità con finalità di reintegro della persona detenuta domiciliarmente significa anche dimenticare la prevenzione della recidiva poiché la misura si traduce in mero controllo, in una situazione di sostanziale solitudine e d'impoverimento dei rapporti sociali: la persona è priva di un qualsiasi contenuto di sostegno.

Il Garante Nazionale ribadisce la necessità di un recupero dello scopo risocializzante. Se in ambito cautelare l'assenza di una progettualità si giustifica per la natura temporanea e provvisoria della stessa, in fase di esecuzione della misura alternativa l'interruzione del percorso, avviato durante la detenzione intramuraria, per esempio sul piano dell'istruzione e della formazione, può divenire un impoverimento complessivo delle possibilità offerte alla persona. Per questo vanno previste modalità che consentano al soggetto di proseguire le attività avviate anche muovendosi dal proprio domicilio.

Il Garante Nazionale ribadisce la necessità di un recupero dello scopo risocializzante. Se in ambito cautelare l'assenza di una progettualità si giustifica per la natura temporanea e provvisoria della stessa, in fase di esecuzione della misura alternativa l'interruzione del percorso, avviato durante la detenzione intramuraria, per esempio sul piano dell'istruzione e della formazione, può divenire un impoverimento complessivo delle possibilità offerte alla persona.

Si sono inoltre osservate difficoltà nel far eseguire la detenzione domiciliare presso una comunità accreditata, non essendo sempre queste strutture disponibili all'accoglienza dei richiedenti a causa degli stringenti controlli a cui sono sottoposti da parte delle forze dell'ordine; controlli che possono turbare lo svolgimento delle attività e creare difficoltà agli operatori preposti.

Accanto alle criticità sul piano del contenuto, vi sono poi quelle sul piano dell'accesso a tale previsione normativa. Criticità già considerate precedentemente in questa Relazione nel contesto del più attivo impegno da richiedere agli Enti locali. Infatti, particolari categorie di detenuti, soprattutto stranieri e persone senza fissa dimora, sono di fatto escluse da questa possibilità per la mancanza sul territorio di idonei riferimenti familiari, abitativi e lavorativi.

Migrazione e Libertà

La foto della privazione della libertà dei migranti irregolari rischia di venire mossa perché mentre si cerca di cogliere la situazione per darne un quadro certo, questa stessa sta mutando, cambiando in alcuni aspetti fondamentali: numero di strutture, loro tipologia, distribuzione sul territorio.
I paragrafi che seguono sono distinti tra ciò che è oggi, le positività che l'attuale panorama presenta e le criticità che il Garante Nazionale ha riscontrato nell'azione del suo primo anno. La fisionomia mutevole, con la previsione di più Centri e una loro nuova connotazione renderà diverso il lavoro nel prossimo anno, ma non muteranno i parametri di analisi.
Una sezione specifica di questa parte della Relazione riguarda il monitoraggio dei voli di rimpatrio forzato.

Fisionomia dell'attuale privazione della libertà dei migranti

46. Privazione e restrizione della libertà. I numeri

CIE

I Centri di identificazione ed espulsione (CIE), nati dalla ridefinizione (articolo 9 del decreto legge 23 maggio 2008, n.92) dei Centri di permanenza temporanea (CPT o CPTA), si sono progressivamente ridotti in numero e capacità ricettive nel corso degli ultimi anni: erano 13 le strutture disponibili nel 2011, variamente distribuite sul territorio nazionale, per una capienza complessiva di 1901 posti; solo quattro quelli realmente funzionanti nel gennaio di quest'anno (Torino, Roma, Brindisi e Caltanissetta) per una capienza effettiva scesa a 359 posti. Il loro ruolo, dunque, nell'esecuzione dei rimpatri ha finito per essere molto marginale: mediamente soltanto la metà dei cittadini stranieri irregolari che transitano nei CIE viene effettivamente rimpatriato; nei primi nove mesi del 2016 sono transitati nei CIE 1.968 persone di cui 876 rimpatriate (il 44%).

I Centri di identificazione ed espulsione (CIE), nati dalla ridefinizione (articolo 9 del decreto legge 23 maggio 2008, n.92) dei Centri di permanenza temporanea (CPT o CPTA), si sono progressivamente ridotti in numero e capacità ricettive nel corso degli ultimi anni.

La storia dei CIE è stata caratterizzata, fin dall'inizio, da numerosi episodi di danneggiamenti a opera degli stessi 'ospiti' dei Centri e da una serie di proteste

legate alle condizioni di vita all'interno delle strutture stesse, molte delle quali culminate in gravi episodi di autolesionismo. I controlli e le inchieste sui CIE promosse dal Parlamento e da Organizzazioni non governative hanno puntualmente e chiaramente testimoniato in questi anni l'inadeguatezza delle strutture e le carenze nelle modalità di trattenimento degli stranieri irregolari colpiti da un provvedimento di espulsione. Il complessivo disegno delle strutture, simile a quello di un carcere e denso di reti e barriere, e la vita all'interno spesso nel segno della assenza di ogni attività diversa dall'attendere che il tempo scorra, si sono associate a una impermeabilità della struttura a occhi esterni, ben superiore a quella di un Istituto di pena. Spesso sono stati oggetto di rilievi da parte del CPT e si è persa anche quella specificità positiva dell'avere affidato la gestione al privato sociale.

I controlli e le inchieste sui CIE promosse dal Parlamento e da Organizzazioni non governative hanno puntualmente e chiaramente testimoniato in questi anni l'inadeguatezza delle strutture e le carenze evidenziate nelle modalità di trattenimento degli stranieri irregolari colpiti da un provvedimento di espulsione.

Le criticità che sono state riscontrate anche nel corso delle visite effettuate durante il 2016 e nel primo avvio del 2017 dal Garante Nazionale nei quattro CIE attivi sul territorio nazionale, a distanza di dieci anni dagli esiti della Commissione De Mistura (*Commissione per le verifiche e le strategie dei centri per gli immigrati*, promossa dal Ministero dell'interno nel gennaio 2007), si ripropongono sostanzialmente simili sia per quanto concerne «la presenza all'interno dei CPTA (oggi CIE) di situazioni diversissime tra loro sia sotto il profilo giuridico, che sotto quello dell'ordine pubblico nonché della condizione umana e sociale delle persone trattenute. [...] ex detenuti [...] stranieri al cui carico sussistono solo provvedimenti di allontanamento conseguenti alla perdita di regolarità di soggiorno [...] persone deboli e vulnerabili»; sia per ciò che riguarda le problematicità strutturali e organizzative: «[...]molti centri sono strutturati secondo moduli che isolano tra loro le varie parti destinate all'alloggio e ai servizi interni al centro [...]Tali situazioni limitano o addirittura impediscono di fatto l'accesso dei trattenuti agli spazi di ascolto e socializzazione, determinando di fatto una totale situazione di passività e inattività nella vita quotidiana [...]».

Sebbene non sia ancora compiutamente definito – al momento di redigere questa Relazione (25 febbraio 2017) – sul piano operativo quanto previsto dall'articolo 19 del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 circa la distribuzione sull'intero territorio nazionale dei nuovi Centri di permanenza per i rimpatri, eredi dei CIE ma proposti come radicalmente diversi da questi, è stata normativamente ribadita la competenza del Garante Nazionale a esercitare i poteri di accesso e verifica assegnatigli dalla norma istitutiva; ovviamente anche poteri e obblighi relativi alla sua designazione come NPM hanno effetti su queste nuove strutture privative della libertà. Al momento, rimane tuttavia il dubbio che, in mancanza di accordi di riammissione con i Paesi terzi, la percentuale dei rimpatri sul totale dei provvedimenti di espulsione possa aumentare in modo consistente rispetto all'attuale valore: nei primi nove mesi del 2016, dei 3.737 cittadini stranieri rimpatriati dall'Italia, solo uno su quattro proveniva da un CIE. Molti rimpatri, infatti, sono stati eseguiti direttamente dagli *hotspot*, sotto forma di "respingimenti differiti": novità introdotta nel maggio del 2015 dall'Agenda europea delle migrazioni.

Hotspot

Gli *hotspot* attualmente presenti in Italia sono quattro, tre dei quali concentrati in Sicilia: Lampedusa (500 posti), Trapani Milo (400 posti) e Pozzallo in provincia di Ragusa (300). Il quarto è quello di Taranto (400 posti) in Puglia. La loro capienza complessivamente si attesta, quindi, sui 1600 posti letto. Questo secondo i dati ufficiali della Commissione europea (*Hotspot State of Play*); in realtà i numeri effettivi sono un po' più bassi per via di interventi di manutenzione e ristrutturazione in corso.

Per esempio, il Garante Nazionale, in occasione della visita all'*hotspot* di Pozzallo il 17 gennaio di quest'anno, ha potuto verificare che i posti effettivamente disponibili non sono più di 240.

Pur trattandosi di luoghi fisici, gli *hotspot* costituiscono in realtà una modalità di lavoro la cui finalità è duplice: identificazione e 'tripartizione' dei migranti irregolari nelle tre macro categorie della re location (delocalizzazione), dell'asilo o del respingimento/ espulsione.

Pur trattandosi di luoghi fisici, gli *hotspot* costituiscono in realtà una modalità di lavoro – la Commissione europea parla appunto di «approccio *hotspot*» – la cui finalità è duplice: identificazione e 'tripartizione' dei migranti irregolari nelle tre macro categorie della *relocation* (ricollocazione), dell'asilo o del respingimento/espulsione. Fino a oggi gli *hotspot* si sono rivelati molto efficienti nell'identificazione (foto-segnalamento e inserimento nel sistema Afis e EURODAC) con percentuali che sfiorano il 95% delle persone transitate nelle strutture, ma in mancanza di una effettiva politica di *relocation* si sono trasformati spesso in impropri centri di temporanea accoglienza soprattutto di categorie vulnerabili – per esempio i minori – nella assoluta mancanza di una cornice giuridica che li regolamenti e che dia tutela giurisdizionale alle persone durante il periodo del loro trattenimento presso tali strutture oltre il tempo strettamente necessario all'identificazione. Come rilevato in occasione delle visite fatte a tutti gli *hotspot* del territorio nazionale, in ogni struttura si possono trovare persone che sostano anche per più di una settimana in attesa di essere ricollocate o trasferite in una struttura adatta alle loro esigenze. Inoltre, regole o, meglio, prassi molto diverse disciplinano la libertà di circolazione degli stranieri che si trovano negli *hotspot*: a Lampedusa e Trapani sostanzialmente reclusi, a Taranto e Pozzallo liberi di uscire e rientrare.

Qualsiasi progetto di potenziamento e ampliamento delle strutture di identificazione ed espulsione deve tenere conto di questi aspetti, sia per quanto concerne la copertura giuridica del trattenimento, sia per quanto concerne le condizioni materiali in cui esso avviene, tenendo conto delle notevoli differenze individuali che caratterizzano i percorsi e l'esperienza migratoria.

47. I minori non accompagnati: numeri e problemi

Secondo i dati dell'Alto Commissario ONU per i rifugiati (UNHCR), nel 2016 sono arrivati sul territorio italiano 25.846 minori stranieri non accompagnati (nella dilagante prassi degli acronimi, indicati con MSNA). Oltre 70 al giorno, quasi il 14% degli arrivi complessivi. Un numero rilevante in assoluto e come valore tendenziale, visto che l'anno precedente ne erano giunti 12.360, cioè il 7% dei complessivi arrivi. Il loro aumento è apparso evidente fin dai primi mesi dell'anno, ma i picchi si sono verificati nei mesi di giugno (3.515 arrivi) e di ottobre (3.771 arrivi). Quest'ultimo è stato il mese che ha registrato il più alto numero di arrivi di MSNA degli ultimi quattro anni.

I minori provengono in gran parte dall'Eritrea (3.714, con un incremento del 24% rispetto al 2015), dal Gambia (3119) e dalla Nigeria (2932). Ma è tra gli egiziani che la percentuali di MSNA è la più alta, raggiungendo il 58% degli arrivi.

Contrariamente a quanto accade in altri Paesi, in Italia i minorenni stranieri non accompagnati non possono essere espulsi, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e salvo il

caso in cui il ricongiungimento alla famiglia di origine sia da privilegiare quale loro interesse prioritario. In nome della *Convenzione per i diritti dell'infanzia* (1989) e della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, che come è noto ha ora lo stesso rango dei Trattati dell'Unione, il nostro Paese li considera persone vulnerabili e da tutelare. Per loro è prevista l'ospitalità nei Centri di prima e di seconda accoglienza, specificatamente per minori (indicati in questo paragrafo come "Centri", ma da non confondere con le varie strutture per adulti), per accompagnarli verso la maggiore età.

I dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ci dicono che in Italia nel mese di novembre 2016 i MSNA segnalati nei Centri erano 17.245, il doppio dell'anno precedente. Ciò ha comportato una saturazione dei Centri, con la difficoltà di alloggiare i minori che arrivano ogni giorno sul nostro territorio. Ne deriva il frequente prolungamento della loro presenza negli *hotspot*, in attesa che sia individuato un posto in un Centro: una situazione comprensibile, ma non accettabile, che richiede soluzioni rapide, nell'ottica di un problema che non può essere definito emergenziale. L'esigenza della tutela dei minori richiede risposte rapide.

Altro problema è l'accertamento dell'età. Il 6 gennaio del 2017, è entrato in vigore il d.p.c.m. 10 novembre 2016 n. 234, che stabilisce meccanismi uniformi per determinare l'età dei minori non accompagnati vittime di tratta. Consiste in una procedura multidisciplinare, condotta da personale specializzato e che tiene conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore stesso. Tale metodo consente di superare la semplice radiografia del polso, il cui margine di errore è ampio. Il Garante Nazionale auspica che esso sia preso in considerazione per tutti i minori non accompagnati. Riguardo all'accertamento dell'età va segnalato un altro aspetto. Si tratta dei minori che non conoscendo la data esatta della loro nascita, ma solo l'anno, vengono registrati come nati il 1 ° gennaio. Nel caso di minori al limite dei 18 anni, tale prassi può mettere a rischio i giovani, considerati maggiorenni quando ancora non lo sono. Per esempio, alla fine di gennaio di quest'anno (2017) il Garante ha osservato, almeno in un *hotspot*, la classificazione come maggiorenni dei minori registrati come nati l'1 gennaio 1999, come fossero tutti nati effettivamente in quel giorno, contro ogni regola del calcolo delle probabilità: il rischio che tra loro ce ne fossero alcuni, se non molti, ancora minorenni, ma considerati di maggiore età è evidente.

Come per molti migranti adulti, anche per i minori l'Italia spesso non è la meta ultima, ma solo un luogo di transito verso altri Paesi europei. Questa forse una delle ragioni dell'alto numero di minori che si rendono irreperibili, lasciando le strutture di accoglienza. Secondo i dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel mese di novembre 2016, ben 6.058 minori segnalati nei Centri erano ormai irreperibili (quasi il 38% dei complessivi accolti). Gran parte provenivano dall'Egitto (1.513), dall'Eritrea (1.326) e dalla Somalia (1.242).

Anche per i minori l'Italia spesso non è la meta ultima, ma solo un luogo di transito verso altri Paesi europei. Questa forse una delle ragioni dell'alto numero di minori che si rendono irreperibili, lasciando le strutture di accoglienza. Secondo i dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel mese di novembre 2016, ben 6.058 minori segnalati nei Centri erano ormai irreperibili (quasi il 38% dei complessivi accolti).

48. Tutela giuridica e ricorribilità

Attualmente, nelle more della conversione del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, l'unica forma di restrizione della libertà personale disciplinata dalla legge per i migranti irregolari è il trattenimento in uno dei Centri di identificazione ed espulsione. Al loro interno possono essere ospitati stranieri

trattenuti in forza dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n.286 in vista del rimpatrio e, possibilmente in appositi spazi, i richiedenti asilo che si trovino nelle condizioni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142.

Presupposti, disciplina e finalità di queste due fattispecie di trattenimento sono radicalmente diverse mentre entrambe, trattandosi di misure incidenti sulla libertà personale, vengono adottate nell'alveo delle garanzie previste dall'articolo 13 della Costituzione.

Il sindacato di legittimità sui provvedimenti assunti dall'Autorità di pubblica sicurezza e sulle successive richieste di proroga – presentate a intervalli regolari dall'Amministrazione entro il limite dei termini massimi consentiti – compete, quindi, all'Autorità giudiziaria (rispettivamente Giudice di pace e Tribunale in composizione monocratica) e attiene sostanzialmente alla verifica dei presupposti previsti per il trattenimento. Procedimento giurisdizionale di convalida e procedimento di decisione sulla proroga godono delle stesse garanzie del contraddittorio, consistenti nella partecipazione necessaria del difensore e nell'audizione dell'interessato (si veda, da ultimo, Cass. civ., Sez. VI-1, ord. n. 12709 del 20.06.2016). Sempre in tema di diritti partecipativi, deve essere precisato che la normativa italiana non ha recepito né la previsione contenuta nell'articolo 15 paragrafo 3 della direttiva 2008/115/CE (la cosiddetta "direttiva rimpatri") né quella dell'articolo 9 paragrafo 5 della direttiva 2013/33/UE (cosiddetta "direttiva accoglienza"), che stabiliscono la possibilità per il migrante trattenuto di chiedere il riesame del trattenimento. L'omissione lascia spazio a interpretazioni contrastanti rispetto alla diretta applicabilità nel nostro ordinamento di queste disposizioni, che consentirebbe alla parte di promuovere una valutazione della misura restrittiva anche al di fuori del calendario di proroghe attivabili dall'Amministrazione.

I decreti di convalida o di proroga del trattenimento, come quello di convalida dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, sono impugnabili esclusivamente per Cassazione mediante ricorso che non ne sospende l'esecuzione.

Condizioni e modalità di trattenimento sono stabilite dal sopraccitato articolo 14 e dall'articolo 21 del D.P.R. 394/1999. Fatta eccezione per quanto previsto all'articolo 7 comma 5 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, nel caso in cui sia oggetto di valutazione la compatibilità della misura detentiva rispetto alla salute del destinatario, fuoriescono dalla espressa portata del controllo giurisdizionale esercitato dal giudice del trattenimento. Non sono nemmeno disciplinati meccanismi di reclamo attivabili dalle persone trattenute, al pari di quelli previsti dall'ordinamento penitenziario a favore delle persone detenute all'interno del circuito penale.

La permanenza negli hotspot, non configurandosi come trattenimento, non gode delle tutele giuridiche previste dalla legge per i casi di privazione della libertà personale e deve pertanto sottostare a precisi limiti e garanzie, necessariamente rispettosi del quadro normativo vigente e del diritto alla libertà sancito nell'articolo 5 della CEDU.

Al di fuori del trattenimento in un Centro di identificazione e espulsione nelle ipotesi sopraindicate, la normativa italiana non prevede altre forme di detenzione amministrativa applicabili nei confronti dei migranti irregolari. La permanenza negli *hotspot*, non configurandosi come trattenimento, non gode delle tutele giuridiche previste dalla legge per i casi di privazione della libertà personale e deve pertanto sottostare a precisi limiti e garanzie, necessariamente rispettosi del quadro normativo vigente e del diritto alla libertà sancito nell'articolo 5 della CEDU.

49. La privazione della libertà nel rimpatrio forzato

La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 115 del 16 dicembre 2008 (nota anche come "direttiva rimpatri") prevede, all'articolo 3, che il rimpatrio nei confronti dello straniero il cui soggiorno sia irregolare possa avvenire «forzatamente», attraverso una procedura di «allontanamento» consistente nel «trasporto fisico [dello straniero] fuori dallo Stato membro». Ciò deve comunque avvenire «nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo» (articolo 1). Inoltre, all'articolo 5 la direttiva precisa che nelle decisioni di rimpatrio «gli Stati membri tengono nella debita considerazione: a) l'interesse superiore del bambino; b) la vita familiare; c) le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato; e rispettano il principio di *non refoulement*».

La Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 115 prevede, all'articolo 3, che il rimpatrio nei confronti dello straniero il cui soggiorno sia irregolare possa avvenire «forzatamente», attraverso una procedura di «allontanamento» consistente nel «trasporto fisico [dello straniero] fuori dallo Stato membro».

Va inoltre osservato che la direttiva lascia liberi gli Stati membri dall'applicazione delle norme dalla stessa prescritte, quando la decisione di allontanamento possa riguardare le persone respinte alla frontiera o coloro che sono state fermate o scoperte nel corso dell'attraversamento della frontiera oppure che sono state sottoposte al rimpatrio come sanzione penale o in conseguenza di una sanzione penale o estradate (articolo 2).

In questo quadro, qualora non sia possibile procedere al rimpatrio in forma volontaria, l'articolo 8 della direttiva prevede l'allontanamento del cittadino straniero irregolare, ovvero l'adozione di «tutte le misure necessarie» anche, in ultima istanza, quelle coercitive (paragrafo 4) qualora vi sia da parte del soggetto da rimpatriare una resistenza all'esecuzione della decisione. Tali misure, da considerarsi comunque« di ultima istanza», sono «proporzionate e non eccedono un uso ragionevole della forza» *(ibidem)*. Lo stesso comma prevede che «le misure coercitive sono attuate conformemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale in osservanza dei diritti fondamentali e nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica del cittadino».

La compressione della libertà e la situazione di potenziale lesione dei diritti, della dignità e dell'integrità fisica del rimpatriando è tale che, la direttiva, al paragrafo 6 dell'articolo 8, stabilisce che «gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati». Compito assegnato in Italia al Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

La potenziale coercizione che segue alla decisione di rimpatrio di un cittadino straniero il cui soggiorno sia irregolare si estende alla possibilità del trattenimento ai fini dell'allontanamento di cui al capo IV della direttiva (artt. 15 e segg.), laddove è previsto che, qualora non possano essere efficacemente applicate altre misure «sufficienti ma meno coercitive», la persona da rimpatriare possa essere trattenuta (cioè privata della libertà personale) «soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento» quando sussiste il rischio di fuga o quando tale persona evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento.

La direttiva prescrive che «il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente della modalità di rimpatrio», sia disposto per iscritto e in forma motivata dalle autorità giudiziarie o amministrative e si realizzi in appositi Centri di per-

manenza temporanea (non si escludono comunque gli Istituti penitenziari in caso di necessità, purché in circuiti separati, articolo 16 paragrafo 1). Sono previste condizioni e tutele legali per il periodo di trattenimento soprattutto per quanto concerne i minori e le famiglie.

Emerge chiaramente la necessità di un meccanismo di contro-bilanciamento rispetto alla compressione dei diritti individuali che viene a configurarsi, tanto più che la privazione della libertà che consegue è molto spesso legata alla violazione di una norma amministrativa e non a un illecito penale.

Dall'analisi della normativa europea sui rimpatri e dalla disamina del complesso degli strumenti che possono essere messi in campo per attuare le decisioni di rimpatrio, emerge chiaramente la necessità di un meccanismo di contro-bilanciamento rispetto alla compressione dei diritti individuali che viene a configurarsi, tanto più che la privazione della libertà che consegue è molto spesso legata alla violazione di una norma amministrativa e non a un illecito penale. Inoltre, qualora non sia necessario il trattenimento, che in Italia è sottoposto al vaglio della magistratura (in questo ambito, il giudice di pace), la decisione di rimpatrio e l'utilizzo delle modalità coercitive sono frutto di un provvedimento assunto da un'autorità amministrativa. Tale circostanza, in ultima analisi, richiede uno stringente meccanismo di monitoraggio al fine di prevenire un possibile *vulnus* al sistema dei diritti fondamentali sanciti dalle normative nazionali e internazionali.

50. I rimpatri nel coordinamento europeo. Il ruolo dell'agenzia Frontex

Le operazioni di rimpatrio cosiddette «congiunte», per l'allontanamento dei cittadini dei paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri dell'Unione europea, sono state pensate sin dal 2004 e per questo è stata adottata la decisione del Consiglio del 29 aprile 2004 n. 57 sull'organizzazione di voli comuni. Tale modalità di rimpatrio coinvolge, come è noto, uno Stato membro organizzatore e uno o più Stati membri partecipanti. Allo Stato organizzatore spettano una serie di incombenze tipiche del 'capofila': il noleggio del vettore, l'acquisizione degli eventuali permessi di transito, la definizione delle modalità operative e delle procedure, la determinazione, d'intesa con i partecipanti, del numero delle unità di scorta in relazione al numero dei cittadini stranieri da rimpatriare, etc. In linea di principio, comunque, ogni Stato partecipante al volo congiunto garantisce un proprio contingente di scorta. Così come ogni Paese si assicura che i rimpatriandi abbiano i documenti necessari al rimpatrio e che le Autorità consolari e diplomatiche siano state informate.

Gli *Orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea*, allegati alla decisione, dettano disposizioni molto precise per l'esecuzione delle varie fasi della procedura di rimpatrio. Sia per quanto concerne lo stato di salute dei rimpatriandi, per i quali deve essere assicurato il cosiddetto *fit to fly*, sia per quanto concerne la preparazione delle scorte alle quali è richiesta la preventiva frequenza di specifici corsi di formazione. Inoltre, gli *Orientamenti* prevedono che le scorte a bordo non siano armate e siano riconoscibili attraverso l'esposizione di un emblema identificativo. Gli *Orientamenti* indicano che i rimpatriandi debbono ricevere, almeno nella fase di trasferimento all'aeroporto e di successiva sosta all'interno di esso, informazioni sull'esecuzione del rimpatrio ed essere avvertiti che l'opporre resistenza potrebbe portare a un uso legittimo della forza e dei mezzi coercitivi. A questo proposito, anche nel caso di concorso di più dispositivi di scorta

appartenenti a Stati diversi, solo il personale di scorta dello Stato dove avviene l'operazione (e quindi quello del Paese organizzatore) è legittimato all'utilizzo dei mezzi coercitivi, essendo gli altri limitati al solo esercizio dell'autodifesa. Un aspetto molto delicato in tema di tutela dei diritti è rappresentato dai controlli di sicurezza sui rimpatriandi che gli *Orientamenti* definiscono «meticolosi», senza però entrare nel merito di cosa comporti sul piano pratico tale meticolosità.

L'uso delle misure coercitive è indicato come possibile solo nei confronti dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento e nel rispetto dei diritti individuali dei rimpatriandi (pertanto un uso *routinario* dei mezzi coercitivi o contenitivi tipo 'fascette' ai polsi per tutti, può destare non poche perplessità). Tutte le misure coercitive devono essere proporzionate e non eccedere un uso ragionevole della forza (sono vietate tecniche che compromettano o minaccino la normale funzionalità respiratoria, così come non possono essere usati sedativi per facilitare l'operazione), preservando la dignità e l'integrità fisica del rimpatriando e tenendo conto del principio secondo il quale «un allontanamento non può essere effettuato a qualsiasi costo». Lo Stato membro organizzatore e ciascuno Stato membro partecipante stabiliscono di comune accordo, prima dell'operazione di allontanamento, un elenco di misure restrittive autorizzate. A bordo deve essere presente almeno un medico e un interprete.

Per quanto concerne la consegna dei rimpatriandi, gli *Orientamenti* prescrivono che questa dovrebbe avvenire in locali dell'aeroporto di arrivo a ciò predisposti e, in linea di principio, si dovrebbe evitare che la consegna alle autorità locali avvenga a bordo dello stesso vettore di trasporto (come si è riscontrato avviene in molti casi).

L'Agenzia europea Frontex ha come compito precipuo, tra gli altri, quello di sostenere gli Stati membri in operazioni comuni di rimpatrio.

Per inciso, si può osservare che tali modalità di rimpatrio attraverso l'organizzazione di voli congiunti, qui brevemente sintetizzate, dettate a livello europeo, hanno finito per 'fare scuola' in ambito nazionale, soprattutto per quanto concerne l'organizzazione di rimpatri forzati con l'utilizzo di charter nazionali. L'Agenzia europea Frontex (Agenzia europea della guardia frontiera e di costiera, istituita tra il 2004 e il 2005) ha come compito precipuo, tra gli altri, quello di sostenere gli Stati membri in operazioni comuni di rimpatrio del genere sopra descritto. In tal senso l'Agenzia, su richiesta del Paese che promuove un'operazione di rimpatrio, ne assume il coordinamento; agisce cioè da intermediario tra i vari Paesi coinvolti, coordinandosi con le varie autorità partecipanti – senza entrare nel merito delle decisioni sui rimpatri. Per questo, al fine di armonizzare in un quadro comune le procedure di rimpatrio in ambito europeo, l'Agenzia ha stilato due documenti: il *Codice di condotta per le operazioni congiunte di rimpatrio,* e un *Manuale delle buone pratiche.*

Il Codice di condotta riprende i principi espressi dagli *Orientamenti*, ribadendo il rispetto dei diritti fondamentali (articolo 4), la necessità di instaurare un rapporto di collaborazione con i cittadini da rimpatriare (articolo 5), ma anche l'eccezionalità nell'uso delle misure coercitive: «Le misure possono essere usate solo quando strettamente necessarie [...] nei confronti di chi rifiuta o resiste al rimpatrio, o in risposta a un immediato e serio rischio che il rimpatriando fugga, causando a sé stesso o ad altri lesioni, o causando danni alla proprietà» (articolo 6). Il Codice, inoltre, rispetto agli *Orientamenti* – che sono più sfumati in tal senso – dedica un capitolo specifico (il IV) al sistema di monitoraggio, al suo scopo e alla sua caratteristica, dando concretezza a quanto previsto dall'articolo 8 paragrafo 6 della "direttiva Rimpatri" del 2008. Secondo il *Codice di condotta*, la mancata definizione, da parte di uno Stato membro, del sistema di monitoraggio può condurre a posticipare o a cancellare la partecipa-

zione dello Stato inadempiente all'operazione congiunta (articolo 13, paragrafo 2). Per quanto concerne l'«efficacia» dell'azione del monitor, quale garante dell'umanità dell'operazione e del rispetto dei diritti fondamentali, il *Codice* prescrive che i monitor «devono avere accesso a tutte le informazioni rilevanti che riguardano l'operazione congiunta di rimpatrio» (articolo 41, paragrafo 2).

Un funzionario di Frontex partecipa a ogni operazione congiunta con il compito di controllare anche il rispetto del *Codice di condotta*. Le operazioni congiunte sono co-finanziate dall'Agenzia. Il budget dell'Agenzia per il 2016 era pari a circa 250 milioni di euro, cresciuto a 300 milioni nel 2017. Una parte cospicua di questo budget – circa 66 milioni di euro – sarà dedicato al settore rimpatri e, quindi, anche al finanziamento delle operazioni congiunte e delle attività che ruotano intorno a tale tema.

▲ Positività

51. L'azione di soccorso in mare

A partire dal 2011 il numero dei migranti arrivati sulle coste italiane attraverso il Mediterraneo ha fatto registrare una decisa impennata. Solo negli ultimi due anni sono arrivati complessivamente circa 334.000 persone con un aumento tra il 2015 e il 2016 del 18%. Secondo i dati dell'UNHCR, nel mese di gennaio 2017, nonostante le condizioni meteo avverse, sono arrivati in Italia, via mare, 4.245 migranti – la maggior parte giunti sulle coste siciliane, (3.861).

La precarietà delle condizioni di trasporto e la pericolosità della traversata ha comportato in questi anni un altissimo numero di morti. È stato calcolato che, tra l'ottobre del 2013 e il gennaio del 2017, siano morti nel mar Mediterraneo, nel tentativo di attraversarlo, 13.288 migranti. All'inizio del 2017 (gennaio), l'UNHCR ha contato nel Mediterraneo 230 morti di cui, la maggior parte, concentrati nei mari italiani. Un così alto numero di vittime (solo nel naufragio di Lampedusa del 3 ottobre del 2013, uno dei più gravi mai registrati, morirono 368 migranti) ha determinato nel tempo un'intensificazione del dispositivo di 'ricerca e salvataggio' al fine di poter soccorrere i cosidetti "barconi" (gommoni, pescherecci e barche di legno, in pessime condizioni e stipate all'inverosimile) nel corso della traversata.

Solo negli ultimi due anni sono arrivati complessivamente circa 334.000 persone con un aumento tra il 2015 e il 2016 del 18%. Secondo i dati dell'UNHCR, nel mese di gennaio 2017, nonostante le condizioni meteo avverse, sono arrivati in Italia, via mare, 4.245 migranti – la maggior parte giunti sulle coste siciliane, 3.861.

A questo proposito, tra il 2013 e il 2014 venne varata l'operazione *Mare Nostrum* realizzata dalla Marina militare e dall'Aeronautica militare italiane: una missione umanitaria finalizzata al salvataggio in mare dei migranti, condotta anche in acque internazionali. Successivamente, a partire dal novembre del 2014, *Mare Nostrum* – giudicata eccessivamente onerosa – è stata sostituita dalla missione *Frontex Plus* in seguito denominata *Triton*. Il coordinamento dell'Agenzia europea Frontex – che, parallelamente a *Mare Nostrum*, era impegnata in operazioni di controllo delle frontiere marittime del Mediterraneo

centrale quali *Hermes o Aeneas* nello Jonio – relativamente alle operazioni di soccorso e salvataggio dei migranti in mare, ha determinato un approccio maggiormente orientato alla sicurezza delle frontiere rispetto al precedente dispositivo più indirizzato in senso umanitario. Per esempio, *Triton*, conclusasi il 31 dicembre del 2015, prevedeva il controllo delle acque internazionali solamente fino a 30 miglia dalle coste italiane, riducendo, quindi, in maniera considerevole il campo d'azione. In questo scenario, per le operazioni di salvataggio, oltre alla Marina militare italiana con la Guardia costiera, operano anche navi di Organizzazioni non governative di varie nazionalità impegnate nel soccorso dei migranti (per esempio, la *Proactiva Open Arms, Medici senza Frontiere, Sea Watch, Sea Eye* e altre).

Uno dei nodi critici è legato proprio al fatto che se da un lato il complesso dei dispositivi per la ricerca e il salvataggio potrebbe costituire un 'incentivo' all'attraversamento e quindi favorire, seppur in maniera indiretta, il criminale traffico di esseri umani, dall'altro limitare l'azione di soccorso alle sole regole della navigazione e quindi alle navi commerciali e non, le quali, prossime ai natanti in difficoltà debbono inderogabilmente prestare loro soccorso, rischia di non essere sufficiente, visto il massiccio afflusso di migranti e, in alcuni casi, risultare pericoloso perché le navi commerciali, come per esempio le petroliere, non sono sufficientemente attrezzate per il soccorso dei 'barconi'. In fase di accostamento possono verificarsi così gravi incidenti (il 18 aprile 2015 una collisione tra un 'barcone' carico di migranti e una nave commerciale accorsa in aiuto nel canale di Sicilia provocò numerosi morti e centinaia di dispersi mai più ritrovati).

Proprio a seguito dell'incidente del 18 aprile è stata avviata una nuova missione internazionale guidata dall'Italia denominata *EUNAVFOR MED Sophia* con lo scopo precipuo di contrastare il traffico di esseri umani anche attraverso azioni di formazione nei confronti della guardia costiera libica. L'operazione *Sophia* proseguirà fino a luglio 2017. Il contemporaneo avvio di un'altra operazione denominata *Mare Sicuro* della Marina militare, volta alla protezione di asset e interessi strategici sulle rotte del mar Mediterraneo di fronte alla Libia, fa propendere per l'interpretazione di un approccio al problema migratorio più attento agli aspetti della sicurezza che a quelli della ricerca e del soccorso. Una tesi, questa, peraltro sostenuta dal rapporto di ricerca internazionale *Death by Rescue* pubblicato il 18 aprile 2016 dal "Forensic Oceanography" dell'Università di Londra in cui è messo in evidenza il rapporto tra la diminuzione delle operazioni pianificate di ricerca e soccorso e l'aumento dei migranti morti nel corso della traversata del Mediterraneo.

Sullo sfondo emerge il nodo dell'estrema rigidità delle legislazioni nazionali circa la gestione dell'immigrazione legale, il regime dei visti e i processi di regolarizzazione che indirettamente alimentano l'immigrazione illegale; rigidità che andrebbe affrontata con interventi legislativi volti a dare una risposta strutturale a una questione che, ormai da molto tempo, ha superato la dimensione emergenziale.

Emerge il nodo dell'estrema rigidità delle legislazioni nazionali circa la gestione dell'immigrazione legale, il regime dei visti e i processi di regolarizzazione che indirettamente alimentano l'immigrazione illegale; rigidità che andrebbe affrontata con interventi legislativi volti a dare una risposta strutturale a una questione che, ormai da molto tempo, ha superato la dimensione emergenziale.

52. L'accoglienza

Grazie a un Protocollo d'intesa sottoscritto tra il Ministero degli esteri, il Ministero dell'interno, la Comunità di Sant'Egidio e la Federazione delle Chiese evangeliche e la Tavola valdese, è stato possibile varare un progetto pilota consistente nell'attivazione di un 'corridoio umanitario' per l'ingresso in Italia di 1.000 soggetti vulnerabili provenienti dal Libano (siriani), dall'Etiopia (eritrei) e dal Marocco (subsahariani). Una 'buona rotta' che è partita nel 2016 e proseguirà nel corso del 2017. Ai 1.000 selezionati verrà garantito l'ingresso legale in Italia con visto umanitario con la possibilità di presentare successivamente la domanda d'asilo. Il progetto, interamente finanziato dal privato sociale che lo promuove, prevede l'attivazione di percorsi di integrazione socio-lavorativa, oltre all'ospitalità. Questa modalità di ingresso, in corso di attuazione, garantisce ai richiedenti la 'protezione internazionale' del non esporsi ai pericoli del viaggio in mare e allo sfruttamento dei trafficanti di esseri umani.

Lo scorso 12 gennaio il Ministero dell'interno e la Direzione per le politiche migratorie del Ministero degli esteri hanno firmato un nuovo Protocollo d'intesa con la Conferenza episcopale italiana (che agirà attraverso *Caritas Migrantes* e la Comunità di Sant'Egidio) per l'apertura di un corridoio umanitario a favore di 500 profughi eritrei, somali e sud-sudanesi fuggiti dai loro Paesi per i conflitti in corso.

I 'corridoi umanitari' indicano una prassi auspicabile perché in grado di tutelare la dignità e i diritti dei migranti.

I 'corridoi umanitari' indicano una prassi auspicabile perché in grado di tutelare la dignità e i diritti dei migranti. Tuttavia attualmente costituiscono un'eccezione nella complessa geografia dell'accoglienza in Italia, che si è andata invece strutturando in una sorta di 'doppio binario' in cui le modalità di accoglienza nate per far fronte all'emergenza, i Centri per l'accoglienza straordinaria (CAS), sono diventate preponderanti rispetto alle tipologie strutturali di accoglienza, come il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Basti pensare che già nel 2015 dei 114.400 richiedenti asilo, i CAS ne ospitavano circa il 70% contro il 30% del sistema SPRAR. Nei primi 10 mesi del 2016 la percentuale di richiedenti asilo ospitati nei CAS è salita a quasi l'80%. Si tratta di strutture ricettive a vocazione turistica utilizzate come luoghi di accoglienza straordinaria; sono individuate dalle Prefetture, di concerto con gli Enti locali, attraverso convenzioni con cooperative, associazioni e, appunto, strutture alberghiere (rispettando le normative di evidenza pubblica). La permanenza in tali strutture dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente asilo in quelle seconda accoglienza come le strutture dello SPRAR.

Queste ultime (che rappresentano la modalità ordinaria di accoglienza) sono finanziate dal Ministero dell'interno attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA). Il sistema SPRAR nasce nel 2002 a seguito di un Protocollo d'intesa siglato tra Ministero dell'interno, Anci e UNHCR. Un approccio basato sull'accoglienza diffusa dei migranti distribuiti in case e appartamenti – di varie grandezze, da piccole strutture fino a strutture con oltre 30 posti letto – che nel 2015 hanno fatto riferimento a 430 progetti per un totale di 21.613 posti di accoglienza, perlopiù presentati dagli Enti locali (376), mentre il resto delle iniziative progettuali è stato presentato da associazioni e cooperative facenti parte del privato sociale. Nel novembre del 2017, secondo i dati ufficiali del Ministero dell'interno, i progetti complessivi approvati erano saliti a 652 e gli Enti locali titolari di progetti a 555. Si tratta di strutture che, nel corso degli anni, hanno visto incrementare la loro importanza e il loro ruolo nel sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo a seguito dell'aumento della pressione migratoria sull'Italia e allo 'straripamento' dell'accoglienza basata sui CARA (Centri

di accoglienza per richiedenti asilo) e sui CDA (Centri di accoglienza). Tanto è vero che la tipologia dei soggetti che fanno riferimento a tali strutture, inizialmente pensate per i soli soggetti beneficiari di protezione internazionale, è andata progressivamente allargandosi. Allo stato attuale sono presenti nelle strutture dello SPRAR, richiedenti asilo provenienti da CARA e CAS, soggetti che già hanno ottenuto la protezione internazionale, categorie vulnerabili, quali vittime di tratta, anziani, disabili e minori.

Allo stato attuale sono presenti nelle strutture dello SPRAR, richiedenti asilo provenienti da CARA e CAS, soggetti che già hanno ottenuto la protezione internazionale, categorie vulnerabili, quali vittime di tratta, anziani, disabili e minori.

Il sistema SPRAR ha anche inglobato al suo interno l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, il cui numero in Italia negli ultimi anni – come si è già detto – è aumentato in modo considerevole. A novembre del 2016, dei 652 progetti approvati, 99 erano a favore di minori non accompagnati per un totale di 2.039 posti letto. Va sottolineato che il sistema SPRAR costituisce una modalità proattiva di accoglienza, non limitandosi all'offerta della sistemazione materiale del migrante, ma offrendo percorsi di integrazione socio-lavorativa che vanno dall'orientamento e accompagnamento legale, all'orientamento, accompagnamento e inserimento sociale, lavorativo e abitativo.

Diverso l'approccio di strutture come i CARA, come quello di Mineo in Sicilia dove vivono circa 4.000 persone ospitate in una ex struttura per i militari di stanza alla base di Sigonella e dove i migranti rifugiati e richiedenti asilo sono occupati come manodopera a basso costo nell'agricoltura locale, soggetti passivi di numerosi episodi di sfruttamento e di 'caporalato' come denunciato nel rapporto "Filiera sporca".

I CARA, i Centri di accoglienza (CDA), i Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), insieme agli *hotspot*, nati per altre finalità, ma *de facto* trasformatisi in Centri di prima accoglienza per molti casi, costituiscono comunque modalità residuali di accoglienza – meno del 10% del sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo – , ma rispetto alle concentrazioni, quale il CARA di Mineo, non sono da sottovalutare soprattutto per quanto concerne la tutela dei diritti dei soggetti ospitati.

In sintesi, considerando la crescita delle richieste d'asilo dei migranti giunti in Italia, le lunghe procedure di esame delle domande, la trasformazione dell'Italia da paese di transito a paese di destinazione sia per la chiusura dello spazio Schengen da parte di molti Paesi europei, sia per le rigidità del "Regolamento Dublino" e considerando altresì l'alta percentuale di dinieghi, che annualmente si aggira attorno al 60%, parrebbe emergere un sistema sostanzialmente bloccato destinato a produrre 'integrazione di fatto', ma 'esclusione di diritto' e, quindi, irregolarità non sanabile anche in presenza di percorsi di integrazione a volte pluriennali. Irregolarità che produce situazioni di indebolimento dei diritti e rischi di violazioni.

53. I Comuni di buone pratiche per l'accoglienza

Come si è detto, il punto di partenza per esaminare le politiche e le pratiche dell'accoglienza, individuandone elementi positivi e criticità è la consapevolezza che i grandi flussi migratori verso l'Europa sono ormai un fenomeno strutturale e non contingente. Con questa chiarezza il nostro Paese deve misurarsi con le pur evidenti difficoltà che tale situazione può determinare. I dati forniti dall' UNHCR

Migrazione e Libertà

parlano di oltre 65,3 milioni di persone in fuga da guerre, carestie, mancanza di diritti e cure. Di questi, 40,8 milioni si sono spostati all'interno del loro Paese, mentre 21,3 milioni sono espatriati: 4.9 milioni solo dalla Siria. Le persone arrivate sulle coste italiane nel 2016 sono state 181.436 a fronte delle 153.842 arrivate nel 2015 e 170.100 nel 2014 (http://data2.unhcr.org/en/documents/download/53633). Il flusso di migranti ha subito un aumento nel 2016, dopo la chiusura della via dei Balcani, con l'innalzamento di muri e barriere. La chiusura e l'ostilità di Paesi come l'Ungheria con le barriere di filo spinato, ma anche come la Gran Bretagna con la costruzione del muro di Calais per impedire l'arrivo di irregolari attraverso la Manica o come la Francia che ha sigillato le frontiere ai varchi con l'Italia sono il segnale di un'Europa sorda e cieca davanti al problema. Lo stesso fallimento di fatto della *relocation*, il piano di ricollocamento dei migranti nei vari paesi dell'Unione che prevedeva la distribuzione in due anni tra i vari Stati europei di 160mila persone in evidente necessità di protezione internazionale (siriani, eritrei e iracheni) provenienti da Grecia e Italia, ne è un sintomo: dopo quasi due anni – ha denunciato il commissario europeo all'immigrazione Dimitris Avramopoulos – i migranti trasferiti dall'Italia fino a gennaio 2017 sono soltanto 2.917.

Mentre, dunque, l'Europa fatica ad aprire i propri confini e a definire una politica comune e solidale di fronte alla questione migranti, l'Italia si conferma un Paese accogliente, con 181.436 migranti arrivati via mare 2016 e 176.554 accolti nelle diverse strutture, tra cui fondamentali sono le strutture del sistema SPRAR.

Mentre, dunque, l'Europa fatica ad aprire i propri confini e a definire una politica comune e solidale di fronte alla questione migranti, l'Italia si conferma un Paese accogliente, con 181.436 migranti arrivati via mare 2016 e 176.554 accolti nelle diverse strutture, tra cui fondamentali sono le strutture del sistema SPRAR.

A fronte di situazioni di rifiuto, come avvenuto a Gorino, in provincia di Ferrara, nell'ottobre 2016, con il respingimento da parte di alcuni cittadini di 12 rifugiati assegnati al paese dal Prefetto, molti sono i Comuni virtuosi che hanno fatto dell'accoglienza dei migranti e dei rifugiati un'occasione di sviluppo e di crescita. I più noti sono i comuni che hanno combattuto lo spopolamento dovuto all'emigrazione con l'accoglienza dei rifugiati. Oggi sono 94 e hanno ridato vita ai paesi, dal punto di vista sociale, umano e anche sotto l'aspetto economico: le case abbandonate dei centri storici sono tornate a vivere, come l'artigianato locale a cui si è affiancato l'artigianato dei paesi di provenienza dei rifugiati. Questo modello è stato adottato da vari comuni come Satriano (Catanzaro), Santorso (Vicenza), Sant'Alessio in Aspromonte (Reggio Calabria), Chiesanuova (Torino), Santa Marina (Salerno) Riace (Reggio Calabria) e Capua (Caserta): tutti paesi in cui, grazie all'arrivo di rifugiati e richiedenti asilo sono stati riattivati servizi, riaperte scuole, rivalorizzate le attività locali.

Sono molti i territori che hanno accettato la presenza di immigrati e di progetti che stanno aiutando le persone straniere a integrarsi: dalla Brianza a Treviso, da Busto Arsizio a Palermo, da Terni a Sesto Fiorentino. Gli esempi si moltiplicano a dimostrazione che l'accoglienza non solo è possibile ma fa anche bene.

54. Il foto-segnalamento: richieste europee e la linea del convincimento

L'attività di foto-segnalamento dei migranti alle frontiere è basilare per il funzionamento del sistema comune europeo di asilo e del "Regolamento Dublino" in particolare. La registrazione – nel database europeo EURODAC – dei dati biometrici degli stranieri che richiedono protezione internazionale o che siano sorpresi durante l'attraversamento irregolare della frontiera e che non siano stati respinti o che rimangono fisicamente nel territorio degli Stati membri, consente infatti la determinazione dello Stato responsabile della domanda di asilo e un effettivo controllo dei movimenti dei migranti all'interno del territorio europeo.

In ripetute occasioni l'Unione europea ha richiamato l'Italia al rispetto degli obblighi derivanti dalla "normativa EURODAC", chiedendo l'adozione di procedure di identificazione forzata e da ultimo definendo l'approccio *hotspot* quale modalità operativa diretta ad assicurare, nell'immediatezza dello sbarco, oltre alle operazioni di soccorso e assistenza, le attività di pre-identificazione e foto-segnalamento. Senza considerare quanto previsto dall'articolo 17, comma 3, del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 in corso di esame parlamentare, l'Italia ha dato attuazione a tale modello organizzativo garantendo il rilevamento foto-dattiloscopico, evitando modifiche al quadro normativo preesistente in tema di poteri coercitivi esercitabili a fini identificativi da parte degli organi di pubblica sicurezza.

Il prelievo dei dati foto-dattiloscopici nel contesto migratorio, come previsto anche nel decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (in particolare l'articolo 6 comma 4), è normativamente stabilito, ma il ricorso all'uso della forza per garantirne l'attuazione rimane escluso, non potendo nemmeno trovare applicazione, in tale ambito, l'unica ipotesi di identificazione forzata codificata nel nostro ordinamento prevista nei confronti di persona che non si trovi in stato di arresto o di fermo (articolo 349 c.p.p.).
La via scelta dall'Italia per potenziare l'attività di foto-segnalamento ha puntato a rafforzare i servizi di informazione e mediazione culturale, anche con il coinvolgimento di organizzazioni internazionali e umanitarie come UNHCR e *Save the Children*. Questo è il mandato di operatori e mediatori: informare, spiegare e far comprendere per permettere alle persone di maturare un consenso e un'adesione consapevole verso un obbligo previsto dalle regole della comunità di Paesi cui loro stesse si sono rivolte per trovare protezione.

L'aspetto che va curato col massimo impegno negli *hotspot* e che il Garante Nazionale, a seguito di alcune sue visite, ha riportato come non soddisfacente, è il mantenimento di un'attenzione prioritaria alle attività di assistenza e soccorso rispetto agli adempimenti relativi all'identificazione, nel pieno rispetto della tutela dell'integrità fisica e della dignità umana, ma anche nell'ottica di assicurare alle persone effettiva e completa comprensione delle procedure di ingresso cui vengono sottoposte.

L'aspetto che va curato col massimo impegno negli hotspot e che il Garante Nazionale, a seguito di alcune sue visite, ha riportato come non soddisfacente, è il mantenimento di un'attenzione prioritaria alle attività di assistenza e soccorso rispetto agli adempimenti relativi all'identificazione, nel pieno rispetto della tutela dell'integrità fisica e della dignità umana, ma anche nell'ottica di assicurare alle persone effettiva e completa comprensione delle procedure di primo ingresso cui vengono sottoposte.

55. Le strutture di mediazione e comprensione negli *hotspot*

La previsione all'interno degli hotspot di una cospicua presenza di mediatori culturali è di fondamentale importanza poiché gli ostacoli linguistici e culturali rappresentano uno degli aspetti di maggiore vulnerabilità e tali ostacoli, incidendo sul diritto dei migranti a essere informati e a comprendere, possono pregiudicare l'effettivo godimento di tutti gli altri diritti.

La previsione all'interno degli *hotspot* di una cospicua presenza di mediatori culturali è di fondamentale importanza poiché gli ostacoli linguistici e culturali rappresentano uno degli aspetti di maggiore vulnerabilità e tali ostacoli, incidendo sul diritto dei migranti a essere informati e a comprendere, possono pregiudicare l'effettivo godimento di tutti gli altri diritti.

In particolare, per quanto riguarda il diritto all'informazione circa la possibilità di richiedere protezione internazionale, la legge prevede esplicite garanzie a tutela degli stranieri che si trovino presso i valichi di frontiera o nelle relative zone di transito nell'ambito dei servizi di accoglienza o nei Centri di identificazione ed espulsione. In sede giurisprudenziale, sia a livello nazionale che europeo, il mancato rispetto di tale preliminare dovere di informazione è stato ritenuto un sostanziale ostacolo all'effettivo esercizio del diritto di asilo, determinando l'illegittimità del provvedimento di allontanamento.

Fin dall'avvio dell'approccio *hotspot* il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ha dato massima importanza all'informativa legale della possibilità di chiedere asilo, prevedendo a tale scopo - già nella primissima accoglienza - la presenza di Organizzazioni internazionali come UNHCR e OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) deputate ad assicurare l'effettività del sistema di protezione attraverso i propri servizi di mediazione culturale (si vedano audizione alla *Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione* del 3 dicembre 2015 e circolare dell'8 gennaio 2016 del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone).

Tra gli Enti umanitari all'interno degli *hotspot* vi è anche Save the Children che rivolge la propria attività di informazione e mediazione ai minori, con un approccio orientato ai loro specifici bisogni e vulnerabilità.

Oltre alle professionalità delle Organizzazioni internazionali, è massiccia la presenza di mediatori anche tra le fila degli operatori del Ministero dell'interno e delle agenzie europee Frontex ed EASO (*European asylum supporto office*). Essi affiancano le autorità di Polizia durante tutta la sequenza operativa della procedura *hotspot*, in particolare nella fase di pre-identificazione e foto-segnalamento, con il delicatissimo compito di raccogliere i primi elementi essenziali della storia e della condizione umana dei migranti e assicurare informazione e comprensione di norme e procedure che sono decisive per l'accesso ai diritti fondamentali.

Gli investimenti in termini di risorse umane per ridurre al minimo le criticità dettate dal fattore linguistico e culturale negli *hotspot* costituiscono una risorsa essenziale, da impegnare nell'ordinario anche in attività di *follow up* dirette a verificare l'effettiva comprensione delle procedure attuate e delle informazioni comunicate. Numeri elevati, lo stato di debilitazione fisica e psicologica dovuto al viaggio, vulnerabilità individuali legate anche al grado di alfabetizzazione o alla mancanza di conoscenza delle

lingue parlate dai mediatori, sono fattori che inevitabilmente pesano e rendono necessarie sistematiche verifiche dell'efficacia dell'attività di mediazione per una reale tutela dei diritti fondamentali delle persone.

Criticità

56. Il prezzo delle vite perse

Il Mediterraneo si conferma come la rotta più letale per i migranti. Difficile fornire un dato preciso. Secondo l'UNHCR i migranti diretti in Italia morti o scomparsi in mare nel 2016 sono 5.096, cioè una media di 14 persone ogni giorno. Drammatico l'inizio del 2017 con 254 vittime, mentre 1500 persone sono state recuperate e portate a terra. Sono dati raccolti per difetto, che non riescono a tenere conto dei tanti dispersi e dei corpi non ritrovati.

Nonostante il grandissimo lavoro svolto dalla Guardia costiera italiana, che sfida ogni giorno condizioni climatiche estreme per salvare migliaia di donne, uomini e bambini, il prezzo delle vite perse rimane altissimo.

A morire sono giovani nel pieno delle forze, quelli più robusti che sono riusciti a superare la prima parte del loro viaggio. La maggior parte delle persone arriva infatti da Paesi dell'Africa sub sahariana, con viaggi lunghi, pericolosi, durante i quali sono vittime di violenze e soprusi di ogni tipo. Solo i più forti resistono. Le donne sono quasi sempre sottoposte ad abusi sessuali. Affogano nel mare perché non sanno nuotare, i loro corpi arrivano sulle spiagge d'Europa, come quello del piccolo Aylan. Muoiono per sete, ipertermia, asfissia, ma anche per le ustioni chimiche da contatto procurate dalla miscela di benzina e acqua di mare che si accumula nei gommoni e inzuppa i vestiti di chi si trova a bordo. Ma tra le vittime si contano anche molti bambini: si stima che circa 660 bambini abbiano perso la vita in mare nel 2016.

A rendere ancora più pericolosi i viaggi via mare è l'andamento delle partenze nel corso dell'anno, che si è modificato. Il picco, solitamente tipico dei mesi estivi, si è spostato in avanti con temperature più rigide: oltre 27mila gli arrivi a ottobre 2016. Mentre i trafficanti di uomini della Libia non si fanno alcuno scrupolo a fare partire i gommoni con condizioni meteomarine difficili, con un aumentato rischio di naufragio e maggiori difficoltà per i soccorritori.

Appare dunque evidente l'urgente necessità per gli Stati di incrementare i percorsi per l'ammissione dei rifugiati, come il reinsediamento, le sponsorizzazioni private e il ricongiungimento familiare, in modo che non debbano ricorrere a viaggi pericolosi e a servirsi dei trafficanti.

Appare dunque evidente l'urgente necessità per gli Stati di incrementare i percorsi per l'ammissione dei rifugiati, come il reinsediamento, le sponsorizzazioni private e il ricongiungimento familiare, in modo che non debbano ricorrere a viaggi pericolosi e a servirsi dei trafficanti.

57. Il disimpegno dell'Europa

La relocation costituisce il tentativo dell'Unione Europea di rendere effettivo il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, che dovrebbe fondare la politica europea in materia di asilo e immigrazione.

La *relocation* costituisce il tentativo dell'Unione europea di rendere effettivo il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, che dovrebbe fondare la politica europea in materia di asilo e immigrazione (artt. 67 e 80 del TFUE – *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*). Ma, il programma di distribuzione di migranti bisognosi di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati dell'Unione, tentativo già di per sé timido poiché riguardante solo i richiedenti asilo appartenenti a quelle nazionalità il cui tasso di riconoscimento di protezione internazionale è pari o superiore al 75% sulla base di rilevazioni periodiche dei dati Eurostat e per il momento di carattere temporaneo (fino a settembre 2017), si è rivelato nei fatti ancora più stentato. Doveva essere uno dei cambiamenti di passo decisivi nell'ottica di una maggiore condivisione delle responsabilità all'interno del sistema comune di asilo, sia in termini di rispetto degli obblighi di identificazione dei migranti alle frontiere, sia di distribuzione dei doveri di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Nell'Agenda adottata il 13 maggio 2015, infatti, la Commissione europea, nel chiedere agli Stati 'in prima linea' di dare piena attuazione alle norme sul rilevamento delle impronte digitali mediante l'implementazione del cosiddetto 'approccio *hotspot*' nei luoghi di sbarco, stabiliva che gli altri Stati membri dovessero farsi carico, in deroga al "Regolamento Dublino", di una determinata quota di richiedenti asilo foto-segnalati in Italia e Grecia (inizialmente anche Ungheria).

Le relazioni della Commissione sulla stato di attuazione del piano di *relocation*, che si sono succedute a cadenza quasi mensile dal 16 marzo 2016, sono monocordi nel restituire un quadro fallimentare del piano di distribuzione, stemperato solo da un lieve miglioramento della situazione nell'ultimo periodo (Relazione settima del 9.11.2016 e ottava dell'8.12.2017) e dal contributo regolare garantito da alcuni Stati.

La criticità principale riguarda il numero estremamente limitato di posti messi a disposizione da parte dei Paesi membri ben lontano dalle quote prestabilite (si vedano le decisioni del Consiglio 2015/1523 del 14.09.2015 e 2015/1601 del 22.09.2015) e la presenza di Stati che non hanno presentato alcun impegno o effettuato alcuna ricollocazione. Alla data del 31 gennaio 2017, a 16 mesi dall'avvio del programma e a circa otto mesi dalla sua fine, delle 34.953 ricollocazioni stabilite dall'Italia, solo 2.916 risultano effettivamente realizzate (fonte cruscotto statistico Ministero dell'interno).

I problemi, inoltre, riguardano la durata della procedura, che dipende in particolare dai tempi di risposta dello Stato ricevente e in qualche caso dalla sistematica richiesta di controlli di sicurezza supplementari.

Il risultato è che dalla domanda alla definizione della procedura di *relocation* e all'effettivo trasferimento possono passare molti mesi (fino a sei secondo l'ultima relazione adottata della Commisione sulla ricollocazione l'8.12.2016), con l'effetto di provocare un ulteriore periodo di incertezza per i destinatari, pregiudicare la loro fiducia e contribuire ad aumentare il rischio che si rendano irreperibili (227 candidati al programma si sono resi irreperibili dopo aver presentato la domanda, secondo i dati del Ministero dell'interno).

Dati e numeri sulla fase applicativa della *relocation* parlano chiaro e dovrebbero cominciare ad assumere peso nel quadro delle valutazioni sugli impegni assunti dai vari Stati sul fronte migratorio, senza cedere il passo alle relazioni di potere e avere l'effetto di una sostanziale rinuncia ai principi di solidarietà e coesione previsti nel Trattato.

58. La fisionomia attuale dei CIE

Istituiti nel 1998, i Centri di permanenza temporanea, poi denominati CIE, Centri di identificazione ed espulsione (il recente decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 li ha ribattezzati CPR, ovvero Centri di permanenza per il rimpatrio, mutandone la fisionomia) sono strutture detentive dove vengono trattenuti i cittadini stranieri sprovvisti di un regolare titolo di soggiorno.

Ai sensi del testo unico sull'immigrazione, il trattenimento nei CIE viene disposto dal questore e viene convalidato dal giudice di pace per un periodo di 30 giorni, prorogabile fino a 90, «quando non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento [...]». Nonostante i cittadini stranieri si trovino all'interno dei CIE con lo *status* di 'trattenuti' o 'ospiti', la loro permanenza nella struttura corrisponde di fatto a una detenzione, in quanto privati della libertà personale e sottoposti a un regime particolarmente restrittivo sia rispetto ai rapporti con l'esterno, sia per quanto concerne la libertà di movimento all'interno e la possibilità di detenere effetti personali. I CIE hanno così inaugurato in Italia la 'detenzione amministrativa', sottoponendo a regime di privazione della libertà personale persone che hanno violato una disposizione amministrativa, come quella del necessario possesso di permesso di soggiorno.

Al momento di licenziare questa Relazione (23 febbraio 2017) i CIE operativi sono quattro e si trovano a Brindisi, Caltanissetta, Roma e Torino. A Bari e Gorizia i vecchi CIE sono inagibili per lavori di ripristino dei locali, mentre quelli che erano a Bologna, Crotone e Milano sono stati chiusi. Data tale esiguità, il già citato nuovo decreto legge prevede un deciso aumento sul territorio nazionale del numero dei Centri di permanenza in funzione del rimpatrio.

L'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, prevede al secondo comma che nei Centri di identificazione e espulsione lo straniero sia trattenuto «con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità». Fondamentalmente i migranti privati della libertà, qualunque sia la denominazione della struttura di trattenimento, dovrebbero sempre poter esercitare tre diritti di base: il diritto ad accedere a un difensore, il diritto ad accedere al medico, il diritto a contattare parenti o terze persone a propria scelta per informarli della propria situazione.

Una cospicua parte delle persone che transitano nei CIE proviene dal carcere: si tratta di persone che hanno ricevuto provvedimenti di espulsione amministrativi e/o giudiziari e che l'Amministrazione non ha identificato durante la detenzione in carcere. In generale, quindi, nei CIE vi è una forte e negativa eterogeneità tra le persone presenti: oltre a ex detenuti, si trovano peraltro richiedenti asilo che hanno formalizzato la domanda solo dopo il provvedimento

Una cospicua parte delle persone che transitano nei CIE proviene dal carcere: si tratta di persone che hanno ricevuto provvedimenti di espulsione amministrativi e/o giudiziari o che l'Amministrazione non ha identificato durante la detenzione in carcere.

di trattenimento, oppure persone che hanno a lungo risieduto in Italia e che non avendo più il permesso di soggiorno sono diventate irregolari, incluse a volte persone neo-maggiorenni, e così via. Una situazione di promiscuità che dovrebbe essere affrontata prevedendo 'circuiti' differenziati che tengano in debito conto tali notevoli diversità. Si segnala inoltre il 'paradosso' legato al trattenimento dei richiedenti asilo che può arrivare sino a 12 mesi rispetto ai tre mesi attualmente previsti dal testo unico sull'immigrazione. L'aumento considerevole delle domande di asilo, unito alla conseguente crescita nel numero delle impugnazioni in sede giurisdizionale, ha condotto a una dilazione dei tempi di decisione per cui il richiedente asilo risulta ulteriormente penalizzato.
L'attuale fisionomia dei CIE, inoltre, non consente di affermare che il diritto a essere pienamente informati sulla propria situazione di privazione della libertà sia effettivamente rispettato, in quanto, in base alle visite effettuate dal Garante Nazionale, risultano ancora insufficienti i servizi di mediazione culturale e legale.

Il funzionamento dei CIE è affidato a strutture che vengono selezionate in base a uno schema di capitolato d'appalto predisposto dal Ministero dell'interno nel 2008. Le prefetture stipulano con l'Ente gestore una convenzione triennale non rinnovabile, individuato in base a un bando pubblico, il cui contenuto fa riferimento al suddetto capitolato.

A questo proposito, va evidenziato che il funzionamento dei CIE è affidato a strutture che vengono selezionate in base a uno schema di capitolato d'appalto predisposto dal Ministero dell'interno nel 2008. Le Prefetture stipulano con l'Ente gestore, individuato in base a un bando pubblico, una convenzione triennale non rinnovabile il cui contenuto fa riferimento al suddetto capitolato. Di solito l'Ente gestore aggiudicatario della gara è un Ente privato che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa. Questo criterio favorisce di fatto standard qualitativi non elevati, con il conseguente rischio di offrire servizi al di sotto di standard internazionali.

In tal senso gli Stati membri dovrebbero tener conto delle norme stabilite dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura (standard CPT) onde garantire il rispetto degli obblighi previsti dalla CEDU e dalla *Carta dei diritti fondamentali* dell'Unione europea.

59. Il regolamento dei CIE e il controllo sui gestori

Al fine di assicurare regole e livelli di accoglienza uniformi per l'organizzazione interna dei CIE, il Ministero dell'interno il 20 ottobre 2014 ha emanato il *"Regolamento recante i criteri per l'erogazione dei servizi all'interno degli stessi"*. Il Regolamento prevede, quale disposizione di carattere generale, che sia assicurato il pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, a cominciare dal diritto di essere informata dei suoi diritti e doveri, delle modalità di trattenimento e delle regole di convivenza all'interno della struttura. Il compito di informare, in una lingua comprensibile allo straniero, è curato dal personale dell'Ente gestore, coadiuvato dal mediatore linguistico culturale durante il suo orario di servizio. Si è già accennato alla criticità legata alla non effettiva declinazione di tale previsione regolamentare, dovuta a insufficienze di organico o affidata alla mera consegna di materiale informativo.

Il Regolamento disciplina le varie fasi: l'accertamento sanitario, l'ingresso al CIE, il periodo di permanenza, l'uscita, con la predisposizione di una scheda sanitaria. In ogni CIE deve essere allestito infatti un presidio sanitario, dotato di attrezzature specificamente previste in un elenco allegato. La *ratio* dovrebbe essere quella di assicurare prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale della

malattia, tenuto conto anche degli aspetti di vulnerabilità legati a precedenti maltrattamenti o torture eventualmente subite nei Paesi di provenienza.

Nel Regolamento si promuove anche la stipula di Protocolli d'intesa con strutture sanitarie pubbliche, per garantire l'accesso a visite specialistiche e per effettuare approfondimenti diagnostici terapeutici. Il Regolamento disciplina altresì in dettaglio l'organizzazione di una serie di servizi, quali la custodia degli oggetti personali, il servizio di mensa, i locali adibiti ad alloggio, la corrispondenza, le attività ricreative. Disciplina infine l'accesso ai CIE, le modalità per lo svolgimento delle visite e gli aspetti legati alla sicurezza. Tra i compiti dell'Ente gestore vi è anche quello di verificare costantemente il buon funzionamento del CIE, con l'obbligo di segnalare immediatamente alla Prefettura i guasti e/o i danni arrecati alla struttura.

Dal quadro normativo complessivo emerge che sono le Prefetture a scegliere l'Ente gestore, valutandone l'offerta e l'adeguatezza e a esse è demandato anche il compito di controllare la situazione all'interno delle strutture. Nonostante quanto previsto dal Regolamento, non sono state risolte tutte le criticità relative proprio alla gestione dei CIE, in quanto gli standard definiti a livello centrale non sono sempre rispettati, permanendo forti disuguaglianze sul territorio nazionale. Le Prefetture dovrebbero svolgere un periodico monitoraggio delle reali condizioni di vita dei CIE, tenendo presenti i già citati standard del CPT. In specie, le persone trattenute dovrebbero essere sistemate in Centri concepiti specificamente per questo scopo, gestiti da personale adeguatamente qualificato. Le strutture inoltre dovrebbero avere spazi sufficienti e consentire attività tali da favorire una vita di relazione tra le persone ospitate e dovrebbero avere un complessivo aspetto che non dia l'impressione, per quanto possibile, di una struttura carceraria.

60. Il limbo giuridico degli *hotspot*

L'approccio *hotspot*, definito dalla *Agenda europea per le migrazioni* del 2015, consiste nella canalizzazione di tutti gli arrivi in una serie di aree di sbarco attrezzate dove vengono effettuate le procedure di screening sanitario, pre-identificazione, registrazione, foto-segnalamento e di rilevamento delle impronte digitali. I dati devono essere trasmessi al sistema EURODAC entro 72 ore, come previsto dal regolamento UE 603/2013. A livello nazionale, occorre fare riferimento alla circolare del Ministero dell'interno del 6 ottobre 2015 e alle linee guida operative contenute nel documento *Standard Operating Procedures* (SOP) redatte dallo stesso Ministero con il contributo della Commissione europea, di Frontex, Europol, EASO, UNHCR, OIM. Tuttavia, fatti salvi gli esiti dell'iter parlamentare del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, la natura giuridica degli *hotspot* resta non chiara, indefinita. Essi risultano in una sorta di 'limbo' giuridico, come struttura intermedia tra Centri di prima accoglienza e Centri di identificazione ed espulsione. Il trattenimento negli *hotspot*, le modalità, la durata non sono sottoposti al vaglio dell'Autorità giudiziaria, nonostante si tratti di una misura che incide sulla libertà personale dell'individuo e che pertanto andrebbe adottata nel rispetto dell'articolo 13 della Costituzione italiana che prevede una riserva assoluta di legge e di giurisdizione.

L'approccio hotspot consiste nella canalizzazione di tutti gli arrivi in una serie di aree di sbarco attrezzate dove vengono effettuate le procedure di screening sanitario, pre-identificazione, registrazione, foto-segnalamento e di rilevamento delle impronte digitali.

Molteplici sono le criticità discendenti da tale situazione. I tempi di permanenza presso gli *hotspot* sono indeterminati, di fatto rimessi alla discrezionalità delle Autorità responsabili del centro; il termine di permanenza è indicato come «il più breve possibile», ma spesso, soprattutto in passato, si sono manifestati casi di resistenza al foto-segnalamento o di difficoltà a reperire possibili collocazioni che hanno allungato i tempi di permanenza. Inoltre si registrano regole differenti tra diversi *hotspot* in relazione alla libertà di movimento dei migranti all'esterno delle strutture, una volta eseguito il foto-segnalamento: in due casi liberi di uscire (Taranto e Pozzallo) e rientrare, negli altri due (Lampedusa e Trapani) chiusi.

Le strutture, pensate per ospitare persone in un breve arco temporale, si rivelano in tali casi inadeguate dal punto di vista dell'erogazione dei servizi, soprattutto nel caso di minori non accompagnati che possono rimanere anche per periodi lunghi, in attesa di trovare un posto per loro.

Le strutture, pensate per ospitare persone in un breve arco temporale, si rivelano in tali casi inadeguate dal punto di vista dell'erogazione dei servizi, soprattutto nel caso di minori non accompagnati che possono rimanere anche per periodi lunghi, in attesa di trovare un posto per loro.

Le strutture, pensate per ospitare persone in un breve arco temporale, si rivelano in tali casi inadeguate dal punto di vista dell'erogazione dei servizi, soprattutto nel caso di minori non accompagnati che possono rimanere anche per periodi lunghi, in attesa di trovare un posto per loro. Non sempre le strutture sono pienamente rispettose del diritto all'informazione dei migranti, per quanto concerne, per esempio, la richiesta di protezione internazionale. La fase di pre-identificazione, infatti, seppur alla presenza di un mediatore, basata su interviste sommarie, (la compilazione del cosiddetto "foglio notizie") in cui è chiesto alla persona migrante, spesso nell'imminenza dello sbarco, il più delle volte traumatico, di indicare sommariamente il motivo della venuta in Italia (lavoro, famiglia, asilo, ecc.) rischia di essere preclusiva di una successiva attribuzione in capo al soggetto di uno status giuridico diverso e definitivo.

A questo proposito, va ricordato che il decreto legislativo 142/2015 di attuazione delle Direttive europee 2013/33 (sull'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale) e 2013/32 (sulla qualifica della protezione internazionale) anticipa la tutela a una fase precedente la registrazione formale della richiesta di asilo, prevedendo che lo straniero che ha manifestato la volontà di presentare domanda di asilo non possa essere destinatario di un provvedimento di respingimento. Ovviamente, per poter manifestare la volontà di presentare domanda di asilo, lo straniero deve essere stato informato in maniera completa e in una lingua a lui comprensibile sul tipo di accoglienza, sulla possibilità di contattare organizzazioni umanitarie, ecc. Anche la Corte di Cassazione si è pronunciata in tal senso (Cass. Civ., VI Sez., ord. 5926 del 25.03.2015) asserendo che le Autorità competenti hanno il dovere di fornire informazioni ai migranti sulla facoltà di presentare una domanda di protezione internazionale, garantendo servizi di interpretariato, a pena di nullità dei decreti di respingimento e trattenimento. La concitazione della fase successiva allo sbarco e la rapidità con la quale si cerca di completare la procedura di identificazione (in alcuni casi a discapito delle esigenze di ristoro delle persone sbarcate) mette a rischio l'attuazione pratica di tale principio.

61. La mancata considerazione del progetto migratorio

Ai migranti richiedenti asilo giunti nel territorio europeo non è consentito scegliere a quale Paese affidarsi per ricevere protezione e ricostruire il proprio futuro, poiché l'Unione europea ha determinato regole chiare e precise che non contemplano, salvo in alcuni casi, la considerazione del progetto migratorio e la completa possibilità di autodeterminarsi delle persone. Dell'identità personale di chi migra «rimangono agli atti» solo gli elementi identificativi di stretta pertinenza della Polizia, che servono a governare la mobilità dei cittadini di Paesi terzi all'interno dell'Unione e a verificare se una persona

abbia presentato molteplici domande d'asilo in diversi Paesi. La politica comune adottata in materia, ai sensi dell'articolo 78 del TFUE, fa infatti perno sul Regolamento n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 – il cosiddetto "Regolamento Dublino" – che stabilisce criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente a esaminare una domanda di protezione internazionale.

Salvo la rilevanza di alcuni legami familiari con persone già presenti in altri Stati dell'Unione e fatta eccezione per qualche altra particolare situazione poco frequente nella pratica, il criterio che di fatto trova maggiore applicazione è quello che incardina la competenza nel primo Paese dell'Unione ove il richiedente asilo abbia fatto ingresso. Per dare attuazione ai propri criteri, questo "meccanismo Dublino" genera un macchinoso sistema di procedure di presa e ripresa in carico dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, che possono determinare il trasferimento del richiedente verso il Paese competente e, ove sussista un notevole rischio di fuga, anche il suo preliminare trattenimento (articolo 28 del citato Regolamento). Il sistema, quindi, limita fortemente la libertà di movimento dei richiedenti asilo all'interno del territorio europeo con prescrizioni che peraltro permangono anche dopo il riconoscimento della protezione internazionale.

Lo strumento è stato più volte riformato, oggi è in vigore la sua terza riformulazione e già da tempo si è aperto il dibattito sulla sua ulteriore revisione. Nella proposta di modifica presentata dalla Commissione lo scorso 4 maggio 2016, rimane sostanzialmente confermata la gerarchia dei "criteri Dublino"con un rafforzamento della regola che stabilisce la competenza del Paese di primo ingresso e un ulteriore inasprimento delle norme volte a penalizzare i cosiddetti 'movimenti secondari'. Nelle politiche europee i progetti migratori dei richiedenti asilo continuano quindi a essere ignorati, come gli aspetti di opportunità legati a una più agevole gestione del sistema di accoglienza che potrebbe esservi se i migranti – richiedenti o destinatari di protezione internazionale – potessero raggiungere le destinazioni desiderate e fare affidamento sulla reti di relazioni sociali e familiari già esistenti.

La via dei negoziati appare stretta ma l'Italia con i suoi 8.000 km di coste – come la Grecia – dovrà giocare un ruolo fondamentale per un cambio di passo rispetto al "sistema Dublino", oppure organizzarsi e accettare senza riserve il destino di Paese non solo d'approdo.

L'Italia dovrà giocare un ruolo fondamentale per un cambio di passo rispetto al 'sistema Dublino', oppure organizzarsi e accettare senza riserve il destino di Paese non solo d'approdo.

62. La non disponibilità di strutture per minori

Il 2016 ha segnato un aumento degli arrivi di minori stranieri non accompagnanti (MSNA), con 6.133 transitati negli *hotspot*, pari al 9,3% degli arrivi totali dell'anno e quasi tre volte più dei minori del 2015.

Sono numeri importanti che hanno creato non poche difficoltà soprattutto al momento del loro arrivo sul territorio italiano. L'esigenza, legata al loro status di vulnerabilità, di trasferirli immediatamente in centri di prima accoglienza per minori, evitando la sosta negli *hotspot* si scontra infatti con la mancanza di posti disponibili. I tempi medi di permanenza negli *hotspot*, secondo i dati del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, vanno dai 5 giorni di Trapani ai 15/20 di Pozzallo.

I tempi sono dunque lunghi e anche gli ambienti sono del tutti inidonei: stanze e bagni in condizioni di degrado a Lampedusa, tende a Taranto, sbarre e cancelli a Trapani. A Lampedusa il Garante Nazionale ha incontrato, nel corso della visita del 3 ottobre 2016, una decina di giovanissime nigeriane che erano nel Centro da oltre un mese. Mentre nell'*hotspot* di Pozzallo, visitato il 17 gennaio 2017, erano rimasti nel Centro nove minori in attesa del compimento del diciottesimo anno di età, da lì a poco.

Il sistema di accoglienza fa capo ai Comuni, ma a seguito dell'intesa raggiunta dalla Conferenza unificata del 10 luglio 2014 il Ministero dell'interno ha attivato con il Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) una serie di strutture di prima accoglienza ad alta specializzazione destinate all'accoglienza dei MSNA. Al momento ne sono state avviate 19, con una capienza massima di 50 posti per un totale di 950. Sono dedicate alle prime operazioni di soccorso e di assistenza, per un periodo massimo di 60 giorni e sono dislocate in nove regioni italiane: Piemonte, Toscana, Liguria, Emilia Romagna, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria e Sicilia.

La loro ripartizione sul territorio italiano è molto disomogenea, con la Sicilia che fa la parte del leone con oltre 7.000 minori accolti, seguita da Calabria, Emilia Romagna e Lombardia con più di 1000 MSNA e a poca distanza il Lazio con 900.

Ma la cronaca riporta anche di situazioni inaccettabili di accoglienza di MSNA, lasciati a loro stessi, privi di attività scolastiche, culturali, ricreative. La situazione di stress e di insofferenza che ne deriva è evidenziata anche dai numeri degli irreperibili: 6.561, secondo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Sono i ragazzi che non fanno rientro nei Centri *ad hoc* per minori, rendendosi irreperibili sul territorio.

63. L'inesistenza di un controllo indipendente nelle strutture diverse dai CIE e *hotspot*

Le strutture del circuito dell'accoglienza sono sottoposte all'esclusivo controllo e monitoraggio del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, attuato ai sensi dell'articolo 20 del Decreto legislativo 18 agosto 2015 n.142, anche tramite le Prefetture che a loro volta possono avvalersi dei servizi sociali del comune.

Le strutture del circuito dell'accoglienza sono sottoposte all'esclusivo controllo e monitoraggio del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, attuato ai sensi dell'articolo 20 del Decreto legislativo 18 agosto 2015 n.142, anche tramite le Prefetture che a loro volta possono avvalersi dei servizi sociali del comune.

Considerata la portata che sta assumendo il sistema di accoglienza, il suo carattere frammentato e lo stato di vulnerabilità delle persone che ne sono destinatarie, appare opportuno aprire una riflessione sull'adeguatezza e congruità di tale misura di controllo, intestata esclusivamente a chi ha la responsabilità di organizzare il sistema stesso e circoscritta alla verifica della qualità dei servizi erogati e del rispetto dei livelli di assistenza e accoglienza previsti per legge. I Centri del circuito sono aperti e non determinano in alcun modo il trattenimento di chi vi è ospitato, ma sussistono tuttavia una serie di imposizioni che limitano la libertà delle persone. Violare queste regole può determinare la revoca stessa dell'accoglienza (si veda l'articolo 23 del decreto legislativo citato). L'obbligo di rientro nelle ore notturne,

il divieto di allontanamento ingiustificato, i gravi effetti che può comportare il mancato rispetto del regolamento del centro costituiscono un quadro di restrizioni fortemente riduttivo delle libertà della persona, quasi una sorta di attenuata privazione della libertà.

Tale stato di cose richiede la garanzia di una forma di controllo indipendente in grado di bilanciare i diritti degli ospiti e l'interesse al mantenimento di ordine e disciplina della struttura. Questa esigenza diventa particolarmente stringente se si considera il rischio di arbitrarietà che può realizzarsi nel far derivare effetti così gravi – quale è la perdita del diritto all'accoglienza – da un quadro regolatorio esterno all'ordinamento, di pertinenza ed esclusiva responsabilità di un soggetto terzo qual è l'Ente gestore della struttura. Ad aggravare il quadro vi è anche la mancata previsione di una procedura di reclamo attivabile da parte degli utenti al fine di rilevare in via amministrativa eventuali violazioni o carenze.

Come anche la cronaca recente riporta, l'assenza di canali formali per far valere i propri diritti all'interno delle strutture di accoglienza può sfociare in forme di protesta e comportamenti esasperati, che compromettono irrimediabilmente la situazione giuridica e il futuro di chi le mette in atto. A tal proposito anche l'UNHCR nell'elenco di raccomandazioni formulate all'Italia nel 2013 incoraggiava «[...] l'adozione di meccanismi di consultazione e di partecipazione attiva dei richiedenti asilo nelle strutture d'accoglienza e l'introduzione di meccanismi efficaci di reclamo».

L'assenza di canali formali per far valere i propri diritti all'interno delle strutture di accoglienza può sfociare in forme di protesta e comportamenti esasperati, che compromettono irrimediabilmente la situazione giuridica e il futuro di chi le mette in atto.

64. L'impermeabilità ai media

L'informazione è per definizione uno strumento di controllo e di garanzia di trasparenza. Non a caso si parla dei giornalisti come cani da guardia – 'watch dog' – come dicono gli inglesi - del potere. Tale ruolo assume ancora più rilevanza nei confronti di quelle istituzioni poco accessibili all'esterno, come sono i luoghi di privazione della libertà.

Se negli Istituti di pena, ormai da tempo, l'accesso ai media è diventato più agile, seppur con le limitazioni inevitabili anche nel rispetto della privacy delle persone detenute, tale situazione è invece ancora del tutto irrisolta nei Centri per migranti, siano essi CIE, *hotspot* o hub. La circolare del Ministero dell'interno n.1305 del 1 aprile 2011 sull'accesso ai centri per immigrati, autorizza l'ingresso «esclusivamente alle seguenti organizzazioni: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM), Croce Rossa Italiana (CRI), Amnesty International, Medici Senza Frontiere, Save The Children, Caritas, nonché a tutte le Associazioni che hanno in corso con il Ministero dell'Interno progetti in fase di realizzazione nelle strutture di accoglienza, finanziati con fondi nazionali ed europei», escludendo di fatto i giornalisti «al fine di non intralciare le attività».

In risposta a tale decisione diverse organizzazioni hanno dato vita alla campagna *Lasciatecientrare* appellandosi all'articolo 21 della Costituzione che garantisce la libertà di stampa. Per i giornalisti, accedere a uno di questi Centri è estremamente difficile e richiede tempi molto lunghi: le risposte dei prefetti, sottoposte al nullaosta del Ministero dell'interno, possono arrivare anche un anno

dopo. Il 3 ottobre del 2016, in occasione del memoriale del tragico naufragio del 2013, dopo una trattativa tra la Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI) e il Ministero dell'interno, un gruppo di giornalisti ha ottenuto l'autorizzazione a visitare l'*hotspot* di Lampedusa. Si è trattato del primo ingresso in assoluto in un *hotspot*, essendo tali strutture del tutto *off-limits* per la stampa. In quell'occasione la delegazione è stata accompagnata anche da un componente del Collegio del Garante Nazionale. Niente telecamere, niente macchine fotografiche, niente registratori, addirittura è stata avanzata l'ipotesi che non si potesse parlare con gli ospiti del Centro senza una liberatoria (necessaria in caso di registrazioni audio o video). Si è trattato comunque di un primo passo, al momento l'unico.

L'esercizio del diritto di cronaca in questi ambiti non è di fatto garantito. Negli ultimi mesi, sono stati riportati dalle associazioni di stampa diversi dinieghi ad accedere ai CIE. Un'occasione mancata per far conoscere la realtà interna che altrimenti rimane 'opaca', alimentando così l'infondato dubbio che ci siano cose da nascondere.

L'esercizio del diritto di cronaca in questi ambiti non è di fatto garantito. Negli ultimi mesi, sono stati riportati dalle Associazioni di stampa diversi dinieghi ad accedere ai CIE, in particolare a quelli di Torino e di Ponte Galeria. Un'occasione mancata per far conoscere la realtà interna che altrimenti rimane 'opaca', alimentando così l'infondato dubbio che ci siano cose da nascondere. Al contrario, un buon rapporto con i media, nel rispetto delle esigenze di chi lavora e di chi è ospite, aiuterebbe a migliorare la conoscenza della realtà della migrazione, dei migranti, dei problemi e delle risorse messe in atto: potrebbe aiutare il Paese a conoscere e affrontare la sfida della migrazione, alla luce non di illazioni ma di dati di fatto.

La presenza di fenomeni di illegalità e l'assenza di trasparenza sul sistema nel suo complesso combinati insieme portano spesso alla facile conclusione che l'illegalità sia la norma, che il rispetto dei diritti non sia garantito e che gli abusi siano diffusi. Una sana alleanza tra mondo dei media, da intendere proprio come strumenti di controllo democratico, al contrario potrebbe aiutare anche a individuare positività e criticità, così favorendo un innalzamento degli standard dei diritti nel nostro Paese.

Rimpatri

65. Il ruolo di monitoraggio del Garante

Come si è detto, una ulteriore competenza, attribuita al Garante Nazionale in attuazione di quanto previsto dall'articolo 8, paragrafo 6, della direttiva 115/2008/CE riguarda il monitoraggio dei rimpatri forzati.

Per chiarire la specificità di questa attribuzione, va rilevato che il 21 ottobre 2014 la Commissione europea aveva inviato al ministro degli esteri una lettera di «costituzione in mora ex articolo 258 del TFUE» per varie questioni, tra cui il fatto che l'Italia, a norma del citato articolo della Direttiva, avrebbe dovuto istituire un sistema di monitoraggio effettivo dei rimpatri forzati. A parere della Commis-

sione europea, infatti, l'articolo 8, paragrafo 6, della direttiva richiedeva uno specifico recepimento nel diritto nazionale, con cui fossero precisate le attività, il mandato, l'indipendenza, la frequenza dei monitoraggi e i diritti e gli obblighi dell'organismo nazionale preposto al monitoraggio dei rimpatri forzati. Pertanto, al fine di garantire un monitoraggio efficace rispetto all'Autorità che attua il rimpatrio, l'organismo di monitoraggio e i suoi componenti devono godere di garanzia esplicita d'indipendenza rispetto a eventuali pressioni e istruzioni dell'esecutivo (*nemo monitor in re sua*). Solo per inciso, inizialmente, l'Italia aveva individuato tale organismo nel *Comitato per il coordinamento e il monitoraggio*, istituito ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, presso il Ministero dell'interno, ma proprio questa collocazione aveva fatto ritenere non adeguata la proposta dell'Italia da parte della Commissione europea. Pertanto, nel corso di una successiva riunione sulla procedura di infrazione avviata, tenutasi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, i rappresentanti del Dipartimento delle politiche europee e del Ministero dell'interno hanno ritenuto di poter individuare nel Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale l'organo di monitoraggio dei rimpatri forzati, in grado di soddisfare quei requisiti di efficacia e indipendenza richiesti dalla Commissione europea.

Al fine di garantire un monitoraggio efficace rispetto all'Autorità che attua il rimpatrio, l'organismo di monitoraggio e i suoi componenti devono godere di garanzia esplicita d'indipendenza rispetto a eventuali pressioni e istruzioni dell'esecutivo.

Con nota del 9 dicembre 2014, prot. n. 5007-2/A2014-001564/IX, l'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari del Ministero dell'interno ha riconosciuto al Garante Nazionale la titolarità della competenza sui rimpatri forzati e, considerato che nella normativa primaria sono chiaramente disciplinati il mandato e le funzioni di tale organismo, le modalità pratiche di attuazione del monitoraggio sono specificate nel codice di autoregolamentazione di cui il Garante si è poi dotato. Successivamente, il 15 dicembre 2015 l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia, con nota prot. 6.1.6-9 AI, concordava col Ministero dell'interno (nota del 9 dicembre 2014) sulla individuazione del Garante Nazionale quale organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati. Il 12 marzo 2015 la Presidenza del Consiglio dei ministri rilevava che la Commissione europea riteneva soddisfacente l'individuazione del Garante Nazionale quale organismo deputato al monitoraggio dei rimpatri con riferimento all'indipendenza di tale organismo.

Con la nomina del Collegio del Garante Nazionale (febbraio - marzo 2016) e l'avvio dell'operatività dell'Ufficio del Garante Nazionale il 25 marzo del 2016, questo organismo indipendente ha potuto concretamente iniziare a esercitare il suo ruolo di Autorità nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati.

Ciò non ha portato a una immediata chiusura della procedura d'infrazione, sottoposta anche alla valutazione del *Comitato Schengen* che ha avviato nello stesso 2016 una serie di audizioni e di attività conoscitive per verificare nel merito l'effettiva indipendenza e operatività del Garante Nazionale. L'istruttoria del Comitato sembra concludersi positivamente nei primi mesi del 2017 e anche la procedura d'infrazione su tale delicato aspetto appare in procinto di essere superata.

66. Monitoraggi diversi

Il Garante Nazionale, nel realizzare il proprio mandato quale Autorità nazionale sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato ai sensi della Direttiva 115/CE del 2008, effettua monitoraggi su differenti tipologie di operazioni, sia per quanto concerne le modalità organizzative e di trasporto, sia per quanto riguarda il numero complessivo dei cittadini stranieri, oggetto di un provvedimento di rimpatrio, coinvolti in una singola operazione. In particolare:

a) *Monitoraggi su voli charter.* Si tratta di voli dedicati, organizzati dal Servizio immigrazione della Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, laddove ci sia la necessità di rimpatriare un numero ampio di cittadini stranieri appartenenti alla stessa nazionalità. Tali voli sono possibili solo qualora il Paese organizzatore – in questo caso l'Italia – abbia ottenuto l'autorizzazione del Paese terzo interessato e inoltre alla base di tale autorizzazione, vi sia una forma di accordo scritto quale, per esempio, uno specifico «accordo di riammissione» o un «accordo di cooperazione di Polizia». Questi voli sono utilizzati per il rimpatrio di un numero di persone che può arrivare anche a 30 unità. Considerando che il rapporto tra dispositivo di scorta e rimpatriando è di 2 a 1, tali operazioni possono coinvolgere anche 100 - 110 persone tra le quali, obbligatoriamente, un medico e un infermiere messi a disposizione della Direzione centrale di sanità della Polizia di Stato. L'Italia, nonostante abbia siglato accordi di riammissione con diversi paesi extra Unione europea, effettua voli charter di rimpatrio prevalentemente con la Tunisia. Nel corso del 2016 sono stati effettuati 43 voli charter per il rimpatrio di 1.094 cittadini tunisini espulsi, a cui deve aggiungersi il volo di rimpatrio per il Sudan effettuato nell'agosto del 2016 con 40 cittadini sudanesi espulsi. **Il Garante Nazionale ha effettuato due monitoraggi su questa tipologia di voli, il 19 maggio e il 21 luglio 2016**.

b) *Monitoraggi su voli charter congiunti (Joint Return Operation - JRO)*. Si tratta di operazioni a cui partecipano più Stati membri dell'Unione europea o dell'area Schengen per il rimpatrio di cittadini di una stessa nazionalità (operazioni previste dalla Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2004, n. 573). Sono operazioni coordinate dall'Agenzia europea Frontex che le cofinanzia anche al 100% dei costi sostenuti dal Paese organizzatore per il noleggio dell'aeromobile o fino al 75% in caso di concorso del "Fondo nazionale Asilo Migrazione e Integrazione" dell'Unione europea gestito dal Ministero dell'interno. Anche nel caso di tali operazioni è necessario vi sia un accordo formale di riammissione con il Paese terzo interessato, nonché la previsione esplicita che a tali voli di rimpatrio possano partecipare anche altri paesi Unione europea o dell'area Schengen, in qualità di Stati membri partecipanti con propri rimpatriandi. Nei voli congiunti ogni Paese partecipa con il proprio personale di scorta a cui è affidata la responsabilità dei soggetti da rimpatriare. Come nel caso dei charter (vedi sopra), il personale di scorta riceve preventivamente una specifica formazione per questo tipo di servizio – anche se, nel caso dei 'charter nazionali' non congiunti, sono ammesse deroghe, qualora non si disponga di sufficienti operatori di scorta addestrati per l'espletamento del servizio. Il Paese organizzatore garantisce la presenza di personale medico a bordo e per tutta la durata dell'operazione. L'Italia, in qualità di Paese membro organizzatore, promuove voli di rimpatrio di tale tipologia verso la Nigeria. Nel corso del 2016 sono stati 6 i voli congiunti per la Nigeria per un totale di 151 cittadini nigeriani rimpatriati. **Il Garante Nazionale ha sinora effettuato quattro monitoraggi su questa tipologia di voli, il 14 luglio 2016, il 3 novembre 2016, il 26 gennaio 2017 e il 23 febbraio 2017.**

c) *Monitoraggi su voli di linea.* In questo caso il rimpatrio forzato avviene, sempre con l'accompagnamento di personale di scorta di polizia, su normali voli di linea. Si verifica, quindi, la circostanza che il rimpatriando viaggi verso il proprio Paese insieme agli altri passeggeri di un volo com-

merciale. Si tratta di operazioni che coinvolgono generalmente solo una persona da rimpatriare e che, comunque, possono arrivare a un massimo di 3 o 4 persone da rimpatriare. Nel corso del 2016 sono stati rimpatriati con tale procedura 955 cittadini stranieri per 879 voli complessivi. **Il Garante Nazionale ha effettuato un monitoraggio sul rimpatrio di una cittadino peruviano tramite volo di linea il 26 maggio del 2016, ma solo limitatamente alla fase di pre-partenza fino all'avvenuto imbarco**. Nel corso del 2017 l'attività di monitoraggio su questa tipologia di voli sarà incrementata, anche se la presenza di altri passeggeri a bordo garantisce a tale procedura un grado di 'controllo sociale' ben più elevato rispetto ai voli charter 'dedicati' e rende meno necessaria la presenza di un monitor a bordo.

d) *Un caso particolare: le Collecting return operations.* Questa tipologia di rimpatri prevede il noleggio di un aeromobile dedicato per il servizio di rimpatrio da parte del Paese organizzatore, ma in questo caso il dispositivo di scorta di Polizia viene messo a disposizione dal Paese di provenienza dei cittadini da rimpatriare. Quindi, la consegna dei rimpatriandi avviene a bordo dell'aeromobile e la scorta straniera accompagna i propri concittadini espulsi fino a destinazione. L'Italia effettua rimpatri utilizzando tale modalità con l'Egitto; nel corso del 2016 sono state realizzate 12 operazioni del tipo *collecting* per un totale di 508 cittadini egiziani rimpatriati. **Il Garante non ha finora effettuato alcun monitoraggio su questa tipologia di voli.**

Il Garante Nazionale effettua monitoraggi su differenti tipologie di operazioni, sia per quanto concerne le modalità organizzative e di trasporto, sia per quanto riguarda il numero complessivo dei cittadini stranieri, oggetto di un provvedimento di rimpatrio, coinvolti in una singola operazione

67. Cosa significa monitorare una procedura di rimpatrio forzato

Il rimpatrio forzato consiste nel trasporto fisico d'autorità di una persona fuori dal territorio dello Stato, in forza di un provvedimento di espulsione o respingimento. Il campo di applicazione del sistema di monitoraggio del Garante Nazionale riguarda la tutela dei diritti delle persone straniere sottoposte a un provvedimento di allontanamento eseguito in maniera coercitiva, senza distinzione se detto provvedimento sia stato emesso a seguito della violazione delle norme concernenti la disciplina dell'immigrazione, oppure come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale o, da ultimo, in forza di procedure di estradizione. La strategia di monitoraggio individuata dal Garante Nazionale tiene in considerazione la metodologia adottata nei sistemi già realizzati da Ombudsman europei su incarico dei rispettivi Paesi. Nello specifico, sulla base di un'impostazione condivisa, un'operazione di rimpatrio forzato è suddivisa in fasi, a seconda dei vari moduli della sequenza operativa. Per ciascuna fase devono essere tenuti in considerazione gli specifici fattori di rischio in gioco e le tutele da garantire al fine di prevenire e/o contrastare le potenziali violazioni dei diritti umani. L'attività di monitoraggio, a seconda della peculiarità di ciascuna operazione può riguardare una o più fasi della complessiva procedura di rimpatrio forzato; queste ultime sono così articolate:

a) *Fase del trattenimento*. I destinatari di una procedura di rimpatrio forzato, per esigenze connesse alla riuscita della procedura medesima, possono essere trattenuti ai sensi degli artt.15-17 della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 (art. 14 del decreto legislativo 286/1998). Il trattenimento, esclusivamente finalizzato all'allontanamento coatto dei cittadini stranieri dal territorio dello Stato, è parte integrante della procedura di

rimpatrio forzato ed è oggetto dell'attività di monitoraggio. In tale fase l'attività di monitoraggio è in particolare volta alla verifica del rispetto delle garanzie legali a tutela del cittadino straniero privato della libertà personale in forza di un provvedimento di respingimento/espulsione in vista del rimpatrio forzato o comunque dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica. L'azione di monitoraggio in tale fase consiste quindi in un'analisi documentale - anche ex post – degli atti contenuti nel fascicolo personale dei cittadini stranieri destinatari della procedura di rimpatrio messo a disposizione dalle Questure e/o dalla Direzione centrale dell'immigrazione del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno. Il monitoraggio è volto a rilevare eventuali criticità rispetto a specifici aspetti dell'operazione (per esempio, accesso alla giustizia, diritto di difesa, rispetto dei termini, sussistenza ed efficacia del provvedimento di trattenimento, convalida dell'Autorità giudiziaria, sussistenza divieti di espulsione e di respingimento, rispetto delle garanzie legate all'accesso alla protezione internazionale e del principio di *non refoulement* ecc.) e formulare raccomandazioni anche in ottica preventiva.

b) *Fase pre-ritorno.* Tale fase ha origine circa 24 ore prima della partenza presso il Centro dove è trattenuto il cittadino straniero che deve essere rimpatriato e copre il monitoraggio delle attività realizzate fino al trasporto dello stesso alla stazione di partenza del vettore (aereo, nave, bus, treno) o, se del caso, presso una struttura detentiva a esso limitrofa. Durante tale periodo il monitor può accedere al fascicolo personale, assiste alla comunicazione all'interessato di avvio dell'operazione di rimpatrio forzato o comunque verifica se e in quali termini siffatta informazione sia fornita. In ogni caso osserva e partecipa a tutte le operazioni realizzate presso il centro di trattenimento fino all'avvio verso la stazione di partenza del vettore o presso la struttura di trattenimento temporaneo a essa limitrofa (per esempio, controlli preventivi di sicurezza, riunione del personale di scorta).
c) *Fase pre-partenza.* Questa fase può cominciare presso il centro di trattenimento temporaneo o presso la stazione di partenza del vettore e si prolunga fino all'imbarco nel mezzo di trasporto utilizzato per il rimpatrio. Riguarda per esempio l'osservazione delle fasi relative ai controlli preventivi di sicurezza, il briefing del personale della scorta, le condizioni di trattenimento nelle sale d'attesa presso la stazione di partenza (per esempio, *waiting room* dell'aeroporto), l'eventuale utilizzo dei mezzi di contenzione.
d) *Fase di trasporto.* In questa fase il monitor sale a bordo del vettore e assiste a tutto il viaggio (aereo, navale o terrestre a seconda del vettore utilizzato) fino all'arrivo nello Stato di destinazione del rimpatrio coprendo, se possibile, anche il monitoraggio delle operazioni immediatamente successive (per esempio, la consegna del cittadino straniero alle autorità del Paese d'arrivo).

Dal punto di vista metodologico l'attività di monitoraggio prevede un controllo a campione dei rimpatri forzati realizzati ed è di volta in volta indirizzata su una o più fasi dell'operazione monitorata.

68. Il ruolo di Frontex: il Regolamento

Con l'approvazione del nuovo Regolamento (14 settembre 2016 n 1624) del l'Agenzia europea Frontex, che assume la nuova denominazione di *Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*, ha ulteriormente accresciuto il proprio ruolo e i propri poteri in materia di gestione europea integrata delle frontiere. In questo quadro, vi sono due ambiti che si intrecciano con le competenze e i poteri di controllo attribuiti al Garante Nazionale: la gestione dei flussi migratori nei cosiddetti "punti di crisi" (gli *hotspot*) e la materia dei rimpatri forzati per i quali Frontex può assumere il coordinamento

o l'organizzazione diretta delle operazioni, di concerto con gli Stati membri (articolo 8 punti 1 i e l del nuovo Regolamento).

Per quanto concerne la partecipazione di Frontex ai "punti di crisi", l'Agenzia dispiega proprie risorse di personale e di attrezzatura tecnica presso gli *hotspot* per fornire assistenza nelle operazioni di selezione e di raccolta di informazioni sui migranti e le loro rotte migratorie, nonché per l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali insieme alle polizie locali. Inoltre, Frontex, in collaborazione con l'EASO (l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) e le Autorità nazionali, stabilisce una procedura di orientamento e informazione iniziale a favore delle persone che necessitano di protezione internazionale o intendono presentare domanda in tal senso. Si tratta, quindi, della formalizzazione di un ruolo che Frontex esercita sin dall'avvio del «metodo di lavoro *hotspot*» nell'ambito delle «procedure operative standard», applicabili nei "punti di crisi" italiani ma che vanno a incidere su aspetti molto sensibili legati alla tutela dei diritti fondamentali quali, per esempio, la necessità di protezione internazionale, lo *screening* ovvero la selezione dei cittadini dei Paesi terzi, attraverso la pre-identificazione e la registrazione dei migranti, nonché il rilevamento delle loro impronte digitali.

Va subito messo in evidenza che nei *considerando* del nuovo Regolamento, emerge chiaramente (punto 14) che «I compiti e le competenze più ampi affidati all'Agenzia dovrebbero essere controbilanciati dal rafforzamento delle garanzie a tutela dei diritti fondamentali». In tal senso, lo stesso Regolamento richiama la necessità che l'Agenzia sviluppi ulteriormente e attui una strategia per monitorare e assicurare la tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni che coordina o a cui partecipa, soprattutto attraverso il potenziamento del mandato e delle risorse assegnate al Responsabile dei diritti fondamentali, ovvero una figura istituzionale interna all'Agenzia stessa (punto 48 dei *considerando*).

Va messo in evidenza che nei considerata del nuovo Regolamento, emerge chiaramente che «I compiti e le competenze più ampi affidati all'Agenzia dovrebbero essere controbilanciati dal rafforzamento delle garanzie a tutela dei diritti fondamentali». In tal senso, lo stesso Regolamento richiama la necessità che l'Agenzia sviluppi ulteriormente e attui una strategia per monitorare e assicurare la tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni che coordina o a cui partecipa, soprattutto attraverso il potenziamento del mandato e delle risorse assegnate al Responsabile dei diritti fondamentali, ovvero una figura istituzionale interna all'Agenzia stessa.

Tuttavia è in materia di rimpatri che si registrano, dal punto di vista del Garante Nazionale, le novità più rilevanti e per le quali sono necessarie alcune riflessioni. Con gli artt. 27 e 28 del nuovo Regolamento, Frontex si riserva un ruolo a 360° in materia di assistenza, coordinamento tecnico e operativo, finanziamento e cofinanziamento di operazioni di rimpatrio, anche attraverso il noleggio diretto degli aeromobili necessari alle procedure o relativamente alla proposta che l'Agenzia può fare agli Stati membri di coordinare o organizzare direttamente un volo di rimpatrio. L'articolo 28 al paragrafo 6 prescrive che «ciascuna operazione di rimpatrio è monitorata in conformità dell'articolo 8, paragrafo 6, della direttiva 2008/115/CE» e che «il monitoraggio [...] è svolto dall'osservatore del rimpatrio forzato». A questo proposito, con il successivo articolo 29, l'Agenzia, previa consultazione con il proprio Responsabile dei diritti fondamentali, costituisce una riserva di osservatori del rimpatrio forzato (pool di monitor) provenienti dagli organismi che svolgono, nei propri Paesi, attività di monitoraggio del rimpatrio forzato ai sensi della direttiva 2008/115/CE. Si tratta quindi di osservatori messi a disposizione dagli Stati membri sulla base di negoziati e accordi bilaterali annuali con l'Agenzia che vengono impiegati quali monitor 'a chiamata' di operazioni di rimpatrio forzato a livello europeo.

Il Regolamento prescrive che gli osservatori presentino la propria Relazione su ogni operazione di

rimpatrio forzato al direttore esecutivo, al responsabile dei diritti fondamentali e alle Autorità nazionali competenti di tutti gli Stati membri coinvolti nell'operazione. Sono evidenti i profili di 'attrito' tra la necessaria indipendenza e autonomia del monitor – o osservatore che dir si voglia – e la prescritta obbligatorietà del monitor a bordo di ogni volo di rimpatrio, nonché la costituzione di un 'pool' di monitor alle 'dipendenze' di un'Agenzia che, allo stesso tempo, coordina, finanzia o organizza direttamente voli di rimpatrio.

Il Garante Nazionale, in tale ambito, ha deciso di aderire positivamente alla richiesta pervenuta dall'Agenzia attraverso il *Punto di contatto nazionale*, segnalando due propri rappresentanti per la costituzione del suddetto 'pool', seppur nell'ambito di un numero circoscritto di monitoraggi tale da non inficiare la propria operatività e il proprio mandato sul piano nazionale. Ciò nella consapevolezza che sia necessario assicurare al 'sistema Paese' una adeguata rappresentatività in una così delicata funzione a livello internazionale. Così come ha parimenti aderito a una ulteriore 'novità' introdotta dal nuovo Regolamento circa l'istituzione di un meccanismo di 'reclami' per violazioni di diritti fondamentali nell'ambito delle operazioni coordinate o condotte da Frontex.

Il Garante Nazionale, in tale ambito, ha deciso di aderire positivamente alla richiesta pervenuta dall'Agenzia attraverso il Punto di contatto nazionale, segnalando due propri rappresentanti per la costituzione del suddetto 'pool', seppur nell'ambito di un numero circoscritto di monitoraggi tale da non inficiare la propria operatività e il proprio mandato sul piano nazionale.

Il Garante Nazionale avrebbe considerato come maggiormente opportune e aderenti al mandato e allo status degli organismi indipendenti di controllo, iniziative tese a controbilanciare i compiti e le competenze più ampi affidati a Frontex dal Regolamento, conferendo all'esterno dell'Agenzia stessa i compiti di osservazione, controllo e 'reportistica' sulle operazioni di rimpatrio e di ricevimento dei reclami. Per esempio individuando l'*Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali* (FRA) quale organismo di controllo sulle operazioni coordinate o organizzate da Frontex, senza, peraltro, introdurre meccanismi di automaticità che rischiano di rendere i controlli routinari e quindi poco efficaci.

▲ Positività

69. La formazione specifica

Il personale della Polizia di Stato impiegato nei servizi di scorta nell'ambito delle procedure di rimpatrio forzato riceve una formazione specifica finalizzata a trasmettere agli operatori le necessarie competenze teoriche e pratiche per lo svolgimento di un così delicato incarico. La Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza organizza Il *Corso di formazione per il personale della Polizia di Stato da impiegare in servizi di scorta a persone da rimpatriare*, di due settimane, presso l'Istituto per Ispettori di Nettuno. Il corso è giunto alla sua dodicesima edizione (novembre 2016). Trattandosi di un ambito sottoposto a costanti aggiornamenti, sia normativi che operativi, sono previste anche sessioni di aggiornamento; finora, ne sono state realizzate otto edizioni. Al corso si accede previo superamento di un colloquio/esame di tipo psico-at-

titudinale e di verifica del livello di conoscenza della lingua inglese.

Dal punto di vista del Garante Nazionale, le modalità organizzative del corso, la sua strutturazione e intensità, la variabilità dei moduli formativi, rispondono alla complessità e alla responsabilità del ruolo assegnato alla Polizia di Stato per la realizzazione dei servizi di "accompagnamento" di cittadini stranieri raggiunti da un provvedimento di rimpatrio forzato. Si tratta infatti, come più volte evidenziato, di procedure che, per la loro natura coercitiva, per la modalità dei controlli di sicurezza, per la possibilità che, nel corso delle operazioni, venga impiegata la forza o vengano utilizzati mezzi di contenimento, possono condurre a violazioni dei diritti fondamentali, lesioni dell'incolumità fisica o della dignità di chi le subisce. Per tale ragione, una formazione specifica costituisce lo strumento principale per prevenire comportamenti degli operatori o situazioni, potenzialmente lesivi dei diritti delle persone coinvolte. Nello specifico, il corso è strutturato in maniera tale da affrontare l'ampia tematica delle discipline e delle prassi relative all'attuazione di un rimpatrio forzato: l'analisi dei provvedimenti di espulsione e allontanamento dall'Italia e la loro esecuzione; la differenza tra il rimpatrio volontario e quello forzato; l'organizzazione dei servizi di rimpatrio e del servizio di scorta internazionale; le differenti tipologie e modalità di rimpatrio attraverso i voli di linea, i charter e i charter congiunti; l'analisi delle fasi del rimpatrio; le tecniche di comunicazione nella gestione degli accompagnamenti; la tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato e il codice di condotta Frontex; le politiche europee in materia di rimpatrio, l'assistenza presso gli scali internazionali italiani nel corso di operazioni di rimpatrio.

Accanto alle lezioni di tipo teorico sono proposte attività quotidiane di addestramento pratico, di tecniche operative e di difesa personale finalizzate a un corretto uso delle forza, nei casi in cui questa sia necessaria e all'uso dei mezzi di contenimento come l'utilizzo delle fascette in velcro. I corsisti frequentano quotidianamente un corso d'inglese intensivo al fine di irrobustire la già comprovata conoscenza di base della lingua. Prima della prova finale d'esame, scritta, orale e pratica, i corsisti simulano dal vivo un servizio di scorta internazionale utilizzando alcune aree messe a disposizione dall'aeroporto di Fiumicino, compresi i locali di addestramento su modelli di aeroplani smontati (*mock-up*).

Il Garante Nazionale, su invito della Direzione centrale immigrazione della Polizia di Stato ha potuto partecipare con due propri funzionari, in qualità di osservatori, all'ultima edizione del corso. Gli osservatori hanno potuto prendere parte a tutte le attività previste dall'addestramento teorico/pratico. Inoltre, il Presidente del Garante Nazionale e un componente del Collegio del Garante sono stati invitati a tenere una lezione sulla tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio, rispettivamente al XII corso e all'VIII corso di aggiornamento. Tale 'apertura' del Dipartimento della pubblica sicurezza a 'osservatori esterni' – il Garante ha già inviato una nota con le proprie osservazioni sul corso – costituisce un tassello significativo nella costruzione di un sistema nazionale di monitoraggio nell'ottica di un controllo sulle procedure che, seppur indipendente, è comunque finalizzato a incidere in via preventiva e cooperativa sulle prassi in uso per una migliore tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

Il Presidente del Garante Nazionale e un componente del Collegio del Garante sono stati invitati a tenere una lezione sulla tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio, rispettivamente al XII corso e all'VIII corso di aggiornamento. Tale 'apertura' del Dipartimento della pubblica sicurezza a 'osservatori esterni' costituisce un tassello significativo nella costruzione di un sistema nazionale di monitoraggio nell'ottica di un controllo sulle procedure che, seppur indipendente, è comunque finalizzato a incidere in via preventiva e cooperativa sulle prassi in uso per una migliore tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

70. Notifica al Garante delle procedure

Dal 2 maggio 2016 il Garante Nazionale riceve, regolarmente e con cadenza quotidiana, dalla Direzione centrale per l'immigrazione e la Polizia di frontiera del Dipartimento della pubblica sicurezza i telegrammi relativi alle operazioni di rimpatrio forzato coordinate dalla medesima Direzione che avverranno nei giorni successivi.

Dal 2 maggio 2016 il Garante Nazionale riceve, regolarmente e con cadenza quotidiana, dalla Direzione centrale per l'immigrazione e la Polizia di frontiera del Dipartimento della pubblica sicurezza i 'telegrammi' relativi alle operazioni di rimpatrio forzato coordinate dalla medesima Direzione che avverranno nei giorni successivi. Le comunicazioni vengono inviate al Garante al fine di metterlo in grado di assolvere al proprio mandato di Autorità nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati. Questa modalità automatica di notifica consente al Garante, in totale indipendenza, di scegliere quali operazioni di rimpatrio sottoporre a monitoraggio. L'informazione che viene trasferita attraverso i 'telegrammi' contiene tutti i dati relativi al nome e alla nazionalità del rimpatriando, alla tipologia del provvedimento di espulsione, al luogo di provenienza del soggetto, sia esso un CIE o un Istituto di pena, alle informazioni sul dispositivo di scorta, alle tratte interessate dal vettore, agli orari di partenza e di ritorno. Ciò consente quindi al Garante Nazionale di effettuare il monitoraggio del rimpatrio o su una sua singola fase oppure sull'intera operazione.

È necessario però precisare che i 'telegrammi' che il Garante riceve non riguardano tutti i provvedimenti e le conseguenti operazioni di rimpatrio effettuate in Italia. Le comunicazioni riguardano cioè soltanto le operazioni per le quali, in relazione all'indice di pericolosità del rimpatriando, sia stato necessario prevedere un dispositivo di scorta, ovvero un accompagnamento coatto che prosegue oltre la frontiera italiana e arriva sino a destinazione, cioè alla materiale consegna del rimpatriando alle Autorità del suo Paese. Si tratta delle operazioni che riguardano i cosiddetti "DEPA", l'acronimo riconosciuto a livello internazionale che sta per *departure accompanied* che si differenziano dai "DEPU", *departure unaccompanied*, che invece sono tutti quei soggetti stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale, raggiunti da un provvedimento di allontanamento per i quali non è prevista la necessità di una scorta internazionale, ma che vengono accompagnati fino al confine dello Stato per poi essere lasciati soli sul vettore di ritorno nel loro paese. Queste operazioni vengono comunicate dalle Questure solo dopo la loro effettuazione alla Direzione centrale per l'immigrazione, a fini statistici e, per ora, il Garante Nazionale non ne ha avviato il monitoraggio, anche perché non rientrano nella Direttiva 115/2008. Ciò non toglie comunque che, trattandosi di operazioni in cui sussiste una forma di coercizione nelle modalità di accompagnamento coatto alla frontiera da parte delle forze di Polizia, è in atto una riflessione interna al Garante Nazionale circa l'avvio di una forma di controllo a campione anche su questa tipologia di procedure, attraverso contatti diretti con le Questure procedenti o tramite un intesa con il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno.

71. Interlocuzione tra Garante e Commissione Schengen

Nel corso del 2016, l'Italia è stata sottoposta a una valutazione sull'implementazione dell'*acquis* di Schengen in applicazione del Regolamento del Consiglio n. 1053 del 2013. Tale valutazione, come noto, serve a garantire che gli Stati membri applichino effettivamente le norme Schengen in conformi-

tà ai relativi principi e norme fondamentali. Le valutazioni possono coprire tutti gli aspetti dell'acquis di Schengen (per esempio, il controllo delle frontiere esterne, la politica dei visti, la cooperazione di polizia) e vengono effettuate tramite questionari o visite in loco (una visita in loco è sempre preceduta dall'invio di un questionario).

Lo Stato membro valutato può inserire eventuali presentazioni sul settore su cui verte la valutazione stessa. L'équipe responsabile delle visite in loco è composta da esperti designati dagli Stati membri e da rappresentanti della Commissione europea. L' équipe, al termine della visita, formula raccomandazioni sui provvedimenti correttivi finalizzati a colmare eventuali carenze riscontrate, dando anche indicazioni sulle priorità per metterli in atto. Lo Stato membro valutato, a sua volta, presenta alla Commissione e al Consiglio un *Piano d'azione* volto a correggere le carenze riscontrate nella relazione di valutazione.

L'équipe responsabile delle visite in loco è composta da esperti designati dagli Stati membri e da rappresentanti della Commissione europea. L'équipe, al termine della visita, formula raccomandazioni sui provvedimenti correttivi finalizzati a colmare eventuali carenze riscontrate, dando anche indicazioni sulle priorità per metterli in atto.

Nel caso della visita in loco in Italia del marzo del 2016, tra gli elementi oggetto di valutazione, rientravano anche le misure implementate nel settore dei rimpatri con riferimento, tra gli altri, all'attuazione di un efficace sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati, così come previsto dalla Direttiva 115/2008. Il Garante Nazionale, a pochi giorni dalla sua istituzione, ha partecipato a una audizione tenutasi il 15 marzo 2016, presso la Direzione centrale dell'immigrazione della Polizia di Stato di fronte all'équipe Schengen, al fine di illustrare quali attività avrebbe messo in essere per assicurare, nel contesto nazionale, un sistema efficace di monitoraggio dei rimpatri forzati. A seguito dell'audizione, l'équipe, nel corso del 2016 e in questo primo scorcio di 2017, è stata costantemente informata sui progressi compiuti dal Garante Nazionale per l'implementazione del sistema nazionale di monitoraggio, tramite relazioni inoltrate alla competente Direzione centrale dell'immigrazione che ha provveduto a inviarle alla Commissione Schengen per il completamento dell'istruttoria di valutazione sull'Italia (a breve è prevista la comunicazione relativa alla Relazione finale, a cui potrebbe seguire una richiesta di ulteriore Piano, anche se i risultati ottenuti in Italia nel corso di quest'anno lasciano prefigurare un esito positivo).

Questa positiva interlocuzione con il Ministero dell'interno su questo e altri punti che riguardano sia le visite di controllo delle strutture di detenzione amministrativa dei migranti, sia i controlli sulle procedure di allontanamento dei soggetti colpiti da un provvedimento di espulsione, è condotta in un'ottica di collaborazione interistituzionale, nel rispetto dei rispettivi ruoli e dell'autonomia e indipendenza del Garante Nazionale. Si sono poste così solide basi per il superamento di una criticità in relazione al rispetto dell'*acquis* di Schengen da parte dell'Italia circa la mancanza di un efficace sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati.

Criticità

72. Limite di preavviso

In base a quando emerge dal Rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (CPT) sul volo congiunto Frontex del 17 dicembre 2015 per il rimpatrio di cittadini nigeriani, provenienti da alcuni CIE italiani, e in base all'esperienza di monitoraggio del Garante Nazionale, è prassi diffusa dare comunicazione del rimpatrio alle persone coinvolte soltanto il giorno stesso della partenza. Questa pratica rischia di violare il principio di *non refoulement*, poiché non offre garanzie in ordine alla possibilità di un intervento tempestivo da parte dei difensori, anche al fine di un aggiornamento in tempo reale dei fascicoli delle persone sottoposte alla procedura. Il Comitato europeo ha raccomandato, quindi, alle Autorità italiane di preavvisare gli interessati e i loro legali e ha raccomandato altresì di prevedere una «*last call procedure*», che consenta le verifiche circa la posizione giuridica degli stranieri irregolari durante tutto il corso dell'operazione. Così eventuali decisioni di sospensione della procedura, sopravvenute dopo la partenza, possono trovare effettiva applicazione.

A parere del CPT va altresì prevista, se del caso intervenendo sulla normativa, la garanzia di non procedere al rimpatrio quando penda una richiesta di sospensione dell'espulsione o i termini per proporla non siano ancora scaduti. Oltre a incidere sul diritto alla difesa e a disporre di mezzi di ricorso effettivi, la modalità di comunicazione di avvio della procedura nell'imminenza della partenza è altresì pregiudizievole sotto il profilo della dignità umana, poiché può innescare reazioni violente che possono dare adito all'uso della forza e dei mezzi di coercizione. Infine, va evidenziato come la mancanza di preavviso rischi in particolar modo di comportare gravi violazioni dei diritti fondamentali nel caso dei respingimenti differiti disposti negli *hotspot*.

La notifica contestuale del provvedimento di allontanamento e della partenza del rimpatrio non dà di fatto modo alle persone di ricorrere prima che la misura sia messa in esecuzione. È necessario che al presumibile incremento dei respingimenti differiti corrispondano effettive garanzie sul fronte dei diritti fondamentali in un istituto già di per sé fragile sotto il mancato profilo del mancato controllo giurisdizionale.

La notifica contestuale del provvedimento di allontanamento e della partenza del rimpatrio non dà di fatto modo alle persone di ricorrere prima che la misura sia messa in esecuzione. È necessario che al presumibile incremento dei respingimenti differiti corrispondano effettive garanzie sul fronte dei diritti fondamentali in un istituto già di per sé fragile sotto il mancato profilo del mancato controllo giurisdizionale.

Se si considera che nel nuovo Regolamento Frontex è previsto che l'Agenzia dia priorità – nella scelta delle operazioni di rimpatrio da finanziare – a quelle congiunte e a quelle operate dagli *hotspot* (articolo 28, paragrafo 9 del Regolamento UE 2016/1624 del 14 settembre 2016), è necessario che al presumibile incremento dei respingimenti differiti corrispondano effettive garanzie sul fronte dei diritti fondamentali in un istituto già di per sé fragile sotto il mancato profilo del mancato controllo giurisdizionale.

73. Intersezione di regole

La disciplina giuridica che regola le operazioni di rimpatrio forzato è un sistema articolato di fonti normative nazionali e sovranazionali che nella pratica applicazione non trovano completa armonizzazione. La difficile convergenza è determinata da: a) pluralità di fonti che regolano la materia; b) mol-

teplicità di luoghi e giurisdizioni in cui si esplicano le varie fasi della sequenza operativa; c) differenti prassi operative adottate dai vari stati. Particolare criticità, sotto il profilo dell'intersezione di norme, rivestono i voli di rimpatrio charter congiunti organizzati da Frontex, che coinvolgono più Stati membri nell'allontanamento forzato di cittadini di Paesi terzi espulsi dai rispettivi territori.

Il composito quadro giuridico che regola i vari aspetti dell'operazione è formato in prima istanza dalle legislazioni nazionali dei vari Stati membri partecipanti all'operazione, che determinano la posizione giuridica dei cittadini stranieri da rimpatriare e la disciplina delle relative procedure di allontanamento, adottate conformemente alla Direttiva rimpatri.

Trovano poi attuazione, con specifiche disposizioni sulla cooperazione tra Stati membri e l'organizzazione delle operazioni congiunte di rimpatrio, una pluralità di fonti europee di vario grado: in particolare, la decisione del Consiglio 2004/573/CE del 29 aprile 2004 e il Regolamento (UE) 2016/1624 del 14 settembre 2016 cosiddetto "Regolamento Frontex". Sempre sul piano europeo, vanno altresì menzionate le linee guida elaborate da Frontex: *Code of Conduct for Joint Return Operations* (7 ottobre 2013) e *Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex* (12 maggio 2016).

Infine, per una ricostruzione essenziale della disciplina di settore, bisogna fare riferimento ai vigenti strumenti internazionali e, in particolare, alla *Convenzione internazionale concernente le infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo di aeromobili* conclusa a Tokyo del 14 settembre 1963, in base alla quale è il comandante l'unico responsabile della sicurezza a bordo dell'aeromobile e dell'adozione di eventuali provvedimenti coercitivi nei confronti dei passeggeri.

Per un'idea delle difficoltà che questo articolato quadro giuridico comporta, emblematico è l'aspetto dell'utilizzo delle misure coercitive. Come previsto dalla decisione del Consiglio 2004/573/CE del 29 aprile 2004, prima di ogni operazione viene stabilito un elenco di mezzi di coercizione autorizzati. Gli operatori di scorta dei vari Paesi partecipanti al rimpatrio condividono, quindi, il medesimo divieto di utilizzo di determinati strumenti di coazione, ma non vi è tra di loro alcun accordo preliminare circa i tempi e le modalità di applicazione delle misure autorizzate, che di fatto rimangono rimesse alla valutazioni discrezionali dei capi scorta delle varie delegazioni nazionali. Nella pratica, la prerogativa del comandante – prevista dalla sopraindicata Convenzione di Tokyo – viene infatti delegata ai capi scorta, che anche a bordo mantengono il comando dei propri dispositivi con modalità operative non sempre uniformi tra di loro. Può pertanto accadere che la scorta di un paese decida di applicare ai rimpatriandi che sono sotto la sua responsabilità le fascette in velcro per bloccare le mani e un'altra a pochi centimetri di distanza di non applicarle. Appare evidente come situazioni di questo tipo possano creare tensioni e incomprensioni, oltreché avere effetti discriminatori e lesivi della dignità umana nei confronti di chi subisca il trattamento maggiormente improntato alla sicurezza, senza un'apparente reale motivazione.

Sotto il profilo di una necessaria armonizzazione del quadro giuridico, il recente Regolamento Frontex pone una sfida ulteriore: l'articolo 30 prevede infatti l'istituzione di una squadra di riserva di operatori di scorta formata da poliziotti di tutti gli Paesi membri, che l'Agenzia europea rende disponibili agli Stati che

Sotto il profilo di una necessaria armonizzazione del quadro giuridico, il recente Regolamento Frontex pone una sfida ulteriore: l'articolo 30 prevede infatti l'istituzione di una squadra di riserva di operatori di scorta formata da poliziotti di tutti gli Paesi membri, che l'Agenzia europea rende disponibili agli Stati che ne facciano richiesta «affinché scortino i rimpatriandi per loro conto e prendano parte alle operazioni e agli interventi di rimpatrio».

ne facciano richiesta «affinché scortino i rimpatriandi per loro conto e prendano parte alle operazioni e agli interventi di rimpatrio».

Nel nuovo scenario europeo potrà quindi esservi un'operazione di rimpatrio organizzata da un paese membro che per espellere cittadini di paesi terzi dal proprio territorio si avvale non - o non solo - di propri operatori, ma di un dispositivo di scorta composto da forze di polizia di altre nazionalità, che peraltro per espressa previsione normativa, rimangono soggette alle misure disciplinari dei rispettivi stati membri di appartenenza.

74. Ciò che non è notificato

Fatta eccezione per i voli charter di rimpatrio, che sono direttamente organizzati dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, i rimpatri su voli di linea, o comunque mediante altro vettore commerciale navale o terrestre, sono attuati con modalità operative diverse, stabilite dalle Questure incaricate dell'espulsione a seconda dei rischi che l'operazione comporta.

Fatta eccezione per i voli charter di rimpatrio, che sono direttamente organizzati dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, i rimpatri su voli di linea, o comunque mediante altro vettore commerciale navale o terrestre, sono attuati con modalità operative diverse, stabilite dalle Questure incaricate dell'espulsione a seconda dei rischi che l'operazione comporta.

La valutazione del rischio, che si basa sulla pericolosità sociale della persona da rimpatriare, può determinare la necessità di scortare l'interessato fino al Paese di origine (DEPA) o semplicemente fino all'imbarco nel vettore prescelto per il ritorno (DEPU). In questo ultimo caso, non vi è l'utilizzo di un dispositivo di scorta internazionale, dal momento che gli operatori di Polizia si limitano a condurre lo straniero all'aeroporto/porto/stazione italiano di partenza.

La Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere interviene solo per autorizzare l'impiego di scorta internazionale nei casi in cui la Questura ne faccia richiesta. In questi casi li notifica, come già detto, anche al Garante Nazionale affinché abbia la possibilità di partecipare e monitorare l'operazione.

Nei casi in cui, invece, non vi sia necessità di scorta internazionale, la predetta Direzione riceve notizia del rimpatrio solo ex post a fini statistici, non avendo quindi la possibilità di avvisare in tempo utile l'organismo di garanzia. Allo stato, rimane, quindi, esclusa la possibilità per il Garante Nazionale di monitorare le espulsioni eseguite con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica senza impiego di scorta internazionale. Queste, pur essendo misure coercitive della libertà personale, rimangono prive delle dovute garanzie e tutele in tema dei diritti fondamentali. Per una comprensione del fenomeno, si consideri che dei 5.817 rimpatri forzati effettuati nel 2016 più della metà – 2.918 - si sono svolti con la modalità di accompagnamento alla frontiera senza utilizzo della scorta internazionale. Analoghi i dati del 2015: sul totale di 5.505 rimpatri forzati, nel 48 % dei casi la scorta si è limitata ad assicurare l'imbarco della persona nel vettore prescelto, senza viaggiare con l'interessato fino al paese di destinazione.

Appare, pertanto, necessario un coinvolgimento di tutti gli Uffici territoriali affinché, nel rispetto delle prerogative dell'organo di monitoraggio, sia assicurato il preavviso sistematico di tutte le operazioni di rimpatrio operate e organizzate autonomamente dalle Questure.

75. Note sul profilo della formazione

Il carattere coercitivo delle operazioni di rimpatrio forzato e la giustificazione del ricorso estremo all'uso della forza nei confronti di persone che non hanno responsabilità penali impongono all'Autorità statale una serie di obblighi volti a garantire che la limitazione della libertà, pur se consentita, avvenga nel pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone. Nel quadro degli strumenti di garanzia che devono essere adottati, la formazione degli operatori di scorta riveste un ruolo di primissimo piano, poiché il compito di tutela della dignità e integrità fisica dei rimpatriandi nell'operatività delle procedure ricade di fatto su di loro.

La necessità di una specifica preparazione del personale è pertanto unanimemente condivisa a livello nazionale, europeo e internazionale. In particolare, esplicite previsioni in tal senso sono contenute nell'allegato alla decisione del Consiglio 2004/573/CE del 29 aprile 2004, nel *Codice di condotta* di Frontex, nelle *Linee Guida sul rimpatrio forzato*, adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 4 maggio 2005 e, infine, nelle disposizioni della Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere che organizza i servizi di rimpatrio.

Si è già detto che il Garante Nazionale, nel corso del 2016, ha partecipato, attraverso lo staff del suo Ufficio, quale osservatore, a un corso di formazione per il personale di scorta, avendo così l'opportunità di acquisire elementi di analisi e valutazione rispetto alle modalità con cui tale professionalità viene pensata e costruita.

In linea di massima, il percorso formativo è apparso adeguato riguardo a grado di approfondimento e multidisciplinarietà degli argomenti, ma sono emerse alcune criticità relative alla prevalenza degli aspetti attinenti alla sicurezza rispetto ai profili di tutela dei diritti umani. Ciò significa una forte accentuazione dell'attività formativa sull'uso della forza e dei mezzi di coercizione, senza un adeguato sviluppo, al di là di un generico richiamo, dei concetti di necessità, ragionevolezza e proporzionalità, che devono sempre accompagnarne l'uso. Maturare competenze per una consapevole valutazione del rischio appare invece di fondamentale importanza, affinché l'esercizio del potere coercitivo non sia sistematico e cautelativo ma solo residuale e commisurato alle circostanze.

Maturare competenze per una consapevole valutazione del rischio appare invece di fondamentale importanza, affinché l'esercizio del potere coercitivo non sia sistematico e cautelativo ma solo residuale e commisurato alle circostanze.

La focalizzazione del corso solo sulle operazioni di imbarco e volo, senza considerazione delle fasi precedenti che si svolgono presso il Centro di trattenimento è un altro aspetto di criticità, poiché non viene preso in considerazione – e quindi preparato – il momento della comunicazione della partenza: momento delicatissimo per le tensioni che può generare e fondamentale per l'instaurazione di un rapporto, per quanto possibile, di fiducia e collaborazione con la persona da rimpatriare. Rimane trascurata anche la parte relativa all'acquisizione di tecniche per l'adozione di un approccio psicologico, che agevoli la relazione e prevenga atteggiamenti e reazioni violente che possano dare adito all'uso della forza. Infine, si rileva come critico l'addestramento rispetto ai controlli di sicurezza per la trasmissione di prassi operative non attente al rispetto della dignità delle persone.

Il Garante Nazionale ha già condiviso con il servizio rimpatri della Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere le sue considerazioni, nell'auspicio che i problemi sollevati possano essere superati nella programmazione delle future iniziative formative.

Sicurezza e Libertà

I luoghi di trattenimento delle persone in stato di fermo o di arresto rientrano anch'essi nel compito di analisi e verifica del Garante Nazionale delle diverse Forze di Polizia nella loro pluralità di declinazioni. Il lavoro iniziato verrà ampliato e sviluppato nel corso del mandato, includendo oltre alla Polizia di Stato e ai Carabinieri anche le altre Forze che possono trattenere una persona anche per tempi brevi, come la Guardia di finanza e le Polizie locali.

Nelle pagine che seguono, oltre alla descrizione della situazione, sono evidenziate le positività e le criticità riscontate.

Fisionomia dell'attuale custodia delle Forze di Polizia

76. I diritti fondamentali e la privazione della libertà

Nell'eseguire una misura precautelare, la Polizia giudiziaria ha l'obbligo di consegnare ai destinatari una comunicazione scritta contenente un elenco minimo di diritti della persona arrestata o fermata (il cosiddetto "Foglio dei diritti").

Nell'eseguire una misura precautelare, la Polizia giudiziaria ha l'obbligo, ai sensi dell'articolo 386 c.p.p., di consegnare ai destinatari una comunicazione scritta contenente un elenco minimo di diritti della persona arrestata o fermata (il cosiddetto "Foglio dei diritti"). Dell'avvenuta consegna o dell'informazione eventualmente fornita oralmente, in una lingua comprensibile alla persona fermata o arrestata, si dovrà dare atto nel verbale di arresto o di fermo.
Il Garante Nazionale osserva che l'inadempienza di tale obbligo, non ha di fatto conseguenze processuali e disciplinari. La mancanza di un'espressa previsione di sanzione processuale non deve escludere tuttavia l'obbligo di osservanza delle norme processuali.
I diritti processuali di cui la persona arrestata o fermata deve essere tempestivamente informata sono:

a) nomina di un difensore di fiducia e ammissione al patrocinio a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge;
b) informazione in merito all'accusa elevata a suo carico;
c) interpretazione e traduzione di atti fondamentali;
d) possibilità di avvalersi della facoltà di non rispondere;
e) accesso agli atti sui quali si fonda l'arresto o il fermo;
f) assistenza dall'autorità consolare e informazione ai familiari;
g) accesso all'assistenza medica di urgenza;
h) convalida entro 96 ore dall'arresto o fermo da parte dell'Autorità giudiziaria avanti a cui la persona deve essere condotta;

i) comparizione dinanzi al giudice per rendere l'interrogatorio e accesso al ricorso per Cassazione contro l'ordinanza che decide sulla convalida dell'arresto o del fermo.

Riguardo alla notizia dell'arresto o fermo all'autorità consolare, va ricordato quanto previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 5 luglio 1998 n. 286 (T.U. Immigrazione) – circa la possibilità per lo straniero di non avvalersi dell'assistenza consolare o diplomatica, qualora tale volontà sia dichiarata espressamente.

La Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 sul diritto all'informazione nei procedimenti penali ha stabilito dei livelli minimi di garanzia per le persone sottoposte a restrizioni personali e in particolare ha ribadito che esse siano rese edotte – in modo formale – dei loro diritti, non soltanto con riferimento all'esercizio della difesa, ma anche con riguardo ad alcuni diritti fondamentali, come quello alla salute e all'integrità personale.

Nel nostro ordinamento – va ricordato – che ha rango costituzionale il diritto della persona accusata di un reato di essere informata riservatamente, nel più breve tempo possibile, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico (articolo 111, primo e terzo comma, Cost.).

Nel nostro ordinamento ha rango costituzionale il diritto della persona accusata di un reato di essere informata riservatamente, nel più breve tempo possibile, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico.

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 4 della Direttiva 2012/13/UE, con la novella dell'articolo 293 del codice di rito, nell'ordinamento interno è stato introdotto l'obbligo per la Polizia giudiziaria, anche quando esegue un'ordinanza del giudice che dispone la custodia cautelare, di consegnare al destinatario il "Foglio dei diritti". In pratica, nonostante la norma preveda una mera consegna, si preferisce eseguire una più formale notificazione, ancorché l'obbligo di notifica sia previsto soltanto per le ordinanze che dispongono misure diverse dalla custodia cautelare.

Il Consiglio d'Europa ha da tempo formulato una sua lista essenziale di diritti delle persone fermate o arrestate che devono essere assicurati sin dall'inizio della privazione della libertà. La loro funzione è esplicitamente centrata sulla prevenzione di possibili situazioni critiche e maltrattamenti. Innanzitutto le persone devono essere espressamente informate senza ritardo di tutti i loro diritti. Ogni possibilità offerta alle Autorità di ritardare l'esercizio dell'uno o dell'altro di questi diritti allo scopo di proteggere gli interessi della giustizia, deve essere definita con chiarezza e la sua applicazione severamente limitata nel tempo.

I diritti sono poi formulati come segue: «il diritto che la persona ha che sia notificata la sua detenzione a una terza parte di sua scelta (membro della famiglia, amico, consolato), il diritto di avere accesso a un avvocato e il diritto di richiedere una visita medica di un dottore di sua scelta (in aggiunta a qualunque visita medica svolta da un dottore chiamato dalle autorità di Polizia)».

L'accesso a un avvocato deve includere il diritto di contattare e di ricevere visite dal difensore, in condizioni che garantiscano la riservatezza del loro colloquio. Per quanto riguarda la visita medica, questa deve essere svolta lontano dall'eventuale ascolto, e possibilmente dalla vista, degli operatori di Polizia. Inoltre, i risultati di ogni visita, così come le specifiche affermazioni fatte dalle persone fermate o arrestate e le conclusioni del medico, devono essere formalmente registrati dal medico stesso e resi disponibili alla persona e al suo difensore.

Vi sono poi alcuni diritti che pur non avendo una fonte legislativa erano già inseriti nel "Foglio dei diritti" emanato dal Ministero dell'Interno nel 2005 e adottato dal 2007 a livello interforze, su precisa indicazione del Comitato Europeo per la prevenzione della tortura. Questi sono:

- poter svolgere elementari attività di igiene personale;

- ricevere la somministrazione dei pasti qualora la persona permanga per oltre sei ore nella camera di sicurezza e negli orari solitamente riservati alla loro consumazione;
- essere custodito in locali separati da quelli ove sono custodite persone dell'altro sesso;
- ottenere una ricevuta circa gli effetti personali ritirati prima dell'ingresso nella camera di sicurezza e restituiti al momento della dimissione;
- essere custodito in una cella pulita e dotata di effetti letterecci;
- (per le donne con prole) tenere con sé i figli che non abbiano ancora compiuto i tre anni.

Anche questi diritti, per completezza d'informazione, sarebbe opportuno che venissero inseriti nella comunicazione obbligatoria per legge.

▲ Positività

77. Un rapporto collaborativo

L'entrata in vigore della Legge 17 febbraio 2012 n. 9 ha introdotto modifiche in materia di presentazione degli arrestati al giudizio direttissimo. Il Legislatore ha previsto che l'arrestato in alcuni casi venga associato presso *"idonee strutture* (camere di sicurezza) *dagli ufficiali o agenti di Polizia giudiziaria che hanno eseguito l'arresto"*. La ratio nella norma ha previsto pertanto un ripristino delle camere di sicurezza affinché vi vengano associati, in attesa del giudizio direttissimo, gli arrestati.

Il Garante Nazionale, nel corso dell'attività di controllo di tali camere di sicurezza, ha stretto rapporti di proficua collaborazione con il Capo della segreteria del Dipartimento della pubblica sicurezza e con il Capo dell'Ufficio operazioni del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri.

Il Garante Nazionale, nel corso dell'attività di controllo di tali camere di sicurezza, ha stretto rapporti di proficua collaborazione con il Capo della segreteria del Dipartimento della pubblica sicurezza e con il Capo dell'Ufficio operazioni del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri. Alle richieste formulate dall'Ufficio in merito all'acquisizione dei dati relativi alle camere di sicurezza ubicate in determinate regioni oggetto di visita del Garante, questi ultimi hanno sempre risposto con la massima prontezza e cooperazione. Lo stesso spirito di cooperazione è stato riscontrato dalle delegazioni del Garante Nazionale nell'ambito di visite di monitoraggio ai luoghi di privazione della libertà personale ubicati in presidi delle predette Forze dell'ordine. Il rapporto collaborativo è consistito non solo nel libero e totale accesso alle strutture, così come obbligato per norma, ma anche nella rapida disponibilità del materiale documentale inerente le procedure di esecuzione delle misure restrittive, così come richiesta dal Garante in virtù della propria funzione di NPM.

Il Garante Nazionale per l'anno 2017, estendendo il proprio monitoraggio anche ai presidi territoriali delle altre Forze dell'ordine, è fermamente convinto che troverà lo stesso rapporto di collaborazione con il personale della Guardia di finanza.

Inoltre, in considerazione del fatto che anche le Polizie locali esercitano funzioni di Polizia giudiziaria e, talvolta, di ordine pubblico, il Garante Nazionale condurrà alcune visite anche in presidi territoriali di dette realtà municipali onde verificare principalmente l'adeguatezza delle strutture eventualmente utilizzate per il trattenimento di individui nonché la formazione del personale in materia di privazione della libertà.

Inoltre, in considerazione del fatto che anche le Polizie locali esercitano funzioni di Polizia giudiziaria e, talvolta, di ordine pubblico, il Garante Nazionale condurrà alcune visite anche in presidi territoriali di dette realtà municipali onde verificare principalmente l'adeguatezza delle strutture eventualmente utilizzate per il trattenimento di individui nonché la formazione del personale in materia di privazione della libertà.

Il Garante Nazionale non può sottacere come la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, nonostante soffrano di una grave carenza di personale, riescano comunque a far fronte agli ulteriori oneri che, come detto, si sono aggiunti a seguito dell'introduzione della legge n. 9 del 2012 relativamente alla vigilanza presso le camere di sicurezza degli arrestati. Tuttavia, in tempi di *"spending review"* e di sempre maggiori restrizioni, la razionalizzazione delle risorse passa inevitabilmente attraverso un più integrato sistema di sicurezza: un sistema che richiede un più elevato standard di partecipazione delle varie forze in campo. Il comune sforzo, diretto a garantire la sicurezza, deve dunque prevedere il concorso di tutte la parti in causa. Relegare i carichi di lavoro in modo esclusivo alla Polizia di Stato o all'Arma dei Carabinieri, non corrisponde esattamente allo sforzo comune tanto decantato: anche la Polizia locale potrebbe bene integrare, con opportuna formazione, le altre Forze di Polizia.

78. La registrazione degli eventi

Appare opportuno spendere alcune parole sulla registrazione degli eventi relativi alla permanenza dei soggetti ristretti nelle camere di sicurezze. Il Garante, durante il corso delle visite ai presidi delle Forze dell'ordine, ha verificato la predisposizione di appositi Registri finalizzati alla documentazione delle attività assicurate ai soggetti ristretti nelle camere di sicurezza. Tali Registri, infatti, sono mezzi di legalità e trasparenza per cristallizzare in atti ufficiali tutte le attività eseguite in relazione ai soggetti da parte dell'Autorità di Polizia nonché tutti i comportamenti da loro tenuti nel periodo di fermo o arresto e gli eventi che si sono eventualmente verificati. Del resto la trasparenza non è soltanto una tutela dei soggetti privati della libertà personale, ma anche – e forse specialmente – degli agenti che operano durante il periodo di custodia e che esercitano un ruolo particolarmente delicato, soprattutto dopo operazioni di arresto che possono aver comportato particolare tensione.

Riguardo alla tenuta di tali Registri, il Garante Nazionale ha potuto constatare, in alcuni casi, la non totale completezza delle informazioni riportate. Infatti, alcune notizie utili alla corretta formazione dell'atto non vengono riportate dal personale per iscritto, inficiando, potenzialmente, la credibilità del rispetto di alcuni diritti garantiti ai soggetti ristretti e/o la carenza di utili notizie sui comportamenti osservati da questi durante la loro permanenza nelle camere di sicurezza. A titolo di esempio, il Garante Nazionale ritiene indispensabile:

- prendere nota di eventuali trasferimenti per interrogatori registrando l'orario di uscita e di ritorno,
- registrare ogni movimento dalla camera, soprattutto nel caso non sia fornita di servizi igienici, comprovando la tempestività di risposta ad eventuali chiamate,
- documentare in modo ufficiale tutte le circostanze relative alla somministrazione di vitto,
- annotare l'eventuale rifiuto all'alimentazione,

- dare prova dell'eventuale somministrazione di terapie e medicinali,
- verbalizzare tutto quanto concerne il diritto di difesa (eventuali incontri e telefonate con il proprio legale).

Tutte le informazioni contenute in tali registri saranno atti utili a documentare non soltanto il rispetto, da parte degli organi preposti alla vigilanza, delle doverose cure nei confronti dei fermati ma anche della garanzia dei diritti fondamentali riconosciuti agli stessi conformemente al cosiddetto "Foglio dei diritti".

79. L'inserimento del Garante nella formazione della dirigenza della Polizia

Il 17 novembre 2016 il presidente del collegio del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ha tenuto una lezione al corso di formazione per i neo dirigenti della Polizia di Stato presso la Scuola superiore di Polizia, Ateneo della sicurezza, in Roma. Argomento della lezione: "Istituzione e compiti del Garante Nazionale"; a essa hanno assistito circa 50 futuri dirigenti di Polizia di Stato. Si è trattato del primo passo di avvio dell'interlocuzione istituzionale che il Garante ha cominciato a intrattenere con le varie forze di Polizia anche nel delicato settore della formazione. Questa iniziativa, che si affianca ad analoghi interventi formativi tenuti, sempre nel mese di novembre, presso l'Istituto per ispettori della Polizia di Stato di Nettuno sul tema della tutela dei diritti nell'ambito delle operazioni di rimpatrio forzato, riveste un'importanza notevole nel processo di rafforzamento di un sistema nazionale di sicurezza orientato alla tutela dei diritti e delle garanzie.

In tal senso, attraverso la formazione dei futuri vertici del Dipartimento della pubblica sicurezza, ma anche delle altre forze di Polizia, il Garante Nazionale intende intensificare, pur nel rispetto e nell'autonomia dei rispettivi ruoli, la collaborazione inter-istituzionale con la finalità precipua di prevenire situazioni o prassi potenzialmente lesive dei diritti fondamentali.

In tal senso, attraverso la formazione dei futuri vertici del Dipartimento della pubblica sicurezza, ma anche delle altre forze di Polizia, il Garante Nazionale intende intensificare, pur nel rispetto e nell'autonomia dei rispettivi ruoli, la collaborazione inter-istituzionale con la finalità precipua di prevenire situazioni o prassi potenzialmente lesive dei diritti fondamentali.

Lo scambio di informazioni, la realizzazione di attività formative comuni, l'apertura a esperienze di osservazione e partecipazione alle attività addestrative, l'organizzazione di incontri periodici, la redazione di documentazione, *Linee guida* sugli standard di tutela dei diritti nel delicato tema della privazione della libertà e nell'utilizzo delle misure coercitive, applicate nel medio e lungo periodo, possono supportare la costruzione di una sensibilità sistemica sul tema dei diritti e delle garanzie.

Criticità

80. La mancanza di una circolare complessiva di informazione

In occasione di alcune visite a presidi territoriali delle Forze dell'ordine, nonostante la massima cordialità e disponibilità dimostrata dagli operatori di polizia, le delegazioni hanno dovuto quasi sempre illustrare la figura di questo organo di garanzia.
Il Garante Nazionale esorta le Amministrazioni delle Forze dell'Ordine a diramare una lettera circolare, così come fatto dall'Amministrazione penitenziaria e da quella della giustizia minorile e di comunità, a tutti i presidi territoriali al fine di illustrare poteri e compiti, nonché composizione dell'Ufficio del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

81. Camere di sicurezza e "porte girevoli"

La caratteristica principale di una camera di sicurezza è la sua adeguatezza strutturale a ospitare una persona fermata, anche se per un breve periodo di tempo, in termini di spazio, stato di mantenimento, possibilità di aria e luce naturale, presenza di servizi sanitari, disponibilità di un pulsante che permetta di chiamare l'agente in servizio in caso di necessità: in sintesi di tutti quegli elementi che le norme internazionali indicano come necessari per alloggiare una persona privata della libertà personale in condizioni di rispetto della sua dignità, di sicurezza nonché di tutela della sua persona rispetto a rischi autolesivi. Talvolta però gli ambienti visitati dal Garante Nazionale pur se generalmente non troppo dissonanti rispetto agli standard nazionali e internazionali, presentavano comunque notevoli criticità: spazi angusti e stanze, buie e inospitali, strutturalmente poco adatte ad accogliere, seppur per breve tempo, le persone fermate o arrestate.

Talvolta però gli ambienti visitati dal Garante Nazionale pur se generalmente non troppo dissonanti rispetto agli standard nazionali e internazionali, presentavano comunque notevoli criticità: spazi angusti e stanze, buie e inospitali, strutturalmente poco adatte ad accogliere, seppur per breve tempo, le persone fermate o arrestate.

Inoltre, nel corso delle visite presso alcuni presidi territoriali della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri è stata rilevata la carenza delle camere di sicurezza disponibili: nella provincia di Reggio Calabria, per esempio, ne sono attualmente funzionanti solo due; le altre dieci previste sono state chiuse per la necessità di essere messe a norma, sulla base degli standard nazionali e internazionali.

Tale criticità riguarda tutte le Forze di Polizia e, per questo, spesso viene disposto dalle Procure l'accompagnamento della persona in carcere. La situazione odierna determina, di fatto, un maggiore ricorso alla carcerazione anche per brevissime detenzioni, in vista dell'udienza di direttissima, con un ritorno alla situazione che la legge sulle cosiddette "porte girevoli" degli Istituti penitenziari voleva contrastare. Tutto questo ha ripercussioni sul lavoro degli operatori di Polizia penitenziaria e sull'indice di sovraffollamento delle carceri. Tale *modus operandi* appesantisce il lavoro del personale di Polizia penitenziaria per lo svolgimento delle incombenze legate, nell'immediatezza, all'immatri-

colazione e alla perquisizione del soggetto arrestato, all'allocazione in una stanza 'idonea', fino alla traduzione in Tribunale per essere giudicato con il rito direttissimo; da questa udienza, in molti casi, si registra la cessazione della detenzione con la conseguente scarcerazione o l'applicazione di una misura meno afflittiva.

Il numero delle camere di sicurezza disponibili tra le Forze dell'ordine appare, pertanto, non certamente sufficiente per gli oltre ventimila arrestati protagonisti del cosiddetto fenomeno delle "porte girevoli".
Il Garante Nazionale ritiene, quindi, che occorra trovare una giusta ed equa soluzione del fenomeno per dare concreta attuazione a un sistema in cui l'ingresso negli Istituti di pena sia limitato solo a quei soggetti per i quali sia già intervenuta una pronuncia del giudice.

Bisogna tenere conto, infatti, oltre che dell'ingolfamento del sistema penitenziario, anche delle pesanti conseguenze e il profondo impatto che l'ingresso in un Istituto di pena produce sulla persona.
L'obiettivo, perfettamente condivisibile, della riduzione delle presenze nel circuito carcerario non può essere perseguito, dunque, con un semplicistico spostamento di funzioni tra due Amministrazioni che finirebbe per peggiorare le condizioni delle persone fermate e determinare inevitabili ripercussioni negative sul versante della sicurezza.

Se la finalità è di deflazionare le presenze brevi o brevissime nel circuito carcerario, per ragioni generali di politica penale, allora appare più corretto che il legislatore eserciti le sue funzioni sul piano normativo e proponga una rimodulazione dei casi di arresto obbligatorio, avendo come punto di riferimento la pericolosità reale della persona fermata.

82. Effettività dell'assistenza legale

L'esercizio concreto del diritto di difesa e, quindi, prima di tutto della disponibilità dell'assistenza legale è rimesso in massima parte alla tempestività e alla completezza delle informazioni che la Polizia giudiziaria rende alla persona arrestata o fermata.

L'esercizio concreto del diritto di difesa e, quindi, prima di tutto della disponibilità dell'assistenza legale è rimesso in massima parte alla tempestività e alla completezza delle informazioni che la Polizia giudiziaria rende alla persona arrestata o fermata.

Come già detto, l'obbligo di rendere tali informazioni è dettagliatamente prescritto nel nostro ordinamento processuale (articolo 386 c.p.p.) ma la concreta osservanza di quanto previsto soffre innanzitutto delle criticità rappresentate dalla frequente provenienza straniera della persona interessata che richiede adempimenti ulteriori oltre alla consegna formale del "Foglio dei diritti" dell'arrestato, ancorché tradotto nella lingua di appartenenza, come di regola riscontrato.

Tale criticità incide particolarmente sulla comprensione delle accuse formulate e sull'accesso a diritti di difesa fondamentali come l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato e la facoltà stessa di conferire immediatamente con il difensore. In linea generale, poi, l'effettività dell'assistenza legale nel momento critico e, spesso, cruciale rispetto a tutto il procedimento, dell'arresto o del fermo risente di due profili di criticità: uno di natura organizzativa e l'altro di natura ordinamentale.

Il primo consiste nella ristrettezza dei tempi compresi tra il momento dell'arresto, con il successivo espletamento delle procedure ad esso conseguenti, e la comparizione della persona arrestata davanti al giudice: tra l'uno e l'altro si inserisce l'intervento del difensore che rischia di essere compresso in termini inadeguati al pieno svolgimento dell'attività difensiva se il contatto con l'assistito non viene reso possibile con effettiva immediatezza.

Il secondo è integrato dalla disposizione dell'articolo 104 co.3 c.p.p. che prevede la facoltà per il giudice, su richiesta del pubblico ministero, di dilazionare l'esercizio del diritto di conferire con il difensore. La norma che appare fondata su un discutibile pregiudizio in ordine all'esercizio del diritto di difesa, può investire tutto il tempo di permanenza dell'arrestato nelle camere di sicurezza, giacché si prevede che il limite non debba superare e, quindi, possa essere pari, a cinque giorni.

Va rilevato che il disegno di legge delega, dall'impegnativo titolo *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena,* attualmente in discussione in Parlamento, recependo la proposta di riforma elaborata dalla Commissione ministeriale presieduta dal Consigliere Giovanni Canzio, contempla un contenimento della disposizione con la sua applicazione limitata ai reati di criminalità associata e di terrorismo che, ancorché non rispondente al pieno riconoscimento dell'esercizio del diritto di difesa da parte delle persone tratte in arresto o in stato di fermo, costituisce un primo apprezzabile passo in questa direzione.

83. Presenza degli agenti durante i controlli medici

Nel corso dell'anno sono pervenute al Garante Nazionale alcune segnalazioni relative a visite mediche di persone private della libertà svolte alla presenza di personale di Polizia. La questione peraltro riguarda anche alcune segnalazioni in carcere relative alla Polizia penitenziaria. Ciò contrasta con quanto previsto da standard internazionali accettati da tutti gli Stati, nonché dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani.

Nel corso dell'anno sono pervenute al Garante Nazionale alcune segnalazioni relative a visite mediche di persone private della libertà svolte alla presenza di personale di Polizia. La questione peraltro riguarda anche alcune segnalazioni in carcere relative alla Polizia penitenziaria. Ciò contrasta con quanto previsto da standard internazionali accettati da tutti gli Stati, nonché dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani.

Già da tempo del resto il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (CPT) ha formulato raccomandazioni all'Italia sulle modalità di realizzazione di visite mediche che non ledano la confidenzialità del rapporto tra medico e paziente, anche nelle situazioni di privazione della libertà. A tal fine, ha ribadito che se può essere prevista per specifici motivi di sicurezza, la possibilità "visiva" da parte del personale di Polizia, non è mai ammessa quella "auditiva". Certamente il personale medico può in specifiche circostanze richiedere la presenza di un agente, ma tale richiesta deve avere carattere eccezionale ed essere debitamente motivata in forma scritta, trattandosi di deroga all'esercizio di un diritto fondamentale della persona, quantunque privata della libertà.

I servizi di assistenza sanitaria per le persone private della libertà personale costituiscono, infatti, una delle materie di diretta pertinenza al mandato del CPT, anche perché l'assistenza sanitaria può poten-

zialmente giocare un ruolo importante nel combattere eventuali maltrattamenti, nei presidi territoriali delle Forze di Polizia. A questo proposito, il CPT richiama l'importanza che attribuisce al principio generale – già riconosciuto nella maggior parte dei Paesi visitati dal Comitato – che i soggetti privati temporaneamente della libertà personale abbiano diritto allo stesso livello di assistenza medica delle persone che vivono nella comunità esterna. Nell'ottica del controllo del Comitato europeo, tale previsione include la possibilità per il soggetto ristretto, seppur temporaneamente, di essere visitato anche da un medico di sua scelta.

Libertà e salute

L'ambito della privazione della libertà nel contesto sanitario e delle "social care home" sarà pienamente sviluppato dal Garante Nazionale nel corso del nuovo anno. Qui di seguito si riportano le linee di azione individuate e i primi passi già compiuti per il monitoraggio di tali situazioni e strutture.

Problemi aperti

84. Il trattamento sanitario obbligatorio

Il trattamento sanitario obbligatorio (TSO) è un ricovero psichiatrico coatto, attuato cioè contro la volontà del paziente. Questo trattamento viene richiesto quando una persona presenta alterazioni psichiche o comportamentali – tali da intervenire con urgenza terapeutica – e rifiuta l'intervento di cure mediche.

Il trattamento sanitario obbligatorio (TSO) è un ricovero psichiatrico coatto, attuato cioè contro la volontà del paziente. Questo trattamento viene richiesto quando una persona presenta alterazioni psichiche o comportamentali – tali da intervenire con urgenza terapeutica – e rifiuta l'intervento di cure mediche. Attuato su proposta di un medico, non per forza da uno psichiatra, dev'essere comunque convalidato da un secondo medico, in servizio presso il Dipartimento di salute mentale. Il provvedimento viene disposto dal sindaco del Comune presso cui si trova il paziente. Il sindaco è obbligato entro 48 ore a inviarlo, corredato di certificazione medica, al Giudice tutelare che è l'organo preposto a decidere, entro 48 ore, se convalidare o meno il ricovero.

Il ricovero si svolge presso i reparti di psichiatria del Servizio psichiatrico di diagnosi e cura (SPDC) o in reparti differenti ma comunque di una struttura ospedaliera pubblica o convenzionata. La durata del ricovero è di sette giorni rinnovabili, su proposta del primario del reparto, nuovamente disposta dal sindaco e convalidata dal magistrato. I TSO sono regolati dalla legge n. 833 del 23 dicembre 1978 con gli articoli 33, 34 e 35. Nel corso dello stesso anno, a maggio, la legge cosiddetta "Basaglia" (Legge 13 maggio 1978, n. 180) aveva abolito i manicomi. A dicembre dello stesso anno la norma precedentemente citata istituiva il Servizio sanitario nazionale. Nonostante queste due leggi è risultato comunque complesso comprendere quali fossero le competenze dei vari attori protagonisti, tanto che nel luglio del 2001 il Ministero dell'interno pubblicò una circolare (circolare n. 3/2001 del 20 luglio 2001, "Trattamento sanitario obbligatorio per soggetti con patologia mentale. Competenze della Polizia municipale").

Una delle criticità dell'analisi del funzionamento dei TSO è l'impossibilità di avere dati statistici chiari: i numeri sono di difficile reperimento e i pochi disponibili riguardano le dismissioni e non si distinguono per pazienti singoli; tanto da non permette di avere una base su cui partire per effettuare degli studi. Studi dai quali possa nascere la possibilità di creare o rafforzare percorsi ante e post ricovero. Il problema della non trasparenza dei dati rende così questo tipo di trattamento di difficile monitoraggio. Per il Garante Nazionale risolvere preliminarmente tale problema è di grande importanza al fine di

poter monitorare la tutela e il rispetto della dignità e prevenire, qualora ci fossero, situazioni a rischio di ledere l'integrità fisica e psichica della persona.

85. Le prime mosse del Garante Nazionale in questa area

Il dibattito sui luoghi di internamento e sulla tipologia di trattamento da riservare alle persone con disturbi mentali ha origini lontane. Già nel periodo a cavallo della rivoluzione francese cominciarono a farsi strada domande e interrogativi – suscitati anche dalle discussioni sui diritti e la dignità dell'uomo – su quale potesse essere la nuova destinazione per il malato mentale, che fino ad allora era stato destinato alla reclusione nelle case d'internamento. È un lento processo, allora embrionalmente avviato, che passa attraverso continue modifiche legislative stimolate dal confronto tra la società di allora e il progresso nel campo della medicina. A incidere sull'introduzione di rilevanti modifiche nonché sulla posizione di interrogativi sulla necessità o meno di isolamento per le persone affette da disturbi mentali, sulla tipologia di trattamento da prevedere e, in particolare, sulla liceità del loro trattamento forzato, incide l'affermazione della libertà personale quale valore intrinseco da includere nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* (26 agosto 1789) che enuncia che «nessuno può essere arrestato né detenuto se non nei casi stabiliti dalla legge [...]. La legge non deve contemplare pene che non siano strettamente necessarie e nessuno può essere punito in virtù di una legge sancita o promulgata posteriormente al delitto o illegalmente applicata». Si attivano allora posizioni diverse sulla considerazione del malato mentale, al quale taluni attribuiscono uno stato di degrado e indegnità di rispetto, altri di tutela e di necessità di assistenza specifica. Un dibattito che attraversa il XIX secolo e buona parte del secolo successivo, con forti influenze positiviste e con una continua interconnessione tra approccio medico e approccio securitario. Un dibattito che alterna impegnative affermazioni sulla libertà di ciascuna persona con continue tendenze a recludere, non vedere, segregare ciò che impersona un problema, un interrogativo, un timore che la società non vuole vedere e che percepisce quale potenziale aggressore di una presunta normalità.

In Italia dopo la riforma ispirata dall'opera di Franco Basaglia il dibattito sulla malattia mentale, sui luoghi di ricovero e sulle forme coercitive subisce una svolta verso il riconoscimento dei diritti della persona malata e l'incremento di misure che ne favoriscano il rapporto, quantunque supervisionato, con la realtà quotidiana al di là di grate e barriere. Attualmente, nel contesto di un dibattito meno acceso di quello seguito all'approvazione della legge e di un positivo, quantunque complesso, esito dell'impostazione culturale e operativa allora adottata, sono ormai riconosciuti il diritto alla libertà del proprio corpo, all'autodeterminazione e al non essere sottoposto a trattamenti che anche soltanto implicitamente possano incidere sulla dignità personale. Soprattutto sul riconoscimento della dimensione esistenziale della persona con disagio psichico e sulla importanza di questa all'interno di qualsiasi percorso di ri-connessione con il tessuto sociale: da oggetto di terapie, a soggetto da "prendere in carico" per accompagnarlo, attraverso percorsi terapeutici ed esistenziali, alla ricostruzione di un equilibrio possibile. Eppure si apprende frequentemente dalla cronaca che non è suf-

In Italia dopo la riforma ispirata dall'opera di Franco Basaglia il dibattito sulla malattia mentale, sui luoghi di ricovero e sulle forme coercitive subisce una svolta verso il riconoscimento dei diritti della persona malata e l'incremento di misure che ne favoriscano il rapporto, quantunque supervisionato, con la realtà quotidiana al di là di grate e barriere.

Libertà e salute

ficiente l'impegno politico sul tema della salute mentale di alcuni partiti o associazioni professionali o di impegno sociale a evitare che una malattia, una perturbazione della mente, uno stato di dipendenza da droghe o da alcool, oppure semplicemente le forme senili di incapacità siano affrontate come questioni di sicurezza da affrontare con strumenti custodiali della persona a discapito del prendersi cura e farsi carico del suo disagio. Qui si colloca la necessità del controllo e dell'occhio esterno che aiuti ad affrontare le criticità e tenere saldamente al centro di ogni difficoltà il prendersi cura della persona.

Sul tema della privazione della libertà in ambito sanitario, in linea con gli organismi internazionali e con il mandato istituzionale, l'attenzione del Garante Nazionale è inoltre rivolta non solo ai luoghi che ospitano persone sottoposte a effettiva privazione della libertà, seppure per brevi periodi, ma altresì alle strutture residenziali (*social health care*) che ospitano persone che volontariamente hanno scelto di farsi curare o assistere quotidianamente da una struttura pubblica o privata e la cui volontà è andata ad affievolirsi, per una molteplicità di situazioni contingenti, fino a configurarsi di fatto come forma di privazione della libertà.

Il tema acquista un rilievo etico particolare per due ragioni: la prima perché le persone presenti nelle strutture residenziali sono in genere persone ad alta vulnerabilità (anziani o i disabili), a elevato rischio di essere soggette all'uso improprio di pratiche coercitive o all'incuria del personale; la seconda ragione è per la responsabilità dello Stato sulla tutela dei diritti di queste persone.

Gli studi e le attività di ricerca al momento disponibili sulle tematiche connesse alla privazione della libertà in ambito sanitario, pur nella loro rilevanza, sono parziali e rappresentano uno spaccato disomogeneo e limitato a realtà locali o regionali. Si tratta di lavori di Associazioni o Enti di ricerca privati che hanno svolto un lavoro ad hoc e che per la loro specificità, non possono dar conto dell'intero quadro italiano.

Al fine di eseguire il mandato attribuito dalla norma, il Garante Nazionale ha aperto il dialogo con alcuni interlocutori istituzionali. L'obiettivo è la costituzione di tavoli di confronto per l'avvio di politiche sociali e sanitarie basate su una strategia comune di prevenzione degli abusi e delle violazioni dei diritti fondamentali, per l'individuazione di una rete locale che realizzi una mappatura delle strutture residenziali, per il consolidamento e la disseminazione di buone prassi.

Al fine di eseguire il mandato attribuito dalla norma – di monitoraggio dell'effettivo godimento dei diritti delle persone ricoverate anche in modo inizialmente volontario e divenuto di fatto involontario – il Garante Nazionale ha aperto il dialogo con alcuni interlocutori istituzionali. L'obiettivo è la costituzione di tavoli di confronto per l'avvio di politiche sociali e sanitarie basate su una strategia comune di prevenzione degli abusi e delle violazioni dei diritti fondamentali, per l'individuazione di una rete locale che realizzi una mappatura delle strutture residenziali, per il consolidamento e la disseminazione di buone prassi. Diversi sono i partner con i quali si intendono stipulare protocolli d'intesa, avviare studi scientifici, pianificare corsi di formazione congiunta per le figure professionali del settore socio-sanitario. Con alcuni di essi si è già intrapreso un dialogo, come con il Ministero della salute e l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti. Entro l'anno è in previsione l'avvio dei rapporti anche con l'Istituto superiore della sanità, la Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri e gli Ordini dei medici provinciali, il Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali e i Consigli regionali, le Regioni, le Aziende sanitarie locali.

86. Standard per il trattamento involontario

I criteri di un'azione di monitoraggio del trattamento devono essere ricavati dalla *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (UN -CRPD) del 3 maggio 2008.

La Convenzione riconosce il diritto delle persone sofferenti per disabilità (di ogni tipo) a una posizione nella società uguale a quella di ogni altro individuo e ribadisce il loro essere soggetti portatori di diritti e non oggetto di attenzione assistenziale. La Convenzione modifica radicalmente i criteri con i quali devono essere garantiti i diritti dei portatori di disabilità: su di essi non devono gravare gli oneri di un inserimento nella vita sociale; al contrario la responsabilità del trattamento eguale e della garanzia dei diritti deve gravare sulla società e sulle «Istituzioni chiamate a rispondere a specifici bisogni delle persone sofferenti» (Agenzia europea per i diritti fondamentali FRA, *The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities,* 2013)

La Convenzione riconosce il diritto delle persone sofferenti per disabilità (di ogni tipo) a una posizione nella società uguale a quella di ogni altro individuo e ribadisce il loro essere soggetti portatori di diritti e non oggetto di attenzione assistenziale.

I criteri ai quali si deve conformare il trattamento della malattia mentale e del malato, in qualsiasi condizione giuridica o civile egli si trovi, sono stati formulati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (*Principles for the protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care*, Risoluzione 46/119 del17 Decembre1991). Questi *Principi* prevedono che il paziente abbia il diritto a essere curato in un ambiente la cui restrittività sia ridotta al minimo e con un trattamento che altresì riduca al minimo le intrusioni nella sfera della fisicità, della limitazione di movimento e soprattutto della necessità contenitiva. Il trattamento deve essere stabilito sulla base di un piano individuale adattato alla persona e rivisto periodicamente da specialisti con adeguata esperienza professionale. Pur prevedendone la possibilità, ogni forma di costrizione e contenzione del paziente è estremamente limitata e sottoposta a procedure certificate di cura del disagio mentale. Particolare rilievo nei *Principi* assumono l'informazione del paziente sui criteri della cura e la garanzia attribuita al paziente stesso di essere informato sulle procedure adottate. Tra le garanzie adottate da questo approccio 'di coinvolgimento' del paziente nel proprio percorso terapeutico assume particolare risalto la possibilità di avvalersi di una consulenza capace di supportarlo nel controllo e nella conoscenza delle procedure alle quali è sottoposto.

In ambito europeo, la Raccomandazione 2004 (10) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla tutela dei diritti umani e della dignità delle persone affette da disturbi mentali dispone che il trattamento obbligatorio sia riservato a persone affette da disturbi quando esse possono procurare un serio danno a sé stesse o alla comunità e quando il ricovero abbia uno specifico fine terapeutico. Il trattamento sanitario obbligatorio deve rispondere a sintomi ben precisi, deve essere proporzionato alla condizione di salute della persona, deve essere definito in progetto terapeutico scritto, costantemente monitorato, e concludersi nel più breve tempo possibile. La sua previsione deve essere contemplata dalla legge. Particolare attenzione deve essere prestata alle procedure di autorizzazione al trattamento.

Nel contesto italiano, particolare rilievo assume in questo campo il documento del 2013, sulla salute nelle carceri, approvato dal Comitato nazionale per bioetica (La salute *"dentro le mura"*, Presidenza del Consiglio di ministri, Comitato nazionale per la bioetica, 27 settembre 2013). La cura, afferma il documento, deve essere stabilita attraverso progetti individuali, valersi di competenze tecnico

scientifiche anche esterne alle Istituzioni, prevedere modalità specifiche di reinserimento sociale. La definizione degli standard relativi al trattamento psichiatrico involontario deve riguardare l'intero comparto della cura della malattia mentale compreso l'ambito nel quale sono chiamate a operare le strutture. Un'ipotesi programmatica – quest'ultima – che il Garante Nazionale intende assumere, nel complessivo contesto degli altri strumenti di indicazione e regolazione di ambito europeo e globale sopra ricordati, come base del monitoraggio e controllo che proprio in questo periodo sta avviando.

87. Avviare il monitoraggio di situazioni residenziali restrittive della libertà

Si è accennato alla funzione di monitoraggio di residenze, spesso per anziani, dove le persone, entrate volontariamente o comunque con l'ausilio di persone familiari e di sostegno, possono venirsi a trovare, per una serie di contingenze, prive di tali riferimenti e altresì della possibilità di esprimere la propria volontà. Di fatto possono trovarsi, anche in virtù della 'incapacitazione' legale, a vivere una quotidianità di privazione della libertà personale. Decisioni adottate per tutelarle, per accudirle, ma pur sempre privandole della possibilità di decidere liberamente di eventualmente lasciare la struttura in cui sono accolte. Il controllo su queste situazioni è parte del complessivo controllo sulla tutela dei diritti delle persone che, per motivi vari, sono di fatto private dell'autonoma decisione circa il proprio libero muoversi.

il contesto sociale attuale è un po' ovunque caratterizzato dall'impoverimento della rete di supporto delle persone anziane e incrementa altresì la domanda di una solidarietà diversa dal passato che la risolveva nel contesto accudente familiare.

Del resto il contesto sociale attuale è un po' ovunque caratterizzato dall'impoverimento della rete di supporto delle persone anziane e incrementa altresì la domanda di una solidarietà diversa dal passato che la risolveva nel contesto accudente familiare. Tale domanda si rivolge sempre più a servizi socio-assistenziali di tipo residenziale: strutture che si prendono cura della persona anziana quotidianamente, che spesso diventa ospite involontariamente perché è impossibilitata a vivere da sola o perché le risorse locali non sono in grado di offrire un servizio di assistenza domiciliare adeguato. Le strutture residenziali per anziani devono garantire un invecchiamento dignitoso ed erogare servizi socio-sanitari di qualità al fine di favorire la conservazione dell'autonomia residua dell'anziano e fornirgli il sostegno alla sua capacità di iniziativa.

Il Garante Nazionale, sulla base di principi che discendono da fonti convenzionali internazionali, quali la CEDU e altre, in ambito ONU, la *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 16 dicembre 1966, in vigore dal 3 gennaio 1976) e la *International Covenant on Civil and Political Rights* (stessa data di adozione, in vigore dal 23 marzo 1976), pone un suo focus d'attenzione all'interno delle strutture residenziali per anziani per monitorare e garantire la tutela di diritti fondamentali che, oltre a quelli 'classici' oggetto di controllo e tutela in tutte le strutture privative della libertà, comprendono anche, per queste specifiche strutture, il mantenimento dell'autonomia, l'informazione circa ogni trattamento sanitario a cui si è sottoposti, la possibilità di accedere e disporre delle proprie risorse finanziarie secondo le esigenze personali.

Le aree di controllo, in occasione di una visita, riguardano l'organizzazione della struttura, lo status

giuridico degli ospiti, la documentazione su eventuali abusi o maltrattamenti, sia tra ospiti che da parte dello staff, le condizioni di vita (la sistemazione alloggiativa, il cibo, la cura dell'igiene), il trattamento e le cure (includendo le attività, i percorsi riabilitativi e l'accesso all'aperto, i contatti con l'esterno), le risorse umane e la cura dei residenti, l'eventuale ricorso ai mezzi di contenzione. In sintesi questo monitoraggio può racchiudersi in tre macro aree da osservare durante le visite effettuate dal Garante Nazionale: area della struttura, area dell'organizzazione, area della cura e dell'assistenza e socio-sanitaria.
Per la prima area l'attenzione è posta su:
a) aspetti strutturali (in senso stretto superficie, cubatura, affollamento);
b) aspetti relativi all'adeguatezza funzionale della struttura (collocazione ambientale, accesso a servizi esterni);
c) aspetti relativi alla fruibilità della struttura (barriere architettoniche, requisiti di sicurezza, spazi aperti).

Per la seconda area il monitoraggio verte sui seguenti aspetti:
a) gestione delle risorse umane e organizzazione interna degli ospiti (qualifica e numero degli operatori, tempo di assistenza e attenzione erogata per ogni ospite, garanzia dei diritti di informazione e di autodeterminazione degli ospiti);
b) adeguatezza dell'organizzazione, rispetto al personale (corsi di formazione; organizzazione delle attività per obiettivi; tasso di *turn over*); rispetto agli ospiti (organizzazione e possibile personalizzazione della ristorazione, articolazione della struttura in piccoli nuclei, orari di visita dei familiari, possibilità di accedere a funzioni religiose, possibilità di uscire dalla struttura; flessibilità degli orari di riposo).

Per la terza area il monitoraggio verte sugli aspetti relativi alle cure e all'assistenza sanitaria (predisposizione di una prima visita medica all'accesso e compilazione di una cartella clinica o infermieristica integrata); relativi alla valutazione multidimensionale periodica dell'ospite (consulenze mediche, nutrizione, riabilitazione e cura del corpo); relativi all'assistenza medico e infermieristica (presenza di un servizio di urgenza e/o quotidiano), utilizzo di protocolli di prevenzione di infortuni; protocolli relativi alla contenzione fisica (adozione di regole scritte, utilizzo di schede di monitoraggio, utilizzo di mezzi di contenzione, tempi rispondenti al minimo possibile), in ottica di riduzione e superamento del ricorso a tale previsione.

88. La disabilità e lo schema legislativo internazionale

Il termine disabilità riassume un gran numero di limitazioni fisiche e psichiche: la disabilità di una persona può essere causata da impedimenti (transitori o permanenti), da malattie fisiche o da infermità mentale. Le persone con disabilità sono spesso oggetto di esclusione e di discriminazione causate dalla disparità di accesso a opportunità educative, culturali, di lavoro, di cura e di servizi. A volte sono soggette a vere e proprie forme di segregazione e di isolamento per il mancato riconoscimento dell'uguale importanza dei loro bisogni e, conseguentemente, dei loro diritti. Storicamente le criticità legate alla disabilità sono state trattate in termini di riabilitazione e di erogazione di servizi assisten-

Le persone con disabilità a volte sono soggette a vere e proprie forme di segregazione e di isolamento per il mancato riconoscimento dell'uguale importanza dei loro bisogni e, conseguentemente, dei loro diritti.

ziali. Oggi finalmente, quale risultato degli sviluppi culturali e normativi, si riconoscono, almeno formalmente, pari opportunità in termini di garanzie per l'esercizio dei diritti, politici, civili, economici, sociali e culturali sulla base di uguaglianza con le persone senza disabilità.

Un paradigma importante che ha cambiato il panorama internazionale è rappresentato dalla *Convenzione Internazionale sui diritti delle persone con disabilità* adottata dalle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 e firmata da 146 Paesi. La Convenzione ha fornito un nuovo standard internazionale, giuridico e culturale, non attraverso l'introduzione di nuove categorie di diritti per le persone con disabilità, ma attraverso la loro ridefinizione nel quadro dei diritti umani fondamentali (si veda UN Enable (www.un.org/esa/socdev/enable/disovlf.htm). Fermo restando il ruolo della produzione legislativa nazionale sulla disabilità, costituiscono una leva di cambiamento per il miglioramento degli standard alcuni documenti internazionali vincolanti per i paesi che vi aderiscono (rintracciabili all'indirizzo web precedentemente segnalato).

Tra i documenti vincolanti alcune Convenzioni internazionali e regionali si rivolgono a fasce ben precise di persone con disabilità (come minori, anziani, immigrati): per esempio la *Convenzione per i diritti dell'infanzia* (Assemblea generale delle Nazioni Unite, 20 novembre 1989, articolo 23) e la *Carta sociale europea* (Consiglio d'Europa, 3 maggio 1996, articolo 15).

Infine, tra i documenti internazionali, le dichiarazioni, le risoluzioni, e le regole, non vincolanti per gli Stati ma comunque utili per lo sviluppo delle norme nazionali sulla disabilità e per la loro attuazione di particolare rilevanza (tutti adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite) sono da considerare la *Dichiarazione diritti delle persone con ritardo mentale* (20 dicembre 1971), la *Dichiarazione dei diritti delle persone disabili* (9 dicembre 1975) e gli *Standard per le pari opportunità per le persone disabili* (20 dicembre 1993).

Una istituzione che evolve

Il Garante Nazionale: Progettualità, Sviluppo e Proposte.

Il primo anno di vita del Garante Nazionale è stato certamente denso di attività, alcune di carattere interno volte a mettere le basi della nuova Istituzione (stesura del Regolamento e del Codice etico, acquisizione delle risorse umane, individuazione e allestimento della sede, formazione del personale, presa di contatto e definizione di rapporti di collaborazione con le diverse Istituzioni, ecc.), altre rivolte all'esterno e finalizzate a svolgere il proprio mandato di organismo di vigilanza e monitoraggio. Un impegno portato avanti da tutto l'Ufficio con dedizione e competenza.
I prossimi mesi vedranno il Garante Nazionale continuare le attività già avviate, proseguendo nei compiti di monitoraggio, prevenzione e collaborazione istituzionale fin qui attivati. Ma vedranno altresì lo sviluppo di settori, finora affrontati embrionalmente, quale quello socio-sanitario.
Al termine della Relazione il Garante Nazionale propone qui di seguito alcune linee di evoluzione e progettualità del proprio lavoro, nonché l'indicazione di alcuni temi che porge all'attenzione del Legislatore.

Multidisciplinarietà

Prima di passare alla fase progettuale occorre soffermarsi su una questione che riguarda le risorse umane dell'Ufficio.

Nel corso stesso del primo anno di vita del Garante Nazionale l'ampiezza del mandato è andata crescendo, coprendo molti e diversi ambiti (la privazione della libertà in ambito penale, della sicurezza, migratorio, socio-sanitario, i rimpatri forzati).

Nel corso stesso del primo anno di vita del Garante Nazionale l'ampiezza del mandato è andata crescendo, coprendo molti e diversi ambiti (la privazione della libertà in ambito penale, della sicurezza, migratorio, socio-sanitario, i rimpatri forzati). Tale pluralità di contesti richiede necessariamente una altrettanto ampia pluralità disciplinare. Pertanto, il Garante Nazionale auspica una previsione normativa che garantisca al Garante stesso la piena operatività, con l'acquisizione di personale da più Amministrazioni, nonché l'adozione di un quadro ordinamentale che gli assicuri efficacia e indipendenza nell'esercizio del mandato.

Penalità e libertà

Alcuni nodi problematici della privazione della libertà in ambito penale si propongono all'azione progettuale e propositiva del Garante Nazionale, nell'ottica del necessario allineamento a una visione dell'esecuzione penale in linea con le elaborazioni degli "Stati generali dell'esecuzione penale":

Alcuni nodi problematici della privazione della libertà in ambito penale si propongono all'azione progettuale e propositiva del Garante Nazionale, nell'ottica del necessario allineamento a una visione dell'esecuzione penale in linea con le elaborazioni degli "Stati generali dell'esecuzione penale".

- **Riaprire il dibattito sul superamento delle misure di sicurezza.** Le misure di sicurezza costituiscono un vero e proprio *vulnus* al diritto penale del fatto, per la loro centralità sull'autore. Se, da una parte, la legge 31 maggio 2014 n. 81 ha consentito il superamento della loro indeterminatezza temporale e ha ridefinito i parametri della 'pericolosità sociale', dall'altra il loro mantenimento nell'ordinamento rischia di non consentire l'armonizzazione dei provvedimenti adottati all'interno di un invariato codice penale.
- **Prevedere la sospensione o il differimento della pena per infermità psichica, in analogia con l'infermità fisica.** Le persone che soffrono di una malattia psichica sopravvenuta nel corso dell'esecuzione della pena, cioè che rientrano nella previsione dell'articolo 148 c.p., subiscono un trattamento diverso rispetto alle persone sofferenti di una 'grave infermità fisica', per le quali la pena può essere differita o sospesa (articoli 147 c.p., 684 c.p.p.) o eseguita con la detenzione domiciliare prevista dall'articolo 47 ter o.p.. Il Garante Nazionale, in linea con le proposte conclusive del Tavolo 10 degli "Stati generali sull'esecuzione della pena", ritiene che tale disparità di trattamento e la conseguente situazione attuale che non prevede alcuna forma di sospensione dell'esecuzione della pena e di specifico trattamento riabilitativo delle infermità psichiche debbano essere superate. Propone, quindi, una revisione integrale della disciplina dettata dall'articolo 148 c.p., inserendo la malattia psichica all'interno della norma di cui all'articolo 147 c.p..
- **Rendere il regime di cui all'articolo 41 bis o.p., in tutti gli Istituti ove attuato, pienamente conforme al dettato della Corte Costituzionale** attraverso una complessiva opera di revisione che limiti la portata effettiva dell'Istituto alla sua esclusiva funzionalità preventiva e dia la possibilità di ridurne i numeri. In questa prospettiva il Garante condivide e fa proprie le considerazioni e le proposte formulate dal Tavolo II degli "Stati generali dell'esecuzione penale" (paragrafo 5.1), segnalando l'improcrastinabilità dell'intervento riformatore.
- **Abolire le cosiddette "aree riservate"**, ovvero quei reparti separati all'interno della sezione di massima sicurezza ex articolo 41 bis o.p., destinati alle figure ritenute apicali nell'organizzazione criminale di appartenenza, in cui si applica di fatto una disciplina di ulteriore rigore rispetto a quella dettata dalla norma. Sono sezioni del resto più volte contestate dal CPT (Rapporto CPT/Inf (2006)16, paragrafo 84). Si tratta di un tema estremamente critico sul quale il Garante intende impegnarsi, in un confronto attivo con le Autorità politiche, nella prospettiva del superamento di una specialità ricavata all'interno di un regime già speciale che, oltretutto, espone il nostro Paese a possibili censure degli organismi internazionali di controllo.
- **Riallineare urgentemente le "mercedi"**. Desta molte perplessità il fatto che sia stato rinviato sistematicamente e per un periodo così lungo (oltre 20 anni) quanto previsto da una legge dello Stato, cioè l'aggiornamento delle mercedi. Una situazione che provoca un danno contributivo alle persone detenute che lavorano, che rischiano, nonostante i lunghi periodi di lavoro, di non riuscire ad accumulare una quota di contributi da lavoro dipendente sufficiente per maturare l'accesso alle tutele previdenziali. Tale problema non è più rinviabile sia alla luce dell'obbligo normativo,

sia della disponibilità di fondi finalmente in grado di colmare tale lacuna. Ciò, naturalmente, non compromette in alcun modo l'auspicabile prospettiva di rideterminare il trattamento economico dei lavoratori detenuti, in un'ottica di superamento anche nomenclatorio della "mercede".

- **Ripensare il ruolo, la gestione e la funzionalità della Cassa Ammende** ripristinando l'originaria funzione esclusiva di finanziamento di programmi di reinserimento dei condannati e degli internati e accentuando la sua visibilità d'indipendenza. La fisionomia attuale dell'utilizzo delle risorse, quantunque meritoriamente volta a risolvere per quanto possibile alcune criticità materiali degli Istituti, non può che essere vista come soluzione contingente il cui perpetuarsi aprirebbe problemi sotto diversi profili.
- **Rendere fruibili alle persone detenute i servizi della Pubblica Amministrazione**. Troppo spesso gli Istituti di pena sono dei luoghi in cui le persone entrano regolari ed escono irregolari, privi di documenti, codici fiscali, permessi di soggiorno. Occorre trovare soluzioni condivise, con la definizione di meccanismi standard e di Protocolli con gli Enti locali per sanare questo paradosso.
- **Estendere le possibilità offerte dalle nuove tecnologie d'informazione e comunicazione**. L'attuale sistema detentivo sembra centrato su una strutturale 'diffidenza' verso le tecnologie avanzate (perfino la regolamentazione delle chiamate ai telefoni cellulari è più restrittiva di quella delle chiamate a telefoni fissi). Sul piano delle gestione amministrativa, della tracciabilità delle istanze, dello studio, dell'acquisizione di competenze spendibili una volta terminata l'esecuzione penale e, in modo particolare della comunicazione con i propri affetti (video-chiamate), le tecnologie sono elemento essenziale, da potenziare e non ridurre.
- **Passare da una visione meramente edilizia a una visione architettonica**. La questione architettonica delle strutture penitenziarie richiede una revisione sulla scia delle indicazioni formulate dagli "Stati generali dell'esecuzione penale": gli spazi devono essere pensati e organizzati in modo da favorire un modello di detenzione centrato sull'assunzione di un ruolo attivo da parte delle persone detenute e su un sistema dinamico di conoscenza e gestione della sicurezza. Il Garante ritiene necessario un nuovo vigoroso impegno dell'Amministrazione penitenziaria per definire o per rivedere i progetti di costruzione o ristrutturazione in essere, al fine di prevedere quanto proposto, per esempio, relativamente a possibili futuri spazi per il mantenimento delle relazioni affettive.

Migrazione e libertà

il Garante Nazionale proseguirà nel controllo dei luoghi di trattenimento dei migranti, garantendo la tutela dei diritti anche nelle strutture territoriali che si stanno realizzando.

Nel corso del nuovo anno il Garante Nazionale implementerà il progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" finanziato nell'ambito del "Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014/2020" (FAMI). Oltre a tale attività di monitoraggio, il Garante Nazionale proseguirà nel controllo dei luoghi di trattenimento dei migranti, garantendo la tutela dei diritti anche nelle strutture territoriali che si stanno realizzando. A tal fine ritiene utile avanzare alcune proposte:

- **Introdurre meccanismi di reclamo per i migranti.** La recente pronuncia (15 dicembre 2016) nel caso Khlaifia e altri c. Italia della Grande Camera della Corte EDU ha rilevato l'assenza di qualsivoglia mezzo di ricorso per sollevare doglianze in merito alle condizioni di trattenimento. La

Corte ha riconosciuto la violazione dell'articolo 13 CEDU con riferimento all'articolo 3 ritenendo che, a prescindere dalla mancata violazione sostanziale dell'articolo 3 nel caso concreto, la serietà e fondatezza delle questioni addotte dai ricorrenti richiedesse un meccanismo di valutazione. Appaiono pertanto maturi i tempi per aprire una riflessione sulla necessità di prevedere a favore dei migranti l'accesso a una procedura di reclamo, che consenta di far valere, innanzi a un'Autorità indipendente, maltrattamenti e condizioni inumane e degradanti.

- **Rafforzare le 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.

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.

- **Rafforzare l'autonomia decisionale del Garante Nazionale nel rapporto con Frontex.** Il nuovo Regolamento Frontex apre alcune questioni che richiedono maggiore definizione e chiarezza. In primo luogo va definito bene il rapporto tra gli organismi nazionali indipendenti di monitoraggio (per l'Italia, il Garante Nazionale) che sono allo stesso tempo monitor del pool di Frontex, con una criticità rispetto alla terzietà del ruolo del monitor. Il secondo aspetto riguarda il numero di voli da monitorare: al momento è previsto il monitoraggio di tutti i voli con una conseguente ricaduta sulle risorse umane che rischia di renderlo solo teorico. Infine, va riconsiderato il meccanismo di denuncia per violazione dei diritti nell'ambito delle operazioni di rimpatrio forzato (articolo 72) previsto da Frontex che è interno all'Agenzia stessa, e quindi con poche garanzie di indipendenza.
- **Costruire una rete internazionale di NPM.** Tra le criticità emerse dal monitoraggio dei rimpatri forzati è la consegna dei cittadini alle Autorità del Paese d'origine che avviene spesso a bordo del velivolo. Per il Garante Nazionale le operazioni di consegna dovrebbero avvenire in uffici posti a terra, in zona internazionale, consentendo a chi effettua il monitoraggio di avere informazioni anche dalle Autorità locali circa le destinazioni delle persone rimpatriate. In attesa di tale definizione, il Garante Nazionale è impegnato ad attivare una rete internazionale di organismi di garanzia, consentendo di far svolgere tale compito all'NPM locale, in una sorta di passaggio di staffetta tra i due organismi. In questa prospettiva il Garante Nazionale sta avviando un'attività di cooperazione il Council of Europe's Directorate General Human Rights and Rule of Law che potrebbe toccare proprio questi aspetti, in particolare per Tunisia, Marocco, Nigeria e Albania.

Sicurezza e libertà

Le visite alle camere di sicurezza delle diverse Forze dell'ordine sono state avviate dal Garante Nazionale nel primo anno di attività e la criticità maggiore riscontrata consiste nel loro limitato numero. A fianco è emersa la necessità di una più diffusa informazione sui diritti da assicurare alle persone private della libertà e di una più trasparente capacità di indagine nei casi di gravi episodi. Per questo è utile formulare alcuni punti di programma:

- **Rendere identificabili tutti gli attori istituzionali che gestiscono la privazione della libertà.** L'articolo 45 del Codice europeo di etica per la Polizia, dispone testualmente: «Il personale di Polizia deve essere in condizione di dimostrare il proprio grado e la propria identità professionale». La ratio di tale disposizione è indubbiamente da ricercare nell'esigenza di garanzia che tutti gli attori coinvolti possano essere identificati, quale elemento di promozione della democrazia e dei diritti umani. Maggiore potere significa anche maggiore responsabilità nell'interesse della credibilità delle stesse Forze dell'ordine, che rischiano altrimenti di scontare nella loro interezza l'eventuale azione di pochi.
- **Garantire l'assoluta indipendenza del Corpo che indaga su casi di maltrattamento.** Il Garante Nazionale ha riscontrato che a volte gli interrogatori delle persone coinvolte in un episodio e appartenenti a un determinato Corpo sono condotti da soggetti appartenenti allo stesso Corpo. Tale previsione vanifica la percezione d'indipendenza e imparzialità dell'indagine e apre anche a possibili illazioni sulla volontà effettiva d'indagare.
- **Attuare pienamente gli standard internazionali relativi alla privazione della libertà**. Ogni Stato è responsabile delle persone detenute anche attraverso i suoi funzionari di Polizia che, avendo di fronte persone in situazione di vulnerabilità, devono vigilare affinché sia assicurato il rispetto dei loro diritti fondamentali. Tali principi devono essere sempre più diffusi, anche attraverso la definizione di *Linee guida*, sulla scia di quelle del CPT e di quelle del Codice europeo di etica per la Polizia e attraverso piani di formazione uniformi per tutte le Forze dell'ordine.

Libertà e salute

il Garante Nazionale intende svolgere nel nuovo anno le prime visite.

Come evidenziato precedentemente, il Garante Nazionale ha avviato la riflessione su questa parte della propria azione e intende svolgere nel nuovo anno le prime visite. Per questo formula i seguenti punti di attenzione:

- **Notificare i trattamenti sanitari obbligatori (TSO) al Garante Nazionale**. Come è noto, la situazione soggettiva che si determina con i trattamenti sanitari obbligatori è contraddistinta dalla restrizione di fatto della libertà personale determinata da un atto decisionale dell'Autorità pubblica e, pertanto, si colloca legittimamente nell'area di competenza del Garante Nazionale. Al fine di avviare l'attività di monitoraggio degli elementi che integrano tali trattamenti, dai requisiti giuridici su cui sono fondati alle condizioni delle strutture in cui sono eseguiti, Il Garante auspica, nel contesto dei rapporti di collaborazione tra Istituzioni dello Stato, che si preveda normativamente la notifica al Garante stesso dei singoli provvedimenti di adozione di tutti i TSO disposti.
- **Avviare la riflessione sulla contenzione fisica in ambito psichiatrico.** Si tratta di una questione da tempo all'attenzione degli organismi di monitoraggio dei diritti umani. Alla luce di ciò, il Garante Nazionale ritiene che essa non possa essere mai il risultato di un risparmio di risorse umane, non possa neanche essere affidata esclusivamente alla vigilanza a distanza tramite videocamere, né essere sostituita da forme invasive di contenzione chimica. Inoltre, laddove venga praticata deve avvenire sempre in ambiente medico, sotto controllo del personale sanitario e deve durare il più breve tempo possibile.
- **Vigilare sulle Istituzioni private convenzionate.** L'affidamento al 'privato' (nel suo largo significato che include impresa, cooperazione e volontariato) di settori nei quali si intreccia alla sicurez-

za lo specifico tecnico della salute, risponde al principio consolidato della sussidiarietà. Per altro verso è però vero che l'eventuale affidamento a Enti privati o del privato-sociale di una porzione di custodia che può includere la restrizione della libertà deve essere legittimato da una effettiva trasparenza degli accordi contrattuali e dalla garanzia che la supervisione rimanga integralmente nella sfera pubblica.

- **Avviare il monitoraggio delle *social care home*.** Nella programmazione delle azioni del Garante Nazionale è prevista la ricognizione delle strutture definite internazionalmente come *"social care home"* (residenze per anziani, persone incapaci e prive di autonomia) e la redazione di *Linee guida* per il monitoraggio delle stesse. Si daranno così indicazioni sulle aree su cui porre attenzione durante le visite di monitoraggio, includendo aspetti riguardanti la struttura, l'organizzazione, le cure e l'assistenza sanitaria erogata, il rispetto dei diritti degli ospiti e dei familiari, l'eventuale uso di mezzi di contenzione, il rapporto con il territorio, il consenso informato, il rispetto della riservatezza, l'accesso all'informazione.

Nella programmazione delle azioni del Garante Nazionale è prevista la ricognizione delle strutture definite internazionalmente come *"social care home"* (residenze per anziani, persone incapaci e prive di autonomia) e la redazione di *Linee guida* per il monitoraggio delle stesse.

La rete dei Garanti

Regioni con Garanti regionali

1. Campania
2. Emilia Romagna
3. Friuli Venezia Giulia
4. Lazio
5. Lombardia
6. Marche
7. Piemonte
8. Puglia
9. Sicilia
10. Toscana
11. Umbria
12. Valle d'Aosta
13. Veneto

Regioni con legge regionale ma senza Garante

1. Abruzzo
2. Molise
3. Sardegna

Regioni senza legge istitutiva del Garante regionale

1. Basilicata
2. Calabria
3. Liguria
4. Trentino Alto Adige (province autonome di Trento e Bolzano)

Schede delle attività dei Garanti regionali

Campania

Adriana Tocco

Attività nazionali

Componente del tavolo 6 – "Affettività e territorialità" degli Stati generali dell'esecuzione penale.
Visita agli Istituti di pena spagnoli organizzata dal Ministero della giustizia.
Referente del progetto nazionale sul lavoro in carcere.
Relatrice a:
- "Senso e futuro della pena", convegno nazionale della Magistratura di sorveglianza, Messina,
- Iniziativa conclusiva degli "Stati generali" autonomamente organizzati dalle persone detenute dell'Istituto di Milano – Opera,
- convegno sulla situazione detentiva 250 anni dopo Cesare Beccaria, Firenze.

Partecipante al tavolo tecnico presso il Ministero della giustizia sulle criticità strutturali dell'Istituto di Santa Maria Capua Vetere.

Attività regionali

Organizzazione convegni e seminari:
- 26 febbraio 2016 "Attualità di Igino Cappelli: da Gli avanzi della giustizia agli Stati generali",
- 12 dicembre 2016 "L'universo minorile: nuova criminalità, strumenti di contrasto, speranze di recupero".

Partecipazione come relatrice in numerosi convegni organizzati da: Associazioni di volontariato (in particolare Comunità di Sant'Egidio e Forum nazionale dei giovani), Associazioni di medici, Pastorale penitenziaria sui più svariati argomenti dal tema della terapia del dolore in carcere (Pozzuoli), a quello sul diabete, alla salute in generale (Poggioreale, Napoli), alla presentazione di ipotesi di ristrutturazione degli edifici penitenziari (Napoli), alle conseguenze della sentenza Torreggiani e a moltissime iniziative dell'Amministrazione penitenziaria.
Incontri con alcune imprese e con l'Unione degli industriali per il progetto nazionale sul lavoro in carcere e con gli Assessorati regionali coinvolti.

Fornitura di strumentazioni richieste dagli Istituti

Materiale informatico nell'Istituto di Pozzuoli; libri per bambini negli Istituti di Benevento, Napoli-Poggioreale, Pozzuoli, Santa Maria Capua Vetere, Napoli-Secondigliano; attrezzature per lo spazio dedicato ai bambini nell'Istituto di Benevento; materiali per la realizzazione di prodotti artigianali negli Istituti con sezioni femminili.

Attività trattamentali

IV Rassegna del teatro in carcere, presso il teatro San Ferdinando, Napoli.
Mostra mercato dei prodotti realizzati dai detenuti, presso la galleria Umberto I, Napoli.
Proseguimento del tour del coro giovanile San Carlo negli Istituti penitenziari della Campania.
Apertura di tre sportelli sperimentali di mediazione giuridica, linguistica e culturale presso gli Istituti di Santa Maria Capua Vetere e di Napoli Poggioreale e Secondigliano.
Giornata della "Legalità della pena".
Organizzazione di un quadrangolare di calcetto tra studenti e detenuti negli Istituti di Napoli.
Formazione di un coro di detenuti a Napoli-Poggioreale.
Corsi di cucito creativo presso gli Istituti di Salerno e Benevento.
Workshop in collaborazione con il Dipartimento di Architettura dell'Università "Federico II" per presentare i progetti di ristrutturazione e rivisitazione degli spazi, realizzati da gruppi di lavoro composti da detenuti e studenti.

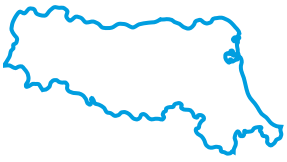
Attività di assistenza

Colloqui con singoli (circa 1000) e con gruppi di detenuti che denunciavano problemi di carattere generale.
Riconoscimento di figli naturali, di procure e, più

in generale, di atti giuridici con l'intervento gratuito e volontario di un notaio.
Mediazione presso l'INPS per il riconoscimento di pensioni.
Interventi presso il responsabile della struttura dell'Ospedale "Cardarelli" di Napoli destinata ai detenuti per ottenere interventi urgenti.
Interventi di interpretariato e traduzione per detenuti stranieri.
Interventi presso i Consolati e le Ambasciate per questioni inerenti la situazione anagrafica di persone straniere detenute.
Attivazione di un protocollo di intesa tra l'Università "Federico II" e l'Amministrazione penitenziaria per la creazione di un polo universitario presso il carcere di Napoli-Poggioreale.
Denunce alla Procura di Napoli su reclami di persone detenute.
In via di conclusione, convenzione con il Comune di Napoli per il riutilizzo degli striscioni pubblicitari e per le attività di pubblica utilità.

Attività di controllo negli Istituti più affollati della Regione.

Criticità riscontrate: carenza di assistenza sanitaria, mancata territorialità dell'esecuzione penale, difficoltà di interlocuzione con la Magistratura di sorveglianza, costi del sopravvitto, mancanza di lavoro.
http://www.consiglio.regione.campania.it/garantedetenuti



Emilia Romagna

Desi Bruno

Istituito con legge regionale n. 13/2011. Nell'ultimo anno di mandato, la Garante Desi Bruno ha continuato a svolgere attività di vigilanza e monitoraggio sui luoghi di detenzione, secondo la definizione di cui al co.2 dell'art.4 del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT), ratificato con legge 18 dicembre 2002 n. 195. Tali attività nell'ambito territoriale di competenza ricomprendono, tra gli altri, non solo gli Istituti penitenziari in senso stretto, inclusi l'Istituto penitenziario minorile (IPM), il Centro di prima accoglienza (CPA) e la Comunità ministeriale per minori, ma anche le due REMS e la Casa di lavoro sita in Castelfranco Emilia. Ciò dopo la chiusura dei due precedenti CIE.

L'Ufficio ha ribadito, in sede regionale e nazionale, la necessità che la figura di garanzia sia persona competente, autonoma e che la commistione tra diverse figure di garanzia (per i minori e per la difesa civica) sia dannosa per la specificità del ruolo. Ha, quindi, auspicato un intervento del Garante Nazionale, perché attivi una riflessione sulla sufficienza della normativa esistente, proveniente da fonti di diverso livello, e che il coordinamento pur previsto tra il Garante Nazionale e quelli regionali (ma anche locali) si strutturi in modo razionale, riconoscendo che le autorità garanti a livello regionale, comunque espressione di autonomia, siano a tutti gli effetti considerate quale parte del Meccanismo nazionale di prevenzione (NPM).

Tra i luoghi a cui è stata dedicata particolare attenzione si ricorda la Casa di lavoro – senza lavoro – di Castelfranco Emilia, dove sono ancora presenti internati a cui è stata applicata la misura di sicurezza per gli imputabili. Si tratta di una struttura con importanti potenzialità lavorative e formative, da anni nel più assoluto abbandono,

Schede delle attività dei Garanti regionali

nonostante le denunce dell'ufficio del Garante, degli amministratori pubblici locali, nonché le sollecitazioni venute dall'Assemblea legislativa. Quest'ultima nel corso del mandato ha visitato la Casa di lavoro e condiviso preoccupazioni e interesse al suo superamento, peraltro già oggetto di una proposta di Legge in Parlamento che sin dalla lontana VIII legislatura aveva deliberato il progetto "Abrogazione di norme del libro primo del codice penale in materia di assegnazione a una colonia agricola o a una casa di lavoro".
Altro 'luogo'' a cui è stata dedicata particolare attenzione, peraltro richiesta da molti detenuti, è stato l'Istituto di Parma, con particolare riferimento ai circuiti dell'alta sicurezza, alle condizioni di vita dei detenuti infermi e alla problematica presenza di un Centro diagnostico terapeutico (oggi denominato SAI), insufficiente, nonché alla costruzione di un padiglione per ampliare il carcere.

La questione sanitaria e quelle connesse alle condizioni di vita dei detenuti sono state oggetto di plurimi interventi, tutti puntualmente riportati nelle relazioni dell'Ufficio, consultabili al link http://www.assemblea.emr.it/garanti/i-garanti/detenuti/il-garante/relazioni-annuali.

L'Ufficio ha svolto attività nell'ambito del tavolo 11 – "Misure di sicurezza" degli Stati generali dell'esecuzione penale. Inoltre ha partecipato e sostenuto la seconda edizione del corso in carcere "Diritti Doveri Solidarietà. Dialogo fra Costituzioni e culture". Nato da una idea di fratel Ignazio De Francesco, islamista e volontario presso l'Associazione volontari in carcere (AvoC), realizzato in collaborazione con il Centro provinciale per l'istruzione degli adulti metropolitano, è rivolto a detenuti arabi di religione islamica, iscritti ai corsi scolastici nel carcere "Dozza di Bologna. La prima edizione, as 2014-2015, ha avuto importanti riconoscimenti. Ne è stata prodotta una pubblicazione-diario di bordo 'Diritti Doveri Solidarietà. Un'esperienza di dialogo tra Costituzioni e Culture al carcere "Dozza" di Bologna', esperienza portata anche nel docu-film "Dustur" del regista Marco Santarelli.

Stabili sono stati i contatti con gli sportelli e i punti di ascolto negli Istituti, gestiti da Associazioni del volontariato dell'area penale e dagli Enti locali, rete di relazione utile al monitoraggio, alle verifiche e alle successive iniziative del Garante. Sotto questo aspetto, particolare rilevanza ha avuto l'attività dello Sportello di informazione giuridica e consulenza extra-giudiziale per i minorenni o giovani adulti di cittadinanza straniera e residenti nelle strutture del Centro di giustizia minorile, frutto di un Protocollo d'intesa biennale tra Garante e Centro di giustizia minorile.
Accogliendo il bisogno di conoscenza, anche specifica e pratica, espresso dal volontariato, che da decenni costituisce un'importante risorsa, di una adeguata formazione dei propri iscritti, formalmente riconosciuto dal Protocollo operativo sottoscritto dal DAP e dalla Conferenza nazionale del volontariato giustizia, nel corso del 2016 si è avviata una stagione definibile al contempo 'formativa' e 'informativa' su norme, circolari e procedimenti.

Due le azioni organizzate, sostenute e in corso di realizzazione dall'Ufficio:
- *La condizione giuridica del detenuto straniero:* quattro incontri sulle norme per l'applicazione della misura cautelare, sull'esecuzione di pena detentiva e la permanenza sul territorio italiano.
- *I diritti e la dignità nell'esecuzione della pena:* percorso formativo nato da un'idea della Conferenza regionale del volontariato giustizia e realizzato nei territori attraverso un incontro plenario con la partecipazione della Presidente della Conferenza nazionale volontariato e giustizia e un momento di formazione plenaria con la partecipazione di volontari e operatori dell'Amministrazione penitenziaria.

La *mission*, altrettanto importante e cogente rispetto alle due precedenti, è di promuovere ogni iniziativa utile ad assicurare il rispetto della dignità delle persone private della libertà personale e l'esercizio dei loro diritti: in particolare, le attività rivolte ai detenuti per la corretta informazione sulla tutela e l'accesso ai diritti, sulle opportunità in materia di lavoro, sul diritto alla salute e l'accesso alle misure alternative alla detenzione. Gli strumenti sono opuscoli, note informative, pubblicazioni, tradotte anche nelle lingue maggiormente diffuse in carcere, distribuite, con la col-

laborazione dell'Amministrazione penitenziaria, tra la popolazione detenuta. Nel 2016 è stata stampata la riedizione aggiornata e tradotta in cinque lingue di *Carcere e Dintorni – prontuario della normativa di riferimento*, compendio di norme, regole e disposizioni di vita penitenziaria. In collaborazione con la Fondazione per le vittime di reati è stato ideato e organizzato il convegno "Vittime e autori di reato: un incontro possibile?", sull'esperienza e l'utilità della mediazione in ambito penale.

È proseguita l'attività di relazione e collaborazione con le Università, in particolare con i Dipartimenti di Scienze giuridiche di Bologna e Ferrara, ma non solo; con diverse scuole superiori e con gli enti formatori per la diffusione e la conoscenza dei temi del carcere e dei diritti umani. Nel 2016 sono state tre le lezioni tenute dalla Garante in seminari o momenti formativi per studenti, operatori specializzati o professionisti iscritti agli Ordini; 11 sono state le partecipazioni attive della Garante in seminari o convegni.

Nel corso di tutto il mandato, l'informazione mediatica è stata considerata fondamentale al fine di dare voce a chi voce non ha e di mettere a conoscenza, obiettivamente e oggettivamente, l'opinione pubblica sulle condizioni di vita dei ristretti. Le news, i comunicati, soprattutto in occasione delle visite dell'Ufficio negli Istituti, la newsletter e il sito vengono considerati strumenti informativi e divulgativi indispensabili sia dall'Ufficio che dai lettori, soprattutto specializzati.
Concluso il primo mandato quinquennale della Garante Desi Bruno, lo scorso 12 dicembre l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha eletto Garante delle persone private della libertà personale Marcello Marighelli, già Garante delle persone private della libertà per il comune di Ferrara.

Tra le prime azioni avviate la mappatura delle situazioni di esecuzione penale esterna con particolare riferimento al lavoro volontario gratuito di pubblica utilità.
http://www.assemblea.emr.it/garanti/i-garanti/detenuti

Friuli Venezia Giulia

Giuseppe Roveredo (Anno 2015)

Il Garante regionale dei diritti della persona del Friuli Venezia Giulia è stato istituito nel 2014 con un'apposita legge che ne definisce le competenze e le funzioni, la legge regionale 16 maggio 2014, n. 9.

Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha nominato il Garante per le persone private della libertà personale nel corso della seduta del Consiglio regionale il giorno 26 giugno 2014 e il suo incarico ha iniziato a decorrere dal 11 settembre 2014.

Di seguito si riporta una sintesi delle attività svolte dal Garante delle persone ristrette della libertà personale nell'anno 2015.
I cinque Istituti della Regione sono Gorizia, Pordenone, Tolmezzo, Trieste e Udine.
I colloqui con i detenuti sono stati complessivamente 271, così ripartiti:
- Gorizia, 12
- Pordenone, 7
- Tolmezzo, 96
- Trieste, 132
- Udine, 24

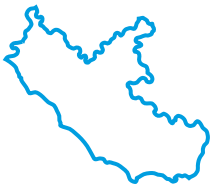
Gli incontri con direttori d'Istituto e funzionari dell'area giuridico-pedagogica sono stati complessivamente 25, così ripartiti:
- Gorizia, 2
- Pordenone, 3
- Tolmezzo, 9
- Trieste, 6
- Udine, 5

Inoltre si sono tenuti cinque incontri con i magistrati di sorveglianza (Trieste e Udine). Il Garante ha prodotto 14 relazioni a loro indirizzate.
Sono stati tenuti incontri con familiari delle persone detenute (22) e con persone vittime di reato

(4). Inoltre il Garante ha organizzato tre incontri con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria e con alcuni membri del Parlamento locali.

Una particolare attenzione è stata rivolta alle scuole secondarie di secondo grado, per sensibilizzare ai temi dei diritti, della loro tutela e della privazione della libertà personale: 18 incontri in 11 Istituti.

http://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/pagine/garante-diritti-persona/



Lazio

Stefano Anastasia

Quello della Regione Lazio è un sistema di privazione della libertà complesso, costituito da strutture dipendenti dal Ministero della giustizia (14 Istituti penitenziari, un Centro di prima accoglienza e un Istituto penale per minori di Roma), strutture dipendenti dal Ministero dell'interno e dalle sue articolazioni territoriali (camere di sicurezza di commissariati e caserme e il Centro di identificazione ed espulsione di Roma), strutture sanitarie di diretta competenza della Regione, come i servizi psichiatrici di diagnosi e cura in cui sono effettuati i trattamenti sanitari obbligatori e le cinque Residenze per le misure di sicurezza. A questi luoghi bisognerebbe poi aggiungere le strutture pubbliche o convenzionate di accoglienza e ricovero di persone in attesa di riconoscimento di protezione internazionale, ovvero in esecuzione penale esterna 'vigilata'', o ancora anziani con incapacità sopravvenuta dopo il ricovero in strutture di lungodegenza.

La Legge regionale 6 ottobre 2003, n. 31, istitutiva del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, ne riconosce la competenza sui soggetti presenti negli Istituti penitenziari, negli Istituti penali per minori, nonché nei Centri di prima accoglienza, nei Centri di assistenza temporanea per stranieri e nelle strutture sanitarie in quanto sottoposti al trattamento sanitario obbligatorio (art. 1, co. 2).

Dopo un anno di vacanza della carica, il 15 giugno 2016 il Consiglio regionale del Lazio ha eletto quale Garante regionale Stefano Anastasìa e i suoi coadiutori Sandro Compagnoni e Mauro Lombardo. Il Garante eletto ha assunto le funzioni il 13 luglio 2016.

Da quella data, l'impegno del Garante ha avuto come obiettivo principale la conoscenza della realtà territoriale e dei referenti istituzionali e locali, la riattivazione di progetti e attività precedente-

mente limitati in attesa della nomina, l'organizzazione delle attività di monitoraggio della condizione della popolazione detenuta sia attraverso le visite in carcere sia con l'attività in sede.

Parte fondamentale dell'impegno è stata la raccolta dei dati e la conseguente definizione degli obiettivi di medio e lungo periodo. In particolare:

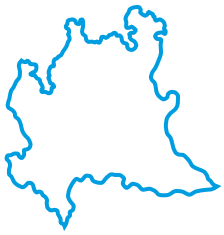
- il Garante ha effettuato visite presso tutti gli Istituti penitenziari della Regione, l'Istituto penale per minori, il Centro identificazione ed espulsione. Attualmente sono in corso di svolgimento le visite alle Residenze per le misure di sicurezza;
- a seguito delle visite è stato riattivato il monitoraggio delle condizioni di detenzione dei ristretti svolto direttamente negli Istituti di pena tramite i collaboratori del Garante, effettuate con frequenza settimanale o bisettimanale, finalizzate alla individuazione e alla soluzione delle criticità attraverso colloqui diretti con i detenuti e con il personale penitenziario e sanitario presente negli Istituti;
- per far fronte all'innalzamento dell'età media e del livello di istruzione degli ospiti, attraverso una apposita determinazione del Dipartimento per l'istruzione della Regione Lazio, il Garante ha promosso l'attivazione di una classe di scuola media superiore nell'Istituto penale per minori di Roma nell'anno scolastico 2017-2018;
- il 28 ottobre è stato firmato il Protocollo d'intesa con l'Università Roma Tre e il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria finalizzato al sostegno dei detenuti iscritti all'Università. È in via di definizione una Convenzione con "Laziodisu", Ente regionale per il diritto allo studio, per la copertura delle spese di iscrizione e la fornitura del materiale didattico agli studenti detenuti non abbienti;
- in prossimità delle festività natalizie, con l'obiettivo di favorire le relazioni familiari dei detenuti, sono stati finanziati, attraverso un bando pubblico, dieci progetti per la realizzazione di attività culturali e ricreative nel Centro di identificazione e di espulsione, nell'Istituto penale per minori, nella Casa di reclusione e nel circondariale di Civitavecchia e negli Istituti penitenziari di Roma Rebibbia femminile, Nuovo complesso e Casa di reclusione;
- a seguito della visita del CIE e degli incontri istituzionali con il vice Prefetto Roberto Leone, responsabile del CIE per la Prefettura di Roma, con il dottor Fabrizio Mancini, dirigente dell'Ufficio immigrazione della Questura di Roma, sono in corso di definizione modalità di presenza, intervento e assistenza specifica riservata agli stranieri detenuti in carcere o presso il CIE.

Con una nota a tutte le AUSL nel cui territorio di competenza sono presenti Istituti di pena è stata richiesta la riattivazione dei Tavoli tecnici congiunti finalizzati alla disamina e alla soluzione delle problematiche sanitarie presenti negli Istituti penitenziari. A decorrere dal mese di febbraio sono in corso di svolgimento le prime riunioni operative.

Su sollecitazione del Garante, nell'ambito della programmazione del POR-FSE, è in corso di definizione una proposta di progettazione finalizzata alla formazione professionale, al tirocinio e all'orientamento lavorativo negli istituti penitenziari della Regione.

http://www.garantedetenutilazio.it

Schede delle attività dei Garanti regionali



Lombardia

Donato Giordano

In Lombardia, secondo quanto disposto dalla l. r. n.18 del 6 dicembre 2010, il Difensore regionale esercita anche le funzioni di Garante dei detenuti e interviene nei confronti dell'Amministrazione e degli Enti facenti parte del Sistema regionale per assicurare che alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale siano erogate le prestazioni inerenti alla tutela della salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, all'integrazione sociale, all'inserimento nel mondo del lavoro, al mantenimento dei legami familiari e con la comunità esterna.

In ossequio al principio di collaborazione inter-istituzionale, il Garante si rivolge anche all'Amministrazione penitenziaria. A tale proposito si segnala l'avvenuta sottoscrizione, in data 4 marzo 2016, del Protocollo d'intesa tra il Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e gli Uffici dei Garanti delle persone private della libertà del territorio regionale lombardo.
Con detto Protocollo l'Ufficio provveditorale, l'Ufficio del Garante regionale e i Garanti nominati dagli Enti locali si sono impegnati alla reciproca collaborazione inter-istituzionale, finalizzata alla tutela dei diritti dei detenuti, al miglioramento degli standard di qualità della vita all'interno degli Istituti, al rispetto della legalità, in sintonia con i principi cardine dell'ordinamento penitenziario, i nuovi indirizzi del ministro sulle modalità di esecuzione della pena e l'obiettivo finale del reinserimento sociale dei soggetti ristretti costituzionalmente sancito. L'accordo è valido per un triennio a decorrere dalla data di stipula, si rinnova tacitamente e potrà eventualmente essere integrato e aggiornato.
In particolare il Protocollo d'intesa si compone di un articolato volto a disciplinare in modo uniforme sul territorio regionale, l'accesso agli Istituti, le modalità di svolgimento delle visite e dei colloqui con i ristretti, le modalità di intervento nei confronti dei diversi livelli dell'Amministrazione penitenziaria, le modalità di collaborazione, anche su iniziativa delle stesse Direzioni degli Istituti penitenziari, le possibilità di azioni congiunte con l'Amministrazione penitenziaria e la disciplina dei rapporti con gli Uffici distrettuali per l'esecuzione penale esterna (U.D.E.P.E.)., affinché tutti i soggetti istituzionali coinvolti possano trovare nell'accordo criteri di riferimento condivisi.

Tipologia di istanze pervenute

Il maggior numero delle istanze pervenute all'Ufficio del Garante nel corso del 2016 ha riguardato i rapporti con i soggetti gestori in quanto enti istituzionalmente competenti per l'ambito oggetto di segnalazione. Questa categoria di richieste di intervento raggruppa principalmente segnalazioni che richiedono interlocuzioni con l'Amministrazione penitenziaria relative, per esempio, a istanze di trasferimento già presentate o richieste di chiarimenti alle Direzioni dei singoli Istituti su doglianze relative al percorso trattamentale effettuato o a particolari condizioni detentive.
Anche il tema della necessità della tutela dei legami familiari e dei rapporti affettivi è emerso in numerose istanze sia attraverso la richiesta al Garante di intervenire presso l'Amministrazione penitenziaria a sostegno di richieste di avvicinamento al luogo di residenza dei propri congiunti sia mediante la richiesta di chiarimenti in merito alle modalità di effettuazione di colloqui con familiari o alla fruizione di permessi di necessità.
Un altro settore in cui le segnalazioni sono state particolarmente significative, sia per numero che per contenuto, è quello che riguarda l'assistenza sanitaria delle persone ristrette.
Per quanto concerne specificamente gli interventi in tema di diritto alla salute, che rientra precipuamente nelle competenze della Regione Lombardia, è specificamente previsto sia dal Protocollo d'intesa sopracitato, sia dalla Delibe-

razione della Giunta regionale (DGR n. X/4716) del 13/1/2016 che ogni notizia e richiesta del Garante in merito a tali aspetti dovrà essere inoltrata all'Azienda Sanitaria Servizi Territoriali (ASST) competente per l'Istituto e per conoscenza al Provveditorato e alla Regione Lombardia, Direzione Welfare, U.O. Programmazione Rete Territoriale Struttura Assistenza Psichiatrica e Carceraria, Unità Operativa di Sanità Penitenziaria, oltre che alla Direzione Penitenziaria interessata.
La medesima delibera ha aggiornato la rete regionale dei servizi sanitari penitenziari secondo le previsioni di cui all'Accordo Conferenza Unificata sottoscritto in data 22/01/2015 classificando le strutture in base al grado di complessità dell'assistenza sanitaria erogata.
Si distinguono quindi Istituti penitenziari che dispongono di un solo servizio sanitario di base e che ospitano detenuti in buone condizioni generali di salute, strutture che invece offrono un servizio medico multiprofessionale e personale presente sulle 24 ore che garantisce anche l'erogazione di alcune prestazioni specialistiche, Istituti che hanno al loro interno una sezione detentiva sanitaria specializzata per la cura di specifici stati patologici o per l'erogazione di particolari trattamenti riabilitativi e, infine, strutture che dispongono di sezioni dedicate e specializzate di assistenza intensiva (S.A.I) rivolte a detenuti non autosufficienti o affetti da patologie croniche non curabili in un Istituto penitenziario ordinario.
La rete sanitaria penitenziaria dispone inoltre di un "Reparto di medicina Protetta" presso l'ASST "Santi Paolo e Carlo", destinato al ricovero programmato dei detenuti ristretti negli Istituti penitenziari della regione e ambienti di degenza attrezzati per i detenuti presso alcune strutture ospedaliere del territorio.
Con la DGR citata è stata inoltre confermata la sussistenza dell'Unità Operativa di Sanità penitenziaria (UOSP) come struttura di riferimento regionale e interfaccia operativa per la realizzazione e il monitoraggio degli interventi in ambito penitenziario con funzioni di coordinamento, pianificazione e attuazione dei programmi di intervento, verifica dei risultati delle attività realizzate e potenziamento dei servizi assistenziali specifici per i detenuti.

Le doglianze pervenute al Garante hanno riguardato l'insoddisfazione degli istanti per i contenuti o le tempistiche delle prestazioni sanitarie ricevute o l'inadeguatezza delle cure rispetto a stati patologici di particolare complessità.
Il Garante, non disponendo di competenze tecniche in ambito clinico all'interno del proprio Ufficio, si è avvalso della proficua collaborazione della UOSP e dell'Azienda Sanitaria competente per l'Istituto per dare riscontro alle segnalazioni ricevute e individuare possibili soluzioni alle criticità esposte.
Le istanze concernenti la formazione professionale e il reinserimento lavorativo risultano meno numerose rispetto a quelle inerenti il diritto alla salute e la tutela dei rapporti con i familiari ma ugualmente significative come richiesta di attuazione di efficaci percorsi trattamentali.
Nell'ambito della formazione professionale, gli interventi del Garante sono stati finalizzati a fornire agli istanti adeguate informazioni sugli operatori accreditati e sui servizi offerti sul territorio regionale al fine di favorire la fruizione di adeguate opportunità formative anche da parte di persone provenienti da un percorso penale. Sono inoltre stati richiesti informazioni e chiarimenti quando si siano verificati impasse burocratici che potessero minacciare il regolare svolgimento dei corsi previsti.
A questo proposito durante la visita all'Istituto penale minorile "Beccaria" svoltasi nel mese di novembre il Garante, dopo aver appreso che i corsi di formazione professionale destinati agli ospiti rischiavano di essere sospesi in attesa della pubblicazione della graduatoria dei progetti concernenti le attività in questione, si è attivato presso la competente Direzione regionale per conoscere le tempistiche di definizione della procedura e ha ottenuto precise rassicurazioni in merito al regolare prosieguo dei corsi di formazione all'interno dell'Istituto.
Per ciò che concerne infine il reinserimento lavorativo, a seguito di specifiche segnalazioni di istanti, sono state richieste delucidazioni alla Giunta regionale relative a singoli progetti di inclusione sociale attivati sui territori (borse lavoro, tirocini) per migliorare le possibilità di accesso al mercato del lavoro di persone ammesse a misure alternative.
Si ritiene inoltre utile riferire in questa sede al-

cune questioni oggetto di trattazione da parte dell'Ufficio nel corso dell'anno che hanno assunto rilevanza nazionale ovvero di interesse generale.

a) Questioni di rilevanza nazionale ovvero di interesse generale

Imposizione IMU e stato di detenzione

Alcune persone ristrette hanno segnalato il ricevimento degli avvisi inviati dagli enti locali per il pagamento dell'imposta IMU, relativa a immobili loro intestati e presso i quali risiedevano prima della detenzione.

A seguito del trasferimento della residenza del detenuto presso l'Istituto di pena, l'abitazione è stata infatti considerata, da parte del comune di pregressa residenza, alla stregua di una "seconda casa" con la conseguente applicazione dell'Imposta Municipale propria.

A tale proposito, nei casi segnalati, il Garante ha ritenuto opportuno rivolgersi agli enti impositori osservando che, sebbene ai sensi della normativa vigente le agevolazioni per l'abitazione principale vengano normalmente riconosciute sull'unità abitativa a condizione che il soggetto passivo abbia in essa la propria residenza anagrafica e vi dimori abitualmente, nel caso dei ristretti la residenza è normativamente stabilita in modo coattivo presso l'Istituto di pena in conseguenza degli obblighi derivanti dall'esecuzione penale, né può il detenuto evidentemente vantare nei confronti della propria camera di pernottamento la titolarità di alcun diritto reale.

L'Ufficio ha altresì rilevato che la norma prevede la facoltà per i Comuni di considerare come abitazione principale anche le unità immobiliari possedute a titolo di proprietà o di usufrutto, purché non locate, da anziani o disabili che acquisiscano la residenza in Istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente.

Il Garante in questi casi ha quindi auspicato che l'Ente locale, attraverso un'interpretazione estensiva delle disposizioni vigenti, potesse applicare anche all'unità immobiliare di proprietà del detenuto lo stesso trattamento fiscale previsto per l'abitazione principale, ritenendo che la condizione di detenuto potesse condurre a una analoga esenzione di quella prevista per anziani e disabili residenti stabilmente in strutture di cura, in quanto in entrambi i casi i soggetti sono 'costretti' a permanere, seppur per motivazioni estremamente differenti, in unità immobiliari verso le quali non vantano alcun tipo di possesso.

Tuttavia, salvo in una singola fattispecie - per la quale le condizioni concrete e l'avvenuta assegnazione dell'unità immobiliare all'ex coniuge ha consentito al Comune, tenendo conto di specifiche disposizioni normative, di poter riconoscere l'esenzione dal tributo IMU per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale dal nucleo familiare - nei restanti casi gli Enti locali hanno opposto alla richiesta del Garante l'enunciazione del principio, confermato dalla giurisprudenza, secondo il quale le agevolazioni in materia tributaria non possono implicare un'interpretazione analogica o estensiva, onde farvi comprendere ipotesi non espressamente previste dal legislatore.

La questione quindi potrà trovare opportuna soluzione solo mediante una modifica legislativa, ovvero espresse, chiare ed esplicite disposizioni interpretative regolamentari

Nulla osta al conseguimento di titolo abilitativo alla guida a seguito di revoca

Le segnalazioni pervenute al Garante riguardano l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 120 del Codice della strada, in materia di requisiti morali, per ciò che concerne in particolare l'ottenimento del nulla osta, di competenza della Prefettura, a seguito dell'avvenuta revoca del titolo abilitativo alla guida, disposta per la sottoposizione alle misure di sicurezza e prevenzione e la condanna per i reati di cui medesimo articolo.

L'esigenza di approfondimento e dell'individuazione di possibili percorsi risolutivi è emersa dalle criticità segnalate all' Ufficio dagli stessi diretti interessati.

Il tema è stato oggetto di incontri con più referenti istituzionali, in particolare con il prefetto di Milano, con il presidente del Tribunale di sorveglianza di Milano, con magistrati delegati e alcuni rappresentanti dell'Ufficio della motorizzazione di Milano.

L'interpretazione attualmente accordata dalla Prefettura di Milano, peraltro non uniforme a quella di altre prefetture del territorio regionale, richiede infatti, per la verifica del possesso dei requisiti morali, esclusivamente l'aver ottenuto la riabilitazione in senso tecnico ex art. 178 e seg. c.p..

Di seguito si espongono le argomentazioni addotte dal Garante nel corso degli incontri e nelle note inviate alla Prefettura, al fine di giungere alla modifica dell'orientamento sinora accordato.

La norma letteralmente prevede la locuzione "provvedimenti riabilitativi" e non fa invero esplicito riferimento all'istituto della riabilitazione previsto dal codice penale.

A questo proposito, l'Ufficio ha quindi rilevato che l'utilizzo da parte del legislatore dell'espressione al plurale (provvedimenti riabilitativi) sembra propendere per una scelta volta a non limitare il riferimento all'esclusivo istituto della riabilitazione ex art. 178 c.p., per il quale sarebbe stato invece più congruo, per esigenze di chiarezza, ricorrere al termine singolare (riabilitazione penale), richiamandone l'articolo.

L'interpretazione restrittiva di cui sopra determina inoltre la paradossale conseguenza che i soggetti destinatari di provvedimenti di revoca del titolo abilitativo alla guida, di cui al comma 1 dell'art. 120, non possano conseguire una nuova patente neppure nel caso di successiva assoluzione e/o della già disposta revoca della misura di sicurezza o di prevenzione per cessata pericolosità sociale da parte dell'autorità giudiziaria.

La disposta revoca delle misure di sicurezza o di prevenzione, presupponendo la valutazione di cessata pericolosità sociale da parte dell'Autorità giudiziaria, potrebbe ritenersi invero essa stessa un provvedimento riabilitativo.
Il Garante ha inoltre fatto riferimento ad argomentazioni giurisprudenziali al fine di scongiurare l'automatico diniego del rilascio del nulla osta per alcune casistiche delineate, auspicando il ricorso a specifiche valutazioni di merito e all'esercizio della discrezionalità amministrativa da parte dell'autorità prefettizia

In particolare dette valutazioni andrebbero riservate anche ai destinatari di provvedimenti di concessione di misure alternative, considerate le difficoltà che potrebbero incontrare nell'effettuazione del proprio percorso di reinserimento socio-lavorativo, in assenza della possibilità di disporre del titolo abilitativo alla guida, spesso indispensabile per l'accesso a opportunità occupazionali.

A oggi la questione è stata sottoposta dal prefetto di Milano alla competente Direzione del Ministero dell'interno, affinché fornisca un parere in merito, anche al fine di consentire uniformità di trattamento sul territorio nazionale e contenere il contenzioso.

Proposta di disciplina uniforme sul territorio regionale per l'effettuazione di visite mediche di idoneità psico-fisica per il rinnovo della patente di guida negli istituti penitenziari

Nel corso delle visite del Garante presso gli Istituti penitenziari lombardi sono state diverse volte segnalate criticità per l'effettuazione delle visite mediche volte alla verifica della sussistenza dei requisiti di idoneità psico-fisica alla guida, necessarie al rinnovo della patente delle persone ristrette sia da parte delle Direzioni e degli operatori, sia da parte dei singoli detenuti interessati.

Di frequente le difficoltà riscontrate riguardano la necessità che il medico monocratico, ovvero la Commissione medica locale richiesta per le cosiddette "patenti speciali", si rechino presso l'Istituto penitenziario. Del resto la traduzione dei ristretti presso i presidi sanitari, oltre ai rischi e alla complessità organizzativa, comporterebbe un aggravio di spese e impegno del perso-

nale di polizia penitenziaria da dedicare.
Secondo quanto riferito, in alcuni casi per ottenere che le visite venissero effettuate all'interno degli Istituti è stato necessario da parte delle Direzioni degli Istituti penitenziari sollecitare anche più volte le aziende sanitarie competenti e con tempi di risposta piuttosto lunghi.

In diversi casi il Garante è quindi intervenuto al medesimo fine di sollecitazione, tenuto altresì conto che il mancato rinnovo della patente di guida per più di tre anni comporta la necessità per l'interessato di ricorrere alla "revisione", con il conseguente dispendio non trascurabile di risorse anche economiche.

L'Ufficio si è quindi rivolto alla competente Direzione Welfare, alla U.O. Programmazione Rete Territoriale Struttura Assistenza Psichiatrica e Carceraria e alla Unità Operativa di Sanità Penitenziaria della Giunta Regionale, proponendo l'assunzione di un provvedimento/protocollo operativo ad hoc, da trasmettere ai preposti Uffici delle A.S.S.T e A.T.S., che stabilisca con una certa periodicità l'ingresso negli Istituti penitenziari dei sanitari competenti all'adempimento in questione, al fine di razionalizzare e rendere chiare e omogenee le modalità di svolgimento delle visite mediche di cui trattasi sul territorio regionale, garantendo uniformità di trattamento negli Istituti penitenziari lombardi.
L'Ufficio è in attesa di risposta da parte della competente Direzione interessata.

http://www.difensoreregionale.lombardia.it/garante-dei-detenuti/

Marche

Andrea Nobili

L'attività posta in essere dal Garante dei diritti della Regione Marche, con riferimento al tema della persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, si è sviluppata su diversi piani.

In primo luogo, è stato attuato un monitoraggio costante delle condizioni di detenzione negli Istituti penitenziari e nella REMS presenti nel territorio, nonché della adeguatezza delle strutture stesse (Casa circondariale di Ancona-Montacuto, Casa di reclusione di Ancona-Barcaglione; Casa circondariale di Pesaro-"Villa Fastiggi", Casa di reclusione di Fossombrone; Casa circondariale di Ascoli Piceno-Marino del Tronto; Casa di reclusione di Fermo, Casa circondariale di Camerino; REMS di Montegrimano Terme).

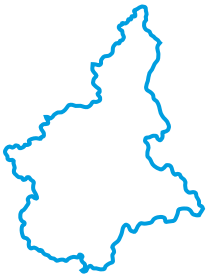
Ciò è avvenuto recandosi in loco circa ogni mese e mezzo, verificando le situazioni e interloquendo direttamente con i vari operatori preposti, nonché con alcune tra le persone ristrette.
I contatti con le direzioni degli Istituti, i comandanti della Polizia penitenziaria, i responsabili dell'area sanitaria e altri soggetti sono stati costanti, anche per monitorare la situazione a seguito dei gravi eventi sismici che hanno colpito la nostra regione e che hanno condotto alla chiusura dell'Istituto di Camerino.
Il Garante ha partecipato personalmente a diverse iniziative, talvolta patrocinandole, promosse da soggetti istituzionali e associativi, sia nelle strutture penitenziarie che in altri contesti (per esempio, concorsi di poesia, iniziative benefiche, eventi patrocinati dal Garante Nazionale come "Un calcio alle sbarre").
A ciò si è accompagnata un'attività di sensibilizzazione e di coinvolgimento del Consiglio regionale: all'inizio del 2016 sono state promosse visite e incontri in tutti gli Istituti marchigiani, cui hanno partecipato numerosi consiglieri regionali.
All'esito l'Assemblea legislativa delle Marche ha approvato in materia due mozioni d'indirizzo.
Un'altra significativa attività è stata quella relati-

va al rapporto diretto con la popolazione detenuta. Circa 600 sono stati gli incontri, nel corso dell'anno, con le persone ristrette che avevano chiesto un contatto con l'ufficio. Da questi sono conseguiti interventi, formali e non, in vari settori (dall'Amministrazione penitenziaria ai servizi sociali competenti, dalla sanità penitenziaria al mondo del volontariato...).
In particolare tra gli eventi promossi dall'Ufficio del Garante si segnalano:
- il 1 aprile la presentazione pubblica ad Ancona e Pesaro del libro Abolire il carcere, con Stefano Anastasia e Valentina Calderone;
- il 28 e il 29 maggio 2016 ad Ancona un convegno, insieme all'Unione delle Camere penali delle Marche, sul tema della riforma del diritto penitenziario, intitolato "Dei delitti e delle pene".

Sono poi stati realizzati progetti specifici negli Istituti penitenziari, nell'ambito dell'attività trattamentale, con la finalità di favorire relazioni tra la realtà carceraria e l'esterno:
- "Una pagina nuova" - ciclo di avvicinamento alla lettura e incontri con scrittori;
- "Giornale in carcere" - sostegno alle redazioni dei giornali realizzati negli Istituti;
- "Progetto Arte" - lezioni di pittura nella Casa di reclusione di Ancona-Barcaglione.

Si vogliono evidenziare due progetti di valore che vedono un importante impegno dell'Ufficio del Garante regionale, accanto a quello di altre Istituzioni; progetti la cui elaborazione è stata avviata nel corso dell'anno:
- il progetto "Implemento dell'attività dello sportello informativo del Polo universitario presso la Casa di reclusione di Fossombrone".
- Il progetto "Attuazione del Polo formativo-professionale presso la Casa di reclusione di Ancona-Barcaglione".

Il 2016 si è concluso con la presentazione pubblica, avvenuta il 16 dicembre, presso la sede del Consiglio regionale del "Report annuale sulla situazione degli Istituti penitenziari e della REMS", che ha avuto ampia diffusione sulle emittenti radiotelevisive regionali (si segnalano in particolare due lunghi servizi di Raitre) e sui quotidiani locali.
http://www.ombudsman.marche.it/index.php?ida=0



Piemonte

Bruno Mellano

In Piemonte si è discusso dell'opportunità e della necessità di creare il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà sin dal 2003, quando la Regione Lazio adottò la prima legge istitutiva e cominciò a farsi largo e a raccogliere adesioni l'idea stessa di una figura terza di controllo e interlocuzione rispetto all'Amministrazione penitenziaria e alla Magistratura di sorveglianza. Un vasto e diversificato movimento di opinione si è attivato in Piemonte con il coinvolgimento di associazioni, partiti, atenei e organismi di rappresentanza dell'avvocatura subalpina: nel giugno 2004 la Città di Torino approva la delibera istitutiva del Garante comunale mentre una proposta di legge, benché sottoscritta da quasi tutti i capigruppo, depositata in Consiglio regionale nel febbraio 2005 vedrà la trasformazione in legge regionale solo il 2 dicembre 2009, anche a seguito di vivace mobilitazione dell'opinione pubblica. Per la prima attuazione delle norme contenute nella legge regionale 28/2009 si dovrà però aspettare ancora fino al 16 aprile 2014, quando l'Assemblea plenaria del Consiglio regionale sceglie, fra i vari candidati e secondo le procedure delle nomine pubbliche, il primo Garante regionale «dei detenuti». Del 12 maggio 2014 è il decreto presidenziale di nomina. La designazione giunge solo dopo una nuova e ampia mobilitazione di personalità e soggetti del privato sociale, della politica, del mondo della giustizia e dell'università, creando una significativa attenzione e attesa attorno al ruolo del Garante, anche a seguito delle condanne della Corte Europea dei Diritti Umani Sulejmanovic (2009) e Torreggiani (2013).
La stessa comunità penitenziaria piemontese diviene protagonista della campagna di pressione per l'istituzione della figura, nel frattempo nominata in varie regioni: nel settembre 2012 cinque detenuti ristretti nella sezione di alta sicurezza della allora Casa circondariale di Asti – proprio il

Schede delle attività dei Garanti regionali

carcere divenuto nel dicembre 2004 palcoscenico di gravi e accertate violenze divenute pubbliche nel 2011 - si attivano con un atto di diffida stragiudiziale contro il Presidente della Regione e del Consiglio regionale per la mancata attuazione della propria legge.

L'attività svolta in questi quasi tre anni dall'insediamento ha visto l'attivazione dell'Ufficio con la costruzione di reti di relazioni e operative che ha, tra l'altro, portato all'istituzione e alla nomina di Garanti comunali delle persone private della libertà personale in tutte e 12 le città sede di carcere del Piemonte (Alba, Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Fossano, Ivrea, Novara, Saluzzo, Torino, Verbania, Vercelli). Da oltre un anno è attivo un Coordinamento regionale dei Garanti, che si riunisce con cadenza mensile presso l'Ufficio del Garante regionale. Tutti i Garanti piemontesi, inoltre, fanno parte attiva di un Coordinamento nazionale dei Garanti regionali e territoriali, che proprio a Torino il 29 gennaio 2016 ha approvato un rinnovato regolamento.

Lo sforzo di rispondere alle attese e alle richieste della comunità penitenziaria anche a seguito dell'inserimento nell'Ordinamento penitenziario del reclamo ex art. 35 ter, ha visto nel contempo la necessità di aprire e seguire i dossier legati alla ben più ampia competenza prevista nella legge istitutiva rispetto alle «persone sottoposte a misure restrittive della libertà».
La storica presenza di un Centro di identificazione ed espulsione a Torino (già CPT – Centri di permanenza temporanea) e il travagliato percorso di superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, che ha registrato la diffida e il commissariamento anche della Regione Piemonte da parte del Governo per il ritardo della presa in carico degli internati piemontesi e per la mancata individuazione delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), provvisorie e definitiva, sono state i campi di azione di un ruolo che si va definendo in uno stretto e quotidiano rapporto, in chiave di autonomia e indipendenza, con gli Enti locali e regionali in primo luogo e con le articolazioni periferiche del Ministeri di giustizia, dell'interno, della sanità.
http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dei-detenuti

Puglia

Pietro Rossi

L'Ufficio del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Puglia, viene istituito nel luglio 2012, in concomitanza con la designazione del Garante attualmente in carica. Alla data attuale (fine febbraio 2017) è in corso di perfezionamento la procedura per la designazione del Garante per il prossimo quinquennio.

Quanto allo stato dell'arte, in Puglia la situazione di insostenibile sovraffollamento che, alla fine del 2012, era valutato, in media, nell'ordine di oltre il 180%, ha segnato una forte controtendenza che pare stabilizzarsi. Permane qualche problema di costante e diffusa attuazione della cosiddetta "vigilanza dinamica". Grazie alla collaborazione con operatori volontari e con Associazioni di volontariato – con alcune delle quali sono stati stipulate convenzioni, adottate per determina - l'Ufficio ha ormai definitivamente messo a punto un sistema di incremento dell'assunzione di informazioni utili alla presa in carico del target. È anche importante segnalare che i volontari che coadiuvano il Garante – come 'corrispondenti' dalle sei province - hanno affrontato un percorso di 'formazione' e quindi garantiscono un servizio omogeneo nell'offerta e nella tecnica di ascolto, seppure nell'autonomia e nella specificità delle competenze e delle formazioni rispettive.
In tutti gli undici Istituti di pena, naturalmente, il Garante svolge la sua attività di ascolto, in prima persona, su richiesta degli interessati o a valle di una richiesta espressa secondo diverse modalità. La presa in carico è determinata anche dalla segnalazione di altri garanti territoriali e regionali che sottopongono questioni riguardanti detenuti residenti, da liberi, in altre regioni e attualmente astretti in Puglia. Inoltre, il target di riferimento può conferire telefonicamente chiamando a una utenza dedicata, in giorni e orari prestabiliti.

Attualmente, il carico funzionale è complessi-

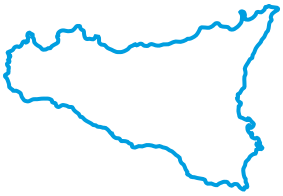
vamente costituito da oltre quattrocento casi, con un trend di crescita ancora costante. I casi vengono considerati archiviati soltanto in caso di rimessione in libertà, trasferimento fuori regione dell'interessato ovvero per palese difetto di competenza dell'Ufficio. Particolare cura viene dedicata alla continuità della relazione d'aiuto, sia in caso di trasferimento dentro il territorio regionale che fuori di esso; in quest'ultimo caso, grazie alla rete tra garanti regionali e territoriali. Il processo di aiuto erogato, si rapporta a due dimensioni, complementari tra loro: quella collettiva e quella individuale.

Quanto alla dimensione collettiva, è stato possibile dar vita a incontri assembleari (a Foggia, Bari, Altamura, Brindisi, Lecce, Taranto), nel corso dei quali sono state riportate istanze generali che hanno riguardato le maggiori criticità, alcune delle quali di natura più strutturale (la carenza di lavoro, la percezione di una parziale erogazione di servizi per la salute, la parziale offerta di istruzione scolastica) altre di natura più contingenziale (inadeguatezza di materassi, lenzuola e coperte, insufficiente erogazione di acqua, mancanza di fruizione di spazi per la socialità). Molte volte, questi confronti collettivi sono nati in occasione di eventi originati per altri motivi durante i quali non mancano mai momenti di dialogo con gruppi di detenuti che, in maniera sempre consapevole e civile, sottopongono questioni, appunto, di interesse collettivo. Altre volte, l'Ufficio ha ricevuto vere e proprie petizioni, sottoscritte da gruppi nutriti di detenuti, cui hanno fatto seguito i momenti assembleari. Quanto alla dimensione individuale, sia l'intensa attività epistolare, sia le istanze rivolte a voce durante i colloqui, continuano a restituirci la centralità di due problematiche su tutte: la salute e l'affettività. Resta tenue l'aspettativa sulle opportunità lavorative remunerate (altra questione è quella dei lavori di utilità pubblica, erogati a titolo gratuito e volontario che pure ha sempre intercettato la disponibilità di tutti i detenuti interpellati in tal senso).
Riguardo alla garanzia del diritto alla salute, questo Ufficio, in collaborazione con la direzione della Casa circondariale di Bari (sede dell'unico Centro Diagnostico Terapeutico regionale), su incarico del Presidente della Regione Puglia, ha dato seguito a uno studio ricognitivo dello stato di attuazione della Sanità penitenziaria regionale, dandone riscontro in una pubblicazione del 2014. In detto lavoro viene ribadita la necessità di dar seguito a una stabilizzazione del personale impegnato, dell'incremento dell'assistenza di base - ma con una particolare attenzione a quella psichiatrica e psicologica – e di quella specialistica in tutti gli Istituti e un continuo aggiornamento della strumentazione diagnostica a disposizione.

Occorre segnalare che aumentano le situazioni di disagio psichico e che l'Amministrazione penitenziaria, in Puglia, ha previsto un'organizzazione volta a fare fronte a questo tipo di problema. Per esempio è stato istituito un reparto a evidenza psichiatrica nella Casa circondariale di Lecce. Anche la Puglia, insieme ad altre regioni, ha inizialmente segnato il passo nella predisposizione delle REMS come soluzione del problema ma già nel corso del 2015, con l'apertura della REMS di Spinazzola (presso la sede dell'ospedale), ha cominciato ad accogliere i primi diciotto internati. Con la successiva attivazione (giunta nel 2016) della sede di Carovigno, si prevede la disponibilità complessiva di 62 posti. Altra questione è il carico che comincia a vertere sulle REMS, in sede di custodia cautelare. Appare chiaro che il Giudice della cognizione, moralmente mallevato dall'evitamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) ormai abrogati, ritiene di poter ricorrere al collocamento cautelare, in attesa del giudizio, proprio presso le REMS che, invece, sono state concepite per far fronte a una presa in carico di medio lungo periodo, proprio per la loro vocazione terapeutica e trattamentale del disagio mentale. Occorrerà da un lato agire sul livello normativo, riformando, nei punti relativi alla questione, la stessa Legge 81/2014, dall'altro predisporre una infrastrutturazione sanitaria dedicata, sul solco delle cosiddette CRAP (Comunità Riabilitativa Assistenziale Psichiatrica), in grado di accogliere anche casi afferenti a questa problematica. La Regione Puglia (Servizio assistenza territoriale, psichiatria e dipendenze patologiche) è già pronta ad affrontare, per atti concreti, la situazione. Entrambe le REMS presenti in Puglia, vengono considerate soluzioni strutturali provvisorie. Ma, mentre nel caso di Carovigno, tale provvisorietà risulta per tabulas, nel caso di Spinazzola, tale di-

Schede delle attività dei Garanti regionali

mensione di temporaneità è risultata oggetto di valutazioni verbali.
L'Ufficio del Garante concorre alla promozione di ogni iniziativa sostenuta finanziariamente dai vari contesti, regionali, nazionali ed europei (FESR, POR, PON) di promozione dei diritti civili e sociali delle persone deboli, nonché offre il proprio sostegno - sia in termini di partnership che di patrocinio - a iniziative di particolare significatività, cui possono dar vita interlocutori affidabili e di certa credibilità pubblica. Di particolare rilevanza è l'esperienza di inclusione lavorativa, denominata "Progetto atelier dell'ausilio", in corso presso il Carcere di Lucera, che coinvolge tre detenuti e quattro affidati all'Ufficio Esecuzione penale esterna di Foggia che risultano regolarmente assunti. Il progetto ha attivato un processo di inclusione attraverso la riparazione e risanamento di ausili protesici. Gli studi di fattibilità e la sperimentazione sul campo stanno dimostrando che l'inclusione lavorativa attraverso la riparazione e risanamento di ausili protesici è possibile e garantisce alla Sanità pubblica un risparmio sui costi di acquisto pari al 70%. Al momento sono in corso sviluppi che riguardano le ASL di Bari, Barletta-Andria-Trani e Lecce.
Resta un obiettivo irrinunciabile quello del coinvolgimento delle imprese locali che, in forma di sostegno finanziario ovvero di sponsor tecnico possono, devono e talvolta vogliono (nel senso che si propongono autonomamente) testimoniare il proprio impegno civile e sociale, dando vita alle più varie iniziative a vantaggio della popolazione detenuta. Nelle circostanze in cui si è individuata l'opportunità di concorrere per il finanziamento, in ambito nazionale o europeo, di progetti finalizzati alla formazione/inserimento lavorativo dei detenuti, alla ricerca e alla ricerca-azione, sono stati individuati partner in grado di poter raggiungere gli obiettivi perseguiti, anche con risultati lusinghieri.
Di particolare rilievo, infine, sono i risultati ottenuti, nel corso dell'ultimo anno, per l'istituzione delle figure dei Garanti territoriali a Taranto e a Trani. In entrambi i casi viene adottata una delibera consiliare e un iter procedimentale ispirato alle linee guida indicate, dal Garante Nazionale, per l'istituzione dei Garanti regionali.
http://garantedetenuti.consiglio.puglia.it e, per le persone "trattenute" www.osservatoriomigranti.org.



Sicilia

Giovanni Fiandaca

Il Garante regionale siciliano è stato nominato a maggio 2016 dopo un periodo di *vacatio* durato circa tre anni.

I problemi rilevati negli Istituti di pena riguardano principalmente carenze di personale, soprattutto relativamente a educatori e mediatori culturali. Tra i detenuti le maggiori segnalazioni evidenziano esigenze di avvicinamento per motivi famigliari e questioni di natura sanitaria.

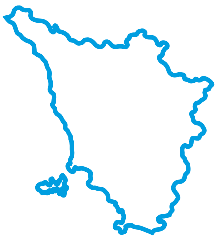
Il Garante ha anche preso contatti con l'UEPE in vista di una collaborazione a iniziative formative e culturali.

Sono state sottoscritte alcune convenzioni con soggetti istituzionali esterni, come l'Università di Palermo e il Conservatorio di musica "Vincenzo Bellini" di Palermo, per promuovere attività di formazione universitaria e musicale.

Inoltre, il Garante ha promosso un convegno nazionale presso l'Istituto Pagliarelli su "Senso della pena e diritti fondamentali dei detenuti" e un concerto musicale sempre all'Istituto Pagliarelli con la partecipazione di professori e studenti del Conservatorio "Vincenzo Bellini".

Ha provveduto all'acquisto di capi di vestiario destinato alle persone detenute indigenti.

http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_PresidenzadellaRegione/PIR_UffGarantedetenuti



Toscana

Franco Corleone

I detenuti presenti in Toscana sono passati dai 3260 del 31 dicembre 2015 (di cui 117 e 1511 stranieri) ai 3276 del 31 dicembre 2016 (tra cui 115 donne e 1567 stranieri). Nel corso del 2016 alcuni cambiamenti sono avvenuti nella geografia penitenziaria toscana: è stato chiuso il carcere femminile di Empoli, con lo scopo di trasformarlo, dopo i necessari interventi strutturali, in una seconda REMS per la Toscana, l'IPM di Firenze continua ad essere chiuso senza tempi certi sulla riapertura, il carcere di Porto Azzurro ha avuto finalmente un direttore stabile e ha dato una spinta alle attività trattamentali. A giorni si chiuderà l'OPG di Montelupo Fiorentino (FI), portando in tutto a 16 le strutture penitenziarie presenti in Toscana. Molti nodi rimangono irrisolti dal punto di vista strutturale: a San Gimignano l'acqua che arriva in carcere è inquinata, a Pisa è stato ristrutturato il reparto femminile realizzando dei bagni a vista, la cucina del reparto alta sicurezza di Livorno, grande e ben attrezzata, non è mai stata aperta perché non è possibile certificarla per irregolarità nella realizzazione delle colonne.

Il Garante Franco Corleone ha portato avanti le attività di risposta alle richieste dei detenuti e di visita nella carceri. Le richieste arrivato per la grande maggioranza via lettera dalle carceri toscane. Ma ve ne sono anche altre che arrivano da fuori regione, e tramite altri mezzi (telefono, e-mail) da parenti dei detenuti e da altri Garanti. Il supporto nelle richieste di trasferimento è una delle domande più frequenti. Anche problemi di salute, sia fisica che mentale, non adeguatamente affrontati in carcere, sono spesso segnalati. Problemi nella gestione dell'esecuzione penitenziaria, come andare in permesso, in misura alternativa, nonché riuscire a mantenere il contatto con figli minori, sono altre questioni ricorrenti.

Il Garante ha dedicato grande attenzione al processo di superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), alla apertura delle REMS e alle questioni generate di conseguenza. La collocazione e il trattamento dei detenuti classificati come 148 c.p. (infermità mentale sopravvenuta al condannato) in articolazioni psichiatriche penitenziarie e la loro realizzazione secondo standard sanitari ha impegnato il Garante nei dialoghi con l'amministrazione penitenziaria e con la regione Toscana. La stessa previsione di tali sezioni risulta discutibile per i mezzi normativi utilizzati (accordi Stato-Regioni invece che legge), nonché per l'idea di mantenere in carcere persone con problemi mentali piuttosto che indirizzarle verso percorsi esterni di comunità. Su questo il garante si è impegnato per ottenere cambiamenti legislativi. L'altra questione emersa è quella delle misure provvisorie (art. 206 c.p.), applicate in numero maggiore dopo l'entrata in vigore della Legge 81/2014, e delle misure di sicurezza in attesa di esecuzione, categoria in parte sovrapposta alla precedente.

Anche il tema della salute dei detenuti ha continuato a essere monitorato e analizzato: dalle gestione delle tossicodipendenze alla ricognizione delle specifiche difficoltà di cura legate alla detenzione, come quelle delle cure dentistiche e protesiche, nonché la nuova organizzazione dei servizi sanitari penitenziari organizzata dalla Regione.

Il Garante si è relazionato con l'Amministrazione penitenziaria per portare alla sua attenzione le problematiche delle carceri toscane. Da questo processo è nato il "Patto per la riforma", un Protocollo di impegni e di intenti, sottoscritto tra il garante e il Provveditore Giuseppe Martone, e condiviso dai Garanti comunali. Alcuni degli impegni riguardano la parte strutturale degli Istituti, con ristrutturazioni che nel 2017 dovranno essere avviate a conclusione: lavori per la riapertura del carcere di Arezzo, ristrutturazione di due sezioni a Livorno e riapertura del femminile, sempre a Livorno lavori per assicurare l'apertura della cucina dell'alta sicurezza, a Pisa la decisione sull'utilizzo del manufatto G1 e rifacimento dei bagni nella sezione femminile, lavori per la riapertura di Pistoia, interventi all'Istituto di Sollicciano a cominciare dalla seconda cucina al maschile, lavori all'Istituto "M. Gozzini" per trasformarlo in

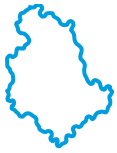
Schede delle attività dei Garanti regionali

Istituto femminile, costruzione del Teatro all'Istituto di Volterra e adeguamento dell'infermeria a quello di Lucca.

Alcune scelte dovranno essere fatte subito, come garantire acqua calda e docce nelle celle, avviare una sperimentazione per l'attivazione di luoghi comuni in cui consumare il pranzo, individuare gli Istituti ove rendere le biblioteche fruibili, come luogo di lettura e studio e non come deposito di libri, predisporre la progettazione dei luoghi dell'affettività, ecc.

Nel corso del 2016 il Garante ha continuato a impegnarsi nell'attività di promozione della conoscenza dei diritti dei detenuti, e nel dialogo con gli addetti ai lavori, organizzando convegni e seminari. In particolare, la presentazione di una Ricerca a cura dell'Istituto degli Innocenti sul tema; il Convegno "Le garanzie di tutela dei bambini e degli adolescenti figli di detenuti che si recano in visita nelle carceri" (19 maggio); il Seminario "Geografia penitenziaria, il caso Toscana" (12 Ottobre) e il Convegno "Lo stato del carcere dopo gli Stati generali" (13 ottobre).

http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=42



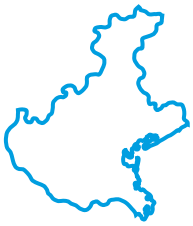
Umbria

Stefano Anastasia

Con Deliberazione n. 74 dell'Assemblea legislativa il 15 aprile 2016 Stefano Anastasìa è stato nominato Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Umbria, ai sensi della legge regionale 18 ottobre 2006, n. 13. A seguito di formale accettazione dell'incarico, il 13 giugno 2016, Stefano Anastasìa ha assunto la carica, vacante dal mese di ottobre 2015.

A decorrere dall'assunzione della carica, il Garante ha visitato ai sensi dell'art. 67 o.p. I quattro Istituti penitenziari della Regione (Perugia, Terni, Orvieto e Spoleto) e ha tenuto colloqui con i detenuti richiedenti ai sensi dell'art. 18 o.p.

Il Garante ha poi partecipato ai tavoli di lavoro per la definizione dei Protocolli operativi in materia di salute mentale, dipendenze e malattie infettive richiesti dalla delibera della Giunta regionale n. 137 del 15 febbraio 2016, avente a oggetto il recepimento delle "Linee guida in materia di modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli Istituti Penitenziari per adulti", approvate in Conferenza Unificata il 22 gennaio 2015. Il Garante ha quindi partecipato alle prime riunioni di definizione della cartella clinica informatizzata da sperimentare negli Istituti penitenziari umbri.
http://www.regione.umbria.it/sociale/garante-dei-detenuti



Veneto

Mirella Gallinaro

Attività

- Belluno, visita alla Casa circondariale (22.02.2016); seminario divulgativo sugli "Stati generali dell'esecuzione penale" (05.12.2016);
- Padova incontro con direttore ed educatori della Casa circondariale (10.08.2016); colloqui con detenuti (21.07.2016); visita all'Istituto a custodia attenuata (ICAT, 21.07.2016);
- Rovigo seminario divulgativo sugli "Stati generali dell'esecuzione penale" presso la Casa circondariale (04.11.2016); ispezione all'Istituto (18.10.2016); inaugurazione dell'Istituto (29.02.2016);
- Treviso, colloqui con i detenuti della Casa circondariale ogni primo mercoledì del mese; incontro con il vicesindaco (06.07.2016);
- Venezia, visita alla Casa circondariale (13.01.2016); seminario divulgativo sugli "Stati generali dell'esecuzione penale" (24.08.2016);
- Verona, seminario divulgativo sugli "Stati generali dell'esecuzione penale" presso la Casa circondariale (21.09.2016); incontro sulla REMS di Nogara (03.03.2016).

Segnalazioni da detenuti prese in carico: n. 44, delle quali 15 in corso di istruttoria.

Convegni

- Venezia, 08.03.2016 Festa della donna presso il Carcere femminile della Giudecca;
- Padova, 18.03.2016 "La pena nella rete: verso una giustizia di comunità? La messa alla prova per gli adulti";
- Vicenza, 31.03.2016 "La prevenzione del suicidio in carcere. L'esperienza del Veneto";
- Vicenza, 18-19.04.2016 "Stati Generali dell'Esecuzione Penale – Presentazione dei documenti conclusivi"; Padova, 21.04.2016 "La salute in carcere: l'esigibilità delle cure";
- Firenze, 19.05.2016 Seminario di presentazione di una ricerca sul tema "Le garanzie di tutela dei bambini e degli adolescenti figli di detenuti che si recano in visita nelle carceri";
- Padova, 24.09.2016 Seminario di studi "Dieci anni di Mediazione. Stato dell'arte, esperienze e prospettive";
- Firenze, 13.10.2016 "Lo stato del carcere dopo gli Stati Generali";
- Belluno, 22.10.2016 "La città e le persone recluse. Realtà e partecipazione";
- Roma, 24.11.2016 Seminario di studi "La sentenza Muršic' della Grande Camera della Corte EDU".

Tavoli sulla sanità penitenziaria:

(11.01.2016), (03.03.2016), (12.05.2016), (16.11.2016).

Coordinamenti nazionali:

(29.01.2016), (14.03.2016), (31.05.2016), (22.09.2016), (24.11.2016).

Coordinamenti regionali:

(26.02.2016), (18.04.2016 (25.05.2016), (19.07.2016), (23.11.2016).

Incontri richiesti dall'Ufficio:

- 20.01.2016 con il responsabile dell'UEPE di Venezia;
- 27.01.2016 con il direttore dell'USSM di Venezia del Centro Giustizia minorile per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige;
- 06.04.2016 con l'Associazione "Nessuno Tocchi Caino";
- 28.04.2016 con il provveditore dell'Amministrazione penitenziaria per il Triveneto;
- 11.05.2016 con la direttrice del Centro servizi per il volontariato di Venezia,
- 28.07.2016 con il responsabile dell'Unità ospedaliera per la salute mentale e la sanità penitenziaria della Regione Veneto.

http://garantedirittipersona.consiglioveneto.it/

La mappa dei Garanti

Regione Abruzzo

1. Il Garante regionale è in attesa di nomina
2. Garante comunale Pescara
3. Garante comunale Sulmona

Regione Calabria

4. Garante Area metropolitana di Reggio Calabria

Regione Campania

5. Garante regionale
6. Garante provinciale Avellino

Regione Emilia Romagna

7. Garante regionale
8. Garante provinciale Ferrara
9. Garante comunale Bologna
10. Garante comunale Ferrara
11. Garante comunale Parma
12. Garante comunale Piacenza
13. Garante comunale Rimini

Regione Friuli Venezia Giulia

14. Garante regionale
15. Garante provinciale Gorizia
16. Garante comunale Trieste
17. Garante comunale Udine

Regione Lazio

18. Garante regionale
19. Garante comunale Roma è in attesa di nomina

Regione Lombardia

20. Garante regionale
21. Garante provinciale Lodi
22. Garante provinciale Milano
23. Garante provinciale Monza Brianza
24. Garante comunale Bergamo in attesa di nomina
25. Garante comunale Brescia
26. Garante comunale Busto Arsizio
27. Garante comunale Lecco
28. Garante comunale Milano
29. Garante comunale Sondrio

Regione Marche

30. Garante regionale

Regione Molise

31. Il Garante regionale è in attesa di nomina

Regione Piemonte

32. Garante regionale
33. Garante comunale Alba
34. Garante comunale Alessandria
35. Garante comunale Asti
36. Garante comunale Biella
37. Garante comunale Cuneo
38. Garante comunale Fossano CN
39. Garante comunale Ivrea
40. Garante comunale Saluzzo
41. Garante comunale Torino
42. Garante comunale Verbania
43. Garante comunale Vercelli

Regione Puglia

44. Il Garante regionale è in attesa di nomina
45. Garante comunale San Severo FG
46. Garante comunale Taranto
47. Garante comunale Trani

Regione Sardegna

48. Il Garante regionale è in attesa di nomina
49. Garante comunale Nuoro
50. Garante comunale Oristano
51. Garante comunale Sassari
52. Garante comunale Tempio Pausania è in attesa di nomina

Regione Sicilia

53. Garante regionale
54. Garante provinciale Trapani
55. Garante provinciale Enna è in attesa di nomina

Regione Toscana

56. Garante regionale
57. Garante provinciale Massa carrara
58. Garante comunale Firenze
59. Garante comunale Livorno
60. Garante comunale Lucca
61. Garante comunale Pisa
62. Garante comunale Pistoia
63. Garante comunale Porto Azzurro
64. Garante comunale Prato
65. Garante comunale San Gimignano

Regione Trentino Alto Adige

66. Garante comunale Bolzano è in attesa di nomina

Regione Umbria

67. Garante regionale

Regione Valle d'Aosta

68. Garante regionale

Regione Veneto

69. Garante regionale
70. Garante provinciale Padova
71. Garante comunale Belluno
72. Garante comunale Rovigo
73. Garante comunale Venezia
74. Garante comunale Verona
75. Garante comunale Vicenza

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

La rete dei Garanti

Norme che definiscono il Garante Nazionale

Riferimenti normativi

Cornice normativa sovranazionale

Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993)

La Commissione nazionale consultiva dei diritti dell'uomo da istituire con una triplice funzione di consiglio, vigilanza e proposta in materia di diritto umanitario.

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

Le finalità sono così esplicitate: «efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità».

Art 8, comma 6
Allontanamento
1. Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria a norma dell'articolo 7, paragrafo 4, o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il periodo per la partenza volontaria concesso a norma dell'articolo 7.
[...]
6. Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati

Istituzione di un sistema di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati (affidato al Garante Nazionale)

Nota 5007-2/A2014-001564/IX, 9 dicembre 2014, Ministero dell'Interno
Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari indirizzata a:
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee,
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi,
- Ministero della giustizia-Ufficio legislativo.

OGGETTO: Procedura d'Infrazione 2014/2235 (ex Caso EU Pilot 6534/14/Home) non corretto recepimento della direttiva 2008/11/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Con la nota diramata, visto l'avvio della procedura d'infrazione e la lettera di messa in mora della Commissione europea, si designa il Garante Nazionale come organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati ex art 8 par. 6 della direttiva 2008/115/CE (vedi sopra).

Commento

Riferimenti normativi

Protocollo Opzionale alla Convenzione Contro la Tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT)
(Assemblea Generale delle Nazioni Unite, risoluzione n. 57/199 del 9 gennaio 2003)
[...]

Art. 4.
1. Ciascuno Stato Parte, in accordo con il presente Protocollo, autorizza le visite da parte degli organismi di cui ai precedenti artt. 2 e 3 in tutti i luoghi posti sotto la sua giurisdizione e il suo controllo in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, in virtù di un ordine dell'autorità pubblica oppure nel quadro di indagini da essa condotte o con il consenso o l'acquiescenza di una pubblica autorità (d'ora innanzi: "luoghi di detenzione"). Tali visite saranno condotte allo scopo di rafforzare, laddove necessario, la protezione delle suddette persone contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.
2. Ai fini del presente Protocollo, per privazione della libertà si intende ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo.
[...]
Meccanismi nazionali di prevenzione
Art. 17.
Ciascuno Stato Parte mantiene, costituisce o crea, al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del presente Protocollo o dal momento della sua ratifica o adesione, uno o più meccanismi nazionali indipendenti di prevenzione della tortura a livello interno. Possono essere qualificati quali meccanismi nazionali di prevenzione ai fini del presente Protocollo anche organismi istituiti a livello locale, purché rispondano ai requisiti fissati dal presente Protocollo.
Art. 18.
1. Gli Stati Parti garantiscono l'indipendenza funzionale dei meccanismi nazionali di prevenzione, nonché l'indipendenza del personale di cui essi si avvalgono.
2. Gli Stati Parti adottano i provvedimenti necessari per assicurare che gli esperti che compongono i meccanismi nazionali di prevenzione abbiano le competenze e le conoscenze professionali richieste. Essi dovranno sforzarsi di raggiungere un equilibro tra i generi e fare in modo che vi siano rappresentate adeguatamente le minoranze etniche e gli altri gruppi minoritari presenti nel paese.
3. Gli Stati Parti si impegnano a mettere a disposizione dei meccanismi nazionali di prevenzione le risorse necessarie al loro funzionamento.
4. Nell'istituire i meccanismi nazionali di prevenzione, gli Stati Parti terranno in debita considerazione i Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.
Art. 19.
Ai meccanismi nazionali di prevenzione saranno garantiti almeno i seguenti poteri:
a) sottoporre a regolare esame il trattamento di cui sono oggetto le persone

Commento

L'OPCAT, entrato in vigore nel giugno 2006, ha dato vita a un 'doppio pilastro', per la prevenzione della tortura: a livello globale il Sottocomitato delle Nazioni Unite sulla prevenzione della tortura (SPT) e a livello nazionale i c.d. Meccanismi Nazionali di Prevenzione (NPM) che ogni stato ha l'obbligo di istituire sotto forma di appositi organismi indipendenti. L'Italia ha ratificato l'OPCAT nel 2012 e ha indicato il Garante Nazionale come proprio NPM (vedi oltre).

Sia il Sottocomitato che i Meccanismi nazionali hanno il compito di visitare regolarmente i luoghi in cui le persone sono private della libertà e produrre relazioni e raccomandazioni per migliorare la tutela dei loro diritti e prevenire forme di maltrattamento o di condizioni irrispettose della dignità delle persone. Inoltre devono esprimere pareri sulle leggi vigenti, sulle questioni in discussione a livello parlamentare e proporre emendamenti o ipotesi di riforma.

Norme che definiscono il Garante Nazionale

Riferimenti normativi

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

Art. 20.

Allo scopo di mettere i meccanismi nazionali di prevenzione in condizione di espletare il loro mandato, gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a garantire loro:
a) accesso ad ogni informazione circa il numero di persone private della libertà nei luoghi di detenzione come definiti dall'art. 4, nonché sul numero di tali luoghi e sulla loro dislocazione;
b) accesso ad ogni informazione circa il trattamento di tali persone e circa le loro condizioni di detenzione;
c) accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature;
d) la possibilità di avere colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che i meccanismi nazionali di prevenzione ritengano possa fornire informazioni rilevanti;
e) la libertà di scegliere i luoghi che intendono visitare e le persone con cui avere un colloquio.
f) il diritto ad avere contatti con il Sottocomitato sulla prevenzione, di trasmettergli informazioni e di avere incontri con esso.

Art. 21.

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

Art. 22.

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

Art. 23.

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

Commento

Riferimenti normativi

Art. 35, Legge 26 luglio 1975, n. 354 e succ. modif. *"I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:*
1) Al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia;
2) Alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;
3) Al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti;
4) Al presidente della giunta regionale;
5) Al Magistrato di Sorveglianza;
6) Al Capo dello Stato.

Art. 7, Decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146 (convertito in legge 21.02.2014 n.10):
1.È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».
2. Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari.
3. I componenti del Garante nazionale non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Essi non hanno diritto a indennità' o emolumenti per l'attività' prestata, fermo restando il diritto al rimborso delle spese.
4. Alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, è istituito un ufficio composto da personale dello stesso Ministero, scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con successivo regolamento del

Commento

Il decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146 (convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10) ha introdotto il c.d. "reclamo giurisdizionale" con l'articolo 35 bis della legge 354/1975. Ha inoltre rafforzato il primo livello di tutela, quella non giurisdizionale, costituito dal diritto di reclamo: i reclusi possono avanzare doglianze, in forma orale o scritta, a una pluralità di Autorità, sia interne che esterne all'Amministrazione penitenziaria. Pertanto la funzione che il Garante è chiamato a svolgere è quella di affiancare la tutela giudiziaria facente capo alla Magistratura di sorveglianza con un compito di tutela extragiudiziale che prende avvio da proprie iniziative o da sollecitazioni individuali.

Si istituisce la figura del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, tassello fondamentale nell'ambito del potenziamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio delle condizioni di privazione della libertà.

Nel corso della XV legislatura l'istituzione di tale organo di garanzia era stata prevista da un testo unificato approvato il 4 aprile 2007 dalla Camera dei Deputati. Tale provvedimento prevedeva di istituirlo nell'ambito della "Commissione per la promozione e la protezione dei diritti umani". L'iter al Senato non aveva però preso avvio in quanto l'interruzione anticipata della legislatura aveva fatto decadere il disegno di legge

Norme che definiscono il Garante Nazionale

Riferimenti normativi

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

Commento

stesso.
Più volte le organizzazioni non governative avevano sollecitato l'introduzione di tale figura.

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

Riferimenti normativi	Commento
art. 3 Legge 9 novembre 2012 n. 195 di ratifica del Protocollo Opzionale alla convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT)	*(Vedi sopra) La ratifica rende operativi gli obblighi derivanti dal Protocollo. In particolare l'articolo 4: «ciascuno Stato Parte istituirà, nominerà e manterrà operativo a livello nazionale uno o più organismi con poteri di visita per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti».*
Note Verbale 1105, 25 April 2014 - Permanent Mission of Italy to the International Organizations in Geneva *[...] the new Guarantor for the rights of persons detained or deprived of personal liberty, established by law n. 10/21 February 2014, will coordinate the net of local Guarantors, formed by institutions already in place or to be set up at regional Authorities, while the national Guarantor will submit recommendations to central Government. The whole system will constitute the National Preventive Mechanism pursuant to the Optional Protocol of CAT [...].*	*Comunicazione diplomatica con cui la Permanent Mission of Italy to the International Organizations a Ginevra informa sull'avvenuta designazione del nuovo Garante per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale quale coordinatore della rete dei Garanti locali e NPM italiano.*
Decreto Ministro della giustizia 11 marzo 2015 n. 36 **Regolamento sulla struttura e composizione del Garante** [...] *Vista la legge 9 novembre 2012, n. 195, recante «Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002», e, in particolare, gli articoli 17 e seguenti del Protocollo;* *[...]* **Art. 2** *Il Garante* *1.Il Garante nel rispetto delle competenze di cui all'art 7 del decreto legge n. 146/2013* *a) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si informa l'attività dell'Ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare, verificandone l'attuazione;* *b) adotta il codice di autoregolamentazione delle attività dell'Ufficio, recante la disciplina del funzionamento, i principi guida della sua condotta, dei componenti dell'Ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante, in conformità' ai principi di cui alla parte IV, articoli da 17 a 23, del Protocollo ONU;* *c) redige la relazione annuale sull' attività svolta da trasmettere ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia, di cui all'articolo 7, comma 5, lettera g), del decreto-legge. La relazione contiene, altresì, l'illustrazione degli obiettivi*	*Il decreto fa riferimento nella premessa anche alla ratifica dell'OPCAT e definisce la struttura e la composizione dell' ufficio del Garante Nazionale nel quadro dei poteri e degli obblighi che tale Protocollo attribuisce al Meccanismo nazionale di prevenzione.*

Norme che definiscono il Garante Nazionale

Riferimenti normativi

e l'analisi dei risultati raggiunti, ed è pubblicata sul sito internet del Ministero della giustizia.

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

1. L'Ufficio ha sede a Roma, in locali messi a disposizione dal Ministero della giustizia.

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

Art. 4 *Composizione dell'Ufficio*

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

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

Art. 5 *Organizzazione dell'Ufficio*

1. L'organizzazione dell'Ufficio è ispirata ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa.

2. Il Garante, con propria deliberazione, stabilisce le modalità di organizzazione ed articolazione interna dell'Ufficio, nel rispetto dei principi contenuti nel decreto legislativo.

Art. 6 *Rimborso delle spese*

1. Al Garante è assicurato il rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento delle competenze attribuite dall'articolo 7 del decreto-legge, con gli ordinari stanziamenti di bilancio del Ministero della giustizia preordinati al rimborso delle spese per missioni all'interno.

2. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e avrà effetto dal giorno successivo alla sua pubblicazione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Commento

Il Garante stabilisce la pianta organica dell'Ufficio, è responsabile per la selezione del personale nonché per le attribuzioni assegnate a ciascuna unità selezionata.

La legge 28 dicembre 2015 n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge di stabilità 2016) con l'art 1, comma 317, lettera b, per il funzionamento del Garante nazionale ha autorizzato, a decorrere dall'anno 2016, la spesa di 200.000 euro (oltre ovviamente le retribuzioni del personale che restano a carico delle Amministrazioni di provenienza). Tale cifra include i compensi dei membri del Collegio.

Codice di autoregolamentazione

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

Consulenza del professor *Alessandro Monti*

Delibera del 31 maggio 2016. Testo aggiornato alla delibera del 20 settembre 2016

Art.1 Definizioni

1. Nel testo che segue:

a) per "Garante", si intende l'organo collegiale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n.146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10, e composto dal Presidente e da due membri;
b) per "Ufficio", si intende l'Ufficio del Garante;
c) per "componenti", si intende i componenti dell'Ufficio del Garante;
d) per "Protocollo ONU", il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla Legge 9 novembre 2012, n.195;
e) per "legge istitutiva", si intende l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n.146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10;
f) per "Regolamento", si intende il Regolamento recante la struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, adottato dal Decreto del Ministro della Giustizia 11 marzo 2015, n. 36;
g) per "Direttiva 2008/115/CE", si intende la: Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, n. 115, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;
h) per "FRONTEX", si intende l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione (Varsavia);
i) per "FRA", si intende l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti Fondamentali (Vienna);
j) per "CEDU", si intende la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali adottata dal Consiglio d'Europa e firmata a Roma il 4 novembre 1950;
k) per "Sottocomitato sulla prevenzione di cui all'art. 2 del Protocollo ONU" si intende: il Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti costituito - ai sensi del Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT), fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla legge 9 novembre 2012 n.195 - in seno al "Comitato contro la tortura" istituito dall'art.17 della Convenzione ONU del 10 dicembre 1984;
l) per "CIE", si intende Centri di Identificazione ed Espulsione dei migranti irregolari;
m) per "Codice", si intende il presente Codice di Autoregolamentazione;
n) per "Codice etico" si intende il Codice etico del Garante.

Art.2 Funzioni del Garante

1. Il Garante costituito in collegio, composto dal Presidente e due membri, nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge istitutiva e dal regolamento e in conformità ai principi di cui alla parte IV, articoli da 17 a 23, del Protocollo ONU:

a) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si attiene l'attività dell'Ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare verificandone periodicamente i risultati;
b) adotta il codice di autoregolamentazione delle attività dell'ufficio, recante la disciplina del funzionamento, i principi guida della sua condotta, dei componenti dell'Ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante,
c) esamina con regolarità la situazione delle persone private della libertà che si trovano nei luoghi, anche mobili, di cui all'art.4 del Protocollo ONU;
d) si adopera fattivamente al fine di migliorare il trattamento e la situazione 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 il Sottocomitato di cui all'articolo 2 del Protocollo ONU e i meccanismi

Codice di autoregolamentazione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

nazionali di protezione istituiti da altri Stati che hanno ratificato il Protocollo ONU;

e) Redige la Relazione Annuale sull'attività svolta, contenente l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati. La relazione è trasmessa al Presidente della Repubblica, anche nella veste di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, al Presidente della Corte Costituzionale, al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Difesa, al Ministro della Giustizia, al Ministro dell'interno e al Ministro della Salute. La Relazione è pubblicata sul sito internet del Ministero della giustizia e su quello del Garante.

Art.3 Compiti del Garante

1. Il Garante espleta liberamente il proprio mandato a tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale avvalendosi delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministero della giustizia, nonché da altre Amministrazioni dello Stato e da organizzazioni comunitarie e internazionali che operano in linea con le finalità della legge istitutiva e nel rispetto dei principi del Protocollo Onu.
2. In modo del tutto indipendente e senza alcuna interferenza il Garante:

a) promuove e favorisce rapporti di collaborazione con i garanti territoriali e con altre figure istituzionali, comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie del Garante. I garanti regionali potranno essere invitati a collaborare anche attraverso il coordinamento dell'attività dei garanti locali ove costituiti;

b) vigila affinché l'esecuzione della custodia delle persone detenute, degli internati, delle persone sottoposte a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale avvenga in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sulla promozione e la protezione dei diritti delle persone e della loro dignità ratificate dall'Italia, dalle leggi e dai regolamenti vigenti;

c) visita con regolarità, senza necessità di alcuna autorizzazione, gli istituti penitenziari, le residenze per le misure di sicurezza psichiatriche e le altre strutture, anche mobili, destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche o private ove si trovino persone sottoposte a misure alternative al carcere o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria;

d) visita altresì, previo avviso e senza danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia di qualunque appartenenza, accedendo, senza restrizioni, a qualsiasi locale adibito alle esigenze restrittive;

e) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale, e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o privazione della libertà personale;

f) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture, indicate nella lettera c) e d), le informazioni e i documenti ritenuti necessari per l'espletamento dei propri compiti. Nel caso l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa l'autorità giudiziaria competente alla quale può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione per le visite di cui alla lettera c); nonché informa le autorità competenti perché intervengano disponendo la consegna della documentazione richiesta per le visite di cui alla lettera d);

g) ove accerti il mancato rispetto delle norme dell'ordinamento penitenziario, che comporti la violazione dei diritti delle persone private della libertà e dei corrispondenti obblighi a carico dell'amministrazione responsabile ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami, proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 25 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, formula rilievi motivati e specifiche raccomandazioni alle amministrazioni interessate. L'amministrazione, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni. Alla scadenza di tale termine, i rilievi, le raccomandazioni e le risposte dell'amministrazione, ove pervenute, sono resi pubblici sul sito Internet del Garante, senza indicazioni dei nomi delle persone coinvolte, e all'occorrenza, possono essere trasmessi al Sottocomitato sulla Prevenzione di cui all'art. 2 del Protocollo ONU;

h) verifica il rispetto degli adempimenti di cui agli articoli 20, 21, 22 e 23 del Regolamento recante nome di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma degli articoli 1, comma 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, approvato con

il DPR 31 agosto 1999, n.394 e successive modificazioni e integrazioni, accedendo, senza alcun preavviso e restrizione, ai CIE, alle strutture comunque denominate predisposte per la foto segnalazione o altre forme di registrazione di persone provenienti da paesi terzi il cui ingresso o la cui presenza sul territorio nazionale sia irregolare;
i) verifica altresì il rispetto degli adempimenti connessi alla tutela dei diritti umani fondamentali e della dignità della persona accedendo, senza alcun preavviso e restrizione, in qualsiasi luogo, inclusi gli aeromobili e altri mezzi di trasporto, si trovino le persone private della libertà per ordine di un'autorità amministrativa o giudiziaria;
j) monitora le modalità con le quali avvengono i rimpatri forzati e l'allontanamento per via aerea o navale di cittadini di paesi terzi di cui alla Direttiva 2008/115/CE, articolo 8, comma 6, secondo le relative procedure previste in sede FRONTEX e FRA. Ove accerti violazioni dei diritti e dei corrispondenti obblighi a carico delle amministrazioni responsabili, formula rilievi e raccomandazioni al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone coinvolte e di prevenire fenomeni di tortura e altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti, proponendo, se necessario, il rafforzamento o la modifica delle misure di protezione vigenti. L'amministrazione interessata comunica le proprie osservazioni nel termine di trenta giorni. Alla scadenza di tale termine i rilievi, le raccomandazioni e le osservazioni dell'amministrazione, ove pervenute, sono resi pubblici sul sito Internet del Garante e, all'occorrenza, trasmessi per conoscenza alle competenti strutture del Sottocomitato sulla prevenzione di cui all'art. 2 del Protocollo ONU, del FRONTEX e della FRA.

3. Ove nel corso di una visita ritenga che la situazione in atto costituisca violazione dell'articolo 3 della CEDU ("Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti"), il Garante informa tempestivamente l'autorità competente perché provveda senza indugio a interrompere la violazione in atto, dandone contestuale comunicazione all'autorità giudiziaria e al Ministro di riferimento per gli interventi di pertinenza.

Art.4 Principi guida

1. Il Garante, l'Ufficio, i componenti dell'Ufficio e tutti i soggetti che a qualsiasi titolo collaborino con il Garante nelle attività istituzionali si attengono ai seguenti principi guida:
a) assoluta indipendenza dei comportamenti nel rispetto dei principi del Protocollo ONU, in particolare dell'articolo 18, e delle norme del codice etico;
b) protezione delle informazioni riservate raccolte dal Garante. In particolare nessun dato personale può esser reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato;
c) segretezza su attività istruttoria, informazioni e documentazione acquisite nel corso delle visite istituzionali e nello svolgimento degli altri compiti del Garante;
d) riservatezza sugli esiti delle visite di cui all'art.3 del Codice, fino alla loro pubblicazione sul sito internet del Garante;
e) obbligo di trasmettere tempestivamente all'autorità giudiziaria competente le notizie di reato ai danni delle persone detenute o private della libertà personale di cui venga a conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali.
2. Il Garante si adopera attivamente affinché nessuna autorità o funzionario pubblico ordini, applichi, permetta o tolleri una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato al Garante qualunque informazione, vera o falsa. Il Garante si adopera altresì affinché tale individuo o organizzazione non subisca alcun genere di pregiudizio.

Art.5 Il Presidente

1. Il Presidente rappresenta il Garante nei vari rapporti istituzionali. Propone al Garante in sede collegiale l'approvazione degli indirizzi e dei criteri generali ai quali deve attenersi l'attività dell'Ufficio, definendo gli obiettivi da realizzare e le relative priorità.
2. Il Presidente convoca, anche su richiesta di un membro, le riunioni collegiali del Garante da tenersi periodicamente, e comunque almeno una volta al mese per deliberare sull'attività istituzionale; redige l'ordine del giorno da trasmettere ai membri almeno due giorni prima della riunione, incluso il verbale della seduta precedente. Le deliberazioni sono assunte con l'approvazione del Presidente e di almeno un membro. Le modalità di svolgimen-

Codice di autoregolamentazione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

to delle riunioni collegiali sono definite volta per volta.

3. Con propria determinazione e con il consenso dell'interessato, il Presidente può conferire ai membri del collegio specifici mandati operativi e rappresentativi da svolgere direttamente o con l'ausilio dei componenti l'Ufficio. I relativi esiti sono riferiti al Presidente, valutati in sede collegiale e richiamati nella Relazione Annuale sull'attività del Garante di cui all'art.2 del Codice.
4. In caso di necessità, il Presidente può assumere determinazioni urgenti, comunicandole tempestivamente ai membri per la ratifica collegiale.
5. Il Presidente predispone il codice etico adottato dal Garante in sede collegiale.
6. Per l'assolvimento dei compiti istituzionali, il Presidente può costituire commissioni di studio e avvalersi di consulenti di elevata professionalità e competenza, a titolo gratuito, nominati con propria determinazione.
7. Il Presidente autorizza lo svolgimento di missioni senza oneri dei componenti l'Ufficio, la spesa per missioni, l'acquisto di beni e fornitura di servizi secondo le modalità di cui all'articolo 9 del Codice.
8. il Presidente determina modalità, tempi e presenza dei componenti l'Ufficio relativamente alle visite e agli altri compiti istituzionali del Garante, nonché alle attività di monitoraggio di cui alla lettera j) dell'articolo 3 del Codice.
9. In caso di assenza prolungata o di impedimento temporaneo, il Presidente può delegare i propri compiti ai membri del collegio, anche disgiuntamente.

Art.6 Sede e beni strumentali dell'Ufficio

1. L'Ufficio ha sede a Roma nei locali messi a disposizione dal Ministero della Giustizia, in Via San Francesco di Sales, n.34, CAP 00165.
2. Il Ministero destina all'Ufficio gli arredi e i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, incluso un sito Internet, necessari al suo funzionamento assicurandone la piena manutenzione. Mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, il Ministero della Giustizia provvede altresì alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale.

Art.7 Composizione e gestione del personale assegnato all'Ufficio

1. All'Ufficio è assegnato personale del Ministero in numero di venticinque unità, ripartite secondo la dotazione organica stabilita dal Garante di concerto con il Ministro della Giustizia e sentite le organizzazioni sindacali.
2. Ove esigenze di servizio lo richiedano, il Garante può avvalersi di ulteriori unità di personale stipulando appositi accordi di assegnazione anche con altre Amministrazioni dello Stato coinvolte nell'adempimento dei compiti di cui all'articolo 3 del Codice.
3. Il personale da assegnare è selezionato dal Garante in funzione delle conoscenze e positive esperienze acquisite negli ambiti di competenza del Garante.
4. Il Garante provvede alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'Ufficio. Il personale opera in via esclusiva alle dipendenze del Garante e non può essere destinato ad altri compiti senza il parere favorevole del Garante.

Art.8 Organizzazione e articolazione dell'Ufficio

1. L'organizzazione dell'Ufficio risponde ai principi di trasparenza, efficacia, economicità ed efficienza dell'attività amministrativa, nonché alla flessibilità dell'impiego del personale nell'attività operativa.
2. a) Sono istituite le seguenti unità organizzative individuate in relazione alle esigenze istruttorie per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti del Garante e suscettibili di modifica e adattamenti in relazione alle esperienze operative:
   Unità Organizzativa 1. Segreteria Generale: segreteria dell'Ufficio, protocollo e distribuzione dei fascicoli alle Unità. Archiviazione. Scadenzario dei Rapporti e della ricezione delle risposte. Gestione amministrativa del personale. Logistica dell'Ufficio. Area contabile: missioni e controllo del capitolo 1753 Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale del Bilancio del Ministero della giustizia.
   Unità Organizzativa 2. Sistemi Informativi: funzioni informatiche relative all'acquisizione e all'organizzazione dei dati delle varie Amministrazioni. Analisi dei dati e rapporti tematici periodici o specifici. Gestione informa-

tizzata dei flussi interni e relativi archivi. Sito internet.
Unità Organizzativa 3. Privazione della libertà in ambito penale: monitoraggio delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità. Misure di sicurezza (in particolare Residenze per misure di sicurezza). Rapporti con le relative Amministrazioni. Visione atti, richieste di documentazione, contatti con la Magistratura di Sorveglianza.
Unità organizzativa 4. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia: monitoraggio delle strutture di tutte le Forze di Polizia. Rapporti con le relative Amministrazioni. Visione di atti, richieste di documentazione.
Unità Organizzativa 5. Privazione della libertà e migranti: monitoraggio delle strutture privative della libertà dei migranti (Centri di identificazione ed espulsione, Hotspot, Centri per minori non accompagnati, Centri per richiedenti asilo). Monitoraggio dei rimpatri forzati. Coordinamento delle unità aggiuntive relative alla eventuale gestione del Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione (FAMI).
Unità Organizzativa 6. Relazioni nazionali e internazionali, studi: relazioni con Garanti territoriali, con gli Organi internazionali di riferimento e con altri Organismi che operano nell'ambito del sistema di protezione delle persone private della libertà. Aggiornamento legislativo e processi normativi (nazionali ed europei) in corso. Supporto al Collegio in ricerche e studi. Servizio di interpretariato.
b) Alle dirette dipendenze del Collegio è istituita l'Unità Organizzativa Supporto al Collegio con i seguenti compiti: gestione delle Agende del Collegio. Coordinamento delle delibere e dei verbali delle riunioni del Collegio. Rapporti istituzionali. Definizione della fase istruttoria dei reclami ex art. 35 o.p. e segreteria della relativa Commissione deliberante. Inviti a convegni, conferenze o altre partecipazioni istituzionali. Coordinamento finale per l'invio della Relazione annuale.
c) L'analisi delle strutture di ricovero per disabili, per soggetti vulnerabili e, in generale, per persone ricoverate e private della capacità legale o con capacità legale attenuata, nonché dei trattamenti sanitari obbligatori è temporaneamente affidata al Collegio.
d) Le unità di cui alla lettera a. del presente comma sono coordinate da un funzionario dell'Ufficio con compiti di direzione, in attuazione delle direttive impartite dal Collegio.

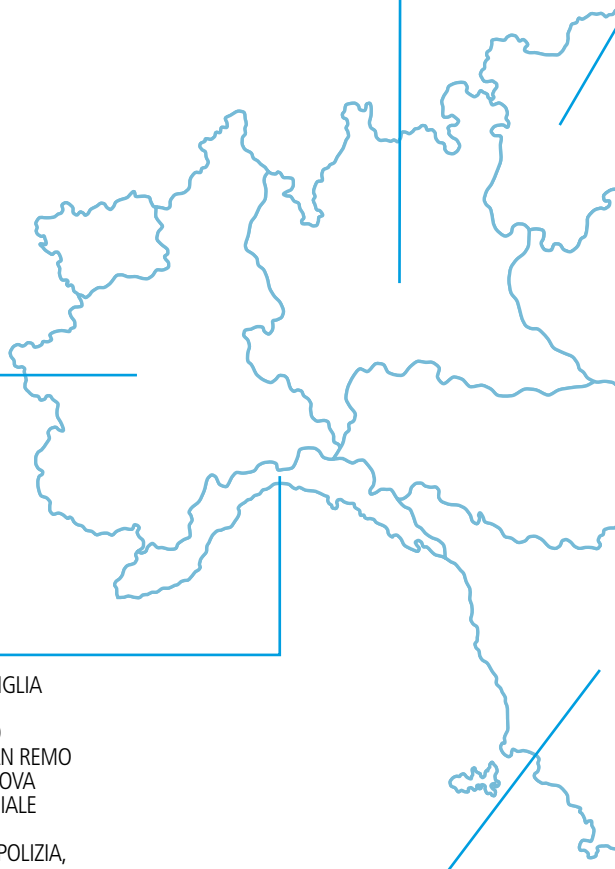
3. Con deliberazioni collegiali, previo consenso degli interessati e tenuto conto della dotazione organica, il Garante assegna alle varie unità organizzative il personale disponibile definendone le mansioni e le competenze e, all'occorrenza, nominando uno o più coordinatori.
4. Modalità, tempi e presenza dei componenti l'Ufficio alle visite e alle attività di monitoraggio del Garante sono stabiliti con apposite determinazioni del Presidente.

Art.9 Risorse finanziarie, amministrazione e contabilità delle spese

1. Le risorse finanziarie rese disponibili per l'assolvimento dei compiti istituzionali del Garante sono amministrate con criteri di economicità e trasparenza. Nei limiti di tali risorse il Presidente, con proprie determinazioni, motiva e autorizza la spesa per missioni, acquisto di beni e fornitura di servizi.
2. I finanziamenti relativi ai monitoraggi di cui alla Direttiva 2008/115/CE affluiscono in un apposito capitolo di bilancio del Ministero della giustizia e sono utilizzabili esclusivamente per la realizzazione di tali monitoraggi.
3. Un apposito registro, in formato cartaceo e digitale, vidimato dal Presidente e dal componente dell'Ufficio che ha funzioni di collegamento con l'Ufficio Cassa del Ministero della giustizia e ne cura la redazione e la conservazione, riporta tutte le autorizzazioni di spesa, gli impegni e i relativi ordini di pagamenti e le eventuali annotazioni.
4. Un sintetico rendiconto delle spese effettuate nel corso dell'anno solare, imputate al capitolo 1753, Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, del Bilancio del Ministero della giustizia, nonché all'apposito capitolo per i monitoraggi di cui al precedente comma 2, verrà riportato in una specifica sezione della Relazione Annuale.

Roma, 31 maggio 2016
Mauro Palma, Presidente del Garante Nazionale
Daniela de Robert, Membro del Garante Nazionale
Emilia Rossi, Membro del Garante Nazionale

Mappa delle visite



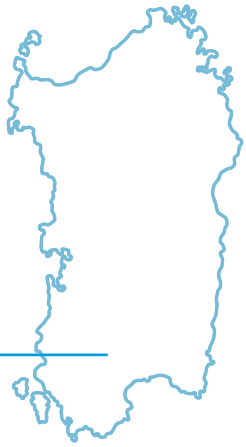
3 LOMBARDIA
- CASA DI RECLUSIONE, BOLLATE (MILANO)
- CASA CIRCONDARIALE, VOGHERA

PIEMONTE
6
- CIE, TORINO
- CASA CIRCONDARIALE, CUNEO
- CASA CIRCONDARIALE, VERBANIA
- CASA CIRCONDARIALE "LORUSSO E CUTUGNO", TORINO
- CASA CIRCONDARIALE, IVREA
- CAMERE DI SICUREZZA DEL COMMISSARIATO "SAN PAOLO", TORINO

LIGURIA
8
- CENTRO ACCOGLIENZA "CAMPO ROJA", VENTIMIGLIA
- CASA CIRCONDARIALE, GENOVA-MARASSI
- CASA CIRCONDARIALE , GENOVA-PONTEDECIMO
- CASA DI RECLUSIONE "NUOVO COMPLESSO", SAN REMO
- STAZIONE DEI CARABINIERI "MADDALENA", GENOVA
- CAMERE DI SICUREZZA DEL COMANDO PROVINCIALE CARABINIERI "FORTE SAN GIULIANO", GENOVA
- CAMERE DI SICUREZZA DEL COMMISSARIATO DI POLIZIA, VENTIMIGLIA
- CAMERE SICUREZZA DEL TRIBUNALE DI GENOVA

1 TOSCANA
- CASA CIRCONDARIALE, AREZZO

LAZIO
10
- CASA FAMIGLIA PROTETTA PER DETENUTE MADRI "LEDA COLOMBINI", ROMA
- CASA DI RECLUSIONE, PALIANO (FROSINONE)
- CASA DI RECLUSIONE "MAMMAGIALLA", VITERBO × 2
- CASA CIRCONDARIALE, CIVITAVECCHIA
- CASA CIRCONDARIALE, LATINA
- COMUNITÀ TERAPEUTICO RIABILITATIVA "SORELLA LUNA", SANTA MARIA DI GALERIA (ROMA)
- WAITING ROOMS, ZONA TRANSITO, AEROPORTO DI ROMA FIUMICINO
- CASA CIRCONDARIALE "RAFFAELE CINOTTI", ROMA-REBIBBIA
- CASA CIRCONDARIALE "REGINA COELI", ROMA



1 SARDEGNA
- CASA DI RECLUSIONE, ORISTANO-MASSAMA

7 VOLI DI RIMPATRIO
- RIMPATRIO VOLO CHARTER TUNISIA, × 2
- RIMPATRIO SU VOLO COMMERCIALE ROMA FIUMICINO - LIMA
- RIMPATRIO FRONTEX NIGERIA, × 4

14 SICILIA
- HOTSPOT, TRAPANI × 2
- CIE, CALTANISSETTA
- HOTSPOT, LAMPEDUSA (AGRIGENTO) × 2
- HOTSPOT, POZZALLO (RAGUSA)
- HUB VILLA SIKANIA, SICULIANA (AGRIGENTO)
- SBARCO, LAMPEDUSA (AGRIGENTO)
- CAMERE DI SICUREZZA DELLA QUESTURA, TRAPANI
- CAMERE DI SICUREZZA DELLA QUESTURA, RAGUSA
- CAMERE DI SICUREZZA DELLA STAZIONE DEI CARABINIERI, POZZALLO (RAGUSA)
- CAMERE DI SICUREZZA DEL COMANDO PROVINCIALE CARABINIERI, TRAPANI
- CASA CIRCONDARIALE, CALTANISSETTA
- CASA CIRCONDARIALE, RAGUSA

3 TRENTINO – ALTO ADIGE
- CASA CIRCONDARIALE, TRENTO – SPINI DI GARDOLO × 2
- CASA CIRCONDARIALE, BOLZANO

1 FRIULI
- CASA CIRCONDARIALE, TOLMEZZO
- CASA CIRCONDARIALE, GORIZIA, × 2

VENETO 13
- CASA CIRCONDARIALE "DUE PALAZZI" DI PADOVA
- CASA CIRCONDARIALE, BELLUNO
- CASA CIRCONDARIALE, VICENZA
- CASA CIRCONDARIALE "SANTA MARIA MAGGIORE", VENEZIA × 2
- ISTITUTO PENALE PER MINORENNI, TREVISO
- CENTRO DI PRIMA ACCOGLIENZA, TREVISO
- COMUNITÀ PER MINORENNI "GIUSEPPE OLIVOTTI", RIESE PIO X (TREVISO)
- CAMERE DI SICUREZZA DELLA QUESTURA, VICENZA
- CAMERE DI SICUREZZA DEL COMANDO PROVINCIALE CARABINIERI, VICENZA
- CAMERE DI SICUREZZA DELLA STAZIONE DEI CARABINIERI, DUEVILLE (VICENZA)

EMILIA-ROMAGNA 2
- ISTITUTO PENALE PER MINORENNI, BOLOGNA
- CENTRO DI PRIMA ACCOGLIENZA, BOLOGNA
- CASA DI RECLUSIONE, SEZIONE DISABILI, PARMA

PUGLIA 3
- CIE, BRINDISI
- HOTSPOT, TARANTO
- CASA CIRCONDARIALE, LECCE

8 CAMPANIA
- CASA CIRCONDARIALE, BELLIZZI IRPINO (AVELLINO)
- CASA CIRCONDARIALE, BENEVENTO,
- CASA CIRCONDARIALE, SANTA MARIA CAPUA VETERE (CASERTA)
- CARCERE MILITARE, SANTA MARIA CAPUA VETERE (CASERTA)
- CASA CIRCONDARIALE, SALERNO
- CAMERE DI SICUREZZA DELLA QUESTURA, AVELLINO
- CAMERE DI SICUREZZA DEL COMANDO PROVINCIALE CARABINIERI, AVELLINO
- CASA DI ACCOGLIENZA PER DETENUTE MADRI, AVELLINO

CALABRIA 7
- SBARCO, REGGIO CALABRIA
- CASA CIRCONDARIALE "UGO CARIDDI", SIANO (CATANZARO)
- CASA CIRCONDARIALE "GIUSEPPE PANZERA", REGGIO CALABRIA
- CASA CIRCONDARIALE, REGGIO CALABRIA - ARGHILLÀ
- ISTITUTO PENALE PER MINORENNI, CATANZARO
- QUESTURA, REGGIO CALABRIA
- CAMERE DI SICUREZZA DEL COMMISSARIATO DI POLIZIA, CATANZARO LIDO

Sintesi delle visite
(marzo 2016 – febbraio 2017)

1. Strutture privative della libertà nell' ambito penale e nell'ambito della sicurezza

Casa di reclusione di Oristano-Massama

2 aprile 2016

Contesto
La visita è stata decisa sulla base della segnalazione di alcune criticità. La delegazione ha concentrato la propria attenzione sulle sezioni di Alta sicurezza.

Positività
- struttura relativamente recente con attrezzature ancora funzionanti;
- attività e progetti di natura artistica (mosaici, archeologia) avviati in Istituto e di cui è possibile l'ampliamento.

Criticità
- situazione di (lieve) sovraffollamento acuita dalla continuità dei flussi di arrivo e dalle lunghe pene;
- design della struttura che non consente una esecuzione penale secondo le linee indicate negli "Stati generali dell'esecuzione penale";
- mancato utilizzo (sin dall'apertura dell'Istituto) della palestra, pur attrezzata;
- complessiva chiusura del modello di detenzione attuato;
- carenza di un rapporto strutturato con il territorio e il volontariato;
- interruzione del percorso trattamentale avviato negli Istituti di provenienza;
- organizzazione dei colloqui con i familiari che non tiene in considerazione la loro provenienza da regioni lontane;
- scarsa presenza del direttore, dovuta anche all'incarico di direzione di altro Istituto e di vice-provveditore regionale, e conseguente difficoltà di interlocuzione.

- **Sono state formulate 14 raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale con la risposta dell'Amministrazione.

Casa circondariale "Santa Maria Maggiore", Venezia

5 aprile 2016

Contesto
La visita è avvenuta in seguito all'emergere di problemi nei rapporti con il territorio, storicamente ben consolidati.

Criticità
- affievolimento dei rapporti tra la Direzione dell'Istituto e il territorio, il mondo dell'associazionismo, le scuole, gli Enti locali;
- persistenza di tramogge alle finestre che riducono l'accesso all'aria e alla luce, criticità già più volte segnalata;
- mancanza di ambienti per le attività comuni: le stanze di socialità non sono attrezzate, le attività sportive sono del tutto assenti.

- **Sono state formulate sei raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nnazionale con le risposte dell'Amministrazione.

Visita regionale in Calabria

10 – 15 aprile 2016

Contesto
Per la prima visita regionale è stata scelta una delle regioni prive della legge istitutiva del Garante regionale. Inoltre, in Calabria, al momento della missione, era presente solo un Garante comunale, quello di Reggio Calabria (successivamente nominato Garante dell'Area metropolitana). Nel corso della missione sono stati visitati diversi Istituti penitenziari, per adulti e per minori, e alcune camere di sicurezza delle Forze di Polizia.

Casa circondariale "Ugo Cariddi", Siano (Catanzaro)

11 aprile 2016

Positività:
- attività avviate in tutte le sezioni, pur di diversa classificazione, che indicano l'impegno della Direzione e del personale, nonostante la limitatezza degli spazi, a progettare e realizzare una esecuzione penale costituzionalmente orientata;
- creazione di alcuni posti di lavoro, anche per detenuti dell'alta sicurezza, collegati con attività economiche esterne.

Criticità
- presenza di una cosiddetta "cella liscia" – una stanza con un letto fissato a terra, con materasso

sporco, priva di luce elettrica e peraltro trovata in cattive condizioni igieniche;
- non funzionamento del Servizio multiprofessionale integrato di assistenza intensiva (SAI) per la mancanza di un protocollo con la Azienda Sanitaria Provinciale – situazione che provoca ritardi e disagi nell'assistenza delle persone malate e un rischio di degrado delle attrezzature;
- previsione di una futura area per il passeggio per i detenuti del SAI sul tetto del corpo edilizio e totalmente avvolta da una grata.

• **Sono state formulate 17 raccomandazioni.**

Casa circondariale "Giuseppe Panzera", Reggio Calabria

13 aprile 2016

Positività
- recente ristrutturazione della sezione femminile.

Criticità
- mancanza di stanze per la socialità nella sezione femminile di alta sicurezza;
- carenze nell'utilizzo di strumenti diagnostici, pur presenti, per difetto di coordinamento.

• **Sono state formulate 16 raccomandazioni.**

Casa circondariale di Reggio Calabria - Arghillà

14 aprile 2016

Positività
- istallazione di piastre elettriche scaldavivande per cucinare;
- particolare coinvolgimento del personale nel valutare con il Garante le complessive criticità dell'Istituto.

Criticità
- mancanza di un ambiente comune utilizzabile per attività di larga presenza;
- presenza di barriere architettoniche pur in un Istituto di recente realizzazione;
- carenza di attività volte al reinserimento sociale: la qualità detentiva al di là della dedizione del personale, appare distante dall'attuazione di un modello responsabilizzante in grado di garantire un graduale positivo ritorno alla vita esterna;
- mancato utilizzo di ampi spazi esterni che potrebbero essere attrezzati per attività del personale nonché trattamentale;
- totale inadeguatezza degli alloggi del personale di Polizia penitenziaria, collocati in un reparto detentivo non utilizzato e aventi le stesse caratteristiche delle camere detentive (compresa la video-sorveglianza nel corridoio.

• **Sono state formulate 18 raccomandazioni.**

Istituto penale per minorenni (IPM), Catanzaro

12 aprile 2016

Positività
- buone condizioni di mantenimento, dopo la recente ristrutturazione che ha comportato anche l'apertura di un teatro;
- attiva partecipazione del personale alla discussione su progetti da implementare modulati sull'età dei presenti.

Criticità
- chiusura delle stanze di pernottamento al termine delle attività o delle ore di socialità, senza attenzione alla peculiari esigenze dell'età dei ragazzi ospitati e alla necessità di favorire al massimo le forme di comunicazione e responsabilizzazione;
- non utilizzo del campo di calcio, a seguito di un evento critico.

• **Sono state formulate due raccomandazioni.**

Camere di sicurezza dei Commissariati, Reggio Calabria e Catanzaro Lido

12 aprile 2016

Positività
- rispetto degli standard previsti delle camere di sicurezza a Catanzaro Lido.

Criticità
- mancanza di camere di sicurezza funzionanti nell'intera provincia di Reggio Calabria, con il rischio di riattivazione delle cosiddette 'porte girevoli' del carcere, con l'ingresso di persone fermate anche per una sola notte.

• **Sono state formulate due raccomandazioni.**
• Il Rapporto sulla visita regionale in Calabria è pubblicato sul sito del Garante Nazionale con le risposte dell'Amministrazione.

Sintesi delle visite
(marzo 2016 – febbraio 2017)

Casa famiglia protetta per detenute madri "Leda Colombini", Roma

2 maggio 2016

Contesto
La visita era finalizzata a verificare lo stato dei lavori in vista dell'apertura della prima Casa protetta per detenute madri di Roma, realizzata dal Comune di Roma insieme al Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria.

Positività
- adeguatezza della struttura per l'ospitalità di sei donne con bambini, con presenza di locali comuni e un ampio giardino;
- importante passo avanti nella tutela dei minori e delle detenute madri.

Criticità
- ritardo nell'apertura della struttura rispetto ai tempi previsti.

- Sui risultati della visita è stata avviata un'interlocuzione scritta con il Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria, pubblicata sul sito.

Casa circondariale, Trento – Spini di Gardolo

6 maggio 2016

Breve visita per verificare alcune segnalazioni ricevute dal Garante Nazionale, in occasione dell'audizione del Garante stesso di fronte alla Prima Commissione del Consiglio della Provincia autonoma di Trento. Il Garante Nazionale ha trasmesso le informazioni ricevute alla Procura della Repubblica. La Procura ha qualificato il Garante Nazionale come parte offesa nel procedimento.

Casa circondariale, Gorizia

7 maggio 2016

Contesto
La visita è avvenuta in seguito a notizie riportate dagli organi d'informazione sulla presenza di una sezione per detenuti omosessuali provenienti dagli Istituti di tutta la Regione.

Criticità
- istituzione di una sezione per il Triveneto destinata ai detenuti omosessuali, in contrasto con un'idea di esecuzione penale che offra possibilità differenti a individui differenti, senza contraddire il principio di uguaglianza che connota il concetto stesso di pena privativa della libertà;
- condizioni fatiscenti della struttura, con un senso complessivo di vetustà, scarsa igiene;
- sistemazioni assolutamente inadeguate di persone con problemi fisici e motori;
- episodicità delle attività sviluppate nell'Istituto anche per l'inadeguatezza degli spazi.

- **Sono state formulate nove raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale con le risposte dell'Amministrazione.

Casa circondariale, Lecce

17 maggio 2016

Contesto
La visita mirava a verificare l'adeguatezza della nuova Articolazione per la tutela della salute mentale dell'Istituto, prima della sua formale attivazione. La Struttura, realizzata con la ASL di Lecce, non era, al momento della visita, ancora operativa.

Positività:
- condizioni strutturali e ambientali dell'Istituto e qualità della vita detentiva.;
- coinvolgimento della comunità locale rispetto alla vita del carcere.

Criticità
- mancanza di un Protocollo di intesa tra l'Amministrazione penitenziaria e quella sanitaria al fine di assegnare le unità di personale specialistico necessario e identificare con precisione le procedure operative relativi al coordinamento dei rispettivi interventi di cura e sicurezza.

- **Sono state formulate otto raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale con la risposta dell'Amministrazione.

Casa di reclusione, Bollate (Milano)

23 maggio 2016

Contesto
La visita era finalizzata a fare un colloquio riservato con una specifica persona detenuta e ad analizzare la documentazione medica relativa alla denuncia di maltrattamento formulata da un membro del Parlamento e riferita alla detenzione di tale persona in un altro Istituto. Degli esiti è stata richiesta

una relazione da parte della Procura della Repubblica.

Casa di reclusione, Paliano (Frosinone)

26 maggio 2016

Contesto

La visita ha interessato l'intera struttura, soffermandosi in particolare sulle molteplici attività lavorative, culturali, ricreative e sportive dell'Istituto.

Positività

- molto positivo il rapporto con il territorio che favorisce la realizzazione di attività trattamentali e lavorative.

Criticità

- difficoltà di accesso al lavoro per persone sotto regime di protezione in quanto collaboratori di giustizia;
- necessità di una maggiore chiarezza sui ruoli delle diverse figure istituzionali che intervengono nella decisione relativa ai permessi premio o a misure alternative in caso di collaboratori di giustizia.

- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale con le risposte dell'Amministrazione.

Casa di reclusione "Mammagialla", Viterbo

9-10 giugno 2016

Contesto

La delegazione ha visitato la sezione di massima sicurezza ex articolo 41bis dell'Istituto.

- Le visite alle sezioni di massima sicurezza ex articolo 41 bis costituiranno l'oggetto di uno specifico Rapporto che sarà redatto e inviato all'Amministrazione una volta terminato il giro degli Istituti ove tali sezioni siano presenti.

Visita interregionale in Triveneto

28 giugno - 5 luglio 2016

Contesto

La visita in Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Veneto ha coinvolto varie strutture e diverse Amministrazioni. Per la prima volta sono state visitate camere di sicurezza dei Carabinieri e una Comunità per minorenni che accoglie ragazzi in custodia cautelare. La visita nel Triveneto ha inoltre inaugurato il sistema di rapido accertamento delle misure adottate in base alle raccomandazioni formulate in passato per un dato Istituto, con una visita di follow-up alla Casa circondariale di Gorizia.

Positività

- organizzazione di un preliminare incontro, organizzato dal provveditore dell'Amministrazione penitenziaria per il Triveneto, con tutti ii direttori e i comandanti di reparto degli Istituti del territorio;
- particolare attenzione al lavoro da parte del Provveditorato;
- incontro con le reti associative del territorio a metà dello svolgimento della visita;
- esperienza sperimentale di collegamenti via Skype in alcuni Istituti per mantenere i contatti con la famiglia.

Criticità

- presenza in Istituti di pena di internati a cui è applicata la misura di sicurezza detentiva da eseguire in una Casa di lavoro;
- mancanza in tutti gli Istituti delle tre Regioni del Regolamento interno, sostituito dal fiorire di indicazioni, ordini del giorno, prese di posizione soggettive dei direttori che male si inseriscono in un sistema coerente di definizione della vita detentiva negli Istituti del Paese;
- emergere di problematiche relative ai trasferimenti, soprattutto nei casi di competenza dell'Amministrazione centrale: mancanza di tempi certi delle risposte; frequenza di trasferimenti 'passivi', cioè subiti dal soggetto con il rischio di interruzione di percorsi trattamentali in corso;
- sovrapporsi di più provvedimenti relativi allo stesso detenuto, che, sommandosi, finiscono col determinare situazioni insostenibili.

Casa circondariale, Belluno

28 - 29 giugno 2016

Positività

- rapporti positivi con il territorio, in particolare per le attività lavorative, con la creazione di diversi posti di lavoro all'interno dell'Istituto.

Criticità

- separatezza rispetto al resto dell'Istituto della sezione per persone transgender, con il rischio di trasformarsi in una sorta di 'ghetto';
- carenza nella definizione di percorsi terapeutici individualizzati nell'Articolazione per la tutela della salute mentale;
- inadeguatezza ambientale dell'Articolazione per la tutela

Sintesi delle visite
(marzo 2016 – febbraio 2017)

della salute mentale;
- inadeguatezza dei cortili per il 'passeggio' della sezione denominata "di transito".

• Sono state formulate 10 raccomandazioni.

Casa circondariale, Vicenza

30 giugno 2016

Positività
- organizzazione di giornate a favore dei figli minori per favorire il rapporto tra genitori detenuti e figli.

Criticità:
- mancata indicazione di una cella di isolamento, in condizioni al di sotto di qualsiasi standard di accettabilità, individuata autonomamente dalla delegazione;
- inadeguatezza architettonica del nuovo padiglione, in fase di apertura al momento della visita, per quanto riguarda gli spazi comuni secondo un modello detentivo in linea con gli "Stati generali dell'esecuzione penale".

• Sono state formulate 15 raccomandazioni.

Casa circondariale, Trento – Spini di Gardolo

1 - 2 luglio 2016

Positività
- esempio positivo di architettura penitenziaria per la sua ampiezza, per l'organizzazione degli spazi sia per il personale che per i detenuti.
- efficiente integrazione della tutela della salute in carcere all'interno della più ampia tematica che riguarda la collettività nel suo complesso.

Criticità
- impostazione nella gestione dell'esecuzione penale improntata su un'idea di istituzione totale, con regole rigide e un'offerta trattamentale molto routinaria;
- limitato rapporto dell'Istituto con un territorio ricco di esperienze;
- individuazione di una particolare stanza della sezione di isolamento di cui non è stata chiarita la funzione;
- condizioni generali carenti della caserma.

• Sono state formulate sei raccomandazioni.

Casa circondariale, Tolmezzo

4 - 5 luglio 2016

Positività
- attivazione di una pluralità di percorsi trattamentali e di reinserimento sociale e lavorativo nei diversi circuiti detentivi;
- presenza di ampi spazi, sia interni che esterni, utilizzati per attività comuni;
- progressivo progettazione di attività e riorganizzazione degli spazi;
- introduzione di forme di custodia aperta per i detenuti dell'alta sicurezza (AS3) con un residuo pena inferiore a un anno, al fine di favorire il loro percorso di reinserimento.

Criticità
- ripetizione a distanza ravvicinata di provvedimenti disciplinari che si traducono in rischio di prolungato isolamento;
- sovrapposizione di provvedimenti di diversa natura (sorveglianza particolare, isolamento diurno, …) che incidono gravemente sulla quotidianità detentiva del soggetto.

• Sono state formulate quattro raccomandazioni.
• Le visite alle sezioni di massima sicurezza ex articolo 41 bis costituiranno l'oggetto di uno specifico Rapporto che sarà redatto e inviato all'Amministrazione una volta terminato il giro degli Istituti ove tali sezioni sono presenti.

Casa circondariale, Bolzano

5 luglio 2016

Positività
- grande impegno di tutto il personale, ai diversi livelli, sia nella predisposizione dell'offerta trattamentale, che nel mantenimento del regime aperto e nell'uniformare la vita detentiva a principi di umanizzazione, nonostante la situazione di grave degrado strutturale.

Criticità
- stato di degrado strutturale dell'Istituto privo da tempo di interventi di riqualificazione degli spazi;
- carenza di mediatori culturali, pur in un contesto caratterizzato da una grande presenza di detenuti stranieri.

• Sono state formulate due raccomandazioni.

Casa circondariale, Gorizia (visita di follow up)

5 luglio 2016

Positività
- miglioramento complessivo dell'ambiente dell'Istituto con la pulizia e la pittura di alcuni locali comuni;
- ripresa dei contatti tra i detenuti e la Direzione (con l'arrivo di un nuovo direttore);
- stabiliti nuovi rapporti con il territorio.

Criticità
- permane l'inaccettabilità, già rilevata dal Garante Nazionale, della sezione per detenuti omosessuali, oltretutto caratterizzata da segregazione e inesistente offerta trattamentale.
-

• **È stata formulata una raccomandazione.**

Istituto penale per minorenni (IPM) e Centro di prima accoglienza (CPA), Treviso

30 giugno 2016

Positività
- pluralità di attività trattamentali diversificate all'interno dell'Istituto;
- grande collaborazione con il territorio.

Criticità
- inadeguatezza complessiva della struttura (dalle stanze detentive multiple e spersonalizzate ai bagni con doccia posta al di sopra del water (alla turca);
- contiguità tra l'adiacente Casa circondariale per adulti e l'Istituto per minori: anche se i contatti sono evitati, l'ingresso generale e il campo di calcio sono in comune;
- difficoltà ad attuare programmi e attività differenziate per i minorenni e per i giovani adulti, per la mancanza di spazi;
- sostanziale unità strutturale tra CPA e l'IPM.

• **È stata formulata una raccomandazione.**

Comunità per minorenni "Giuseppe Olivotti", Riese Pio X (Treviso)

30 giugno 2016

Positività
- rapporto ben strutturato con il territorio;
- chiarezza nella definizione e condivisione delle regole con i ragazzi.

Criticità
- difficoltà a portare avanti programmi di "messa alla prova" con i minori.

Camere di sicurezza della Questura, Vicenza

3 luglio 2016

Positività
- camere di sicurezza a norma e in condizioni igieniche buone.

Criticità
- carenza di informazione sui diritti fornita alle persone fermate.

• **Sono state formulate quattro raccomandazioni.**

Camere di sicurezza del Comando provinciale dei Carabinieri, Vicenza

3 luglio 2016

Positività
- completezza e accuratezza dei registri e della documentazione;
- informazione sui diritti fornita alla persona arrestata o fermata.

Criticità
- inaccessibilità del sistema di chiamata per eventuali necessità della camera di sicurezza.

• **Sono state formulate tre raccomandazioni.**
• Il Rapporto sulla visita regionale in Triveneto è pubblicato sul sito del Garante Nazionale con le risposte delle Amministrazioni.

Casa circondariale "Mammagialla", Viterbo

7 Luglio 2016

Contesto
Accompagnamento del Prefetto di Viterbo Rita Piermatti per una visita alla locale Casa circondariale.

Casa circondariale 'Regina Coeli', Roma

28 Luglio 2016

Contesto
La visita si è concentrata sulle condizioni materiali dell'ottava sezione che si sviluppa su tre piani ed è una sezione cosiddetta 'protetta'.

Criticità
- situazione di degrado ambientale con finestre rotte, pareti scrosta-

Sintesi delle visite
(marzo 2016 – febbraio 2017)

te, bagni (usati anche come 'ambiente cucina') fatiscenti e l'intera sezione priva del riscaldamento;
- sovraffollamento delle stanze di detenzione;
- presenza di lastre e reti metalliche a maglie strette alle finestre di alcune camere dei piani superiori, con ridotto passaggio di aria e luce.

• È stata inviata una lettera alle Autorità penitenziarie locale, regionale e centrale sollecitando l'urgenza di intervenire.

Casa circondariale, Civitavecchia

1 Agosto 2016

Contesto

Il Garante Nazionale ha visitato l'Articolazione per la tutela della salute mentale della Casa circondariale di Civitavecchia, insieme al direttore generale della ASL, discutendo il Protocollo di intesa approvato per l'apertura di tale struttura.

Casa circondariale, Arezzo

11 Agosto 2016

Contesto

La visita è stata condotta insieme al Prefetto di Arezzo Alessandra Guidi per chiarire con il direttore le ragioni del persistente stato di inagibilità di larga parte dell'Istituto a seguito di lavori mai portati a termine.

Criticità

- insostenibilità della situazione precaria che si protrae da tempo;
- permanente attendismo;
- inutilizzazione di materiali e strutture che rischiano il degrado.

Casa circondariale, Cuneo

13 Settembre 2016

Contesto

La visita alla Casa circondariale di Cuneo è stata effettuata in seguito a diverse segnalazioni giunte al Garante Nazionale, formulate anche con protesta collettiva da parte di detenuti.

Positività

- abolizione, quantunque molto recente, di alcune regole particolarmente superate e non confacenti a una idea di esecuzione penale in linea con gli "Stati generali dell'esecuzione penale";

Criticità

- riutilizzo della sezione, già destinata ai detenuti in regime speciale ex articolo di 41bis e dismessa per inadeguatezza: al momento della visita nel reparto erano ristretti i detenuti dell'alta sicurezza;
- persistente inidoneità della sezione stessa a ospitare detenuti se non in situazione provvisoria, per periodi di tempo molto brevi.

• Sulle criticità evidenziate è stata avviata un'interlocuzione scritta con il Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria, pubblicata sul sito.

Casa circondariale, Verbania

20 Settembre 2016

Contesto

In occasione del corso di formazione interno del Garante Nazionale a Verbania, una delegazione ha visitato il locale Istituto. La visita ha riguardato principalmente la sezione 'protetta' per detenuti omosessuali.

Positività

- Informazione sull'istituzione del Garante Nazionale.

Criticità

- Ambiente complessivamente ristretto non solo negli spazi, con tratti di claustrofilia nell'impostazione della detenzione.

Casa circondariale, Voghera

16 ottobre 2016

Contesto

La visita all'Istituto era volta a verificare le condizioni di detenzione e di salute di un detenuto ristretto in condizioni di isolamento protratto ininterrottamente da anni. All'arrivo della delegazione, presso l'Istituto di Voghera, il detenuto non era presente, in quanto trasferito il giorno precedente a Torino. Durante la visita, la delegazione ha appreso dal medico di turno che ogni traccia informatica relativa al fascicolo sanitario del detenuto era stata cancellata nel pomeriggio precedente.

Criticità

- mancanza di informazioni in merito all'istituzione del Garante Nazionale da parte del personale operante nella Casa circondariale di Voghera;
- scarsa cooperazione da parte della Polizia penitenziaria e del medico di turno;
- atteggiamento difensivo da parte della Direzione nell'affrontare con il Garante Nazionale una palese criticità;
- difficoltà nel corso della visita all'accesso alle informazioni.

- **Sono state formulate 3 raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante nazionale con la risposta dell'Amministrazione.

Casa circondariale "Lorusso e Cutugno", Torino

26 ottobre 2016

Contesto

La visita rappresentava la continuazione di quella effettuata a Voghera per incontrare la persona che vi era stata trasferita.

Positività

- piena conoscenza dei poteri del Garante Nazionale e apertura alla discussione sugli aspetti problematici;
- disponibilità della Direzione a fornire subito le informazioni richieste

Criticità

- scadenti condizioni igieniche della stanza del reparto di Osservazione psichiatrica e scarsità del corredo, anche in ragione della applicazione della cosiddetta 'rimozione'', cioè la privazione di tutto ciò che potrebbe essere usato per farsi del male.

- **Sono state formulate 4 raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale con la risposta dell'Amministrazione.

Visita regionale in Liguria

16 - 21 ottobre 2016

Contesto

La visita in Liguria è stata motivata dall'essere tale Regione una delle poche ancora prive di una legge istitutiva della figura di garanzia per la tutela dei diritti delle persone private della libertà personale. La popolazione ristretta, sia sul piano penale che amministrativo, risente dall'essere un territorio di confine ed è quindi fortemente connotata dalla larga presenza di stranieri.

Positività

- atteggiamento sensibile, attento e collaborativo delle Istituzioni incontrate;
- presenza di una società esterna attiva e caratterizzata da un'alta professionalità e volontà di collaborazione;
- forte presenza del Terzo settore nell'ambito della giustizia, strutturato in rete;
- attivazione fin dal 2013 da parte della Regione Liguria, dei patti di sussidiarietà, con una valorizzazione del Terzo settore e un'azione coordinata, sulla base di una visione condivisa delle necessità e dell'uso delle risorse.

Criticità

- mancanza della figura del Garante regionale e della legge istitutiva,
- mancanza del Presidente del Tribunale di sorveglianza;
- mancata apertura della Residenza per le misure di sicurezza psichiatriche (REMS) al momento della visita;
- mancanza di mediatori linguistico-culturali negli Istituti di pena.

- **Sono state formulate 18 raccomandazioni generali.**

Casa circondariale, Genova-Marassi

17 - 18 ottobre

Positività

- area della tutela della salute;
- rapporto strutturato dell'Istituto con il territorio, sia per quel che riguarda le attività lavorative che le attività culturali;
- presenza del Teatro dell'Arca, inaugurato nel maggio 2016, collocato all'interno della Casa circondariale ma aperto al pubblico esterno.

Criticità

- inadeguatezza delle condizioni materiali di alcune parti della Casa circondariale;
- condizioni degradate della vecchia caserma per la Polizia penitenziaria, ancora in uso;
- mancanza di mediatori culturali, pur in presenza di molti detenuti stranieri.

- **Sono state formulate 12 raccomandazioni.**

Casa circondariale, Pontedecimo (Genova)

18 - 19 ottobre

Positività

- enorme potenziale costituito dall'ampia area verde che circonda l'Istituto.

Criticità

- realtà chiusa, poco abituata al contatto con il mondo esterno;
- presenza di elementi di discriminazione di genere, con minore spazio, attrezzature e attività nel reparto femminile rispetto al maschile;

Sintesi delle visite
(marzo 2016 – febbraio 2017)

- scarse attività trattamentali;
- difficoltà di collegamento con i mezzi pubblici;
- tuttora carente programmazione di utilizzo degli spazi verdi attorno all'Istituto.

• Sono state formulate 22 raccomandazioni.

Casa di reclusione "Nuovo complesso", San Remo

20 ottobre

Criticità

- condizioni materiali delle sezioni, con rare eccezioni;
- carenza dell'offerta trattamentale, forse dovuta alla sua natura di Casa circondariale fino a un periodo recente, che si realizza in un modello chiuso di detenzione;
- difficoltà di relazioni tra la Direzione e il mondo degli operatori sanitari, nonché del volontariato;
- posizione fortemente decentrata dell'Istituto, fattore che incide pesantemente sulla frequenza dei colloqui con i familiari per i detenuti, anche in relazione alla mancanza di collegamento con i mezzi pubblici;
- difficoltà di inserimento del personale di Polizia penitenziaria proveniente in gran parte dal sud del Paese, che subisce la decontestualizzazione dell'Istituto.

• Sono state formulate 11 raccomandazioni.

Stazione dei Carabinieri "Maddalena", Genova

18 ottobre

Positività

- conoscenza dell'Istituzione del Garante Nazionale e piena collaborazione.

Criticità

- assenza di camere di sicurezza agibili (in un contesto in cui delle 140 camere di sicurezza, ben 113 sono inagibili);
- presenza di una *waiting room* dove le persone fermate possono essere controllate e anche accomodate e contenute per periodi di tempo non sempre brevi.

Comando provinciale dei Carabinieri "Forte San Giuliano", Genova

19 ottobre

Positività

- conoscenza dell'Istituzione del Garante Nazionale e piena collaborazione.

Criticità

- scarso passaggio di aria e luce attraverso la grata posta sopra la porta delle camere di sicurezza..

• È stata formulata una raccomandazione.

Camere di sicurezza del Commissariato di Polizia, Ventimiglia

20 ottobre

Positività

- conoscenza dell'Istituzione del Garante Nazionale e piena collaborazione.

Criticità

- rischio di utilizzazione, seppure per brevi soste di attesa delle camere di sicurezza dichiarate inagibili.

• Sono state formulate due raccomandazioni.

Camere di sicurezza del Tribunale, Genova

19 ottobre

Criticità

- inadeguatezza delle camere di sicurezza, poste in un piano seminterrato, senza luce naturale, senza finestre;
- a quanto riferito dal personale, rischio di permanenza delle persone convocate in udienza per molte ore, senza la possibilità di fornire loro vitto e bevande.

• Sono state formulate due raccomandazioni.

• Il Rapporto sulla visita regionale è pubblicato sul sito del Garante Nazionale con la risposta dell'Amministrazione

Casa di reclusione, Parma

29 ottobre 2016

Una delegazione del Garante Nazionale ha visitato la sezione per le persone disabili della Casa di reclusione di Parma, in occasione della partecipazione a un evento organizzato nell'Istituto.

Positività
- avvio di una stagione più aperta in un Istituto noto per la sua immagine passata di chiusura.

Criticità
- mancato utilizzo di un'area con piscina, pensata e attrezzata per terapia dei disabili e, a quanto riferito, mai attivata sin dall'inizio della sua costruzione;
- sostanziale regime chiuso nella sezione visitata, pur destinata a disabili;
- presenza di barriere architettoniche che non consentono la piena fruibilità delle aree dell'Istituto pe ri detenuti disabili;
- condizioni anguste e degradate di un cortile interno.

Casa circondariale, Latina

9 novembre 2016

Contesto
Una delegazione del Garante Nazionale ha visitato le sezioni di Alta sicurezza femminile della Casa circondariale di Latina.

- Sui problemi evidenziati nel corso della visita il Garante Nazionale ha avviato un confronto con l'Amministrazione, il Tribunale di sorveglianza e con il mondo del Volontariato.

Istituto penale per minorenni (IPM) e Centro di prima accoglienza (CPA) "Pratello", Bologna

22 novembre 2016

Contesto
La visita è stata indirizzata specificamente alla verifica di segnalate condizioni di sovraffollamento.

Positività
- molteplici le attività trattamentali realizzate all'interno dell'Istituto anche con la collaborazione del territorio e delle sue Istituzioni, Associazioni ed Enti privati.

Criticità
- inadeguatezza e carenza di spazi, indispensabili per la realizzazione delle attività trattamentali;
- impossibilità di creare ambienti separati per i minori e i giovani adulti che, attualmente, condividono le camere di pernottamento e i locali comuni;
- contiguità tra Il CPA e la Comunità ministeriale per minori di sesso maschile, posti nello stesso edificio;
- mancanza di collaborazione con gli Enti e le Istituzioni esterne al fine di garantire il rinnovo dei documenti di soggiorno per i ragazzi stranieri con il rischio che l'IPM diventi un luogo dove i minori entrano regolari ed escono irregolari.

- **Sono state formulate cinque raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale.

Casa circondariale, Ivrea

22 novembre 2016

Contesto
La visita è stata finalizzata a verificare l'attendibilità di segnalazioni ricevute circa azioni repressive condotte con un inappropriato uso della forza. La delegazione ha potuto verificare la documentazione dei fatti, parlare con il personale e con i detenuti, visionare e valutare lo stato dei luoghi.

Criticità:
- individuazione di una stanza denominata "cella liscia", in condizioni strutturali e igieniche molto al di sotto dei limiti di accettabilità, che, contrariamente a quanto riferito, è risultata essere stata usata per finalità di contenimento e di esserlo stata in tempi molto recenti rispetto alla visita del Garante;
- individuazione di una seconda stanza utilizzata per analoghe finalità di contenimento in analoghe degradate condizioni strutturali e igieniche;
- assenza nell'Istituto dei registri dei cosiddetti eventi critici e dei provvedimenti disciplinari, sostituiti dall'archiviazione in un unico database informatico degli eventi quotidiani.

- **Sono state formulate cinque raccomandazioni. È stata avviata una interlocuzione con la Procura della Repubblica.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale con la risposta dell'Amministrazione.

Casa circondariale "Santa Maria Maggiore", Venezia

28 novembre 2016

Contesto
Visita di follow up a seguito del Rapporto e delle raccomandazioni ivi formulate e al contempo di verifica circa le modalità di informazione della famiglia relativamente a ricoveri ospedalieri o altre criticità particolari del proprio congiunto detenuto.

Sintesi delle visite
(marzo 2016 – febbraio 2017)

Criticità
- persistenza di tramogge che ostruiscono il passaggio di aria e luce naturale;
- questioni relativi alla prevenzione del rischio di suicidio;
- trasferimenti passivi di detenuti;
- scarsa informazione circa la figura del Garante Nazionale da parte del responsabile dell'area sanitaria.

- **Sono state formulate quattro raccomandazioni.**
- Il Rapporto è pubblicato sul sito del Garante Nazionale.

Visita regionale in Campania

29 novembre - 6 dicembre 2016

Contesto
Data la complessità della Regione, la visita ha coperto solo una parte della Campania. L'altra sarà oggetto di una seconda successiva visita. Sono stati visti tre grandi Istituti penitenziari (Bellizzi Irpino, Benevento, Santa Maria Capua Vetere), il Carcere militare di Santa Maria Capua Vetere e la Casa Famiglia per detenute madri della Caritas di Avellino. Inoltre la delegazione ha effettuato una visita mirata alla Casa circondariale di Fuorni (Salerno).

Positività
- conoscenza della figura del Garante Nazionale della sua azione e dei suoi poteri;
- condizioni di attuazione dell'esecuzione penale nel Carcere militare.

Criticità
- difficoltà di raggiungere con mezzi pubblici alcuni Istituti e conseguente complessiva decontestualizzazione degli stessi;
- mancato collegamento, da anni, dell'Istituto di Santa Maria Capua Vetere alla rete idrica;
- rapporti in generale difficili tra gli Istituti e le Aziende sanitarie locali;
- difficoltà di gestione di molteplici circuiti detentivi, e relative classificazioni, all'interno di un medesimo Istituto.

- La complessiva valutazione delle situazioni riscontrate costituirà parte del futuro Rapporto sulla Regione, al termine dell'imminente seconda parte della visita stessa.

Casa circondariale "Raffaele Cinotti", Roma-Rebibbia

22 dicembre 2016

Contesto
La Casa circondariale Rebibbia di Roma è stata oggetto di una visita da parte della delegazione del Garante Nazionale, a seguito di diverse segnalazioni di criticità relative a una sezione (G9) dell'Istituto.

Positività:
- disponibilità del direttore facente funzione a risolvere le problematiche emerse.

Criticità
- gravi criticità sia strutturali che igienico-sanitarie nel Reparto denominato G9, tali da richiederne la chiusura: tutto il reparto risulta in condizioni di degrado, con i muri perimetrali e i tramezzi interni ammuffiti, l'impianto di riscaldamento non funzionante;
- clima di difficoltà rispetto alle condizioni ambientali e lavorative da parte del personale di Polizia penitenziaria.

- **Sono state formulate sei raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale.

Comunità terapeutico riabilitativa "Sorella luna", Santa Maria di Galeria (Roma)

9 febbraio 2017

Contesto
Il Garante Nazionale ha visitato la Comunità, quale luogo che ospita persone private della libertà personale, Trattandosi di persone che sono detenute in misura alternativa. La struttura ospita anche minori in messa alla prova.

Positività:
- adeguatezza degli ambienti, curati e accoglienti.

Criticità
- privazione della libertà di minori in messa alla prova;
- scarsa chiarezza rispetto alle figure professionali che svolgono attività terapeutico riabilitative non sempre con un titolo di studio adeguato;
- forte connotazione delle attività all'interno di un quadro di religiosità che risulta essere determinante per il buon andamento degli ospiti nella vita della comunità;
- mancanza di trasparenza dei programmi terapeutici personalizzati che risultano comunicati soltanto verbalmente senza appropriata documentazione scritta.

- Sulla visita è stata prodotta una documentazione per avviare l'interlocuzione con i responsabili della struttura nonché con la Magistratura di sorveglianza a cui è affidato il potere di vigilanza.

2. Strutture privative o restrittive della libertà per migranti e rimpatri forzati

Hotspot, Trapani-Milo

7 marzo 2016

Contesto

La visita ha segnato un primo contatto con le Istituzioni operanti nel settore delle migrazioni. È stata realizzata con il supporto della Polizia di Stato e del Dipartimento libertà civili e immigrazione del Ministero dell'interno. Il giorno della visita non erano presenti migranti.

Positività

- lavori in corso per il miglioramento degli ambienti interni.

Criticità

- mancanza di un registro dei cosiddetti "eventi critici", che vengono soltanto segnalati il giorno dopo al Commissariato;
- struttura molto chiusa, tipica di un luogo di privazione della libertà, in quanto ex Centro di identificazione ed espulsione.

Procedure di sbarco e pre-identificazione al porto, Reggio Calabria

14 aprile 2016

Contesto

Nel corso della visita regionale in Calabria, il Garante Nazionale ha seguito le procedure di sbarco di alcuni migranti arrivati al porto di Reggio Calabria, dopo l'intervento in mare della Guardia costiera. Le persone sbarcate erano oltre 570, provenienti da Eritrea, Somalia, Sudan e Marocco. 85 i minori non accompagnati.

Positività

- allestimento di tenso-strutture sul porto;
- presenza di mediatori culturali sul porto per le informazioni sull'accesso alla protezione internazionale.

Criticità

- riconoscibilità delle persone affette da scabbia, identificate con un foglio di carta spillato al vestito con la dicitura della malattia, in violazione del diritto alla riservatezza;
- scarsa organizzazione delle operazioni di pre-identificazione effettuate sul porto, con tempi lunghi e disagio per le persone arrivate in condizioni di stress dopo il viaggio in mare.

- Il Rapporto sulla visita regionale in Calabria è pubblicato sul sito del Garante Nazionale con la risposta dell'Amministrazione.

Volo di rimpatrio forzato, Roma – Lampedusa – Palermo – Hammamet

19 maggio 2016

Contesto

In qualità di Organismo di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati, il Garante Nazionale ha seguito le operazioni di rimpatrio di 29 cittadini tunisini provenienti dall'*hotspot* di Lampedusa. Il volo charter era organizzato dalla Direzione centrale dell'immigrazione e dalla Polizia di frontiera del Ministero dell'interno.

Positività

- il personale di polizia aveva partecipato al corso scorte ed era quindi addestrato a gestire la situazione.

Criticità

- controlli di sicurezza effettuati senza garantire il rispetto della privacy;
- mancanza di interpreti a bordo: la comprensione di ciò che avviene e della procedura applicata è diritto di ogni persona, qualunque sia il provvedimento a suo carico;
- la consegna dei cittadini alle Autorità tunisine è avvenuta a bordo del velivolo, senza scendere a terra;
- mantenimento di strumenti di contenimento (le fascette in velcro per fermare i polsi) per tutta la durata del volo, utilizzando tali mezzi in funzione preventiva e non reattiva.

- **Sono state formulate sei raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale insieme alla risposta dell'Amministrazione.

Sintesi delle visite
(marzo 2016 – febbraio 2017)

Volo di rimpatrio forzato su volo commerciale, Aeroporto di Roma-Fiumicino

26 maggio 2016

Contesto
Primo monitoraggio di un rimpatrio forzato su volo commerciale. Il volo era diretto a Lima con scalo a Madrid.

Positività
- il cittadino rimpatriato ha viaggiato sempre senza alcuno strumento di contenimento.

Criticità
- ritardo nella comunicazione della procedura di rimpatrio, non consentendo alla persona rimpatriata di capire bene cosa stesse firmando e le conseguenze dell'atto;
- eccessiva durata del viaggio: per il cittadino rimpatriato il viaggio è durato quasi 27 ore, essendo iniziato a Brindisi alle ore 21.30 del giorno 25 e terminato a Lima il giorno 26 alle ore 00.20 (le 18.20 locali).

- **Sono state formulate sei raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale insieme alla risposta dell'Amministrazione.

Strutture della Polizia di Stato dell'Aeroporto di Roma-Fiumicino

26 maggio 2016

Contesto
Nell'aeroporto di Fiumicino la Polizia di Stato è presente con oltre 7000 unità, suddivise tra Polizia di frontiera, Polizia giudiziaria, Polizia di sicurezza e Affari generali. Nello scalo ci sono diverse stanze per la sosta di cittadini trattenuti (nel caso di persone respinte alla frontiera per inammissibilità) in attesa di essere reimbarcati, nonché di cittadini detenuti per motivi amministrativi o per motivi giudiziari.

Positività
- presenza di mediatori culturali.

Criticità
- mancanza di attrezzature idonee a consentire alle persone fermate o respinte di dormire nel caso in cui l'attesa del volo duri qualche giorno.

Centro di identificazione ed espulsione, Brindisi

20 giugno 2016

Contesto
La visita è stata la prima in un luogo di detenzione amministrativa. Il giorno della visita erano presenti 48 cittadini stranieri provenienti da 17 paesi.

Positività
- collaborazione con la Prefettura di Brindisi e la Polizia di Stato.

Criticità
- strutture fatiscenti, estremamente chiuse, con reti metalliche anche sopra i cortili;
- carenza di informazioni agli ospiti: mancanza di un regolamento del Centro e di informazioni scritte sui diritti delle persone ospitate;
- assenza di registri dell'isolamento sanitario e dei cosiddetti eventi critici;
- mancanza di attività ricreative, sociali, di spazi per la preghiera, come previsto invece dal Regolamento dei CIE.

- **Sono state formulate quattro raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale.

Hotspot, Taranto

21 giugno 2016

Contesto
L'hotspot di Taranto è operativo dal 17 marzo 2016. Da allora fino alla data della visita del Garante Nazionale vi sono stati 22 arrivi per un totale di circa 4.300 persone. Di queste 700 erano minori non accompagnati.

Positività
- libertà di movimento fuori dalla strutture dei migranti dopo il foto-segnalamento;
- dotazione di un pass a tutti i migranti foto-segnalati per uscire e rientrare dall'hotspot;
- messa a disposizione da parte del Comune di una navetta per favorire gli spostamenti degli ospiti dal Centro verso la città e viceversa.

Criticità
- alloggiamento dei migranti in tende.
- soggiorno nell'hotspot dei minori non accompagnati a causa della saturazione dei posti nei Centri di prima accoglienza;
- caduta di polvere ferrosa dal vicino stabilimento dell'Ilva sulla struttura, con rischio per la salute del personale e degli ospiti;
- lunghezza dei tempi di permanenza degli ospiti nel Centro, ben superiori alle 72 ore previste.

- **Sono state formulate tre raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale.

Volo di rimpatrio forzato coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Roma – Lagos – Roma

14 luglio 2016

Contesto

Primo monitoraggio di un volo coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia. A bordo c'erano 22 cittadini nigeriani provenienti oltre che dall'Italia anche da Svizzera e Belgio.

Positività

- partecipazione quali osservatori dei monitor del Garante Nazionale agli incontri preparativi della Polizia di frontiera;
- uso proporzionato della forza nel caso di un migrante che opponeva resistenza alla partenza.

Criticità

- disomogeneità di trattamento tra migranti provenienti da Paesi diversi, come del resto previsto dal Regolamento Frontex; tale disomogeneità può essere fonte di tensione in quanto alcuni sono a bordo con l'applicazione di strumenti contenitivi di un tipo, altri di tipo diverso oppure senza alcuno strumento;
- la consegna dei cittadini alle Autorità nigeriane è avvenuta a bordo del velivolo, senza scendere a terra;
- mancanza di interpreti o mediatori culturali durante l'intera operazione di rimpatrio.

- È stato redatto un Rapporto sul volo ed è stata avviata una interlocuzione riservata con le Autorità responsabili.

Volo charter italiano di rimpatrio forzato, Roma – Hammamet – Roma

21 luglio 2016

Contesto

L'operazione di rimpatrio è avvenuta con un volo charter organizzato dall'Italia e ha coinvolto 21 cittadini tunisini provenienti dai Centri di identificazione ed espulsione di Brindisi e di Caltanissetta e dall'hotspot di Trapani.

Positività

- professionalità del personale di scorta, preparato con corsi specifici.

Criticità

- la consegna dei cittadini alle Autorità tunisine è avvenuta a bordo del velivolo, senza scendere a terra;
- mancanza di interpreti o mediatori culturali durante l'intera operazione di rimpatrio.

- **Sono state formulate quattro raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale.

Hotspot, Lampedusa (Agrigento)

3 ottobre 2016

Contesto

Il Garante ha preso parte a una visita di un gruppo di giornalisti e di rappresentanti della Federazione nazionale della stampa e dell'Usigrai (Unione sindacale giornalisti Rai) in occasione dell'anniversario del naufragio del 2013.

Positività

- l'ingresso dei giornalisti, anche se con molte limitazioni, rappresenta un primo passo verso una trasparenza e un accesso dei media agli hotspot.

Criticità

- degrado dei locali di pernottamento e dei bagni degli ospiti;
- soggiorno da oltre circa un mese di diverse ragazze minorenni non accompagnate;
- mancanza di ambienti comuni per gli ospiti, compreso uno spazio dove consumare i pasti.

- **Sono state formulate quattro raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita è pubblicato sul sito del Garante Nazionale.

Hub - Centro di accoglienza informale per migranti "Campo Roja", Ventimiglia

20 ottobre 2016

Contesto

La breve visita presso il Centro di accoglienza per migranti di Ventimiglia, gestito dalla Croce Rossa Italiana presso lo scalo merci di proprietà di Rete Ferroviaria Italiana, si è svolta nel corso della visita regionale in Liguria del Garante Nazionale.

Positività

- impegno e dedizione del personale che lavora in condizioni estreme.

Sintesi delle visite
(marzo 2016 – febbraio 2017)

Criticità
- carattere emergenziale della struttura, inadeguata sia sotto il profilo materiale che funzionale;
- sovraffollamento del 171% della struttura prevista con 600 migranti ospitati in spazi pensati per 360 persone;
- rinvio per sfollamento periodico di migranti in una struttura molto distante (frequentemente in Puglia);
- carente l'attività di informazione e di assistenza legale.

• Le valutazioni del Garante Nazionale sono state inviate per lettera al Ministero dell'Interno, pubblicata sul sito.

Volo di rimpatrio forzato coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Roma – Lagos – Roma

3 novembre 2016

Contesto
Il volo, diretto a Lagos, era coordinato dall'agenzia europea Frontex e organizzato dall'Italia. Hanno partecipato anche il Belgio e la Polonia, per un numero complessivo di 33 cittadini nigeriani da rimpatriare.

Positività
- partecipazione quali osservatori dei monitor del Garante Nazionale agli incontri preparativi della Polizia di frontiera.

Criticità
- scarsa accuratezza nella decisione relativa al cosiddetto *"fit to fly"*;
- la consegna dei cittadini alle Autorità nigeriane è avvenuta a bordo del velivolo, senza scendere a terra;
- mancanza di interpreti o mediatori culturali durante l'intera operazione di rimpatrio.

• È stato redatto un Rapporto sul volo ed è stata avviata una interlocuzione riservata con le Autorità responsabili.

Visita tematica a *hotspot* e Centri di identificazione ed espulsione, Sicilia e Piemonte

13 - 19 gennaio 2017

Contesto
La visita ha consentito di terminare il monitoraggio agli *hotspot* di Lampedusa, Trapani e Pozzallo e ai CIE di Caltanissetta e Torino. La delegazione ha visitato anche l'hub di Villa Sikania a Siculiana, in provincia di Agrigento.

Positività
- rilevante sforzo organizzativo complessivo per la gestione dei flussi da parte degli attori istituzionali e sociali, nelle operazioni di salvataggio, sbarco e prima accoglienza;
- massimo impegno per agevolare la comunicazione.

Criticità
- Inadeguatezza di alcune strutture, le cui condizioni sono al di sotto degli standard di dignità e fruibilità sia per gli ospiti che per chi vi opera;
- saturazione dei posti per i minori stranieri non accompagnati, con conseguente soggiorno negli hotspot per periodi anche lunghi;
- disomogeneità tra procedure e modalità di intervento tra strutture omologhe;
- esigenze di identificazione dei migranti non sempre equilibrate con quelle dell'accoglienza.

Hotspot, Lampedusa

13-14 gennaio 2017

Positività
- efficace sistema di rilevamento dei dati relativi agli ospiti;
- presenza dei medici dell'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e il contrasto delle malattie della povertà (INMP) che attuano la procedura multidisciplinare per la verifica dell'età.

Criticità
- inadeguatezza dei locali, con letti e materassi malandati e bagni degradati;
- mancanza di ambienti comuni per gli ospiti, costretti a rimanere all'aperto d'estate e d'inverno;
- consegna ai migranti del kit di vestiario e di primi beni di necessità, solo successivamente al foto-segnalamento;
- scarsa e troppo rapida spiegazione dei diritti ai migranti prima della compilazione del foglio-notizie.

Sbarco di migranti, Lampedusa (Agrigento)

14 gennaio 2016

Positività
- grande dedizione e impegno della guardia costiera nelle operazioni di salvataggio dei migranti individuati al largo delle coste;
- collaborazione positiva con la ASL e rapida distribuzione dei migranti che arrivano a terra in base alle esigenze sanitarie.

Hotspot, Trapani

15 gennaio 2017

Positività
- sensibilizzazione e capacità del personale che gestisce la struttura.

Criticità
- presenza nella struttura di due soggetti vulnerabili che avrebbero dovuto essere immediatamente collocati in luoghi idonei alle loro esigenze;
- inidoneità dei locali di pernottamento per gli ospiti;
- divieto per i migranti di uscire dal Centro anche dopo il foto-segnalamento.

Centro di identificazione ed espulsione, Caltanissetta

16 gennaio 2017

Positività
- ampia cooperazione delle Autorità locali con il Garante Nazionale;
- professionalità nella gestione che risente anche di una lunga esperienza;
- supporto legale alle esigenze dei migranti.

Criticità
- complessivo aspetto claustrofobico dell'area del compound utilizzata come Centro di identificazione ed espulsione (CIE);
- locale angusto per le attività sanitarie riservate agli ospiti del CIE;
- stato degradato dei dormitori e di alcuni bagni.

Hub Villa Sikania, Siculiana (Agrigento)

16 gennaio 2017

Positività
- presenza di un locale mensa ben attrezzato e pulito.

Criticità
- inidoneità dei locali adibiti a dormitorio con letti molto fitti, in caso di utilizzo come hotspot (a seguito di sbarchi a Porto Empedocle);
- bagni senza acqua calda e con water privi di porte e chiusi solo da una tendina da doccia;
- permanenza molto lunga di cittadini eritrei ammessi al programma di *relocation*, a seguito di inadempienze di Autorità di altri Stati europei;

Hotspot, Pozzallo (Ragusa)

17 gennaio 2017

Positività
- locali ben tenuti e con lavori di manutenzione in corso;
- presenza di locali di lavanderia per gli ospiti;
- attenzione alla fase di accoglienza all'arrivo dei migranti prima di attivare le procedure di foto-segnalamento;
- efficienza e professionalità del personale che gestisce la struttura;
- presenza di mediatrici culturali capaci di intercettare il rischio di tratta e di favorire il dialogo con le donne coinvolte.

Criticità
- locali per il pernottamento costituiti da grandi dormitori comuni, spersonalizzanti;
- presenza di minori da diversi giorni nel Centro in attesa di compiere (poco tempo dopo la visita) i 18 anni ed essere trasferiti altrove.

Centro di identificazione ed espulsione, Torino

18-19 gennaio 2017

Positività
- prossima apertura di nuovi locali ristrutturati.

Criticità
- ambiente estremamente chiuso: i "blocchi" sono circondati da reti metalliche, lasciando i migranti solo all'interno dello spazio chiuso o aperto di ciascun blocco;
- locali di isolamento, definiti "ospedaletto", il cui stesso design li rende inaccettabili;
- i colloqui con gli operatori avvengono attraverso la rete.

- **Sono state formulate quattro raccomandazioni.**
- Il Rapporto sulla visita tematica è pubblicato sul sito del Garante Nazionale.

Volo di rimpatrio forzato coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Roma – Lagos – Roma

26 gennaio 2017

Contesto
Terzo monitoraggio di un volo coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia. A bordo c'erano 38 cittadini nigeriani provenienti oltre che dall'Italia (36) anche da Polonia (1) e Germania (1).

Sintesi delle visite
(marzo 2016 – febbraio 2017)

Positività
- partecipazione quali osservatori dei monitor del Garante Nazionale agli incontri preparativi della Polizia di frontiera;
- utilizzo di un charter nazionale per permettere ai migranti da rimpatriare e provenienti dal CIE di Caltanissetta di raggiungere l'Aeroporto di Roma-Fiumicino.

Criticità
- lacune nella comunicazione sanitaria tra i medici del Centro di identificazione ed espulsione di provenienza e il medico a bordo del volo;
- evidente necessità che l'attestazione del *"fit to fly"* avvenga da parte di un medico pubblico ufficiale e non semplicemente dal medico dipendente della struttura di provenienza;
- mancanza di interpreti o mediatori culturali durante l'intera operazione di rimpatrio;
- controlli di sicurezza in alcuni casi avvenuti in condizioni che non hanno tutelato la dignità delle persone;
- inadeguatezza nella consegna dei bagagli delle persone rimpatriate;
- la consegna dei cittadini alle Autorità nigeriane è avvenuta a bordo del velivolo, senza scendere a terra.

• È stato redatto un Rapporto sul volo ed è stata avviata una interlocuzione riservata con le Autorità responsabili.

Volo di rimpatrio forzato coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Roma – Lagos – Roma

23 febbraio 2017

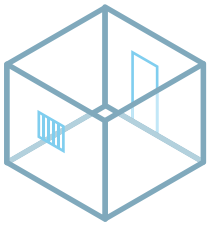
Contesto
Quarto monitoraggio di un volo coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia.
Al momento della consegna alle stampe della Relazione al Parlamento il volo non è stato ancora realizzato.

• Verrà, come sempre, redatto un Rapporto sul volo ed è stata avviata una interlocuzione riservata con le Autorità responsabili.

Le raccomandazioni

Le raccomandazioni sono incluse nei Rapporti sulle visite del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale fino al 31 dicembre 2016. I Rapporti sono pubblicati, insieme alle risposte delle Amministrazioni, sul sito all'indirizzo www.garantenpl.it.

Raccomandazioni indirizzate alle Amministrazioni responsabili dell'esecuzione penale (a livello centrale o locale)



Condizioni materiali e igieniche delle strutture detentive maschili e femminili

Camere detentive
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.1, Rapporto del 7.5.2016, pag. 3]
- [Casa circondariale di Vicenza, Raccomandazione n.19, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 43]
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n.2.M.1, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 23]

Camere detentive – corredo/arredo
- [Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino, Raccomandazione n.4, Rapporto sulla detenzione di una singola persona privata della libertà personale (sintesi), del 26.10.2016, pag. 3]

Camere detentive – rimozioni
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n. 2.M.3, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 24]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.5, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 44]
- [Casa di reclusione "Nuovo Complesso" di Sanremo, Raccomandazione n. 2.S.7, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 58]
- [Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino, Raccomandazione n.5, Rapporto sulla detenzione di una singola persona privata della libertà personale (sintesi), del 26.10.2016, pag. 3]

Camere detentive – aerazione ambientale
- [Casa circondariale "Santa Maria Maggiore" di Venezia, Raccomandazione n. 4, Rapporto del 5.4.2016, pag. 3]
- [Casa di reclusione "Nuovo Complesso" di Sanremo, Raccomandazione n. 2.S.6, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 57]

Camere e reparti detentivi – condizioni materiali e igieniche
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.3, Rapporto del 7.5.2016, pag. 6]
- [Casa circondariale di Lecce, Raccomandazione n.7, Rapporto del 17.5.2016, pag. 6]
- [Casa circondariale di Bolzano, Raccomandazione n.2, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 16]

Le raccomandazioni

- [Casa circondariale di Trento - Spini di Gardolo, Raccomandazione n.24, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 54]
- [Casa circondariale di Bolzano, Raccomandazione n.35, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 80]
- [Casa di reclusione "Nuovo Complesso" di Sanremo, Raccomandazione n. 2.S.5, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 56]
- [Istituto penitenziario minorile di Bologna, Raccomandazione n.1, Rapporto del 22.11.2016, pag. 3]

Camere detentive e reparti –richiesta di inagibilità

- [Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia, Raccomandazione n.3, Rapporto 22.12.2016]

Carenze igienico-sanitarie

- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.8, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 7]
- [Casa circondariale di Reggio Calabria - Arghillà, Raccomandazione n.21, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 19]
- [Casa circondariale di Lecce, Raccomandazione n. 5, Rapporto del 17.5.2016, pag. 5]
- [Istituto penitenziario minorile di Treviso, Raccomandazione n.2, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 88]

Cucina per detenuti

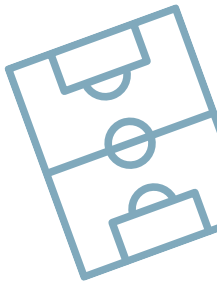
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n. 2.M.2, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 23]

Ridefinizione degli ambienti detentivi

- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n. 1, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 6]

Sicurezza

- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n. 2.M.7, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 26]
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n. 2.M.8, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 27]



Attrezzatura e utilizzo degli spazi comuni

Ambienti per la "socialità"

- [Casa circondariale "Santa Maria Maggiore" di Venezia, Raccomandazione n.2, Rapporto del 5.4.2016, pag. 3]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.18, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 19]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.36, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 38]
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.6, Rapporto del 7.5.2016, pag.15]

- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.7, Rapporto del 7.5.2016, pag.15]
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.8, Rapporto del 7.5.2016, pag.15]
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.9, Rapporto del 7.5.2016, pag.15]
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n.2. M.4, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 24]
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n. 2.M.5, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 25]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.11, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 46]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.14, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 47]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.16, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 47]

Area verde e spazi per il passeggio

- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.5, Rapporto del 2.4.2016, pag.8]
- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.6, Rapporto del 2.4.2016, pag.8]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.20, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 19]
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.6, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 24]
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.7, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 26]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.4, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 43]

Locali per attività di lavoro, formazione, istruzione

- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.7, Rapporto del 7.5.2016, pag. 15]
- [Casa circondariale di Genova Pontedecimo, Raccomandazione n.2.P.6, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag.44]

Spazi per attività sportive

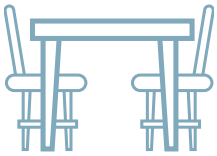
- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.1, Rapporto del 2.4.2016, pag. 7]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.8, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag.45]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.12, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag.46]

Attrezzature per attività di lavoro, formazione, istruzione e sportive

- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.3, Rapporto del 2.4.2016, pag. 8]
- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.4, Rapporto del 2.4.2016, pag. 8]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.15, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 47]

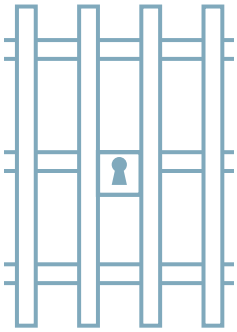
Le raccomandazioni

Locali di accoglienza dei figli minori
- [Casa circondariale di Vicenza, Raccomandazione n.17, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 42]



Sala colloqui
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.6, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 24]
- [Casa circondariale di Tolmezzo, Raccomandazione n.33, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 75]

Sezione transito
- [Casa circondariale di Lecce, Raccomandazione n.8, Rapporto del 17.5.2016, pag. 6]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.19, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 19]



Strutture, sezioni e camere particolari

Collocazioni critiche
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.1, Rapporto Triveneto 28.6 - 5.7.2016, pag. 13]
- [Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia, Raccomandazione n.6, Rapporto 22.12.2016]

Luoghi contenimento per persone in crisi acuta
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.3, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 7]
- [Casa circondariale di Lecce, Raccomandazione n.2, Rapporto del 17.5.2016, pag.4]

Divieto di camere detentive "lisce"
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" Catanzaro – Siano, Raccomandazione n.2, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 6]
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" Catanzaro, Raccomandazione n.7, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 7]
- [Casa circondariale di Lecce, Raccomandazione n.3, Rapporto del 17.5.2016, pag. 4]
- [Casa circondariale di Ivrea, Raccomandazione n.2, Rapporto del 22.11.2016, pag. 6]
- [Casa circondariale di Ivrea, Raccomandazione n.4, Rapporto del 22.11.2016, pag. 8]

Sezione protetti
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.28, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 24]
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.37, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 85]

Sezione transessuali
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.9, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 28]
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.14, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 36]

Strutture e sezioni detentive particolarmente critiche
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.5 bis, Rapporto del 7.5.2016, pag. 15]
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.6, Rapporto del 7.5.2016, pag. 15]
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.7, Rapporto del 7.5.2016, pag. 15]
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.8, Rapporto del 7.5.2016, pag. 15]
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.9, Rapporto del 7.5.2016, pag. 15]
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.38, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 86]

Sezioni giovani adulti
- [Istituto penitenziario minorile di Bologna, Raccomandazione n.4, Rapporto del 24.11.2016 pag. 7]

Qualità della vita detentiva

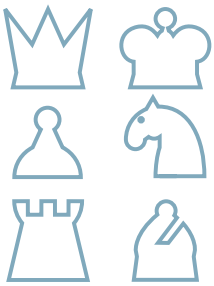
Assegnazione, collocazione e categorie dei detenuti e degli internati
- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.9, Rapporto 2.4.2016, pag. 10]
- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.10, Rapporto 2.4.2016, pag. 10]
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.16, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 12]
- [Istituto penitenziario minorile di Bologna, Raccomandazione n.1, Rapporto 22.11.2016 pag. 3]

Accesso Internet/Videochiamata (tipo Skype)
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.13, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 10]
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.25, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 21]
- [Istituto penitenziario minorile Treviso, Raccomandazione n.3, Rapporto Triveneto 28.6 - 5.7.2016, pag. 91]

Accesso corrispondenza interna
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.9, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 45]

Apertura blindi/camere detentive
- [Casa circondariale "Santa Maria Maggiore" di Venezia, Raccomandazione n.1, Rapporto del 5.4.2016 pag. 3]
- [Casa circondariale "Santa Maria Maggiore" di Venezia, Raccomandazione n.3, Rapporto del 5.4.2016 pag. 3]
- [Istituto penitenziario minorile di Catanzaro, Raccomandazione n.2, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 43]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.13, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 46]

Le raccomandazioni



Attività rieducative-trattamentali (culturali, ricreative e sportive)

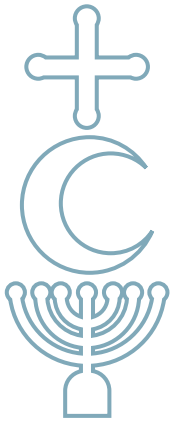
- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.7, Rapporto 2.4.2016, pag. 9]
- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.8, Rapporto 2.4.2016, pag. 9]
- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.11, Rapporto 2.4.2016, pag. 10]
- [Istituto penitenziario minorile di Catanzaro, Raccomandazione n1, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 42]
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.6, Rapporto del 7.5.2016, pag. 15]
- [Casa circondariale di Vicenza, Raccomandazione n.16, Rapporto Triveneto 28.6 - 5.7.2016, pag. 41]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.1, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 41]

Colloqui e rapporti con la famiglia

- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.12, Rapporto 2.4.2016, pag. 11]
- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.13, Rapporto 2.4.2016, pag. 12]
- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.14, Rapporto 2.4.2016, pag. 12]
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.1, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 10]
- [Casa circondariale di Vicenza, Raccomandazione n.17, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 42]
- [Casa circondariale di Vicenza, Raccomandazione n.18, Rapporto Triveneto 28.6 - 5.7.2016, pag. 42]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n.2.P.7, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag.45]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n.2.P.10, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 46]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n.2.P.17, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 47]

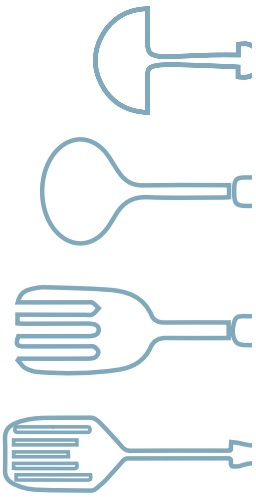
Comunicazioni dello stato di detenzione, dei trasferimenti, delle malattie, dei ricoveri e dei decessi

- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n. 17, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 14]
- [Casa circondariale "Santa Maria Maggiore" di Venezia, Raccomandazione n.2, Rapporto del 28.11.2016]



Diritto di religione e di professione di fede

- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.7, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 17]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.8, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 17]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.9, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 17]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.10, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 17]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.11, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 17]



Lavoro

- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.22, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 21]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.22, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 21]
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.23, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 21]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.23, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 21]
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.24, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 21]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.24, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 21]
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n.2.M.6, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 25]
- [Casa di reclusione "Nuovo Complesso" di Sanremo, Raccomandazione n.2.S.13 Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 55]

Servizio di mediazione linguistico-culturale

- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.1.5, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 8]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.1, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 11]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.2, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 11]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.3, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 11]

Regolamento interno e Ordini di servizio

- [Casa circondariale di Trento - Spini di Gardolo, Raccomandazione n.29, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 63]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.4, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 13]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.5, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 13]
- [Casa di reclusione "Nuovo Complesso" di Sanremo, Raccomandazione n.2.S.4, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 56]
- [Casa di reclusione "Nuovo Complesso" di Sanremo, Raccomandazione n.2.S.9, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 59]

Osservazione diretta della vita all'interno delle sezioni detentive

- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.12, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 18]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.13, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 18]
- [Casa di reclusione "Nuovo Complesso" di Sanremo, Raccomandazione n. 2.S.1, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 54]

Sorveglianza dinamica

- [Casa circondariale "Santa Maria Maggiore" di Venezia, Raccomandazione n.1, Rapporto 5.4.2016, pag. 3]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.3, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag.42]
- [Casa di reclusione "Nuovo Complesso" di Sanremo, Raccomandazione n. 2.S.2, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 55]
- [Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia, Raccomandazione n.1, Rapporto 22.12.2016]

Le raccomandazioni

Partecipazione della comunità esterna all'azione trattamentale-rieducativa
- [Casa di reclusione di Oristano-Massama, Raccomandazione n.2, Rapporto del 2.4.2016, pag.7]
- [Casa circondariale di Trento - Spini di Gardolo, Raccomandazione n.25, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 56]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n.2.P.2, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag.41]

Programmi di reinserimento personalizzati per la dimissione
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.8, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 27]

Gestione eventi critici
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n 4, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 7]
- [Casa circondariale di Vicenza, Raccomandazione n.21, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 45]

Prevenzione suicidio
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.34, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 38]
- [Casa circondariale di Reggio Calabria - Arghillà, Raccomandazione n.34, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 38]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.35, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 38]
- [Casa circondariale "Santa Maria Maggiore" di Venezia, Raccomandazione n.3, Rapporto del 28.11.2016]

Regime penitenziario

Trasferimenti
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.2, Rapporto del 7.5.2016, pag. 6]
- [Istituti Triveneto, Raccomandazione n.3, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 18]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.14, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 19]
- [Casa circondariale "Santa Maria Maggiore" di Venezia, Raccomandazione n.4, Rapporto del 28.11.2016]
- [Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia, Raccomandazione n.3, Rapporto 22.12.2016]
- [Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia, Raccomandazione n.5, Rapporto 22.12.2016]

Regime di sorveglianza particolare
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.14, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 12]
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.15, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 12]

Procedura disciplinare
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.12, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 31]
- [Casa circondariale di Tolmezzo, Raccomandazione n.32, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 72]

Isolamento
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.9, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 7]
- [Casa circondariale di Vicenza, Raccomandazione n.19, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 43]
- [Casa circondariale di Vicenza, Raccomandazione n.20, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 43]
- [Casa circondariale di Tolmezzo, Raccomandazione n.31, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 71]
- [Casa circondariale di Voghera, Raccomandazione n.2, Rapporto sulla detenzione di una singola persona privata della libertà personale (sintesi), del 29.11.2016, pag. 2]
- [Casa circondariale di Voghera, Raccomandazione n.3, Rapporto sulla detenzione di una singola persona privata della libertà personale (sintesi), del 16.10.2016, pag. 2]
- [Casa circondariale di Ivrea, Raccomandazione n.3, Rapporto del 22.11.2016 pag. 6]

Sovrapposizione di provvedimenti e inerente criticità
- [Istituti Triveneto, Raccomandazione n.5, Rapporto Triveneto 28.6 - 5.7.2016, pag. 23]
- [Casa circondariale di Tolmezzo, Raccomandazione n.32, Rapporto Triveneto 28.6 - 5.7.2016, pag. 72]

Denunce di maltrattamento
- [Casa circondariale di Trento - Spini di Gardolo, Raccomandazione n.26, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 57]
- [Casa circondariale di Trento - Spini di Gardolo, Raccomandazione n.27, Rapporto Triveneto 28.6 - 5.7.2016, pag. 59]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.40, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 41]

Controllo esterno indipendente
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.15, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 37]

Tutela della salute

Registro modello 99 e obbligo di refertazione
- [Casa circondariale di Reggio Calabria – Arghillà, Raccomandazione n.27, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 24]
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n.2.M.9, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 28]
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n.2.M.10, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 28]

Le raccomandazioni

- [Istituto penitenziario minorile di Bologna, Raccomandazione n.2, Rapporto 22.11.2016, pag. 4]

Attrezzature sanitarie

- [Casa circondariale di Reggio Calabria – Arghillà, Raccomandazione n.26, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 23]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.26, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 23]

Infermeria

- [Casa circondariale di Ivrea, Raccomandazione n.4, Rapporto del 15.12. 2016 pag. 8]

Centro Diagnostico Terapeutico

- [Casa circondariale "Ugo Caridi" Catanzaro, Raccomandazione n.10, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 8]
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" Catanzaro, Raccomandazione n.11, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 8]

Aree protette presso Unità Ospedaliere

- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.12, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 8]

Trattamento sanitario

- [Casa circondariale di Trento - Spini di Gardolo, Raccomandazione n.30, Rapporto Triveneto 28.6 - 5.7.2016, pag. 65]
- [Casa circondariale di Bolzano, Raccomandazione n.36, Rapporto Triveneto 28.6 - 5.7.2016, pag. 82]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.33, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 35]

Articolazione per la salute mentale

- [Casa circondariale di Lecce, Raccomandazione n.1, Rapporto del 17.5.2016, pag. 3]
- [Casa circondariale di Lecce, Raccomandazione n.6, Rapporto del 17.5.2016, pag. 6]
- [Casa circondariale di Lecce, Raccomandazione n.7, Rapporto del 17.5.2016, pag. 6]
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.10, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 29]
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.11, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 29]
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n. 2.M.12, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 30]
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n. 2.M.12, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 30]
- [Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino, Raccomandazione n.7, Rapporto sulla detenzione di una singola persona privata della libertà personale (sintesi), del 26.10.2016, pag. 4]

Osservazione psichiatrica

- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.30, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 30]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.37, Rap-

porto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 38]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.38, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 41]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.39, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 41]
- [Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino, Raccomandazione n.6, Rapporto sulla detenzione di una singola persona privata della libertà personale (sintesi), del 26.10.2016, pag. 3]

REMS
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.1.2, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 6]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.1.3, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 6]
- [Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia, Raccomandazione n.5, Rapporto 22.12.2016]

Coercizione
- [Casa circondariale di Genova-Marassi, Raccomandazione n. 2.M.11, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 29]

Protocollo ASL/Istituti
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.1.4, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 6]
- [Casa circondariale di Lecce, Raccomandazione n.6, Rapporto del 22.11.2016, pag. 6]

Registri

Mantenimento della documentazione e regolare registrazione
- [Casa circondariale di Trento - Spini di Gardolo, Raccomandazione n.28, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 60]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.19, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 48]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n. 2.P.20, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 49]

Richieste atti documentali
- [Casa circondariale di Voghera, Raccomandazione n.2, Rapporto sulla detenzione di una singola persona privata della libertà personale (sintesi), del 16.10.2016, pag. 2]
- [Casa circondariale di Voghera, Raccomandazione n.3, Rapporto sulla detenzione di una singola persona privata della libertà personale (sintesi), del 16.10.2016, pag. 2]

Registro eventi critici
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.4, Rapporto del 7.5.2016, pag. 10]
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.6, Rapporto del 7.5.2016, pag. 12]
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.6, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 7]
- [Casa circondariale di Belluno, Raccomandazione n.13, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 34]
- [Casa circondariale di Vicenza, Raccomandazione n.22, Rapporto Triveneto del 28.6 -

Le raccomandazioni

5.7.2016, pag. 46]
- [Casa circondariale di Ivrea, Raccomandazione n.1, Rapporto del 22.11.2016 pag. 3]
- [Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia, Raccomandazione n.4, Rapporto 22.12.2016]

Registro colloqui con il direttore
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.5 punto 1, Rapporto del 7.5.2016, pag. 11]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.31, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 30]
- [Casa circondariale di Reggio Calabria – Arghillà, Raccomandazione n.31, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 30]

Registro colloqui con il comandante
- [Casa circondariale di Gorizia, Raccomandazione n.5 punto 2, Rapporto del 7.5.2016, pag. 11]
- [Casa circondariale di Ivrea, Raccomandazione n.5, Rapporto del 22.11.2016 pag. 11]

Registro provvedimenti disciplinari del personale
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.32, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 30]
- [Case circondariali di Reggio Calabria, Raccomandazione n.32, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 30]

Personale

Dotazioni e strutture per il personale
- [Casa circondariale "Ugo Caridi" di Siano (Catanzaro), Raccomandazione n.5, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 7]
- [Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria, Raccomandazione n.29, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 26]
- [Casa circondariale di Reggio Calabria – Arghillà, Raccomandazione n.29, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 26]
- [Casa circondariale di Lecce, Raccomandazione n.4, Rapporto del 17.5.2016, pag. 4]
- [Casa circondariale di Lecce, Raccomandazione n.6, Rapporto del 17.5.2016, pag. 6]
- [Istituto penitenziario minorile di Treviso, Raccomandazione n.1, Rapporto Triveneto 28.6 - 5.7.2016, pag. 87]
- [Casa circondariale di Vicenza, Raccomandazione n.17, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 42]
- [Casa circondariale di Vicenza, Raccomandazione n.23, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 47]
- [Casa circondariale di Tolmezzo, Raccomandazione n.34, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 78
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.15, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 20]
- [Casa circondariale Ivrea, Raccomandazione n.5, Rapporto del 22.11.2016, pag. 11]
- [Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia, Raccomandazione n.2, Rapporto 22.12.2016]

Strutture lavorative

- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.16, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 20]
- [Casa di reclusione "Nuovo Complesso" di Sanremo, Raccomandazione n.2.S.11, Rapporto del 17-21.10.2016, pag. 60]

Formazione

- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.17, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 20]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.18, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 20]
- [Casa di reclusione "Nuovo Complesso" di Sanremo, Raccomandazione n. 2.S.10, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 60]

Rapporti con gli Enti locali e con l'Amministrazione penitenziaria

- [Casa circondariale di Voghera, Raccomandazione n.1, Rapporto sulla detenzione di una singola persona privata della libertà personale (sintesi), del 16.10.2016, pag. 2]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.1.1, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 5]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.1, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 11]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.2, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 11]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.3, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 11]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.6, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 14]
- [Istituti Liguria, Raccomandazione n.2.14, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 19]
- [Casa circondariale di Genova-Pontedecimo, Raccomandazione n.2.P.18, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 48]
- [Casa di reclusione "Nuovo Complesso" di Sanremo, Raccomandazione n .2.S.8, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 58]
- [Istituto penitenziario minorile di Bologna, Raccomandazione n.3, Rapporto del 22.11.2016 pag. 5]
- [Casa circondariale "Santa Maria Maggiore" di Venezia, Raccomandazione n.1, Rapporto del 28.11.2016]

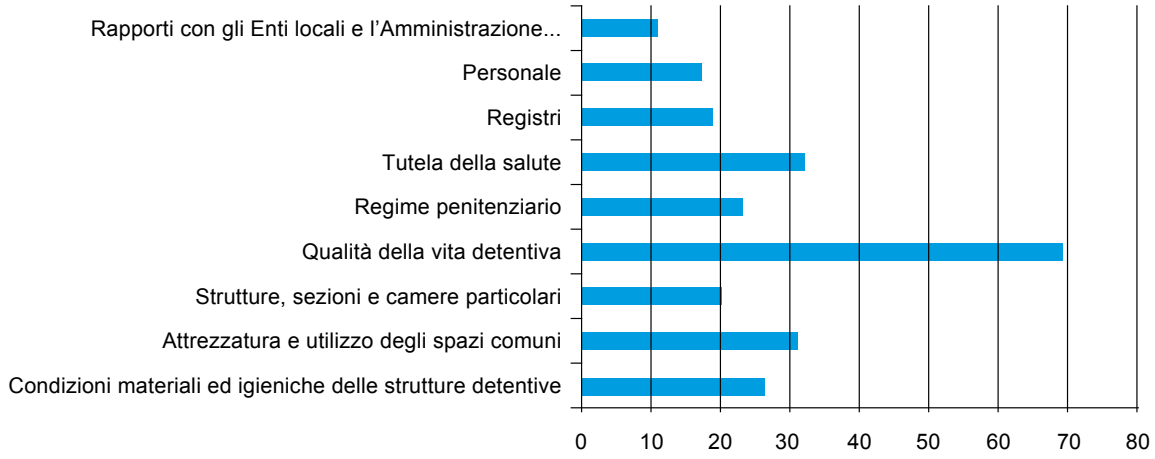
Le raccomandazioni

Tabella 1 - Raccomandazioni nell'ambito dell'area penale

Condizioni materiali e igieniche delle strutture detentive	26
Attrezzatura e utilizzo degli spazi comuni	31
Strutture, sezioni e camere particolari	20
Qualità della vita detentiva	69
Regime penitenziario	23
Tutela della salute	32
Registri	19
Personale	17
Rapporti con gli Enti locali e l'Amministrazione penitenziaria	11
Totale	**216**

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

Grafico 1 - Raccomandazioni nell'ambito dell'area penale



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

Raccomandazioni indirizzate all'Amministrazione penitenziaria e alle Presidenze dei Tribunali

- [Camere di sicurezza presso il Tribunale di Genova, Raccomandazione n. 5.G.1, Rapporto Liguria del 17.102016, pag.71]

Raccomandazioni indirizzate alle Amministrazioni responsabili delle camere di sicurezza

Diritti delle persone poste in stato di fermo o arresto

- [Polizia di Stato, Raccomandazione n.1, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 45]
- [Polizia di Stato, Raccomandazione n.1, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 103]
- [Polizia di Stato, Raccomandazione n.2, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 103]
- [Arma dei Carabinieri, Raccomandazione n.1, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 108]
- [Arma dei Carabinieri, Raccomandazione n.1, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 64]
- [Polizia di Stato, Raccomandazione n. 4.I.1, Rapporto Liguria del 17-21.10.2016, pag. 69]

Informazione sui diritti alle persone poste in stato di fermo o arresto

- [Questura di Vicenza, Raccomandazione n.3, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 105]
- [Questura di Vicenza, Raccomandazione n.4, Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 106]

Condizioni strutturali delle camere di sicurezza

- [Questura di Reggio Calabria, Raccomandazione n.2, Rapporto Calabria del 10-15.4.2016, pag. 47]
- [Comando provinciale dei Carabinieri di Vicenza, Raccomandazione n.2 , Rapporto Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 10]
- [Comando provinciale dei Carabinieri di Genova "Forte San Giuliano", Raccomandazione n. 3.C.1, Rapporto Liguria del 17.102016, pag. 66]
- [Commissariato di Ventimiglia, Raccomandazione n. 4.I.2, Rapporto Liguria del 17.102016, pag. 70]

Tempo di permanenza nelle camere di sicurezza e adeguatezza degli ambienti

- [Comando provinciale Arma dei Carabinieri di Vicenza, Raccomandazione n.3, Rapporto

Triveneto del 28.6 - 5.7.2016, pag. 110]
- [Polizia di Stato, Raccomandazione n. 4.I.3, Rapporto Liguria del 17.102016, pag.70]

Raccomandazioni indirizzate alle Amministrazioni responsabili della privazione della libertà personale in base alle norme sull'immigrazione

Voli di rimpatrio forzato

Modalità dell'informazione rispetto all'avvio dell'operazione di rimpatrio
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini operato dall'Italia, Raccomandazione n. 1, 19 maggio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo commerciale per il rimpatrio di un cittadino peruviano, Raccomandazione n. 1, 26 maggio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini nigeriani coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Raccomandazione n. 8, 14 luglio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini nigeriani coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Raccomandazione n. 1, 3 novembre 2016]

Particolare disagio della complessiva operazione di rimpatrio
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo commerciale per il rimpatrio di un cittadino peruviano, Raccomandazione n. 2, 26 maggio 2016]

Diritto a comprendere/abbattimento barriere linguistiche
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini operato dall'Italia, Raccomandazione n. 2, 19 maggio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini operato dall'Italia, Raccomandazione n. 1, 21 luglio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini nigeriani coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Raccomandazione n. 3, 3 novembre 2016]

Riconoscibilità operatori
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini operato dall'Italia, Raccomandazione n. 3, 19 maggio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini operato dall'Italia, Raccomandazione n. 2, 21 luglio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini nigeriani coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Raccomandazione n. 2, 3 novembre 2016]

Idoneità fisica del rimpatriando al viaggio *(fit to fly)*
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini nigeriani coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Raccomandazione n. 6, 14 luglio 2016]

Accesso al medico
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini operato dall'Italia, Raccomandazione n. 3, 21 luglio 2016]

Controlli di sicurezza
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini operato dall'Italia, Raccomandazione n. 5, 19 maggio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini nigeriani coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Raccomandazione n. 4, 14 luglio 2016]

Protezione particolari vulnerabilità
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini operato dall'Italia, Raccomandazione n. 6, 19 maggio 2016]

Formazione personale di scorta
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo commerciale per il rimpatrio di un cittadino peruviano, Raccomandazione n. 3, 26 maggio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini nigeriani coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Raccomandazione n. 3, 14 luglio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini operato dall'Italia, Raccomandazione n. 4, 21 luglio 2016]

Tutela privacy migranti
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini nigeriani coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Raccomandazione n. 4. 14 luglio 2016]

Operazioni consegna-prerogative monitor
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini operato dall'Italia, Raccomandazione n. 1, 19 maggio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini nigeriani coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Raccomandazione n. 1, 14 luglio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini operato dall'Italia, Raccomandazione n. 5, 21 luglio 2016]
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini nigeriani coordinato da Frontex e organizzato dall'Italia, Raccomandazione n. 4, 3 novembre 2016]

Informazione su poteri e compiti dell'organo di monitoraggio
- [Rapporto sul monitoraggio di un volo commerciale per il rimpatrio di un cittadino peruviano, Raccomandazione n. 4, 26maggio 2016]

Strutture per migranti irregolari

Condizioni strutturali
- [Rapporto sulle visite al Centro di identificazione ed espulsione e all'*hotspot* della Puglia, Raccomandazione n. 1, 20-21 giugno 2016]
- [Rapporto sulla visita all'*hotspot* di Lampedusa (Agrigento), Raccomandazione n. 4, 3 ottobre 2016]

Le raccomandazioni

Tutela della salute
- [Rapporto sulle visite al Centro di identificazione ed espulsione e all'*hotspot* della Puglia, Raccomandazione n. 7, 20-21 giugno 2016]

Protezione particolari vulnerabilità
- [Rapporto sulla visita all'*hotspot* di Lampedusa (Agrigento), Raccomandazione n. 2, 3 ottobre 2016]

Informazione e comprensione
- [Rapporto sulle visite al Centro di identificazione ed espulsione e all'*hotspot* della Puglia, Raccomandazione n. 3, 20-21 giugno 2016]

Regole interne
- [Rapporto sulle visite al Centro di identificazione ed espulsione e all'*hotspot* della Puglia, Raccomandazione n. 2, 20-21 giugno 2016]

Registri
- [Rapporto sulle visite al Centro di identificazione ed espulsione e all'*hotspot* della Puglia, Raccomandazione n. 4, 20-21 giugno 2016]
- [Rapporto sulle visite al Centro di identificazione ed espulsione e all'*hotspot* della Puglia, Raccomandazione n. 6, 20-21 giugno 2016]

Contatti telefonici
- [Rapporto sulle visite al Centro di identificazione ed espulsione e all'*hotspot* della Puglia, Raccomandazione n. 5, 20-21 giugno 2016]

Connotazione giuridica degli *hotspot*
- [Rapporto sulle visite al Centro di identificazione ed espulsione e all'*hotspot* della Puglia, Raccomandazione n. 8, 20-21 giugno 2016]
- [Rapporto sulla visita all'*hotspot* di Lampedusa (Agrigento), Raccomandazione n. 3, 3 ottobre 2016]

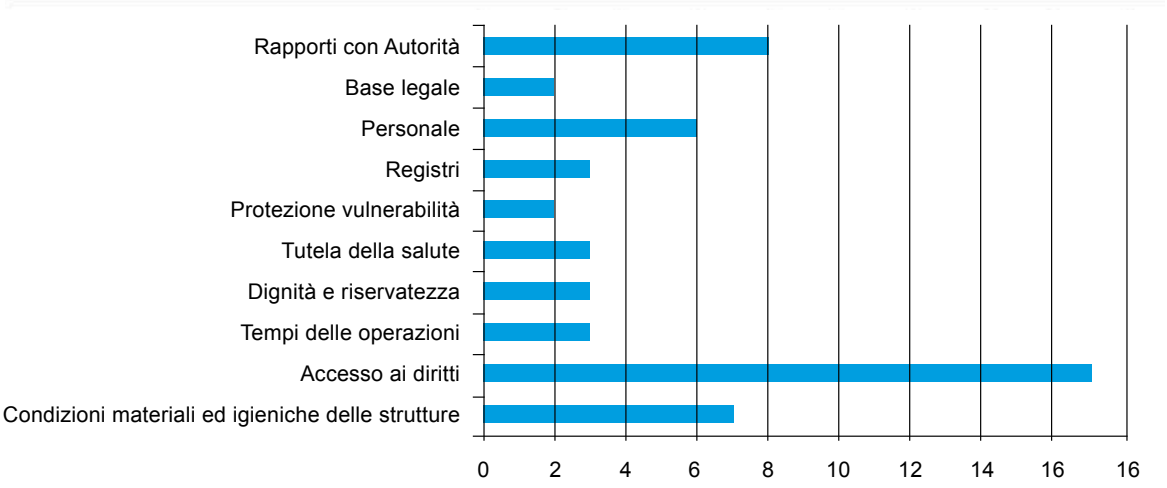
Informazione sui poteri dei poteri del Garante Nazionale
- [Rapporto sulle visite al Centro di identificazione ed espulsione e all'*hotspot* della Puglia, Raccomandazione n. 9, 20-21 giugno 2016]
- [Rapporto sulla visita all'*hotspot* di Lampedusa (Agrigento), Raccomandazione n. 1, 3 ottobre 2016]

Trasparenza
- [Rapporto sulla visita all'*hotspot* di Lampedusa (Agrigento), Raccomandazione n. 5, 3 ottobre 2016]

Tabella 2 - Raccomandazioni nell'ambito dell'area amministrativa e della sicurezza

Condizioni materiali e igieniche delle strutture	7
Accesso ai diritti	17
Tempi delle operazioni	3
Dignità e riservatezza	3
Tutela della salute	3
Protezione vulnerabilità	2
Registri	3
Personale	6
Base legale	2
Rapporti con Autorità	8
Totale	**54**

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



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

Appendice 1
Attività Garante Nazionale

Tabella 1 Attività dell'Ufficio del Garante Nazionale in ambito migranti - Anno 2016-2017
Tabella 2 Visite ad hoc effettuate agli Istituti penitenziari dal Garante Nazionale - Anno 2016
Tabella 3 Visite regionali effettuate agli Istituti penitenziari dal Garante Nazionale - Anno 2016
Tabella 4 Visite alle strutture minorili effettuate dal Garante Nazionale - Anno 2016
Tabella 5 Visite ad hoc effettuate dal Garante Nazionale presso le camere di sicurezza delle Forze di Polizia -Anno 2016
Tabella 6 Reclami e segnalazioni pervenute al Garante Nazionale - Anno 2016
Grafico 1 Reclami e segnalazioni pervenute al Garante Nazionale - Anno 2016
Tabella 7 Iter reclami e segnalazioni pervenute al Garante Nazionale - Anno 2016
Grafico 2 Iter reclami e segnalazioni - Anno 2016
Tabella 8 Tematiche reclami e segnalazioni pervenute al Garante Nazionale - Anno 2016
Grafico 3 Reclami e segnalazioni pervenute al Garante Nazionale - Anno 2016

Tabella 1- Attività dell'Ufficio del Garante Nazionale in ambito migranti - Anni 2016/2017

Monitoraggi	Località	Data	Migranti incontrati
Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE)			
	Caltanissetta	16/01/2016	91
	Brindisi	20/06/2016	96
	Torino	19/01/2017	48
	Roma	23/01/2017	14
Waiting room			
	Aeroporto Fiumicino	26/05/2016	0
Hotspot			
	Taranto	21/06/2016	280
	Lampedusa	03/10/2016	265
	Lampedusa	14/01/2017	269
	Trapani	15/01/2017	87
	Pozzallo	17/01/2017	19
Voli di rimpatrio forzato			
	Roma / Tunisia	19/06/2016	29
	Roma / Tunisia	21/07/2016	21
	Roma / Nigeria	14/07/2016	15
	Roma / Nigeria	03/11/2016	36
	Roma / Nigeria	26/01/2017	38
	Roma / Nigeria	23/02/2017	38
			Totale 1.346

Fonte: Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – Unità organizzativa 3, privazione della libertà in ambito penale

Tabella 2 - Visite ad hoc effettuate agli Istituti penitenziari dal Garante Nazionale - Anno 2016

Regione	Istituto	Detenuti presenti	Data visita	Data rilevazione presenze
Sardegna	C.R. Oristano-Massama “S. Soro”	**293**	02/04/2016	31/03/2016
Veneto	C.C. Padova “N.C.”	**208**	04/04/2016	31/03/2016
Veneto	C.C. Venezia "S. Maria Maggiore "	**228**	05/04/2016	31/03/2016
Trentino A.A	C.C. Trento " Spini di Gradolo"	**344**	06/05/2016	30/04/2016
Friuli V.G.	C.C. Gorizia	**41**	07/05/2016	30/04/2016
Puglia	C.C. Lecce	**874**	17/05/2016	31/05/2016
Lombardia	C.R. Milano Bollate	**1.188**	23/05/2016	31/05/2016
Lazio	C.R. Paliano	**73**	26/05/2016	31/05/2016
Lazio	C.C. Viterbo “N.C.”	**520**	09/06/2016	31/05/2016
Lazio	C.C. Viterbo “N.C.”	**520**	10/06/2016	31/05/2016
Lazio	C.C. Viterbo “N.C.”	**525**	07/07/2016	30/06/2016
Lazio	C.C. Roma "Regina Coeli"	**872**	28/07/2016	31/07/2016
Lazio	C.C. Civitavecchia	**443**	01/08/2016	31/07/2016
Toscana	C.C. Arezzo	**29**	11/08/2016	31/07/2016
Piemonte	C.C. Cuneo	**207**	13/11/2016	31/08/2016
Piemonte	C.C. Verbania	**56**	20/11/2016	31/07/2016
Lombardia	C.C. Voghera	**373**	16/10/2016	31/07/2016
Piemonte	C.C. Torino "G.Lorusso e L.Cutugno"	**1.312**	26/10/2016	31/10/2016
Emilia Romagna	C.R. Parma	**587**	29/10/2016	31/10/2016
Lazio	C.C. Latina	**112**	09/11/2016	31/10/2016
Piemonte	C.C. Ivrea	**224**	22/11/2016	30/11/2016
Veneto	C.C. Venezia "S. Maria Maggiore "	**233**	28/11/2016	30/11/2016
Lazio	C.C. Roma “Rebibbia N.C."	**1.404**	22/12/2016	31/12/2016

Fonte: Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – Unità organizzativa 3, privazione della libertà in ambito penale

Tabella 3 - Visite regionali effettuate agli Istituti penitenziari dal Garante Nazionale - Anno 2016

Regione	Istituto	Detenuti presenti	Data visita	Data rilevazione presenze
Calabria	C.C. Catanzaro-Siano “Ugo Carridi”	**568**	10-15/04/2016	30/04/2016
Calabria	C.C. Reggio Calabria "Giuseppe Panzera"	**185**	10-15/04/2016	30/04/2016
Calabria	C.C. Reggio Calabria "Arghillà"	**271**	10-15/04/2016	30/04/2016
Veneto	C.C. Belluno	**91**	28/06 – 3/07/2016	30/06/2016
Veneto	C.C. Vicenza	**213**	28/06 – 3/07/2016	30/06/2016
Trentino A. A.	C.C. Trento "Spini di Gradolo"	**312**	28/06 – 3/07/2016	30/06/2016
Friuli Venezia Giulia	C.C. Tolmezzo	**191**	28/06 – 3/07/2016	30/06/2016
Trentino A. A.	C.C. Bolzano	**112**	28/06 – 3/07/2016	30/06/2016
Friuli Venezia Giulia	C.C. Gorizia (follow up)	**35**	28/06 – 3/07/2016	30/06/2016
Liguria	C.C. Genova "Marassi"	**675**	16 -02/10/ 2016	31/10/2016
Liguria	C.C. Genova "Pontedecimo"	**125**	16 -21/10/2016	31/10/2016
Liguria	C.R. Sanremo “N.C."	**248**	16 -21/10/2016	31/10/2016

Fonte: Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – Unità organizzativa 3, privazione della libertà in ambito penale

Tabella 4 - Visite alle strutture minorili effettuate dal Garante Nazionale - Anno 2016

Regione	Istituto	Capienza	Detenuti presenti	Data visita	Data rilevazione presenze
Calabria	Istituto penitenziario minorile di Catanzaro	36	17	10-15/04/2016	10-15/04/2016
Veneto	Comunità "G.Olivotti"	8	5	28/06-3/07/2016	30/06/2016
Veneto	Istituto penitenziario minorile di Treviso	12	13	28/06-03/07/2016	30/06/2016
Veneto	Centro prima accoglienza di Treviso	0	2	28/06-03/07/2016	30/06/2016
Emilia Romagna	Istituto penitenziario minorile di Bologna	22	27	22/11/2016	22/11/2016

Fonte: Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – Unità organizzativa 3, privazione della libertà in ambito penale

Tabella 5 - Visite ad hoc alle camere di sicurezza delle Forze di Polizia effettuate dal Garante Nazionale - Anno 2016

Regione	Strutture visitate	Data visita
Calabria	Commissariato Polizia di Stato Catanzaro Lido	11/04/2016
Veneto	Questura Polizia di Stato Vicenza	01/07/2016
Veneto	Comando Provinciale Carabinieri Vicenza	01/07/2016
Veneto	Tenenza Carabinieri Dueville	01/07/2016
Liguria	Stazione Carabinieri Genova Maddalena	18/10/2016
Liguria	Comando Provinciale Carabinieri Genova “Forte San Giuliano”	19/10/2016
Liguria	Commissariato Polizia di Stato Genova Ventimiglia	20/10/2016
Liguria	Camere di sicurezza Tribunale di Genova	19/10/2016
Sicilia	Comando Provinciale Carabinieri Trapani	15/01/2017
Sicilia	Questura Polizia di Stato Trapani	15/01/2017
Sicilia	Questura Polizia di Stato Caltanissetta	16/01/2017
Sicilia	Questura Polizia di Stato Ragusa	17/01/2017
Sicilia	Stazione Carabinieri Pozzallo	17/01/2017
Piemonte	Commissariato Polizia di Stato San Paolo Torino	19/01/2017

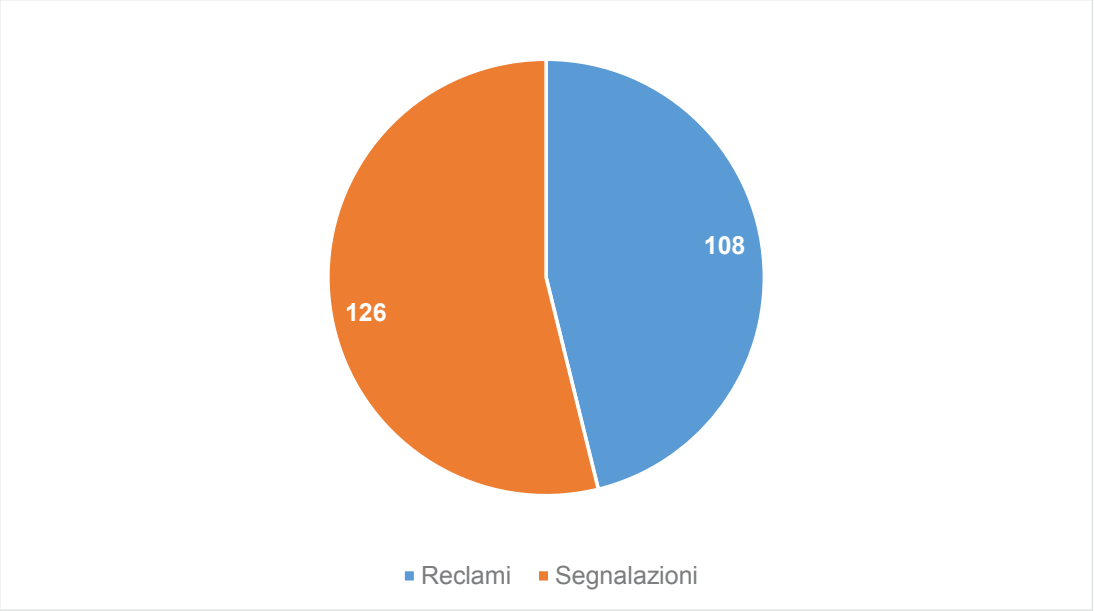
Fonte: Garante Nazionale delle persone detenute o private della libertà personale- Unità organizzativa 4, privazione della libertà da parte delle altre FF.OO e FF.AA.

Tabella 6 - Reclami e segnalazioni pervenute al Garante Nazionale - Anno 2016

Tipologia	Numero
Reclami	108
Segnalazioni	126
Totale	**234**

Fonte: Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – Unità organizzativa 3, privazione della libertà in ambito penale

Grafico 1 - Reclami e segnalazioni pervenute al Garante Nazionale - Anno 2016



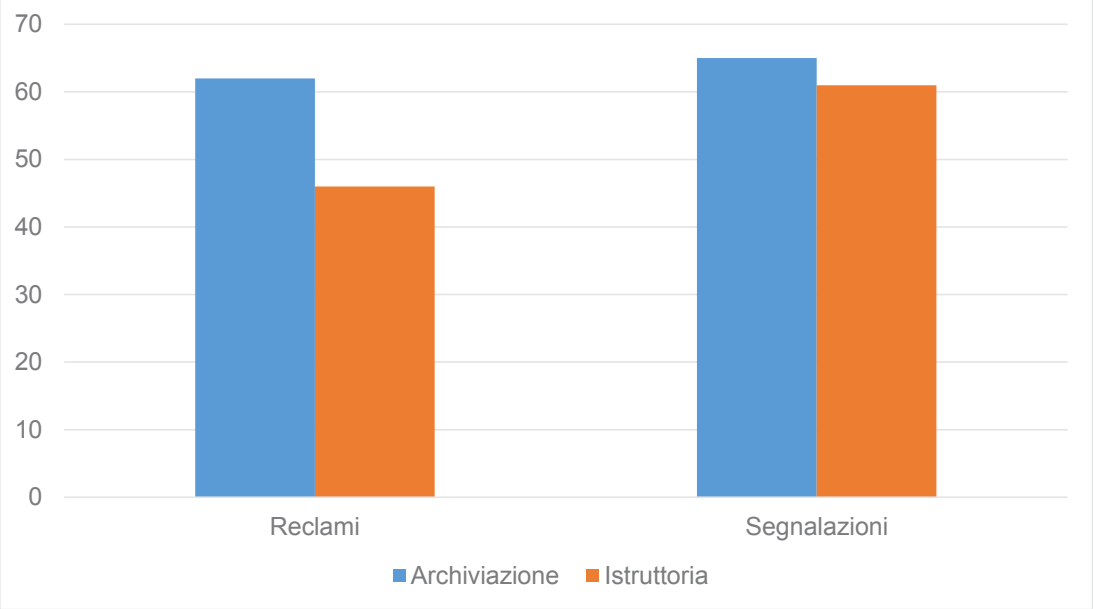
Fonte: Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – Unità organizzativa 3, privazione della libertà in ambito penale

Tabella 7 - Iter reclami e segnalazioni pervenute al Garante Nazionale - Anno 2016

Iter	Reclami	Segnalazioni
Archiviazione	62	65
Istruttoria	46	61
Totale	**108**	**126**

Fonte: Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – Unità organizzativa 3, privazione della libertà in ambito penale

Grafico 2 - Iter reclami e segnalazioni pervenute al Garante Nazionale - Anno 2016



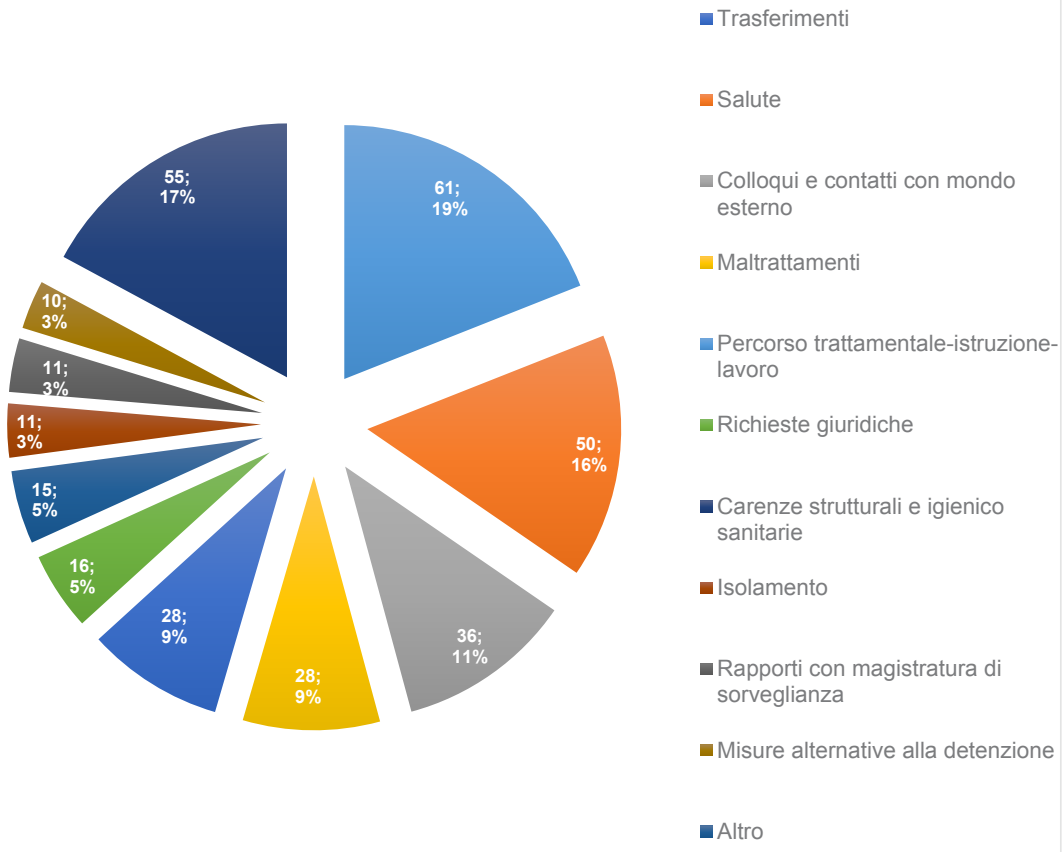
Fonte: Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – Unità organizzativa 3, privazione della libertà in ambito penale

Tabella 8 -Tematiche reclami e segnalazioni pervenute al Garante Nazionale - Anno 2016

Classificazione	Istanze	Percentuale
Trasferimenti	61	19,0%
Salute	50	15,6%
Colloqui e contatti con mondo esterno	36	11,2%
Maltrattamenti	28	8,7%
Percorso trattamentale-istruzione-lavoro	28	8,7%
Richieste giuridiche	16	5,0%
Carenze strutturali e igienico sanitarie	15	4,7%
Isolamento	11	3,4%
Rapporti con magistratura di sorveglianza	11	3,4%
Misure alternative alla detenzione	10	3,1%
Altro	55	17,1%

Fonte: Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – Unità organizzativa 3, privazione della libertà in ambito penale

Grafico 3 - Reclami e segnalazioni pervenute al Garante Nazionale - Anno 2016



Fonte: Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale

Appendice 2
Privazione della libertà in ambito penale "Adulti"

Tabella 1 Ingressi Istituti penitenziari adulti - Anno 2016
Grafico 1 Ingressi Istituti penitenziari adulti - Anno 2016
Grafico 2 Ingressi Istituti penitenziari adulti - Soggetti italiani e stranieri - Anno 2016
Tabella 2 Ingressi Istituti penitenziari adulti - Serie storica anni 2012-2016
Grafico 3 Ingressi Istituti penitenziari adulti - Soggetti italiani - Serie storica anni 2012-2016
Grafico 4 Ingressi Istituti penitenziari adulti - Soggetti stranieri - Serie storica anni 2012-2016
Grafico 5 Totale ingressi Istituti penitenziari adulti - Soggetti italiani e stranieri - Serie storica anni 2012-2016
Tabella 3 Ingressi Istituti penitenziari adulti e tasso di incidenza sulla popolazione - Serie storica anni 2006-2016
Tabella 4 Detenuti presenti per posizione giuridica - Dati al 14/02/2017
Grafico 6 Detenuti presenti per posizione giuridica - Dati al 14/02/2017
Tabella 5 Detenuti presenti per posizione giuridica, genere e nazionalità –Serie storica anni 2006-2016
Tabella 6 Numero Istituti, capienza regolamentare, detenuti presenti – Serie mensile al 31/01/2017
Grafico 7 Detenuti presenti - Serie mensile anno 2016
Tabella 7 Presenza detenuti in Europa e tasso di incidenza sulla popolazione al 31/12/2016
Tabella 8 Presenza detenuti in Europa - Serie storica anni 2012-2016
Grafico 8 Presenza detenuti in Europa - Serie storica anni 2012-2016
Tabella 9 Presenza detenuti Sezioni Alta sicurezza e 41bis - Rilevazione al 24/01/2017
Grafico 9 Presenza detenuti Sezioni Alta sicurezza e 41 bis - Rilevazione al 24/01/2017
Grafico 10 Presenza nazionale detenuti Sezioni Alta sicurezza e 41 bis, rilevazione al 24/01/2017
Grafico 11 Detenuti in regime detentivo aperto e ordinario - Rilevazione del 24/01/2017
Tabella 10 Presenza detenuti Sezioni omosessuali e transessuali - Rilevazione al 24/01/2017
Grafico 12 Presenza detenuti Sezioni omosessuali e transessuali - Rilevazione al 24/01/2017
Tabella 11 Presenza detenute Sezioni Alta sicurezza femminile - Rilevazione al 24/01/2017
Grafico 13 Presenza detenute Sezioni Alta sicurezza femminile - Rilevazione al 24/01/2017
Tabella 12 Presenza detenute madri di nazionalità italiana con figli al seguito - Rilevazione al 31/01/2017
Tabella 13 Presenza detenute madri di nazionalità straniera con figli al seguito - Rilevazione al 31/01/2017
Tabella 14 Presenza detenute madri di nazionalità italiana e straniera con figli al seguito - Rilevazione al 31/01/2017
Tabella 15 Sezioni donne con prole e bambini presenti -Istituti Custodia Attenuata Madri (ICAM) - Rilevazione al 24/01/2017
Grafico 14 Presenza detenute sezioni donne con prole e bambini presenti - Istituti Custodia Attenuata Madri (ICAM) - Rilevazione al 24/01/2017
Tabella 16 Numero detenuti sottoposti a isolamento - Rilevazione al 24/01/2017

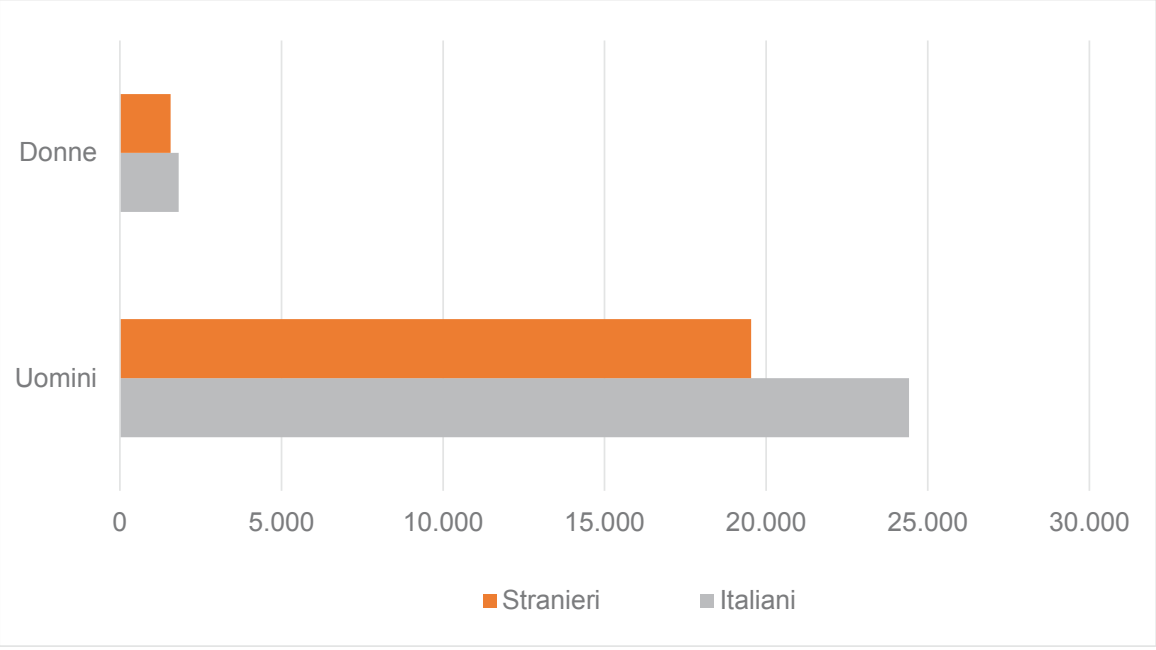
Grafico 15 Numero detenuti sottoposti a isolamento - Rilevazione al 24/01/2017
Tabella 17 Presenza detenuti per reati ex art. 73 D.P.R. 309/90 - Serie storica anni 2012 – 2016
Grafico 16 Presenza detenuti per reati ex art. 73 D.P.R. 309/90 - Serie storica anni 2012 - 2016
Tabella 18 Sezioni Articolazione salute mentale maschile - Rilevazione al 24/01/2017
Grafico 17 Sezioni Articolazione salute mentale maschile - Rilevazione al 24/01/2017
Tabella 19 Presenze detenute Sezioni Articolazione salute mentale femminile - Rilevazione al 24/01/2017
Grafico 18 Presenze detenute Sezioni Articolazione salute mentale femminile - Rilevazione al 24/01/2017
Tabella 20 Misure alternative alla detenzione, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova - Dati al 31/01/2017
Grafico 19 Misure alternative alla detenzione, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova - Dati al 31/01/2017
Tabella 21 Numero provvedimenti di sospensione del procedimento penale con messa alla prova per adulti - Dati ripartiti per esito - Serie storica anni 2014-2016
Grafico 20 Numero provvedimenti di sospensione del procedimento penale con messa alla prova per adulti - Serie storica anni 2014-2016
Tabella 22 Dimissioni di pazienti in Trattamento sanitario obbligatorio per regione – Serie storica anni 2013-2015
Grafico 21 Dimissioni di pazienti in Trattamento sanitario obbligatorio per regione – Serie storica anni 2013-2015
Tabella 23 Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)
Grafico 22 Mappa delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) in Italia
Tabella 24 Servizi negli Istituti penitenziari – Anno 2016
Grafico 23 Servizi negli Istituti penitenziari – Anno 2016
Tabella 25 Ludoteche negli Istituti penitenziari – Anno 2016
Grafico 24 Ludoteche negli Istituti penitenziari – Anno 2016
Tabella 26 Colloqui area verde – Anno 2016
Grafico 25 Colloqui area verde – Anno 2016
Tabella 27 Spazi bambini negli Istituti penitenziari – Anno 2016
Grafico 26 Spazi bambini negli Istituti penitenziari – Anno 2016
Tabella 28 Allestimenti spazi per bambini – Anno 2016
Grafico 27 Allestimenti spazi per bambini – Anno 2016
Grafico 28 Prenotazione colloqui – Anno 2016
Grafico 29 Colloqui domenicali – Anno 2016

Tabella 1- Ingressi Istituti penitenziari adulti - Anno 2016

Popolazione detenuta	Uomini	Donne	Totale	%
Italiani	24.419	1.821	**26.240**	**55,43**
Stranieri	19.534	1.568	**21.102**	**44,57**
Totale	**43.953**	**3.389**	**47.342**	**100**

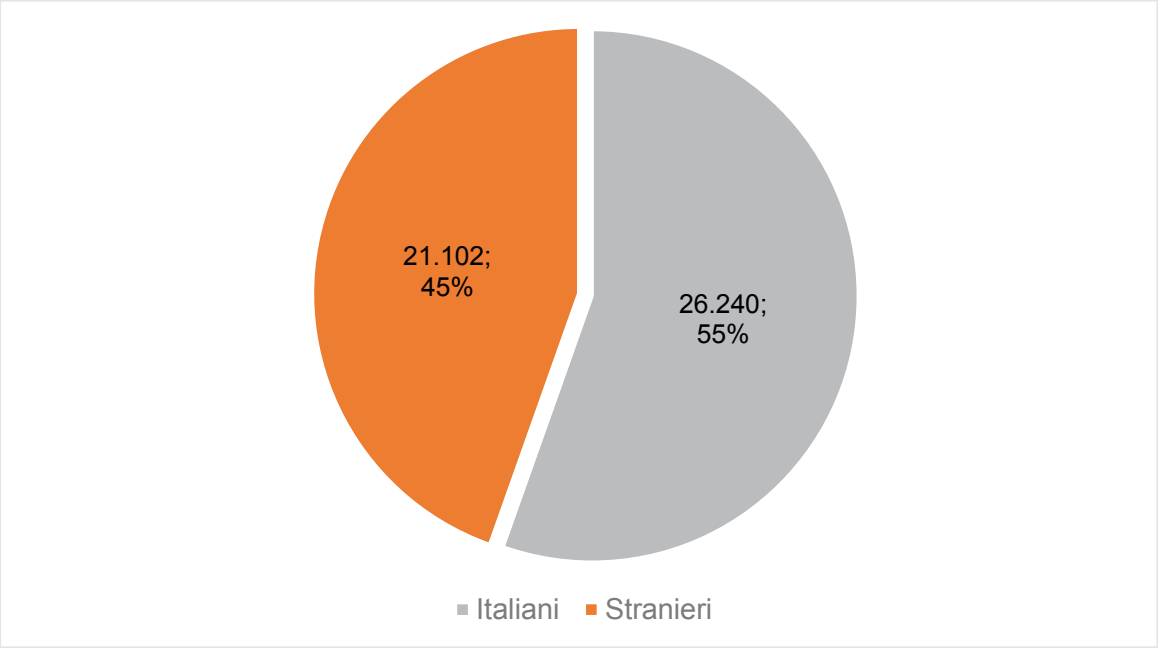
Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Grafico 1 - Ingressi Istituti penitenziari adulti - Anno 2016



Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Grafico 2 - Ingressi Istituti penitenziari adulti - Soggetti italiani e stranieri - Anno 2016



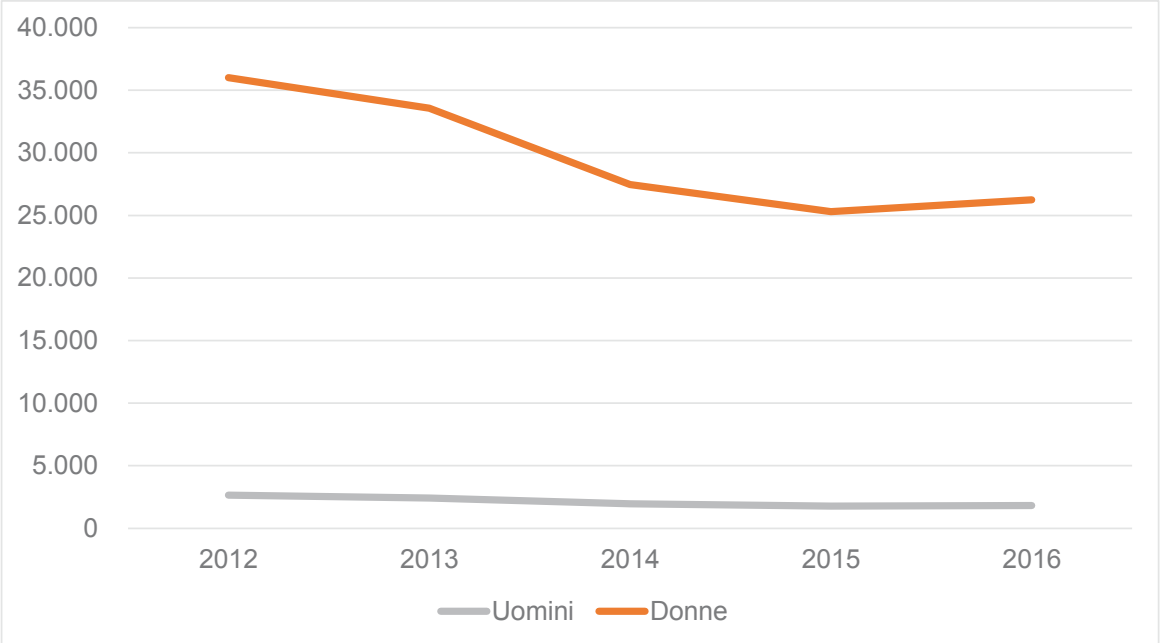
Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Tabella 2 - Ingressi Istituti penitenziari adulti - Serie storica anni 2012-2016

Anno	Italiani			Stranieri			Totale		
	Uomini	Donne	Italiani	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
2012	33.364	2.650	**36.014**	24.765	2.241	**27.006**	58.129	4.891	**63.020**
2013	31.150	2.422	**33.572**	23.705	2.113	**25.818**	54.855	4.535	**59.390**
2014	25.511	1.959	**27.470**	20.981	1.766	**22.747**	46.492	3.725	**50.127**
2015	23.537	1.765	**25.302**	18.949	1.572	**20.521**	42.486	3.337	**45.823**
2016	24.419	1.821	**26.240**	19.534	1.568	**21.102**	43.953	3.389	**47.342**

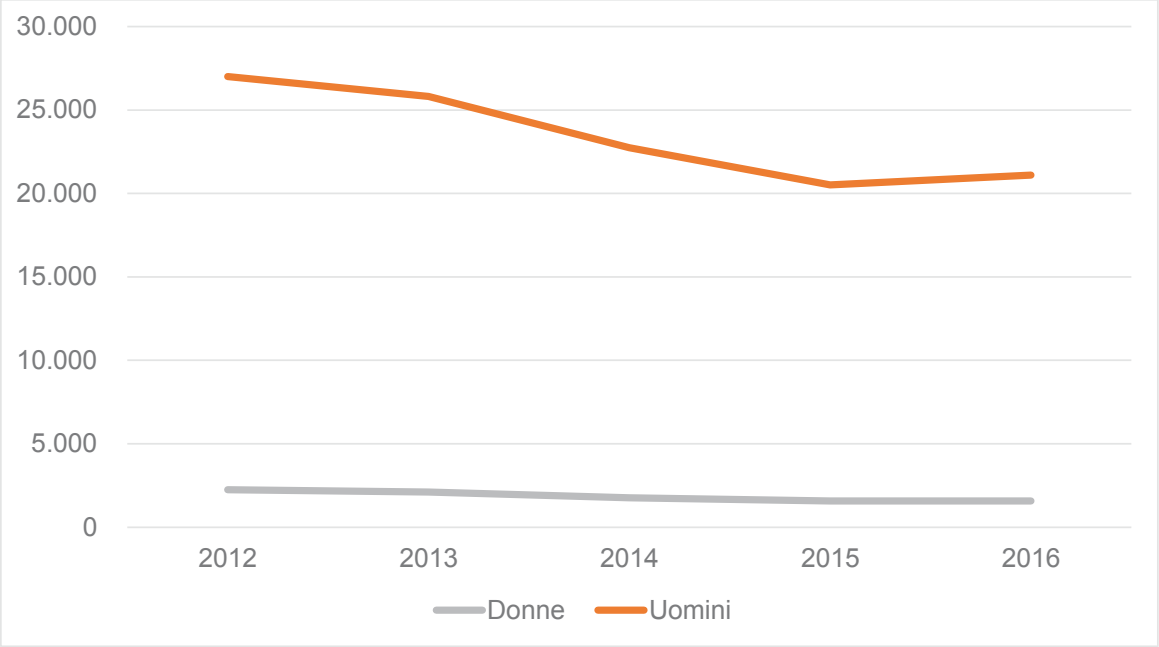
Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Grafico 3 - Ingressi Istituti penitenziari adulti - Soggetti italiani - Serie storica anni 2012-2016



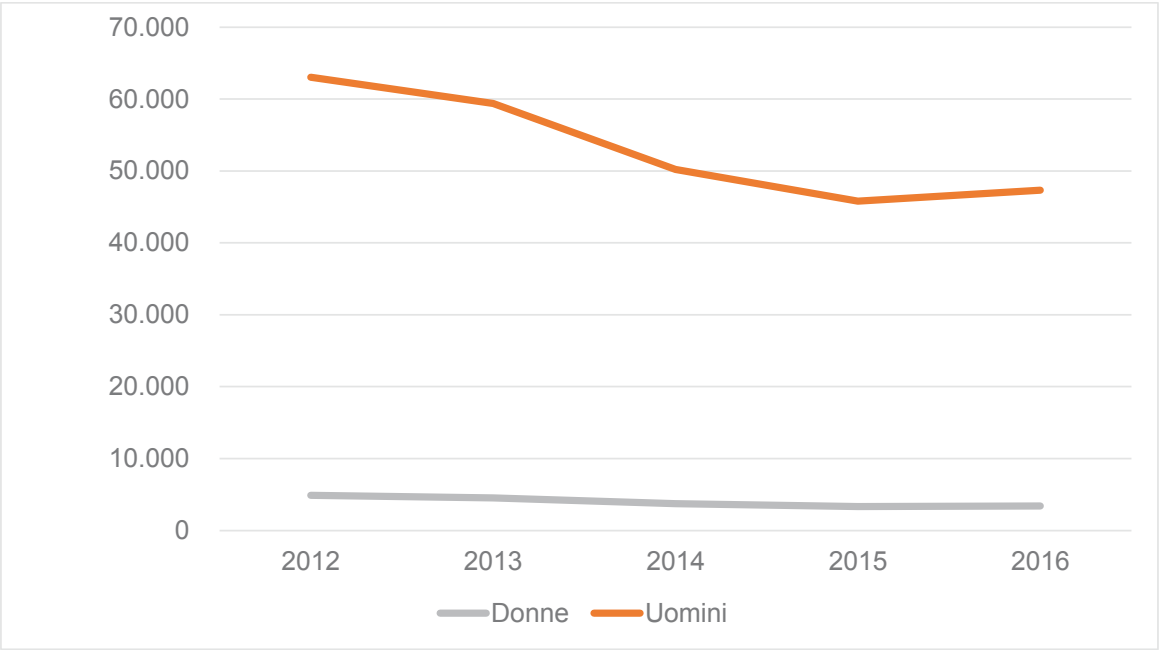
Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Grafico 4 - Ingressi Istituti penitenziari adulti - Soggetti stranieri - Serie storica anni 2012 - 2016



Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Grafico 5 -Totale ingressi Istituti penitenziari adulti - Soggetti italiani e stranieri - Serie storica anni 2012-2016



Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Tabella 3 - Ingressi Istituti penitenziari adulti e tasso di incidenza sulla popolazione - Serie storica anni 2006-2016

Anno	Ingressi in carcere*	Popolazione nazionale**	Tasso popolazione detenuta su 100.000 abitanti
2006	90.714	58.064.214	156
2007	90.441	58.223.744	155
2008	92.800	58.652.875	158
2009	88.066	59.000.586	149
2010	84.641	59.190.143	143
2011	76.982	59.364.690	130
2012	63.020	59.394.207	106
2013	59.390	59.685.227	99,5
2014	50127	60.782.668	82
2015	45.823	60.795.612	75
2016	47.342	60.665.551	78

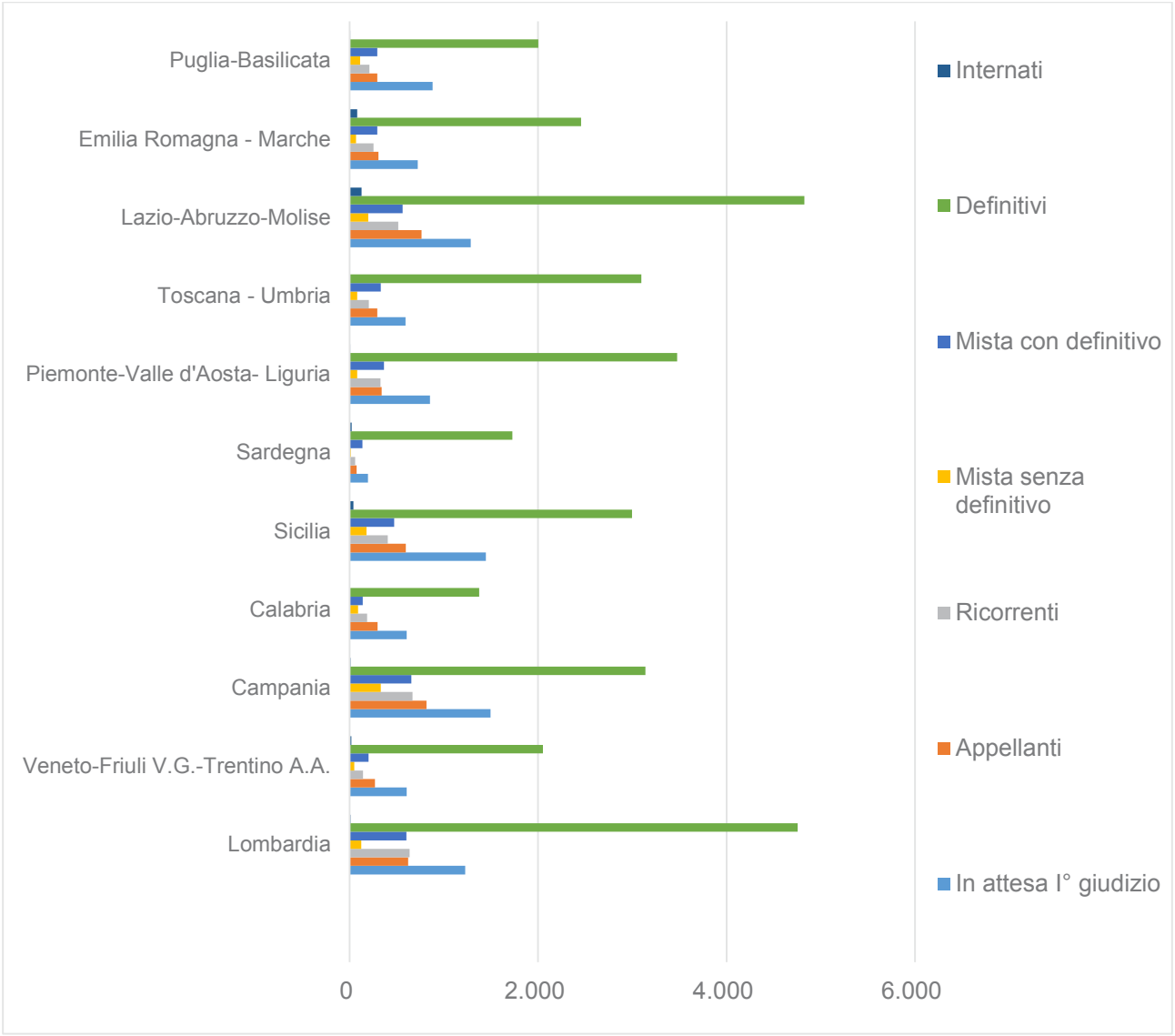
Fonte: Elaborazione a cura del Garante Nazionale su dati del Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica; *Eurostat

Tabella 4 - Detenuti presenti per posizione giuridica - Dati al 14/02/2017

Provveditorato regionale	In attesa I° giudizio	Appellanti	Ricorrenti	Mista senza definitivo	Mista con definitivo	Definitivo	Internati	Totale
Calabria	604	297	183	89	138	1.375	-	**2.686**
Campania	1.495	814	666	329	655	3.139	8	**7.106**
Emilia Romagna - Marche	723	306	252	68	291	2.456	78	**4.174**
Lazio-Abruzzo-Molise	1.284	761	515	198	561	4.828	126	**8.273**
Lombardia	1.225	619	637	123	603	4.756	7	**7.970**
Piemonte - Valle d'Aosta - Liguria	853	340	328	80	362	3.477	4	**5.444**
Puglia-Basilicata	881	292	210	109	291	2.003	6	**3.792**
Sardegna	194	72	57	11	134	1.728	20	**2.216**
Sicilia	1.444	595	404	177	473	2.997	39	**6.129**
Toscana - Umbria	592	293	204	79	329	3.095	2	**4.594**
Veneto-Trentino A.A.- Friuli V.G.	604	269	140	48	200	2.051	17	**3.329**
Totale	**9.899**	**4.658**	**3.596**	**1.311**	**4.037**	**31.905**	**307**	**55.713**

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Grafico 6 - Detenuti presenti per posizione giuridica - Dati al 14/02/2017



Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella 5 - Detenuti presenti per posizione giuridica, genere e nazionalità - Serie storica anni 2006-2016

Data	Posizione giuridica			Totale	Sesso	Nazionalità
	Imputati	Condannati	Internati		Donne	Stranieri
31/12/2006	22.145	15.468	1.392	**39.005**	1.670	13.152
31/12/2007	28.188	19.029	1.476	**48.693**	2.175	18.252
31/12/2008	29.901	26.587	1.639	**58.127**	2.526	21.562
31/12/2009	29.809	33.145	1.837	**64.791**	2.751	24.067
31/12/2010	28.782	37.432	1.747	**67.961**	2.930	24.954
31/12/2011	27.325	38.023	1.549	**66.897**	2.808	24.174
31/12/2012	25.777	38.656	1.268	**65.701**	2.804	23.492
31/12/2013	22.877	38.471	1.188	**62.536**	2.694	21.854
31/12/2014	18.518	34.033	1.072	**53.623**	2.304	17.462
31/12/2015	17.828	33.896	440*	**52.164**	2.107	17.340
31/12/2016	18.958	35.400	295*	**54.653**	2.285	18.621

*Nel dato non sono computatati i soggetti sottoposti all'esecuzione delle misure di sicurezza nelle REMS.

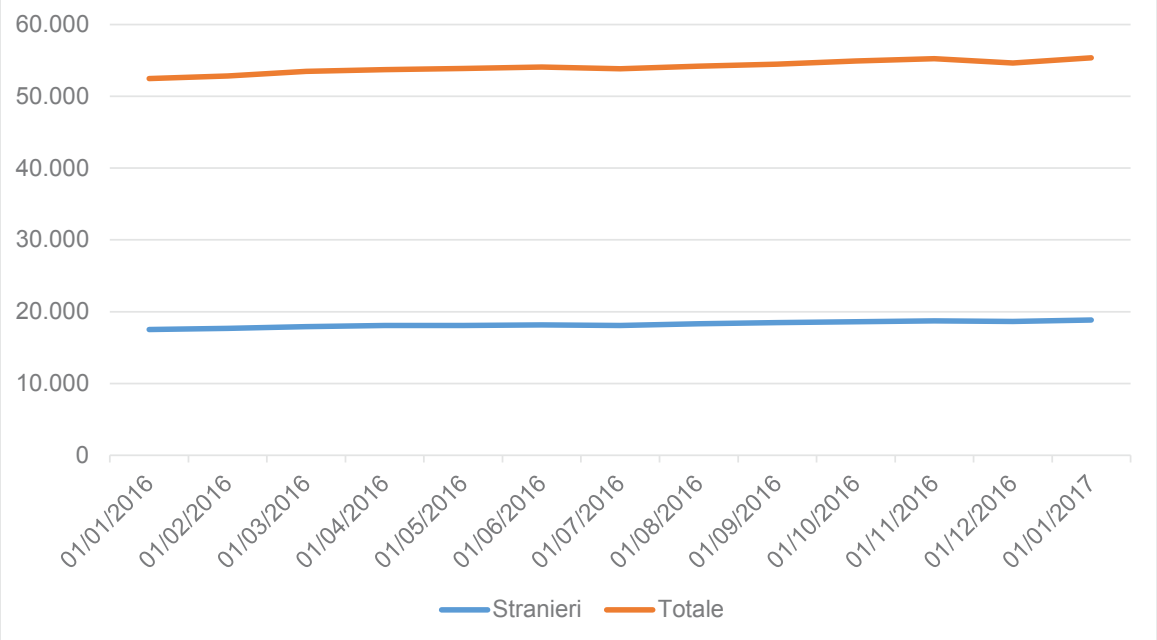
Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Tabella 6 - Numero Istituti, capienza regolamentare, detenuti presenti - Serie mensile al 31/01/2017

Data	Numero Istituti	Capienza Regolamentare*	Detenuti Presenti			Detenuti presenti in semilibertà	
			Totale	Donne	Stranieri	Totale	di cui stranieri
31/01/2016	195	49.480	**52.475**	2.126	17.526	726	71
29/02/2016	195	49.504	**52.846**	2.148	17.679	746	77
31/03/2016	193	49.545	**53.495**	2.198	17.920	763	79
30/04/2016	193	49.579	**53.725**	2.213	18.074	763	76
31/05/2016	193	49.697	**53.873**	2.236	18.085	767	83
30/06/2016	193	49.701	**54.072**	2.264	18.166	754	78
31/07/2016	193	49.659	**53.850**	2.279	18.091	778	84
31/08/2016	193	49.600	**54.195**	2.293	18.311	767	85
30/09/2016	193	49.796	**54.465**	2.310	18.462	738	88
31/10/2016	192	50.062	**54.912**	2.300	18.578	781	97
30/11/2016	192	50.254	**55.251**	2.335	18.714	781	91
31/12/2016	191	50.228	**54.653**	2.285	18.621	787	94
31/01/2017	191	50.174	**55.381**	2.338	18.825	803	88

*La capienza regolamentare è di 9 mq. per ogni stanza singola + 5 mq. per ogni persona aggiunta. Al 14.02.2017 risulta che il 10% delle stanze non sono disponibili.
Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Grafico 7 - Detenuti presenti - Serie mensile anno 2016



Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Tabella 7 - Presenza detenuti in Europa e tasso di incidenza sulla popolazione al 31/12/2016

Nazioni	Popolazione* detenuta	Popolazione* nazionale	Tasso popolazione detenuta su 100.000 abitanti
Russia Federazione	633.826	146.544.710	433
Lituania	7.355	2.888.558	255
Turchia	187.609	7.8741.053	238
Bielorussia	22.526	9.498.364	237
Azerbaijan	22.526	9.705.643	232
Lettonia	4.409	1.968.957	224
Moldova	7.872	3.553.056	222
Estonia	2.859	1.315.944	217
Georgia	9.765	4.490.498	217
Repubblica Ceca	22.565	10.553.843	214
Albania	6.108	2.886.026	212
Polonia	71.765	37.967.209	189
Slovacchia	10.095	5.426.252	186
Ungheria	18.208	9.830.485	185
Montenegro	1.131	622.218	182
Macedonia	3.427	2.071.278	165
Armenia	4.873	2.998.577	163
Regno Unito	94.247	65.382.556	144
Serbia	100.67	7.076.372	142
Romania	27.600	19.759.968	140
Ucraina	60.771	45.245.894	134
Portogallo	13.775	10.341.330	133
Malta	569	434.403	131
Spagna	59.839	46.438.422	127
Bulgaria	9.028	7.153.784	126
Lussemburgo	705	576.249	122
Francia	68.514	66.661.621	103
Kosovo	1.816	1.771.604	103
Belgio	11.071	11.289.853	98
Austria	8.177	8.700.471	94
Italia	**54.653**	**60.665.551**	**90**
Grecia	9.621	1.0783.748	89
Svizzera	6.884	8.325.194	83
Cipro	681	848.319	80
Croazia	3.228	4.190.669	77
Germania	63.100	82.162.000	77
Irlanda	3.597	4.723.605	76
Norvegia	3874	5213985	74
Monaco	28	38.400	73
Bosnia and Erzegovina	2.599	3.830.911	68
Olanda	11.603	16.979.120	68
Slovenia	1.308	2.064.188	63
Danimarca	3.418	5.707.251	60
Finlandia	3.002	5.487.308	55
Andorra	41	76.246	54
Svezia	5.245	9.851.017	53
Islanda	124	332.529	37
Liechtenstein	10	37.622	27
San Marino	2	33.005	7
Totale	**1.576.714**	**843.245.866**	**187**

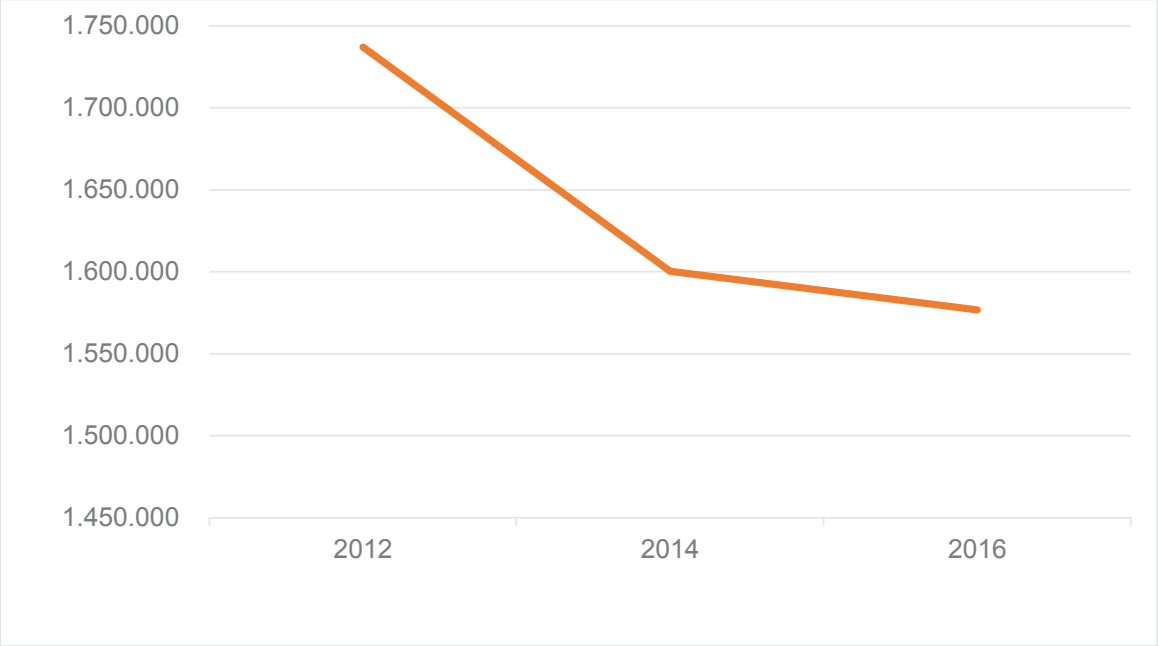
Fonte: *World Prision Brief*; *Eurostat*

Tabella 8 - Presenza detenuti in Europa - Serie storica anni 2012-2016

Anno	Numero detenuti
2012	1.737.061
2014	1.600.324
2016	1.576.714

Fonte: *Council of Europe Annual Penal Statistics - Space I Prison Populazion, Survey* – Strasbourg, 15 December 2015, pc5cp\space\documents\pc5cp (2015) 7

Grafico 8 - Presenza detenuti in Europa - Serie storica anni 2012-2016



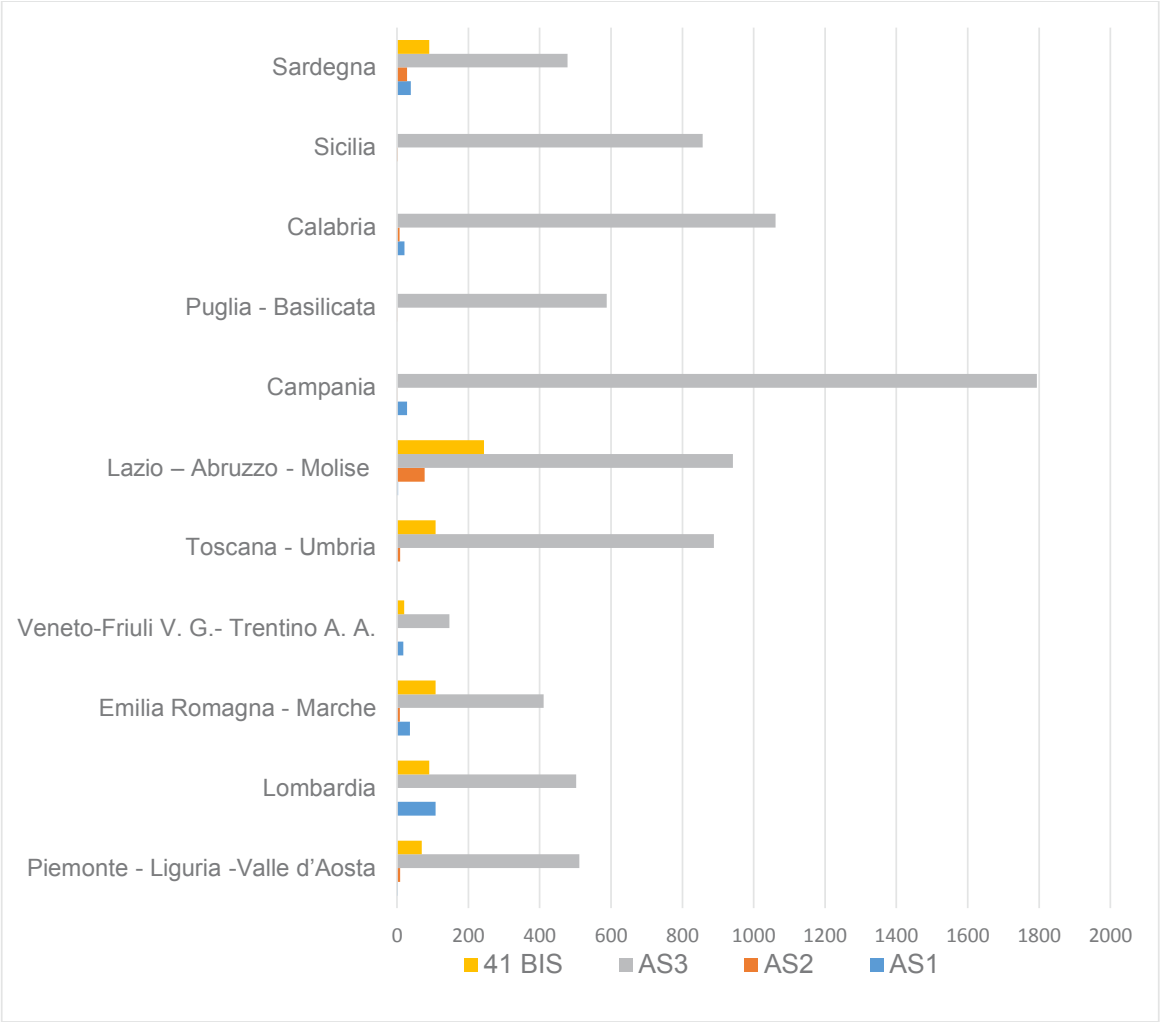
Fonte: *Council of Europe Annual Penal Statistics - Space I Prison Populazion, Survey* – Strasbourg, 15 December 2015, pc5cp\space\documents\pc5cp (2015) 7

Tabella 9 - Presenza detenuti Sezioni Alta sicurezza e 41 bis - Rilevazione al 24/01/2017

Provveditorato regionale	AS1	AS2	AS3	41 BIS
Calabria	21	7	1.061	0
Campania	28	1	1.794	0
Emilia Romagna - Marche	36	8	411	108
Lazio – Abruzzo - Molise	3	77	942	244
Lombardia	108	0	502	90
Piemonte - Liguria -Valle d'Aosta	2	9	511	69
Puglia - Basilicata	0	1	588	0
Sardegna	39	28	478	90
Sicilia	0	2	857	0
Toscana – Umbria	0	9	888	108
Veneto-Friuli V. G.- Trentino A. A.	18	1	147	20
Totale	**255**	**143**	**8.179**	**729**

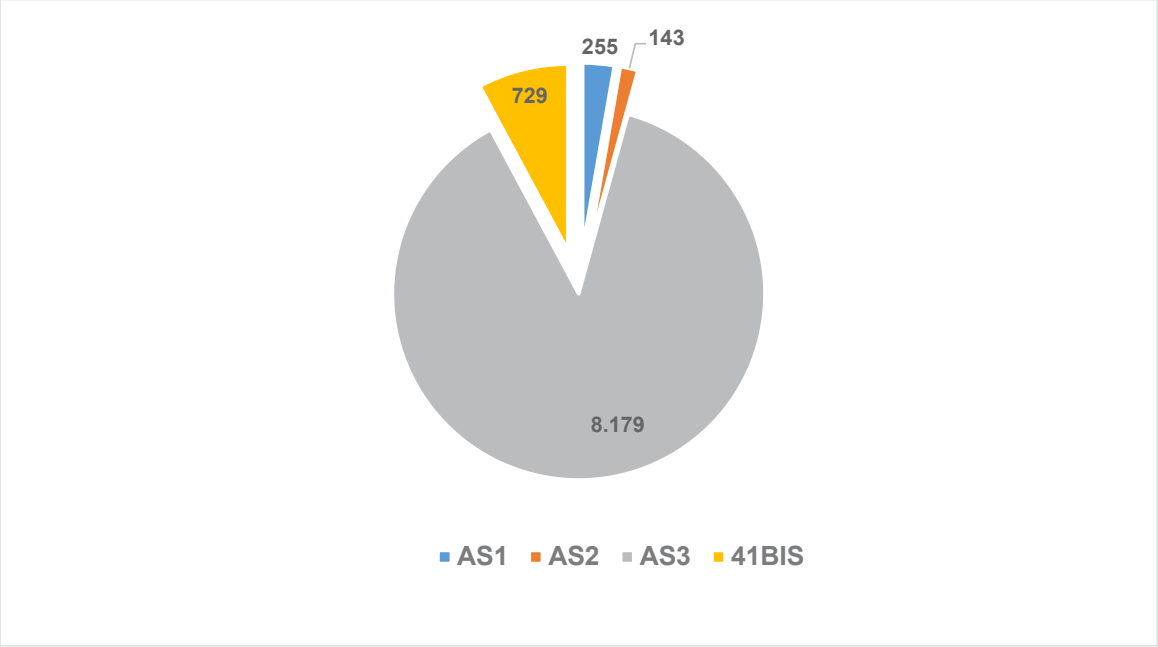
Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Grafico 9 - Presenza detenuti Sezioni Alta sicurezza e 41 bis - Rilevazione al 24/01/2017



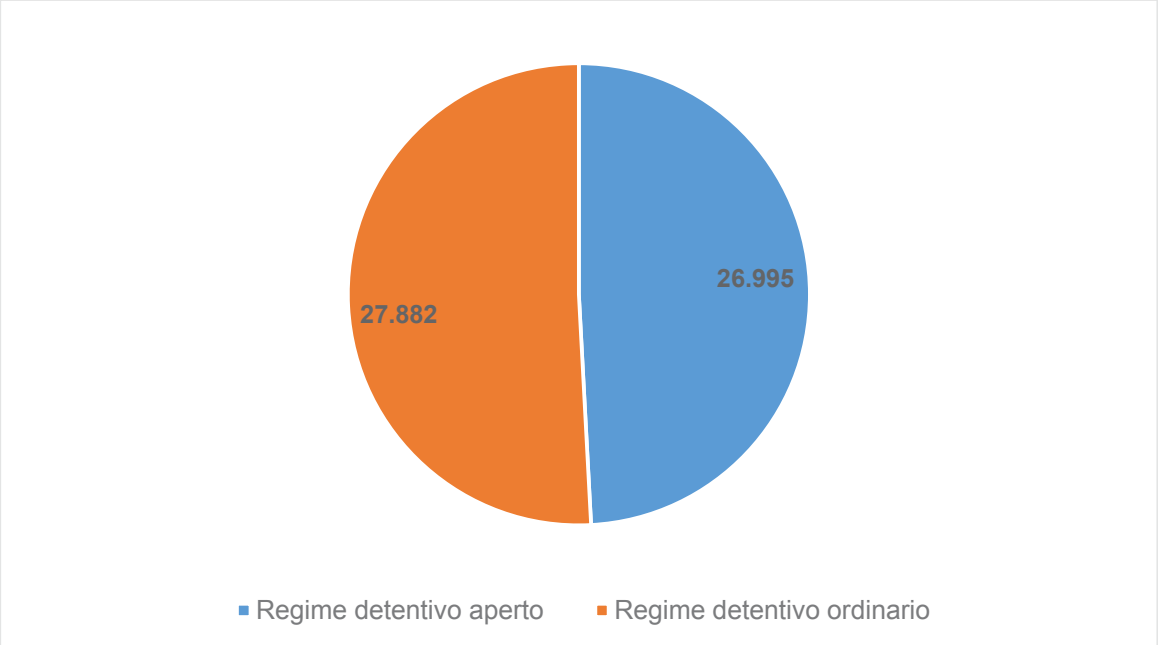
Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Grafico 10 - Presenza nazionale detenuti Sezioni Alta sicurezza e 41 bis - Rilevazione al 24/01/2017



Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento Amministrazione Penitenziaria

Grafico 11 - Detenuti in regime detentivo aperto e ordinario - Rilevazione al 24/01/2017



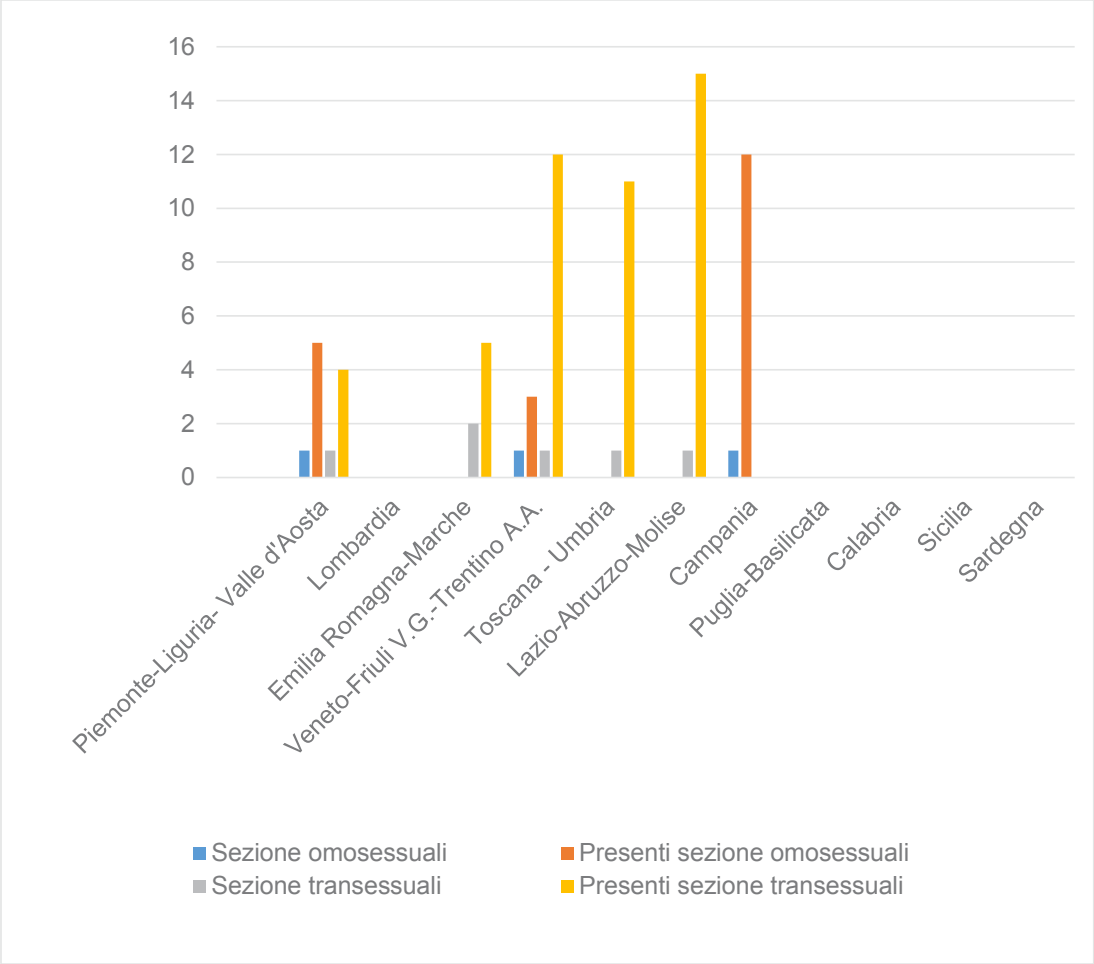
Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella 10 - Presenza detenuti Sezioni omosessuali e transessuali - Rilevazione al 24/01/2017

Provveditorato regionale	Sezione omosessuali	Presenti sezione omosessuali	Sezione transessuali	Presenti sezione transessuali
Calabria	-	-	-	-
Campania	1	12	-	-
Emilia Romagna - Marche	-	-	2	5
Lazio-Abruzzo-Molise	-	-	1	15
Lombardia	-	-	-	-
Piemonte-Liguria-Valle d'Aosta	1	5	1	4
Puglia-Basilicata	-	-	-	-
Sardegna	-	-	-	-
Sicilia	-	-	-	-
Toscana-Umbria	-	-	1	11
Veneto-Friuli V.G.-Trentino A.A.	1	3	1	12
Totale	**3**	**20**	**6**	**47**

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Grafico 12 - Presenza detenuti Sezioni omosessuali e transessuali - Rilevazione al 24/01/2017



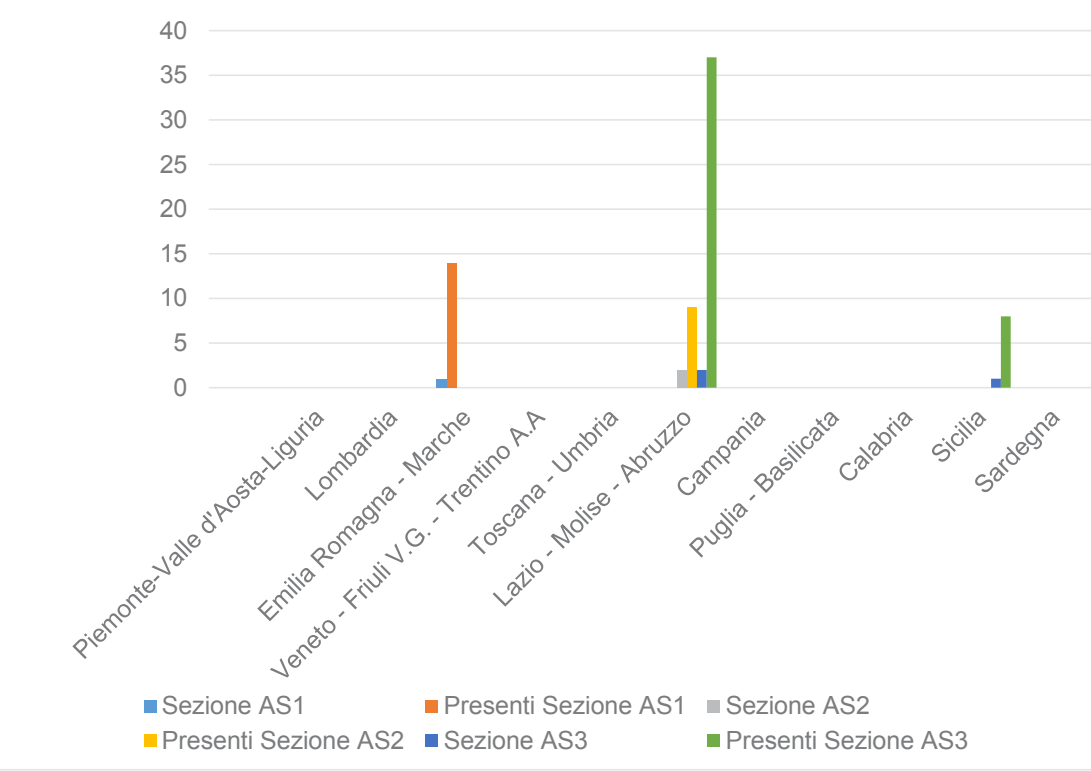
Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella 11 - Presenza detenute Sezioni Alta sicurezza femminile - Rilevazione al 24/01/2017

Provveditorato regionale	Sezione AS1	Presenti Sezione AS1	Sezione AS2	Presenti Sezione AS2	Sezione AS3	Presenti Sezione AS3
Calabria	-	-	-	-	-	-
Campania	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna-Marche	1	14	-	-	-	-
Lazio-Abruzzo-Molise	-	-	2	9	2	37
Lombardia	-	-	-	-	-	-
Piemonte- Liguria -Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-
Puglia-Basilicata	-	-	-	-	-	-
Sardegna	-	-	-	-	-	-
Sicilia	-	-	-	-	1	8
Toscana - Umbria	-	-	-	-	-	-
Veneto-Friuli V.G.-Trentino A.A.	-	-	-	-	-	-
Totale	**1**	**14**	**2**	**9**	**3**	**45**

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Grafico 13 - Presenza detenute Sezioni Alta sicurezza femminile - Rilevazione al 24/01/2017



Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella 12 - Presenza detenute madri di nazionalità italiana con figli al seguito - Rilevazione al 31/01/2017

Regione	Istituto	Detenute presenti	Figli al seguito
Emilia Romagna	C.C. Bologna "Rocco D'Amato"	0	0
Lazio	C.C.F. Roma Rebibbia Femminile "Germana Stefanini"	5	5
Lombardia	C.R. Milano “Bollate”	2	2
Lombardia	C.C.F. Milano - San Vittore "Francesco Di Cataldo"	1	1
Piemonte	C.C. Torino "G. Lorusso - L. Cutugno"	3	4
Sardegna	C.C. Cagliari "Ettore Scalas"	1	1
Veneto	C.R.F Venezia "Giudecca"	1	2
Totale		**13**	**15**

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella 13 - Presenza detenute madri di nazionalità straniera con figli al seguito - Rilevazione al 31/01/2017

Regione	Istituto	Detenute presenti	Figli al seguito
Emilia Romagna	C.C. Bologna "Rocco D'Amato"	1	1
Lazio	C.C.F. Roma Rebibbia Femminile "Germana Stefanini"	9	9
Lombardia	C.R. Milano “Bollate”	1	1
Lombardia	C.C.F. Milano - San Vittore "Francesco Di Cataldo".	6	7
Piemonte	C.C. Torino "G. Lorusso - L. Cutugno"	2	4
Sardegna	C.C. Cagliari "Ettore Scalas"	0	0
Veneto	C.R.F Venezia "Giudecca"	3	3
Totale		**22**	**25**

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella 14 - Presenza detenute madri di nazionalità italiana e straniera con figli al seguito - Rilevazione al 31/01/2017

Regione	Istituto	Detenute presenti	Figli al seguito
Emilia Romagna	C.C. Bologna "Rocco D'Amato" .	1	1
Lazio	C.C.F. Roma Rebibbia Femminile "Germana Stefanini"	14	14
Lombardia	C.R. Milano “Bollate”	3	3
Lombardia	C.C.F. Milano - San Vittore "Francesco Di Cataldo".	7	8
Piemonte	C.C. Torino "G. Lorusso - L. Cutugno".	5	8
Sardegna	C.C. Cagliari "Ettore Scalas”	1	1
Veneto	C.R.F Venezia "Giudecca"	4	5
Totale		**35**	**40**

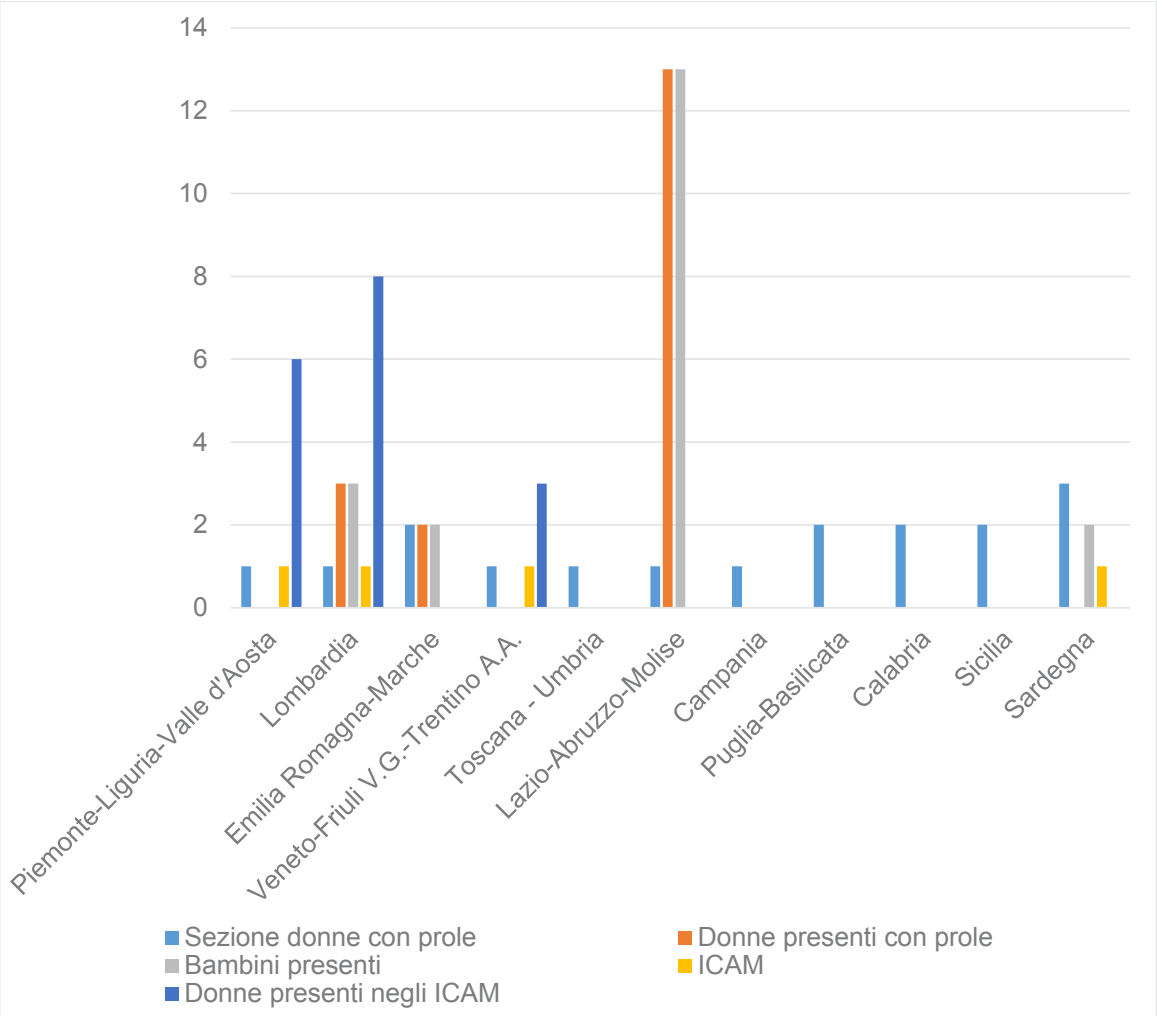
Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella 15 - Sezioni donne con prole e bambini presenti - Istituti Custodia Attenuata Madri (ICAM) - Rilevazione al 24/01/2017

Provveditorato regionale	Sezione donne con prole	Donne presenti con prole	Bambini presenti	ICAM	Donne presenti negli ICAM
Calabria	2	-	0	-	-
Campania	1	-	0	-	-
Emilia Romagna-Marche	2	2	2	-	-
Lazio-Abruzzo-Molise	1	13	13	-	-
Lombardia	1	3	3	1	8
Piemonte-Liguria-Valle d'Aosta	1	-	0	1	6
Puglia-Basilicata	2	-	0	-	-
Sardegna	3	-	2	1	0
Sicilia	2	-	0	-	-
Toscana-Umbria	1	-	0	-	-
Veneto-Friuli V.G.-Trentino A.A:	1	-	0	1	3
Totale	**17**	**18**	**20**	**4**	**17**

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Grafico 14 - Presenza detenute sezioni donne con prole e bambini presenti - Istituti Custodia Attenuata Madri (ICAM) - Rilevazione al 24/01/2017



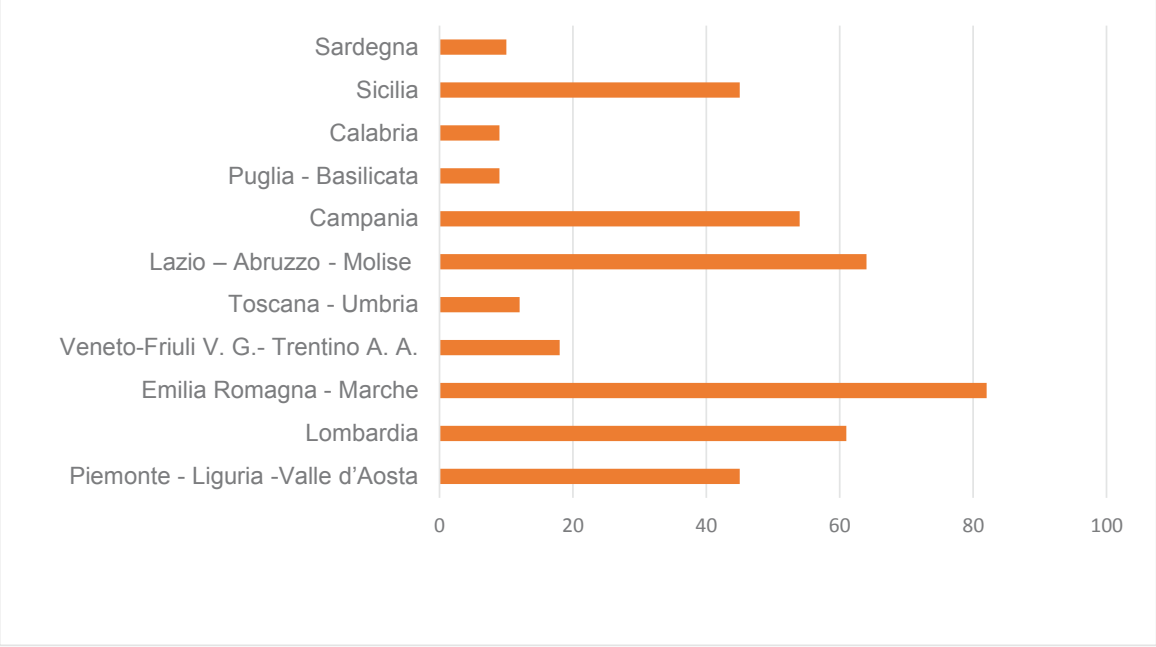
Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella 16 - Numero detenuti sottoposti a isolamento - Rilevazione al 24/01/2017

Provveditorati regionali	Numero
Calabria	9
Campania	54
Emilia Romagna - Marche	82
Lazio - Abruzzo - Molise	64
Lombardia	61
Piemonte - Liguria -Valle d'Aosta	45
Puglia - Basilicata	9
Sardegna	10
Sicilia	45
Toscana - Umbria	12
Veneto-Friuli V. G.- Trentino A. A.	18
Totale	**409**

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Grafico 15 - Numero detenuti sottoposti a isolamento - Rilevazione al 24/01/2017



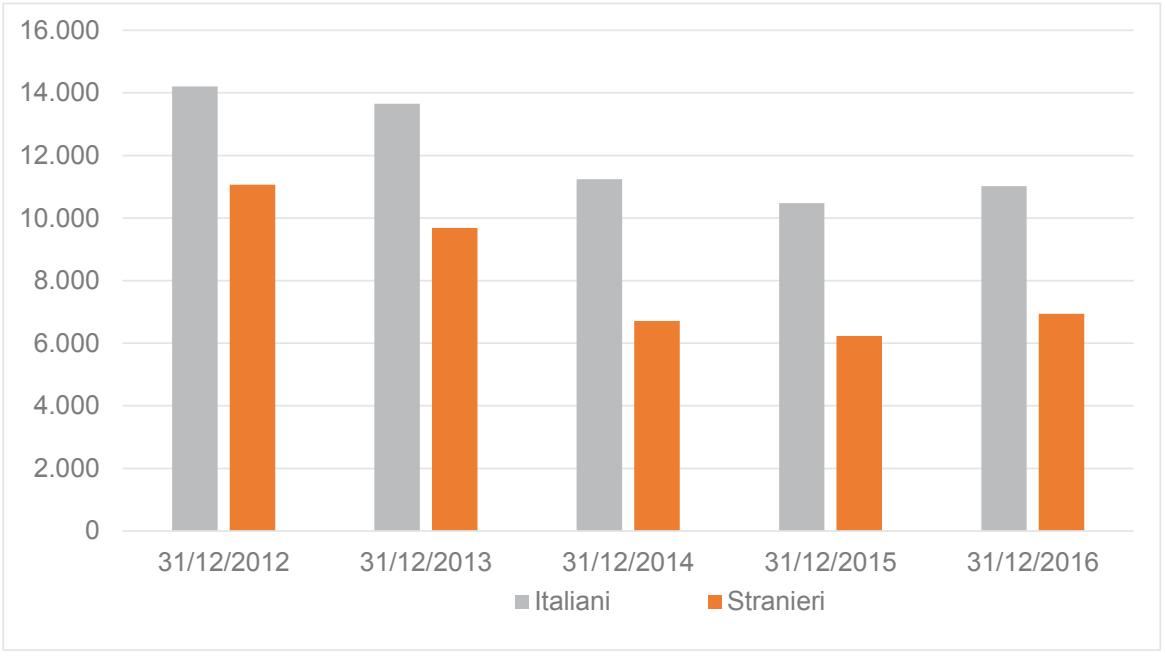
Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella 17- Presenza detenuti per reati ex art. 73 D.P.R. 309/90 - Serie storica anni 2012 - 2016

Data di rilevazione	Italiani	Stranieri
31/12/2012	14.206	11.063
31/12/2013	13.658	9.688
31/12/2014	11.240	6.715
31/12/2015	10.482	6.230
31/12/2016	11.018	6.937

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Grafico 16- Presenza detenuti per reati ex art. 73 D.P.R. 309/90 - Serie storica anni 2012 - 2016



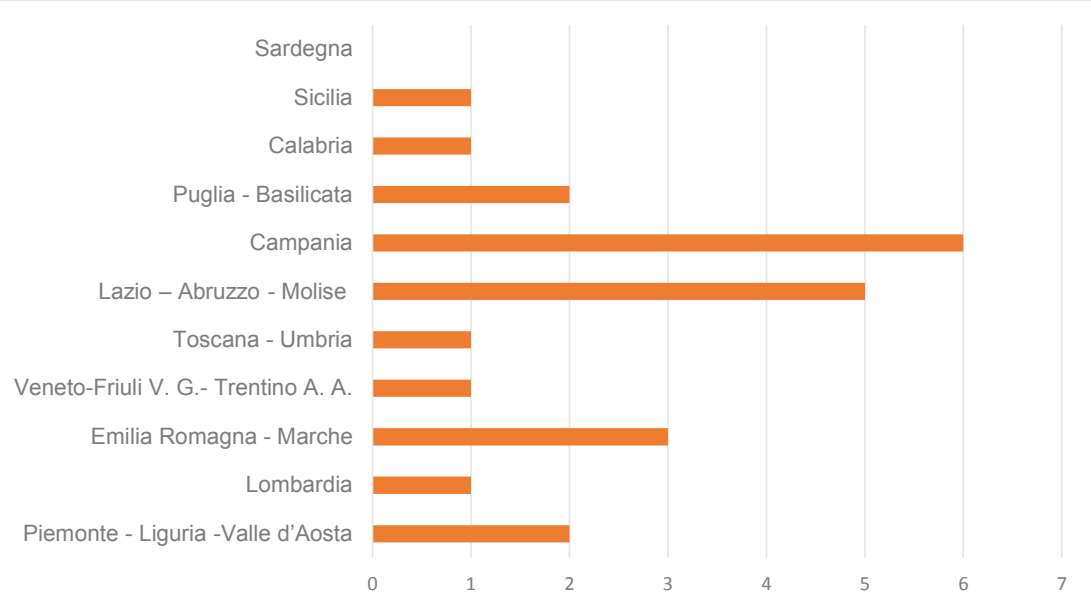
Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella 18 - Sezioni Articolazione salute mentale maschile - Rilevazione al 24/01/2017

Provveditorato regionale	Articolazione salute mentale
Calabria	1
Campania	6
Emilia Romagna - Marche	3
Lazio - Abruzzo - Molise	5
Lombardia	1
Piemonte - Liguria -Valle d'Aosta	2
Puglia - Basilicata	2
Sardegna	0
Sicilia	1
Toscana - Umbria	1
Veneto - Friuli V.G. -Trentino A.A.	1
Totale	**23**

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Grafico 17- Sezioni Articolazione salute mentale maschile - Rilevazione al 24/01/2017



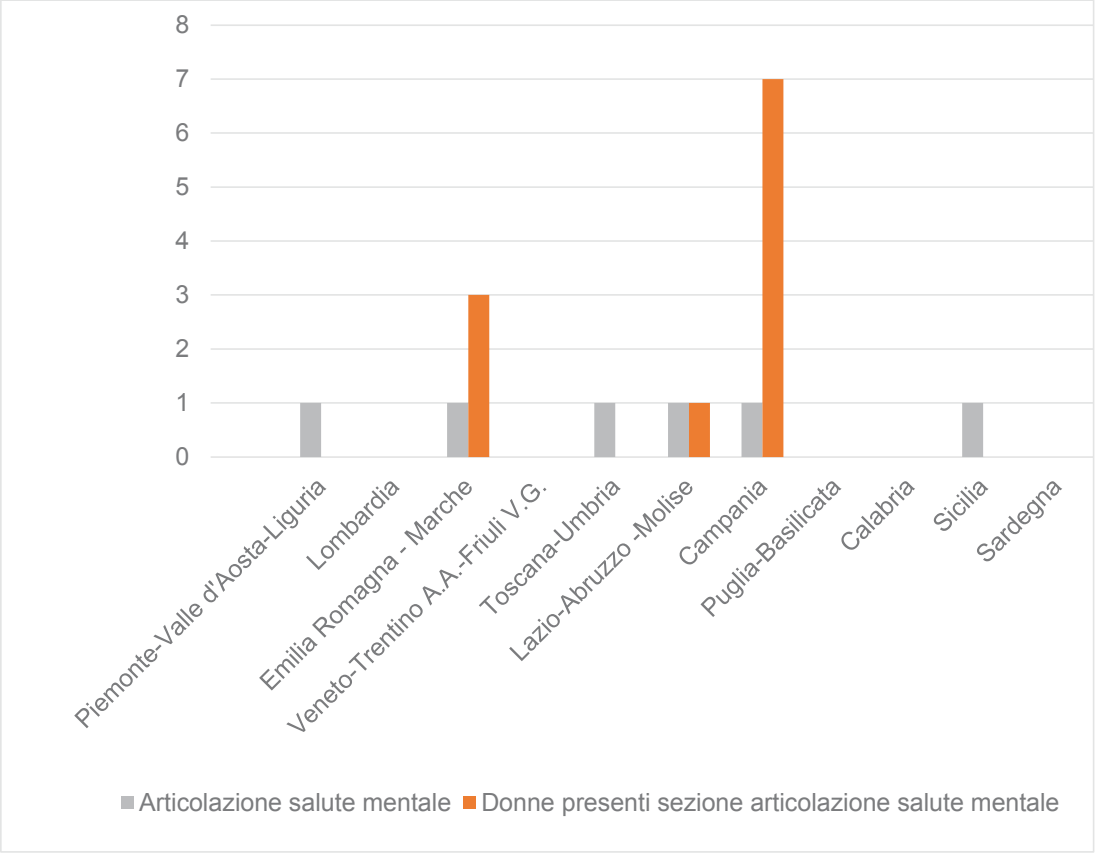
Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella 19 - Presenza detenute Sezioni Articolazione salute mentale femminile - Rilevazione al 24/01/2017

Provveditorato regionale	Articolazione salute mentale	Presenti sezione Articolazione salute mentale
Calabria	-	-
Campania	1	7
Emilia Romagna - Marche	1	3
Lazio-Abruzzo-Molise	1	1
Lombardia	-	-
Piemonte-Liguria-Valle d'Aosta	1	0
Puglia-Basilicata	-	-
Sardegna	-	-
Sicilia	1	0
Toscana-Umbria	1	0
Veneto-Friuli V.G.-Trentino A.A.	-	-
Totale	**6**	**11**

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento amministrazione penitenziaria

Grafico 18 - Presenza detenute Sezioni Articolazione salute mentale femminile - Rilevazione al 24/01/2017



Fonte: Ministero della Giustizia
Dipartimento amministrazione penitenziaria

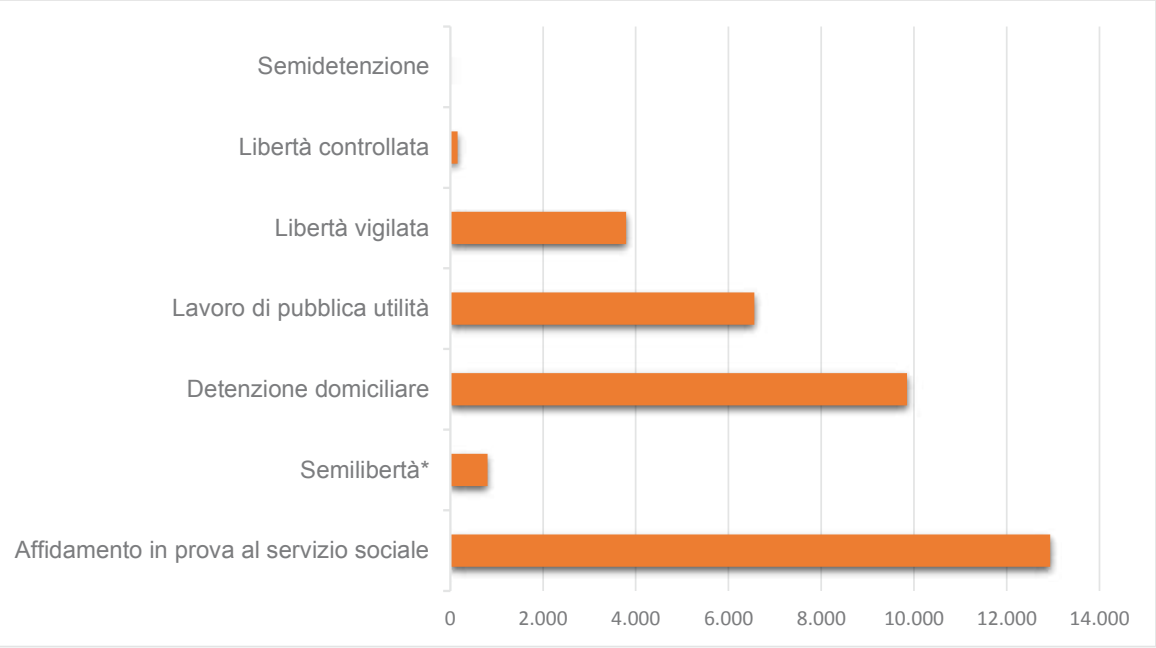
Tabella 20 - Misure alternative alla detenzione, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova - Dati al 31/01/2017

Tipologie	Soggetti
Affidamento in prova al servizio sociale	12.941
Detenzione domiciliare	9.852
Lavoro di pubblica utilità	6.558
Libertà controllata	159
Libertà vigilata	3.791
Semidetenzione	6
Semilibertà	803*
Totale	**34.110**

*Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Fonte: Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – Direzione generale esecuzione penale esterna e di messa alla prova

Grafico 19 - Misure alternative alla detenzione, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova - Dati al 31/01/2017



*Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

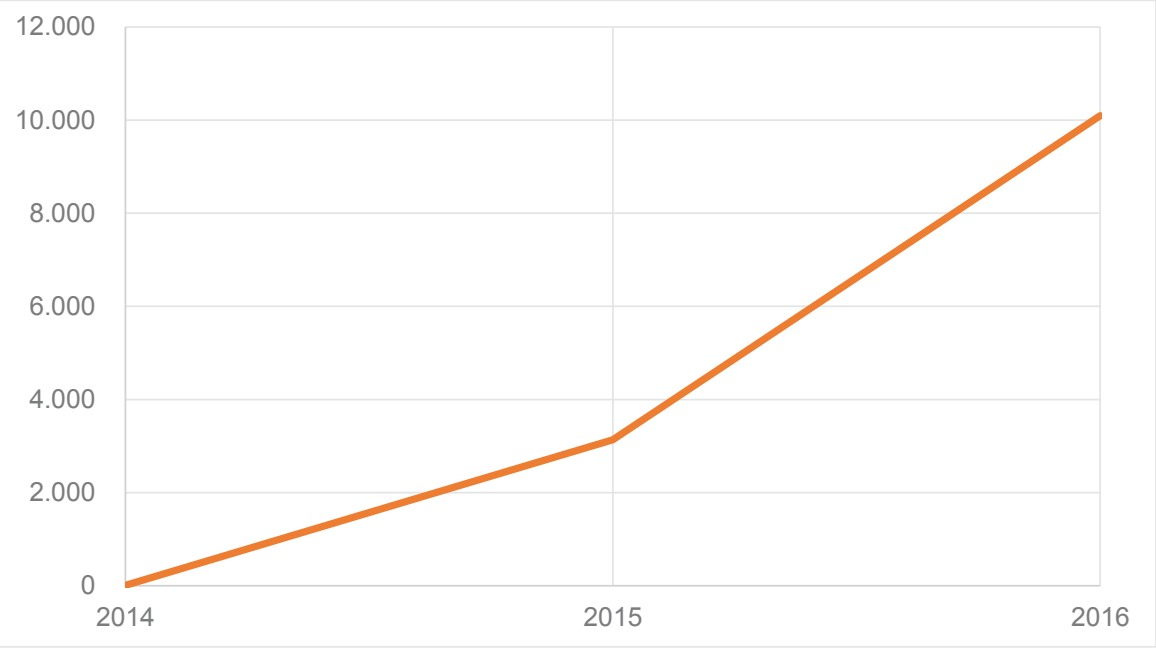
Fonte: Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – Direzione generale esecuzione penale esterna e di messa alla prova

Tabella 21 - Numero provvedimenti di sospensione del procedimento penale con messa alla prova per adulti - Dati ripartiti per esito - Serie storica anni 2014-2016

Anni	Numero Provvedimenti	Esito		
		Positivo	Negativo	N.R.
2014	7	n.r.	n.r.	n.r.
2015	3.133	95,9	3,7	0,4
2016	10.097	96,1	3,7	0,2

I dati si riferiscono al numero dei procedimenti in esecuzione nell'anno di riferimento – elaborazione al 10 febbraio 2017.
Fonte: Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – Direzione generale esecuzione penale esterna e di messa alla prova

Grafico 20 - Numero provvedimenti di sospensione del procedimento penale con messa alla prova per adulti - Serie storica 2014-2016



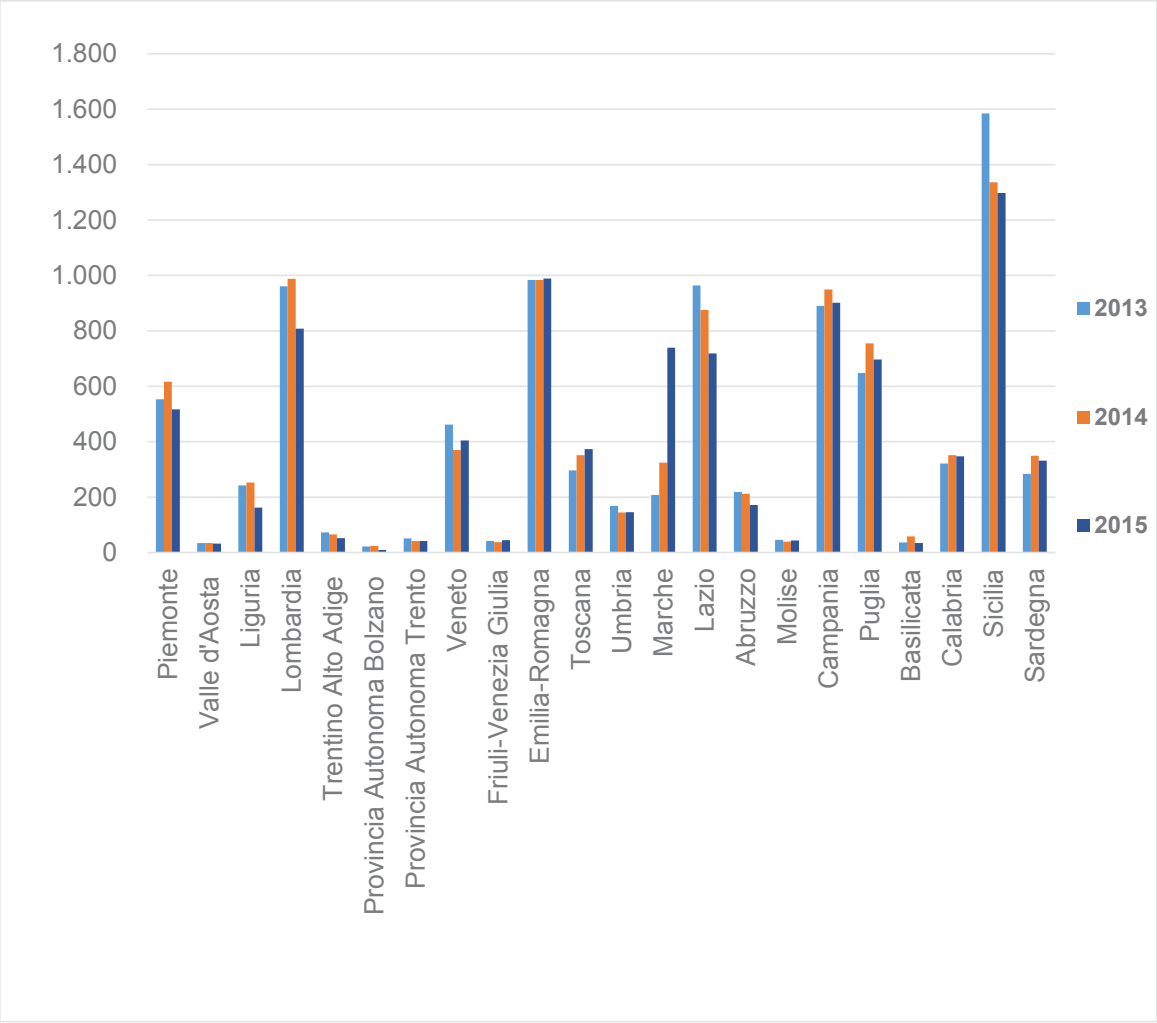
Fonte: Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – Direzione generale esecuzione penale esterna e di messa alla prova

Tabella 22 - Dimissioni di pazienti in Trattamento sanitario obbligatorio per regione - Serie storica anni 2013-2015

Regione di ricovero	2013	2014	2015
Abruzzo	219	212	172
Basilicata	37	58	35
Calabria	322	352	347
Campania	890	950	902
Emilia-Romagna	984	984	989
Friuli-Venezia Giulia	42	38	45
Lazio	964	876	719
Liguria	242	253	162
Lombardia	961	988	808
Marche	208	325	740
Molise	46	40	44
Piemonte	553	617	517
Provincia Autonoma Bolzano	22	24	10
Provincia Autonoma Trento	51	42	42
Puglia	648	755	697
Sardegna	284	350	332
Sicilia	1.585	1.336	1.298
Toscana	297	352	373
Trentino A.A.	73	66	52
Umbria	169	145	146
Valle d'Aosta	35	35	32
Veneto	462	370	405
Totale	**11.107**	**11.182**	**10.882**

Fonte: Istat.it

Grafico 21- Dimissioni di pazienti in Trattamento sanitario obbligatorio per regione - Serie storica anni 2013-2015



Fonte: Istat.it

Tabella 23 - Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)

REMS	Regione	Data apertura	Capienza	Presenza
Aurisina	Friuli Venezia Giulia	04/05/2015	2	1
Maniago	Friuli Venezia Giulia	21/05/2015	2	2
Udine	Friuli Venezia Giulia	29/02/2016	2	0
Palombara Sabina "Merope"	Lazio	18/08/2015	20	19
Palombara Sabina "Minerva"	Lazio	08/06/2016	20	20
Subiaco	Lazio	01/07/2015	20	19
Ceccano	Lazio	05/11/2015	20	17
Pontecorvo	Lazio	31/03/2015	11	9
Calvi Risorta	Campania	18/06/2015	20	19
Vairano Patenora	Campania	06/12/2015	12	12
Mondragone	Campania	30/04/2015	16	15
San Nicola Baronia	Campania	02/12/2015	20	20
Volterra	Toscana (Umbria)	01/12/2015	28	30
Barete	Abruzzo (Molise)	09/05/2016	20	13
Bra	Piemonte	22/10/2015	18	18
S. Maurizio Canavese	Piemonte	15/11/2016	20	20
Castiglione delle Stiviere	Lombardia	01/04/2015	120	121
Capoterra	Sardegna	27/07/2015	16	16
Caltagirone	Sicilia	30/04/2015	20	20
Naso	Sicilia	01/04/2105	20	20
Carovigno	Puglia	07/07/2016	18	17
Spinazzola	Puglia	01/12/2015	20	20
Pergine Valsugana	Trentino Alto Adige	01/07/2015	10	10
Parma	Emilia Romagna	27/04/2015	10	09
Bologna	Emilia Romagna	01/04/2015	14	14
Nogara	Veneto	20/01/2016	40	34
Montegrimano	Marche	25/06/2015	15	20
Pisticci	Basilicata	27/04/2015	10	09
Santa Sofia D'Epiro	Calabria	28/09/2016	20	16
Genova "Prà"	Liguria	08/02/2017	20	9
Totale (30 REMS)			**604**	**571**

Fonte: Relazione trimestrale del Commissario unico per il superamento degli O.p.g. - Dati aggiornati al 19 febbraio 2017

Grafico 22 - Mappa delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) in Italia

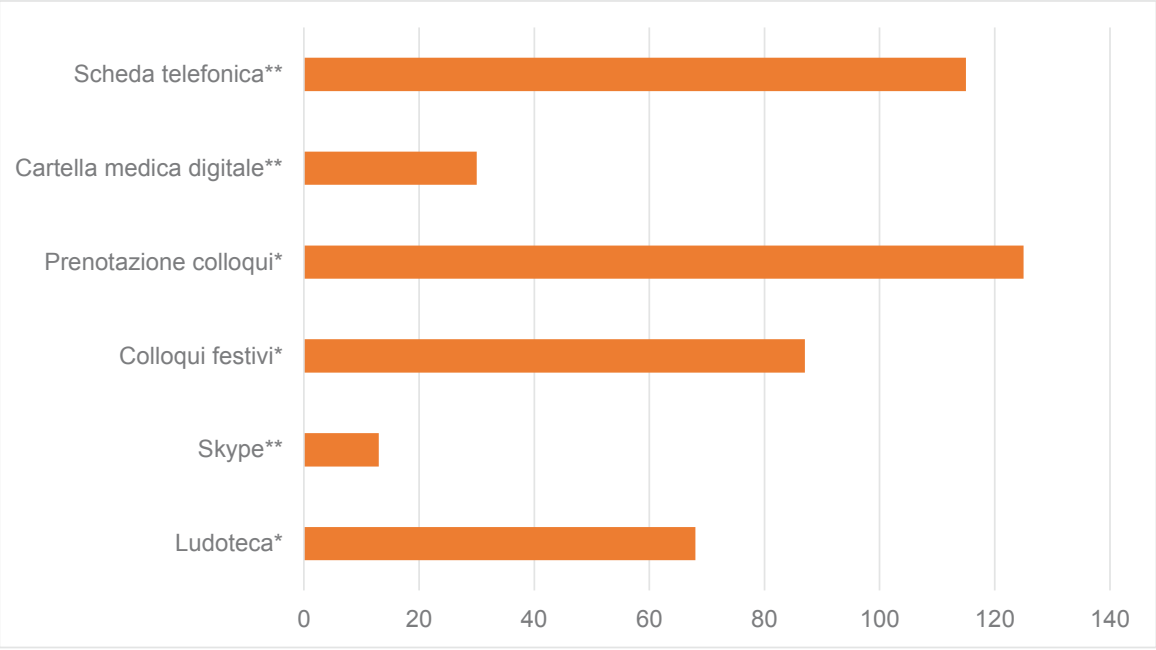
Tabella 24 - Servizi negli Istituti penitenziari - Anno 2016

Ludoteca	Skype	Colloqui festivi	Prenotazione colloqui	Cartella medica digitale	Scheda telefonica
68*	13**	87*	125*	30**	115**

*Fonte: Bambinisenzasbarre.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) – Dati rilevati ad aprile 2016

**Fonte: Ministero della Giustizia – Ufficio stampa

Grafico 23 - Servizi negli Istituti penitenziari - Anno 2016



*Fonte: Bambinisenzasbarre.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) – Dati rilevati ad aprile 2016

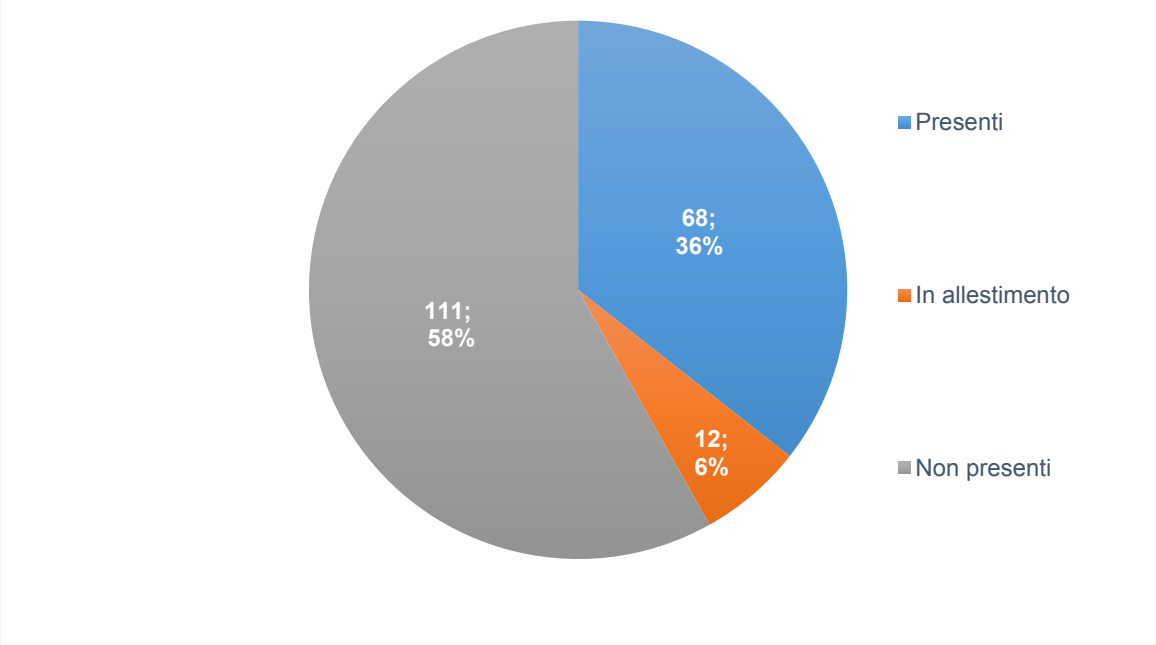
**Fonte: Ministero della Giustizia – Ufficio stampa

Tabella 25 - Ludoteche negli Istituti penitenziari - Anno 2016

Ludoteche	Totale	%
Presenti	68	36
In allestimento	12	6
Non presenti	111	58
Totale Istituti	**191**	**100**

Fonte: Bambinisenzasbare.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) - Dati rilevati ad aprile 2016

Grafico 24 - Ludoteche negli Istituti penitenziari - Anno 2016



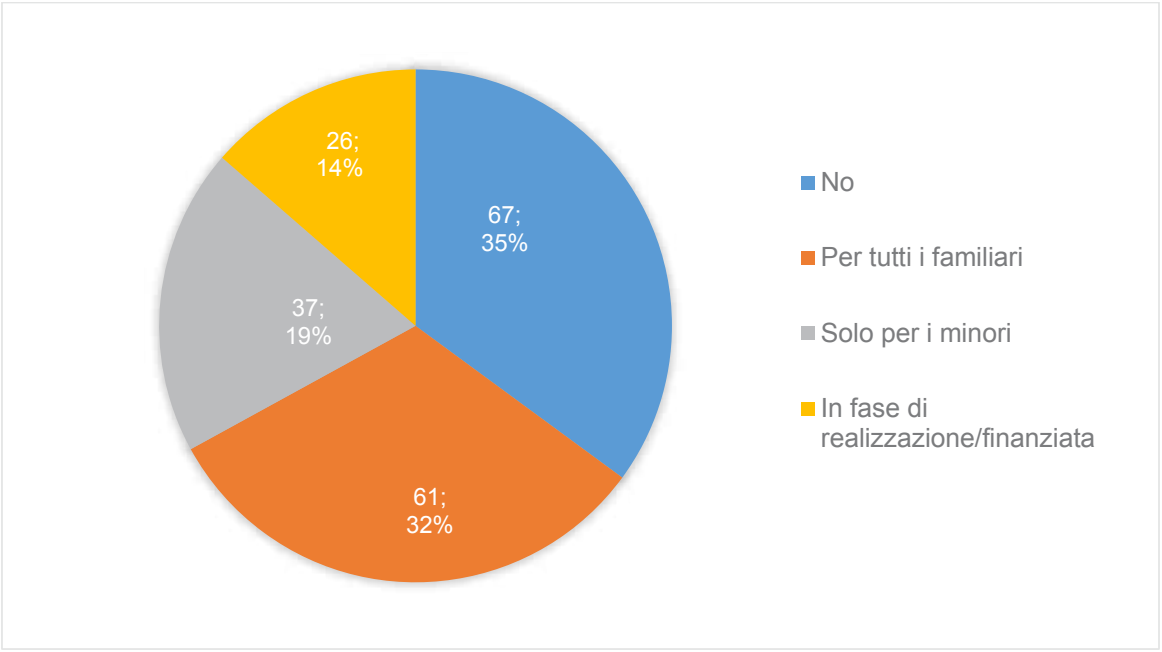
Fonte: Bambinisenzasbarre.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) - Dati rilevati ad aprile 2016

Tabella 26 - Colloqui area verde - Anno 2016

Colloqui	Totale	%
No	67	35
Per tutti i familiari	61	32
Soli per i minori	37	19
In fase di realizzazione /Finanziata	26	14
Totale istituti	**191**	**100**

Fonte: Bambinisenzasbarre.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) - Dati rilevati ad aprile 2016

Grafico 25 - Colloqui area verde - Anno 2016



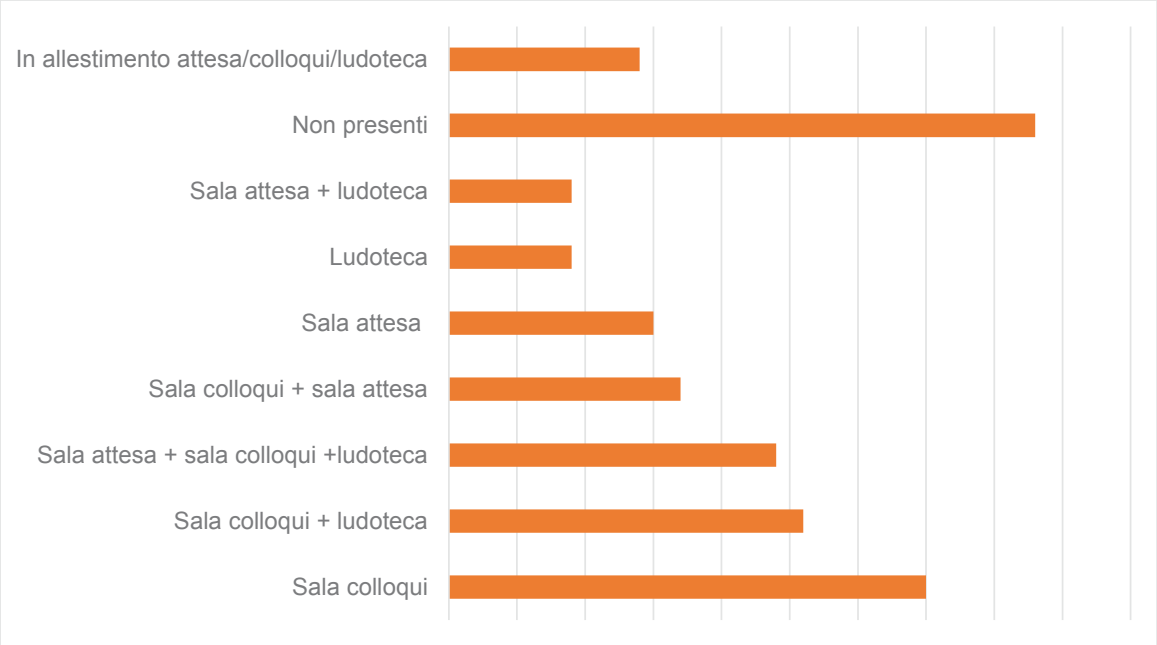
Fonte: Bambinisenzasbarre.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) - Dati rilevati ad aprile 2016

Tabella 27 - Spazi per bambini negli Istituti penitenziari - Anno 2016

Spazi	Totale
Sala colloqui	35
Sala colloqui + ludoteca	26
Sala attesa + sala colloqui +ludoteca	24
Sala colloqui + sala attesa	17
Sala attesa	15
Ludoteca	9
Sala attesa + ludoteca	9
Non presenti	43
In allestimento attesa/colloqui/ludoteca	14

Fonte: Bambinisenzasbarre.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) - Dati rilevati ad aprile 2016

Grafico 26 - Spazi per bambini negli Istituti penitenziari - Anno 2016



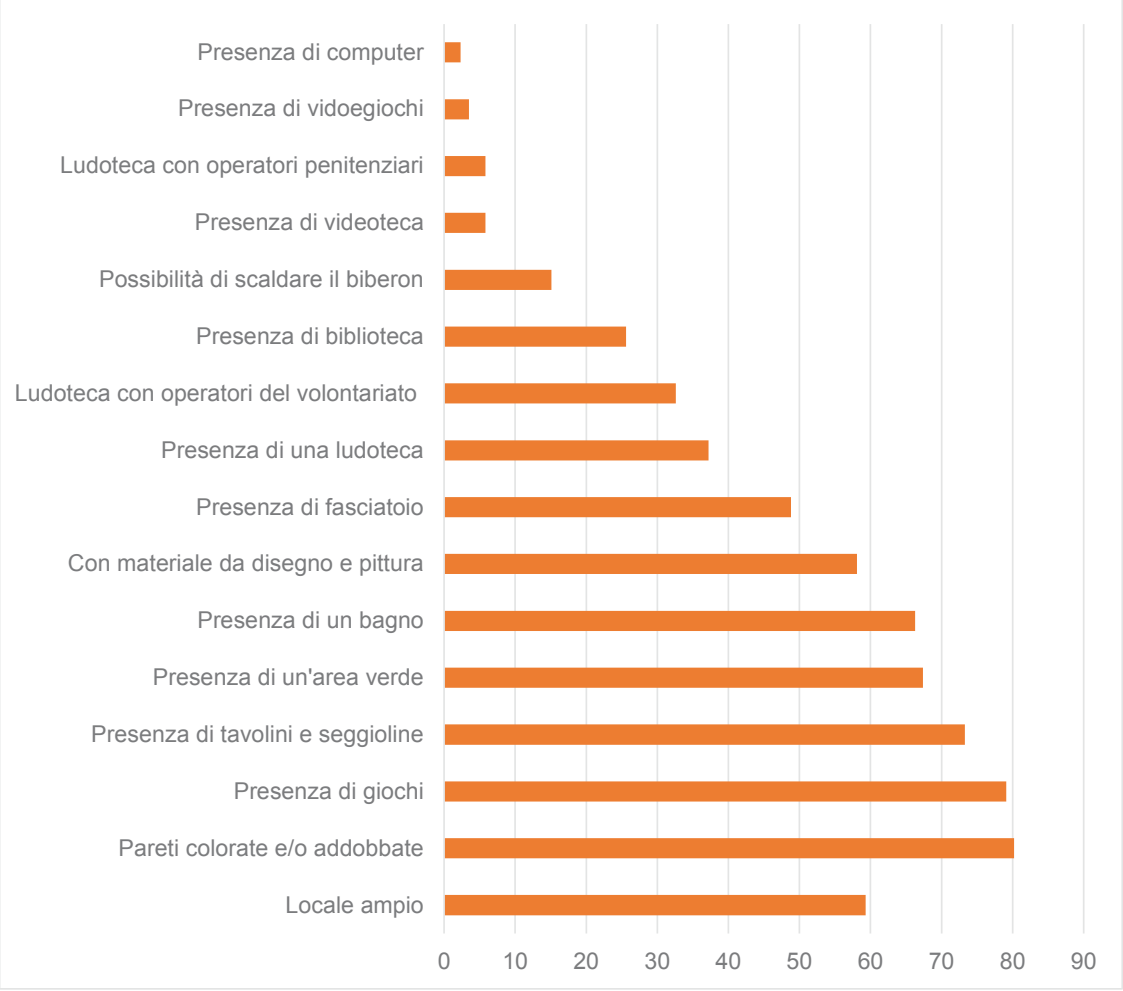
Fonte: Bambinisenzasbarre.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) - Dati rilevati ad aprile 2016

Tabella 28 - Allestimenti spazi per bambini - Anno 2016

Situazione dei locali	%
Locale ampio	59,3
Pareti colorate e/o addobbate	80,2
Presenza di giochi	79,1
Presenza di tavolini e seggioline	73,3
Presenza di un'area verde	67,4
Presenza di un bagno	66,3
Con materiale da disegno e pittura	58,1
Presenza di fasciatoio	48,8
Presenza di una ludoteca	37,2
Ludoteca con operatori del volontariato	32,6
Presenza di biblioteca	25,6
Possibilità di scaldare il biberon	15,1
Presenza di videoteca	5,8
Ludoteca con operatori penitenziari	5,8
Presenza di videogiochi	3,5
Presenza di computer	2,3

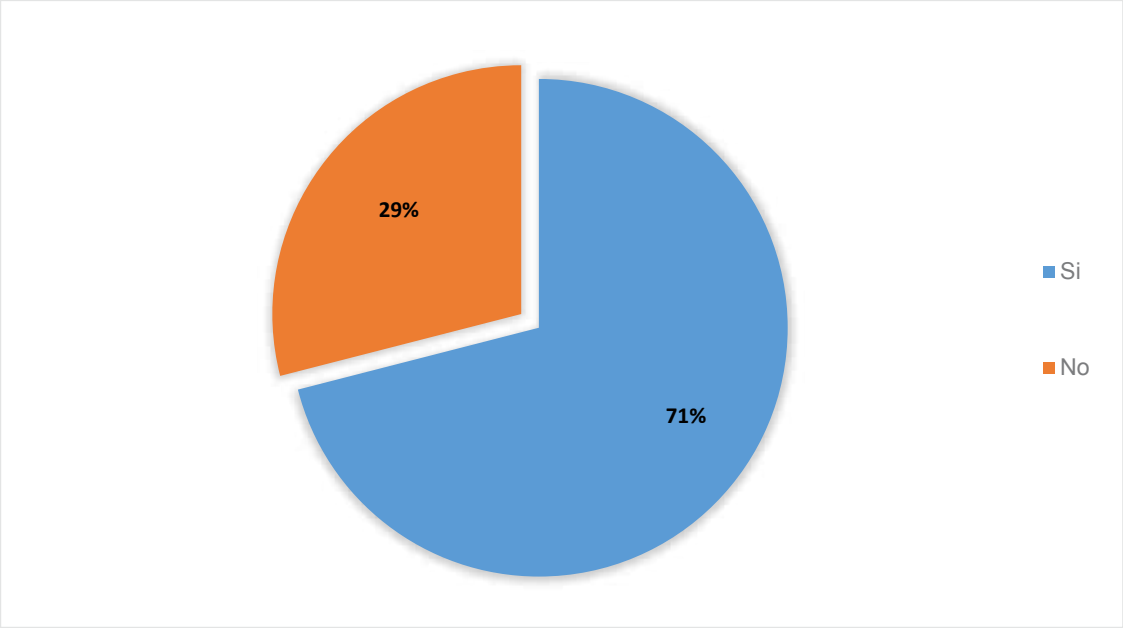
Fonte: Bambinisenzasbarre.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) - Dati rilevati ad aprile 2016

Grafico 27 - Allestimenti spazi per bambini- Anno 2016



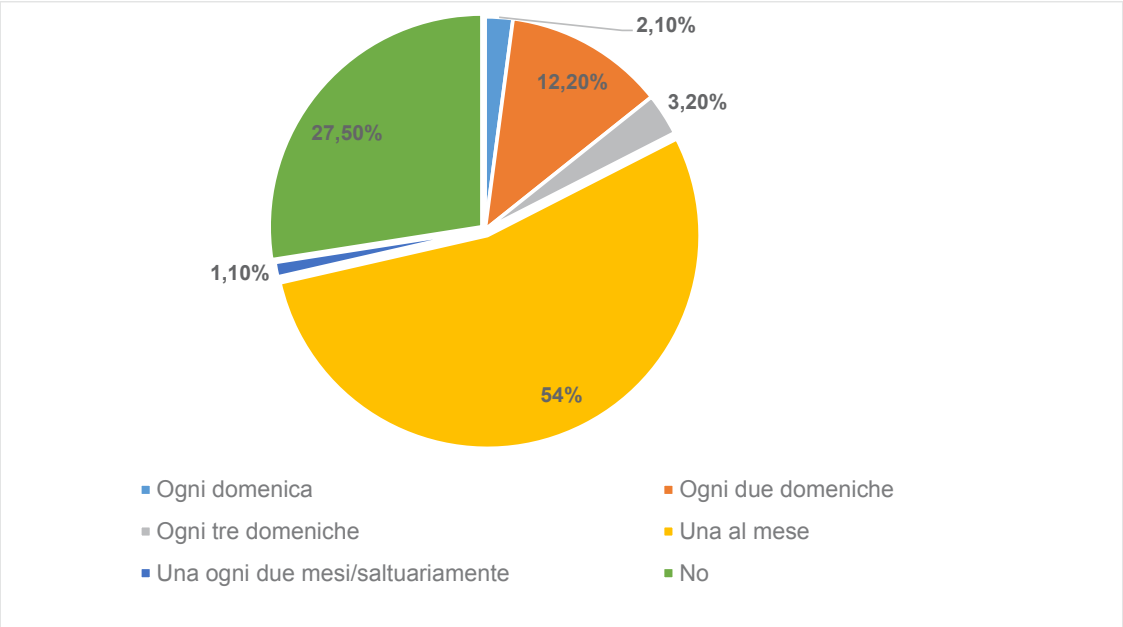
Fonte: Bambinisenzasbarre.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) - Dati rilevati ad aprile 2016

Grafico 28 - Prenotazione colloqui - Anno 2016



Fonte: Bambinisenzasbarre.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) - Dati rilevati ad aprile 2016

Grafico 29 - Colloqui domenicali - Anno 2016



Fonte: Bambinisenzasbarre.org – Rete Europea COPE (Children of Prisioners Europe) - Dati rilevati ad aprile 2016

Appendice 3
Privazione della libertà in ambito penale "Minori"

Tabella 1 Ingressi Istituti Penali Minorenni (IPM) - Presi in carico Uffici Servizio Sociale Minorenni (USSM) - Anno 2016

Grafico 1 Ingressi Istituti Penali Minorenni (IPM) - Presi in carico Uffici Servizio Sociale Minorenni (USSM) - Anno 2016

Tabella 2 Ingressi nei centri di prima accoglienza (CPA) - Anno 2016

Tabella 3 Presenze Istituti penali minorenni per reati ex art. 73 d.p.r. 309/90 - Anno 2016

Tabella 4 Ingressi minori e giovani adulti nelle comunità ministeriali e private - Anno 2016

Tabella 5 Provvedimenti disciplinari in Istituti penali minorenni - Anno 2016

Grafico 2 Provvedimenti disciplinari in Istituti penali minorenni - Anno 2016

Tabella 6 Minori e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per minorenni - Anno 2016

Tabella 7 Minori e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per minorenni – Provvedimenti in area penale esterna - Anno 2016

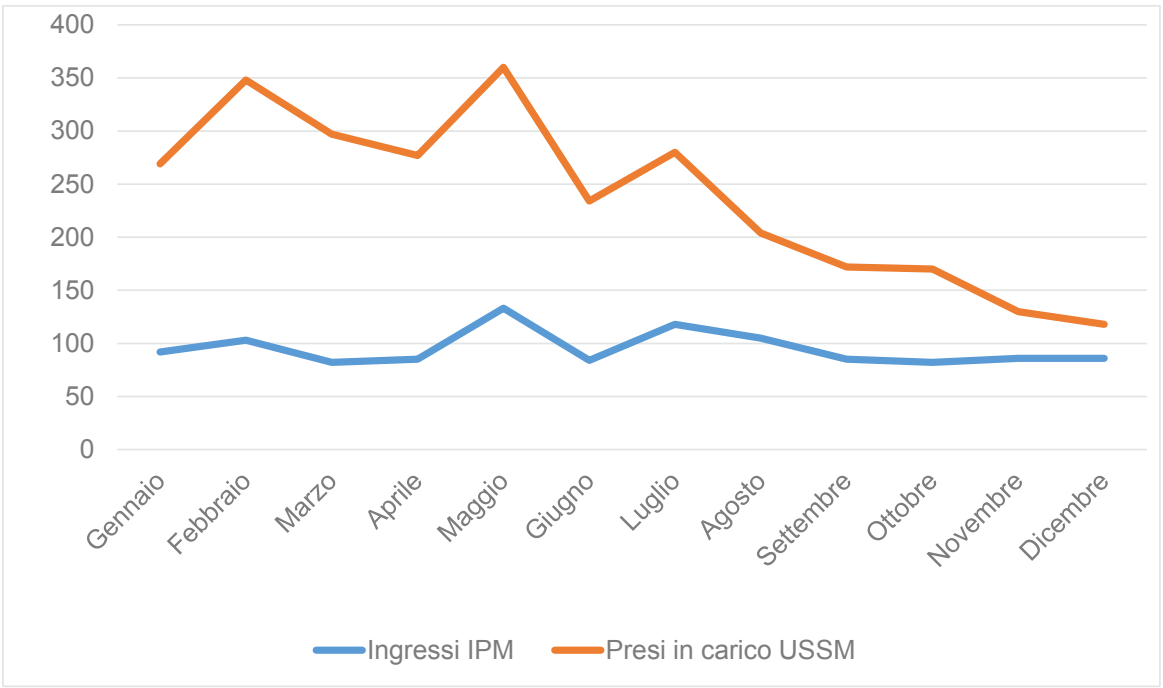
Tabella 8 Numero provvedimenti di sospensione del processo e messa alla prova minori (art. 28 D.P.R. 448/88) - Dati ripartiti per esito - Serie storica anni 2011-2016

Tabella 1- Ingressi Istituti penali minorenni (IPM) - Presi in carico Uffici servizio sociale minorenni (USSM) - Anno 2016

Mese	Nuovi soggetti IPM	Nuovi soggetti presi in carico USSM
Gennaio	92	177
Febbraio	103	245
Marzo	82	215
Aprile	85	192
Maggio	133	227
Giugno	84	150
Luglio	118	162
Agosto	105	99
Settembre	85	87
Ottobre	82	88
Novembre	86	44
Dicembre	86	32
Totale	**1.141**	**1.718**

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento giustizia minorile e di comunità – Ufficio elaborazione dati statistici.

Grafico 1 - Ingressi Istituti penali minorenni (IPM) - Presi in carico Uffici servizio sociale minorenni (USSM) - Anno 2016



Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento giustizia minorile e di comunità – Ufficio elaborazione dati statistici

Tabella 2 - Ingressi nei centri di prima accoglienza (CPA) - Anno 2016

Periodo	Ingressi	Uscite
Gennaio	124	113
Febbraio	119	109
Marzo	110	121
Aprile	123	125
Maggio	140	142
Giugno	141	122
Luglio	105	122
Agosto	111	111
Settembre	111	109
Ottobre	126	131
Novembre	99	98
Dicembre	72	75
Totale	**1.381**	**1.378**

Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità – Sistema informativo dei servizi minorili (SISM)

Tabella 3 - Presenza Istituti penali minorenni per reati ex art. 73 D.P.R. 309/90 - Anno 2016

Periodo	Presenti a fine periodo	Di cui definitivi
Gennaio	81	36
Febbraio	76	38
Marzo	75	41
Aprile	74	39
Maggio	79	36
Giugno	82	33
Luglio	86	34
Agosto	87	36
Settembre	89	39
Ottobre	90	42
Novembre	92	43
Dicembre	95	42

Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità – Sistema informativo dei servizi minorili (SISM)

Tabella 4 - Ingressi minori e giovani adulti nelle comunità ministeriali e private - Anno 2016

Mese	Ingressi	Di cui	
		Per applicazione art.22 d.p.r. 448/88	Da altra misura cautelare, per trasformazione
Gennaio	137	79	9
Febbraio	166	92	19
Marzo	161	95	8
Aprile	155	99	12
Maggio	123	71	10
Giugno	183	95	22
Luglio	185	93	8
Agosto	128	88	8
Settembre	133	76	11
Ottobre	154	94	6
Novembre	143	61	19
Dicembre	132	64	10
Totale	**1.800**	**1.007**	**142**

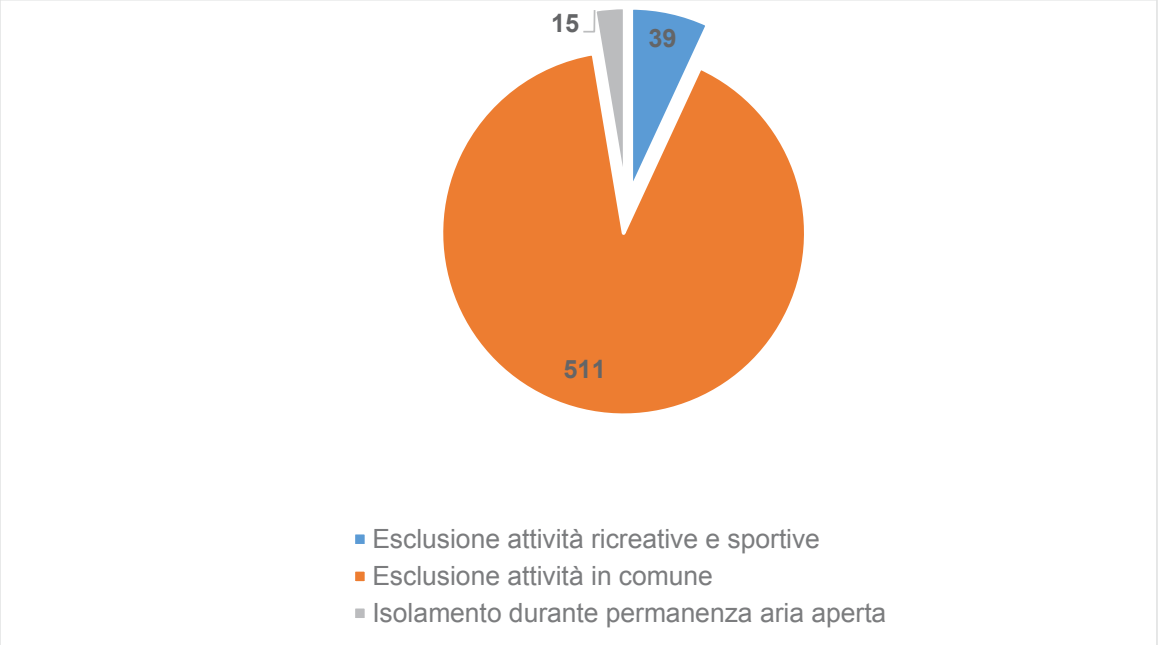
Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità – Sistema informativo dei servizi minorili (SISM)

Tabella 5 - Provvedimenti disciplinari in Istituti penali minorenni - Anno 2016

Tipo provvedimento	Numero
Esclusione attività ricreative e sportive	39
Esclusione attività in comune	511
Isolamento durante permanenza aria aperta	15
Totale	**565**

Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità – Sistema informativo dei servizi minorili (SISM)

Grafico 2 - Provvedimenti disciplinari in Istituti penali minorenni - Anno 2016



Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità – Sistema informativo dei servizi minorili (SISM)

Tabella 6 - Minori e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per minorenni - Anno 2016

Mese	Presi in carico per la prima volta nel periodo	Già in carico in periodi precedenti	Totale
Gennaio	794	13.402	**14.196**
Febbraio	818	13.694	**14.512**
Marzo	678	13.838	**14.516**
Aprile	669	13.860	**14.529**
Maggio	714	13.875	**14.589**
Giugno	554	13.795	**14.349**
Luglio	546	13.550	**14.096**
Agosto	471	13.608	**14.079**
Settembre	612	13.932	**14.544**
Ottobre	771	13.802	**14.573**
Novembre	654	13.837	**14.491**
Dicembre	504	13.708	**14.212**

Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità – Sistema informativo dei servizi minorili (SISM)

Tabella 7 - Minori e giovani adulti in carico agli Uffici del servizio sociale minori- Provvedimenti in area penale esterna - Anno 2016

Mese	Presi in carico per la prima volta nel periodo*	Già in carico in periodi precedenti*	Totale*
Gennaio	177	3.019	3.196
Febbraio	245	2.962	3.207
Marzo	215	3.147	3.362
Aprile	192	3.266	3.458
Maggio	227	3.305	3.532
Giugno	150	3.396	3.546
Luglio	162	3.367	3.529
Agosto	99	3.121	3.220
Settembre	87	3.253	3.340
Ottobre	88	3.311	3.399
Novembre	44	3.348	3.392
Dicembre	32	3.303	3.335

Fonte: Dipartimento giustizia minorile e di comunità – Sistema informativo dei servizi minorili (SISM)
*Numero compreso nel totale della tabella 6.

Tabella 8 - Numero provvedimenti di sospensione del processo e messa alla prova minori (art. 28 D.P.R. 448/88) - Dati ripartiti per esito - Serie storica anni 2011-2016

Anno	N. provvedimenti	Esito	
		Positivo	Negativo
2011	3.217	80,8%	19,2%
2012	3.368	84,6%	15,4%
2013	3.456	84,5%	15,6%
2014	3.261	82,4%	17,6%
2015	3.340	83,6%	16,4%
2016	3.581	n.r.	n.r.

Fonte: Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità – Servizio Statistica- elaborazione al 1 febbraio 2017.

Appendice 4
Privazione della libertà da parte delle forze di polizia

Tabella 1 Camere di sicurezza Polizia di Stato e Carabinieri

Grafico 1 Camere di sicurezza Polizia di Stato e Carabinieri

Tabella 2 Camere di sicurezza Polizia di Stato per regione e persone sottoposte a fermo/arresto - Anno 2016

Grafico 2 Camere di sicurezza Polizia di Stato per regione e persone sottoposte a fermo/arresto - Anno 201

Tabella 3 Camere di sicurezza Carabinieri per regione e persone sottoposte a fermo/arresto - Anno 2016

Grafico 3 Camere di sicurezza Carabinieri per regione e persone sottoposte a fermo/arresto - Anno 2016

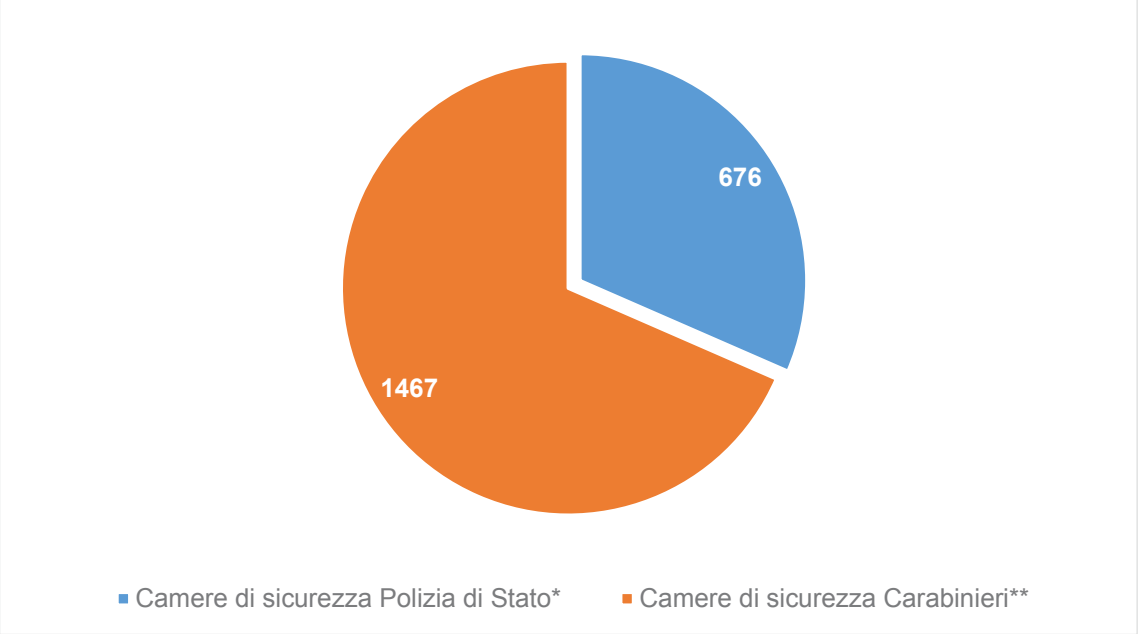
Tabella 1 - Camere di sicurezza Polizia di Stato e Carabinieri

Camere di sicurezza	Numero
Camere di sicurezza Polizia di Stato*	**676**
Camere di sicurezza Carabinieri**	**1467**
Totale	**2143**

*Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento pubblica sicurezza, segreteria del dipartimento ufficio analisi programmi e documentazione.

**Fonte: Ministero della Difesa-Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri II° Reparto - SM- ufficio operazioni

Grafico 1 - Camere di sicurezza Polizia di Stato e Carabinieri



*Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento pubblica sicurezza, segreteria del dipartimento ufficio analisi programmi e documentazione.

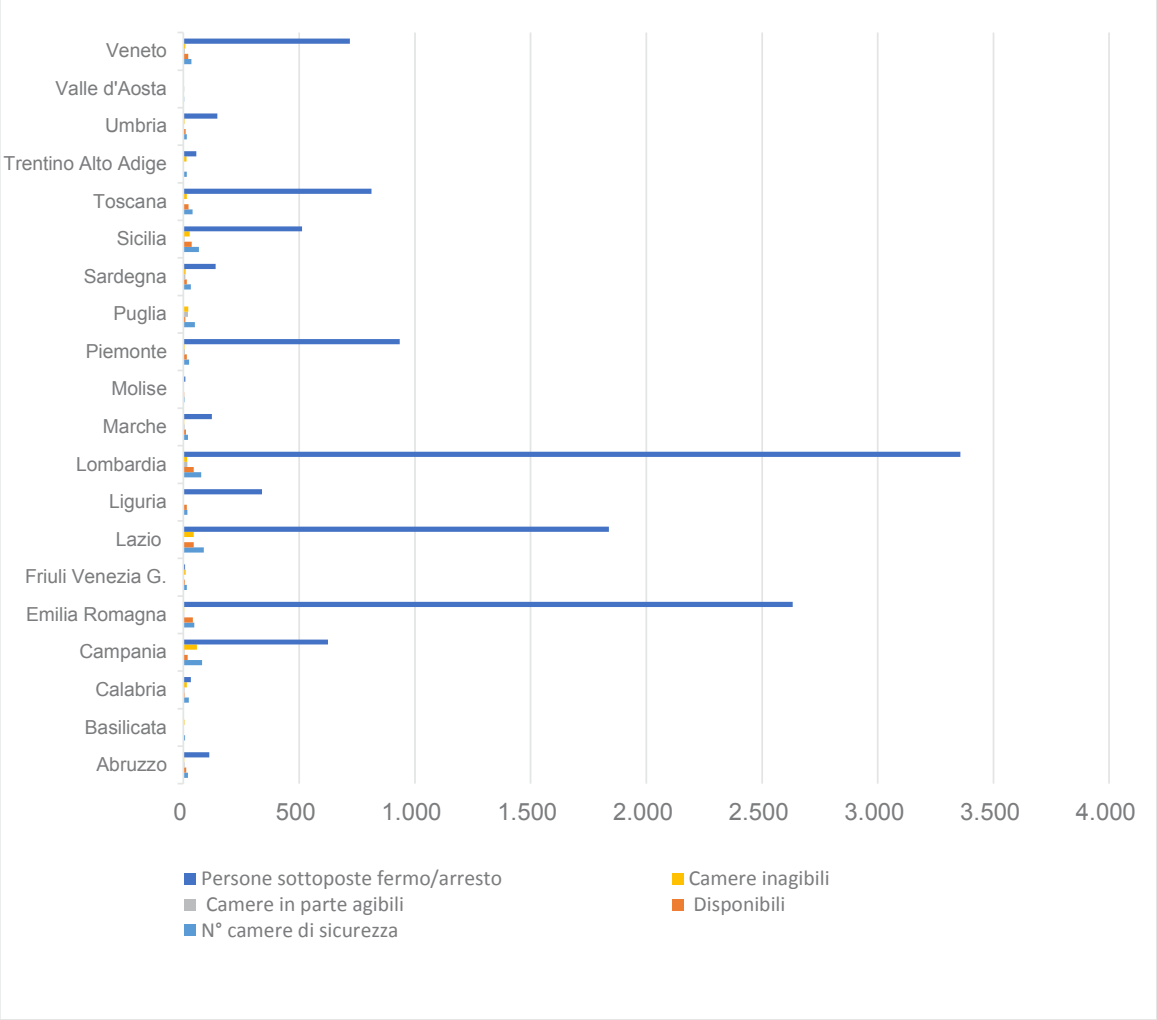
**Fonte: Ministero della Difesa-Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri II° Reparto - SM- ufficio operazioni

Tabella 2 – Camera di sicurezza Polizia di Stato per regione e persone sottoposte a fermo/arresto - Anno 2016

Regione	N° camere di sicurezza	Disponibili	Camere in parte agibili	Camere inagibili	Persone sottoposte fermo/arresto
Abruzzo	19	12	4	3	111
Basilicata	7	0	2	5	0
Calabria	23	5	4	14	32
Campania	80	18	4	58	625
Emilia Romagna	47	41	3	3	2.633
Friuli Venezia G.	15	6	0	9	7
Lazio	88	44	0	44	1.838
Liguria	17	15	0	2	339
Lombardia	77	44	17	16	3.357
Marche	19	11	5	3	123
Molise	5	3	2	0	8
Piemonte	25	15	6	4	935
Puglia	49	8	20	21	0
Sardegna	32	14	8	10	139
Sicilia	67	36	4	27	513
Toscana	39	22	2	15	813
Trentino A. A.	15	2	0	13	55
Umbria	14	10	0	4	146
Valle d'Aosta	3	0	3	0	2
Veneto	35	21	6	8	719
Totale	**676**	**327**	**90**	**259**	**12.395**

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento pubblica sicurezza, segreteria del Dipartimento ufficio analisi programmi e documentazione

Grafico 2 - Camera di sicurezza Polizia di Stato per regione e persone sottoposte a fermo/arresto - Anno 2016



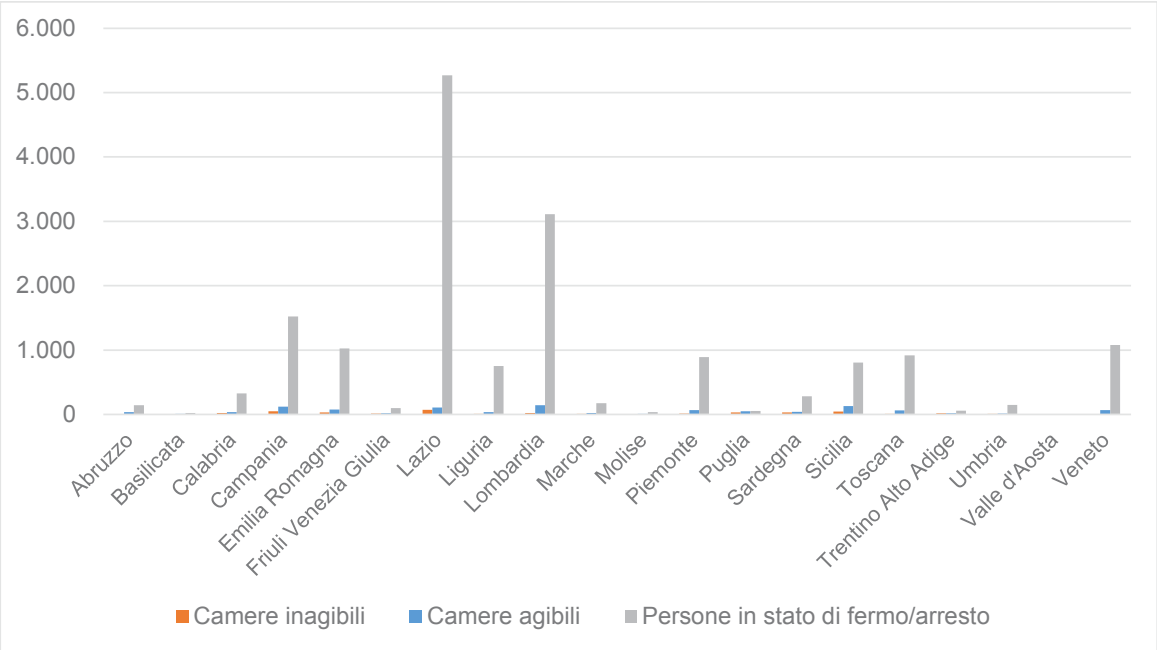
Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento pubblica sicurezza, segreteria del Dipartimento ufficio analisi programmi e documentazione

Tabella 3 - Camere di sicurezza Carabinieri per regione e persone sottoposte a fermo/arresto - Anno 2016

Regione	Camere agibili	Camere inagibili	Persone in stato di
Abruzzo	38	5	145
Basilicata	10	2	22
Calabria	38	23	328
Campania	122	49	1.523
Emilia Romagna	77	33	1.025
Friuli Venezia Giulia	16	12	99
Lazio	108	72	5.270
Liguria	35	8	753
Lombardia	142	23	3.111
Marche	22	8	173
Molise	10	4	35
Piemonte	66	13	892
Puglia	50	33	55
Sardegna	41	30	283
Sicilia	129	43	804
Toscana	61	11	920
Trentino Alto Adige	16	20	57
Umbria	15	7	148
Valle d'Aosta	4	0	6
Veneto	68	3	1.077
Totale	**1.068**	**399**	**16.726**

Fonte: Ministero della Difesa-Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri II° Reparto - SM-ufficio operazioni

Grafico 3 - Camere di sicurezza Carabinieri per regione e persone sottoposte a fermo/arresto - Anno 2016



Fonte: Ministero della Difesa-Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri II° Reparto - SM-ufficio operazioni

Appendice 5
Privazione della libertà e migranti

Tabella 1 Ingressi migranti in hotspot dalla relativa attivazione
Grafico 1 Ingressi migranti in hotspot dalla relativa attivazione
Tabella 2 Ingressi minori non accompagnati in hotspot dalla relativa attivazione
Grafico 2 Ingressi minori non accompagnati in hotspot dalla relativa attivazione
Tabella 3 Hotspot permanenza media in giorni dalla data di attivazione
Tabella 4 Ingressi nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) – prime cinque nazioni – Anno 2016
Grafico 3 Ingressi nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) – prime cinque nazioni – Anno 2016
Tabella 5 Numero complessivo delle persone rimpatriate - Anno 2016
Grafico 4 Numero complessivo delle persone rimpatriate per modalità operativa - Anno 2016
Tabella 6 Numero complessivo delle persone rimpatriate divise per Paese di destinazione – Anno 2016
Tabella 7 Andamento rimpatri - Prime cinque nazioni - Anni 2015 - 2016
Grafico 5 Andamento rimpatri - Prime cinque nazioni - Anni 2015 - 2016
Tabella 8 Andamento delle presenze nei CIE - Prime cinque nazioni - Anni 2015/2016
Grafico 6 Andamento delle presenze nei CIE - Prime cinque nazioni - Anni 2015/2016
Tabella 9 Flusso migratorio minori in Italia - Anno 2016
Grafico 7 Flusso migratorio minori in Italia - Anno 2016
Grafico 8 Flusso migratorio minori in Italia - Nazioni con maggiore numero di presenze - Anno 2016

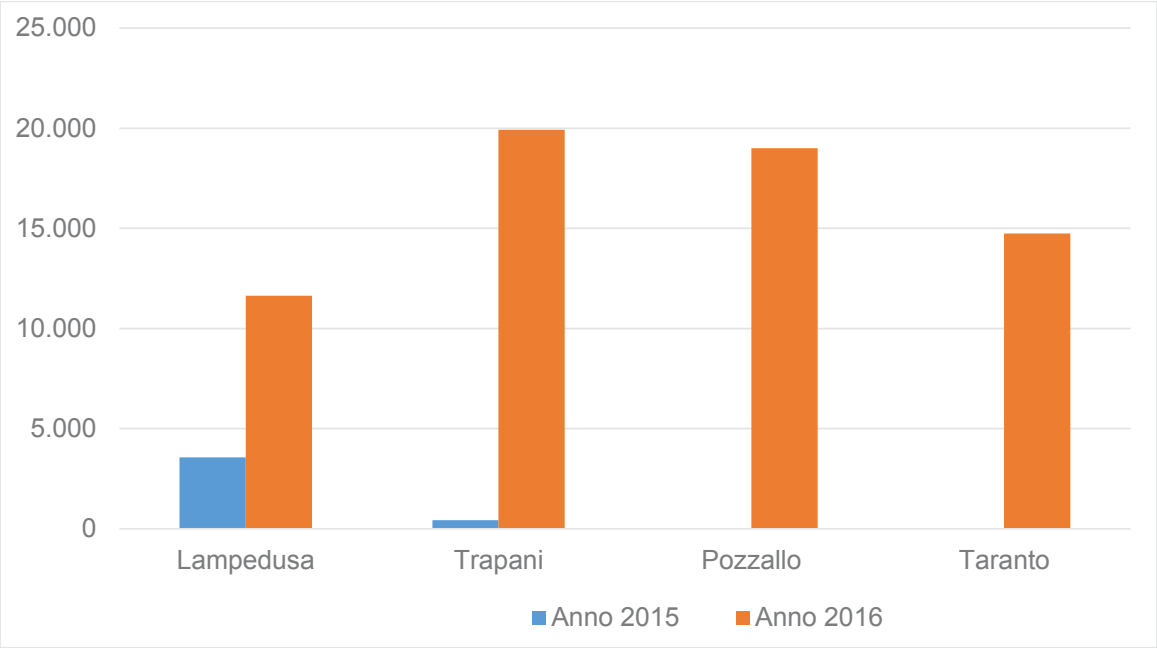
Tabella 1 - Ingressi migranti in hotspot dalla relativa attivazione

Hotspot	Data di attivazione	Anno 2015	Anno 2016
Lampedusa	28/09/2015	3.569	11.632
Pozzallo	19/01/2016	*	19.000
Taranto	28/02/2016	*	14.744
Trapani	22/12/2015	427	19.919
Totale		**3.996**	**65.295**

*Gli hotspot di Pozzallo e Taranto nell'anno 2015 non erano attivi.

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Grafico 1 - Ingressi migranti in hotspot dalla relativa attivazione



Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

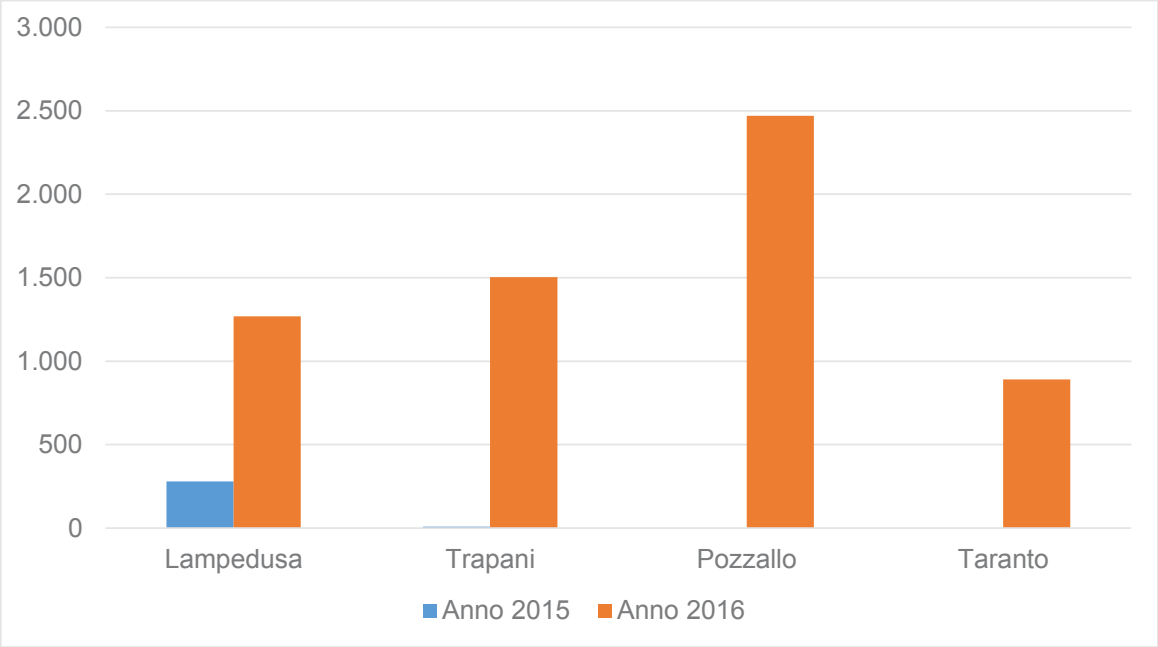
Tabella 2 - Ingressi minori non accompagnati in hotspot dalla relativa attivazione

Ingresso minori non accompagnati	Data di attivazione	Anno 2015	Anno 2016
Lampedusa	28/09/2015	279	1.269
Pozzallo	19/01/2016	*	2.470
Taranto	28/02/2016	*	890
Trapani	22/12/2015	9	1.504
Totale		**288**	**6.133**

*Gli hotspot di Pozzallo e Taranto nell'anno 2015 non erano attivi

Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Grafico 2 - Ingressi minori non accompagnati in hotspot dalla relativa attivazione



Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Tabella 3 - Hotspot permanenza media in giorni dalla data di attivazione

Hotspot	Adulti	Minori
Lampedusa	15	15
Trapani	5,5	5
Pozzallo	2,5	17,5
Taranto	10	13

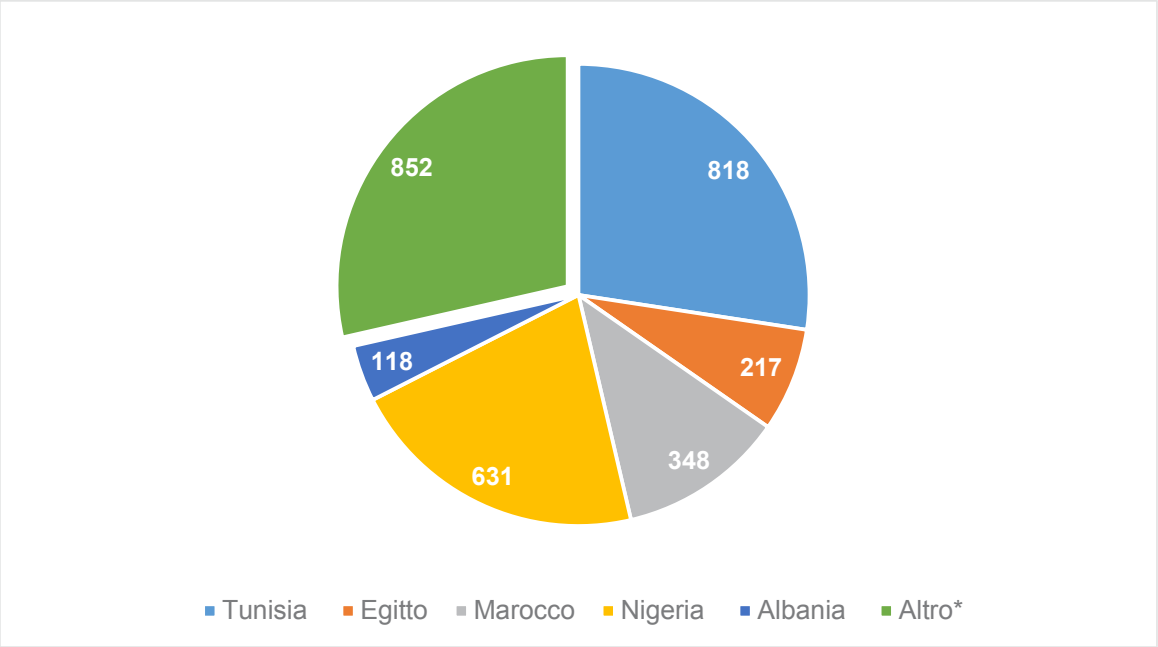
Fonte: Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

Tabella 4 - Ingressi nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) - Prime cinque nazioni - Anno 2016

Nazionalità dichiarata			
Tunisia	**818**	Messico	4
Nigeria	**631**	Mongolia	4
Marocco	**348**	Palestina	4
Egitto	**217**	Bulgaria	3
Albania	**118**	Camerun	3
Cina	78	Colombia	3
Algeria	73	Honduras	3
Romania	64	Portogallo	3
Gambia	50	Capo Verde	2
Georgia	48	Francia	2
Ucraina	48	Mauritius	2
Senegal	43	Paraguay	2
Libia	37	Serbia Montenegro	2
Costa d'Avorio	32	Uruguay	2
Moldavia	24	Venezuela	2
Perù	23	Angola	1
Ecuador	22	Azerbaijan	1
Brasile	18	Bolivia	1
Pakistan	18	Comore	1
Serbia	16	Croazia	1
Ghana	15	Grecia	1
Sudan	15	Guinea	1
Bangladesh	12	Kazakistan	1
Siria	12	Kirghizistan	1
Bosnia-Erzegovina	11	Libano	1
India	11	Liberia	1
Cile	10	Lituania	1
Cuba	10	Mauritania	1
Kosovo	10	Montenegro	1
Sri Lanka	10	Niger	1
Federazione Russa	9	Paesi Bassi	1
El Salvador	8	Polonia	1
Macedonia	8	Repubblica Ceca	1
Afghanistan	7	Ruanda	1
Iraq	7	Sao Tome e Principe	1
Etiopia	6	Slovacchia	1
Repubblica Dominicana	6	Somalia	1
Turchia	6	Spagna	1
Gabon	5	Tailandia	1
Filippine	4	Taiwan	1
Iran	4	Tanzania	1
Mali	4	Togo	1
Totale 2.984			

Fonte: Ministero dell'Interno Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere servizio immigrazione sezione rimpatri

Grafico 3 - Ingressi nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) – Prime cinque Nazioni - Anno 2016



*In “altro” sono state raggruppate le nazioni con meno di 100 ingressi nei CIE.

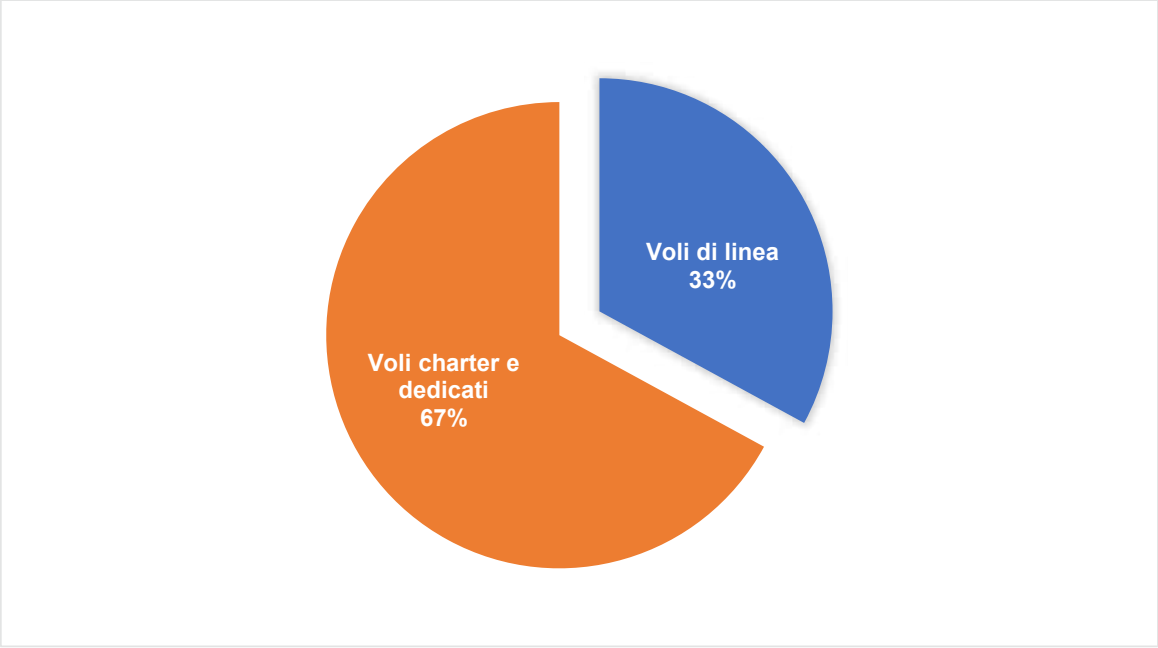
Fonte: Ministero dell’Interno Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere servizio immigrazione sezione rimpatri

Tabella 5 - Numero complessivo delle persone rimpatriate per modalità operativa - Anno 2016

	Voli di linea	Voli charter	Totale rimpatriati
Rimpatriati	**955**	**1.944**	**2.899**

Fonte: Ministero dell'Interno Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere servizio immigrazione sezione rimpatri

Grafico 4 - Numero complessivo delle persone rimpatriate per modalità operativa - Anno 2016



Fonte: Ministero dell'Interno Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere servizio immigrazione sezione rimpatri

Tabella 6 - Numero complessivo delle persone rimpatriate nel 2016 divise per Paese di destinazione

Voli di linea		Voli charter		
Nazionalità	**Rimpatriati**	**Nazionalità**	**Numero voli**	**Rimpatriati**
Marocco	**329**	Tunisia	43	1.094
Tunisia	**174**	Egitto	66	659
Albania	**107**	Nigeria	6	151
Senegal	**33**	Sudan	1	40
Egitto	**32**	**Totale**	**116**	**1.944**
Romania	32			
Georgia	27			
Algeria	19			
Nigeria	18			
Cina popolare	15			
Ecuador	14			
Bangladesh	11			
Bosnia Erzegovina	11			
Ghana	11			
Kosovo	11			
Macedonia	11			
Cile	10			
Gambia	10			
Moldavia	9			
Peru	8			
Repubblica Domenicana	8			
Brasile	6			
Colombia	5			
Serbia	5			
Ucraina	4			
El Salvador	3			
India	3			
Sri Lanka	3			
Capo Verde	2			
Costa Rica	2			
Dominica	2			
Filippine	2			
Mauritius	2			
Turchia	2			
Ungheria	2			
Bolivia	1			
Bulgaria	1			
Costa d'Avorio	1			
Federazione Russa	1			
Francia	1			
Gran Bretagna	1			
Pakistan	1			
Portogallo	1			
Spagna	1			
Tanzania	1			
Uruguay	1			
Venezuela	1			
Totale	**955**			

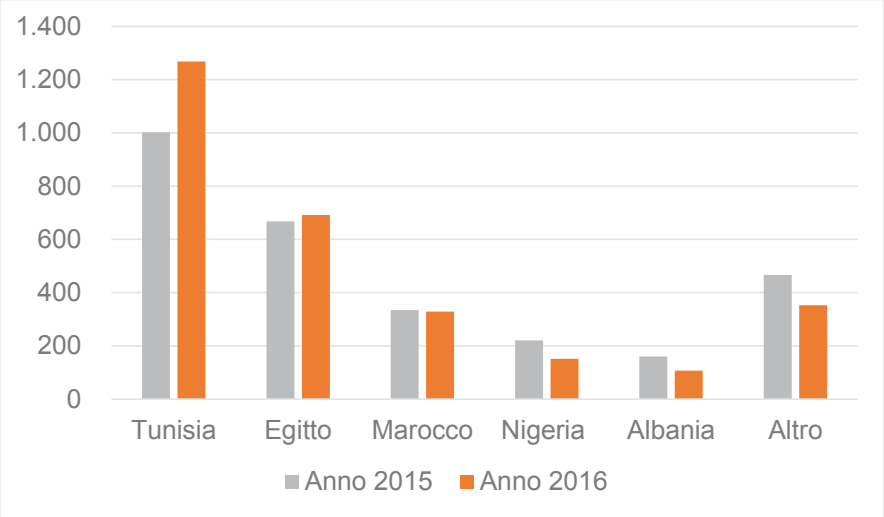
Fonte: Ministero dell'Interno Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere servizio immigrazione sezione rimpatri

Tabella 7 - Andamento rimpatri - Prime cinque nazioni - Anni 2015-2016

Nazionalità	Anno 2015	Anno 2016
Albania	160	107
Egitto	667	691
Marocco	334	329
Nigeria	221	151
Tunisia	1002	1268
Altro*	466	353
Totale	**2850**	**2899**

* Altre nazionalità al di sotto di 100 persone rimpatriate per anno.
Fonte: Ministero dell'Interno Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere servizio immigrazione sezione rimpatri

Grafico 5 - Andamento rimpatri - Prime cinque nazioni - Anni 2015-2016



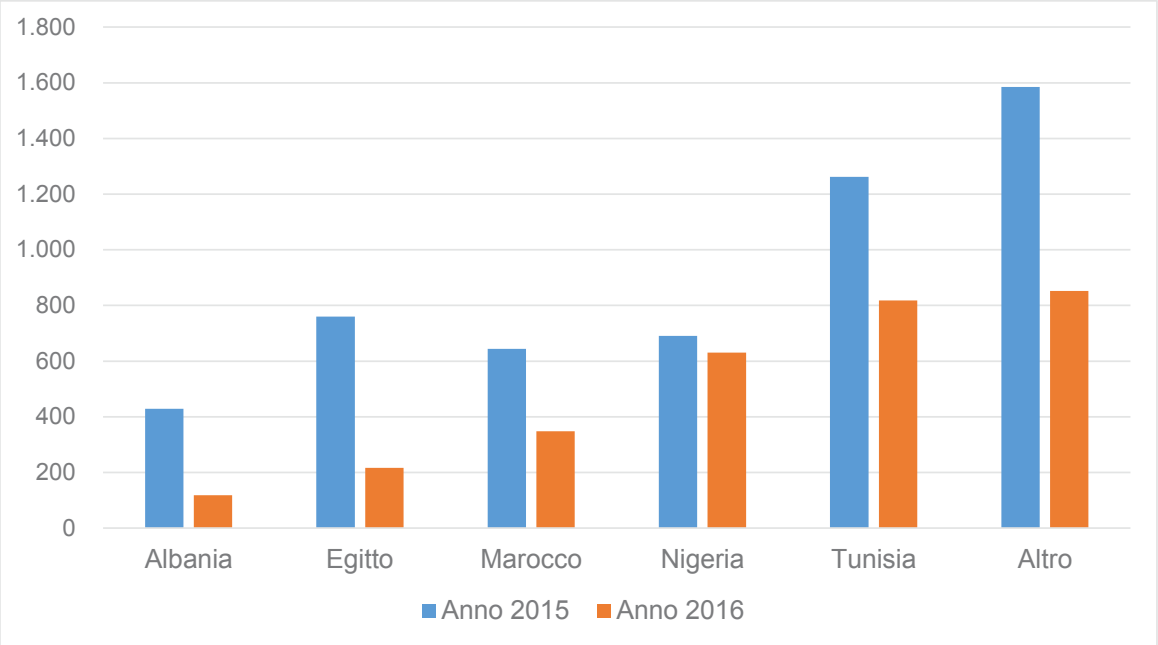
Fonte: Ministero dell'Interno Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere servizio immigrazione sezione rimpatri

Tabella 8 - Andamento delle presenze nei CIE - Prime cinque nazioni Anni 2015-2016

Nazioni	Anno 2015	Anno 2016
Albania	429	118
Egitto	760	217
Marocco	644	348
Nigeria	691	631
Tunisia	1262	818
Altro*	1.585	852
Totale	**5.371**	**2.984**

*Altre nazionalità al di sotto di 120 persone nell'anno 2015
*Altre nazionalità al di sotto di 100 persone nell'anno 2016
Fonte: Ministero dell'Interno Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere servizio immigrazione sezione rimpatri

Grafico 6 - Andamento delle presenze nei CIE - Prime cinque nazioni Anni 2015-2016



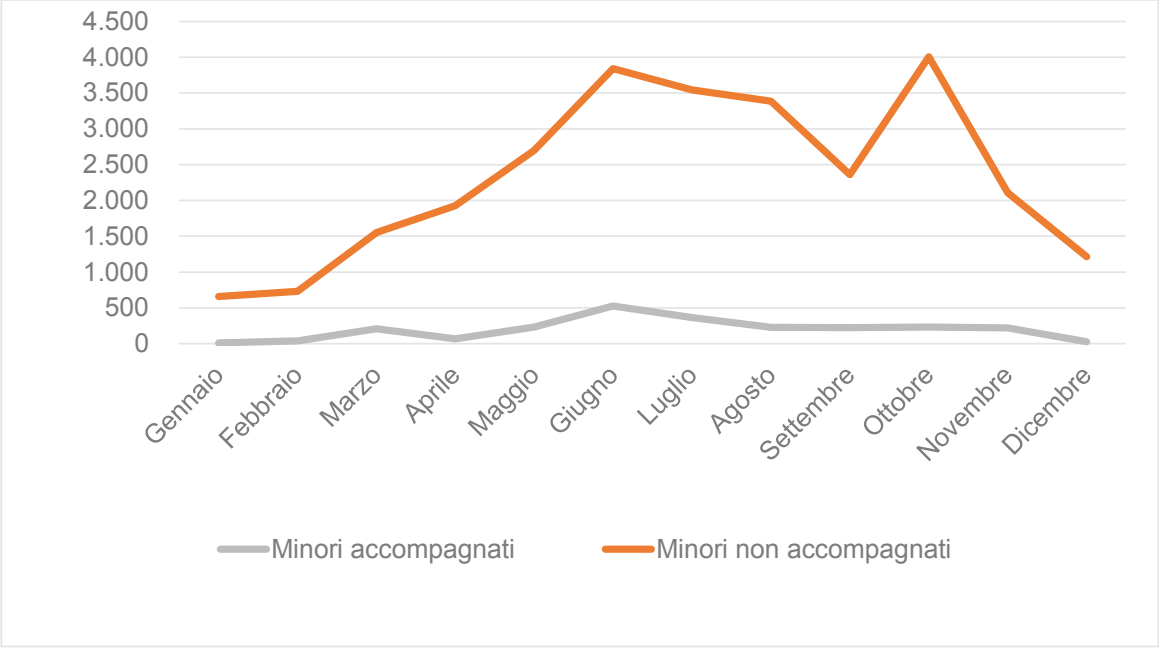
Fonte: Ministero dell'Interno Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere servizio immigrazione sezione rimpatri

Tabella 9 - Flusso migratorio minori in Italia - Anno 2016

Nazione	Minori accompagnati	Minori non accompagnati
Bangladesh	72	965
Costa d'Avorio	173	1.613
Egitto	118	2.459
Eritrea	555	3.714
Gambia	62	3.119
Guinea	121	2.225
Mali	50	1.302
Nigeria	325	2.932
Senegal	18	1.072
Somalia	225	1.535
Totale	**1.719**	**20.936**

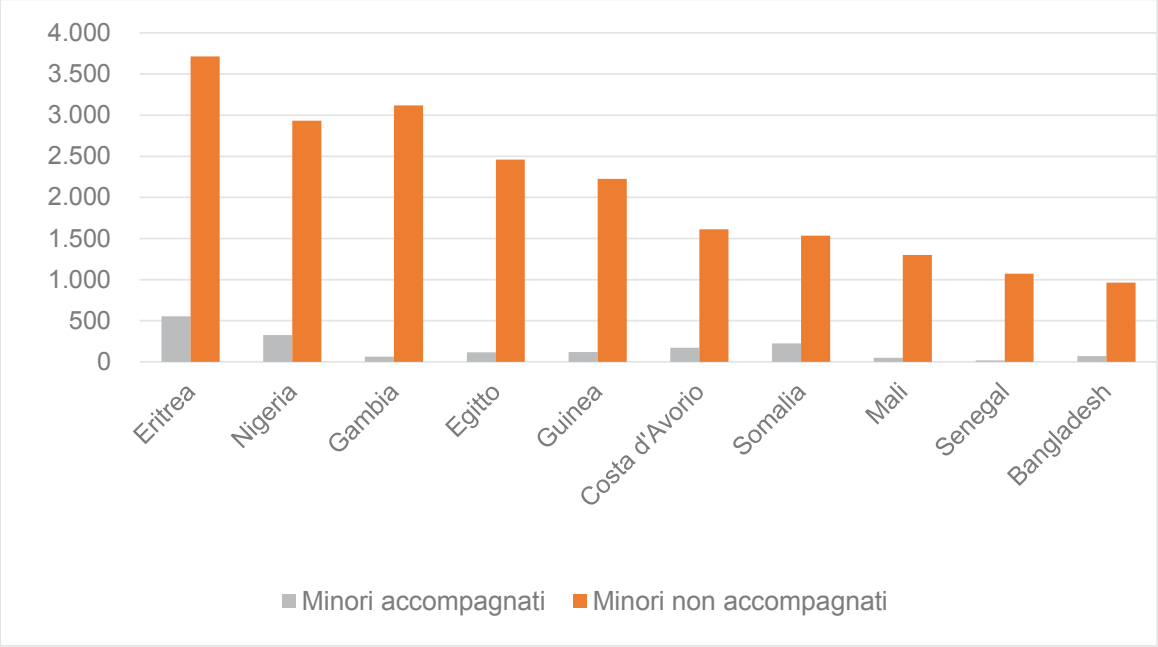
Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Grafico 7 - Flusso migratorio minori in Italia - Anno 2016



Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Grafico 8 - Flusso migratorio minori in Italia - Nazioni con maggiore numero di presenze - Anno 2016



Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)