

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
private della libertà
personale



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

Relazione al Parlamento 2022

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:

Alessandro Albano, Elena Adamoli, Massimiliano Bagaglini, Elisa Baruti, Mattia Mirko Bognanni, Daniela Bonferraro, Emanuele Cappelli, Silvia Casiraghi, Nadia Cersosimo, Federico Cilia, Enza Coletta, Raffaele De Filippo, Daniela de Robert, Antonella Dionisi, Anna Rita Di Vittorio, Luca Faenzi, Tiziana Fortuna, Alba Frasca, Gaspare Giglio, Marco Gori, Maria Donatella Laricchia, Silvia Levorato, Rossella Liaci, Gilda Losito, Davide Lucia, Gianni Massaro, Mauro Palma, Dario Pasquini, Emilia Rossi, Domenico Schiattone, Corrado Spataro, Simona Staffieri, Giovanni Suriano, Enrica Vignaroli, Armando Vincenti.

Come negli anni precedenti, la Relazione, oltre a fornire una panoramica di dati, sviluppa un asse tematico attraverso diversi contributi: alcuni di questi sono richiesti a voci esterne al Garante, altri rappresentano il lavoro condiviso di chi attorno a questa nostra realtà opera e si confronta. Negli anni passati, la scrittura di questi 'pezzi' ha coinvolto essenzialmente le persone che appartengono stabilmente all'Ufficio e pochi tra coloro che collaborano in qualità di preziosi esperti. Quest'anno abbiamo voluto ampliare il panorama degli autori, coinvolgendo un numero maggiore di esperti con i quali il Garante nazionale nel corso della sua attività si è confrontato e i cui contributi sono stati e sono rilevanti per la crescita comune di tutti noi.

Per questo desideriamo ringraziarli per il contributo dato alla riflessione e all'azione del Garante nazionale nel corso di questi anni e per aver collaborato alla stesura della Relazione 2022.

In particolare, hanno dato il loro apporto alla stesura dei paragrafi: *Nel corso di un anno*: Antonella Calcaterra, Michele Miravalle, Michele Passione, Ciro Tarantino; *Il tempo dell'inizio*: Ciro Tarantino; *Il tempo riconfigurato*: Alberto Di Martino, Anna Lorenzetti; *Tempo e durata*: Dario Di Cecca, Aldo Morrone, Daniele Piccione, Daniela Ronco, Silvia Talini; *Orizzonti*: Anna Maria Alborghetti, Laura Cesaris, Salvatore Fachile, Antonio Marchesi e Gennaro Santoro.

Si ringraziano, inoltre, le Istituzioni dello Stato, centrali e locali, che contribuiscono con continuità a fornire dati al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Il progetto grafico e la sua realizzazione sono della *Fondazione Vincere Insieme*

Stampa: EUROLIT s.r.l. - ROMA - Giugno 2022

Indice

Introduzione	5

Nel corso di un anno	7

Nel corso di un anno

1. Chronos è Saturno: il tempo della infamia **2.** Uccidere Chronos: la rapidità di accertare **3.** Il tempo operatore della pena **4.** Rimettere nei cardini il tempo: le azioni dell'oggi **5.** Un compito per i prossimi due anni **6.** La procedura e la vita **7.** Il presente del passato **8.** Il residuo e la memoria **9.** Orologi molli **10.** Intervalli di tempo: ventitré anni e mezzo **11.** Quanto dura per sempre: a volte un attimo

Il tempo	41

Introduzione **12.** Carlo Rovelli *Simultaneità* **13.** Matteo Maria Zuppi *Dilatazione* **14.** Fiorinda Li Vigni *Len-
tezza* **15.** Davide Petrini *Misura* **16.** Massimo Bray *Il tempo di un mandato* **17.** *Il tempo dell'inizio.* L'attimo
di una speranza **18.** *Il tempo dell'inizio.* L'attimo per sempre **19.** *Il tempo dell'inizio.* L'attimo della responsa-
bilità. **20.** *Il tempo dell'inizio.* Il passato e l'oblio **21.** *Il tempo dell'inizio.* L'ustione del ricordo **22.** *Il tempo
riconfigurato.* Il tempo espropriato **23.** *Il tempo riconfigurato.* Il tempo recluso **24.** *Il tempo riconfigurato.* Il
tempo sospeso **25.** *Il tempo riconfigurato.* Il tempo diverso **26.** *Il tempo riconfigurato.* Il tempo della guari-
gione **27.** *Il tempo riconfigurato.* Il tempo della pandemia **28.** *Tempo e durata.* Le dimensioni diverse **29.**
Tempo e durata. Dai 'nonluoghi' al 'nontempo' **30.** *Tempo e durata.* Tempi particolari **31.** *Tempo e durata.*
Altri tempi particolari **32.** *Tempo e durata.* Il tempo astratto

Mappe	131

Uno scatto – Le attività – Le interlocuzioni – L'organizzazione – La rete internazionale – Le reti nazionali
33. L'anno dei Garanti regionali

Orizzonti	215

Introduzione

34. Il Garante come Authority **35.** Il rispetto dei tempi **36.** La dimensione ricostruttiva della giustizia **37.** Una
risocializzazione fondata sulla cultura **38.** L'etica della cura **39.** Superare il tempo dell'astinenza **40.** Per un
accesso libero e sicuro **41.** Ancora sui nuovi italiani **42.** In-sicurezza

Raccomandazioni

Saperi Framework	267

43. Pubblicazioni **44.** Le norme **45.** I Protocolli

Sigle e acronimi Relazione al Parlamento 2022

Adir	Altro diritto	Icmpd	<i>International Center for Migration Policy Development</i>
Anac	Autorità nazionale anticorruzione	Ipm	Istituto penale per minorenni
Anft	Associazione nazionale funzionari del trattamento	Iss	Istituto superiore di sanità
Aom	<i>International organization for migration</i>	Msna	Minore straniero non accompagnato
Apt	<i>Association pour la prévention de la torture</i>	Nhri	<i>National Human Rights Institution</i>
Cat	<i>Comity against Torture</i>	Npm	<i>National Preventive Mechanism</i>
Cc	Casa circondariale	Odhr	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i>
Ccep	Codice etico europeo di Polizia	Oms	Organizzazione mondiale della sanità
Ced	Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata	Ong	Organizzazione non governativa
Cedu	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	Onu	Organizzazione delle Nazioni unite
Cerc	<i>Centre for governmentality and disability studies</i>	Opcat	<i>Optional protocol to the convention against torture</i>
Cesp	Centro studi per la scuola pubblica	Opg	Ospedale psichiatrico giudiziario
Cespi	Centro studi di politica internazionale	Ospdh	<i>Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans</i>
Cidu	Comitato interministeriale per i diritti umani	Pcd	Persone con disabilità
Cie	Centro di identificazione ed espulsione	Pos	<i>Place of safety</i>
Cnf	Consiglio nazionale forense	Ptpct	Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza
Corte Edu	Corte europea dei diritti umani	Rems	Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza
Cpia	Centro provinciale per l'istruzione degli adulti	Rpct	Responsabile della trasparenza e dell'anticorruzione
Cpr	Centro di permanenza per i rimpatri	Rpd	Responsabile della protezione dei dati personali
Cri	Croce rossa internazionale	Rsa	Residenza sanitaria assistenziale
Cpt	Comitato per la prevenzione della tortura	Rsd	Residenze sanitarie per disabili
Cr	Casa di reclusione	Rssa	Residenza socio-sanitaria assistenziale
Crpd	Convezione per i diritti delle persone con disabilità	Sai	Servizio di assistenza intensificata
Dap	Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria	Smop	Sistema informativo per il monitoraggio del superamento degli Opg
Dgmc	Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità	Spdc	Servizio psichiatrico di diagnosi e cura
Dpcm	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri	Spt	Sottocomitato per la prevenzione della tortura
Dpo	<i>Data Processing Officer</i>	Ssn	Servizio sanitario nazionale
Dpr	Decreto del Presidente della Repubblica	Tso	Trattamento sanitario obbligatorio
Dudu	Dichiarazione universale dei diritti umani	Tsv	Trattamento sanitario volontario
EuroMed Right	<i>Euro-Mediterranean Human Rights Network</i>	T.U. Imm.	Testo unico sull'immigrazione
Fami	Fondo asilo migrazione e integrazione	Ue	Unione europea
Fish	Federazione italiana per il superamento dell'handicap	Uiepe	Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna
Fra	<i>Agency for fundamental rights</i>	Unhcr	<i>United Nation high commissioner for refugees</i>
Frem III	Forced return monitoring	Uo	Unità operativa
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera	Uoc	Unità operativa complessa
Hrc	<i>Human Rights Council</i>		
Icam	Istituto a custodia attenuata per detenute madri		

Con questa Relazione, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale si rivolge per la sesta volta al Parlamento. Si tratta di una scadenza istituzionale, prevista dalla norma che ha introdotto la figura, i compiti, gli obblighi e i poteri di questa nuova realtà posta a tutela dei diritti di coloro che vivono quella particolare fragilità dell'essere privati della libertà di autodeterminare il proprio tempo e il proprio spazio. Una fragilità che riassume situazioni diverse per ciò che le ha motivate e per come si sviluppano, ma che sono accomunate dal contingente venir meno, sotto riserva di legge e di giurisdizione, del godimento di quel bene soggettivo che la nostra Costituzione pone come inviolabile. Una fragilità che determina la necessità di un rafforzamento di tutela affinché i diritti che il nostro ordinamento democratico definisce come patrimonio di ognuno non cessino di avere pregnanza alle porte di quei luoghi dove essi si scontrano con i muri.

Come ogni Relazione precedente, i numeri e le vicende seguono due criteri di organizzazione. Il primo riguarda la consistenza degli eventi, l'immagine attuale della libertà negata – in carcere, in un centro per migranti, in un luogo di cura o in un luogo di assistenza – e le criticità che essa evidenzia sia per chi subisce tale condizione, sia per chi è chiamato a gestirla e organizzarla quotidianamente. Il secondo criterio è lo sguardo prospettico che il Garante deve proporre a chi ha il compito di normare questi particolari settori affinché il proprio contributo sia di supporto per una sempre più coerente coesistenza di valori apparentemente confliggenti: la sicurezza individuale, la capacità collettiva di affrontare le difficoltà, il recupero verso forme riconcilianti anche di chi ha commesso errori, la vicinanza non solo simbolica a chi tali errori ha subito. Questo è il senso del rendere giustizia che mai va confuso con il fare giustizia.

Ma questi due criteri non possono prescindere da un filo d'Arianna che aiuti a comprendere ciò che è avvenuto e a costruire la direzione del proprio percorso. Già negli anni passati, questo filo era stato declinato in aspetti diversi tutti connotanti la privazione della libertà: i luoghi, le persone, le parole con cui con essa si misura, le norme che definiscono questo universo. Quest'anno il filo scelto è quello del tempo, che nell'apposita sezione dedicata a tale riflessione si dipana attraverso i mutamenti percettivi dello stesso concetto di tempo nelle varie fasi che si snodano da un evento alle sue conseguenze, alla successiva nuova realtà vissuta, al difficile recupero della libertà.

È il tempo che, sviluppatosi anche nell'esperienza ormai quasi settennale di questa Autorità di garanzia, ha assunto un carattere diverso negli ultimi due anni: quasi fermatosi come tempo di attesa e di sospensione, tuttora stenta a essere tempo di ripresa; quasi alternandosi tra tempo della memoria e tempo del procedere, si misura con l'esperienza ma anche con l'oblio; quasi frantumandosi in periodi brevi di sottrazione alla quotidianità, per un ricovero o per una pena breve da scontare, stenta a ricomporsi in linea unitaria e tende a riproporsi come un frattale che in ogni punto riproduce indefinitamente sé stesso.

Per questo occorre essere analitici e critici anche con noi stessi nell'esaminare cosa è accaduto. Nel corso di un anno. A partire dalle ignobili situazioni che hanno visivamente invaso anche la normalità quoti-

diana attorno all'ora di cena: se è vero che nessuno può essere autorizzato a supporre che le immagini di Santa Maria Capua Vetere rappresentino una qualsiasi forma di situazione generale, è altrettanto vero che il faticoso percorso del rendere giustizia a partire da esse si è soltanto inizialmente avviato nell'anno che questa Relazione considera, mentre l'ancor più faticoso percorso di costruzione di una diversa cultura stenta ad avviarsi.

Questa è solo una delle undici situazioni considerate nel descrivere l'anno. Situazioni che per il carcere, spaziano dal dibattito su come rispondere, nel tempo dato al Legislatore, alla pronuncia di incostituzionalità dell'attuale formulazione di criteri preclusivi rimovibili con il solo parametro della collaborazione, all'aver individuate per il carcere una serie di azioni che dovrà essere l'anno in corso a realizzare. Accanto, vi sono gli altri ambiti che nell'anno trascorso hanno acquisito una particolare fisionomia: dalle connotazioni della vita tutelata di una persona molto anziana che evidenziano lo stridore tra un concetto formale di tutela e l'idea soggettiva del vivere da parte della persona tutelata, all'approvazione a fine anno di una impegnativa delega legislativa in materia di disabilità, fino al complesso rapporto tra il dovere del sanzionare i reati e il significato che esso assume a decenni di distanza. Infine, questa volta un caso specifico può rappresentare la sintesi interrogativa del nostro operare istituzionale e perciò – inusuale per una Relazione al Parlamento – è proposto in queste pagine: gli occhi che poco guardano sono implicitamente parte del dramma che ha portato un giovane irregolare dalla speranza alla miseria, alla violenza subita, poi al luogo dove solo la sua irregolarità sembrava riassumerne l'esistenza. Fino al suo suicidio.

Proprio una riflessione sul tempo deve guidare il Garante nazionale stesso a non fermarsi all'analisi di ciò che è stato nell'anno in esame e a muoversi verso l'anno e gli anni che ci attendono. Qui si inseriscono gli Orizzonti verso il cui raggiungimento il Parlamento nel suo ultimo periodo di Legislatura e quello della Legislatura che verrà, troveranno sempre stimolo e supporto da parte di questa Istituzione. Anch'essi coprono quell'arco panoramico che caratterizza l'universo di cui il Garante nazionale deve occuparsi. Il fine è quello di ricomporre quel senso di ricerca di giustizia che, come iconograficamente espresso, deve muovere dalla sapienza e volgersi verso la concordia.

Per questo è necessario trovare il modo perché diminuisca quell'insicurezza che può essere all'origine di molte tentazioni iper-restrittive. Ma la sicurezza è valore fondato innanzitutto sulla certezza che i diritti di ognuno non sono enunciazioni ma realtà fatte vivere quotidianamente: per questo è necessario che ci siano modi di accesso controllato e regolare al nostro Paese che non permettano il rischio di divenire prede di realtà criminali o vittime di vite non più realmente vissute; per questo è necessario che le persone che abbiano trovato radice culturale, istruttiva, sociale nel nostro Paese siano riconosciute come italiane. In altri settori, è necessario che si cammini risolutamente lungo il percorso di consapevolezza che l'aver cura di una persona significa riconoscerne la globalità decisionale mai del tutto annientata da qualsiasi contingente situazione. Per questo è necessario che quel precetto che vuole la vita in carcere più simile alla vita all'esterno sia effettivamente fatto vivere nel fornire cultura, istruzione, modelli di riscoperta delle proprie capacità corporee e culturali e non di annientamento delle une e delle altre. Per questo è necessario che, come finalmente ci si sta muovendo in tempi recenti, l'esercizio del rendere giustizia sia innanzitutto esercizio di ricostruzione di legami perché tale capacità può dare un significato non effimero a quel senso di riparazione che sin dalle Eumenidi è motivo di speranza per la storia degli uomini.

Ma certamente perché tutto ciò possa incamminarsi c'è anche bisogno che l'esperienza che in questo settennato ha condotto la nuova istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale sia normativamente consolidata come Autorità di garanzia forte e stabile al servizio della continua costruzione democratica del Paese.



Nel corso
di un anno



2021

Nel corso di un anno Nel corso di un anno

Maggio

2 Visita *ad hoc* alla Residenza sanitaria per anziani (Rsa) "Airoldi e Muzzi" di Lecco. Alla visita ha partecipato anche il sottosegretario alla salute Pierpaolo Sileri.

3 Incontro del Presidente del Garante nazionale, Mauro Palma con il Procuratore capo di Foggia, Ludovico Vaccaro, Foggia.

4 Partecipazione al Seminario "ReMS e misure di sicurezza: i nodi da sciogliere", organizzato dall'Università di Torino e dalla Regione Campania, *online*.



5 **Omicidio Mario Cerciello Rega:** la Corte d'assise condanna all'ergastolo due giovani americani per aver ucciso nel 2019 il carabiniere.

6 Partecipazione del Garante nazionale al secondo incontro annuale su "*Monitoring during a pandemic/public health crisis (preparation, deployment, monitoring)*", organizzato da Icmpd nell'ambito del progetto FReM III, *online*.

Intervento del Presidente alla Conferenza "Sistema penale e forme di applicazione: carcere, penitenzialismo e movimenti sociali", organizzato da *Observatori del Sistema Penal i Drets Humans (Ospdh)* dell'Università di Barcellona, *online*.



7 **Caso Cucchi:** in appello pene più severe per la morte del giovane romano. Tredici anni per omicidio preterintenzionale ai carabinieri Di Bernardo e D'Alessandro e quattro anni per falso a Roberto Mandolini, comandante interinale della Stazione Appia.

Riunione del Collegio con il Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione, Stefano Versari.

Intervento del Presidente al seminario "Il carcere e la pandemia. Situazioni a confronto: diritti e restrizioni", organizzato dall'Ordine degli avvocati di Catanzaro, *online*.

Lezione sui diritti umani del Presidente alla Scuola di giornalismo "Lelio Basso", Roma.



8 **Afghanistan:** almeno 55 vittime nell'attentato a una scuola nel quartiere Hazara, a Kabul.



10 **Israele-Palestina:** Alta tensione in Israele e Striscia di Gaza. A Lanci di razzi dalla Striscia rispondono bombardamenti israeliani.



12 Intervento del Presidente al seminario *"The Return Obsession - Forced Returns from Italy and Egypt. Impact on Migrants and Refugee's Rights"*, organizzato da EuroMed Rights, *online*.

Incontro del Presidente con la Ministra della giustizia Marta Cartabia, Roma.

14 Intervento del Presidente su *"La vita delle persone private di libertà"* al Ciclo di lezioni: *"Diritti Umani vs Pandemia"* a cura del Cespi e dell'Istituto della Enciclopedia italiana Treccani, *online*.

Lezione sui diritti umani del Presidente alla Scuola di giornalismo *"Lelio Basso"*, *online*.
Intervento del Collegio al convegno *"Diritto alla salute ed esecuzione della pena"*, organizzato dalla Camera penale del Piemonte occidentale e Valle d'Aosta, Torino.



15 **Spazio:** La Cina sbarca su Marte, atterraggio riuscito per il rover Zhurong. È la prima volta di un Paese asiatico su Marte.



17 **Migrazioni:** Più di seimila persone, inclusi centinaia di minori, sono riusciti a scavalcare le barriere dell'enclave spagnola di Ceuta in Marocco. Madrid schiera l'esercito.

17-22 Partecipazione del Presidente al *Saint Petersburg International Legal Forum*, tenutosi eccezionalmente a Mosca. Intervento su *"The Modernization of National Prison Estates"*.

Intervento del Collegio al dibattito *"Il diritto alla salute dei detenuti ai tempi della pandemia"*, nell'ambito del Festival della giustizia penale di Modena.

20 **Incontro della Cabina di regia** del progetto FReM III, organizzato da Icmpd, *online*.

22 Partecipazione del Collegio al Festival della Giustizia penale sul tema *"Vittime di ieri, vittime di oggi"*, *online*.



23 **Stresa:** Grave incidente della funivia Stresa-Alpino-Mottarone, la fune traente dell'impianto cede, provocando la caduta di una delle cabine in transito, con 15 persone a bordo; 14 le vittime.

24 Partecipazione del Collegio alla cerimonia di commemorazione del giudice Giovanni Falcone presso la Scuola di formazione dell'Amministrazione penitenziaria *"Giovanni Falcone"*, Roma.

26 Firma di un Protocollo di intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, Roma.

Incontro del Presidente con il Comandante generale dei Carabinieri Teo Luzi, Roma.

Lezione del Garante nazionale al Master di II livello in Diritto penitenziario e Costituzione su *"Il Garante nazionale come Npm, l'ufficio studi, le relazioni internazionali e i Garanti territoriali"*, organizzato dall'Università Roma Tre, *online*.



2021

Nel corso di un anno

Lezione del Garante nazionale su "Le visite ispettive nei luoghi di privazione della libertà" nell'ambito del ciclo di lezioni "Diritti umani e cooperazione giudiziaria in materia penale nel quadro del corso di diritto internazionale", organizzato dall'Università degli Studi di Teramo, *online*.

27 Intervento del Presidente al seminario "Nuove e vecchie contenzioni", organizzato dal Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte, *online*.

31 Lezione del Garante nazionale su "Le alternative al carcere tra preclusioni normative, ostacoli fattuali e pregiudizi culturali", organizzato dall'Università degli studi di Salerno, *online*.

Intervento del Presidente al convegno "Teatro in ogni carcere", organizzato dall'Università degli Studi Federico II di Napoli, *online*.

Giugno



1 **Ilva:** Al processo di primo grado, condanne pesanti per disastro ambientale per gli ex proprietari del colosso dell'acciaio del polo siderurgico di Taranto.

Intervento del Presidente alla conferenza di lancio del "International Training Center for Visits to Places of Deprivation of Liberty", promosso dal Consiglio d'Europa, *online*.

4 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso l'Egitto.

5 Partecipazione del Presidente alla cerimonia di celebrazione del 207° Annuale di fondazione dell'Arma dei Carabinieri, Roma.

6 Incontro con il Cir-Consiglio italiano per i rifugiati sul progetto *Strengthening guardianship system in Sicily and legal information at the northeast border*, *online*.

Incontro del Garante nazionale con il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno Michele Di Bari, Roma.



8 **Crimini di guerra:** condanna definitiva all'ergastolo per Ratko Mladic. Il tribunale dell'Aja conferma in appello la sentenza per genocidio e crimini contro l'umanità.

La Presidenza del Consiglio lancia la campagna di comunicazione istituzionale sul Garante nazionale



9 **Afghanistan:** L'Italia ammaina il tricolore in Afghanistan. Dopo 20 anni, 54 caduti e 700 feriti, cala il sipario sulla missione italiana nel territorio afgano.



Seminario su *Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering* promosso da *Association for the Prevention of Torture, Washington College law, Norwegian Center for Human Rights*.

10 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Georgia.
Incontro del Collegio del Garante nazionale con il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella per la consegna della Relazione al Parlamento 2021, Roma, Quirinale.



14 **Israele:** Dopo dodici anni, Benjamin Netanyahu lascia la carica di primo ministro israeliano. Al suo posto Naftali Bennet, a cui seguirà, secondo gli accordi presi, Yair Lapid dopo due anni.

Incontro del Collegio con il Procuratore capo di Torino Anna Maria Loreto, Torino.

15 Partecipazione del Collegio alla Cerimonia del 204° Anniversario di Fondazione del Corpo di Polizia penitenziaria, Roma.

Intervento del Collegio all'incontro "Fratelli tutti: sulla fraternità e l'amicizia sociale" nell'ambito del corso di formazione della Fondazione *Centesimus annus Pro Pontifice*.

16 Giornata di formazione interna dell'Ufficio del Garante nazionale sul tema della contenzione nei luoghi di privazione della libertà, Roma.

16-17 Partecipazione del Garante nazionale all'incontro "*Monitoring the situation of older Persons Deprived of Liberty in the Context of the COVID-19 Pandemic*", organizzato da Apt e Odihr, online.

17 Lezione del Presidente al 178° Corso di formazione e aggiornamento per gli Allievi agenti della Polizia penitenziaria, Roma.

Partecipazione del Garante nazionale alla consultazione internazionale sulle prospettive di formazione dell'*International Training Center for Visits to Places of Deprivation of Liberty*, online.



18 **Hong Kong:** a Hong Kong 500 agenti di polizia perquisiscono la sede del quotidiano di opposizione "Apple Daily"; arrestati il direttore e quattro dirigenti.



Onu: Antonio Guterres rieletto Segretario generale delle Nazioni Unite.



20 **Iran:** Ebrahim Raisi conquista la carica di presidente della Repubblica in Iran, con quasi 18 milioni di pari al 61,95% dei votanti.

21 Presentazione della Relazione 2021 del Garante nazionale al Parlamento, Roma, Sala della Regina della Camera dei deputati. L'evento è trasmesso in diretta su Raitre.



Nel corso di un anno

2021



22 Unione europea: la Commissione europea approva il Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia (Pnrr) da 191,5 miliardi.



Spagna: indulto per nove leader secessionisti incarcerati, a quattro anni dal referendum per l'indipendenza della Catalogna, che fece piombare il Paese nella più grande crisi politica da 40 anni.

Partecipazione del Presidente all'inaugurazione del "Giardino della Solidarietà" al Palazzo di giustizia di Viterbo.

23 Partecipazione del Collegio alla Cerimonia per il 204° anniversario di fondazione del Corpo di Polizia penitenziaria presso la Casa circondariale femminile "Germana Stefanini", Roma Rebibbia.

Lezione del Presidente al Corso di formazione della Scuola superiore della Magistratura su "Problemi attuali della magistratura di sorveglianza: tra emergenze e tutela dei diritti fondamentali", *online*.

Partecipazione del Collegio al convegno "Il cibo come strumento di reinserimento sociale. Un progetto di agricoltura sociale in serra", Casa circondariale di Viterbo, organizzato da "SemiLiberi" e Università Roma Tre, *online*.



24 Mosca-Londra: alta tensione nelle acque del Mar Nero di fronte alla Crimea. Il ministero della Difesa russo riferisce che una propria nave da guerra ha sparato colpi di avvertimento verso una nave militare britannica.



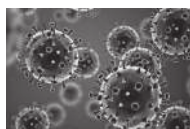
Ungheria: diciassette Paesi dell'Unione europea, tra cui l'Italia, firmano la dichiarazione congiunta, proposta dal Belgio, a difesa dei diritti LGBT. Un'iniziativa presa dopo l'adozione, da parte dell'Ungheria, della legge che vieta di trattare in pubblico temi legati all'omosessualità o all'identità trans.

25 Seconda Conferenza nazionale per la salute mentale "Per una salute mentale di comunità", promossa dal Ministero della salute, *online*. Relazione del Presidente e coordinamento del gruppo di lavoro "Azioni preventive e presa in carico nelle popolazioni migranti e nei contesti custodiali"

Intervento del Presidente alla tavola rotonda su "Esecuzione della pena e il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo", organizzato dalla Camera Penale di Palermo, *online*.



28 Santa Maria Capua Vetere: la Procura emette 52 misure cautelari nei confronti di agenti della Polizia penitenziaria coinvolti nella "perquisizione straordinaria" del 6 aprile 2020. Interdizione per il Provveditore della Campania.



Covid19: i contagi calano in Italia, che va in zona bianca. Cade l'obbligo di mascherina all'aperto.

Domani

Santa Maria Capua Vetere: il quotidiano Domani pubblica i video inediti dei pestaggi in carcere. Una sequenza che conferma la spedizione punitiva del 6 aprile 2020 nell'istituto penitenziario campano.



Lezione sui diritti umani del Presidente alla Scuola di giornalismo "Lelio Basso", Roma.

Lezione del Presidente al Corso formazione per i Magistrati ordinari in tirocinio (Mot) della Scuola superiore della magistratura, Napoli-Castel Capuano.



29 **G20:** approvata la Dichiarazione di Matera del G20 dei Ministri degli esteri e dello sviluppo, un patto per «un mondo libero dalla fame entro il 2030».



Tigray: Svolta nella guerra civile che prosegue da nove mesi nel Tigray. Le truppe tigrine entrano nel capoluogo Macallè, dopo il ritiro delle forze etiopi.

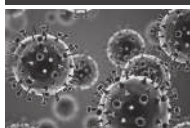
Intervento del Collegio alla presentazione del "Libro nero del Cpr di Torino", Roma.

30 Presentazione delle attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato del Garante nazionale alla delegazione di valutazione sull'implementazione dello Schengen *acquis*-Settore *Return*, Roma.

Luglio



1 **Unione europea:** la Turchia è definitivamente fuori dalla Convenzione di Istanbul. Dopo il decreto del presidente Erdoğan, che aveva scatenato la rivolta delle donne e l'indignazione della comunità internazionale, Ankara esce formalmente dal trattato contro la violenza di genere.



Covid: entra in funzione il Green pass europeo, valido per viaggiare in tutti i paesi dell'area Schengen.



Caserma Levante: tutti condannati i carabinieri a processo con rito abbreviato per i fatti della caserma Levante di Piacenza. Erano accusati a vario titolo di spaccio, abuso d'ufficio, corruzione e tortura. Pene dai 3 ai 12 anni.

Il Garante nazionale Mauro Palma ricevuto a Palazzo Chigi dal Presidente del Consiglio Mario Draghi.



2 **Cina:** le celebrazioni per il centenario del Partito Comunista cinese si sono aperte con una parata militare senza precedenti, con esibizioni anche di armi ad alta tecnologia.

Il Collegio partecipa alla Relazione del Garante della privacy.

Lezione del Presidente al Corso "Fenomeno della criminalità organizzata fra storia, economia e sociologia", organizzato dalla Scuola superiore della magistratura, *online*.

6 Partecipazione del Collegio al *workshop* "Studio globale delle Nazioni Unite sui bambini privati della libertà nel contesto italiano: Incontro di *follow-up* con le Autorità garanti indipendenti in Italia", organizzato dal *Global Campus of Human Rights*, *online*.



Nel corso di un anno

2021



7 **Haiti:** il presidente di Haiti Jovenel Moïse assassinato durante l'attacco di un commando armato alla residenza presidenziale.

Seconda lezione del Garante al 178° Corso di formazione e aggiornamento per gli Allievi agenti della Polizia penitenziaria, Roma.

Visita del senatore Matteo Salvini al Garante nazionale, Roma.

Incontro del Presidente con la Ministra della giustizia Marta Cartabia, il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e i Rappresentanti delle Organizzazioni sindacali della Polizia penitenziaria.

8 **Visita *ad hoc* alla Casa circondariale femminile di Pozzuoli (Na).**



Politica italiana: il Parlamento approva in via definitiva la legge che estende ai diciottenni il diritto di voto attivo per il Senato.

9 **Partecipazione del Presidente al Congresso di Magistratura democratica, Firenze.**

12 **Primo incontro della Cabina di Regia per le problematiche inerenti i soggetti ristretti in attesa di internamento nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems) organizzata dalla Commissione Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali Aenas, *online*.**

Incontro del Collegio sulla questione della Sindrome da alienazione parentale (Pas) con rappresentanti di organizzazioni e istituzioni.

13 **Visita di *follow-up* alla Casa circondariale di Bologna.**

14 **Visita *ad hoc* alla Casa di reclusione e Casa lavoro di Castelfranco Emilia. La visita è effettuata insieme al Cardinale di Bologna Matteo Zuppi.**

Santa Maria Capua Vetere: il Presidente del Consiglio, Mario Draghi, visita il carcere teatro dei pestaggi del 6 aprile del 2020, insieme alla Ministra della giustizia, Marta Cartabia, e al Presidente Mauro Palma.

Intervento del Collegio al convegno "Riflessioni sull'esecuzione della pena e sulle misure alternative alla detenzione", organizzato dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Torino.



Corte di Cassazione: nella prima applicazione della sentenza della Corte costituzionale sui permessi premio ai condannati per delitti di mafia che non collaborano con la giustizia esclusa la prova integrale del mantenimento dei legami con la criminalità organizzata e del pericolo del loro ripristino a carico del condannato.



15 **Accordi Italia-Libia:** La Camera dei deputati italiana approva il rifinanziamento delle missioni internazionali, che include l'assistenza e l'addestramento della Guardia costiera libica.

Incontro organizzato dalla Ministra della giustizia Marta Cartabia sul caso di Santa Maria Capua Vetere. Partecipazione del Presidente.

Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione diritti umani del Senato sulla situazione penitenziaria alla luce dei fatti avvenuti nel carcere di Santa Maria Capua Vetere.

16 **Incontro della Cabina di Regia per le problematiche inerenti i soggetti ristretti in attesa di internamento nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems) organizzata dalla Commissione Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali Agenas, *online*.**



17 **G8 di Genova:** la Corte europea respinge i ricorsi dei poliziotti condannati dalla giustizia italiana.

Relazione del Presidente al Convegno "Pandemia, disabilità e resilienza", organizzato dalla Federazione italiana per il superamento dell'handicap (Fish), *online*.

19-26 **Visita regionale in Puglia agli Istituti penitenziari. Inviata al Dap due raccomandazioni urgenti, subito recepite. Nel corso della visita sono stati fatti incontri istituzionali con: la Presidente del Tribunale di sorveglianza di Taranto, Lidia De Iure, il Direttore generale della Azienda sanitaria di Taranto Stefano Rossi, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Puglia Piero Rossi, la Presidente del Consiglio regionale della Puglia Loredana Capone.**

20 **Monitoraggio di un volo congiunto di rimpatrio forzato organizzato da Frontex dalla Francia verso l'Albania.**

Intervento del Presidente al Convegno "G8 di Genova, vent'anni dopo", sul tema "La tutela dei diritti inviolabili di chi è sottoposto a restrizione della libertà personale: verità e giustizia per Emanuel Scalabrin", organizzato dalla Comunità di San Benedetto al Porto – Antigone, Genova.



21 **Santa Maria Capua Vetere:** la Ministra Cartabia riferisce al Parlamento: «Uso smisurato e insensato della forza, quei fatti sono la spia che c'è qualcosa che non va e che richiede azioni ampie e di lungo periodo perché non accadano mai più».



Voghera: l'Assessore comunale Massimo Adriatici spara e uccide un cittadino marocchino di 39 anni dopo una lite.

Incontro del Presidente con il direttore generale dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (Unar) della Presidenza del Consiglio Triantafillos Loukarelis, Roma.



Nel corso di un anno

2021

22 Incontro del Presidente con la Ministra dell'interno Luciana Lamorgese, Roma.

23 **Pena di morte:** la Sierra Leone abolisce la pena capitale.

26 Incontro del Collegio con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Puglia e Basilicata, Giuseppe Martone.

27 Incontro del Presidente con l'Assessore alla sanità, benessere animale e controlli della Regione Puglia Pierluigi Lopalco, Bari.

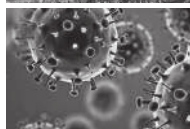
28 Incontro del Presidente con il Capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e i Garanti territoriali presso la Regione Lazio, Roma.

29 Partecipazione del Presidente all'iniziativa in ricordo di Sandro Margara a 5 anni dalla sua scomparsa, *online*.

Agosto



4 **Libano:** tensione a Beirut nel giorno della commemorazione dell'esplosione al Porto che costò la vita a più di 200 persone. Numerose manifestazioni nelle vie della capitale per invocare giustizia per le vittime.



5 **Covid:** approvate dal Consiglio dei ministri le linee guida per l'uso del green pass.



13 **Muore Gino Strada:** il medico nel 1994 aveva fondato la Ong "Emergency" per prestare cure mediche gratuite e costruire ospedali nelle aree più disagiate del mondo e in scenari di guerra.



15 **Afghanistan:** i talebani conquistano la capitale Kabul, in un'avanzata che non trova alcuna resistenza da parte dell'esercito afgano. Nei giorni successivi procede l'evacuazione del personale straniero. A migliaia cercano di fuggire dal Paese.

18 Il Garante nazionale chiede di interrompere i rimpatri forzati verso l'Afghanistan a tempo indeterminato.



26 Afghanistan: A pochi giorni dalla proclamazione dell'Emirato islamico, almeno 90 morti in attacchi kamikaze all'aeroporto di Kabul. 13 le vittime tra i marines. Gli attentati rivendicati dall'Isis Khorasan.

30 Partecipazione del Presidente al dibattito "Noi, che abbiamo visto Genova" alla Festa nazionale dell'Unità, Bologna.

31 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso l'Egitto.

Settembre

2 Incontro del Collegio con il Coordinamento delle aree educative penitenziarie (Caep), online.

4 Il Garante nazionale interroga le Autorità competenti sulle circostanze della morte di Fedele Bizzoca nel carcere di Trani.



5 Guinea: un colpo di Stato guidato da Mamady Doumbouya ha deposto il presidente della Guinea Alpha Condé. È il terzo colpo di Stato guineano dopo quelli del 1984 e del 2008.



6 Patto di Roma: nel documento conclusivo del G20 della Salute, che si è svolto a Roma al Campidoglio, i Ministri della salute pongono come obiettivo principale la vaccinazione del 40% della popolazione mondiale entro la fine del 2021.

7 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso l'Egitto.

Visita *ad hoc* alla sezione a regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. della Casa di reclusione di Milano-Opera.

8 Incontro del Presidente con il Rettore del Politecnico di Milano Ferruccio Resta, Milano.

Pubblicato il Rapporto sul Cpr di Torino. Chiuso il settore "Ospedaletti".

9 Il Presidente partecipa alla Conferenza stampa al Senato sui Centri di permanenza per i rimpatri.



Santa Maria Capua Vetere: chiusa l'inchiesta sulle violenze in carcere. 120 persone, tra poliziotti penitenziari e funzionari del Dap, accusate a vario titolo dei reati di tortura, lesioni, abuso d'autorità, falso in atto pubblico e cooperazione nell'omicidio colposo di un detenuto algerino.



Nel corso di un anno

2021



Protezione umanitaria: una sentenza delle Sezioni unite della Cassazione civile stabilisce che il rispetto dei diritti fondamentali della persona è centrale nel giudizio di comparazione tra la situazione dello straniero in Italia e quella che troverebbe nel proprio Paese in caso di rimpatrio.

11 Partecipazione del Presidente alla visita del Presidente Repubblica Sergio Mattarella all'Istituto penale per minorenni di Nisida (Na).

12 Intervento del Presidente al Festival della Comunicazione su "Carcere e umanità", Camogli (Ge).

13 Incontro del Presidente con la Prefetta di Firenze, Alessandra Guidi.

14 Il Garante nazionale presenta le sue osservazioni come *amicus curiae* alla Corte europea dei diritti umani sul caso *Ciotta contro Italia*.

15 Corso di formazione interno su *whistleblowing*, Roma.

16 Riunione promossa dal Garante nazionale con i Garanti territoriali con la partecipazione della Ministra della giustizia e dei Capi Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e per la Giustizia minorile e di comunità, Roma.



18 **Nazioni Unite:** al via la 76esima Assemblea generale dell'Onu. Covid, clima e sostenibilità, rispetto dei diritti umani i principali temi sul tavolo. Ampio spazio anche alla crisi in Afghanistan.

Partecipazione del Presidente al Convegno "Salute mentale e folli rei. Continua la discussione. Lo stato e la battaglia per la riforma", *online*.

Il Collegio partecipa all'Assemblea Generale del Segretariato nazionale enti di assistenza carcerati (Seac).

Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà a favore dei Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Roma.



19 **Russia:** vittoria del partito di Putin "Russia Unita" per il rinnovo della Duma.



Caso Litvinenko: la Corte europea dei diritti umani di Strasburgo riconosce la responsabilità della Russia nell'omicidio dell'ex spia del Kgb.



21 Partecipazione del Collegio del Garante nazionale ai lavori del Tavolo I della VI Conferenza nazionale sulle dipendenze.

20-22 Partecipazione del Garante nazionale alla *European NPM conference* su "*The Role of NPMs in the Effective Implementation of European Court of Human Rights Judgments and CPT Recommendations*" e su "*Tackling Police Ill-treatment and Ensuring Effective Investigations into Alleged Ill-treatment*", online.

20 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

21 Visita *ad hoc* alla Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia.

VI Conferenza nazionale sulle droghe: Il Garante nazionale al "Tavolo I" su giustizia penale, misure alternative e prestazioni sanitarie penitenziarie.



23 **Carles Puigdemont:** l'ex Governatore della Catalogna arrestato ad Alghero su mandato europeo. Verrà rilasciato il giorno successivo.



Islanda: il nuovo Parlamento sfiora la maggioranza femminile, con il 48% di elette. Riconfermata l'attuale maggioranza della coalizione destra-sinistra Verde della premier Katrin Jakobsdottir.

Insediamiento della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario, istituita dalla Ministra Cartabia, di cui una componente del Collegio è membro.

25 *Lectio* del Presidente su "Libertà e il canto I del Purgatorio" alla prima edizione della "*Lectura Dantis franciscana*" nell'ambito del Festival francescano, Bologna.



26 **San Marino:** tramite un referendum, la Repubblica legalizza l'aborto.



27-28 **Germania:** fine dell'era Merkel, i socialdemocratici sono il primo partito, con il 25,7%, contro il 24,1% incassato dagli avversari conservatori dell'Unione Cdu-Csu.

Il Presidente incontra il *Guardian* grando della Scuola di San Rocco di Venezia, Franco Posocco.

Lezione del Collegio alla Scuola Ufficiali Carabinieri sull'istituzione del Garante, Roma.

Pubblicata la Raccomandazione del Garante alla Ministra della giustizia sulle perquisizioni straordinarie e la lettera di recepimento con le circolari del Dap e del Dgmc.



Nel corso di un anno

2021

27 Intervento del Collegio al Congresso della Società italiana di medicina penitenziaria (Simspe) "Il riordino della sanità penitenziaria", Roma.

29-30 Formazione interna per i Garanti territoriali aderenti alla Rete Fami per il monitoraggio dei rimpatri forzati, Roma.

Ottobre

1 Seminario organizzato dal Garante nazionale su "Rimpatri forzati e tutela dei diritti fondamentali. La rotta del Mediterraneo e le sfide del presente", nell'ambito del progetto Fami, Roma.

2 *Lectio magistralis* del Presidente su "Diritto alla vita e alla dignità umana", organizzata dalla Web School di Antigone e dal Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino sulla privazione della libertà e sui diritti fondamentali, *online*.

Monitoraggio di un volo congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria.



3 **Politica interna:** affluenza al 54,69% alle elezioni amministrative. Centrosinistra avanti nelle grandi città, con tre sindaci eletti al primo turno (Sala a Milano, Manfredi a Napoli e Lepore a Bologna). Al ballottaggio vincerà anche a Roma e Torino, mentre il centrodestra riconfermato a Trieste.

Intervento del Presidente alla giornata conclusiva del secondo Festival nazionale dell'economia carceraria, Roma.

4 Lezione del Presidente al Corso di formazione "Etica e Sicurezza: coordinamento e gestione degli eventi critici" organizzato dalla Scuola superiore di esecuzione penale "Piersanti Mattarella" del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Roma.

Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà a favore dei Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Roma.

5-6 Partecipazione del Collegio alla presentazione dei lavori del Tavolo I della VI Conferenza nazionale sulle dipendenze, Roma - Casa circondariale di Rebibbia.

6 Partecipazione del Garante nazionale all'incontro del "Gruppo Nafplion" sulle attività di monitoraggio dei rimpatri degli Npm, Nafplion (Grecia).



7 **Ue:** la Corte costituzionale polacca nega il primato del diritto dell'Unione europea su quello statale.

Sentenza della Cassazione: la rilevanza dei legami familiari va valutata nell'applicazione della sanzione alternativa al carcere dell'espulsione del condannato straniero e può essere a essa ostativa.



Il Garante nazionale ospita un incontro tra i Garanti regionali e l'Ufficio della Cassa delle Ammende, Roma.



8 Ue: dodici Stati europei chiedono nuovi strumenti per proteggere le frontiere esterne di fronte ai flussi migratori, anche tramite il finanziamento europeo di recinzioni e muri.



Nobel per la Pace: il premio Nobel per la Pace 2021 assegnato ai giornalisti Maria Ressa – co-fondatrice di *Rappler*, un sito filippino che indaga da anni sulla sanguinosa campagna antidroga di Rodrigo Duterte – e Dmitry Muratov – caporedattore del giornale d'inchiesta russo *Novaya Gazeta*.

Partecipazione del Presidente al convegno "Questione di giustizia", organizzato da Magistratura democratica, online.

Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso l'Egitto.



9 No green pass: violenti tafferugli alla manifestazione dei "no green pass" a Roma, cui partecipano anche attivisti di Forza Nuova e di altre formazioni neofasciste. Assaltata la sede della Cgil.

12 Anteprima del film "Aria ferma" presso la Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia con la partecipazione della Ministra Marta Cartabia e del Presidente del Garante nazionale Mauro Palma.



14 Norvegia: nella notte a Kongsberg, in Norvegia, un 37enne armato di arco e frecce uccide cinque persone ferendone altre due.



Giulio Regeni: niente processo ai quattro 007 egiziani accusati del sequestro, delle torture e della morte di Giulio Regeni. Il giorno prima, la presidenza del Consiglio si era costituita parte civile.

Partecipazione del Presidente al Convegno "Osservatorio sulle Diseguaglianze nella salute sui minori stranieri non accompagnati," su "I diritti all'identità, all'ascolto e alla protezione e tutela delle persone di minore età: i luoghi di privazione della libertà", organizzato da ARS Marche nell'ambito del progetto regionale FAMI 2019, online.

Regeni: «Un processo importante per tutti e tutte noi che doveva andare avanti. Doverosa una riflessione sulle autorità egiziane che stanno dimostrando il loro disinteresse ai diritti fondamentali emblematicamente calpestati in questa vicenda» ha dichiarato il Presidente del Garante nazionale.

Il Collegio interviene alla Tavola rotonda promossa dalla Rai su "Il carcere, la scuola, la Rai. La cultura come fattore di sviluppo ed emancipazione personale e sociale" presso il Salone del libro, Torino.

15 Incontro del Presidente con la Ministra della giustizia Marta Cartabia.



Nel corso di un anno

2021

Partecipazione del Presidente alla Conferenza stampa di presentazione del Rapporto sui Cpr "Buchi neri. La detenzione senza reato nei Cpr", organizzata dalla Coalizione italiana per le libertà e i diritti civili (Cild), Roma.

18 Incontro con il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e amministrativi della Presidenza Consiglio Ministri, Carlo Deodato.



17-18 **Elezioni amministrative:** vittoria del centrosinistra alle elezioni amministrative nei capoluoghi di Regione, che ai ballottaggi conquista anche Roma e Torino dopo Milano, Bologna e Napoli.



18 **No green pass:** giornata ad alta tensione per le proteste contro il green pass nei luoghi di lavoro. A Trieste le forze dell'ordine hanno usato idranti e lacrimogeni per sgomberare il molo 4.

18-21 **Settimana di formazione interna dell'Ufficio del Garante nazionale, presso l'Istituto italiano per gli Studi filosofici, Napoli. Con interventi di Pietro Buffa, Giovanni Maria Flick, Marcello Flores, Christian Loda, Triantafillos Loukarelis, Massimiliano Marotta, Giuseppe Nese, Rosaria Ponticiello, Marco Puglia, Chiara Scipioni, Carlo Stasolla, Ciro Tarantino e Laura Valli.**



23 **Turchia:** Il Presidente turco, Recep Tayyip Erdoğan, dichiara gli ambasciatori di dieci Paesi «persone non grate», dopo che questi avevano firmato un appello per il rilascio del filantropo Osman Kavala. La dichiarazione ritirata due giorni dopo.



25 **Sudan:** L'esercito assedia l'abitazione del primo ministro del Paese africano Abdalla Hamdok, arrestandolo. Il leader dei golpisti è il generale Fattah Al Burhan che instaura un governo militare.

26 **Pubblicata la Raccomandazione del Garante nazionale al Dap: cambiare le procedure di assegnazione degli appalti per assicurare una alimentazione sana e adeguata ai bisogni nutritivi.**



27 **Legge Zan:** il Senato affossa la legge contro l'omotransfobia a voto segreto, dopo che il testo era stato approvato alla Camera un anno fa. L'Aula vota a favore della tagliola chiesta da Lega e Fratelli d'Italia: i voti favorevoli sono stati 154 mentre 131 i contrari e due gli astenuti.



Polonia: Schiaffo Ue a Varsavia. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea impone alla Polonia il pagamento di una sanzione giornaliera per non aver rispettato l'ordinanza che obbliga il governo ad abolire l'attuale sistema disciplinare per i giudici, considerato contrario al diritto dell'Unione.

Partecipazione del Garante nazionale alla Conferenza finale del progetto *Fairness* sulle prospettive delle attività di contrasto all'estremismo violento e al terrorismo in Europa, online.

28 **Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**



Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà a favore dei Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Catanzaro.



29 **Polonia:** via libera del parlamento polacco alla costruzione del muro al confine con la Bielorussia per impedire l'accesso alle migliaia di disperati che arrivano da Afghanistan, Siria e Iraq.

Lezione del Presidente al Master di II livello in Diritto e criminologia del sistema penitenziario su "Il lavoro penitenziario", Università degli Studi Mediterranea, Reggio Calabria.

Intervento del Collegio al Festival Sabir, "In attesa di notizie: le sfide dell'informazione nel racconto della migrazione", *online*.

Dichiarazione del Garante nazionale: serve una riflessione sull'applicazione di misure alternative per le pene più lievi.



30-31 **G20:** presso La Nuvola di Fuksas all'Eur di Roma si svolge il G20 sui cambiamenti climatici in vista della Cop26 di Glasgow.

30 Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Reggio Calabria-Argilla.



31 **COP26:** inizia a Glasgow la XXVI Conferenza sui cambiamenti climatici (COP26) delle Nazioni Unite.

Novembre

2 Lezione del Presidente al Corso di formazione "Etica e Sicurezza: coordinamento e gestione degli eventi critici" organizzato dalla Scuola superiore di esecuzione penale "Piersanti Mattarella" del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Roma.

Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, a favore dei Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Roma.

3 Partecipazione del Garante nazionale al Workshop su "Principi Méndez sui colloqui investigativi efficaci" organizzato dall'Association for the Prevention of Torture rivolto ai Npm degli Stati partecipanti all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce), *online*.

Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, a favore dei Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Viterbo.



Nel corso di un anno

2021



4 **Sea Eye: 800 migranti arrivano a Trapani.** la nave dell'Ong tedesca attracca nel porto del capoluogo siciliano dopo che nei giorni precedenti aveva soccorso i naufraghi su sette barconi.

Monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio forzato verso la Georgia.

8 **Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, a favore dei Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Milano.**

8-14 **Visita Regionale in Lombardia.** Nel corso della visita il Garante ha effettuato una serie di incontri istituzionali con: l'Assessore al Welfare Letizia Moratti; il Prefetto di Milano Renato Saccone; la Presidente del Tribunale di sorveglianza di Milano Giovanna De Rosa; il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria, Pietro Buffa; il Difensore regionale della Lombardia Gialalberico de Vecchi; il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del comune di Milano Francesco Maisto.

Incontro del Presidente con il Presidente f.f. del Tribunale di Sorveglianza di Brescia Gustavo Nanni, Brescia.



l'Italia rinasce
con un fiore
vaccinazione
anti-Covid 19

11 **Via libera alla terza dose per gli ultraquarantenni:** il nuovo ciclo di vaccinazioni anti-Covid 19 in Italia inizia dal 1° dicembre.



13 **Patto per il clima a Glasgow:** alla Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 2021 molti analisti parlano di accordo dimezzato; il Presidente della Conferenza in lacrime per la delusione.

Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, ai Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Brescia.

15 **Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**

Incontro del Presidente con il Segretario generale della Cgil Maurizio Landini.



16 **Repressione contro i migranti al confine tra Polonia e Bielorussia.** Forze di sicurezza polacche usano idranti e gas lacrimogeni contro i migranti al valico di Kuznica-Bruzgi, dal lato bielorusso del confine.

Incontro del Presidente con il Sottosegretario alla giustizia Francesco Paolo Sisto.

Intervento del Presidente al convegno "Verso servizi liberi da contenzione a 60 anni da 'mi no firmo' – La critica alle istituzioni e la città che accoglie", organizzato dal Dipartimento di salute mentale di Trieste e Gorizia, online.



17 Incontro del Presidente con il Sindaco di Bari Antonio Decaro, Bari.

Relazione del Presidente al Convegno su "La Garanzia dei diritti delle persone private della libertà per motivi sanitari", Regione Puglia, Bari.

Intervento del Collegio al seminario *Mediarej, Training in mediation and restorative justice*, promosso da Mediarej Project Erasmus e Università degli studi di Bergamo.

18 Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, ai Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Firenze.

21-24 Intervento del Presidente alle celebrazioni del 40° Anniversario del *Council for Penological Cooperation (Pc-Cp)*, Strasburgo.



23 Suicidio assistito: per un uomo di 43 anni tetraplegico da 11 anni è arrivato il via libera dall'Azienda sanitaria delle Marche; potrà accedere alla procedura per il suicidio medicalmente assistito.



25 Migranti: 27 morti, fra cui tre bambini e una donna incinta, è il bilancio del naufragio al largo di Calais di un'imbarcazione partita da Dunkerque con una cinquantina di persone a bordo.



Super green pass dal 6 dicembre, Omicron si affaccia in Ue. Il Decreto del Governo esclude i non vaccinati dai locali pubblici, per bus e metro serve tampone. Intanto, la variante Omicron spaventa l'Europa.

Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

25-26 Partecipazione del Garante nazionale alla Conferenza finale del progetto FReM III, organizzato da Icmpd, *online*.



26 Trattato del Quirinale: firmato il Trattato bilaterale di cooperazione rafforzata tra Italia e Francia.

Partecipazione del Presidente alla VI Conferenza nazionale sulle dipendenze su "La realtà penale e penitenziaria della dipendenza: nuove proposte su misure alternative, riduzione del danno e sanzioni", organizzato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento politiche antidroga, Genova.

27 Intervento del Collegio al 53esimo Convegno del Seac "L'esecuzione delle pene nella normativa in itinere", *online*.



Nel corso di un anno

2021



28 **Decesso in un Cpr:** muore Abdel Latif, cittadino tunisino ospite del Cpr di Ponte Galeria poi ricoverato presso il Spdc dell'Ospedale San Camillo-Forlanini di Roma.

29 **Partecipazione del Garante nazionale all'incontro "Sovraffollamento carcerario e crisi del sistema penitenziario nel prisma costituzionale", organizzato dall'Università degli studi di Catania, Catania.**

Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

29 **Il Presidente interviene alla Conferenza sulle droghe, Genova.**

30 **Workshop del Garante nazionale su "La tutela del diritto alla salute delle persone migranti sottoposte a misure di trattenimento e di rimpatrio forzato" organizzato nell'ambito del progetto Fami, Roma.**

Dichiarazione del Garante nazionale: nel 2021 meno del 50% delle persone transitate nei Cpr è stato effettivamente rimpatriato. Per gli altri si tratta di una privazione della libertà ingiustificata.

Dicembre



1 **Crisi della Manica:** Frontex mette un aereo a disposizione per perlustrare la Manica, scambiando informazioni con le polizie francese, belga e olandese.

Partecipazione del Presidente alla presentazione del calendario 2021 della Polizia penitenziaria, Roma.

Firma del protocollo d'intesa tra il Garante nazionale e il Consiglio nazionale forense, Roma.

Partecipazione del Garante nazionale all'incontro per la Presidenza italiana del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, presso il Centro studi di politica internazionale (Cespi), Roma.



2 **L'Italia locomotiva d'Europa.** La crescita dell'economia del Paese si attesta al 6,3 %, più degli altri Paesi avanzati.



Unione europea: La Commissione europea decide che non verranno stanziati fondi per la costruzione di muri o di altri tipi di barriere per impedire l'accesso ai migranti.

Incontro del Presidente con il Procuratore capo di Napoli Giovanni Melillo, Napoli.



Il Collegio partecipa ad "Arianna Il filo del lavoro sociale per una giustizia di comunità. III Edizione". Inaugurazione del Corso di formazione iniziale per 88 Funzionari di servizio sociale della giustizia, Roma.

3 Partecipazione del Presidente al convegno "Articolo 3 Cedu e situazione penitenziaria italiana: la giurisprudenza europea e le prospettive di riforma", organizzato dalla Camera penale e dall'Ordine degli avvocati di Milano, Milano.

4 Monitoraggio di un volo congiunto di rimpatrio forzato verso la Nigeria.

Partecipazione del Presidente al convegno "Riforma penitenziaria: dove eravamo rimasti?", organizzato dall'Unione camere penali italiane, Roma.

6 Intervento del Collegio al seminario dell'Osservatorio nazionale contro le discriminazioni nello sport della Uisp nazionale sul linguaggio dei media e discriminazione.



7 **Patrick Zaki:** Scarcerato ma non assolto. Questa la decisione presa al processo a carico dello studente egiziano dell'università di Bologna sotto accusa per diffusione di false informazioni attraverso articoli giornalistici e detenuto da 22 mesi.

8 Partecipazione del Collegio alla Cerimonia di consegna dei libri donati dagli ospiti della Fiera "Più libri più liberi" ai 17 Istituti penali per minorenni.

10 Intervento del Presidente su "La persona detenuta" al 70° Convegno nazionale di studio "Gli ultimi. La tutela giuridica dei soggetti deboli", organizzato dall'Unione giuristi cattolici italiani, Roma.



10 **Viminale:** si dimette il prefetto Michele Di Bari, capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Nei giorni successivi nominata al suo posto la Prefetta Francesca Ferrandino.

12 Tragedia a Ravanusa (AG), 9 vittime per un'esplosione. Polemiche per il mancato intervento per la fuga di gas avverta da tempo

Visita *ad hoc* alla Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino.

Visita *ad hoc* al reparto protetto dell'Ospedale "Le Molinette" di Torino.

13 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

13-17 Visita regionale in Lombardia.



Nel corso di un anno

2021

14 Lezione del Presidente al Corso di formazione "Etica e Sicurezza: coordinamento e gestione degli eventi critici" organizzato dalla Scuola superiore di esecuzione penale "Piersanti Mattarella" del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, *online*.

14-15 Partecipazione del Garante nazionale alle giornate di formazione sul nuovo sistema di reporting Frms di Frontex, nell'ambito del progetto FReM III, organizzato da Icmpd, *online*.



15 **Frontiere italiane chiuse ai no vax.** Polemica fra il Premier Draghi e l'UE sulla stretta ai viaggi verso l'Italia, obbligatori test Covid in entrata. Nei giorni successivi reintrodotta l'obbligo di mascherina all'aperto.

Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso l'Egitto.



16 **Carcere:** firmato il rinnovo della Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti.

Comunicato stampa del Garante nazionale: «Il carcere di Pavia sembra abbandonato a sé stesso».

17 Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, a favore dei Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Bologna.

18 **Visita ad hoc** alla Residenza sanitaria per anziani (Rsa) "Airoidi e Muzzi" di Lecco.

Intervento del Presidente al IX Congresso dell'associazione "Nessuno tocchi Caino", Milano-Opera.

Visita ad hoc alla Casa circondariale Opera Milano.



19 **Cile:** Gabriel Boric eletto presidente del Cile.



Infortunati sul lavoro: A Torino una gru crolla sui palazzi. Muoiono tre operai.

20 **Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.**

Partecipazione del Presidente all'inaugurazione del progetto: "Liberiamo la salute: telemedicina negli Istituti penitenziari" presso la Casa circondariale di Rebibbia, Roma.

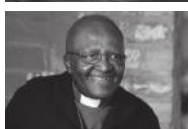
Lezione del Collegio su "Governare l'immigrazione e tutela della libertà personale" presso l'Università degli Studi di Teramo, Facoltà di giurisprudenza, Insegnamento di Diritto dell'immigrazione e degli stranieri.



22 **Carcere:** presentata alla Ministra Cartabia la relazione conclusiva della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario.



25 **Un altro Natale di salvataggi e naufragi nel Mediterraneo.** Oltre 900 migranti attendono un porto sicuro.



26 **Sudafrica: a 90 anni muore Desmond Tutu, Nobel per la Pace.** Fu ideatore e presidente della Commissione per la verità e la riconciliazione.



28 **Russia:** la Corte suprema russa ordina la chiusura di *Memorial International*, l'organizzazione per la difesa dei diritti umani russa.

30 **Visita ad hoc al Spdc dell'ospedale "San Camillo- Forlanini" di Roma.**

Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

Gennaio



5 **Kazakistan:** alta tensione in Kazakistan dove il governo guidato dal primo ministro Askar Mamin si è dimesso a seguito delle gravi proteste contro il caro gas e carburanti che hanno scosso l'ex repubblica sovietica.



Covid: entra in vigore l'obbligo vaccinale per tutti coloro che hanno compiuto 50 anni e più.

10 **Visita ad hoc alla Casa circondariale Femminile "Germana Stefanini" di Roma-Rebibbia insieme al Garante regionale del Lazio e alla Garante comunale di Roma Capitale.**

Regeni: Il Garante nazionale presenza alla camera di consiglio nell'ambito della nuova udienza preliminare sull'omicidio di Giulio Regeni.



11 **David Sassoli:** a 65 anni muore il Presidente del Parlamento europeo. Una vita tra il giornalismo e la politica. Il cordoglio del Paese e dell'Europa.



Foggia: nei primi 11 giorni dell'anno otto ordigni esplodono nella città pugliese, contro imprenditori e commercianti. La Ministra Lamorgese si reca sul posto.



Nel corso di un anno

2022

Visita *ad hoc* alla Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia.

12 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso l'Egitto.

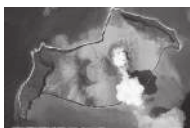


13 **Crimini contro l'umanità:** la Corte tedesca di Coblenza riconosce colpevole di crimini contro l'umanità Anwar Raslan, un ex colonnello siriano agente della polizia segreta di Bashar al-Assad, per abusi commessi sui detenuti in carcere dieci anni fa.

Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, a favore dei Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Padova.

Il Presidente incontra la Provveditrice regionale dell'Amministrazione penitenziaria del Veneto-Friuli-Venezia Giulia-Trentino Alto-Adige, Maria Milano Franco d'Aragona, Padova.

14 Il Presidente accompagna la ministra Marta Cartabia a visitare la Casa circondariale di Sollicciano, Firenze.



15 **Tonga:** l'eruzione del vulcano sottomarino Hunga Tonga-Hunga Ha'apai provoca un maremoto che si abbatte in un'ampia area del Pacifico.

Lezione del Presidente al Corso di Alta formazione sui "Profili teorici e pratici dell'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza" su "Gli strumenti di rigore. Il regime dell'articolo 41-bis o.p.", organizzato dall'Università degli Studi di Milano-Bicocca, *online*.



18 **Unione Europea:** la maltese Roberta Metsola eletta Presidente del Parlamento europeo.

Il Presidente incontra gli studenti del Liceo classico "Giosuè Carducci", Milano.

Lezione del Presidente al Corso di formazione "Etica e Sicurezza: coordinamento e gestione degli eventi critici" organizzato dalla Scuola superiore di esecuzione penale "Piersanti Mattarella" del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, *online*.

Il Presidente incontra il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria della Lombardia, Pietro Buffa, Milano.

Audizione del Garante nazionale alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame, in sede referente, della proposta di legge C.2933 Bruno in materia di Promozione e sostegno delle attività teatrali negli istituti penitenziari, *online*.

Partecipazione del Presidente alla Conferenza nazionale del volontariato giustizia su "Mettere insieme le forze, le risorse, gli sguardi sull'esecuzione delle pene", *online*.



Seminario interno di formazione sul Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (Spt), Roma.

Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Georgia.



21 Incidenti sul lavoro: muore sul lavoro, in fabbrica a Udine, Lorenzo Parelli, studente diciottenne all'ultimo giorno di tirocinio.



23 Burkina Faso: il presidente Roch Marc Christian Kaboré viene rimosso a seguito di un colpo di Stato.



24 Corte europea dei diritti umani: Italia condannata per trattamento inumano nei confronti di una persona con gravi problemi psichiatrici in carcere a Rebibbia.



Corte costituzionale: in regime di 41-bis o.p. è illegittima la censura della corrispondenza con la difesa. Per la suprema Corte è insostenibile la presunzione di collusione dell'avvocato con la struttura criminale.



Scuola: studenti in piazza a Roma per protestare contro l'alternanza scuola-lavoro dopo la morte di Lorenzo Parelli. Cariche della polizia.

Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

Il Collegio partecipa a una riunione con i Direttori degli Istituti penitenziari e i Garanti territoriali della Puglia, organizzato dal Garante regionale, Pietro Rossi, *online*.

25 Monitoraggio di un volo charter congiunto di rimpatrio forzato verso l'Albania.



26 Polonia: iniziata la costruzione di 186 chilometri di muro al confine con la Bielorussia per impedire il passaggio dei migranti.

27 Il Collegio partecipa alla riunione del Tavolo permanente istituito nell'ambito della Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti.



Nel corso di un anno

2022



29 **Quirinale:** Sergio Mattarella è rieletto presidente della Repubblica con 759 voti: «ho il dovere di non sottrarmi».



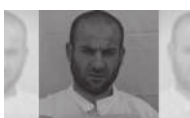
Consulta: Giuliano Amato è il nuovo presidente della Corte costituzionale.

31 Il Garante nazionale incontra il *Public Defender (Ombudsman) of Georgia* per discutere gli aspetti della cooperazione internazionale nell'ambito dei rimpatri forzati e delineare le capacità operative di entrambi gli Npm nella fase del post-handover dei migranti nei voli di rimpatrio verso la Georgia, *online*.

Riunione con i Garanti territoriali per la strutturazione di una rete per l'implementazione del diritto di reclamo dei migranti irregolari trattenuti.

Febbraio

2 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.



3 **Stato Islamico:** il capo dello Stato Islamico Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi ucciso durante un raid delle forze speciali statunitensi nella Siria nord-occidentale.



Presidenza della Repubblica: Sergio Mattarella inaugura il suo secondo mandato con il giuramento davanti alle due Camere in seduta plenaria. Nel suo discorso anche un passaggio sulle carceri: «Dignità è un Paese dove le carceri non siano sovraffollate e assicurino il reinserimento sociale dei detenuti. Questa è anche la migliore garanzia di sicurezza».



4 **Olimpiadi:** iniziano a Pechino i Giochi olimpici invernali.

Il Presidente partecipa a un incontro sulla situazione delle Rsa organizzato da Amnesty International, *online*.

Giornata inaugurale del Master di II livello in «Diritto penitenziario e Costituzione» IX edizione dell'Università Roma Tre. Discussione tra il Presidente e Francesco Palazzo su "I nuovi diritti in esecuzione penale".

8 Lezione del Presidente al Corso di formazione "Etica e Sicurezza: coordinamento e gestione degli eventi critici" organizzato dalla Scuola superiore di esecuzione penale "Piersanti Mattarella" del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Roma.

9 Visita alla sezione 41-*bis* o.p. della Casa circondariale di Roma-Rebibbia.



11 Covid: cade l'obbligo di mascherina all'aperto.

Firma di un Protocollo di collaborazione tra il Garante nazionale e il Consiglio nazionale forense (Cnf).

Il punto. *News letter* del Garante nazionale: esce il primo numero.

12 Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Melfi.

14 Lezione del Presidente al Master "Diritto penitenziario e Costituzione" dell'Università Roma Tre.

Incontro della Commissione della Cabina di Regia per le problematiche inerenti i soggetti ristretti in attesa di internamento nelle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (Rems) organizzata dalla Commissione Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali Agenas, *online*.



15 Corte costituzionale: dichiarato inammissibile il referendum sull'omicidio del consenziente. Per la Consulta «non sarebbe preservata la vita umana, specie dei più deboli e vulnerabili».

Il Garante incontra l'Ambasciatore della Repubblica Argentina Roberto Manuel Carlés e alcuni membri dell'Associazione di familiari di detenuti della Repubblica Argentina (Acifad) presso la sede del Garante, Roma.



16 Corte costituzionale: dichiarati inammissibili i quesiti sulla depenalizzazione della coltivazione di cannabis e sulla responsabilità civile diretta dei magistrati. Passano, invece, quelli sull'abrogazione delle disposizioni in materia di incandidabilità previste dalla legge Severino, la limitazione delle misure cautelari e il ricorso alla carcerazione preventiva per alcuni reati, la separazione di funzioni e carriere dei magistrati, l'eliminazione delle liste di presentatori per l'elezione dei membri togati del Csm.

Il Presidente incontra la Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Francesca Ferrandino, Roma.

17 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

21 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.



Nel corso di un anno

2022



22 **Ucraina:** il Presidente russo Vladimir Putin riconosce l'indipendenza delle repubbliche separatiste ucraine del Donbass, firmando in diretta tv il decreto, alla presenza dei leader di Lugansk e Dones.

Visita tematica alle sezioni a regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. della Casa circondariale di Tolmezzo.

23 Incontro della Cabina di Regia per le problematiche inerenti i soggetti ristretti in attesa di internamento nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza Rems organizzata dalla Commissione Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali Agenas, *online*.



23 **Ucraina:** Europa e Usa annunciano pesanti sanzioni contro la Russia.

Incontro del Presidente con la Ministra della giustizia, Marta Cartabia.

24 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.



Ucraina: all'alba scatta l'aggressione militare russa contro l'Ucraina.

25 Il Presidente partecipa al convegno su "Il trattamento individualizzato del detenuto". L'arte in carcere, confronto e proposte tra operatori e difensori organizzato dall'Associazione nazionale forense di Venezia, *online*.

28 Il Collegio incontra il Capo del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio, Ferruccio Pepe.

Marzo

1 Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, a favore dei Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Genova.



2 **Ucraina:** dal Parlamento italiano via libera all'invio di armamenti e aiuti per l'Ucraina.

Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, a favore dei Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Torino.



Visita *ad hoc* alla Casa circondariale "Lorusso e Cotugno" di Torino.

3 Visita tematica alle sezioni a regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. della Casa circondariale di Cuneo.



4 Entra in vigore l'obbligo vaccinale anti Covid 19 in Italia: sanzioni pecuniarie per gli over 50 che non si vaccinano.

Intervento del Presidente su "Affettività e diritto alla sessualità negli istituti della pena" nell'ambito del ciclo di incontri "Fragilità e bisogni: le nuove frontiere del diritto", organizzato dall'Università di Bologna, *online*.

5 Visita tematica alle sezioni a regime speciale ex articolo 41-*bis* o.p. della Casa circondariale di Parma.

Incontro del Presidente con il Questore di Parma, Massimo Macera.

Incontro con il Garante delle persone private della libertà personale della Regione Emilia-Romagna Roberto Cavalieri.

7-8 Firma dell'accordo di cooperazione. Giornate di incontri e scambio di informazioni operative con il *Public Defender (Ombudsman) of Georgia* per l'avvio della cooperazione internazionale sul monitoraggio congiunto di voli di rimpatrio di cittadini georgiani.

9 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso l'Egitto.

Il Garante nazionale incontra una delegazione di *EuroMed Rights* sulla situazione in Tunisia e sulle relazioni con l'Italia in tema di rimpatri forzati.

Lezione del Collegio del Garante nazionale al Corso di formazione iniziale per funzionari della professionalità di mediatori culturali della Scuola superiore di esecuzione penale "Piersanti Mattarella", Roma.

10 Monitoraggio di un volo charter di rimpatrio forzato verso la Tunisia.

Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, ai Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Cagliari.

11 Lezione del Presidente al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, ai Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Sassari.



Nel corso di un anno

2022

Incontro del Garante nazionale con Emmanuele Farris, delegato per il Polo universitario penitenziario dell'Università di Sassari.

12-14 Visita alla Casa circondariale di Sassari.



12 Arabia Saudita: sono state eseguite 81 condanne a morte in un solo giorno.



14 Polizia: al via l'utilizzo del Taser per le Forze dell'ordine in 18 città italiane.

Visita *ad hoc* al Cpr di Macomer.

15 Visita alla Casa circondariale di Nuoro.

Il Presidente incontra il Prefetto di Nuoro, Luca Rotondi.

17 Seconda lezione del Collegio del Garante nazionale al Corso di formazione iniziale per funzionari della professionalità di mediatori culturali della Scuola superiore di esecuzione penale "Piersanti Mattarella", Roma.

Rinnovo del Protocollo d'intesa tra l'Arma dei Carabinieri e il Garante nazionale, Roma.

Il Garante nazionale presenta le sue osservazioni come *amicus curiae* alla Corte europea dei diritti umani sui casi *Y.A. e altri contro Italia*, *B.G. e altri contro Italia*, *M.S. e J.M. contro Italia*.



18 Ministero della giustizia: Guido Renoldi nominato nuovo Capo del Dap.

Il Presidente partecipa al convegno su "La vulnerabilità dei diritti nella privazione della libertà" organizzato dal Ministero della cultura, Roma.

Il Presidente partecipa al dibattito "Il carcere nella società - Il ruolo delle istituzioni pubbliche e della società civile per una pena rispettosa della Costituzione" organizzato dal Pd Piemonte, *online*.

21 Il Garante nazionale: «Urgente che Liguria, Basilicata, Sardegna e Calabria nominino i Garanti regionali».



Unar e Garante Nazionale siglano un accordo di collaborazione interistituzionale.



22 Corte di cassazione: è tortura anche per un unico atto lesivo «inumano».



Omicidio di Mario Cerciello Rega: La corte d'Assise d'Appello di Roma riduce le condanne per Finnegan Lee Elder e Gabriel Natale Hjorth, responsabili dell'omicidio del vicebrigadiere: 24 anni per Elder e 22 per Hjorth.

Il Presidente partecipa al convegno su "Una nuova stagione per i diritti delle persone con disabilità? Le prospettive di riforma alla luce della legge delega n.227 del 2021" organizzato dall'Università degli studi di Milano, dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Milano.

Pubblicato Rapporto sul Spdc del San Camillo di Roma. «No a contenzioni praticate nei corridoi».

25 Audizione del Presidente presso la IX Commissione del Consiglio superiore della magistratura su "Ricostituzione della Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di sorveglianza e dell'esecuzione penale", Roma.

Il Collegio partecipa all'inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio nazionale forense (Cnf), Roma.

28 Lezione del Presidente al seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà, a favore dei Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Chieti.

Visita ai 'locali idonei' di Chieti.

Il Garante incontra le associazioni dei familiari delle persone in Rsa.

Il Garante incontra il Comitato per la prevenzione della tortura (Cpt) del Consiglio d'Europa prima della sua visita periodica in Italia, Roma.

29 Il Presidente partecipa al convegno "Detenzione senza condanna: la situazione degli stranieri irregolari - Presentazione dell'Osservatorio della Giurisprudenza CEDU", organizzato dall'Unione forense per la tutela dei diritti umani di Palermo, online.

Aprile

1 Visita ai 'locali idonei' presso il Cpr di Ponte Galeria.



Fine dello stato d'emergenza: termina, dopo oltre due anni, lo stato di emergenza proclamato dal governo Conte il 31 gennaio 2020 per la pandemia di Covid.



Nel corso di un anno

2022

4 Incontro del Collegio con il Procuratore capo di Napoli, Giovanni Melillo.



Caso Cucchi: la Cassazione condanna a 12 anni per omicidio preterintenzionale i due carabinieri. Nei giorni seguenti, si costituiscono nel carcere militare di Santa Maria Capua Vetere. Il 7 aprile altri otto carabinieri sono condannati in primo grado per depistaggio.

6-7 Giornata di studi e formazione sul monitoraggio dei rimpatri forzati rivolta ai componenti della rete regionale dei monitor.

7 Il Garante nazionale sigla l'accordo di collaborazione "Funzionamento del meccanismo di reclamo per le persone migranti trattenute nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)" con i Garanti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale delle Regioni Piemonte e Puglia e con il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della Città di Torino.

8 Il Garante partecipa all'incontro del Cpt al termine della visita periodica in Italia presso il Ministero degli esteri, Roma.

Visita al Garante nazionale del Capo Dipartimento del Dap Guido Renoldi, Roma.

Incontro del Collegio con il Procuratore capo di Napoli, Giovanni Melillo, Napoli.

11 Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Poggioreale, Napoli.

Il Garante nazionale presenta le sue osservazioni come *amicus curiae* alla Corte europea dei diritti umani sul caso Matteo Lavorgna contro Italia.

13 Intervento del Presidente al Seminario "Studiare rende pericolosi?" promosso dal Dipartimento di studi giuridici dell'Università di Bologna, Bologna.

Visita *ad hoc* all'Istituto penale minorile di Bologna.

14 Visita *ad hoc* alla Casa circondariale di Ferrara.



20 **Violenze nel carcere di Torino:** rinviati a giudizio i 22 agenti della Polizia penitenziaria indagati nell'inchiesta sulle presunte torture avvenute all'interno del carcere "Lorusso e Cutugno" di Torino.

21 Monitoraggio di un volo di rimpatrio forzato verso la Georgia. Prima operazione congiunta di monitoraggio con il *Public Defender of Georgia*, sulla base dell'accordo firmato il 7 marzo.



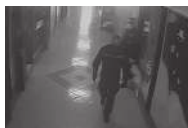
Consiglio d'Europa: contro il sovraffollamento in carcere fissare limite di detenuti da rispettare scrupolosamente. La raccomandazione inclusa nel Rapporto annuale del Comitato europeo contro la tortura.

Incontro del Garante nazionale con l'Inviato speciale per i diritti umani e delle persone LGBTQ+ della Farnesina, Fabrizio Petri.

22 Interventi del Presidente e del Collegio alla *Spring School dell'European Penological Center* su Pena e nuove tecnologie tra "trattamento e sicurezza".



24 **Presidenziali francesi:** Emmanuel Macron rieletto per il secondo mandato alla presidenza della Francia con oltre il 58% dei voti.



26 **Carcere di Santa Maria Capua Vetere:** rinviati a giudizio 107 indagati per le violenze del 2020.

Audizione del Garante nazionale davanti al Gruppo di lavoro istituito con il D.M. 28 ottobre 2021 del Ministero della giustizia, per l'elaborazione dello schema di decreto legislativo recante la disciplina organica della giustizia riparativa.

Giornata di formazione organizzata dal Garante nazionale sul monitoraggio dei rimpatri forzati rivolta al Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Campania.

Il Presidente interviene alla presentazione della Relazione del Garante regionale della Campania, Samuele Ciambriello, Napoli.

Il Presidente partecipa alla presentazione del libro *Il carcere. Assetti istituzionali e organizzativi*, organizzata dal Dipartimento di scienze politiche dell'Università degli studi di Napoli Federico II presso l'Istituto penale per minorenni di Nisida.

Incontro del Presidente con la Procura di Napoli.



29 **Si dimette il Direttore esecutivo di Frontex.** Fabrice Leggeri lascia l'Agenzia europea dopo sette anni di ininterrotto mandato, pesano le accuse dell'Olaf, l'organismo antifrode dell'Unione Europea sulla gestione dei fondi e le inchieste sui respingimenti illegali nel Mediterraneo.

29 **Visita tematica alle sezioni 41-bis o.p. degli Istituti di Terni e di Spoleto. Nel corso della visita il Presidente ha incontrato la Presidente della Regione Umbria, Donatella Tesei, la Presidente f.f. del Tribunale di sorveglianza di Spoleto, Grazia Manganaro e il Garante Regionale dell'Umbria, Giuseppe Caforio.**



Nel corso di un anno

2022

Maggio



1 Allentamento delle restrizioni relative al Covid-19: decade l'obbligo di green pass per accedere ai luoghi di lavoro; nei bar e negozi senza mascherina.

3 Il Presidente partecipa come relatore al IV Convegno nazionale dei Cappellani e degli operatori per la pastorale penitenziaria sul tema "La funzione del garante nella difesa della dignità e dei diritti della persona", Assisi.



7 Afghanistan: i talebani impongono il burqa in pubblico alle donne.



8 Voto in Gran Bretagna: svolta nell'Irlanda del Nord, i repubblicani dello Sinn Féin sono la prima forza.

Il Garante nazionale partecipa alla premiazione della "Gara nazionale di diritto internazionale umanitario 2022" della Croce Rossa Italiana.

9 Il Presidente partecipa alla Celebrazione del *Giorno della Memoria dedicato alle vittime del terrorismo e delle stragi*, Palazzo Montecitorio, Roma.

9-14 Visita regionale in Toscana.

11 Lezione del Presidente ai Magistrati ordinari tirocinanti (Mot) presso la Scuola superiore Magistratura, Scandicci.

11 e 12 Il Garante nazionale incontra una delegazione delle Istanze indipendenti della Tunisia nell'ambito del progetto internazionale *Trust* del *Danish Institute for Human Rights*, Roma.

Il Presidente partecipa come relatore al Seminario informativo sul trattamento delle persone private della libertà ai Comandanti delle Unità territoriali dell'Arma dei Carabinieri, Perugia.

15 Il Presidente partecipa come relatore alla lezione finale del corso "Diritto dell'esecuzione penale e tutela internazionale dei diritti e delle libertà fondamentali" sul tema "Obblighi inderogabili e diritti inalienabili nella privazione della libertà personale" presso l'Università di Pavia.



1. Chronos è Saturno: il tempo della infamia

C'è un prima e un dopo: sono distanti quattro ore. In mezzo, ci sono le *fratture* che dividono stagioni e scandiscono la linea del tempo. Il carcere non sfugge a questa ciclicità della storia. Chi lo studia, lo vive o lo monitora sa quanto sia importante riconoscere quelle fratture, sapere che un attimo dopo nulla è come l'attimo prima. I più accorti riusciranno anche a prevedere quei tagli netti della linea del tempo, capendo quando esistono tutti gli elementi perché si realizzi-

L'ultimo ventennio del sistema penitenziario italiano ha vissuto almeno tre momenti di frattura che lo hanno trasformato, segnandone la storia.

Lunedì 31 luglio 2006: si approva la legge 241 "Concessione di indulto". Si tratta dell'ultimo provvedimento clemenziale votato dal Parlamento: in poche settimane più di una persona detenuta su tre si trova libera, con parte della pena condonata. Si elimina il sovraffollamento e la popolazione ristretta arriva a 39mila persone, tra i numeri più bassi del Dopoguerra.

L'effetto dell'indulto dura poco, la curva dell'andamento delle presenze punta di nuovo verso l'alto e, in appena due anni, si torna ai numeri precedenti.

Così tornano gli spazi (ri)stretti e l'umanità ammassata; si creano i presupposti per la seconda frattura: martedì 8 gennaio 2013, la Corte europea dei diritti umani pronuncia l'ormai storica sentenza 'pilota' *Torreggiani e altri contro Italia*. Condanna il nostro Paese per violazione, non individuale ma sistemica, dell'articolo 3 della Convenzione (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti). È un marchio di infamia che innesci cambiamenti, rinnovata consapevolezza e percorsi di riforma (sebbene mai strutturali).

Anche allora, i numeri scendono in maniera significativa, quantunque meno repentina: dai quasi settantamila ristretti del 2010-2012 ai poco più di 52mila della fine del 2015.

Quindi, la terza frattura: lunedì 9 marzo 2020 la pandemia costringe l'Italia al *lockdown* e le carceri vivono la più estesa rivolta degli ultimi decenni, tra paure, devastazione e, tragicamente, le morti di Modena, Rieti e dei luoghi di destinazione dei trasferiti nottetempo. È però questa una frattura diversa dalle precedenti, che non si esaurisce con la pacificazione delle proteste di marzo, ma rimane sotto-traccia, come una crepa solo apparentemente sanata e che invece si allarga.

Lunedì 6 aprile 2020. È il primo giorno della settimana santa. Il bollettino dei contagi e dei decessi da Covid-19 scandisce le giornate di un Paese – e di un mondo – sospese a causa della pandemia. A Santa Maria Capua Vetere tra un impianto per rifiuti, un groviglio di strade e un campo di 'friarielli', sono le tre del pomeriggio, quando inizia una perquisizione straordinaria al reparto "Nilo" della Casa circondariale "Francesco Uccella". La perquisizione era stata ordinata dopo episodi di protesta e «atteg-

C'è un prima e un dopo: sono distanti quattro ore. In mezzo, ci sono le *fratture* che dividono stagioni e scandiscono la linea del tempo. Il carcere non sfugge a questa ciclicità della storia. Chi lo studia, lo vive o lo monitora sa quanto sia importante riconoscere quelle fratture, sapere che un attimo dopo nulla è come l'attimo prima. I più accorti riusciranno anche a prevedere quei tagli netti della linea del tempo, capendo quando esistono tutti gli elementi perché si realizzino.



giamenti ostili» avvenuti il giorno prima (citazione testuale dalle annotazioni alle videoregistrazioni depositate agli atti dell'inchiesta)¹.

Quattro ore. Tanto dura la frattura che divide il prima dal dopo. Quattro ore di violenze, torture, pestaggi, abusi. Non «una reazione a rivolte, ma una violenza a freddo» la definisce nel luglio 2021 la Ministra della giustizia Marta Cartabia. Spetterà al processo penale l'arduo ma necessario compito di cristallizzare una verità processuale sui fatti e individuare le responsabilità. Ma la frattura rimane e significa.

Che cosa significa? La mitologia greca racconta di *Prometeo incatenato*, colpevole di aver rubato il fuoco agli dei. Zeus lo punì facendolo legare a una rupe ai confini del mondo, sorvegliato da due guardiani: *Kratos* (il potere, la forza) e *Bia* (la violenza). Efesto, dio del fuoco e figlio di Zeus, impietoso da quella punizione, chiese spiegazioni ai due guardiani di tanta durezza: *Kratos* articolò una risposta in forma di discorso, mentre *Bia* si chiuse nel silenzio e non seppe dare spiegazioni. Da quel silenzio si evince la differenza tra l'uso legittimo della forza, proprio dello stato di diritto, contro l'ingiustificabilità della violenza, propria della barbarie.

Il filosofo del diritto Eligio Resta scrive che «La violenza non è un mezzo fra gli altri per raggiungere lo scopo, ma è la scelta deliberata di raggiungere lo scopo con qualsiasi mezzo; per questo implica necessariamente il nichilismo»². È il nichilismo dunque, la forza che diventa violenza, a condurre il carcere fuori dal recinto dei diritti. Ma i valori, i diritti, sono l'antitesi del nichilismo.

Il filosofo del diritto Eligio Resta scrive che «La violenza non è un mezzo fra gli altri per raggiungere lo scopo, ma è la scelta deliberata di raggiungere lo scopo con qualsiasi mezzo; per questo implica necessariamente il nichilismo». È il nichilismo dunque, la forza che diventa violenza, a condurre il carcere fuori dal recinto dei diritti. Ma i valori, i diritti, sono l'antitesi del nichilismo.

Tra i tanti messaggi dell'ultimo anno, quello delle telecamere di videosorveglianza del carcere di Santa Maria Capua Vetere è il peggiore. Proprio per chi le guarda e di carcere non sa nulla. Veicolano l'idea che possano esserci luoghi pubblici che vivono in una dimensione spazio-temporale dove il nichilismo diventa regola. Per chi invece il carcere lo conosce, è terribilmente frustrante pensare che quattro ore vanifichino gli sforzi quotidiani dei tanti che si chiedono davvero quale possa essere il ruolo della sanzione penale nella società; se esista una funzione ulteriore, che non sia quella dell'annichilimento dei corpi dell'*umanità in eccesso*.

1. Per una ricostruzione dei fatti e del contesto, si rimanda a L. Romani, *La settimana santa. Potere e violenza nelle carceri italiane*, Edizioni Monitor, Napoli 2021.

2. E. Resta, *L'universo della violenza* in "Antigone" anno XV n. 2, pp. 13-25, 2020.

2. Uccidere Chronos: la rapidità di accertare

Ormai è stato diffusamente descritto quanto accaduto quel giorno a Santa Maria Capua Vetere: allorché «oltre alle violenze, venivano imposte umiliazioni degradanti – far bere l'acqua prelevata dal water, sputi, ecc. – che inducevano nei detenuti reazioni emotive particolarmente intense, come il pianto, il tremore, lo svenimento, l'incontinenza urinaria. Dopo le quattro ore di mattanza, le sofferenze fisiche e psicologiche venivano perpetrate anche nei giorni immediatamente successivi [...]»³. Non è qui in discussione l'accertamento dei fatti e dei responsabili, ovviamente affidato alle valutazioni dell'Autorità giudiziaria. Quel che interessa, piuttosto, è porre in evidenza l'importanza della dimensione temporale per l'emersione di episodi di tortura: l'esperienza di Santa Maria Capua Vetere mostra che solo un accertamento immediato può evitare che si stenda l'usuale velo impenetrabile dell'omertà⁴. Fare presto, e fare bene. Perché possa farsi presente e memoria, giacché «alla memoria spetta il compito di salvare [ma] la memoria è altresì memoria del male»⁵, e il crimine di tortura non si dimentica mai⁶.

Il tempo, dunque. Quel che occorre per entrare in aula, nella landa desolata e dolente dove si trova il carcere dove tutto è avvenuto e dove si celebra il processo; ore e ore per i controlli, ore per fare l'appello, ore per discutere del merito.

Quello che misura lentamente le giornate sempre uguali dei detenuti nella loro

Quel che interessa, piuttosto, è porre in evidenza l'importanza della dimensione temporale per l'emersione di episodi di tortura: l'esperienza di Santa Maria Capua Vetere mostra che solo un accertamento immediato può evitare che si stenda l'usuale velo impenetrabile dell'omertà. "Fare presto, e fare bene".

3. Corte Cass., Sez.V, 9.11.2021 – 16.3.2022, n.8973, pp. 8 e 15, in www.giurisprudenzapenale.com, 22 marzo 2022. Con la pronuncia citata è stata confermata la misura cautelare emessa nei confronti del ricorrente – Comandante della Polizia penitenziaria della Casa circondariale "Francesco Uccella", ritenendo in quella sede insindacabile quanto affermato dal Tribunale del riesame, circa «l'esistenza di un vero e proprio sistema [...] che priva i fatti del carattere di episodicità ed eccezionalità pure rivendicato dal ricorrente».

4. D. Di Cesare, *Tortura*, Bollati Boringhieri, Torino 2016. L'autrice rileva come «si capisce perché l'agente o il funzionario, che usa illegittimamente violenza, tenda a dissimularsi, a operare nel segreto, a fare come se agisse a proprio nome, non a nome del potere coercitivo che gli deriva dall'Autorità statale. Questo consente allo Stato di intervenire ogni volta, come istanza terza e mediatrice, in quel corpo a corpo che si consuma tra il suo agente e il soggetto violato, e in cui rischia di cancellarsi lo spazio stesso del politico».

5. R. Cazzola, *Fra eclissi di Dio e stupidità del male*, in G. Forti, C. Mazzucato, A. Visconti (a cura di), *Giustizia e letteratura I*, pp. 330 e ss., Edizioni Vita e Pensiero, Milano 2012.

6. P. Connella, *La tortura in Italia. Parole, luoghi e pratiche della violenza pubblica*, Derive Approdi, Roma 2013. L'autore evidenzia come «la memoria e il desiderio di giustizia in questi casi sono l'unica fonte di salvezza della persona torturata. Non è però solo una sua aspettativa privata il ricevere giustizia. È un dovere della comunità assicurarla».





Nel corso di un anno

danza immobile, ma che diversamente scorre da carcere a carcere⁷, quello che occorre per la comprensione del disvalore del proprio agito e per guardare a una prospettiva futura⁸.

Guardare. «Bisogna ricordarsi di ciò che diceva Jeremy Bentham a proposito del *Panopticon*: è una forma d'architettura, senz'altro, ma è soprattutto una forma di governo; è un modo per lo spirito di esercitare il potere sullo spirito. Egli vedeva nel *Panopticon* una definizione delle forme di esercizio del potere», ha scritto Michel Foucault⁹.

In questa vicenda, che è del nostro presente, non c'è lo sguardo occhiuto e centrale, la distopia del leviatano, quella che cattura immagini e le utilizza; sono piuttosto i *frames* e i filmati di sgangherate telecamere che illuminano a giorno angoli bui e, per eterogenesi dei fini, consegnano alla memoria perenne quel che è accaduto. Ora non si può più dire «non so, non ne ero a conoscenza».

Tempo, sguardo e memoria si tengono insieme, dunque, per restituire alla coscienza di tutti quello che la coscienza di singoli ha perso. Come a San Gimignano, a Ferrara, così a Santa Maria, quei manganelli alzati oggi hanno nomi e cognomi, e finalmente lo Stato è entrato in aula e chiede conto di quanto accaduto. Ci è entrato perché prima ancora, in tempo per formare e conservare la memoria, un giovane magistrato di sorveglianza è andato a vedere cosa era successo nel carcere e ha consegnato a chi se ne doveva fare carico, l'indecenza che ha visto.

Ma il tempo gioca un ruolo centrale anche in questo atto di consegna: i prodotti di quegli occhi tecnologici sono a tempo, hanno una data di conservazione dopo la quale vengono cancellati dalle altre immagini registrate che vi si sovrappongono.

Tempo, sguardo e memoria si tengono insieme, dunque, per restituire alla coscienza di tutti quello che la coscienza di singoli ha perso. Come a San Gimignano, a Ferrara, così a Santa Maria, quei manganelli alzati oggi hanno nomi e cognomi, e finalmente lo Stato è entrato in aula e chiede conto di quanto accaduto. Ci è entrato perché prima ancora, in tempo per formare e conservare la memoria, un giovane magistrato di sorveglianza è andato a vedere cosa era successo nel carcere e ha consegnato a chi se ne doveva fare carico l'indecenza che ha visto.

William Butler Yeats ha scritto: «*In balance with this life, this death*»¹⁰. Queste parole per Lamine Hakimi¹¹, perché qualcuno si prenda cura della sua anima.

7. R. Musil, *Pensione Nimmermher*, in *Pagine postume pubblicate in vita*, Einaudi, Torino 2004, p. 41: «Se venti orologi stanno appesi al muro e li guardiamo all'improvviso, ecco che ognuno ha la sua posizione diversa; battono tutti all'unisono oppure no, e il tempo reale scorre chi sa come nel mezzo».

8. R. De Vito, *L'orologio della società e la clessidra del carcere. Riflessioni sul tempo della pena*, in «Questione Giustizia» n. 1, 2017.

9. M. Foucault, *L'emergenza delle prigioni. Interventi su carcere, diritto, controllo*, La biblioteca Junior, Firenze 2011, p. 130.

10. W. B. Yeats, *An Irish Airman Foresees His Death*, in *The Wild Swans at Coole*, 1919.

11. Lamine Hakimi, algerino di 27 anni, morto il 4 maggio 2020 nella sezione di isolamento del carcere di Santa Maria Capua Vetere. Per il suo caso il Pubblico ministero ha ipotizzato i reati di tortura aggravata dall'evento morte e di omicidio colposo.



3. Il tempo operatore della pena

C'è il tempo, in diverse declinazioni, al centro della questione dell'ergastolo ostativo, la pena perpetua che non consente l'accesso ai benefici penitenziari, alle misure alternative alla detenzione e alla liberazione condizionale per chi è condannato per i delitti previsti nel primo comma dell'articolo 4-*bis* dell'Ordinamento penitenziario e non abbia collaborato con la giustizia¹².

Il tempo che ha scandito le decisioni delle alte Corti: la Corte europea dei diritti umani¹³ e la Corte costituzionale¹⁴. E a seguire, nell'anno in corso, il tempo dettato dalla Consulta al Parlamento italiano per intervenire sulla norma e riportarla ai parametri di legalità costituzionale dettati nella sua pronuncia: un anno dalla data di deposito dell'ordinanza, dall'11 maggio 2021 al 10 maggio 2022.

Il tempo dell'attesa di quanti, condannati all'ergastolo per uno dei delitti ostativi, avrebbero potuto iniziare a esercitare concretamente il diritto alla reintegrazione sociale che l'articolo 27 della Costituzione prescrive, orientando l'esecuzione della pena verso questo obiettivo, se la Corte costituzionale avesse concluso il proprio giudizio con una pronuncia di incostituzionalità, di cui aveva ravvisato i presupposti, anziché con una decisione interlocutoria¹⁵.

Infine, o prima di tutto, il tempo che crea una pena di specie diversa rispetto a quelle previste nel Codice penale: il tempo della vita che si fa pena. Perché, come è noto, l'ergastolo comune, la condanna con «fine pena: 9999», è conforme al dettato costituzionale solo in quanto è comprimibile nella pena temporanea, attraverso la possibile ammissione alla liberazione condizionale¹⁶. Dal punto di vista logico è stato affermato che l'ergastolo permane nel nostro ordinamento «solo quasi come un *nudum nomen*; si giustifica tanto quanto risulta abolito nei fatti; in tanto è costituzionale in quanto è escluso dal sistema della legalità»¹⁷. Dal punto di vista fattuale gli ergastolani erano 663 quando veniva pronunciata questa frase, sono 1822 oggi.

C'è il tempo, in diverse declinazioni, al centro della questione dell'ergastolo ostativo, la pena perpetua che non consente l'accesso ai benefici penitenziari, alle misure alternative alla detenzione e alla liberazione condizionale per chi è condannato per i delitti previsti nel primo comma dell'articolo 4-*bis* dell'Ordinamento penitenziario e non abbia collaborato con la giustizia.

12. A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 23 ottobre 2019 (redattore Nicolò Zanon) i permessi premio di cui all'articolo 30-*ter* o.p., originariamente compresi nella preclusione assoluta, sono concessi anche ai condannati per i delitti previsti dall'articolo 4-*bis* comma 1 se sono stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo di ripristino di tali collegamenti.

13. Corte Edu, Sezione prima, sentenza *Viola contro Italia* n.2 (7770633/16) del 13 giugno 2019, definitiva il 7 ottobre 2019.

14. Ordinanza 97/2021 del 15 aprile 2021, redattore Francesco Viganò, depositata l'11 maggio 2021.

15. Al 22 marzo 2022 sono 1280 le persone condannate all'ergastolo per reati inclusi nell'articolo 4-*bis* o.p. su 1.822 persone condannate all'ergastolo in totale.

16. Corte costituzionale, sentenze n. 204 del 4 luglio 1974 e n. 264 del 22 novembre 1974.

17. Salvatore Senese, Relazione al disegno di legge di abolizione dell'ergastolo (S. 211, XIII Legislatura), approvato dal Senato il 30 aprile 1998.



Nel corso di un anno

Nell'ergastolo ostativo questa comprimibilità è esclusa, se non nel caso della collaborazione con la giustizia: il tempo, allora, diventa il cuore della pena, di una pena a vita e fino alla morte. La durata si fa sostanza, dà forma a una nuova tipologia di pena che priva la persona se non della vita fisica, certamente dell'esistenza.

Nell'ergastolo ostativo questa comprimibilità è esclusa, se non nel caso della collaborazione con la giustizia: il tempo, allora, diventa il cuore della pena, di una pena a vita e fino alla morte. La durata si fa sostanza, dà forma a una nuova tipologia di pena che priva la persona se non della vita fisica, certamente dell'esistenza.

Il dialogo tra le Corti ha avuto un tempo serrato: i giudici di Strasburgo, evidenziando la natura strutturale del problema insito nell'ordinamento italiano nel limitare «eccessivamente la prospettiva di rilascio dell'interessato e la possibilità di riesame della pena»¹⁸, hanno fatto riferimento alla pendenza di numerosi ricorsi avanti alla loro giurisdizione e al loro probabile aumento. Un segnale del tempo che non andava perso, nell'adeguamento dell'impianto normativo ai principi conseguenti al divieto inderogabile espresso dall'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani, per risparmiare al nostro Paese il peso economico dei risarcimenti prevedibili. La prima risposta della Corte italiana non si è fatta attendere: è di pochi mesi successiva la sentenza che ha smussato la graniticità

dell'ostatività introducendo la possibilità di accesso al primo strumento del percorso di reintegrazione sociale, il "permesso premio"¹⁹.

È di un anno fa, poi, l'ordinanza della Corte costituzionale che ha fatto propria la prescrizione della Corte europea di superare il sistema automatico delle preclusioni e, insieme a questa, l'indicazione della preferibilità che il riassetto dell'impianto normativo fosse compiuto con un intervento legislativo²⁰.

L'anno di tempo assegnato dalla Consulta al Parlamento italiano per compiere il lavoro di ripristino della legalità costituzionale del sistema delle ostatività, salvo il proprio diretto intervento, è giunto al termine e si è fatto cronaca di questi giorni: con ordinanza del 10 maggio, la Corte costituzionale ha disposto il rinvio della trattazione delle questioni di legittimità all'udienza pubblica del prossimo 8 novembre, accogliendo l'istanza presentata dalla Presidenza del consiglio, in considerazione «dello stato di avanzamento dell'iter di formazione della legge»²¹ determinato dal fatto che la Commissione giustizia del Senato sta trattando l'esame della proposta di disegno di legge già approvata dalla Camera dei deputati²².

Il testo licenziato dalla Camera ridisegna la disciplina dell'accesso ai benefici penitenziari, alle misure alternative e alla liberazione condizionale di coloro che rispondono di taluno dei numerosissimi delitti-inclusi - con successive integrazioni nel tempo, a seconda della "emergenza" sociale avvertita dal Legislatore - nel comma 1 dell'articolo 4-bis o.p.. La riforma interessa i condannati all'ergastolo come quelli

18. Corte costituzionale, sentenza n. 264 del 22 novembre 1974, paragrafo 136.

19. Corte costituzionale, sentenza n. 253 del 22 ottobre 2019, citata in nota 1, pronunciata a quattro mesi di distanza dalla decisione della Corte Edu e a 16 giorni dalla sua definitività per decisione della *Grande Chambre* che ha respinto la richiesta di rinvio a essa formulata dal Governo italiano.

20. Corte Edu, sentenza citata, paragrafo 143.

21. Comunicato della Corte costituzionale, 10 maggio 2022.

22. Disegno di legge S. 2574 (XVIII legislatura) trasmesso dalla Camera dei deputati il 1° aprile 2022 all'esito dell'approvazione della proposta di legge C.1951 del 31 marzo 2022, Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, al decreto legge 13 maggio 1991 n. 152, convertito con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia.



condannati a pene temporanee, i reati associativi di criminalità organizzata, come quelli mono-soggettivi contro la pubblica amministrazione o contro la libertà individuale, indipendentemente dalla loro eventuale realizzazione in forma associativa.

È francamente difficile ricondurre quest'opera di riforma ai principi e ai parametri di revisione delle preclusioni assolute previste dall'articolo 4-bis o.p. segnati, i primi, e indicati, i secondi, dalla pronuncia della Consulta. Non solo per le disposizioni decisamente peggiorative rispetto alla disciplina su cui essa è intervenuta. Per citarne un paio, a titolo esemplificativo: è scomparso il riconoscimento della collaborazione impossibile o irrilevante, ancorché definita con il giudizio di merito, relegata nella norma transitoria in favore dei condannati e degli internati che abbiano commesso i delitti ostativi prima dell'entrata in vigore della nuova legge; si sono aumentati il termine di tempo, da 26 anni a 30, per l'accesso alla richiesta di liberazione condizionale dei condannati all'ergastolo 'ostativo' e quello di durata della libertà vigilata, passata da 5 anni a 10. Ancora una volta il tempo, al cuore della questione e della tipologia di pena.

Il punto che appare di maggiore tensione rispetto alle indicazioni della Corte, tuttavia, sta proprio nei presupposti prescritti per l'accesso a qualsiasi beneficio (tutti, inclusi i permessi premio) o misura alternativa previsti dalla legge nonché alla liberazione condizionale. Una serie complessa di adempimenti probatori – o di allegazione, per usare l'eufemismo normativo – di difficile se non impraticabile adempimento e che, soprattutto, sono rivolti al passato, alla storia della persona spesso condannata in un tempo lontano oltre che riferiti a previsioni prognostiche che tanto somigliano a una *prova diabolica*²³.

Uno sguardo rivolto indietro, nel quale rimane assolutamente sullo sfondo la valorizzazione del percorso di risocializzazione seguito durante il lungo tempo dell'esecuzione della pena e, soprattutto, della diversità della persona rispetto a quella di decine di anni prima.

Il Parlamento avrà altri sei mesi di tempo, dunque, per completare i propri lavori e poi la parola passerà nuovamente alla Corte costituzionale che dovrà verificare l'intervento, e assumere i conseguenti provvedimenti.

Poi, in ogni caso, si dovrà verificare la ricaduta concreta di quanto normativamente definito nell'affanno dell'anno e mezzo di tempo concesso.

Altre attese, periodi di tempo mentre le vite scorrono e si consumano. Riprendendo Henri Bergson e modificando lievemente una sua ben nota asserzione, Marco Pannella centrò l'azione delle battaglie proprio sull'affermazione: «La durata è la forma delle cose».

Il punto che appare di maggiore tensione rispetto alle indicazioni della Corte, tuttavia, sta proprio nei presupposti prescritti per l'accesso a qualsiasi beneficio (tutti, inclusi i permessi premio) o misura alternativa previsti dalla legge nonché alla liberazione condizionale. Una serie complessa di adempimenti probatori – o di allegazione, per usare l'eufemismo normativo – di difficile se non impraticabile adempimento e che, soprattutto, sono rivolti al passato, alla storia della persona spesso condannata in un tempo lontano oltre che riferiti a previsioni prognostiche che tanto somigliano a una *prova diabolica*. Uno sguardo rivolto indietro, nel quale rimane assolutamente sullo sfondo la valorizzazione del percorso di risocializzazione seguito durante il lungo tempo dell'esecuzione della pena e, soprattutto, della diversità della persona rispetto a quella di decine di anni prima.

23. Il riferimento è all'allegazione di elementi specifici che consentano di escludere «il pericolo di ripristino» dei collegamenti con la criminalità organizzata.



4. Rimettere nei cardini il tempo: le azioni dell'oggi

Il tempo e il luogo del carcere – se letti in coerenza con le finalità dell'esecuzione penale – sono naturalmente rivolti a un altro tempo e a un altro luogo: quello del “fine pena”. Il tempo è proiettato al futuro, al dopo, quando la persona ritornerà nella società da cui è stata temporaneamente esclusa in conseguenza del reato commesso. Il luogo è certamente proiettato verso un “altrove” rispetto a quello ristretto dove la pena viene scontata.

Perché il tempo del carcere abbia significato deve avere una costruzione prospettica, deve essere connotato da questa intrinseca dinamicità, verso un domani, vicino o lontano che sia. Un principio, questo, che rimane centrale, anche se poco corrispondente al dibattito attorno al carcere, alle sue caratteristiche e ai suoi problemi, alle ipotesi di riforma.

Perché il tempo del carcere abbia significato deve avere una costruzione prospettica, deve essere connotato da questa intrinseca dinamicità, verso un domani, vicino o lontano che sia. Un principio, questo, che rimane centrale, anche se poco corrispondente al dibattito attorno al carcere, alle sue caratteristiche e ai suoi problemi, alle ipotesi di riforma. La stessa riforma dell'Ordinamento penitenziario del 2018, residuale rispetto alle ipotesi iniziali, è sembrata più attenta al “dentro oggi” che non al “fuori domani”: più tesa all'organizzazione di qualche aspetto della vita interna che non a favorire quel movimento dal dentro al fuori che l'impianto ordinamentale vorrebbe prefigurare nel corso dell'esecuzione penale attraverso, soprattutto, la gradualità di misure alternative alla detenzione.

Tuttavia, l'oggi preme. Perché la vita delle persone ristrette corre con un ritmo irreversibile ben diverso da quello degli accordi per complessive riforme. È sotto il segno dell'oggi e dell'urgenza che è nata e ha operato negli ultimi mesi del 2021 la *Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario*, voluta dalla Ministra Marta Cartabia e presieduta da Marco Ruotolo. Quattordici persone e

tre mesi di tempo per elaborare una strategia complessiva di azione, con al centro la qualità della vita, le strutture materiali, il personale e la sua formazione. Lo sguardo rivolto alla quotidianità della vita in carcere, alle sue criticità e alle risposte possibili e attuabili fin da subito. Una quotidianità da non considerare però come limite semantico dell'indagine, quasi che dall'oggi parta e all'oggi ritorni: al contrario, come premessa ineludibile per la costruzione di un domani diverso, di un ritorno positivo della persona nella comunità di vita e sociale. Un'attenzione al tempo dell'oggi, quindi, per migliorarlo nella qualità secondo i principi di autonomia e responsabilità in un'ottica di socializzazione e integrazione. Per garantire «una qualità della vita non solo “decente”, ma idonea all'attivazione di un processo di autodeterminazione che possa permettere al singolo di “riappropriarsi della vita”»²⁴.

La Commissione, pertanto, ha elaborato una strategia complessiva di azione al fine di semplificare e

24. Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario (d.m. 13 settembre 2021 – Presidente Prof. Marco Ruotolo), *Relazione finale. Dicembre 2021*, pp. 6-7.



rendere maggiormente trasparente la gestione dell'esecuzione penale a partire da sei aree tematiche: diritti, lavoro e formazione professionale, salute, tecnologie, sicurezza, formazione del personale. Ha lavorato lungo il binario dell'aderenza costituzionale dell'esecuzione penale, individuando tre linee di interventi, che prevedono responsabilità e tempi diversi. La prima indica le possibili azioni – ben trentacinque – che possono incidere positivamente sulla vita detentiva di ogni giorno e realizzabili subito; la seconda riguarda un aggiornamento del Regolamento penitenziario in alcuni aspetti che risentono dei ventidue anni ormai trascorsi dalla sua adozione; la terza linea indica alcune proposte di ambito normativo. Tre linee con tre prospettive temporali diverse: se, infatti, per gli interventi di carattere normativo occorre verificare la disponibilità di uno spazio di agibilità politica, le modifiche regolamentari possono avere quella speditezza che la Ministra ha garantito nell'istituire la Commissione, a cui ha richiesto una pari celerità per la loro definizione. Infine, le trentacinque azioni sono state formulate in maniera da renderle immediatamente attuabili: questo è l'attuale compito di chi ha responsabilità amministrativa.

Non una riforma complessiva, quindi, ma un insieme di suggerimenti a livelli e con tempi di realizzazione diversi: dalla configurazione della tracciabilità delle richieste di detenuti e internati alla predisposizione di forme di reclamo giurisdizionale per l'ipotesi di mancate o tardive risposte; dalla semplificazione delle autorizzazioni per ricoveri ospedalieri, alla possibilità di permessi per eventi non solo di particolare "gravità" ma anche di particolare "rilevanza" per la vita familiare della persona ristretta; dalla ridefinizione del regime di sorveglianza particolare anche per affrontare il tema delle aggressioni, ai colloqui a distanza che non incidano sul numero complessivo dei colloqui stessi; dalla rappresentanza dei detenuti per alcune specifiche materie, alla creazione di unità regionali per il lavoro penitenziario; dalla istituzione di una cabina di regia per l'istruzione in carcere, che valorizzi, in particolare, l'integrazione della didattica digitale con la didattica in presenza, a una innovazione tecnologica che comprenda, tra l'altro, l'introduzione di *totem touch* per le istanze dei detenuti, l'impiego di personal computer, anche con uso di internet attraverso piattaforme specificamente configurate, di *app* per la prenotazione dei colloqui da parte dei familiari.

L'innovazione tecnologica è stata considerata dalla Commissione come elemento di particolare rilievo anche nell'ambito della sicurezza, attraverso l'impiego di idonee strumentazioni. Ma soprattutto la forte sottolineatura sul contributo che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono dare alla vita detentiva, sia di chi è ristretto, sia di chi lavora in carcere, vuole segnare una svolta, propria dell'ultimo anno a cui questa Relazione si riferisce, rispetto alla tradizionale diffidenza nei loro confronti da parte delle strutture privative della libertà, in primo luogo il carcere. Un'attenzione nuova che in qualche modo tenta di riallineare il ritmo del tempo 'interno' a quello della vita 'esterna'. Ora è tempo di agire in tale direzione.

L'innovazione tecnologica è stata considerata dalla Commissione come elemento di particolare rilievo anche nell'ambito della sicurezza, attraverso l'impiego di idonee strumentazioni. Ma soprattutto la forte sottolineatura sul contributo che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono dare alla vita detentiva, sia di chi è ristretto, sia di chi lavora in carcere, vuole segnare una svolta, propria dell'ultimo anno a cui questa Relazione si riferisce, rispetto alla tradizionale diffidenza nei loro confronti da parte delle strutture privative della libertà, in primo luogo il carcere. Un'attenzione nuova che in qualche modo tenta di riallineare il ritmo del tempo 'interno' a quello della vita 'esterna'. Ora è tempo di agire in tale direzione.



5. Un compito per i prossimi due anni

Dopo lunghi anni di interventi di ordinaria manutenzione o perpetuamente sperimentali, il 22 dicembre 2021 è stata promulgata la legge n. 227 di *Delega al Governo in materia di disabilità* che conferisce ampi poteri di revisione e riordino delle disposizioni vigenti. Ciò non solo in attuazione del dettato costituzionale, ma anche in conformità alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd), alla Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 e alla Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021 sulla protezione delle persone con disabilità.

Così, già nel giugno 2020, solo pochi mesi dopo lo scoppio della pandemia, nel Rapporto per il Presidente del Consiglio dei ministri, *Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*, elaborato dal Comitato di esperti in materia economica e sociale, si raccomanda «la costruzione di un'alternativa al ricovero in Rsa e Rsd tramite progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati e di vita indipendente per persone con disabilità, minori, anziani, persone con disagio psichico [...]»

La sua genealogia è recente e riconduce all'impatto prepotente – in termini di mortalità, morbidità e restrizioni alla socialità – che l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha avuto sulla popolazione anziana e/o con disabilità residente in quelle che l'Istituto superiore di sanità ha definito «comunità semichiuse»²⁵. Infatti, per uno strano effetto collaterale, la crisi Covid-19 ha fatto da acceleratore lineare delle istanze di transizione dalle istituzioni residenziali alla vita di comunità in moto da diverso tempo²⁶.

Così, già nel giugno 2020, solo pochi mesi dopo lo scoppio della pandemia, nel Rapporto per il Presidente del Consiglio dei ministri, *Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*, elaborato dal Comitato di esperti in materia economica e sociale, si raccomanda «la costruzione di un'alternativa al ricovero in Rsa e Rsd tramite progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati e di vita indipendente per persone con disabilità, minori, anziani, persone con disagio psichico [...]»²⁷.

La proposta si trasfonde, pochi mesi dopo, nella componente C2 della missione 5 del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (Pnrr), approvato con decisione del Consiglio Ecofin del 13 luglio 2021, che, oltre a misure volte alla prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, prevede l'Investimento 1.2. *Percorsi di autonomia per persone con disabilità*, «con l'obiettivo di accelerare il processo di deistituzionalizzazione, fornendo servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari al fine di migliorare l'autonomia delle persone con disabilità», e la Riforma 1.1. *Legge quadro per le disabilità*, «nell'ottica della deistituzio-

25. Istituto superiore di sanità, *Survey nazionale sul contagio COVID-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie*, condotta in collaborazione col Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale:

<https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/pdf/sars-cov-2-survey-rsa-rapporto-finale.pdf>.

26. Gli obiettivi di accelerazione dei processi di deistituzionalizzazione e di contrasto alla segregazione sono previsti nel Decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013 di *Adozione del programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità* e nel Decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 2017 di *Adozione del secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità*.

27. Governo italiano, *Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*, p. 40.



nalizzazione e della promozione dell'autonomia delle persone con disabilità».

La legge 22 dicembre 2021 n. 227 è la forma di concretizzazione di questo impegno di riforma e conserva pertanto il compito di promuovere le due dimensioni della libertà, strettamente interrelate, a fondamento della previsione contenuta nel Pnrr: quella della libertà personale e quella della libertà di scelta. Due concetti di libertà che rappresentano i pilastri portanti della Crpd. Fra i cinque ambiti interconnessi in cui si dispiega la delega, il tema della libertà intride particolarmente quello relativo alla «realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato». Valutazione multidimensionale, budget materiale e immateriale di progetto e accomodamento ragionevole sono poi i principali mezzi atti ad assicurare l'elaborazione e l'attuazione del progetto personalizzato.

In effetti, la legge individua nel “progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato” lo strumento deputato a garantire «l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali», tra cui, in conformità all'articolo 19 della Crpd, «la possibilità di scegliere, in assenza di discriminazioni, il proprio luogo di residenza e un'adeguata soluzione abitativa, anche promuovendo il diritto alla domiciliarità delle cure e dei sostegni socio-assistenziali». In questa chiave, uno specifico criterio direttivo, che contiene un esplicito richiamo alla questione della libertà personale, dispone che nell'ambito del progetto personalizzato e partecipato «possano essere individuati sostegni e servizi per l'abitare in autonomia e modelli di assistenza personale autogestita che supportino la vita indipendente delle persone con disabilità in età adulta, favorendone la deistituzionalizzazione e prevenendone l'istituzionalizzazione». Per il raggiungimento di queste finalità, un ulteriore criterio introduce la possibilità di «prevedere eventuali forme di finanziamento aggiuntivo» e «meccanismi di riconversione delle risorse attualmente destinate all'assistenza nell'ambito di istituti a favore dei servizi di supporto alla domiciliarità e alla vita indipendente».

In effetti, la legge individua nel “progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato” lo strumento deputato a garantire «l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali», tra cui, in conformità all'articolo, 19 della Crpd, «la possibilità di scegliere, in assenza di discriminazioni, il proprio luogo di residenza e un'adeguata soluzione abitativa, anche promuovendo il diritto alla domiciliarità delle cure e dei sostegni socio-assistenziali».

Correlativamente, riceve ampio riconoscimento il principio di autodeterminazione, come attestato dal fatto che il progetto personalizzato non solo deve essere «diretto a realizzare gli obiettivi della persona con disabilità secondo i suoi desideri, le sue aspettative e le sue scelte [...]», ma deve anche essere elaborato «con la partecipazione della persona con disabilità e di chi la rappresenta». Significativamente la congiuntiva “e” soppianta la classica disgiuntiva “o”. Inoltre, è necessario «assicurare l'adozione degli accomodamenti ragionevoli necessari a consentire l'effettiva individuazione ed espressione della volontà dell'interessato e la sua piena comprensione delle misure e dei sostegni attivabili, al fine di garantire alla persona con disabilità, anche quando sia soggetta a una misura di protezione giuridica o abbia necessità di sostegni ad altissima intensità, la piena partecipazione alla valutazione multidimensionale, all'elaborazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato e all'attuazione dello stesso con modalità tali da garantire la soddisfazione della persona interessata».

È compito ora dei decreti legislativi attuativi della delega dare effettività ai due concetti di libertà.



6. La procedura e la vita

Come può accadere che una persona in condizione di fragilità possa ritrovarsi a essere esclusa dal mondo delle proprie relazioni sociali, a seguito della valutazione di un soggetto terzo che ha ritenuto quelle relazioni non idonee e non adeguate per la persona stessa?

Quando ciò avviene, si tratta spesso di una misura ritenuta necessaria; dovrebbe però essere sempre una misura estrema, da adottare laddove altre misure non risultino certamente idonee a supportare la fragilità della persona. Occorre realmente ‘provare’ tutte le altre vie, sempre tenendo fermo il valore dell’autodeterminazione di ogni persona e soprattutto avendo chiaro il valore di *supporto* e non di *sostituzione* della sua volontà da parte di chi ha il compito di un affiancamento protettivo.

Nell’ultimo anno si è acuita l’attenzione verso un caso emblematico: quello di un anziano professore benestante che è stato ricoverato in una struttura residenziale al fine di proteggerlo dalla possibile circonvenzione della sua volontà da parte di persone a lui vicine, verso le quali egli dichiara di nutrire affetto, ma che potrebbero aver esercitato e avrebbero potuto continuare a esercitare pressioni per trarre profitto dalle sue buone condizioni finanziarie.

Erving Goffman ha scritto: «Ogni istituzione, come le strutture residenziali, si impadronisce di parte del tempo e degli interessi di coloro che da essa dipendono, offrendo in cambio un particolare tipo di mondo: il che significa che tende a circuire i suoi componenti in una sorta di azione inglobante. Questo carattere inglobante o totale, tipico di alcune istituzioni che si definiscono per questo “totali”, è rappresentato dall’impedimento allo scambio sociale e all’uscita verso il mondo esterno». Ma come può una struttura residenziale di cura e assistenza, nata a tutela delle categorie di soggetti fragili e incapaci di provvedere autonomamente alle proprie necessità, diventare un’istituzione totale o essere percepita come tale?

Il caso è iniziato ormai quasi due anni fa e continua a protrarsi: nell’ultimo anno il clamore mediatico lo ha portato all’attenzione di molti e dei *social* con la conseguenza anche di talune improprie manifestazioni che non facilitano un percorso di soluzione. Il tempo, che anche in questo caso ha una funzione rilevante, richiede forme di soluzione che contemplino sia il rispetto della sua volontà, sia la necessaria tutela, ma che siano anche tempestive. Sono i suoi novantuno anni a imporre la considerazione del tempo. E il tempo della procedura confligge con il tempo della vita.

L’intervento di tutela, adottato nell’ottobre 2020 dal giudice della ‘Volontaria giurisdizione’ su proposta dell’amministratore di sostegno, ha determinato il ricovero di Carlo Gilardi – questo il nome dell’anziano professore – in una struttura residenziale. Il tempo di permanenza doveva essere breve, proporzionato a quanto necessario per delineare un progetto di ritorno presso la sua abitazione: quindi un tempo ‘finito’ e presumibilmente breve. Invece ha assunto una connotazione di una durata indefinita.

Non interessa qui contestare la decisione assunta dal giudice: sono altre le sedi deputate a ciò, con tutti gli elementi di conoscenza del caso, le relative perizie e la documentazione agli atti. Interessa invece riflettere sulla distorsione temporale che assume la permanenza, non desiderata e di fatto subita, all’interno di una struttura sostanzialmente chiusa, di una persona nella parte terminale della sua esistenza.

Erving Goffman ha scritto: «Ogni istituzione, come le strutture residenziali, si impadronisce di parte del tempo e degli interessi di coloro che da essa di-



pendono, offrendo in cambio un particolare tipo di mondo: il che significa che tende a circuire i suoi componenti in una sorta di azione inglobante. Questo carattere inglobante o totale, tipico di alcune istituzioni che si definiscono per questo “totali”, è rappresentato dall’impedimento allo scambio sociale e all’uscita verso il mondo esterno»²⁸. Ma come può una struttura residenziale di cura e assistenza, nata a tutela delle categorie di soggetti fragili e incapaci di provvedere autonomamente alle proprie necessità, diventare un’istituzione totale o essere percepita come tale?

La vicenda dell’anziano professore sollecita una riflessione per rispondere a questa domanda. Una persona, ritenuta non capace di badare compiutamente a sé stessa, viene ricoverata in una residenza sanitaria quale misura non di carattere esclusivamente sanitario e neppure compiutamente assistenziale, bensì di protezione rispetto a potenziali approfittatori. L’ingresso nella struttura determina una sorta di ‘inglobamento’ all’interno dell’istituzione che di fatto limita la sua capacità di autodeterminazione e la separa dal mondo esterno e da quella che era stata fino ad allora la sua vita, anche per il divieto o la forte limitazione dettati dalle autorità responsabili di ricevere visite di familiari e di conoscenti, se non in sporadici casi.

La chiusura da e verso l’esterno è, del resto, l’elemento che rischia di trasformare le strutture residenziali in luoghi segreganti, come l’esperienza della pandemia, segnata dalla necessità di mettere barriere all’ingresso del contagio, ha reso evidente. Luoghi in cui l’organizzazione del tempo e delle attività quotidiane non lascia spazio alle scelte personali, costrette dalle regole che dettano a tutti, indifferentemente, ritmi, attività, relazioni di socialità interna.

Nel caso in cui tutto ciò è determinato da un provvedimento esplicito, come è nella vicenda dell’anziano professore che nell’ultimo anno ha richiamato l’attenzione anche del Parlamento, si accentua il venir meno della proprietà del proprio tempo, del proprio muoversi e collocarsi, del decidere cosa fare: né dove né quando. Il tempo non appartiene più alla persona perché è quello che viene concesso ed è speso negli spazi a disposizione, così creando, inevitabilmente, una barriera tra lo scorrere del tempo dentro la residenza e il suo fluire all’esterno. Non è più possibile continuare a svolgere i ruoli già ricoperti precedentemente, come quelli di fratello, di amico e di professore. Nel suo caso a causa della netta separazione imposta dall’amministratore di sostegno tra mondo esterno, in cui liberamente poteva esprimere i suoi aspetti personologici, e mondo interno, in cui è stato obbligato ad adattarsi alle disposizioni, anche contrarie alla sua volontà. Le nuove condizioni di vita rischiano così di allontanarlo definitivamente dalla sua cultura e dal suo ambiente, imponendogli il ruolo di ospite assistito, determinando il rischio di un processo di “disculturazione” tale da portarlo alla perdita di quell’allenamento necessario a riprendere la gestione di quelle situazioni tipiche che caratterizzavano la sua vita quotidiana.

Il tutto in funzione della sua protezione. Sorge allora l’interrogativo di cosa significhi *proteggere* una persona quando la protezione stessa finisce col togliere il senso – debole, ma consueto – assegnato dalla persona alla propria vita. Soprattutto quando il tempo scorre senza una specifica prospettiva,

²⁸ E. Goffman, *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell’esclusione e della violenza*, Einaudi, Torino 1968, pp. 33-34.



Nel corso di un anno

perché quella inizialmente annunciata non viene mai definita nelle tappe del suo svolgersi. Una indeterminatezza, questa, che svuota il tempo del significato esperienziale e rende ambiguo il concetto stesso di tutela.

Per questo la vicenda tuttora in corso e che ha impegnato l'attenzione del Garante nazionale in questo ultimo anno interroga tutti noi, anche al di là della ricerca di una auspicabile e ormai ineludibile soluzione per la persona specifica.

7. Il presente del passato

Quando poi si associano *follia e reato*, le forme variegate di 'alterizzazione' e di separazione divengono prevalenti, anche se assumono la forma, formalmente protettiva, dell'irresponsabilità penale per quanto commesso, implicitamente però diminuite del suo riconoscimento completo come persona. Non a caso la segregazione in istituzioni manicomiali apposite dei *folli rei* è rimasta nel nostro sistema ordinamentale per più di trent'anni dopo l'approvazione della riforma che abolì l'istituzionalizzazione del disagio psichiatrico per i non rei.

Ci sono ombre che ciclicamente tornano e che rendono sempre poco visibili e nitidi gli oggetti su cui si posano. Questa immagine ben si addice al dibattito che ritorna di tanto in tanto attorno alla paura delle diversità, dei disturbi comportamentali e, in particolare, delle persone con grave disagio psichico. La dimensione sociale di tale disagio e il conseguente approccio multiforme per la sua composizione indolore, lascia così spazio alla assolutezza della malattia e a un approccio unidirezionale centrato sulla sicurezza: della persona e ben di più della collettività esterna.

Quando poi si associano *follia e reato*, le forme variegate di 'alterizzazione' e di separazione divengono prevalenti, anche se assumono la forma, formalmente protettiva, dell'irresponsabilità penale per quanto commesso, implicitamente però diminuite del suo riconoscimento completo come persona. Non a caso la segregazione in istituzioni manicomiali apposite dei *folli rei* è rimasta nel nostro sistema ordinamentale per più di trent'anni dopo l'approvazione della riforma che abolì l'istituzionalizzazione del disagio psichiatrico per i non rei. E la chiusura in anni recenti del 'residuo manicomiale' costituito dagli Ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) stenta ancora a essere pienamente assorbita nella pratica dell'interazione tra il sistema sanitario e il sistema della giustizia.

Molti problemi sono sorti nell'ultimo anno, proprio per lo stato ancora 'acerbo' di tale riforma nella sua attuazione e nella cultura diffusa, in particolare tra gli operatori della giustizia. Sono problemi dati dai numeri, dalla priorità attribuita al ricovero come misura di risposta alla commissione di reati anche di minore gravità, dalla indisponibilità di posti, dalla presenza all'interno del carcere di persone che in quel luogo non avrebbero dovuto esserci, dalla presenza in strutture residenziali di persone in attesa che fosse resa operativa la loro dimissione già stabilita.



È innegabile che la riforma avviata nel 2011²⁹ per il superamento degli Opg, culminata, dopo alcuni rinvii, nella legge 30 maggio 2014 n. 81, abbia introdotto rilevanti novità, sul piano culturale e giuridico, nel trattamento della persona affetta da disturbi psichiatrici, autrice di reato e ritenuta socialmente pericolosa. Il percorso avviato, tuttavia, è stato sin da subito connotato da luci e ombre in termini di efficacia complessiva. Soprattutto per la sua parzialità concettuale: non aboliva quel ‘doppio binario’ del nostro codice che prevede le *misure di sicurezza* e non interveniva sull’ambiguità epistemologica propria del concetto di *pericolosità sociale* che continua a prestarsi a elementi interpretativi di tipo prognostico il cui presupposto scientifico è quantomai debole.

Una riforma importante, quindi, da difendere per la sua prospettiva concettuale e da rendere il più possibile applicabile, pur nella consapevolezza della sua difficoltà nel momento in cui agisce all’interno di un sistema ordinamentale in cui le variabili penalistiche al contorno restano immutate e finiscono per riflettersi anche sulla mentalità di chi è chiamato a gestire la sua applicazione.

Già oggetto di analisi negli anni passati da parte del Csm³⁰ e successivamente del Governo³¹, le criticità applicative della riforma sono divenute evidenti in relazione a interventi di condanna dell’Italia da parte della Corte Edu, in particolare nel gennaio 2022 nel caso *Sy contro Italia*. Condanna che discende dal caso di una persona affetta da un disturbo mentale che, destinataria della misura di sicurezza in Rems, è stata a lungo trattenuta in carcere, determinando, tra le altre, una lesione alla sua dignità umana dovuta al trattamento ritenuto di per sé degradante³².

29. Riforma avviata con l’articolo 3-ter del decreto-legge 22 dicembre, n. 211, convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dall’articolo 1, comma 1 lettera a) del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni nella legge 30 maggio 2014, n. 81.

30. Delibera consiliare del 19 aprile 2017 “Direttive interpretative ed applicative in materia di superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) e di istituzione delle Residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), di cui alla legge n. 81 del 2014” e risoluzione del 24 settembre 2018.

31. Nel 2017 il Governo aveva tentato di affrontare la questione delle necessità di assistenza psichiatrica in carcere attraverso la predisposizione degli schemi di decreto legislativo secondo le previsioni della legge 23 giugno del 2017, n. 103. Il tentativo era di affrontare in modo più adeguato il disagio psichiatrico delle persone detenute, in modo da diversificare e rafforzare gli interventi nei confronti di coloro che, ritenuti penalmente non responsabili, erano destinatari di misura di sicurezza di natura psichiatrica. La commistione in uno stesso luogo di persone detenute con disagio psichico e persone internate anch’esse con disagio psichico e la conseguente indeterminatezza del possibile intervento era ed è il nocciolo della concezione manicomiale ove il tutto è indistinto, salvo l’impossibile autodeterminazione. Le proposte di riforma furono, tuttavia, disattese per larga parte in sede di passaggio parlamentare, con il risultato di determinare, tra l’altro, un arretramento della tutela mentale all’interno delle carceri.

32. *Caso Sy contro Italia* (11791/20) del 24 gennaio 2022. La vicenda risale al luglio del 2018 quando il Giudice per le indagini preliminari di Roma dispose la collocazione in Rems del signor Giacomo Seydou Sy. Egli fu in seguito posto in libertà vigilata presso il proprio domicilio, da cui però si allontanò. Per questo venne condotto in carcere, ove rimase sino al 27 luglio del 2020 in mancanza di un posto in Rems. Nel provvedimento provvisorio del 7 aprile 2020 la Corte Edu ha ravvisato la violazione degli articoli 3, 5, 6 e 34 della Convenzione europea per i diritti umani. Con riguardo alla violazione dell’articolo 3, la Corte scrive «nonostante la salute mentale di Sy fosse incompatibile con il carcere, l’uomo è restato due anni a Rebibbia, in un contesto caratterizzato da cattive condizioni carcerarie e senza una terapia per rimediare ai suoi problemi e evitare che si aggravassero».



Nel corso di un anno

Nel 2021 anche la Corte costituzionale è stata investita della questione delle Rems in ordine alla congruità di appropriate tutele costituzionali nell'impianto della citata legge 81/2014: il pericolo che la Corte potesse dichiarare incostituzionali i principi ispiratori della riforma avviata nel 2011 era concreto.

Nel 2021 anche la Corte costituzionale è stata investita della questione delle Rems in ordine alla congruità di appropriate tutele costituzionali nell'impianto della citata legge 81/2014³³: il pericolo che la Corte potesse dichiarare incostituzionali i principi ispiratori della riforma avviata nel 2011 era concreto. Con la sentenza n. 22 del 27 gennaio 2022 la Corte, pur dichiarando inammissibili le questioni di costituzionalità, ha rivolto un formale monito al Legislatore a che vengano prontamente individuate soluzioni di carattere strutturale per risolvere le numerose criticità, di natura giuridica e organizzativa, che ancora connotano il sistema delle Rems.

Se l'impianto complessivo è stato confermato in alcuni degli aspetti peculiari della riforma, quali la «valorizzazione e potenziamento delle alternative terapeutiche per la salute mentale esistenti sul territorio, sì da contenere il più possibile la necessità di ricorrere ai provvedimenti custodiali nelle Rems»³⁴, la conseguente limitatezza complessiva del numero di posti da prevedere e il principio della territorialità delle allocazioni nelle Residenze, è stato tuttavia aggredito il principio del carattere meramente sanitario dell'assegnazione a una Rems, richiedendo «forme di adeguato coinvolgimento del Ministero della giustizia nell'attività di coordinamento e monitoraggio del funzionamento delle Rems esistenti e degli altri strumenti di tutela della salute mentale»³⁵. Sul punto infatti la Corte, rilevando come l'esecuzione della misura di sicurezza detentiva, per sua natura, debba essere eseguita immediatamente³⁶, ha previsto per il Ministero della giustizia un ruolo funzionale nell'ambito del sistema delle misure di sicurezza, incluse le Rems.

Inoltre, tenuto conto dell'obiettivo indicato di azzerare il «divario esistente tra il numero dei posti disponibili e il numero dei provvedimenti di assegnazione», la Corte individua la necessità di una complessiva riforma del sistema, «che assicuri, assieme, la realizzazione, sull'intero territorio nazionale, di un numero di Rems sufficiente a far fronte ai reali fabbisogni, nel quadro di un altrettanto urgente potenziamento delle strutture sul territorio in grado di garantire interventi alternativi adeguati rispetto alla necessità di cura e a quelle altrettanto imprescindibili di tutela della collettività». In ordine al potenziamento dei posti disponibili in Rems – la sentenza ne specifica il *quantum* – che passeranno dagli attuali 652 a 740³⁷ «perché già avviati o in programma».

33. Tra gli aspetti rilevati dal giudice rimettente vi era quello attinente alla mancanza di potere effettivo da parte del Ministero della giustizia, ex articolo 110 Cost., nel rendere effettiva l'esecuzione delle misure di sicurezza detentiva in Rems. Per altro il giudice rimettente si spingeva a intravedere profili di incostituzionalità della legge 81/2014 anche in relazione alla disciplina sulle libertà personali ex articolo 25 Cost. e sul trattamento sanitario obbligatorio ex articolo 32 Cost.

34. Corte costituzionale, Sentenza n. 22 del 27 gennaio 2022, par. 5.4.

35. Sentenza citata, punto 4.4: «L'assegnazione a una Rems non può essere considerata come una misura di natura esclusivamente sanitaria», quanto, invece, come rilevato al punto 5.3, avente «natura ancipite di misura di sicurezza a spiccatamente contenuto terapeutico».

36. Sentenza citata, punto 5.4.: la Corte è perentoria nel comparare l'esigenza di immediata esecutività della misura cautelare alla misura di sicurezza detentiva in Rems, le cui liste evidenziano «un difetto sistemico di effettività nella tutela dell'intero fascio di diritti fondamentali».

37. Sentenza citata, punto 5.1. «Tenendo conto delle previste rimodulazioni dei programmi regionali avviati o realizzati, la dotazione a regime dovrebbe innalzarsi a circa 740 posti letto».



Nel suo complesso, la sentenza prefigura interventi correttivi al sistema che, se lette in modo restrittivo, possono essere interpretate come un sostegno per un passo all'indietro da chi in fondo non ha condiviso i principi ideali e realmente riformatori delle legge di chiusura degli Opg: un passato che si ripresenta nel presente, seppure in forme e condizioni materiali più rispettose delle persone ricoverate, ma che sostanzialmente ripropone criteri organizzativi ispirati a logiche custodiali piuttosto che all'esigenza di riabilitazione e integrazione sociale della persona.

Appare, quindi, rilevante tornare a interrogarci sul significato di una misura estrema, quale è quella della restrizione in una Rems, e nello specifico, se 740 posti possano ancora essere considerati residuali rispetto alle 1.282 persone che nel 2001 erano presenti negli Opg. Un numero che dopo singole valutazioni si era ridotto a 988 all'inizio del 2013 e quindi a 826 alla data di entrata in vigore della legge³⁸. Un eccessivo aumento della disponibilità di posti prefigura, infatti, il rischio reale di un uso diffuso e generalizzato della misura detentiva, assecondando, di fatto, quelle istanze securitarie ancora oggi presenti anche nella cultura della Magistratura giudicante³⁹. Si darebbe in tal modo nuova linfa a quel paradigma culturale che, identificando il disturbo mentale con la pericolosità, legittimava l'ingresso della persona in Opg. Non può inoltre ignorarsi il fenomeno tipico delle istituzioni totalizzanti per il quale un forte aumento nel numero di posti disponibili in Rems alimenterebbe, di pari, una crescente domanda, sino al suo totale assorbimento.

Un eccessivo aumento della disponibilità di posti prefigura, infatti, il rischio reale di un uso diffuso e generalizzato della misura detentiva, assecondando, di fatto, quelle istanze securitarie ancora oggi presenti anche nella cultura della magistratura giudicante. Si darebbe in tal modo nuova linfa a quel paradigma culturale che, identificando il disturbo mentale con la pericolosità, legittimava l'ingresso della persona in Opg.

Questo, pur condividendo la necessità di un parziale, ben mirato aumento di posti in talune aree del territorio nazionale, anche in considerazione dell'insostenibile situazione di persone ristrette in carcere, quantunque prive di un titolo detentivo che ne giustifichi la presenza, perché in attesa di una collocazione in Rems. La previsione di nuove Residenze deve ovviamente rispondere a due parametri: l'effettiva necessità nel territorio individuato e la possibilità effettiva di relazione con i servizi territoriali, parametri che non sembra siano stati considerati nella recente previsione di una nuova Rems in Liguria⁴⁰. Tale previsione desta fondata preoccupazione in considerazione della presenza di una lista di attesa molto contenuta in questa regione⁴¹ rispetto ad altre che lascia prefigurare un proposito di accoglienza extra-territoriale:

38. Rilevazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (Dap) al 12 marzo 2001 e Rilevazione dell'Istituto superiore di sanità del 1° giugno 2013. Il dato numerico all'entrata in vigore della legge è tratto dalla Relazione al Parlamento del Ministero della salute e del Ministero della giustizia, dicembre 2014.

39. La misura di sicurezza provvisoria in Rems rappresenta il 43% dei provvedimenti totali. Rilevazione del Garante nazionale al 15.4.2021.

40. L'articolo 32 inserito all'interno del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 ha autorizzato la spesa di 2,6 milioni di euro per la Rems provvisoria di Genova-Prà e per consentire l'avvio della Rems di Calice al Cornoviglio (La Spezia). Lo stanziamento è per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024. Inoltre, a decorrere dall'anno 2025, il limite di spesa corrente potrà essere incrementato.

41. Alla data del 25.3.2022, secondo i dati del Dap, le persone in attesa di Rems in Liguria sono 11, valore ben inferiore rispetto ad altre Regioni, come Sicilia, Lazio, Calabria, Puglia, Lombardia, ove si concentrano il 78% di coloro in attesa.



Nel corso di un anno

Il sistema così prefigurato è stato sino a oggi in grado di assicurare un elevato livello di sicurezza sociale, nonostante una spesa destinata alla salute mentale mai adeguatamente sostenuta negli anni. Tuttavia, alcune recenti scelte operate dalla politica evidenziano strategie tese al controllo sociale del malato psichiatrico piuttosto che a favorirne percorsi alternativi.

Una seconda considerazione, alla prima collegata, discende dal ruolo che la Corte ha attribuito, da un lato, al Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria e, dall'altro, al Governo nell'ambito dell'esecuzione di una misura di sicurezza di questo tipo.

Se sino a oggi, infatti, la sanità regionale e il Ministero della salute hanno contenuto tanto il fenomeno del sovraffollamento all'interno delle Rems quanto la loro proliferazione, il ruolo del Dap e i richiamati poteri sostitutivi del Governo previsti dall'articolo 120 della Costituzione, prefigurati nella citata sentenza della Corte, saranno decisivi nel percorso futuro della riforma. In questo senso, costituirà un banco di prova decisivo il nuovo Regolamento unico delle Rems, che definirà i diritti individuali delle persone accolte. Il tentativo di ricondurre la gestione delle Rems nell'alveo delle competenze giudiziarie, seppur affievolite, rischierebbe di fatto di inficiare il processo riformista intrapreso in favore di un ritorno al passato, quando la cura della persona in Opg era affidata a una sanità che soggiaceva alle esigenze prioritariamente associate della custodia.

Il tutto dimenticando che la collocazione in Rems dovrebbe essere, nella logica della riforma, una misura residuale e temporanea all'interno della presa in carico della persona da parte dei servizi territoriali. L'offuscamento di questo aspetto nel dibattito politico attorno alla necessità di posti nelle Rems è indicativo dell'assenza di quella riflessione sull'inconciliabilità di esigenze distanti tra loro per finalità che indusse la psichiatria a interrogarsi in ordine a come curare meglio i pazienti. Si sviluppò allora un modello trattamentale fondato su interventi di riabilitazione da realizzarsi, in rapporto di continuità, con i servizi di comunità esterni, la famiglia, il terzo settore. In questo contesto, il limitato numero di posti letto in Rems ha rappresentato il nucleo della riforma sfociata nella legge 81/2014, nell'ottica di favorire percorsi di presa in carico del paziente sul territorio.

Il sistema così prefigurato è stato sino a oggi in grado di assicurare un elevato livello di sicurezza sociale⁴², nonostante una spesa destinata alla salute mentale mai adeguatamente sostenuta⁴³ negli anni. Tuttavia, alcune recenti scelte operate dalla politica evidenziano strategie tese al controllo sociale del malato psichiatrico piuttosto che a favorirne percorsi alternativi.

Scivolare in derive contenitive è relativamente facile: più difficile invece è tenere la barra salda sul bisogno di cura riabilitativa individualizzata, considerando che se si esclude la possibilità di responsabilizzare la persona – ogni persona anche quella con malattia psichiatrica – si escludono anche le condizioni per la sua risocializzazione possibile, commisurata alle sue effettive potenzialità, e così il ricercato perseguimento della tutela della collettività.

⁴². Il tasso di recidiva dei reati è stimato al 5%.

⁴³. Sentenza citata, punto 5.12: nel 2001 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome aveva assunto l'impegno di destinare almeno il 5% dei fondi sanitari regionali per le attività di promozione e tutela della salute mentale, valore, seppur differenziato a livello regionale, «nettamente inferiore all'impegno assunto». A livello nazionale, nell'anno 2019 la spesa relativa all'assistenza psichiatrica ammontava al 2,9%, in calo rispetto agli anni precedenti.



8. Il residuo e la memoria

Sono stati anni importanti. Sono stati anni drammatici. Degli anni Settanta e Ottanta, il segno che resta nella memoria è quello dei morti, di una tensione che nella narrazione successiva è anche divenuta ben più dura di quando è stata vissuta. Sono stati anni di riforme e anni di annientamento della dialettica del confronto politico attraverso la scelta armata di parte dell'allora movimento.

Di quegli anni è densa la nostra storia e certamente non si può far pace con essi senza considerare che non si è trattato di una vicenda di comune criminalità, ma di una scelta, minoritaria, di natura politica. E che, oltre a produrre morti, ha anche prodotto la fine di un processo di evoluzione riformista.

Oggi la doverosa memoria di quel periodo si deve confrontare con l'effettività o meno della sua conclusione, non tanto a livello di organizzazioni, non più esistenti, bensì relativamente alla compiuta consapevolezza sociale di quegli eventi. Sembra non finita la vicenda, quasi fissata in un tempo che è scorso a due livelli diversi, determinando la grandissima distanza da allora nella percezione collettiva e nella realtà socio-politica e l'assoluta permanenza all'interno delle mura carcerarie data la persistente presenza nelle nostre carceri di alcune persone, una ventina, condannate per reati legati alla lotta armata degli anni Settanta e Ottanta in espiazione della pena, quasi sempre tuttora convinte di non voler chiedere nulla allo Stato che le ha condannate.

Almeno una decina delle persone allora condannate si trova in Francia in attesa degli esiti della procedura di estradizione avviata dinanzi all'Autorità giudiziaria francese, proprio nel corso dell'anno trascorso, sulla base di una richiesta formulata dal Governo italiano: sono colpevoli di reati commessi tra i 30 e i 40 anni fa e da tempo hanno formalmente ripudiato la lotta armata – nulla risulta a loro carico nel periodo francese.

Pare doveroso e giusto porsi il problema di come gli strumenti messi a disposizione dall'Ordinamento penitenziario debbano essere declinati rispetto alle persone responsabili di reati commessi in quel particolare periodo storico e anche nel più generale quadro di reati commessi decine di anni fa da persone che poi hanno cambiato vita. L'obiettivo deve essere un percorso di tipo riconciliatorio che, partendo dall'affermazione della responsabilità, restituisca a chi ne è stato vittima il valore del riconoscere la sofferenza subita e, al contempo, sappia guardare positivamente al presente diverso e a un impegno in positivo di chi, in un tempo e un contesto lontani, ne è stato causa.

Oggi la risposta sembra invece restringersi al solo carcere.

Ma anche il carcere non può essere solo muri o contenimento delle persone: deve essere principalmente un luogo di realizzazione di un progetto trattamentale teso alla risocializzazione e alla ricomposizione delle lacerazioni e non solo adattato alle necessarie esigenze di sicurezza. Altrimenti la pena resta solo punizione e assume una mera fisionomia retributiva, implicitamente così ammettendo di non essere in grado di assicurare la supremazia della legalità se non attraverso la coercizione.

Le persone detenute per i reati legati a quel periodo storico e che non chiedono di accedere a misure alternative sono assegnate al circuito di alta sicurezza e inserite nel sotto circuito 'AS2' che raccoglie,



Nel corso di un anno

Il Garante nazionale ha formulato una Raccomandazione lo scorso anno ritenendo inaccettabile tale pratica di collocazione delle persone detenute non correlata alla possibilità di un effettivo percorso trattamentale e ha ribadito che la «costruzione di un percorso di esecuzione penale pienamente rispondente alla tendenziale finalità rieducativa è un obbligo dell'amministrazione penitenziaria»

secondo le asettiche indicazioni contenute nelle circolari, «i soggetti imputati o condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione democratica mediante il compimento di atti di violenza». In forza di questi criteri di collocazione, risalenti al 2009, i responsabili dei reati legati alle organizzazioni armate, commessi decine di anni fa, si trovano a condividere la logica di tale circuito – e a volte anche gli spazi – con i condannati per delitti con finalità terroristica a carattere internazionale, commessi molto più recentemente e, soprattutto, per fenomeni rilevanti nell'attualità. Categoria, inoltre, ben differente e che richiederebbe interventi diversissimi, proprio in ragione dell'attualità del fenomeno: a questi si aggiungono spesso persone detenute per episodi di antagonismo militante di recente fisionomia – un ulteriore differente insieme di persone che dovrebbero essere destinatarie di interventi mirati. Di fatto, si verifica una sospensione del trattamento, con un'inevitabile compressione dei diritti delle persone e, in definitiva, un venir meno della finalità costituzionale della pena.

Il risultato è quello di un mondo a parte con mancanza di interventi significativi e un conseguente sradicamento da qualsiasi contesto relazionale esterno. In ragione dell'inserimento nel sottocircuito AS2 le persone, spesso, vengono tradotte nelle carceri non in base alla connessione familiare e territoriale, bensì sulla base dell'esistenza o meno in quell'Istituto dello specifico sottocircuito.

Il Garante nazionale ha formulato una Raccomandazione lo scorso anno ritenendo inaccettabile tale pratica di collocazione delle persone detenute non correlata alla possibilità di un effettivo percorso trattamentale e ha ribadito che la «costruzione di un percorso di esecuzione penale pienamente rispondente alla tendenziale finalità rieducativa è un obbligo dell'Amministrazione penitenziaria»⁴⁴.

A monte sarebbe bene rivedere l'automatismo della classificazione e del conseguente inserimento nel circuito degli ex protagonisti della lotta armata secondo lo schema tabellare previsto nelle circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. E a seguire anche le farraginose procedure di declassificazione, facendo in modo che venga prestata maggiore attenzione alla valutazione in concreto delle situazioni. Gli *Stati generali dell'esecuzione penale* avevano proposto l'eliminazione dell'automatismo del circuito legato al titolo di reato. Il percorso va pensato sulla persona e sulla sua evoluzione.

Per questo destano perplessità le decisioni ancora recenti di non declassificazione, con la conseguenza del mantenimento di queste persone detenute in circuiti vuoti di offerte in ragione di non ben definite esigenze di sicurezza.

Così come sarebbe ineludibile la contraddizione di ricondurre in carcere persone che hanno condotto un percorso di vita senza commettere reati, spesso cercando di compensare quanto commesso con azioni volte al recupero sociale, pur se responsabili di gravissimi reati nel passato. Certamente il ren-

44. Garante nazionale, Rapporto tematico sulle sezioni di Alta Sicurezza 2 (AS2), luglio - settembre 2020, pubblicato sul sito istituzionale l'8 marzo 2021, p. 5.



dere giustizia richiede che chi ha avuto lacerazioni per le loro azioni, veda riconosciuta la colpevolezza di chi ne è stato artefice e veda uno Stato in grado di chiamare questi rei a risponderne. Ma lo stesso imperativo del rendere giustizia chiede anche che non possano essere la negatività della detenzione e l'interruzione drastica delle esistenze ricostruite la forma in cui tale esigenza si concretizzi. Richiede azioni, gesti, imposizioni che abbiano il sapore della positività e non dell'addizione di negatività a quanto di negativo già da essi commesso. E chiede anche che per chi ha scontato ormai lunghi anni di vita detentiva sia costruito un percorso di ritorno alla collettività, anche superando quel senso di durezza identitaria che le posizioni soggettive talvolta trasmettono.

9. Orologi molli

Ci sono a volte due esperienze particolari nella vita delle persone migranti. Esperienze in grado di offrire una rappresentazione simbolica di ciò che i fisici sanno da più di un secolo: spazio e tempo sono un tutt'uno che si deforma e si dilata nei vari punti dell'Universo; il tempo scorre in maniera diversa a seconda di dove ci si trovi e verso quale direzione si stia andando.

Mesi e anni può durare il viaggio verso l'agognata Europa se si parte sprovvisti di un documento, mentre solo poche ore possono servire a percorrere la medesima porzione di superficie terrestre durante un rimpatrio forzato. Impossibile rilevare nelle due contrapposte dimensioni uno scorrere uniforme e regolare del tempo. Difficile tracciarne la misura se non affidandosi agli orologi molli di Dalì che nel dipinto *La persistenza della memoria* segnano ore diverse nel loro stato di liquefazione, vinti, piegati dall'inafferrabilità di una grandezza fisica che è anche esperienza soggettiva e dall'impossibilità di restituirne un valore assoluto e universale.

Nel viaggio di andata, l'orologio appare fermo in un continuo presente di attese che tengono in ostaggio la prospettiva di futuro. La strada è «un rosario di *pass-
seurs* che taglia le rotte dell'Africa»⁴⁵ e prima di intraprendere la traversata del Mediterraneo si rischia di dover aspettare mesi o anni reclusi in condizioni di-

Ci sono a volte due esperienze particolari nella vita delle persone migranti. Esperienze in grado di offrire una rappresentazione simbolica di ciò che i fisici sanno da più di un secolo: spazio e tempo sono un tutt'uno che si deforma e si dilata nei vari punti dell'Universo; il tempo scorre in maniera diversa a seconda di dove ci si trovi e verso quale direzione si stia andando.

45. A. Leogrande, *La frontiera*, Feltrinelli, Milano, 2015, p. 305.



Nel corso di un anno

sumane, «sottoposti a litanie di abusi»⁴⁶ in uno dei Centri di detenzione libici.

Può anche accadere che da naufraghi sia necessario attendere giorni prima di essere soccorsi o si sia costretti ad attraversare il tempo in senso contrario a quello sperato, se il soccorritore non ti porta in salvo ma semplicemente indietro. Opporsi facendo valere il diritto al non respingimento verso un luogo non sicuro costituisce legittima difesa secondo la Corte di cassazione che il 16 dicembre 2021 ha assolto definitivamente due migranti dall'accusa di resistenza a pubblico ufficiale per le condotte violente nei confronti dell'equipaggio del rimorchiatore "Vos Thalassa" che nel luglio 2018, dopo averli soccorsi, li stava ritrasferendo in Libia⁴⁷. Tuttavia accade.

Secondo i dati dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim) nel 2021 sono 1553 le persone migranti che hanno perso la vita nel Mediterraneo centrale e 32425 quelle riportate in Libia dalla Guardia costiera libica: sostanzialmente un terzo delle persone partite e tre volte il numero di quelle che hanno avuto la medesima sorte nel 2020.

Secondo i dati dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim) nel 2021 sono 1553 le persone migranti che hanno perso la vita nel Mediterraneo centrale e 32.425 quelle riportate in Libia dalla Guardia costiera libica: sostanzialmente un terzo delle persone partite⁴⁸ e tre volte il numero di quelle che hanno avuto la medesima sorte nel 2020. L'annotazione è della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa nella sua recente Raccomandazione *Pushed beyond the limits*⁴⁹, che analizza le prassi di respingimento nelle varie frontiere terrestri e marittime dell'Unione europea, esprimendo altresì preoccupazione per il supporto fornito da Malta e dall'Italia alle Autorità libiche.

Malgrado la piena consapevolezza dei continui naufragi e delle violazioni dei diritti umani che si consumano in Libia, fermamente stigmatizzate dagli Organismi internazionali⁵⁰, il Mediterraneo continua a scivolare in un buco nero di fronte alla risolutezza dei Paesi europei nel continuare a riconoscere una 'Area Sar' libica illegittima nel quadro degli obblighi derivanti dagli articoli 2 e

46. Missione Onu in Libia, istituita con Risoluzione 22 giugno 2020 del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Rapporto 23 marzo 2022*: «*The evidence gathered by the Mission, which included interviews with 50 migrants, established that from the moment that migrants entered Libya destined for Europe, they were systematically subjected to a litany of abuses*». Si veda anche *Rapporto 29 novembre 2021*: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/libya/index>.

47. La sentenza di assoluzione di primo grado del 23 maggio 2019 del Gup presso il Tribunale di Trapani era stata ribaltata dalla Corte d'Appello di Palermo che con sentenza del 3 maggio 2020 aveva condannato gli imputati per i reati di violenza o minaccia a pubblico ufficiale e di resistenza a pubblico ufficiale aggravati, nonché per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare aggravato. Analogamente, a Malta accuse pesanti sono state mosse a tre giovani migranti che a marzo 2019 hanno inscenato una protesta convincendo l'equipaggio dell'imbarcazione "El Hiblu 1" che li aveva tratti in salvo a dirigersi a Malta invertendo la rotta verso la Libia.

48. Nel 2021 si registrano, infatti, 67.040 persone in arrivo in Italia dalla medesima rotta.

49. *Pushed beyond the limits. Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders*, Consiglio d'Europa, aprile 2022 (<https://rm.coe.int/pushed-beyond-the-limits-urgent-action-needed-to-end-human-rights-viol/1680a5a14d>).

50. Tra le recenti, all'indomani dell'ennesimo caso di naufragio, il 12 marzo 2022 Federico Soda, Capo della missione dell'Oim in Libia ha dichiarato «*I am appalled by the continuing loss of life in the Central Mediterranean and the lack of action to tackle this ongoing tragedy. More than half of this year's deaths have been recorded near the Libyan coast*».



3 della Cedu⁵¹ e di non voler assumere alcuna iniziativa umanitaria che preveda la realizzazione di corridoi⁵². O che preveda quantomeno il rilancio di una missione di salvataggio che, sul solco dell'operazione *Mare nostrum*, ponga fine all'immane tragedia di perdita di vite⁵³.

Chi riesce a raggiungere il territorio italiano è sottoposto a una serie prolungata di verifiche di polizia e controlli sanitari, in uno scenario di perenne logica emergenziale che l'insorgere della pandemia ha contribuito ad accentuare con la previsione delle navi quarantena. Una misura, quest'ultima, a tutela della salute pubblica, ma di forte impatto sui diritti delle persone migranti; introdotta in via eccezionale, che tuttavia nei due anni di crisi sanitaria è divenuta una tappa ordinaria nella gestione degli arrivi. Nel 2021 ha determinato un'ulteriore bolla temporale nel percorso di viaggio delle 35.304 persone che vi sono transitate, senza possibilità di esprimere negli undici giorni di permanenza media a bordo le proprie esigenze di protezione internazionale.

Le domande di asilo vengono, infatti, acquisite solo al momento dello sbarco, quando l'azione di setaccio delle procedure d'ingresso arriva a distinguere chi accogliere e chi respingere e tra i respinti chi obbligare ad allontanarsi autonomamente e chi trasferire in un Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) per l'esecuzione del provvedimento di respingimento.

Nel 2021, la sorte dell'immediato trasferimento in un Cpr e del ritorno forzato a chi era appena giunto in Italia è toccata a 1221 persone, per lo più di nazionalità tunisina (1049) o egiziana (170), tutte allontanate con voli *charter* organizzati dalla Polizia di Stato. Considerando anche il numero delle persone espulse, Tunisia ed Egitto rappresentano, rispettivamente, il primo e il secondo Paese per maggiore numero di rimpatri realizzati nello scorso anno. Il dato desta perplessità e a anche preoccupazione relativamente all'Egitto, che continua a essere oggetto di attenzione da parte della comunità internazionale per la situazione più volte riportata come molto critica sotto il profilo della tutela dei diritti

Chi riesce a raggiungere il territorio italiano è sottoposto a una serie prolungata di verifiche di polizia e controlli sanitari, in uno scenario di perenne logica emergenziale che l'insorgere della pandemia ha contribuito ad accentuare con la previsione delle navi quarantena. Una misura, quest'ultima, a tutela della salute pubblica, ma di forte impatto sui diritti delle persone migranti; introdotta in via eccezionale, che tuttavia nei due anni di crisi sanitaria è divenuta una tappa ordinaria nella gestione degli arrivi.

51. Si vedano: Garante nazionale, *Relazione al Parlamento 2019*, par. 15 pp. 74 e ss.; *Lives Saved. Rights Protected: Bridging the Protection Gap for Refugees and Migrants in the Mediterranean*, Consiglio d'Europa, giugno 2019; *A Distress Call for Human Rights: The Widening Gap in Migrant Protection in the Mediterranean*, Consiglio d'Europa, marzo 2021.

52. In base ai dati dell'Agenzia Onu per i rifugiati alla data del 1° marzo 2022 sono 42.528 i rifugiati e i richiedenti asilo presenti in Libia, (il 42% dal Sudan, il 34% dalla Siria, il 10% dall'Eritrea, il 5% dai Territori occupati palestinesi, il 3% dalla Somalia o dall'Etiopia e i restanti dall'Iraq dallo Yemen o il dato non è disponibile), mentre sono 168.011 gli sfollati interni. Fonte: <https://data2.unhcr.org/en/country/lby>

53. Secondo i dati dell'Oim, le persone migranti disperse nel Mediterraneo nel 2021 sono 2048, di cui 1553 morte del Mediterraneo centrale mentre dall'inizio del corrente anno fino al 31 marzo 2022, su un totale di 367 decessi registrati nel Mediterraneo, 318 sono relativi al Mediterraneo centrale. Fonte: <https://missingmigrants.iom.int/>



Nel corso di un anno

Allo stesso tempo è
indispensabile garantire
alle persone straniere, che
ricadono nella responsabilità
dello Stato italiano ogni livello
di protezione dei diritti offerto
dagli strumenti internazionali
cui l'Italia è vincolata.

umani⁵⁴. La forte crescita delle domande d'asilo presentate da cittadini egiziani nel 2021, pari al 782% rispetto a quelle registrate nel 2020⁵⁵, può essere letta come chiara espressione di tale criticità. Come indicato nella Relazione al Parlamento 2020⁵⁶, appare necessario avviare una profonda riflessione in merito alla prosecuzione dell'attività di rimpatrio verso un Paese che ha attraversato molti cambiamenti dopo la sottoscrizione dell'accordo di riammissione con l'Italia nel 2007 divenendo nel 2020, tra le altre cose, il terzo Paese al mondo per esecuzioni⁵⁷.

Allo stesso tempo è indispensabile garantire alle persone straniere, che ricadono nella responsabilità dello Stato italiano anche in relazione alle violazioni subite nel Paese di destinazione in conseguenza del rimpatrio, ogni livello di protezione dei diritti offerto dagli strumenti internazionali cui l'Italia è vincolata, incluso quello del Comitato Onu sulle sparizioni forzate previsto dall'apposita Convenzione conclusa a New York nel 2006. L'Italia vi ha aderito nel 2015 senza tuttavia riconoscere la competenza del Comitato a ricevere ed esaminare, in particolare, le comunicazioni presentate da, o a nome di, persone che lamentano di essere vittime di sparizioni forzate. È tempo di porre rimedio a una tale carenza come richiesto dagli Organismi sovranazionali di controllo delle Nazioni Unite in occasione di due distinti momenti di valutazione cui l'Italia è stata sottoposta nel 2019 e nel 2020⁵⁸.

La necessità di assicurare il più ampio ventaglio di rimedi è connessa alla generale previsione di im-

54. Si vedano, da ultimo, la dichiarazione congiunta sull'Egitto nel marzo 2021 da parte della Finlandia a nome di un gruppo di Paesi presso il Consiglio dei diritti umani (<https://geneva.usmission.gov/2021/03/12/joint-statement-on-human-rights-in-egypt/>) e la Risoluzione del Parlamento europeo del 18 dicembre 2020 sul deterioramento della situazione dei diritti umani in Egitto.

Fonte : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0384_IT.pdf

55. In base ai dati della Commissione nazionale asilo, le richieste di protezione internazionale presentate da cittadini egiziani negli ultimi sei anni ammontano a: 2988 nel 2021, 382 nel 2020, 838 nel 2019, 674 nel 2018, 829 nel 2017, 776 nel 2016.

56. Si veda Garante nazionale, *Relazione al Parlamento 2020*, par. 27 p. 116.

57. Si veda la lettera congiunta di diversi parlamentari europei che il 3 febbraio 2022 sollecitano l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio dei diritti umani in Egitto da parte delle Nazioni Unite: 107 le esecuzioni registrate ufficialmente nel 2020 e 83 quelle registrate nel 2021. Nella lettera si riporta che in alcuni casi i procedimenti che hanno portato a tale esito difficilmente sono da considerare come rispondenti a principi di equità processuale. (<https://www.jcoetjen.de/artikel/joint-letter-urging-for-the-establishment-of-a-un-human-rights-monitoring-mechanism-on-egypt>)

58. In esito alla prima audizione davanti al Comitato Onu sulle sparizioni forzate nel 2019 è stata indirizzata all'Italia la seguente raccomandazione: «*The Committee encourages the State party to recognize as soon as possible the Committee's competence to receive and consider individual and inter-State communications under articles 31 and 32 of the Convention respectively, with a view to strengthening the framework for protection from enforced disappearance provided for in the Convention*». Analoga raccomandazione è stata formulata anche nel 2020 in sede di revisione periodica universale: 148.4 *Take measures to recognize the competence of the Committee on Enforced Disappearances to examine communications, under articles 31 and 32 of International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/354/30/PDF/G1935430.pdf?OpenElement>



mediata esecutività dei provvedimenti espulsivi (articolo 13, comma 3 T. U. Imm.), che imprime uno scandire serrato alle procedure di rimpatrio, forzando le persone ad assistere in poco tempo alla dissolvenza di intere stagioni di vita trascorse nel nostro Paese e allo strappo di relazioni e progettualità proiettate in una dimensione di futuro che pensavano nota.

Per molti di loro il primo rintocco dell'orologio accelerato del rimpatrio scocca senza alcun preavviso nelle primissime ore del mattino, quando gli operatori di scorta fanno ingresso nel settore detentivo del Cpr mentre ancora dormono e non sanno di avere pochi minuti per prepararsi a partire.

Durante il monitoraggio dei rimpatri forzati, il Garante nazionale ha infatti constatato che perdura la prassi di non informare i cittadini stranieri della data del rimpatrio con un tempo congruo di anticipo che consenta loro di avvisare gli affetti personali, mettersi in contatto con il legale per aggiornamenti relativi alla posizione giuridica, prepararsi materialmente ed emotivamente ad affrontare un viaggio che non è solo attraverso lo spazio.

La mancanza di tempo per adattarsi alla notizia e di informazioni chiare sull'operazione diminuisce la possibilità di un esito meno drammatico dell'operazione stessa e può innescare reazioni oppostive fino a sfociare in azioni di contrasto e interventi coercitivi, che sono l'opposto di quelle tecniche di *de-escalation* che dovrebbero caratterizzare ogni momento di un rimpatrio forzato. Il tutto avviene invece con un ritmo frenetico per concludersi nel tempo insignificante di una manciata di ore che scorrono nelle vite delle persone straniere con l'impeto di un maremoto.

Bisogna tenerne conto nel valutare la forza esercitata dai pubblici poteri e considerare che il tempo incide sulla portata dell'agire coercitivo aumentandone o diminuendone l'impatto che esso determina sui diritti delle persone interessate. Anche su quelli fondamentali.

10. Intervalli di tempo: ventitré anni e mezzo

«Gli intervalli o le soglie appartengono alla topologia della *passione*. Sono zone di oblio, di perdita, di morte, di paura e di angoscia, ma anche di desiderio, di speranza, di avventura, di promessa e di attesa. Sotto molti riguardi, l'intervallo è anche una fonte di sofferenza e di dolore. Il ricordo diventa passione nella sua lotta contro il tempo che consegna all'oblio ciò che è stato. La *Recherche*, il romanzo proustiano sul tempo, è allora, da questo punto di vista, una storia di passione. L'attesa diventa passione quando l'intervallo temporale che separa il presente dal futuro atteso si allunga indefinitamente. E genera sofferenza quando il compimento di quanto atteso o promesso, ossia il momento del possesso o dell'arrivo definitivo viene rinviato». Questo «tempo intermedio, che separa partenza e arrivo, è un



Nel corso di un anno

Il cammino del pellegrino, ad esempio, non è un vuoto spazio intermedio da attraversare il più velocemente possibile, piuttosto è costitutivo della stessa meta da raggiungere». L'intervallo, in questo senso, costituisce «una transizione verso un *altrove*», in cui occorre sforzarsi di «ordinare e articolare» per costruire significati.

tempo incerto in cui ci si deve aspettare l'imprevedibile, ma è anche il tempo della speranza o dell'attesa, che prepara l'arrivo». In quest'ottica «[a]nche il *cammino* che separa il luogo di partenza dalla destinazione è un intervallo. Esso è carico di un ricco repertorio semantico, come il *luogo* stesso. Il cammino del pellegrino, ad esempio, non è un vuoto spazio intermedio da attraversare il più velocemente possibile, piuttosto è costitutivo della stessa meta da raggiungere». L'intervallo, in questo senso, costituisce «una transizione verso un *altrove*», in cui occorre sforzarsi di «ordinare e articolare» per costruire significati⁵⁹.

L'*altrove* in questione è una circostanza che sarebbe trascorsa pressoché in sordina se l'eterogenesi dei fini non avesse battuto il suo colpo: il semestre di Presidenza italiana del Consiglio d'Europa. Da novembre 2021 a maggio 2022 il nostro Paese, più precisamente, ha presieduto l'organo decisionale di tale importante organizzazione, la cui ragion d'essere risiede *in primis* nella salvaguardia dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto: il Comitato dei Ministri, cioè l'organo che aduna i titolari dei dicasteri degli affari esteri variamente denominati da Whitehall, a Quai d'Orsay, fino alla più familiare Farnesina – per rimanere a quelli più immediatamente identificabili per metonimia.

È l'ottava volta che l'Italia si trova a presiederlo, con intervalli che si sono espansi sempre più, man mano che aumentava il numero dei Paesi che entravano a far parte della famiglia europea. Memorabile la prima Presidenza italiana durata da maggio a novembre 1950 – mentre sedeva alla Farnesina una personalità come quella di Carlo Sforza – perché culminata con la firma del trattato che forse meglio incarna lo spirito del Consiglio d'Europa: il 4 novembre di quell'anno lontano, tredici Paesi membri (tra cui l'Italia) sottoscrivono a Roma la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (Cedu) dando effettività ai contenuti della *Dichiarazione universale dei diritti umani* approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948. Gli architravi della Cedu sono rappresentati dai diritti e dalle libertà fondamentali ritenuti assolutamente inderogabili: il diritto alla vita (articolo 2), il divieto di tortura (articolo 3), il divieto di schiavitù o di servitù (articolo 4 § 1), il principio *nulla poena sine lege* (articolo 7)⁶⁰. Sulla tutela preventiva dell'articolo 3, non occorre ricordarlo, si basa tutta la rete di Organismi indipendenti che a partire dal Cpt del Consiglio d'Europa si sviluppa poi nel sistema Onu dell'Opcat, fino al Garante nazionale.

Le successive Presidenze, via via più rarefatte man mano che aumentavano i Paesi membri, risalgono al 1955-56, al 1962, al 1969, al 1977, al 1986, al 2000, infine al 2021-22⁶¹. A novembre 2021, all'inizio dell'ultimo semestre di Presidenza, i Paesi membri erano 47, rimanendo fuori dalla “grande Europa”, per ragioni diverse, Bielorussia e Kosovo: ventitré anni e mezzo, quindi, perché si riproponga.

59. Byung-Chul Han, *Il profumo del tempo. L'arte di indugiare sulle cose*, Vita e Pensiero, Milano 2017, pp. 45 ss.

60. Si veda l'articolo 15 Cedu, in particolare i §§ 1 e 2.

61. Naturalmente, le Presidenze che si consumano in uno stesso anno solare sono da maggio a novembre, quelle a cavallo di due anni sono da novembre a maggio. Questo perché l'atto di nascita del Consiglio d'Europa cioè la firma dello Statuto è avvenuta a Londra il 5 maggio 1949.



Poi la guerra. Che dal punto di vista del Consiglio d'Europa – organizzazione il cui fine istitutivo è quello di realizzare «una sempre maggiore unità tra i suoi membri» fondata sui cardini costituiti, come già ricordato, da diritti umani, democrazia e stato di diritto⁶² – ha significato sostanzialmente che un Paese membro (la Federazione russa) ne ha aggredito un altro (l'Ucraina) minando quella «unità» e l'idea stessa che la «pace» vada perseguita attraverso l'esercizio della «giustizia» e della «cooperazione internazionale»⁶³. Il 16 marzo 2022 una risoluzione del Comitato dei Ministri ha sancito l'uscita della Russia dal Consiglio d'Europa⁶⁴. Non è il primo banco di prova nella lunga storia del Consiglio, né la prima volta che al suo interno si verificano periodi di alta tensione con la Federazione russa: tanti sono stati i momenti di crisi faticosamente superati attraverso il lavoro cooperativo delle diplomazie⁶⁵.

Ma come insegnava Antonio Cassese, «anche una protezione relativa e precaria dei diritti umani [...] richiede un arco di tempo assai lungo. La tutela internazionale dei diritti umani è come quei fenomeni naturali [...] che si producono impercettibilmente, in lassi di tempo che sfuggono alla vita dei singoli individui, e si misurano nell'arco di generazioni». Siamo di fronte a un processo discontinuo, non lineare «continuamente spezzato da ricadute, imbarbarimenti, ristagni, silenzi lunghissimi»⁶⁶. Ora si comprende meglio la centralità degli intervalli nell'economia e nella cronologia dei diritti umani. Per questo la Presidenza italiana del Consiglio d'Europa nel semestre compreso tra l'ultima parte del 2021 e i primi mesi dell'anno in corso rappresenta un evento da includere nella lista degli accadimenti importanti di quest'ultimo anno per il nostro Paese.

Nel complesso scenario di tale Presidenza, tre sono rimasti gli obiettivi prioritari: il primo è un rinnovato impegno verso valori e principi della comune casa europea, con l'idea di riscoprire le comuni radici culturali, investendo su tale patrimonio come motore di una comune identità, sul dialogo multiculturale e sui diritti sociali; il secondo è la promozione e il rafforzamento dei diritti delle donne e dei giovani; il terzo è il consolidamento del percorso di costruzione di un futuro maggiormente a misura di persona. Obiettivo, quest'ultimo, che è divenuto ormai difficile anche da pronunciare o scrivere, dato il rifiorire della guerra all'interno della stessa famiglia europea.

Nel complesso scenario di tale Presidenza, tre sono rimasti gli obiettivi prioritari: il primo è un rinnovato impegno verso valori e principi della comune casa europea, con l'idea di riscoprire le comuni radici culturali, investendo su tale patrimonio come motore di una comune identità, sul dialogo multiculturale e sui diritti sociali; il secondo è la promozione e il rafforzamento dei diritti delle donne e dei giovani; il terzo è il consolidamento del percorso di costruzione di un futuro maggiormente a misura di persona.

Il già ricordato e compianto Antonio Cassese amava rievocare alla fine di lezioni o conferenze sui diritti umani, la storiella del cavaliere e del piccolo passero ascoltata anni prima «a proposito della tragedia civile dell'Irlanda del Nord», per poi ripetere: «ognuno fa quel che può»⁶⁷. Con analogo spi-

62. Cfr. l'articolo 1 dello *Statuto* del Consiglio d'Europa.

63. Si veda il *Preambolo* dello *Statuto*.

64. Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe*, 16 March 2022. Nelle immutate condizioni la Federazione russa cesserà di essere Parte della Cedu il 16 settembre 2022.

65. M. Giacomelli (a cura di), *L'Italia e il Consiglio d'Europa*, Arta, Genova 2021, pp. 29 s.

66. A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari 2019, p. 231.

67. A. Cassese, *I diritti umani oggi*, cit., p. 237.



Nel corso di un anno

rito il Garante nazionale, nel travagliato semestre di Presidenza italiana ha avviato nuovi percorsi di cooperazione internazionale, nonostante le fosche nubi sopra il cielo. Una cooperazione che ha portato a sottoscrivere il «primo accordo bilaterale fra Organismi indipendenti di garanzia che renderà possibile, grazie a una sorta di staffetta, monitorare il rispetto dei diritti umani nel corso di tutte le fasi di un rimpatrio forzato»: non solo fino alla presa in carico delle persone da rimpatriare da parte delle Autorità del Paese di rimpatrio (come era fino alla firma dell'accordo), ma anche nella cosiddetta fase *post handover* cioè quella che sfuggiva all'occhio del Npm italiano per una questione di competenza territoriale.

L'accordo è stato firmato con il *Public Defender* della Georgia, tra Organismi omologhi di due Paesi membri del Consiglio d'Europa e può considerarsi a buon diritto una delle attività avviate durante questo importante semestre italiano per rafforzare il complessivo livello di tutela dei diritti umani in una situazione peculiare e difficile quale è quella del rimpatriare forzatamente una persona. L'auspicio è che possa costituire una buona prassi da coltivare e sviluppare nel corso del prossimo lungo intervallo verso un altrove che ravvivi il senso profondo della cooperazione in Europa.

11. Quanto dura per sempre: a volte un attimo

Vi sono due momenti, entrambi videoregistrati, nella vicenda di Musa Balde, cittadino guineano di 23 anni morto suicida il 23 maggio del 2021 all'interno del Centro per i rimpatri di Torino, che ne descrivono e testimoniano la parabola esistenziale e che inducono a chiedersi, prima delle carte e dei documenti ufficiali, su quanto accaduto: ma, forse, poteva andare diversamente?

Nel primo video, registrato a Sanremo nel 2017 Musa, profugo dalla Guinea, racconta all'intervistatore, in un italiano un po' stentato, del suo desiderio di rimanere in Italia perché in questo Paese ha «[...] avuto un assaggio di come la vita può essere bella [...]».

Nel secondo video, registrato a Ventimiglia da un testimone affacciato da un palazzo il 9 maggio del 2021, si scorge una persona aggredita in strada da tre uomini che lo colpiscono, prima in piedi e poi a terra, con oggetti, pugni e calci. Nel video si sente la voce della donna che sta riprendendo la scena col telefonino che urla «lo stanno ammazzando...». Le cronache ci dicono che la scena, il pestaggio insomma, dura 42 secondi, un breve lasso di tempo, ma interminabile alla vista per violenza e brutalità: quell'uomo a terra, quel ragazzo, è Musa Balde.

Quattordici giorni più tardi Musa (o Moussa come riportato da molte cronache) deciderà di concludere per sempre la sua esistenza, impiccandosi all'interno di una delle stanze del reparto di isolamento



sanitario detto “ospedaletti” nel Cpr di Torino. Lo stesso dove, nel luglio del 2019, aveva trovato la morte il cittadino bengalese Hossan Faisal, a causa di un malore: in quel frangente, la mancanza di un sistema di allarme aveva impedito che egli potesse chiedere aiuto.

Nel caso di Musa, invece, nessun sistema di allarme avrebbe potuto impedirne la morte che aveva deciso di autoinfliggersi. Nei giorni successivi al pestaggio, la sua vita era entrata in una sorta di acceleratore che lo aveva condotto a tappe forzate verso il tragico epilogo. Incapace di comprendere – così riferiva all’avvocato che lo seguiva dal momento del suo ingresso al Cpr – come mai lui, che era stato vittima di un reato, si potesse trovare ora ristretto in un Centro per il rimpatrio; come mai la Polizia fosse venuta per lui e non per i suoi aggressori e dove fosse il senso di tutta questa vicenda.

Ecco, forse il punto sta proprio nell’interrogarsi sul senso di questa storia finita male. Musa, successivamente all’aggressione, era passato attraverso diverse strutture pubbliche per poi arrivare al Cpr di Torino, ma nessuna Autorità che lo aveva avuto in carico in quei quattordici giorni si era effettivamente chiesta se per quel ragazzo, vittima di un pestaggio, non ci fosse bisogno di un supporto psicologico che lo aiutasse a superare il trauma subito; se fosse davvero una buona idea, o perlomeno sensata, chiuderlo in un Cpr, dove Musa era entrato (letteralmente) «idoneo alla vita di comunità e in assenza di sintomi riconducibili al contagio Covid-19».

È difficile dire se un singolo episodio durato appena 42 lunghissimi secondi abbia scatenato poi in Musa una volontà suicidaria o se questa non fosse piuttosto maturata, negli anni che intercorrono tra il primo e il secondo video, in una sequela di progressivi abbandoni e isolamenti, conditi, come spesso capita nei percorsi migratori, di burocratiche difficoltà, tanto da indurlo a pensare che forse non era vero che la vita in Italia fosse così bella. Rimane il dubbio che, forse, se la risposta ai suoi bisogni contingenti, quelli di una persona aggredita, percossa per strada, fosse stata diversa, se la sua presa in carico da parte delle Autorità pubbliche avesse tenuto conto, non solo della sua condizione di straniero irregolare, ma del riconoscimento dei suoi diritti e del suo bisogno di cura nel senso più ampio del termine, probabilmente ora si racconterebbe (o non si racconterebbe affatto) una storia diversa.

Epilogo: nell’agosto del 2021, dopo numerose Raccomandazioni del Garante nazionale, il Ministero dell’interno ha deciso di interdire l’accesso al reparto “ospedaletti” del Cpr di Torino per eseguire interventi strutturali migliorativi o individuare soluzioni alternative; il Garante segue con attenzione gli sviluppi di questo impegno.

Ecco, forse il punto sta proprio nell’interrogarsi sul senso di questa storia finita male. Musa, successivamente all’aggressione, era passato attraverso diverse strutture pubbliche per poi arrivare al Cpr di Torino, ma nessuna Autorità che lo aveva avuto in carico in quei quattordici giorni si era effettivamente chiesta se per quel ragazzo, vittima di un pestaggio, non ci fosse bisogno di un supporto psicologico che lo aiutasse a superare il trauma subito; se fosse davvero una buona idea, o perlomeno sensata, chiuderlo in un Cpr, dove Musa era entrato (letteralmente) «idoneo alla vita di comunità e in assenza di sintomi riconducibili al contagio Covid-19».



Il tempo



Tra i dati numerici, i momenti di analisi, le proposte e le raccomandazioni, corre un filo di scrittura e, quindi, anche di lettura di questa Relazione al Parlamento 2022 che indaga come il concetto di tempo acquisti una particolare fisionomia nel contesto della privazione della libertà personale. Non è una fisionomia rassicurata o rassicurante: al contrario, ha i lineamenti mutevoli di quella particolare situazione soggettiva dell'essere in un luogo chiuso, di vedere i propri 'strumenti' di costruzione conoscitiva limitati dalla contingenza che si vive o dall'ineluttabilità di quella che si prefigura in avanti.

Il tempo, messo in rapporto con la specificità della privazione della libertà, ha il volto contratto dalla tensione del momento in cui si è fatta una scelta che già conteneva, forse nascosto, il germe del suo possibile evolversi negativamente. Il momento della decisione di mettersi in mare o di attraversare una frontiera per un destino che si spera migliore contiene già, infatti, tutte le immagini di un futuro difficile, forse destinato a concludersi in un ritorno di sconfitta, che però non sono in grado di trattenere la decisione del momento. Anche il momento della decisione di commettere un reato ha in sé le immagini del futuro che forse, a volte, non sono visibili a chi agisce e che sono destinate a comparire più avanti.

Più avanti, il tempo si riconfigura e non è più quello di prima: si declina in parole come lentezza, dilatazione, ciclicità, che lo rendono sempre più distante dal suo omologo che fluisce all'esterno dei luoghi chiusi. Parafrasando le parole che il Reverendo Dodgson (Lewis Carroll) fa dire al Coniglio bianco, rispondendo alla domanda di Alice: «a volte per sempre dura solo un secondo». Perché quell'attimo – del reato, del passaggio di un confine, dell'ingresso in un ricovero – determina un mutamento sostanziale dell'organizzazione della sequenzialità quotidiana, della futura catalogazione degli accadimenti e anche della soggettiva percezione del tempo e del suo impossibile coordinamento con il tempo degli altri; di chi non è recluso.

C'è un momento in cui la circonferenza che riassume metaforicamente il ciclico ritmo quotidiano dei luoghi chiusi e una retta a essa tangente coincidono nello stesso punto: poi la prima tornerà su sé stessa, mentre l'altra si allontanerà sempre più. A ogni incontro con una persona esterna, a ogni incontro con i propri affetti, ma anche a ogni momento di confronto con l'Istituzione che regola e legittima il procedere dell'assenza di libertà, circonferenza e tangente sono di nuovo insieme in un singolo punto: per un attimo sembrano avere lo stesso orologio, poi inevitabilmente si discostano, l'una torna a ripiegarsi nella logica dell'internamento, l'altra a seguire la direzione degli eventi.

Per questo, è anche difficile dare una misura del tempo della privazione della libertà. Difficile misurarlo prima, in termini proiettivi, per stabilire quale sia il tempo necessario perché la finalità rieducativa di una pena possa realizzarsi; altrettanto difficile una qualsiasi misurazione della significatività del suo svolgersi, per capire se e come intervenire, se e come restituire al mondo libero. Così come è difficile misurare l'esito di un percorso terapeutico nei termini rassicuranti spesso inesauribilmente richiesti da una collettività esterna sempre ansiosa e desiderosa di non vedere le diversità che pure abitano in essa. Misure difficili che rischiano di far sconfinare la non misurabilità con l'indeterminatezza. Da qui, il rischio di aggiungere anche l'indeterminazione ai sostantivi che declinano il tempo nella restrizione: i «mai»,



Il tempo

pronunciati per i ritorni a cui le istituzioni segregative – tutte – dovrebbero invece guardare, nascono anche da questa misura che si estende in modo incongruo e limitato solo dal tempo della vita.

I contributi tematici di questa Relazione al Parlamento 2022 si snodano attraverso queste tre aree di riflessione, sommariamente riassunte: Il tempo dell'inizio, ritornando al momento della decisione presa o di quella subita che hanno cambiato lo scorrere successivo del tempo; Il tempo riconfigurato, così come si presenta dopo che l'esito della decisione di quel momento è sfociata nei suoi effetti; Tempo e durata, che rinvia sia alla pretesa iniziale di far corrispondere un numero, quello della durata della privazione della libertà personale, a ciò che si è commesso o alla situazione che chi ha responsabilità pubblica deve affrontare, sia alla misurazione continua delle tappe in cui via via si articola la vita successiva.

Inutile negarlo: tre aree di articolazione degli interventi che ricalcano, con la dovuta modestia, la memoria, la visione, l'attesa, come le ricorda Agostino nel suo distinguere «il presente del passato», «il presente del presente» e «il presente del futuro». Ben sapendo che il tempo non è «operatore della pena» solo nel senso con cui Michel Foucault lo individua: come possibilità che esso offre perché si espliciti l'azione peculiare del castigo. Lo è anche come durata concessa in tutti gli altri luoghi di privazione della libertà perché si realizzino le strategie istituzionali verso persone ritenute non in grado di agire nella propria autonomia e nella propria capacità decisionale.

Questi tre ambiti di riflessione sono preceduti da un minimo elenco di parole che proprio nel rapporto con il tempo acquistano uno specifico significato e che al contempo ne ridisegnano le caratteristiche: simultaneità, dilatazione, lentezza, misura, mandato. L'ultima è particolare e, indirettamente, interroga anche il Garante nazionale su cosa sia possibile fare nel tempo limitato di un 'mandato' istituzionale di fronte a problemi che vengono da molto lontano e che sono destinati a perpetuarsi, oltre il termine del mandato stesso. È sviluppata nelle pagine che seguono a partire da un mandato meno distante di quanto possa apparire: la conservazione dei beni che fondano l'identità culturale di un Paese. Come nelle precedenti Relazioni al Parlamento, attorno a queste parole è stato richiesto il contributo di persone, di alto profilo intellettuale, esterne al Garante nazionale. Coloro che invece lavorano nell'Ufficio del Garante o che sono esperti esterni, ma che con esso collaborano con continuità, hanno curato le altre 'voci'.

Il tentativo è costruire una coralità di riflessione.



12. Simultaneità

di Carlo Rovelli

Non mi è facile rispondere alla richiesta del Garante di un contributo alla Relazione al Parlamento sullo stato della privazione della libertà. Le mie competenze sulla fisica moderna e la mia esperienza personale sono entrambe lontane dalle difficoltà di chi è privato della libertà. Provo comunque a offrire alcune considerazioni, nella speranza che possano dare un minuscolo contributo nella direzione di alleviare qualcuna delle tante sofferenze inutili che ci affliggiamo l'un l'altro.

Carlo Rovelli,
fisico teorico, attualmente
insegna all'Università
di Aix-Marseille (Francia)

L'analisi della nozione di simultaneità nella scienza contemporanea ha chiarito che lo scorrere del tempo, di cui tutti abbiamo esperienza diretta, è un fenomeno complesso e sottile, che non si riduce a un oggettivo e universale computo di secondi, giorni o anni. Il tempo misurato dagli orologi, o da qualunque altro processo fisico, è un tempo flessibile che dipende da dove si trova l'orologio e da come si muove. Orologi diversi misurano lassi di tempo fra gli stessi eventi. La nozione di tempo universale, familiare dalla fisica Newtoniana si è quindi rilevata insufficiente per rendere conto della complessità dei fenomeni temporali. Nella fisica contemporanea, il tempo non è compreso come una variabile universale, ma come misura locale e particolare che caratterizza il processo che avviene a un particolare sistema. Il tempo associato a un singolo processo si chiama "tempo proprio" del processo e può essere diverso dal "tempo proprio" di altri processi anche se questi ne condividono il medesimo inizio e la medesima fine. Si tratta di effetti minuscoli che non hanno rilevanza pratica per la maggior parte di noi, ma sono concettualmente importanti.

Lo studio dei processi irreversibili ha anche portato a distinguere il tempo di questi processi irreversibili dal tempo della meccanica Newtoniana, misurato da un orologio. Il primo distingue il passato dal futuro, ma il secondo no. Il tempo della nostra esperienza è ovviamente un tempo orientato: ricordiamo il passato e non il futuro, possiamo decidere il futuro, non il passato, eccetera. Il tempo della nostra esperienza è quindi qualcosa di più complesso che non il semplice tempo della fisica Newtoniana, misurato da un orologio.

Ritengo che la portata concettuale di entrambe queste scoperte sulla natura profonda del tempo sia grande, e che entrambe ci spingano a liberarci da una concezione rigida della temporalità. Non c'era certo bisogno della fisica del Novecento e del Ventesimo Secolo per sapere che una singola giornata può sembrarci passare in un istante o non trascorrere mai. Ma ci piaceva l'illusione razionalista di pensare che questa flessibilità del nostro sentire fosse solo una chimera di cui tutt'al più sorridere, e che la scienza offrisse, al di là della variabilità del nostro sentire, una descrizione unitaria, solida e completa di un fenomeno elementare come lo scorrere del tempo e la sua misura. Non è così. È la scienza stessa che ci mette in guardia dal voler oggettivare eccessivamente l'esperienza del passaggio del tempo.

Mi azzardo allora nella ovvia traduzione culturale di questa acquisizione fondamentale, verso l'am-



Il tempo

bito di cui questa Relazione si occupa. Quando il potere si arroga il diritto di privare alcune persone della libertà per dei periodi di tempo, non lo faccia trattando questi periodi di tempo come se fossero gli stessi per chiunque. Non lo sono. Una giornata dentro un carcere non è come una giornata in Parlamento. Un mese in un campo per emigranti non è come un mese di lezioni a scuola. E un anno per una persona in prigionia non è come un anno per un'altra persona nella stessa prigionia. Che sia restrittiva, punitiva o accidentale, la limitazione della libertà è essa stessa una situazione che scardina la nostra esperienza della temporalità, e l'esperienza modificata non è illusoria: è quello modificato il vero tempo della restrizione, della pena o dell'accidente.

In questi giorni sto studiando la formulazione teorica di un esperimento che spero possa essere realizzato in un futuro non troppo lontano. L'obiettivo dell'esperimento è misurare la struttura del tempo a scala minutissima per provare a confermare le indicazioni teoriche sul fatto che il tempo sia discreto (granulare) a piccolissima scala. L'esperimento si basa sull'idea di sfruttare un fenomeno quantistico molto strano che si chiama "sovrapposizione quantistica". La sovrapposizione quantistica è la possibilità di disporre un oggetto, per esempio una piccola massa, in un certo senso in due posizioni diverse allo stesso momento. L'esistenza di queste due posizioni non può essere osservata direttamente ma può essere rilevata indirettamente dall'osservazione di effetti di interferenza fra le due configurazioni. Siccome sappiamo che le masse influenzano lo scorrere del tempo (vicino alla terra il tempo scorre un po' più lentamente che nello spazio), la sovrapposizione quantistica di due masse fa sì che nello stesso luogo possa esserci la sovrapposizione quantica di due durate differenti. Anche questa potrebbe essere rilevata da fenomeni di interferenza.

Se l'esperienza avrà successo, metterà in rilievo quanto lontano sia la reale struttura temporale della natura dalla nostra ingenua intuizione quotidiana: non solo possiamo separarci e incontrarci dopo un lasso tempo *diverso* per l'uno e per l'altro, ma anche per ciascuno di noi c'è un senso misurabile in cui il tempo puro scorre insieme a due differenti velocità.

Se l'esperienza avrà successo, metterà in rilievo quanto lontano sia la reale struttura temporale della natura dalla nostra ingenua intuizione quotidiana: non solo possiamo separarci e incontrarci dopo un lasso tempo *diverso* per l'uno e per l'altro, ma anche per ciascuno di noi c'è un senso misurabile in cui il tempo puro scorre insieme a due differenti velocità.

Spero che anche questo ci suggerisca la misura di quanto l'esperienza del tempo, in tutti i sensi, non sia riducibile a un semplice contare minuti.



13. Dilatazione

di Matteo Maria Zuppi

«Il tempo è superiore allo spazio» recita uno dei principi cardine contenuti nell'enciclica *Evangelii Gaudium*, il documento programmatico di Papa Francesco. Tutti noi viviamo nello spazio, reso compulsivo, avvolgente, decisivo come non mai in epoca digitale con la moltiplicazione di *chronos*, cioè di tempo da afferrare, di opportunità che appaiono garantite e sempre disponibili, da consumare nel presente tanto che perdere un'esperienza sia vivere di meno, precludersi possibilità! L'algoritmo del consumismo, compresa la vita ridotta a emozioni, ci cattura proprio con questo meccanismo, tanto che finiamo per non capire il senso di quello che facciamo, perché è in mille frammenti di immagini e sensazioni. Pensiamo di avere sempre tanto tempo e anche «il lusso di sprecarlo». Quando non c'è il tempo, non sappiamo vivere nemmeno nello spazio: lo consumiamo soltanto e quindi finiamo per non capirlo! L'esperienza concreta, insomma, sembra affermare esattamente il contrario: lo spazio è superiore al tempo, il presente conta mentre il futuro è una dimensione incerta, a volte irraggiungibile, imprevedibile, troppo difficile da determinare.

Matteo Maria Zuppi,
Cardinale Arcivescovo
di Bologna, Presidente
della Conferenza episcopale
italiana.

Quando c'è solo lo spazio, perderlo appare la fine, perché è molto difficile comporre il puzzle così frammentato del cuore. Il rischio è di restare soli, soprattutto senza il tempo, senza il futuro così indispensabile quando la presenza e la concretezza dei legami restano in remoto, distanti. I legami veri, le relazioni senza le quali non ha senso la nostra vita, hanno bisogno di tempo ma anche dello spazio e le condizioni della detenzione sono quelle di non avere più spazio, anche fisicamente, purtroppo, considerando il sovraffollamento delle carceri, così come l'anonimato di tante strutture sanitarie, dove lo spazio è tutto uguale e non c'è niente di personale che mi ricordi chi sono e per chi sono.

Nello stato di isolamento o di restrizione oggettiva della libertà il legame più vero da stringere, insieme al prossimo indispensabile per vivere nello spazio e per capire il tempo, è quello con sé stessi, perché in realtà tendiamo a sfuggire a un confronto serio, senza sconti, con il nostro io. Cerchiamo tanti consulenti che rischiano di medicalizzare il nostro io; perché c'è una parte di esso che è affidata solo a ognuno di noi e che ognuno di noi deve affrontare da solo: e, a volte, è davvero faticoso. Questo processo va, però, aiutato, garantendo uno spazio pieno di stimoli, di cura, di sensibilità, di aiuti. Infatti il tempo richiede anche silenzio, anche se ci spaventiamo a «fare» silenzio, a non attivare subito qualcosa, perché a volte è duro fermarsi a comprendere in profondità noi stessi e guardare quello che la Bibbia chiama «l'abisso del cuore», tanto difficile da misurare che spaventa anche noi stessi. «Per giungere a un punto di maturità, cioè perché le persone siano capaci di decisioni veramente libere e responsabili, è indispensabile dare tempo, con una immensa pazienza»¹.

1. Francesco, *Evangelii Gaudium, Esortazione ai Vescovi, ai Presbiteri e ai Diaconi, alle persone consacrate e ai fedeli laici sull'annuncio del Vangelo nel mondo attuale*, 2013, 171.



Il tempo

Ecco, dovremmo avere un progetto per ogni persona, preparare il tempo, cioè il futuro, avviare dei processi personali positivi, di consapevolezza, di costruzione umana, di formazione, per cui valga la pena affrontare lo spazio. Quando questo non c'è, come il futuro per i detenuti, la speranza di cura per i non autosufficienti, il valore della persona negli anziani, la relazione con l'altro per i fragili, allora si è condannati allo spazio. E questo è inaccettabile, oltre che oneroso e senza senso. Il tempo spesso è ridotto a un conto alla rovescia, ma per aspettare cosa, chi? Il «Fine pena mai» è disumano, anche per i cosiddetti delinquenti abituali costretti nelle Case di lavoro. «Per ogni cosa c'è il suo momento, il suo tempo per ogni faccenda sotto il cielo»

Ecco perché lo spazio e il tempo nelle strutture di contenzione sono decisivi e non può essere sufficiente “fare passare il tempo”, («che marciscano in carcere» significa togliere spazio e tempo, per esempio) perché così si esclude da qualunque prospettiva qualsiasi attività che possa anticiparlo e farlo pregustare.

Il tempo nelle strutture di contenzione è indipendente dalle nostre scelte; è imposto e difficilmente modificabile perché con orari indipendenti dalle scelte personali, tanto che sono questi ultimi a comandare. E lo “spazio” rubato dal sistema di detenzione, da una condanna che l'ha sancito, dalle scarse attività e prospettive in molte strutture, deve essere trasformato. Dobbiamo dire che lo spazio richiede tempo, un tempo che ci può restituire la sapienza del cuore, cioè sapere contare i nostri giorni, come ricorda la Bibbia.

Contare i giorni vuol dire misurarli e per questo devono avere una speranza. Infatti, quando ragioniamo compulsivamente, prigionieri di dipendenze o nella bulimia delle cose, quando siamo comandati dalle reazioni epidermiche, quando sono le contingenze a decidere al posto nostro o quando le dipendenze rendono schiavi di reazioni indipendenti dalla personale volontà, il tempo non conta affatto. Il sistema carcerario o assistenziale non può essere solo di contenimento perché può avere una funzione straordinaria: aiutare a rimpadronirsi del tempo. E la struttura carceraria deve favorire questo.

Ha ragione, insomma, Papa Francesco: il tempo è superiore allo spazio, ma lo spazio deve essere garantito, per permettere di preparare il tempo, cioè il futuro². Nelle strutture come le carceri o in istituti dove si finisce contro la personale volontà, è un'affermazione decisiva. «Possiamo lavorare a lunga scadenza, senza l'ossessione dei risultati immediati. Aiuta a sopportare con pazienza situazioni difficili e avverse, o i cambiamenti dei piani che il dinamismo della realtà impone. È un invito ad assumere la tensione tra pienezza e limite, assegnando priorità al tempo»³. Proprio per questo è necessario che lo spazio sia dignitoso e che ci siano il tempo, la speranza, la riabilitazione, la possibilità di futuro, la finestra aperta che dia una luce cui guardare per affrontare la durezza dello spazio. «Dare priorità al tempo significa occuparsi di iniziare processi

più che di possedere spazi. Il tempo ordina gli spazi, li illumina e li trasforma in anelli di una catena in costante crescita, senza retromarcie. Si tratta di privilegiare le azioni che generano nuovi dinamismi nella società e coinvolgono altre persone e gruppi che le porteranno avanti, finché fruttifichino in importanti avvenimenti storici. Senza ansietà, però con convinzioni chiare e tenaci»⁴.

Ecco, dovremmo avere un progetto per ogni persona, preparare il tempo, cioè il futuro, avviare dei processi personali positivi, di consapevolezza, di costruzione umana, di formazione, per cui valga la pena affrontare lo spazio. Quando questo non c'è, come il futuro per i detenuti, la speranza di cura per

2. Francesco, *Evangelii Gaudium*, cit., 223.

3. *Ibidem*, 222.

4. *Ibidem*, 223.



i non autosufficienti, il valore della persona negli anziani, la relazione con l'altro per i fragili, allora si è condannati allo spazio. E questo è inaccettabile, oltre che oneroso e senza senso. Il tempo spesso è ridotto a un conto alla rovescia, ma per aspettare cosa, chi? Il «Fine pena mai» è disumano, anche per i cosiddetti delinquenti abituali costretti nelle Case di lavoro. «Per ogni cosa c'è il suo momento, il suo tempo per ogni faccenda sotto il cielo»⁵.

«C'è un tempo per piantare e un tempo per sradicare le piante. Un tempo per piangere e un tempo per ridere, un tempo per gemere e un tempo per ballare. Un tempo per gettare sassi e un tempo per raccogliarli, un tempo per abbracciare e un tempo per astenersi dagli abbracci. Un tempo per cercare e un tempo per perdere, un tempo per serbare e un tempo per buttar via. Un tempo per stracciare e un tempo per cucire, un tempo per tacere e un tempo per parlare. Un tempo per amare e un tempo per odiare, un tempo per la guerra e un tempo per la pace»⁶. Ma c'è un tempo.

Don Lorenzo Milani chiedeva di non bestemmiare il tempo, cioè non sciupare un bene prezioso che non ritorna. È il bene più prezioso che la costruzione dello spazio può e deve insegnare a capire, a cercare per vivere in maniera diversa. Ecco, forse dobbiamo garantire sempre il tempo *Scholè* - il tempo dell'incontro, dell'imparare qualcosa di nuovo, di esprimere quello che si è, senza assillo, senza fretta, il tempo della scuola della vita, dove prepararsi fra il passato e il futuro - che comprenda il passato, qualunque esso sia, non dissipi il presente lasciandolo senza senso, prepari il futuro.

E per chi ha poco tempo davanti a sé, come chi è negli istituti degli anziani, senza spazio o in uno spazio reso insignificante, senza relazione, occorre dare tempo, anche nel senso proprio di presenza, cura, attenzione, sensibilità. Così si affronta uno spazio dove non ci si riconosce e si può vivere una dimensione del tempo intensa, piena di significato, profonda forse come non mai.

Sì, il tempo è superiore allo spazio, ma lo spazio deve permettere di trovare e vivere il tempo. E questa è la sfida: garantire il presente pieno di senso. Per gli anziani, così, il tempo si unisce a quello che viviamo adesso e questo aiuta a vivere già il domani. Per chi è in carcere a prepararsi a un futuro che non deve mai mancare. «C'è un tempo per piantare e un tempo per sradicare le piante».

5. *Qoèlet*, 3,1.

6. *Qoèlet*, 3,1-8.



14. Lentezza

di Fiorinda Li Vigni

Fiorinda Li Vigni,
filosofa, Segretario generale
dell'Istituto Italiano
per gli Studi filosofici

Vaganti fra le foreste della Russia bianca due uomini, considerati dispersi dai loro eserciti, si incontrano e si parlano. Uno di loro è un orologiaio – o meglio, lo era prima della guerra. Racconta che al suo paese di orologi ce n'erano pochi. Neppure il campanaro ne possedeva uno e per battere le ore si arrangiava ricorrendo alla radio, o regolandosi con il sole e con la luna. «Del resto non suonava tutte le ore, ma solo quelle importanti. Due anni prima si era rotta la corda della campana: si era strappata in alto, la scaletta era fradicia, il campanaro era vecchio». Cosicché da allora in poi aveva suonato le ore sparando in aria

con il fucile da caccia, ed era andato avanti in questo modo finché erano arrivati i tedeschi, che il fucile glielo avevano tolto: e il paese era rimasto «senza ore».

È questo l'*incipit* del romanzo di Primo Levi, *Se non ora quando*. A essere suggerito è per un verso il carattere qualitativo del tempo, il cui fluire indistinto viene scandito non in virtù del meccanismo dell'orologio, ma in relazione alle abitudini e alle necessità degli uomini, da quelle più spirituali, come le funzioni religiose, fino ai riti familiari del desinare, secondo ritmi profondamente interiorizzati – ritmi quasi circadiani. Il racconto ci rammenta che la nostra misura del tempo è legata a ciò che riempie questo tempo, al proprio della nostra esistenza. Ma ci dice anche che il tempo qualitativo non è un tempo esclusivamente individuale, ma un tempo condiviso con la comunità di appartenenza.

Nel *Deserto dei Tartari*, il romanzo di Dino Buzzati, a essere rappresentata è l'irreparabile fuga del tempo alla luce di una condizione esistenziale che, svuotando la vita di esperienze reali e votandola all'attesa di un evento destinale, perpetua le illusioni della giovinezza fino allo scacco finale. Appunto un'illusione di giovinezza, la sensazione di avere di fronte a sé un infinito ammontare di tempo, afferra gli ufficiali del Forte Bastiani, primo fra tutti il capitano Giovanni Drogo, che si rende prigioniero del sogno di un evento eccezionale – l'arrivo dei Tartari – in cui provare il proprio eroico valore: esso solo potrà dare un senso alla sua esistenza, rinnovando per un lunghissimo tratto, anno dopo anno, l'idea astratta di un orizzonte senza limiti. Ma la rinuncia in nome di quel sogno e di quell'illusione a riempire la propria vita di esperienze produce una sospensione esistenziale che in ragione della sua vuotezza rafforza la difficoltà di percepire il fluire del tempo. Il proprio dell'esistenza si dissolve in un presente vissuto nella lentezza di ritmi sempre uguali e privi di un senso che non sia il loro stesso perpetuarsi – non abitudini e scansioni innervate di vita –, un tempo che tuttavia è destinato a contrarsi improvvisamente quando qualcosa spinge a voltarsi indietro, per accorgersi che il suo lento e tranquillo fluire risulta improvvisamente schiacciato in un passato per sempre perduto: il tempo si è fatto tutto a un tratto precipitoso, fuggevole, prossimo all'esaurimento.

Il tempo, dice Agostino, è estensione dell'animo: «Tu hai portato a vecchiezza i miei giorni: essi pas-



sano: e come passino lo ignoro»⁷. Cosa succede dunque quando esso è svuotato di esperienze, quando la sua scansione è affidata a ritmi eterodiretti, e non a quelli quasi circadiani dell'appartenenza alla propria comunità di riferimento? In luogo dell'estensione dell'animo, a prodursi è una sorta di contrazione, la sospensione, nella lentezza di un tempo non condiviso e svuotato, della vitale connessione di passato e futuro. A mancare, per usare un'espressione di Ernesto de Martino, è il trascendimento nel valore.

Per l'autore de *Il mondo magico* la presenza, ossia la capacità di essere nel mondo come individuo, come soggetto capace di decisione di sé, è in sé stessa un fatto culturale acquisito. In questo senso essa può anche andare perduta, come accade in situazioni di particolare sofferenza. In altri termini, la presenza è sempre confrontata al rischio della sua crisi, al pericolo del venir meno dell'energia vitale creatrice di valori. A generarsi è in tal caso un conflitto fra il "dover fare qualcosa" e il "non c'è nulla da fare", inteso come crollo esistenziale. Il tempo rallentato e svuotato, vissuto solo *ex post*, – quando ci si volta improvvisamente indietro per scoprire non il tempo del ricordo, della rammemorazione e interiorizzazione dell'esperienza, ma la sua polverizzazione, il suo annientamento –, è il tempo dell'insidia radicale, che si sostanzia come disinvestimento nel futuro. È proprio a tale crisi che si oppone l'*ethos* del trascendimento, un riscatto che si rende possibile attraverso il ricucire tessuti intersoggettivi di valore. Una possibilità che per de Martino è data sì all'individuo, ma che rimane salda solo «nella misura in cui si viene realizzando nel vivere civile».

Il tempo della lentezza non è solo il tempo soggettivo contrapposto al tempo degli orologi, o il tempo misurato su ciò che è proprio nell'unicità della condizione esistenziale. Il tempo della lentezza è anche quello di un'esistenza che ha perso i suoi legami essenziali, l'oggettività di una estrinsecazione ed exteriorizzazione di sé attraverso l'opera, il sentirsi parte di un vivere civile che solo salvaguarda, demartinianamente, dalla crisi della presenza e dalla perdita di ogni possibilità di riscatto.

Il tempo della lentezza non è solo il tempo soggettivo contrapposto al tempo degli orologi, o il tempo misurato su ciò che è proprio nell'unicità della condizione esistenziale. Il tempo della lentezza è anche quello di un'esistenza che ha perso i suoi legami essenziali, l'oggettività di una estrinsecazione ed exteriorizzazione di sé attraverso l'opera, il sentirsi parte di un vivere civile che solo salvaguarda, demartinianamente, dalla crisi della presenza e dalla perdita di ogni possibilità di riscatto.

7. Agostino d'Ippona, *Le confessioni*, XXII.



15. Misura

di Davide Petrini

Davide Petrini,
Professore ordinario
di diritto penale,
Università di Torino.

«Cos'è dunque il tempo? Se nessuno m'interroga, lo so; se volessi spiegarlo a chi m'interroga, non lo so»⁸.

Domande che ci interpellano sulla pena detentiva: perché si limita la libertà personale dei cittadini; in quali condizioni; dove? Ma soprattutto: per quanto tempo?

In quali condizioni e dove dovrebbero essere meno soggetti a differenze. Certo, è molto diverso essere rinchiusi in uno dei rari Istituti a trattamento avanzato o in un altro venuto alla cronaca per episodi di inqualificabile trattamento; in un Istituto a custodia attenuata per madri detenute (Icam) o a in reparto degradato dove sono spesso collocate persone difficili. Ma le condizioni e il luogo di detenzione, pur con le dovute eccezioni (tipo il regime speciale di cui all'articolo 41-bis o.p. o la sorveglianza speciale, l'isolamento) non variano di tanto, in base alla gravità del reato o alle condizioni soggettive del condannato. E infatti se ne lagnano spesso i cosiddetti "colletti bianchi", che vorrebbero forse essere ristretti in altri luoghi e con modalità consone al loro *status* sociale, marcando in tal modo la differenza tra loro e i "criminali comuni".

Quanto alla misura del tempo: che la pena debba consistere – quasi esclusivamente, nel nostro sistema penale – in una limitazione della libertà personale *misurabile nel tempo* è frutto della rivoluzione illuminista, che segna il passaggio dalle pene infamanti o corporali – la pena di morte, in primo luogo – alla detenzione. Si tratta di una svolta che tende a mitigare la durezza della risposta penale: l'ordinamento giuridico deve limitarsi a limitare (chiedo scusa per il bisticcio) *solo* la libertà personale del reo, senza *mettergli le mani addosso* in alcun modo.

Certo, limitando *solo* la libertà personale, si condanna il reo a una serie di rinunce inenarrabili, impedendo, di fatto, una vita di relazione, sessuale, familiare, sociale, lavorativa e non solo. Ma al di là della sua – discutibile, appunto – *mitezza*, la pena detentiva avrebbe, comunque, altri due impareggiabili vantaggi. In primo luogo l'eguaglianza, essendo un giorno in carcere uguale per tutti, ricchi o poveri. Inoltre, soprattutto, la possibilità di graduazione pressoché infinita: un giorno, un mese, un anno, 10 anni, 30 anni, l'intera vita.

Tutto il percorso della commisurazione della pena diventa, pertanto, *misura del tempo*, a partire dalla previsione di un minimo e un massimo nella cosiddetta forbice edittale. E poi a seguire: una quantità di giorni/mesi/anni inflitti dal giudice di cognizione; gli sconti di pena per la scelta di un certo rito; gli sconti di pena per la liberazione anticipata in sede esecutiva (45 giorni ogni sei mesi); gli anni (10) che devono passare perché un condannato all'ergastolo (non ostativo!) possa accedere ai permessi

8. Agostino d'Ippona, *Le confessioni*, XI, 4.17.



premio (che valgono, a loro volta, sino a 45 giorni all'anno; 100 per i minori) e che diventano 20 perché l'ergastolano possa accedere alla semilibertà. Persino la quantità di tempo che il detenuto può/deve trascorrere fuori dalla cella – la famigerata “ora d'aria” – è soggetta a tale computistica. Un'infinita contabilità di tempo, che addirittura, nel “ragguaglio” tra pene pecuniarie e pene detentive, diviene misurabile come corrispettivo del denaro: 250 euro per ogni giorno di pena.

Nelle *Condizioni della pena derivanti dal suo limite*, Francesco Carrara pretendeva che la pena dovesse essere, oltre che non eccessiva e non diseguale, «divisibile, ossia frazionabile in guisa di rispondere al diverso grado di imputazione»⁹.

Ed è proprio qui che si colloca la questione della misura del tempo.

Misura del tempo che diviene misura della pena, proporzionata sia alla gravità del fatto commesso, sia alle necessità di prevenire con maggior rigore i fatti più gravi: «Non solamente è interesse comune che non si commettano delitti, ma che siano più rari a proporzione del male che arrecano alla società. Dunque più forti debbono essere gli ostacoli che rispingono gli uomini dai delitti a misura che sono contrari al ben pubblico, ed a misura delle spinte che gli portano ai delitti. Dunque vi deve essere una proporzione fra i delitti e le pene»¹⁰.

Così, a parità di gravità del fatto e di colpevolezza, corrisponderà la medesima misura di tempo, nel vicendevole sostegno tra proporzione e uguaglianza.

Già nel 1980 la Corte costituzionale, pur ‘salvando’ una fattispecie incriminatrice del vecchio codice della strada del 1959 che prevedeva una pena ‘secca’, richiamò «l'esigenza di una articolazione legale del sistema sanzionatorio che renda possibile l'adeguamento individualizzato e proporzionale delle pene inflitte, sicché in generale previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in armonia con il “volto costituzionale” del sistema penale che pone limiti alla potestà punitiva in funzione di tutela individuale e di giustizia proporzionale»¹¹.

In ogni caso, da quando il carcere si impone come (quasi) unico paradigma di risposta al crimine, la *sottrazione di tempo della vita* diventa la misura della pena – la reclusione –, ritenuta giusta in quanto eguale, proporzionata alla gravità, in grado di prevenire.

Ora, sarebbe davvero sin troppo agevole mettere in dubbio questi tratti ‘rassicuranti’ della pena. Ricordo solo le parole di Massimo Pavarini, dieci anni or sono: «Lo stesso campione di reati, omogenei per grado di offensività, per modalità di azione, per elemento soggettivo e pericolosità criminale dell'agente, è nel/dal medesimo sistema di giustizia penale diversamente punito. La pena in concreto è altamente diseguale nello spazio e nel tempo»¹². Ma mi pare doveroso domandarmi quali ipocrisie

Misura del tempo che diviene misura della pena, proporzionata sia alla gravità del fatto commesso, sia alle necessità di prevenire con maggior rigore i fatti più gravi: «Non solamente è interesse comune che non si commettano delitti, ma che siano più rari a proporzione del male che arrecano alla società. Dunque più forti debbono essere gli ostacoli che rispingono gli uomini dai delitti a misura che sono contrari al ben pubblico, ed a misura delle spinte che gli portano ai delitti. Dunque vi deve essere una proporzione fra i delitti e le pene».

9. F. Carrara, *Programma del corso di diritto criminale. Del delitto, della pena*, § 650.

10. C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, www.liberliber.it, p. 12.

11. Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 14 aprile 1980.

12. M. Pavarini, *Perché punire?*, in “Antigone, Qualcosa di meglio del carcere”, 2012, p. 17.



Il tempo

profonde, forse insuperabili, nasconda questa nostra attuale concezione della misura del tempo.

Innanzitutto: per rispondere al principio di uguaglianza e di proporzione, la durata dovrebbe essere fissa; ma così non è, non può essere. E per fortuna: la tendenziale finalità rieducativa delle pene e, quindi anche della pena detentiva, impone di tenere conto che lo *scorrere del tempo* incide sulla persona, che non è più quella che ha commesso, magari anni e anni or sono, un delitto. È questo cambiamento a imporre al giudice dell'esecuzione di intervenire non solo con misure alternative al carcere, ma anche con sconti di pena. Guai a una pena certa – non come intendeva Beccaria, per cui essa debba necessariamente conseguire al compimento di un crimine – ma nel senso che, se inflitta in una certa misura, quella misura debba conservare sempre e comunque, facendo scontare sino all'ultimo istante di sofferenza.

Il tempo come realtà soggettiva, intima, rischia di scardinare qualsiasi senso di uguaglianza e di proporzione in questa nostra pretesa di misura del tempo della pena. Teniamo allora sempre presente di quale tempo parliamo quando calcoliamo la durata di sofferenza da infliggere a chi ha violato le regole fondamentali del vivere civile (ché questo dovrebbe essere l'unico spazio legittimo del diritto penale, anche se non sempre è proprio così).

Ancora: questa *uguaglianza e proporzione nella misura del tempo*, ha un qualche fondamento antropologico o filosofico? Perché pensare che un giorno, un mese o un anno (o vent'anni) siano misura uguale per ciascuno, presuppone una visione rigorosamente newtoniana del tempo, inteso come realtà oggettiva assoluta. Mentre noi sappiamo, grazie a Henri Bergson (ma prima ancora a G. Wilhelm Leibniz) che il tempo, come durata, è sempre una realtà soggettiva, 'misurata' dalla coscienza e costituisce addirittura il luogo privilegiato della libertà della coscienza. Il tempo come realtà soggettiva, intima, rischia di scardinare qualsiasi senso di uguaglianza e di proporzione in questa nostra pretesa di misura del tempo della pena. Teniamo allora sempre presente di quale tempo parliamo quando calcoliamo la durata di sofferenza da infliggere a chi ha violato le regole fondamentali del vivere civile (ché questo dovrebbe essere l'unico spazio legittimo del diritto penale, anche se non sempre è proprio così).

Infine, dovremmo forse pensare che la pena detentiva non è tempo sottratto alla vita, ma *tempo consegnato al nulla*. Davvero uno spreco di decenni, di secoli complessivamente dedicati al nulla, per la grandissima maggioranza dei reclusi. E se qualcuno studia in carcere e prende una laurea, ne parlano tutti i giornali, tanto clamorosa è l'eccezione a quella regola della consegna al nulla.

Forse non abbiamo ancora trovato qualcosa di meglio e di diverso dal carcere, nonostante – per limitarsi agli eventi più recenti – la grande lezione degli *Stati generali dell'esecuzione penale* degli anni 2015-16 o della Commissione Lattanzi e anche gli sforzi dell'attuale tentativo di riforma, discusso in diverse Commissioni incaricate di redigere i decreti delegati della legge 27 settembre 2021 n. 134. Ma almeno acquisiamo e manteniamo consapevolezza di quanto sia precaria e contraddittoria la nostra pretesa di misurare un tempo – giusto, uguale, proporzionato – di limitazione della libertà, consci anche che quel tempo lo stiamo non solo sottraendo alla vita libera, ma consegnandolo al nulla.



16. Il tempo di un mandato

di Massimo Bray

Charles Dickens pubblicò nel 1844 un breve romanzo a tema natalizio dal titolo *Le campane*, meno noto de *Il canto di Natale* ma altrettanto efficace nel tracciare le coordinate del rapporto tra l'uomo e il tempo, dell'incommensurabile intreccio di passato, presente e futuro che costituisce la nostra esperienza esistenziale, sempre in bilico tra un'attualità che subito passa, la memoria che si fa storia, gli anni a venire nebulosi finché non prendono corpo chiedendoci conto dei nostri obiettivi e mettendoci di fronte ai nostri successi e alle nostre paure.

Massimo Bray,
già ministro dei beni e delle
attività culturali e del turismo
(2013-2014), direttore generale
dell'Istituto dell'Enciclopedia
Italiana fondata da Giovanni
Treccani.

«La voce del tempo – scriveva Dickens – grida all'uomo: va' avanti! Il tempo esiste perché egli possa avanzare e migliorare, perché il suo valore sia più grande, più grande la sua felicità, migliore la sua vita, perché progredisca innanzi, verso quella meta che è nota a lui e che egli può vedere e che è stata fissata nel periodo nel quale il tempo e lui cominciarono a esistere. [...] Chi cerca di farlo volgere indietro o di arrestarlo nel suo corso, ferma una macchina potente che stenderà morto l'intruso e che l'arresto momentaneo renderà più feroce e più violenta»¹³.

Non è casuale che Dickens parlasse in questo modo del tempo e del suo inesorabile trascorrere: queste righe condensano l'esaltazione e l'incertezza dell'epoca vittoriana, mentre la Rivoluzione industriale iniziava a premere sull'acceleratore dei ritmi abituali, in gran parte dettati dalla natura, che da sempre avevano guidato l'agire umano.

Oggi più che mai quest'ansia ci sembra familiare, mentre ci troviamo a combattere contro il tempo, la sua inarrestabile corsa e la costante sensazione che ci accompagna, che esso sembri non bastare mai. *La tirannia del tempo. L'accelerazione della vita nel capitalismo digitale* è, appunto, il titolo di un recente studio di Judy Wajcman, docente di sociologia alla *London School of Economics*, pubblicato nel 2015 e in italiano da Treccani nel 2020 nella collana «Visioni». L'autrice vi fornisce un ritratto più che mai accurato della nostra contemporaneità: la sensazione di vivere sempre di corsa, di essere ostaggi dei dispositivi tecnologici che ci fanno vivere perennemente connessi, fino all'impossibilità di distinguere tra lavoro e tempo libero.

«Nel corso della storia – scrive Wajcman – gli esseri umani hanno sempre dovuto coordinare le proprie attività con quelle degli altri, ma mai come oggi se ne era avvertita la necessità. Diamo per scontato che le nostre giornate siano scandite dal trascorrere delle ore, misurate dall'orologio. Fin da piccoli, ci viene insegnato il valore della puntualità, l'imperativo di essere in orario, di non sprecare il tempo». E infatti, come sottolineava già nel 1989 Jeremy Rifkin nel suo libro *Guerre del tempo*, «i valori temporali dell'era moderna sono caratterizzati dall'efficienza e dalla velocità [...]». L'idea di risparmiare e di

¹³. C. Dickens, *Le campane*, Interlinea, Novara 2000.



Il tempo

«La democrazia – scrive infatti – è una funzione del tempo. Questa definizione, derivata dalla constatazione dell'impossibilità logica di una democrazia immediata, è sociologicamente fondata. Il popolo, come soggetto politico collettivo, è in effetti anch'esso una figura del tempo. Esso è sostanzialmente una storia. La democrazia non è dunque soltanto il sistema che permette a una collettività di governarsi da sé, ma è anche il regime in cui si costruisce un'identità comune».

comprimere il tempo è stata impressa nella psicologia della civiltà occidentale e ora anche in quella del mondo intero»¹⁴.

Questa idea della compressione del tempo e del suo massimo sfruttamento raggiunge naturalmente la sua piena realizzazione quando si parla di un termine, di una scadenza da rispettare, o più in generale quando si pensa a un tempo limitato, come quello di un mandato o di un incarico pubblico.

Lo storico francese Pierre Rosanvallon, nel suo libro del 2008 *La legittimità democratica*, ha espresso con grande lucidità quanto sia cruciale, in una democrazia avanzata, il fattore tempo: la durata assume ai suoi occhi il ruolo di un vero e proprio attore del funzionamento della macchina politica e amministrativa.

«La democrazia – scrive infatti – è una funzione del tempo. Questa definizione, derivata dalla constatazione dell'impossibilità logica di una democrazia immediata, è sociologicamente fondata. Il popolo, come soggetto politico collettivo, è in effetti anch'esso una figura del tempo. Esso è sostanzialmente una storia. La democrazia non è dunque soltanto il sistema che permette a una collettività di governarsi da sé, ma è anche il regime in cui si costruisce un'identità comune».

Perché possa darsi questa identità comune che noi brevemente riassumiamo nel principio non solo di rappresentanza, ma di partecipazione, è necessario, secondo Rosanvallon, porre attenzione sulla «pluralizzazione delle temporalità democratiche. La costruzione di una storia, così come la gestione del presente, implica il fatto di articolare relazioni molto diverse nei confronti del tempo sociale. Tempo vigile della memoria, tempo lungo della Costituzione, tempo limitato a un mandato dell'azione parlamentare, tempo breve dell'opinione, debbono confrontarsi e adattarsi continuamente al fine di dare consistenza all'ideale democratico»¹⁵.

Il tempo limitato di un mandato, sia esso elettivo o dietro nomina, ci costringe a porci obiettivi che possano essere raggiungibili prima della sua scadenza; ci impegna con chi ci ha preceduto nel portare avanti il suo lavoro, o eventualmente migliorarlo, e soprattutto ci impegna con chi ci succederà, con chi dovrà raccogliere il nostro testimone. In questo senso il tempo assume tutta un'altra consistenza rispetto a quello che fluisce continuo durante la vita quotidiana: abbondante all'inizio, tende ad assottigliarsi rapidamente, chiamandoci ad assumere decisioni con altrettanta prontezza.

Italo Calvino, nella seconda delle sue, mai tenute, *Lezioni americane* pubblicate nel 1988, parlava della *Rapidià* come di uno dei sei promemoria per orientarsi nel nuovo millennio, e scriveva che «nella vita pratica il tempo è una ricchezza di cui siamo avari; in letteratura, il tempo è una ricchezza di cui disporre con agio e distacco: non si tratta di arrivare prima a un traguardo stabilito, al contrario l'economia di tempo è una buona cosa perché, più tempo risparmiamo, più tempo potremo perdere».

¹⁴. J. Rifkin, *Le guerre del tempo*, Bompiani, Milano 1989.

¹⁵. P. Rosanvallon, *La legittimità democratica*, Rosenberg&Sellicr, Torino 2015.



Se pensiamo, sulla scorta di Rosanvallon, al tempo di un mandato come a una storia (della quale noi siamo i protagonisti e gli scrittori al tempo stesso), allora nostro compito primario è immergerci in questa narrazione con la consapevolezza che non potremo concluderla ma consci di aver onorato il nostro incarico per la durata in cui esso ci è stato affidato. L'alternanza rappresenta d'altronde il principio cardine del processo democratico, ma essa funziona soltanto se accompagnata da senso di responsabilità e capacità di progettazione. È nostra responsabilità far buon uso del presente, per quanto esso rapidamente si consumi, per predisporre il futuro che ci aspetta alla fine del nostro mandato e che sarà raccolto da chi verrà dopo di noi: perché, come scrisse Giacomo Leopardi nel suo celeberrimo *Dialogo di un venditore d'almanacchi e di un passeggero*, anche oggi è bello pensare che «quella vita ch'è una cosa bella, non è la vita che si conosce, ma quella che non si conosce; non la vita passata, ma la futura».

Il tempo
dell'inizio





17. Il tempo dell'inizio. L'attimo di una speranza

La decisione è certamente meditata perché apre a un cambiamento possibile di vita o a una avventura destinata al fallimento. Viene sicuramente da lontano, da pensieri difficili che hanno tormentato molte notti: sia fossero densi di necessità e speranza, sia obliquamente intrisi di qualche disegno ambiguo. Sempre la lunga riflessione si è concretizzata in un attimo. Quello della partenza, del mettersi in cammino, del rifugiarsi pericolosamente in un veicolo destinato ad attraversare la frontiera, dell'affidarsi alle onde del mare.

Ciascun individuo è libero di scegliere di lasciare il proprio Paese: lo si afferma sin da quella *Dichiarazione* di settantaquattro anni fa che indicava il comune riconoscimento dei diritti di ogni persona e che era destinata a vedere quanto mai contraddette, nei decenni a seguire, le proprie affermazioni allora solennemente sottoscritte¹.

Eppure, la decisione di migrare non sempre è frutto di una libera scelta. Spesso è dettata da una necessità, da una valutazione forzata da circostanze che costringono alla fuga verso altri Paesi. E così la persona migrante, nutrita di fiducia e speranza, affronta viaggi rischiosi per sfuggire alla morte, alla guerra, alla violenza, provando a varcare i confini nazionali nel tentativo di raggiungere la salvezza, di trovare condizioni di vita migliori in accoglienza e solidarietà. Poiché ognuno ha «[...] cagion di sperare la felicità nella stessa misura»². Sperare è un diritto: non in senso giuridico, ma in senso umano, cioè in quella tensione che risponde alla ragionevolezza dell'agire di ogni persona e che stentatamente trova il riflesso nella norma codificata. Perché – vale la pena ricordarlo – il diritto 'insegue' sempre la vita e spesso non riesce neppure ad afferrarla, mai riesce a prefigurare i suoi intrinseci bisogni.

Un diritto inviolabile che spetta a tutti – anche a quei cosiddetti 'migranti economici' che norme rigide non riconoscono come degni di attenzione e sostegno al pari di coloro che vengono da guerre e persecuzioni, come se la ristrettezza economica di un territorio non sia frutto di implicite ed esplicite guerre e la fame non sia una persecuzione. Anche il pieno sviluppo della loro personalità va garantito, rimuovendo gli ostacoli, nel rispetto del valore supremo della dignità umana³.

Solo limitandoci a quell'attimo che nel 2021 ha posto la barca nelle acque mediterranee verso l'Italia,

Eppure, la decisione di migrare non sempre è frutto di una libera scelta. Spesso è dettata da una necessità, da una valutazione forzata da circostanze che costringono alla fuga verso altri Paesi. E così la persona migrante, nutrita di fiducia e speranza, affronta viaggi rischiosi per sfuggire alla morte, alla guerra, alla violenza, provando a varcare i confini nazionali nel tentativo di raggiungere la salvezza, di trovare condizioni di vita migliori in accoglienza e solidarietà. Poiché ognuno ha «[...] cagion di sperare la felicità nella stessa misura».

1. *Dichiarazione universale dei diritti umani*, articolo 13, comma 2.

2. Immanuel Kant, *Critica della ragion pura*, traduzione di G. Gentile e G. Lombardo-Radice, Laterza, Roma-Bari 1991-2000-2005, p. 498.

3. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea articolo 4.



Il tempo dell'inizio

le persone che lo hanno vissuto sono state 67040⁴. Ma il dato – è bene saperlo – è ‘falso’ perché viziato dalla considerazione soltanto di coloro che hanno raggiunto la costa europea: non considera coloro che, intercettati, sono stati rispediti verso quella da dove venivano; sappiamo che sono stati molti, anche se non ne riusciamo a indicare il numero preciso.

Quasi sempre sono persone che spesso ancor prima del loro viaggio in mare hanno attraversato territori diversi – forse non ne hanno avuto neppure contezza – spesso hanno subito violenze, forse sono stati costretti ad affidarsi a organizzazioni criminali, forse hanno più volte intrapreso lo stesso cammino e replicano un fallimento. Tutti vanno incontro a un futuro incerto, molti giungono in un Paese che probabilmente non sarà quello dove hanno pensato quel futuro. Molte di queste persone sono vulnerabili, per età, per genere, per orientamento sessuale, per condizioni di salute, o lo sono diventate durante il lungo e pericoloso viaggio. Ma tutte sono persone che in quell'ultimo attimo sono state mosse da una ‘decisione di speranza’ per una vita quantomeno ‘diversa’: sperabilmente migliore, perché nessuno brama di andare verso il peggio.

Chi vive in contesti di tutela dei diritti, chi vive la propria vita in Paesi che hanno consacrato nelle loro Carte costituzionali la dignità umana e gli strumenti per garantirne il rispetto, potrà mai comprendere la “decisione di speranza”? Sarà in grado di comprendere se una scelta è effettivamente dettata dalla necessità, dalla disperazione e facilitare il passaggio di tale scelta in progetto?

Chi vive in contesti di tutela dei diritti, chi vive la propria vita in Paesi che hanno consacrato nelle loro Carte costituzionali la dignità umana e gli strumenti per garantirne il rispetto, potrà mai comprendere la “decisione di speranza”? Sarà in grado di comprendere se una scelta è effettivamente dettata dalla necessità, dalla disperazione e facilitare il passaggio di tale scelta in progetto?

Troppo spesso offrirà anche a chi è giunto, dettato da effettive necessità, un cammino incerto in labirinti di sofferenza e che solo per taluni di loro condurrà alla meta desiderata. All'arrivo in Europa, sbarcando sulle coste italiane o varcando i confini terrestri, entreranno tutti in un sistema di accoglienza che ha come primo e immediato fine il soccorso e l'identificazione; si troveranno così immediatamente a vivere nei ‘non luoghi’, quelli che la norma definisce “punti di crisi”⁵ e in cui ha inizio un percorso che determinerà l'esito della “decisione di speranza”.

In taluni (molti?) casi potranno essere inseriti, accompagnati e sostenuti, in percorsi di apprendimento sia nel mondo dell'istruzione sia in quello del lavoro, quali risorse importanti per avviare un graduale processo di radicamento nella società di accoglienza e realizzare, così, il desiderio di riscatto sociale. Il percorso potrà portarli alla regolarizzazione, all'inclusione, al realizzarsi di quella speranza che, nata dalla disperazione, è divenuta progetto. Ma in altrettanti (molti?) casi non sarà così. Perché già l'ingresso nei “punti di crisi” – noti come *hotspot* – potrà essere il primo passo verso il fallimento del proprio progetto migratorio: i tempi dell'accoglienza per il soccorso e l'identificazione si dilateranno con limiti dettati da prassi e molto poco da norme, in un succedersi di luoghi dove la speranza di quell'attimo iniziale si trasformerà in disperazione. Forse allora il pensiero ritornerà a quell'attimo che ha cambiato la propria percezione di vita.

4. Fonte: Cruscotto statistico giornaliero, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it

5. Articolo 10 *ter* del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286.



18. Il tempo dell'inizio. L'attimo per sempre

Può un attimo durare per sempre?

Un attimo, come un istante, indica uno spazio temporale brevissimo, infinitesimale, così breve da essere difficile da quantificare. La vita delle persone è però un insieme di attimi, anche insignificanti, che scorrono uno dietro l'altro. Come può allora uno di essi pietrificarsi e durare oltre quel brevissimo lasso di tempo che lo definisce? Eppure, può accadere. A volte, un attimo può durare per sempre nel senso che può condizionare la vita intera di una persona. Accade quando ne segna una coordinata spazio-temporale che traccia uno spartiacque tra il *prima*, che non sarà mai più uguale al *dopo*; quando si è costretti a rendersi conto che qualcosa è accaduto e che ciò che si è compiuto è irreversibile.

L'attimo in cui si perde la propria libertà personale è uno di questi. Può essere il momento iniziale del fermo o dell'arresto o quello dell'esecuzione di un ordine di custodia cautelare. La persona entra in una nuova dimensione, diversa, innaturale, spesso percepita come ingiusta. In quel momento, il tempo del *prima* si ferma e comincia il tempo del *dopo* perché si assume un'altra identità, nella percezione degli altri e spesso anche nella propria.

Il momento della privazione della libertà può essere più o meno invasivo, più o meno violento, più o meno atteso, più o meno accettato. Può comportare interventi con l'uso della forza o può avvenire perché la persona stessa si consegna alle forze di Polizia. Ma a prescindere dalla diversità dei modi, quell'attimo lascerà una cicatrice indelebile nella vita dell'individuo. Il fermo in un luogo di Polizia, le procedure di fotosegnalamento, l'ingresso in una camera di sicurezza, il cancello che si chiude, il senso di umiliazione, talvolta l'essere trattato già da colpevole – se non con violenza – segnano la vita. Quell'attimo in cui si perde la propria libertà può essere l'inizio di un susseguirsi di eventi simili. Talvolta, può rappresentare anche il riconoscimento di una 'carriera' al di fuori della legalità: una sorta di iniziazione inevitabile. Altre volte, invece, può rappresentare l'inizio di una discesa verso un fallimento considerato ormai insuperabile, da cui non è possibile riprendersi. In quell'attimo – come canta Alex Britti – il cielo si farà nero e il sole prigioniero⁶.

Spesso, tuttavia quell'istante è l'unico segno di attenzione da parte delle Istituzioni e della collettività che non hanno saputo intercettare in tempo il malessere o la criticità per prevenire che degradassero in scelte o comportamenti illegali: quando la scuola non ha saputo cogliere i segnali negativi e agire di conseguenza, quando il territorio non ha capito o è riuscito a dare risposte adeguate al malessere, quando la criminalità

Il momento della privazione della libertà può essere più o meno invasivo, più o meno violento, più o meno atteso, più o meno accettato. Può comportare interventi con l'uso della forza o può avvenire perché la persona stessa si consegna alle forze di Polizia. Ma a prescindere dalla diversità dei modi, quell'attimo lascerà una cicatrice indelebile nella vita dell'individuo. Il fermo in un luogo di Polizia, le procedure di fotosegnalamento, l'ingresso in una camera di sicurezza, il cancello che si chiude, il senso di umiliazione, talvolta l'essere trattato già da colpevole – se non con violenza – segnano la vita.

6. Alex Britti, *L'attimo per sempre*, 2009: «Nero, il cielo che tradisce il mio pensiero/nell'angolo più livido e più scuro nasconde l'incertezza del futuro/cercando di capire cosa è vero come questo sole prigioniero».



Il tempo dell'inizio

Perché questo attimo non sia *per sempre*, alla perdita temporanea della propria libertà personale corrisponde l'acquisizione di altri diritti, propri di questo tempo: il diritto all'accesso all'avvocato; il diritto alla notifica a un parente o a una persona di proprio riferimento della propria improvvisa situazione; il diritto alla visita da parte di un medico; il diritto a essere informato dei propri diritti.

ha fatto sentire le persone meno sole e meno abbandonate.

Perché questo attimo non sia *per sempre*, alla perdita temporanea della propria libertà personale corrisponde l'acquisizione di altri diritti, propri di questo tempo: il diritto all'accesso all'avvocato; il diritto alla notifica a un parente o a una persona di proprio riferimento della propria improvvisa situazione; il diritto alla visita da parte di un medico; il diritto a essere informato dei propri diritti. Si aggiungono ai diritti di ogni persona al rispetto della propria dignità e alla tutela dell'integrità fisica e psichica; nonché di tutti gli altri che da questi derivano e che – per citare un maestro – «devono essere presi sul serio»⁷.

Il rischio di questo tempo è legato alla sua intrinseca opacità, alla condizione di particolare vulnerabilità che la privazione della libertà comporta, al senso di impotenza di chi lo subisce e alla intrinseca disparità rispetto a chi agisce. E può anche divenire un momento di passaggio verso una realtà fino ad allora sconosciuta: quando, per la mancanza di camere di sicurezza diffuse sul territorio, le persone sono tradotte in una Casa circondariale, forse per essere – come spesso accade – rilasciate il giorno successivo. Un 'assaggio di carcere' che apre a quel rischio di 'pietrificazione' del tempo, al suo divenire *per sempre*.

19. Il tempo dell'inizio. L'attimo della responsabilità

Entrando in carcere per il proprio compito di preventiva vigilanza, ci si imbatte in storie personali: molteplici, frastagliate, raccontate attraverso atti giuridici e narrazioni affabulatorie perché la costrizione determina spesso il desiderio di trasformare in parole l'esperienza che si sta vivendo. Così si finisce per conoscere il carcere non solo per le sue regole, gli standard più o meno rispettati, le procedure, ma come tessuto di vite di persone che in un attimo – quello della decisione, anche di compiere un reato – ne hanno mutato il corso.

A volte, i frammenti di queste storie sono accomunati, oltre che dalla frequente giovane età dei protagonisti nel compiere ciò che ha cambiato il fluire del tempo, dalle circostanze delle loro azioni o dai momenti di scelta personale nonché dalle conseguenze che ne sono venute e che rinviano al tema della responsabilità. La responsabilità di un attimo ha il valore spesso dirimente dei percorsi della vita. Chi si rivolge a questo mondo connotato dalle conseguenze – la privazione della libertà – non

7. R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna 1994.



può non interrogarsi su quell'attimo che lo ha determinato. Eppure, questo è spesso assente in ogni valutazione successiva, soprattutto in sede giudiziaria, perché la risposta alla commissione di un reato è prevalentemente centrata sulla sanzione dell'autore e non sulla lacerazione che il reato ha prodotto. Non sulla sua origine e sulla sua possibile ricomposizione. Per questo quell'attimo decisionale è ineludibile.

Sappiamo bene che la responsabilità è tema diffusamente dibattuto in ambito filosofico, giuridico e delle varie scienze sociali, posto in connessione ora con la libertà individuale, ora con il rapporto con l'alterità, convergendo dalle diverse prospettive sulla sua dimensione essenzialmente dialogica, ascrivibile nell'orizzonte concettuale della relazione umana. Se nel quadro della necessaria tutela dei beni giuridici vi è la necessità di fissare un limite a partire dal quale ciascuna persona può essere chiamata a rispondere di una propria azione⁸, tuttavia, sotto il profilo biologico e psico-dinamico tale attribuzione subisce una necessaria relativizzazione per le persone di giovane età, essendo influenzata dal tempo, in tale fase della vita più che in ogni altra. Il fattore temporale rende la responsabilità un concetto *in divenire* rispetto ai suoi contenuti valoriali di natura etica e morale, destinato a evolversi, in rapporto anche alla storia e alle condizioni individuali, alla cultura e alle tradizioni di appartenenza dell'individuo e alla stessa responsabilità di altri soggetti o entità collettive. È, infatti, sempre possibile rinvenire, nei frammenti di storie che narrano reati compiuti nel tempo della giovane età, paralleli profili di responsabilità, rispetto agli stessi comportamenti assunti dai giovani protagonisti, nei gruppi familiari e sociali di riferimento, nelle comunità affidatarie e nelle Istituzioni politiche degli Stati di appartenenza o di provenienza.

È possibile rintracciare un tempo della responsabilità del proprio agire, in particolar modo quando tale agire condiziona la propria e altrui esistenza, trovando la sua più alta tensione emotiva e consequenzialità dall'attimo stesso in cui l'azione o la scelta vengono compiute. È tuttavia auspicabile pensare a una diversa declinazione di tale tempo sulla base del grado di consapevolezza e delle condizioni personali delle persone coinvolte, così come delle tradizioni culturali di riferimento. Ciò tenendo conto dei diversi ostacoli che possono impedire alle persone di agire conformemente alla responsabilità sociale, quali, per esempio, lo stress connesso al soddisfacimento dei bisogni fondamentali o alla mancanza di opportunità, le stesse norme sociali che sovente enfatizzano la concorrenza piuttosto che la comprensione e la cooperazione verso gli altri. Il tutto nel quadro di un sistema di diritti e di tutele che va comunque mantenuto e presidiato.

Entrando in carcere per il proprio compito di preventiva vigilanza, ci si imbatte in storie personali: molteplici, frastagliate, raccontate attraverso atti giuridici e narrazioni affabulatorie perché la costrizione determina spesso il desiderio di trasformare in parole l'esperienza che si sta vivendo. Così si finisce per conoscere il carcere non solo per le sue regole, gli standard più o meno rispettati, le procedure, ma come tessuto di vite di persone che in un attimo – quello della decisione, anche di compiere un reato – ne hanno mutato il corso.

8. Considerato il dettato costituzionale per il quale la responsabilità penale è personale (articolo 27 della Costituzione), l'ordinamento giuridico italiano stabilisce che il minore di età sia ritenuto penalmente responsabile dal compimento del quattordicesimo anno (articolo 97 c.p.), previo accertamento della capacità di intendere e di volere (articoli 98 e 85 c.p.). L'applicazione della normativa speciale è stata estesa per l'esecuzione della pena alla soglia del venticinquesimo anno d'età per i reati compiuti da minorenni, nel tendenziale quadro delle acquisizioni scientifiche sui risvolti di una mancata assimilazione dei processi di socializzazione primaria, della limitata esperienza di vita e del prolungato processo di sviluppo celebrale.



Il tempo dell'inizio

Con riferimento alle iniziative legislative promosse in tema di responsabilizzazione, i programmi di *restorative justice* volti alla ricostruzione del legame dell'individuo con il sistema sociale si caratterizzano per una più evidente incisività e, tra i diversi nodi rilevabili, pongono anch'essi il problema del tempo in cui sia più opportuna la loro attivazione, nel rispetto delle normative di riferimento internazionale e sovranazionale⁹. La ricerca di una maggiore implementazione di tale strumento di intervento interpersonale e comunitario sembra però trovare scarso sostegno nella limitazione alla sola iniziativa dell'autorità giudiziaria per l'avvio dell'accesso ai programmi di giustizia riparativa, così come previsto dalla pur positiva legge delega di riforma della giustizia¹⁰. Un punto su cui si dovrà vedere l'evoluzione rispetto a un tema che ancora sembra essere acerbo in alcuni ambiti di discussione.

Tale constatazione, unitamente ad alcune spinte ciclicamente riproposte in direzione dell'abbassamento della soglia di imputabilità per una ipotetica maggiore o anticipata responsabilizzazione della persona minorenne, nonché alle precarie condizioni delle persone e degli stessi luoghi in cui sono trattenute o limitate nella loro libertà personale, danno il segno di un rischio di arretramento rispetto ad approdi culturali e giuridici acquisiti nel nostro ordinamento.

Essere minorenni o giovani adulti non significa essere titolari di minori diritti ma, semmai, aver garantita maggiore protezione. Tale condizione impone al mondo degli adulti l'impegno di attivare in loro favore programmi e percorsi di 'educazione alla responsabilità', al fine di predisporli al riconoscimento e al rispetto dei diritti e delle libertà altrui e di stimolarne lo sviluppo di una coscienza e di un atteggiamento proattivo di appartenenza sociale.

Essere minorenni o giovani adulti non significa essere titolari di minori diritti ma, semmai, aver garantita maggiore protezione. Tale condizione impone al mondo degli adulti l'impegno di attivare in loro favore programmi e percorsi di 'educazione alla responsabilità', al fine di predisporli al riconoscimento e al rispetto dei diritti e delle libertà altrui e di stimolarne lo sviluppo di una coscienza e di un atteggiamento proattivo di appartenenza sociale. In tale prospettiva è giunto il tempo che le Istituzioni pubbliche investano responsabilmente su interventi rivolti ad adolescenti e giovani adulti capaci di accompagnarli verso la loro 'adulthood', nel rispetto del diritto all'autodeterminazione riconosciuto a ogni persona in qualsiasi stato o condizione si trovi. Le nuove sfide poste dal mondo contemporaneo¹¹ ripropongono l'urgenza di un più generale ripensamento della responsabilità, in una prospettiva futura orientata alle future generazioni.

9. Tra le altre, cfr. *Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in criminal Matters*, Risoluzione n. 12/2002 dell'Assemblea generale Onu; Direttiva 2012/29/UE che istituisce *Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato* del Parlamento europeo e del Consiglio; Raccomandazione CM/Rec(2018)8 su *Restorative Justice in criminal Matters* del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

10. Legge 27 settembre 2021, n. 134 recante titolo "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari", punto 18.

11. Tra le altre, il riaccuirsi della pressione migratoria, le nuove emergenze ambientali e la necessità di ripensare al rapporto di solidarietà tra le persone e di coesistenza tra queste e il mondo in cui vivono.



20. Il tempo dell'inizio. Il passato e l'oblio

L'azione penale obbligatoria e l'indipendenza della funzione inquirente dal potere esecutivo¹² determinano – almeno in linea teorica – l'impossibilità del nostro ordinamento di ignorare una qualsiasi commissione di reato, anche se di lieve entità, il vincolo a perseguirne i responsabili senza 'dimenticarsene' e, allo stesso tempo, la non ammissibilità di interferenze politiche sulle priorità da assegnare ai reati da perseguire.

La combinazione di questi due principi, entrambi di rango costituzionale¹³, ha precise radici storiche. Infatti, dopo la distruzione dello Stato di diritto operata dal regime fascista, i costituenti vollero introdurre nel sistema giuridico elementi che, da un lato, garantissero l'indipendenza del pubblico ministero dal Governo e, dall'altro, obbligassero la magistratura a non assumere atteggiamenti indulgenti, se non conniventi, verso certi tipi di reati violenti di matrice politica, come invece era accaduto nel periodo del fascismo.

Un limite all'obbligatorietà dell'azione penale è però costituito dalla variante del tempo: la perseguibilità dei reati, con eccezione di quelli puniti con l'ergastolo, decade dopo un certo numero di anni. È noto l'acceso dibattito politico e giuridico sulla prescrizione e sulla rilevanza del tempo nell'azione della giustizia, in cui una potestà punitiva dello Stato senza tempo-limite viene messa in tensione con il tempo della vita della persona che le è soggetta e con il significato concreto della stessa funzione della giustizia. Il cui risultato è legato anche al tempo in cui si produce.

Una battaglia, quindi, tra memoria obbligatoria e oblio: tra l'attimo in cui il reato è stato commesso e quello in cui si vuole rendere giustizia. Una battaglia che, anche in applicazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, dovrebbe risolversi nella correzione delle rigidità di un sistema teso, in teoria, a ricordarsi tendenzialmente di tutti i reati e che, in pratica, si risolve spesso nella dimenticanza di fatto che la denegata giustizia porta con sé.

La memoria ci è indispensabile nel vivere quotidiano, guidandoci in una serie di attività che riteniamo automatiche ma che in realtà sono il frutto di un apprendimento mantenuto nel tempo. Essa è per sua natura selettiva, fortunatamente. Ricordare, infatti, tutti i singoli dettagli dei fatti accadutici sommergerebbe il nostro presente, probabilmente impedendoci di distinguere gli aspetti importanti del passato da quelli superflui. In questo senso, l'oblio assume per la nostra vita un ruolo forse altrettanto importante di quello del ricor-

L'azione penale obbligatoria e l'indipendenza della funzione inquirente dal potere esecutivo determinano – almeno in linea teorica – l'impossibilità del nostro ordinamento di ignorare una qualsiasi commissione di reato, anche se di lieve entità, il vincolo a perseguirne i responsabili senza 'dimenticarsene' e, allo stesso tempo, la non ammissibilità di interferenze politiche sulle priorità da assegnare ai reati da perseguire.

12. Sulle caratteristiche uniche dell'assetto della funzione inquirente italiana a livello comparato cfr. G. Di Federico, "Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero", in *Giurisprudenza italiana*, febbraio 2009.

13. Rispettivamente, articolo 112 e articolo 107 Cost.



Il tempo dell'inizio

La memoria è influenzata da variabili indipendenti dalla nostra sfera di interesse personale. Pensiamo al ruolo delle immagini dell'abiezione e dell'orrore nella costruzione della memoria. Ci sono fatti particolarmente choccati che, al di là della loro specifica rilevanza, tendono a scolpirsi nei nostri ricordi più di altri. In modo analogo, tendiamo a dimenticare fatti importanti che però sono privi di una forte componente emotiva. Questa considerazione vale anche per l'ambito penale, nel quale il discorso pubblico tende a concentrarsi su aspetti sensazionalistici o morbosi, magari con marchio d'infamia di una persona ben prima del completo accertamento della sua responsabilità e tantomeno di una sentenza definitiva; di contro, a non ristabilirne l'onorabilità qualora venga assolta, o, se colpevole, a non riconoscerne il debito pienamente saldato con la giustizia una volta terminata la sua sanzione penale.

do. Addirittura, uno dei più grandi studiosi della memoria, afferma che «stando agli indizi, si ha l'impressione che dell'equipaggiamento naturale elementare dell'uomo faccia parte l'oblio piuttosto che il ricordo»¹⁴.

Nel caso dell'azione penale e, più in generale, dell'esercizio di giustizia, memoria e oblio sembrerebbero però aspetti inevitabilmente alternativi. Si pensi al tema della punizione dei crimini degli autoritarismi e dei totalitarismi. Nel passaggio alla democrazia, l'oblio giudiziario di tali crimini in alcuni casi viene rappresentato come necessaria garanzia di stabilità¹⁵. Di contro, alla base dell'azione delle organizzazioni che si impegnano per la salvaguardia dei diritti umani c'è l'imperativo di "non dimenticare", non solo nel senso di preservare la memoria dei crimini di guerra e contro l'umanità ma di perseguirne i responsabili anche fuori dai confini nazionali dello Stato in cui tali crimini vennero commessi¹⁶.

In realtà, però, sia la memoria che l'oblio si rivelano indispensabili a rendere 'sano' il dibattito democratico attorno al sistema penale. Infatti la memoria, spesso divergente, che le diverse comunità e soggettività tengono viva relativamente a ricostruzioni controverse o mancanti di importanti fatti giudiziari del Paese stimola la società e la politica a verificare l'efficacia della giustizia. L'oblio, d'altra parte, assume un valore fondamentale per preservare il valore rieducativo e, dunque, riabilitativo che la nostra Carta attribuisce alle pene. Con l'estinzione della pena, infatti, il condannato in via definitiva deve poter contare su una riammissione nella società esterna che non lo ancori per sempre al reato commesso.

Nella dinamica fra memoria e oblio si inserisce la storia. Quest'ultima tende all'oggettività, mentre la memoria, anche quella collettiva, implica necessariamente l'assunzione di una prospettiva particolare, da cui l'irraggiungibilità di una 'memoria condivisa'¹⁷.

In effetti, la memoria è influenzata da variabili indipendenti dalla nostra sfera di interesse personale. Pensiamo al ruolo delle immagini dell'abiezione e dell'orrore nella costruzione della memoria. Ci sono fatti particolarmente choccati che, al di là della loro specifica rilevanza, tendono a scolpirsi nei nostri ricordi più di altri. In modo analogo, tendiamo a dimenticare fatti importanti che però sono privi di una forte

14. J. Assmann, *La memoria culturale. Struttura, ricordo e identità politica nelle grandi civiltà antiche*, Einaudi, Torino 1997, p. 40.

15. Sui processi di democratizzazione e le politiche dell'oblio si veda P. Grilli di Cortona, *Il peso del passato nella costruzione della democrazia*, Il Mulino, Bologna 2011, pp. 294-301.

16. D. Archibugi, A. Pease, *Crime and Global Justice. The Dynamics of International Punishment*, Polity, Cambridge 2018.

17. Sulla memoria collettiva: M. Halbwachs, *La memoria collettiva*, a cura di P. Jedlowski e T. Grande, Unicopli, Milano 2007. Sul concetto di memoria divisa: A. Contini, *La memoria divisa*, Rizzoli, Milano 1997.



componente emotiva¹⁸. Questa considerazione vale anche per l'ambito penale, nel quale il discorso pubblico tende a concentrarsi su aspetti sensazionalistici o morbosi, magari con marchio d'infamia di una persona ben prima del completo accertamento della sua responsabilità e tantomeno di una sentenza definitiva; di contro, a non ristabilirne l'onorabilità qualora venga assolta, o, se colpevole, a non riconoscerne il debito pienamente saldato con la giustizia una volta terminata la sua sanzione penale.

Nel discorso pubblico l'emotività con cui si approccia l'esecuzione penale è troppo spesso connotata da toni che in forme moderne ripropongono l'essenza della gogna e del supplizio pre-moderni. Questa può determinare un oblio non dei fatti, ma delle persone: un 'buttare la chiave' da cui consegue uno 'scordare', cioè 'rimuovere dal cuore', nell'etimologia latina. Non a caso, la storia ci insegna che il potere spesso cerca «un'alleanza» con «l'oblio» per liberarsi di persone scomode, mentre la memoria ha potenzialmente un «contenuto sovversivo»¹⁹.

Compito del potere, cioè dello Stato, è invece impegnarsi a 'ri-cordare' al mondo dei liberi, coloro che entrano in un mondo chiuso, che alcuni ancora vorrebbero eternamente ermetico, lontano dagli occhi, lontano dal cuore. Questo è il contributo per sottrarre all'oblio vite ed eventi, senza perpetuarne il momento iniziale del loro accadimento.

21. Il tempo dell'inizio. L'ustione del ricordo

All'inizio degli anni Trenta del Novecento, un detenuto della Casa penale speciale di Turi ha elaborato una teoria del tempo storico che è giunta fino a noi. Secondo la matricola 7047, il processo storico procede per cadenze ritmiche irregolari, in cui a fasi ad andamento lento e rarefatto si alternano fasi più dense e intense.

In quella cella della prima sezione, che stava proprio accanto al posto di guardia, prende forma una concezione della temporalità storica dalla struttura duale in cui un tempo vuoto si contrappone a un tempo pieno. Questa duplicità è resa tramite l'uso antitetico dell'espressione "durata" e del sintagma "fare epoca".

La "durata" è il tempo ordinario della vita di una formazione sociale, un tempo statico di cambiamenti insensibili, un riprodursi del tempo in assenza di mutamenti significativi. Per questo, la durata è un tempo vuoto; un tempo che si srotola liscio e

La "durata" è il tempo ordinario della vita di una formazione sociale, un tempo statico di cambiamenti insensibili, un riprodursi del tempo in assenza di mutamenti significativi. Per questo, la durata è un tempo vuoto; un tempo che si srotola liscio e lineare, pura quantità che si accumula per inerzia e che chiede di essere misurata in termini semplicemente cronologici.

Ogni tanto, però, questo *continuum* si interrompe, sconvolto da un evento o da un processo storico che altera il ritmo del tempo e imprime una nuova direzione al movimento della storia.

18. Cfr D. Pasquini, *Ansia di purezza. Il fascismo e il nazismo nella stampa satirica italiana e tedesca del dopoguerra*, Viella, Roma 2014, p. 22.

19. J. Assmann, *La memoria culturale*, cit., pp. 44 e 57.



Il tempo dell'inizio

lineare, pura quantità che si accumula per inerzia e che chiede di essere misurata in termini semplicemente cronologici.

Ogni tanto, però, questo *continuum* si interrompe, sconvolto da un evento o da un processo storico che altera il ritmo del tempo e imprime una nuova direzione al movimento della storia. In questi momenti irrompe una nuova forma storica, mentre la precedente si sgretola. E il tempo si riempie. Sono questi fatti culturali fondamentali a “fare epoca”, a segnare una nuova stadiazione nello sviluppo delle forme sociali. Per cui, come annota il detenuto, non bisogna confondere l’epoca con la durata, perché «si può *durare* a lungo, relativamente, e non *fare epoca*»²⁰.

Ebbene, ritengo che il lungo processo di deistituzionalizzazione, che accompagna buona parte della storia dell’Italia repubblicana, sia proprio uno di quei fatti culturali fondamentali in grado di “fare epoca”.

Al sole della Costituzione repubblicana – intrisa di sfavore per ogni logica custodialistica e segregazionista – l’Italia, negli anni, ha soppresso le classi differenziali destinate alle persone con disabilità, ha abolito il sistema manicomiale civile, ha superato il ricovero in istituto dei minori, ha destituito il “manicomio criminale” e ha posto la questione di come prevenire e contrastare i rischi di internamento *de facto* delle persone anziane e/o con disabilità. La legge 13 maggio 1978, n. 180, è assurta presto a simbolo e sineddoche di questo ampio programma di ridefinizione dello *status libertatis* di quelle forme di umanità renitenti alla forma standard.

Ora, secondo il carattere distintivo proprio di un evento in grado di “fare epoca”, la sequenza di negazioni del ricorso all’istituzione totale ha determinato l’avvento di una nuova configurazione storica della relazione sociale. Infatti, l’istituzione negata ha sottratto al novero delle forme di relazione che una società accetta come pensabili e disponibili quella che si sostanzia nella possibilità ultima di rinchiudere il proprio vicino. Questo esercizio di sottrazione ha così ridisegnato il perimetro delle forme di vita in comune per noi legittime e introdotto un nuovo calendario della convivenza che ha mandato in frantumi la continuità della storia segnata dal tempo pigro e monotono degli orologi.

Perciò, è «tempo che sia tempo» di mantenere viva quella che Primo Levi ha chiamato l’«ustione del ricordo».

Ma, come ci ricorda un distico attribuito a Eugenio Montale, «Il tempo degli eventi / è diverso dal nostro»²¹. E poi le società dimenticano con una certa facilità. Per questo, anche i fatti che fanno epoca sono instabili, impermanenti e sempre reversibili. Il tempo ne corrode la memoria, con maggiore o minore aggressività. Ma la caduta tendenziale del saggio di memoria è carica di conseguenze: da un lato, disperde il ricordo che «questo è stato»²², esponendo al rischio di doverlo sperimentare ogni volta con rinnovato stupore; dall’altro, incrina la facoltà di giudizio analogico e comparativo – che consente di cogliere le essenze al di là delle differenze –, col rischio di non riconoscere le nuove epifanie di istituzioni totali, ‘totaloidi’ o ‘totalastre’. Perciò, è «tempo che sia tempo»²³ di mantenere viva quella che Primo Levi ha chiamato l’«ustione del ricordo».

20. A. Gramsci, *Quaderni dal carcere*, quaderno 14 (1), par. 76, Einaudi, Torino 2014.

21. E. Montale, *Diario postumo*, Modadori, Milano 1996, p. 49.

22. P. Levi, *Se questo è un uomo*, «[...] Meditate che questo è stato: vi comando queste parole. [...]», Einaudi, Torino, 2014, p. I.

23. P. Celan, *Poesie*, “Corona”, Meridiani Mondadori, Milano 1998.

Il tempo
riconfigurato



22. Il tempo riconfigurato. Il tempo espropriato

Un noto dizionario della lingua italiana definisce il *tempo* come «nozione che organizza la mobile continuità di stati in cui si identificano le vicende umane e naturali, ricollegandola a un'idea di successione o di evoluzione, con particolare accentuazione degli effetti prodotti sulle cose dal loro stesso mutarsi ed evolversi nella durata temporale»¹.

Lo scorrere del tempo – come emerge anche dall'astrattezza definitoria di un dizionario – è sempre condizionato da fattori ambientali, sin dall'inizio l'alternarsi del giorno e della notte e delle stagioni, e da fattori soggettivi, psicologici, rispetto ai quali giocano un ruolo essenziale il grado di percezione e la memoria. Ma dipende anche dai contesti e dall'incidenza che su di essi hanno le culture.

Nel contesto giuridico, il tempo è correlato a elementi di sequenzialità procedurale, quali la custodia cautelare, l'esecuzione penale, il suo volto detentivo, la rimessione in libertà, la prescrizione, solo per citarne alcuni. Più nello specifico, sono tre i momenti peculiari che scandiscono il tempo nella penalità vissuta nel contesto culturale contemporaneo: quello del giudizio, che pure è preceduto da un'attesa in cui di fatto non si è 'padroni' del proprio tempo, quello dell'esecuzione della sanzione e quello dell'attesa di una valutazione di quest'ultima ai fini del suo mutamento o della sua conclusione.

L'esecuzione penale costituzionalmente delineata, infatti, con il suo precetto di *tendere* alla rieducazione del condannato, non può prescindere dalla considerazione del tempo, come principio costruttore dello svolgersi della vita dell'uomo. Perché proprio quel *tendere* indica un'attenzione non più centrata solo sull'accadimento storico – il reato commesso – ma sul divenire progressivo della personalità dell'autore, sul piano esistenziale, sociale, interattivo. In questa *'tensione'* il magistrato di sorveglianza è l'organo giurisdizionale chiamato a osservare il 'protrarsi' della pretesa punitiva, cioè il 'tempo che passa' durante l'esecuzione penale, e a valutare su tale base le istanze che gli vengono rivolte.

Accade, quindi, che la persona in determinati momenti della propria vita possa trovarsi a subire la gestione del proprio tempo – e del proprio futuro – da parte di chi scandisce lo svolgersi del tempo in base ad altre esigenze, ad altre logiche, spesso connesse a fattori amministrativi o organizzativi. Non è infrequente che tale situazione riveli un tempo 'espropriato' come conseguenza di inesorabili inerzie, ritardi, ottuse burocrazie.

Nel contesto giuridico, il tempo è correlato a elementi di sequenzialità procedurale, quali la custodia cautelare, l'esecuzione penale, il suo volto detentivo, la rimessione in libertà, la prescrizione solo per citarne alcuni. Più nello specifico, sono tre i momenti peculiari che scandiscono il tempo nella penalità vissuta nel contesto culturale contemporaneo: quello del giudizio, che pure è preceduto da un'attesa in cui di fatto non si è 'padroni' del proprio tempo, quello dell'esecuzione della sanzione e quello dell'attesa di una valutazione di quest'ultima ai fini del suo mutamento o della sua conclusione.

1. G. Devoto; G.C. Oli, *Dizionario della lingua italiana*, voce "tempo", Le Monnier, Firenze 1979.



Il tempo ricongfigurato

A chi osserva dal di fuori e spesso frettolosamente questa connotazione del tempo nei luoghi di privazione della libertà, tale rimodulazione dalla pienezza dell'esperienza alla densità delle attese appare come l'ineluttabile conseguenza dei tempi del giudizio, delle decisioni importanti, delle valutazioni sull'opportunità o meno di concedere spazi di libertà. Conseguenze di un sistema complesso che chiede, a chi è 'dentro', di pazientare. Ma chi vive all'interno questa riconfigurazione del tempo coglie soltanto la ripetitività delle attese, il vuoto di esperienze, l'inutilità: in carcere lo spazio si restringe e il tempo si dilata. Soprattutto non è più un tempo proprio, neppure percettivamente.

Il Garante nazionale riceve molte segnalazioni e reclami da parte di persone detenute che lamentano l'eccessiva lunghezza dei tempi di risposta nei confronti di richieste presentate in carcere – per ottenere un presidio sanitario, un colloquio con il direttore, un libro in prestito dalla biblioteca, una telefonata straordinaria o altri simili elementi strutturanti il proprio tempo soggettivo – o di istanze avanzate alla magistratura di sorveglianza. Nel contesto delle segnalazioni dello scorso anno ben 214 hanno riguardato l'attesa per l'attenzione medica – e tra esse 49 si sono trasformate in reclami come previsto dall'articolo 35 o.p. – mentre ben 35 l'attesa di una qualsiasi assegnazione una volta entrati in Istituto. L'attesa, talora *sine die*, determina una stasi del fluire del tempo, sospeso tra incertezza e speranza. Così il tempo vitale si riconfigura come tempo di attesa, in un presente che percettivamente dura all'infinito a causa di un futuro inarrivabile: sospeso tra l'oggi sempre presente e il domani mai raggiunto.

A chi osserva dal di fuori e spesso frettolosamente questa connotazione del tempo nei luoghi di privazione della libertà, tale rimodulazione dalla pienezza dell'esperienza alla densità delle attese appare come l'ineluttabile conseguenza dei tempi del giudizio, delle decisioni importanti, delle valutazioni sull'opportunità o meno di concedere spazi di libertà. Conseguenze di un sistema complesso che chiede, a chi è 'dentro', di pazientare. Ma chi vive all'interno questa riconfigurazione del tempo coglie soltanto la ripetitività delle attese, il vuoto di esperienze, l'inutilità: in carcere lo spazio si restringe e il tempo si dilata. Soprattutto non è più un tempo proprio, neppure percettivamente.



23. Il tempo ricongfigurato. Il tempo recluso

Il dato del giorno in cui questa Relazione va in stampa ci parla di 54599 persone adulte detenute, ristrette in Istituti il cui numero di posti ufficialmente ed effettivamente disponibili è 47689². Ci dice anche che altre 59559 persone adulte eseguono la pena in misura alternativa alla detenzione³ e che 351 minori o giovani adulti sono ristretti nei diciassette Istituti penali per i minorenni, mentre per altri 6915 il Tribunale per i minorenni ha disposto altre forme di controllo, orientamento e supporto.

Storicamente, la prigione serviva ad assicurarsi una persona in funzione di una garanzia, non a punirlo. Il tempo della reclusione era quindi stato definito «sospeso», perché privo di una finalità specifica, se non quella della custodia. Quando la prigione finiva con il punire, era perché sostituiva qualcos'altro: sostituiva la galera, in particolare, per coloro come le donne, i bambini e gli invalidi che non potevano accedervi.

La prigione è stata storicamente una sanzione sostitutiva; almeno fino al XVIII secolo. Cambia natura, nel tempo; questo è noto. Il tempo diviene – come durata, dunque in senso quantitativo – l'equivalente del danno commesso con il reato; dal punto di vista qualitativo, dev'essere riempito di senso: come sofferenza o lavoro (retribuzione), come adeguato trattamento (riabilitazione) o offerta di strumenti o risorse (reinserimento sociale). Il tempo deve essere un tempo non solo che scorre, ma che trasforma: diventando una istituzione puni-

La prigione è stata storicamente una sanzione sostitutiva; almeno fino al XVIII secolo. Cambia natura, nel tempo; questo è noto. Il tempo diviene – come durata, dunque in senso quantitativo – l'equivalente del danno commesso con il reato; dal punto di vista qualitativo, dev'essere riempito di senso: come sofferenza o lavoro (retribuzione), come adeguato trattamento (riabilitazione) o offerta di strumenti o risorse (reinserimento sociale).

2. La capienza regolamentare degli Istituti è calcolata sulla base di 9 metri quadri per una persona più altri 5 per ogni altra persona ristretta nella stessa camera di pernottamento. Questo calcolo porta a una attuale capienza 'formale' di 50905 posti a cui vanno sottratti però 3216 posti non disponibili per lavori vari di ristrutturazione e altro. La capienza regolamentare indicata dal *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti* (Cpt) è di 6 metri quadrati per una persona più altri 4 per ogni altra persona ristretta nella stessa camera; tuttavia con il limite di non superare le quattro persone ristrette insieme. Quest'ultimo limite, non rispettato nella stragrande maggioranza degli Istituti italiani, riequilibra l'ottimistica valutazione del dato che potrebbe risultare da una prima lettura dello standard di capienza proposto dall'Organo di controllo europeo.

3. In particolare, alla data della presente *Relazione al Parlamento 2022*, le misure alternative alla detenzione sono così distribuite: 21464 affidamenti in prova al Servizio sociale; 11461 detenzioni domiciliari; 879 semilibertà. A queste si aggiungono 6 semidetenzioni (sanzione sostitutiva) e 627 applicazione di lavori di pubblica utilità per violazione della legge sugli stupefacenti. Nel totale di questo paragrafo sono state anche incluse 25123 situazioni di 'messa alla prova' che costituiscono una misura di continuità e che non sono da considerare come alternative alla detenzione in senso stretto, perché rappresentano misure di possibile non accesso alla sanzione penale, sulla base del percorso altrimenti compiuto. Non sono invece computate le misure di libertà vigilata, libertà controllata e di applicazione di lavoro di pubblica utilità per violazione del codice della strada – che pure compaiono nel complessivo quadro dei "soggetti presi in carico dagli Uffici di esecuzione penale esterna" – perché non definibili come alternative alla detenzione in carcere.



Il tempo riconfigurato

tiva, il carcere è stato inteso come luogo per espiare le pene e anche per prevenire la commissione di futuri delitti, mirando – appunto – alla trasformazione dell’individuo.

Controllo e trasformazione del comportamento sono la cifra del carcere. L’organizzazione rigorosa del ‘tempo istituzionale’ è strumentale a questi scopi, come già osservava Michel Foucault: uno spazio scandito da orari, movimenti obbligatori, attività regolari – dalla disciplina. Si tratta di una «ricodificazione dell’esistenza»⁴ che la Costituzione, nell’interpretazione tramandata per decenni, non avrebbe smentito, ma avrebbe cercato di riempire di un contenuto di valore: il principio rieducativo. Questo, seppure inteso nel senso laico di creare le condizioni perché il condannato possa rientrare nella società civile rispettando – foss’anche solo esteriormente – la legalità, ha però finito con l’essere tradotto principalmente, almeno fino a ora, all’interno di strutture detentive: è qui che viene realizzata la pretesa osservazione della personalità, concepito il trattamento, valutata la trasformazione. Tempo dell’istituzione come determinante del tempo della trasformazione; e tempo della trasformazione come volano della durata della pena, che può modificarsi tanto quanto lo autorizza il grado di quella trasformazione.

Da tempo è subentrata la consapevolezza che il tempo dell’istituzione non produce responsabilità, ma spersonalizza e infantilizza. Il carcere non realizza affatto quel programma di trasformazione, proprio perché le logiche disciplinari dell’istituzione hanno poco a che vedere con l’educazione alla responsabilità. La capacità di reinserimento nella società comincia realmente solo quando si esce dalla struttura del tempo interno.

Ma proprio la versione laica della rieducazione, fondata sull’acquisto della responsabilità, ha finito con il privare di senso, dal di dentro, proprio questo meccanismo di funzionamento. Da tempo è subentrata la consapevolezza che il tempo dell’istituzione non produce responsabilità, ma spersonalizza e infantilizza. Il carcere non realizza affatto quel programma di trasformazione, proprio perché le logiche disciplinari dell’istituzione hanno poco a che vedere con l’educazione alla responsabilità. La capacità di reinserimento nella società comincia realmente solo quando si esce dalla struttura del tempo interno.

Se le alternative tornano al centro del dibattito politico-criminale, come in effetti sembra essere la filosofia che sottende la cosiddetta “riforma Cartabia”, allora ci troviamo di fronte in realtà a un momento di passaggio da gestire con grande sensibilità. Proprio questa dissociazione della penalità dal carcere demolisce il criterio di misura della trasformazione, e cioè proprio il tempo interno. Nelle alternative disposte già in sede di cognizione, viene meno il tempo eterodiretto, disciplinare, ma con questo viene meno proprio quella che sino a oggi è stata concepita come l’unica misura della ‘trasformazione’. Cambia l’oggetto del giudizio: fino a ora, era l’individuo; ora, è la tipologia di pena rispetto all’individuo. Non si tratterà di valutare la risocializzazione della persona, ma la capacità di risocializzare dello strumento (la sanzione non carceraria).

Questa capacità dovrà essere misurata su un tempo che appare, a prima vista, *tempo futuro*: un’ottica non attuale ma prospettica. Si prevede che le sanzioni sostitutive potranno essere applicate solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione e assicurino la prevenzione del pericolo. Un giudizio sul futuro. Tuttavia, è un tempo calibrato su un soggetto giudicato *qui e ora*. Il tempo che conta, allora, non è solo quello futuro, ma quello attuale; una



sorta di tempo non più sequenziale e quantitativo, ma qualitativo e, per così dire, ‘cairologico’: il *kairós* come ‘tempo opportuno’, momento indefinito in cui qualcosa di essenziale ‘avviene’. Avviene la scommessa sulla persona, che porta in sé la promessa di reintegrazione grazie alla pena non detentiva.

E con questo si apre il grande tema di quali saperi possano sorreggere questo giudizio; in questa prospettiva, il previsto coinvolgimento degli uffici di esecuzione penale esterna non dovrà essere un dato puramente burocratico, ma imporrà il ricorso, da parte del giudice, a saperi non legali e capacità di collaborare e ascoltare, e farsi educare lo sguardo a vedere oltre il reato che ha appena giudicato, lasciandoselo alle spalle.

È soprattutto una sfida culturale che va ben oltre gli aspetti di efficienza e accelerazione della giustizia.

E con questo si apre il grande tema di quali saperi possano sorreggere questo giudizio; in questa prospettiva, il previsto coinvolgimento degli uffici di esecuzione penale esterna non dovrà essere un dato puramente burocratico, ma imporrà il ricorso, da parte del giudice, a saperi non legali, e capacità di collaborare e ascoltare, e farsi educare lo sguardo a vedere oltre il reato che ha appena giudicato, lasciandoselo alle spalle.

24. Il tempo riconfigurato. Il tempo sospeso

Il tempo *sospeso* evoca l’immagine di una vita messa in *stand by*, in attesa, in cui ci si trova in bilico tra un passato certo e un futuro incerto, difficile da progettare e immaginare. In questo frangente si corre il rischio che la sospensione si tramuti in un tempo subito passivamente e vuoto di progettualità: è quello che accade durante il trattenimento all’interno di un Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr), in cui il tempo trascorso è privo di qualsiasi forma di organizzazione e di attività, anche soltanto ricreativa e di spazi a ciò dedicati. Un tempo che si riduce, dunque, a mera attesa del rimpatrio.

Per questo è *sospeso* ed è diverso dal tempo *ristretto* in un carcere o in un altro luogo dove la definitezza della misura adottata dovrebbe garantirne anche il limite temporale. Qui, al contrario, il limite formale non coincide con il limite esistenziale, perché per una larga parte delle persone ivi trattenute la permanenza si concluderà con un provvedimento che ordina di allontanarsi dal territorio italiano, ma nei fatti aprirà a un’indeterminatezza sociale destinata troppo spesso a sfociare in un nuovo trattenimento in un Cpr.

Nell’anno che questa Relazione riporta, 5147 persone hanno trascorso parte del tempo della loro vita in un Cpr – tra esse 5 donne – ma soltanto 2520, meno della metà, sono state rimpatriate; per le altre persone, che forse soggettivamente hanno vissuto il non-rimpatrio come una nuova opportunità di speranza, quel tempo sospeso è stato semplicemente sottratto alla vita per divenire soltanto *simbolo* rassicurante per la collettività.

Il tempo *sospeso* evoca l’immagine di una vita messa in *stand by*, in attesa, in cui ci si trova in bilico tra un passato certo e un futuro incerto, difficile da progettare e immaginare. In questo frangente si corre il rischio che la sospensione si tramuti in un tempo subito passivamente e vuoto di progettualità: è quello che accade durante il trattenimento all’interno di un Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr).



Il tempo riconfigurato

Ma il tempo trascorso all'interno di un Cpr, in media poco più di 36 giorni, è spesso anche tempo *disinforma-*to, perché privo di informazioni in relazione tanto alle tempistiche e modalità del rimpatrio, quanto agli stessi diritti di chi vi è trattenuto. Anche il tempo per esercitare il diritto di difesa, per compiere scelte consapevoli e condivise con il difensore, può divenire *sospeso*: per banali ragioni organizzative e burocratiche che, per esempio, ritardano il contatto per l'udienza di convalida del trattenimento⁵.

La previsione della possibilità di *reclamo* ai Garanti territorialmente nominati e la possibilità del Garante nazionale di formulare Raccomandazioni all'Amministrazione vogliono sanare alcuni aspetti di questa sospensione temporale. Non è tuttavia un sistema di facile implementazione: sono stati sottoscritti nell'anno trascorso sei accordi tra Garante nazionale e Garanti territoriali proprio per definire una procedura di formulazione del reclamo in piena libertà e al riparo da ogni ipotetica paura di ritorsione, nonché per la gestione stessa di tali reclami. Questo nel quadro della possibile diminuzione di quella sospensione del tempo che può essere foriera anche di grave disagio psicologico personale.

Ma il tempo sospeso è
anche quel tempo di vita
sottratto alla libertà senza
alcun fondamento giuridico
ogniquale le proroghe
del trattenimento non siano
supportate da elementi
concreti o ancora quando il
trattenimento sia convalidato
a opera di un'Autorità non
competente.

Ma il tempo sospeso è anche quel tempo di vita sottratto alla libertà senza alcun fondamento giuridico ogniqualvolta le proroghe del trattenimento non siano supportate da elementi concreti⁶ o ancora quando il trattenimento sia convalidato a opera di un'Autorità non competente. Come nei casi, non infrequenti, di illegittima convalida del trattenimento da parte del Giudice di pace, nonostante la presenza di un ricorso che ne determinava la competenza del Tribunale ordinario, ai sensi dell'articolo 31 del Testo unico sull'immigrazione (T.U. Imm)⁷.

Talvolta, anche relativamente all'illegittimità del decreto di espulsione è stato adito erroneamente il Giudice di pace, come nel caso di minorenni. In taluni casi, infatti, il Giudice, nonostante fosse incompetente, ha rinviato la decisione sull'impugnazione del provvedimento espulsivo in attesa della decisione, ai sensi dell'articolo 31 T.U. Imm., del Tribunale per i minorenni, ma, contestualmente, non ha sospeso l'esecuzione dello stesso provvedimento. Ciò ha comportato il rimpatrio nonostante spet-

5. L'articolo 14 comma 4 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (T.U. Imm.) dispone che «l'udienza per la convalida (del trattenimento) si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito», che «lo straniero è ammesso all'assistenza legale da parte di un difensore di fiducia munito di procura speciale» e che «qualora sia sprovvisto di un difensore, è assistito da un difensore designato dal giudice»; l'art. 20 del Dpr 31 agosto 1999 n. 394 "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" precisa che «lo straniero è informato del diritto di essere assistito nel procedimento di convalida del decreto di trattenimento da un difensore di fiducia» e che «in mancanza di difensore di fiducia, sarà assistito da un difensore di ufficio designato dal giudice».

6. Differentemente dalla convalida del trattenimento, l'articolo 14 comma 5 del Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 prevede, ai fini della concessione della seconda proroga e di quelle successive, una disciplina più rigorosa ai fini di una più stretta osservanza dell'articolo 13 Cost., essendo necessario accertare la sussistenza di elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione dello straniero, ovvero verificare che il mantenimento del trattenimento sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio; in tal senso Cass. Civ., I sez., ordinanza 6 ottobre 2021 (dep. 19 gennaio 2022) n. 1648.

7. Tale competenza esclusiva e derogatoria alla normativa relativa alla convalida del trattenimento dello straniero irregolare è espressamente prevista dall'articolo 1 comma 2 bis del decreto-legge 14 settembre 2004 n. 241; in tal senso Cass. Civ., sez. IV, ordinanza 14 maggio 2019 (dep. 14 giugno 2019), n. 16075.



tasse al Tribunale per i minorenni decidere sulla permanenza del soggetto sul territorio nazionale in base ai vincoli familiari⁸. La mancata sospensione dell'esecuzione del provvedimento espulsivo ha vanificato il tempo giuridicamente sospeso ai fini della pronuncia sulla legittimità dello stesso⁹. Tempo che si è, così, trasformato in mera attesa del rimpatrio, anziché nel tempo per garantire l'unità familiare, con l'ulteriore paradossale conseguenza che il Tribunale per i minorenni potrebbe disporre la permanenza sul territorio nazionale della persona ormai rimpatriata.

Un esempio, particolarmente significativo perché riguarda un minore. E il *tempo sospeso* di un minore richiama tutti noi a una responsabilità ancora più grave perché si riferisce a quella parte della vita che dovrebbe essere compito di ognuno rendere densa di significati.

25. *Il tempo ricongfigurato.* Il tempo diverso

È diverso lo scorrere del tempo quando si è separati dal mondo e privati dalla libertà personale. Lo è al punto che appare difficile misurarlo con i tradizionali strumenti, come gli orologi e i calendari.

Perché 'dentro' il tempo scorre a una velocità diversa: impetuoso come un fiume montano, se dedicato a una telefonata, sempre troppo breve per le tante emozioni da condividere con chi ascolta: nel caso della detenzione penale in carcere, la richiesta di aumentare il numero di telefonate possibili per ciascuna persona ristretta e quella di utilizzare anche strumenti tecnologici diversi dall'obsoleto telefono fisso è stata ormai avanzata non solo da Associazioni e Garanti, ma anche dalla Commissione ufficialmente istituita dalla Ministra della giustizia e presieduta dal professore Marco Ruotolo¹⁰. Una previsione che porterebbe maggiore tranquillità interna, che assicurerebbe, data la possibilità di con-

8. L'art. 31 comma 3 T.U. Imm., infatti, prevede che a favore dei minori il Tribunale per i minorenni può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare sul territorio nazionale, per un tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del Testo Unico in materia di immigrazione. Il citato articolo introduce, quindi, un'eccezione alla disciplina sul controllo delle frontiere laddove ricorrano le condizioni per salvaguardare il preminente interesse del minore nei casi in cui l'allontanamento di un suo familiare potrebbe pregiudicare l'integrità psicofisica del minore stesso.

9. È bene precisare che la sospensiva del provvedimento di espulsione impugnato, in caso di pericolo di un danno grave e irreparabile, può essere disposta anche fuori udienza e che l'esistenza di legami familiari implica necessariamente la sussistenza del rischio di un danno grave e irreparabile in connessione a un eventuale allontanamento dal territorio che incide inevitabilmente sull'unità familiare e sull'interesse superiore del minore (articolo 28 comma 3 T.U. Imm.). In tal senso si è espresso il tribunale di Roma, decreto 3 agosto 2021.

10. Insediatasi con decreto ministeriale del 13 settembre 2021, la Commissione ha concluso i lavori il 17 dicembre 2021, presentando una corposa Relazione alla Ministra della giustizia, in cui sono suggerite diverse azioni di tipo amministrativo, regolamentare e normativo.



Il tempo riconfigurato

trollo con mezzi ormai tecnologicamente semplici, di distinguere tra desiderio di maggiore vicinanza familiare e tentativo di dare istruzioni criminali nella messe di telefoni cellulari che furtivamente entrano quotidianamente in carcere.

Ma il tempo può essere un battito di ciglia durante gli incontri con le persone care, in cui si sente il sollievo dalla costrizione in un 'dove' e in un 'quando' che non si vuole e che non si è scelto; inquieto e inesauribile nell'attesa dei giorni che separano dalla libertà, dal rientro in una vita normale, fatta di persone e affetti, di possibilità e luce, di calore e spazi ampi, di orizzonti e prospettive di nuova vita.

Ma il tempo può essere un battito di ciglia durante gli incontri con le persone care, in cui si sente il sollievo dalla costrizione in un 'dove' e in un 'quando' che non si vuole e che non si è scelto; inquieto e inesauribile nell'attesa dei giorni che separano dalla libertà, dal rientro in una vita normale, fatta di persone e affetti, di possibilità e luce, di calore e spazi ampi, di orizzonti e prospettive di nuova vita. Inquiete e inesauribili sono le notti, sature di rumori e odori molesti, fastidiosi ed estranei, colme di pensieri che non si riescono a domare; sconfinato è il tempo del responso per una richiesta al direttore, al giudice, all'educatore, una domanda, un'istanza, un reclamo, a cui si vorrebbe invece una risposta immediata, istantanea, ma che invece non arriva mai e ci lascia in attesa, sospesi, e che riconfigura quel tempo come *tempo espropriato*, come già precedentemente osservato in questa Relazione¹¹. Infinito, dilatato, sembra anche il tempo dell'attesa e della costruzione di connessione tra interno ed esterno: quello del ricevere una lettera, per la sua possibilità di trascinare l'immaginazione al di là di muri e barriere; ma anche quello dello scrivere a qualcuno all'esterno perché diviene un tempo prezioso, in cui ci si riappacifica con sé stessi, prima ancora che con gli altri, e si ordinano i pensieri.

Il dover misurare il tempo con gli strumenti tradizionali è difficile anche per il disorientamento che può provocare, nel suo far sentire sempre uno scorrere mai uguale a sé stesso, uno scorrere a volte dilatato, a volte contratto: mai come si vorrebbe, perché non appartiene a chi lo vive: quasi mai lieve è il passare dei minuti, delle ore, dei giorni; quasi mai sollievo è quello che ci regala il trascorrere del tempo. Anche quando è rapido.

Ma allora qual è la funzione del tempo nei diversi luoghi della privazione della libertà personale, al di là del suo scorrere? Qual è lo scopo del doverlo misurare, al di là del misurarlo? E come lo si misura, senza cedere spazio ai pensieri e al loro affollare la mente, senza lasciar modo di seguirne uno, senza che il tempo ci faccia sentire inutili. Invano scorrono orologi e calendario, perché il tempo della privazione della libertà segue altri criteri e altre regole. È un tempo vuoto, un tempo che non ci appartiene e che non sembra avere uno scopo, oltre il suo scorrere, un tempo che fa sembrare senza scopo anche il misurarlo con l'orologio, con il calendario, anche il solo contarli. È un tempo diviso: diviso in istanti, ore, giorni, anni, è un tempo che sembra non finire o finire subito, senza una logica. È un tempo condiviso anche quando non si vorrebbe. Ed è un tempo frammentato. Spesso sospeso, che sembra inutile.

Difficile misurare il tempo con gli strumenti tradizionali. E qual è, quindi, la capacità di regolare il tempo di una collettività di persone che non possono disporre in proprio? La durata prevista per un incontro in una residenza sanitaria con una persona ospitata come la si misura? Ancora di più quella delle visite a una persona detenuta o quella della durata di una telefonata?

11. Cfr. Paragrafo 22 della presente *Relazione al Parlamento 2022*.



Il tempo *diverso*, regolatore di una collettività finisce inevitabilmente per essere un tempo *disciplinante*: lo si può estendere o ridurre in base ai comportamenti. Così si spiega perché coloro che sono classificati in carcere come persone detenute nel circuito di “Alta sicurezza” – e sono complessivamente 9496 – hanno a disposizione una minore quantità di tempo di socializzazione o di contatto con la famiglia: non è certo per motivi di sicurezza, giacché qualunque ‘ordine’ o qualunque ‘contrattazione’ può essere definita anche in quelle ore ridotte e, del resto, tali connessioni possono essere facilmente monitorate. No, è perché il tempo sottratto e reso diverso diviene inevitabilmente criterio disciplinante: sempre.

Il tempo *diverso*, regolatore di una collettività finisce inevitabilmente per essere un tempo *disciplinante*: lo si può estendere o ridurre in base ai comportamenti. Così si spiega perché coloro che sono classificati in carcere come persone detenute nel circuito di “Alta sicurezza” hanno a disposizione una minore quantità di tempo di socializzazione o di contatto con la famiglia: non è certo per motivi di sicurezza.

26. Il tempo riconfigurato. Il tempo della guarigione

Esiste un tempo per ammalarsi in carcere e un tempo per guarire, ma sono tempi diversi, molto diversi: ci si ammala rapidamente e si guarisce lentamente.

Il carcere produce sofferenza e malattia con maggiore gravità rispetto al mondo esterno. Il potere penale si esercita sul corpo e sulla sua immagine sociale. Oggi diventa ineludibile un discorso sul rapporto fra corpo, mente e carcere, o meglio fra persona malata o a rischio di ammalarsi e il sistema penale, ma soprattutto sul ‘tempo di guarigione’. Non è vero infatti che di fronte alla malattia siamo tutti uguali. Non lo siamo mai stati. Non è vero che corriamo tutti gli stessi rischi e abbiamo tutti le stesse opportunità di diagnosi precoci e cure appropriate. Particolari categorie sociali, più fragili rispetto ad altre, come gli operatori delle carceri e le persone detenute, sono maggiormente a rischio.

Negli Istituti penitenziari, salute e malattia appaiono realtà contaminate e ambivalenti. Se la pena serve per ‘guarire’, d’altra parte essa si rivolge a soggetti inevitabilmente in condizioni non ottimali di salute e la perdita di benessere non è solo rivelata dal comportamento antisociale, ma connessa all’applicazione della carcerazione medesima. In carcere esiste una differenza enorme tra prendersi cura della persona malata ed erogare prestazioni sanitarie.

C’è un ‘tempo per ammalarsi’ e un ‘tempo per guarire’ in carcere o, ancora meglio, fuori dal carcere. Ammalarsi in carcere, non solo fisicamente ma anche psicologicamente, purtroppo è un evento assai frequente, determinato dal passaggio dalla libertà alla reclusione. Il tempo e lo spazio, realtà fondamentali per la persona malata, diventano inconciliabili con gli eventuali processi di guarigione. Sul piano concreto scoprire una patologia rilevante o particolarmente complessa in carcere significa avviare un “Percorso diagnostico terapeutico assistenziale” (Pdta) molto frastagliato. La necessità di eseguire indagini di laboratorio complesse, di richiedere seconde o terze opinioni diagnostico-te-

Esiste un tempo per ammalarsi in carcere e un tempo per guarire, ma sono tempi diversi, molto diversi: ci si ammala rapidamente e si guarisce lentamente. Il carcere produce sofferenza e malattia con maggiore gravità rispetto al mondo esterno.



Il tempo riconfigurato

raeputiche, prevede una complessità della mobilità del paziente-detenuto, che rischia di rallentare i processi diagnostico-terapeutici, sino all'impossibilità stessa di realizzarli, con grave rischio per la vita del paziente-detenuto.

Il sottoporre delle persone malate a una pena detentiva comporta sempre la difficile ricerca di un punto di equilibrio tra il diritto alla salute del detenuto e il diritto-dovere dello Stato all'espiazione della pena, secondo i principi sanciti dagli articoli 27 e 32 della Costituzione, che rappresentano però ancora un modello, un obiettivo da rincorrere e realizzare pienamente.

Le condizioni di vita in carcere possono contribuire al manifestarsi o all'aggravarsi delle patologie più frequenti riscontrate nel contesto penitenziario. Si può parlare di carcere come luogo patogeno o almeno di carcere come determinante sociale della salute?

Il tempo è fondamentale per ottenere una prognosi migliore e spesso la 'perdita di tempo' riduce quelle opportunità in termini di miglioramento o guarigione della patologia, che invece sul piano clinico-scientifico sarebbe perfettamente possibile.

Settimane o mesi purtroppo trascorrono per ricevere una visita specialistica che confermi ipotesi diagnostiche, e altrettanti mesi per eseguire un esame strumentale come una Tac o Risonanza o, addirittura, per un ricovero in ambiente clinico-specialistico. Tempi su cui incidono fattori che nulla hanno a che vedere con valutazioni di tipo clinico. Tempi di guarigione condizionati dalle difficoltà del Nucleo traduzioni che incidono fortemente fino all'impossibilità di ricevere visite specialistiche o prestazioni necessarie per la continuità diagnostico-terapeutica dei pazienti detenuti.

La legge italiana è tra le poche nel mondo che, per motivi di salute, prevede la possibilità del rinvio della pena e dell'ammissione a misure restrittive diverse dalla detenzione in carcere, ma il fattore 'tempo di guarigione', spesso rallenta o nega queste possibilità, nonostante l'attuazione del decreto legislativo 2 ottobre 2018 n. 123 che avrebbe dovuto valorizzare il ruolo e le competenze del Servizio sanitario nazionale (Ssn) all'interno del carcere, garantendo ai detenuti prestazioni sanitarie appropriate e tempestive.

Ogni persona detenuta conserva anche in carcere i suoi diritti fondamentali, tra cui quello alla tutela della salute – come previsto dall'articolo 32 della Costituzione. Ma il '*tempo allungato*' incide pesantemente sul principio di equivalenza delle prestazioni sanitarie, pur citato in numerosi documenti sui diritti dei detenuti. Il '*tempo di guarigione*' diviene così condizionato gravemente e incide sulle persone ristrette portatrici di storie, malattie, paure e speranze.

Ogni persona detenuta conserva anche in carcere i suoi diritti fondamentali, tra cui quello alla tutela della salute, come previsto dall'articolo 32 della Costituzione. Ma il '*tempo allungato*' incide pesantemente sul principio di equivalenza delle prestazioni sanitarie, pur citato in numerosi documenti sui diritti dei detenuti. Il '*tempo di guarigione*' diviene così condizionato gravemente e incide sulle persone ristrette portatrici di storie, malattie, paure e speranze. Persone che torneranno nel contesto sociale al termine dell'esecuzione della loro pena e che dovranno ritrovare capacità di un positivo reinserimento non solo sociale, ma anche di possibilità fisica e psichica. Rendere rapido ed efficace il '*tempo di guarigione*' significa, quindi, restituire loro dignità e salute.



27. Il tempo riconfigurato. Il tempo della pandemia

Ciò che solitamente intendiamo per «durata», afferma Henri Bergson, in realtà attiene a un'esperienza soggettiva, che non ha nulla a che vedere con la nozione di «tempo dell'orologio», fisico e spazializzato, oggetto della matematica e misurabile¹². Così il filosofo, già nel 1907, rielaborava una particolare visione della nozione di tempo. A lui, poco dopo, faceva eco il suo cugino acquisito Marcel Proust, che affermava «Un'ora non è solo un'ora, è un vaso colmo di profumi, di suoni, di progetti, di climi; ciò che diciamo realtà è un certo rapporto tra quelle sensazioni e i ricordi che simultaneamente ci accerchiano»¹³. Il tempo così evocato dall'io narrante è un tempo soggettivo, vissuto, che richiama al concetto di tempo come *durata interiore*: il tempo percepito.

Il tempo della pandemia, anch'esso, non corre sull'asse della spazialità fisica: è distante dalla scienza e dalla misurabilità, pur essendo da questa definito nelle sue diverse ondate, nella quotidianità del numero di persone contagiate, ospedalizzate, defunte, vaccinate e quant'altro. Una misurazione essenziale, significativa per il controllo del macrofenomeno, per stabilire strategie di tutela della salute della collettività; meno per comprendere il fluire non scomponibile degli effetti vissuti nella soggettività psicologica di ogni persona e della loro durata in tale sfera intima e dipendente da un insieme di fattori connotanti ciascuna persona in un determinato periodo della sua vita. È spazio, questo, dove gli stati psichici non si succedono linearmente, ma convivono simultaneamente.

La pandemia di per sé è stata definita e rappresentata in diversi modi. Al suo improvviso apparire nei luoghi di privazione della libertà, il Garante nazionale l'aveva metaforicamente paragonata alla sfera che improvvisamente piombava nella sala di «Prova di orchestra» del film di Federico Fellini. Dal momento del suo impatto con la realtà corale, ma ripetitiva delle prove, metaforicamente analoga allo sviluppo quotidiano del tempo nei luoghi di privazione della libertà, e con l'aggregazione contemporanea di più persone in essi, ci si è interrogati su come sarebbe ripreso l'ordine delle cose, poiché questi sono «luoghi che attendono»¹⁴ risposte costruttive non solo in replica a urgenze immediate, ma in una proiezione verso il futuro: il ritorno. Sono luoghi che attendono la realizzazione di una speranza: la fine di una pena, la guarigione, l'uscita da una fase di crisi personale che ha portato a esiti non autonomi, la libertà dopo un trattenimento in uno spazio chiuso. Là si attende un futuro che dovrebbe stare

Una misurazione essenziale, significativa per il controllo del macrofenomeno, per stabilire strategie di tutela della salute della collettività; meno per comprendere il fluire non scomponibile degli effetti vissuti nella soggettività psicologica di ogni persona e della loro durata in tale sfera intima e dipendente da un insieme di fattori connotanti ciascuna persona in un determinato periodo della sua vita.

12. H. Bergson, *L'evoluzione creatrice*, a cura di P. Serini, Mondadori, Milano 1938.

13. M. Proust, *Alla ricerca del tempo perduto*, Einaudi, Torino 1961.

14. M. Palma, *La direzione dello sguardo*, Presentazione della *Relazione al Parlamento 2021* del Garante nazionale, p. 4.



Il tempo riconfigurato

al passo con gli accadimenti esterni che subiscono sempre una formidabile ‘accelerazione di processi’.

La pandemia si è mossa, almeno all’inizio, su un terreno oscuro. Ha determinato un ‘tempo della confusione’, perché ha trovato tutti impreparati, incapaci anche di essere prudenti, ma fiduciosi, quasi sicuri, che quello che i media descrivevano come l’avvicinarsi di una ‘guerra’, non avrebbe trovato spazio alcuno. E invece, in un attimo ha riportato «il passato nel nostro presente»¹⁵ e ha messo in luce le nostre fragilità e quella del sistema sociale. È diventata subito un tempo di dolore, di morte e di rabbia. Tempo di accusa, ma anche grande prova di solidarietà e di sacrificio di sé.

Un fenomeno che apparentemente ha appiattito le disuguaglianze, ma che in realtà ha presentato con un potenziale di rischio diverso. L’impatto della pandemia su un luogo chiuso, promiscuo e degradato, come spesso sono i luoghi di detenzione delle umanità più disparate, ha colpito due volte: è stata azzeramento o, nella previsione più positiva, attenuazione dei diritti delle persone più vulnerabili, proprio perché conviventi in contesti precari e già di per sé ansiogeni. Il risultato è stato anche di distacco dal mondo esterno di questi luoghi e delle persone che li abitano, di isolamento e, a volte, di abbandono. «La pandemia ci ha insegnato – e continua a insegnarci – che siamo significanti e nello stesso tempo insignificanti», ha ricordato di recente Colum McCann su *La Stampa*¹⁶. Non solo, ma ha evidenziato anche, quasi in modo plastico, l’ampiezza della disuguaglianza sociale, l’esistenza nelle nostre città di insiemi di persone che vivono in quei margini dove si dorme

per strada e non si può certo rispondere al precetto igienico di non uscire da casa. Ha anche mostrato gli effetti della precarietà lavorativa – a volte letta nel passato come potenzialità del non rimanere fissi a un unico lavoro – che si è immediatamente tradotta in impossibilità lavorativa. Nei luoghi chiusi, dove si è ospitati, trattenuti o ristretti, ha mostrato l’incidenza degli apporti esterni, di quel mondo che volontariamente propone ogni giorno modi per dare significato al tempo e che a volte è visto come mero accessorio, perché senza di esso il vuoto di quegli spazi è apparso nella sua evidenza assoluta.

A due anni e poco più di distanza dal suo affacciarsi nel mondo tecnologico, la ‘pandemia-acceleratore-di-processi’ corre veloce e spesso scuote sistemi abituati alla lentezza: propone un innalzamento nei fatti delle capacità tecnologiche mediamente diffuse, aprendo anche quei mondi diffidenti nei confronti degli strumenti dell’informazione e della comunicazione a misurarsi con quanto la scienza e la tecnologia rendono fruibili e potenzialmente utili a diminuire la separazione tra ‘mondi interni’ e ‘mondo esterno’. La sua capacità di ripresentarsi e di estendersi prende alla sprovvista perché ha la capacità di distendersi, e di far distendere, nei numeri bassi dei contagi e di riprendersi tutto d’un fiato con picchi di inaudita crescita.

In carcere nell’ultimo periodo della diffusione del contagio si è passati dalle

A due anni e poco più di distanza dal suo affacciarsi nel mondo tecnologico, la ‘pandemia-acceleratore-di-processi’ corre veloce e spesso scuote sistemi abituati alla lentezza: propone un innalzamento nei fatti delle capacità tecnologiche mediamente diffuse, aprendo anche quei mondi diffidenti nei confronti degli strumenti dell’informazione e della comunicazione a misurarsi con quanto la scienza e la tecnologia rendono fruibili e potenzialmente utili a diminuire la separazione tra ‘mondi interni’ e ‘mondo esterno’.

15. Agostino d’Ippona nelle *Confessioni* (XI, 20) distingue tre tempi: «il presente del passato, il presente del presente e il presente del futuro», quali dimensioni che «esistono in qualche modo nell’animo» e che si compiono nella memoria (il presente del passato), nella visione (il presente del presente), e nell’attesa (il presente del futuro).

16. C. McCann “Il male della guerra è contagioso, l’antidoto è fidarsi dell’uomo”, in *La Stampa*, 14 marzo 2022.



sole 97 persone detenute contagiate del 3 ottobre 2021 alle 3771 dell'1 febbraio 2022, mentre parallelamente tra il personale il numero variava, alle stesse date, da 110 a 1690. Picchi alti e improvvisi, quindi, pur in un contesto in cui la fluttuazione della presenza significativa di sintomi è sempre stata ridotta, variando tra 1 e 25 casi¹⁷. Nel suo percorso a singhiozzo, fatto di arresti e ripartenze, non si è persa la sua natura di un fenomeno che accade nel tempo, riconfigurandolo come angoscioso o denso di significati nuovi. Anche costruito su una esperienza che è base per la costruzione del sé; fonte di creatività oltre la costanza del gesto quotidiano.

Per il carcere, come per le residenze per gli anziani e le persone disabili, «ora che si intravede una sperabile uscita dagli esiti di quella metaforica sfera che ha rotto i muri dove l'orchestra si preparava»¹⁸, si ha la sensazione che occorra un grande sforzo perché quel disegno di direzionare lo sguardo tanto evocato dal Garante nazionale diventi concreta normalità. Perché il vuoto creato dalla pandemia non è stato ancora colmato e quelle possibilità di 'accelerazione di processi' stentano a solidificarsi come valori aggiunti.

Nei sistemi penitenziari, ci si domanda ancora come reintegrare nella comunità ristretta, alla scadenza del 31 dicembre 2022, i detenuti semiliberi che da due anni sono in licenza continuativa fuori dal carcere – alcuni nelle proprie abitazioni – invece di dare valore a questa esperienza positiva che la pandemia ha determinato e valutare, per coloro che hanno vissuto positivamente la licenza straordinaria, il non rientro in carcere con l'accesso a misure alternative nella comunità libera¹⁹. La necessità di mantenere sempre almeno il 20 per cento di posti non occupati negli Istituti penitenziari e in ogni residenzialità di persone non in grado o non autorizzate a gestire il proprio spazio e il proprio tempo, per far fronte adeguatamente a ogni esigenza emergente, che si è resa evidente con la pandemia, non ha ancora determinato la definizione di misure organiche e di sistema dirette concretamente a diminuire la densità delle persone in tali luoghi.

Certamente, anche laddove i sistemi hanno retto l'impatto, il costo è stato altissimo e in molti casi tuttora presenta il suo conto: nelle residenze per anziani spesso si mantengono tuttora pressoché inalterate le limitazioni imposte alle visite dei parenti²⁰.

Il rientro alla normalità è ancora lungo e inciampa in ostacoli perlopiù frutto di decisioni 'difensive' assunte in nome della prevenzione della diffusione del

Certamente, anche laddove i sistemi hanno retto l'impatto, il costo è stato altissimo e in molti casi tuttora presenta il suo conto: nelle residenze per anziani spesso si mantengono tuttora pressoché inalterate le limitazioni imposte alle visite dei parenti

17. Prendendo un giorno – il 31 marzo 2022 – per la rilevazione "a data fissa", si sono avuti i seguenti dati per il personale in servizio: 1243 appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria contagiati (su un totale di 36939 unità) e di essi 11 degenti in ospedale; 130 operatori non appartenenti al Corpo (educatori, amministrativi, dirigenti) contagiati (su un totale di 4123) tutti in gestione esterna agli istituti. Parallelamente, le persone detenute contagiate erano 1233 (su un totale di 53645 effettivamente presenti in carcere) e di esse soltanto 7 presentavano sintomi (incluse due persone che erano ricoverate in ospedale).

18. M. Palma, op. cit., p. 5.

19. Al contrario, si è assistito, in qualche distretto giudiziario, alla mancata applicazione della proroga delle licenze straordinarie alla scadenza del 31 marzo 2022 e al rientro in carcere delle persone ammesse alla semilibertà che fino a quel momento godevano delle licenze straordinarie.

20. Situazione riferita al Garante nazionale nell'incontro con le associazioni dei parenti dei degenti nelle Rsa dello scorso 28 marzo 2022.



Il tempo riconfigurato

virus. La diversa prospettiva di tenere insieme la tutela della salute e l'integrità degli altri diritti della persona e tra questi quello del mantenimento dei legami affettivi, essenziale in particolare per il benessere psico-fisico delle persone, dovrebbe guidare a cogliere anche da questa terribile vicenda – passata e ciclicamente ripresentatasi – proposte e idee che scuotano il tradizionale modo di concepire questi luoghi. Tutti, qualsiasi sia la motivazione per la quale ospitano persone perché per tutti occorre che il «presente del futuro» abbia possibilità di realizzarsi.



Tempo
e durata



28. Tempo e durata. Le dimensioni diverse

Sono diversi i ‘moti’ del tempo: *lineare*, idealmente rappresentato da una retta che tende verso il futuro; *circolare*, in cui passato, presente e futuro si toccano in un’unica dimensione ciclica; *periodico*, graficamente descritto da una curva sinusoidale con una successione – in ripetizione – di maturazione, apogeo e decadenza.

Si tratta di concezioni assai differenti, fondate su diversi modi di guardare alla realtà e alla dinamica umana in base a riflessioni, di volta in volta, di tipo storico, religioso, culturale ed economico. È tuttavia proprio nel momento della privazione della libertà personale che le diverse visioni sembrano poter convergere trovando una sintesi l’una nell’altra.

Con la privazione della libertà il cammino del tempo lineare viene interrotto: la frattura che si crea tra la persona che la subisce e la società libera da cui è allontanata determina l’avvio di una sorta di ‘tempo circolare’ segnato dalla perdita del potere decisionale sul tempo delle proprie scelte. Le decisioni sono assunte, in larga parte, dalla stessa autorità che ne regola la possibilità decisionale, in taluni casi restringendola, in altri negandola: la nuova condizione tende ad acuire, nella percezione del sé e del proprio futuro, l’ampiezza e la frequenza delle oscillazioni della curva sinusoidale che connota il tempo periodico.

Si tratta di un quadro da cui non può che discendere un interrogativo concernente il ruolo che lo Stato, le Istituzioni e anche la rete sociale devono svolgere rispetto all’intersecarsi di tali ‘moti temporali’ in ogni situazione di privazione della libertà personale. Una situazione che, come è evidente, non riguarda soltanto la detenzione in carcere o le forme di restrizione imposte da Autorità pubbliche, ma tutte le condizioni in cui una persona, chiusa, anche *de facto*, in un sistema, perde il senso lineare del tempo, scandito da libere decisioni.

La risposta a questo interrogativo risiede, certamente e in primo luogo, nell’obbligo di rango costituzionale che incombe su tutte le Istituzioni per assicurare l’esercizio pieno dei diritti che integrano la dignità della persona: una dimensione inalienabile, in qualunque stato di privazione della libertà, comunque determinato, indispensabile per restituire al tempo della persona quella linearità che altrimenti si perde.

Spetta alle Istituzioni pubbliche mettere in campo, in relazione a tutte le ipotesi di privazione della libertà personale, ogni politica – economica, sociale e culturale – affinché sia offerta concreta attuazione al principio supremo di ‘libertà-dignità’ di ogni individuo – tenuti insieme dagli articoli 2 e 3 della Costituzione – che permea l’intero ordinamento, e al principio del minor sacrificio necessario della libertà che è stabilito dall’articolo 13 della Carta. Ne discende l’obbligo dei pubblici poteri di intervenire anche sulla dimensione temporale della privazione della libertà attraverso una sempre maggiore valorizzazione del ‘tempo della persona’ – agendo, dunque, sul contenuto della privazione in linea con la garanzia della dignità innata di ciascuno – e, parallelamente, del ‘tempo dei diritti’, inteso come riconoscimento e protezione di un sempre maggior numero di diritti anche emergenti dall’evoluzione storica, sociale e culturale: si pensi, a titolo di esempio, alla centralità assunta negli ultimi anni dal

Sono diversi i ‘moti’ del tempo: *lineare*, idealmente rappresentato da una retta che tende verso il futuro; *circolare*, in cui passato, presente e futuro si toccano in un’unica dimensione ciclica; *periodico*, graficamente descritto da una curva sinusoidale con una successione – in ripetizione – di maturazione, apogeo e decadenza.



Tempo e durata

È necessaria una riflessione approfondita sulla legittimità della compressione della libertà personale fino all'esclusione della dimensione, oggettiva e percepita, del tempo della persona: qual è il limite fino al quale può spingersi la potestà punitiva dello Stato o la necessità della tutela di una persona anziana o con gravi disabilità, senza violare il bisogno esistenziale di dare al tempo una proiezione verso il futuro, di scandirlo con scelte che siano orientate verso una prospettiva non esclusivamente quotidiana?

principio di flessibilità delle pene nei confronti di ogni condannato.

Ma ci sono risposte più articolate che devono essere messe in campo quando è lo stesso tempo di privazione della libertà a non avere definizione: è il caso della pena all'ergastolo, in particolare nella sua connotazione 'ostativa', come lo è quello di un ricovero in una struttura residenziale o socio-sanitaria di cui non si intravedono esiti diversi, di restituzione alla vita ordinaria. Il rispetto della dignità della persona e, quindi, la tutela di tutti i diritti che la compongono, entrano in evidente tensione con la dimensione circolare del tempo che si crea in queste situazioni, in cui le persone «solitamente parlano poco del passato, niente del futuro e molto del presente e, nel loro dire, difficilmente fanno ricorso a metafore temporali»¹.

Non bastano, allora, le garanzie che vengono dal rispetto degli obblighi costituzionali a assicurare del fatto che là dove lo stesso ordinamento e lo stesso sistema tolgono al tempo la dimensione che è propria dello svolgersi della vita umana, questa sia recuperata.

È necessaria una riflessione approfondita sulla legittimità della compressione della libertà personale fino all'esclusione della dimensione, oggettiva e percepita, del tempo della persona: qual è il limite fino al quale può spingersi la potestà punitiva dello Stato o la necessità della tutela di una persona anziana o con gravi disabilità, senza violare il bisogno esistenziale di dare al tempo una proiezione verso il futuro, di scandirlo con scelte che siano orientate verso una prospettiva non esclusivamente quotidiana?

Solo seguendo contemporaneamente la duplice direzione del 'tempo della persona' e del 'tempo dei diritti' lo Stato può – con concretezza – contribuire a indirizzare le tre dimensioni del tempo nel corso della privazione della libertà. Affinché il *tempo circolare* non venga concepito come un periodo di sospensione o 'avvitamento' su sé stessi ma, al contrario, come un momento di ricostituzione e spinta propulsiva verso il futuro. Affinché il *tempo periodico* sia caratterizzato da una progressiva diminuzione dell'ampiezza e della frequenza delle oscillazioni attraverso un sostegno nella consapevolezza del sé tendente a una riappropriazione del proprio *tempo lineare*, mediante un reingresso nel consesso sociale con nuove prospettive di vita.

1. A. Pugiotto, *Criticità costituzionali dell'ergastolo ostativo*, in *Gli ergastolani senza scampo*, Editoriale scientifica, Napoli 2016, p. 145.



29. Tempo e durata. Dai 'nonluoghi' al 'nontempo'

È stata senza dubbio un neologismo fortunato quello con cui il sociologo Marc Augé ha definito i luoghi non identitari e non relazionali, tantomeno storici: *nonluoghi*². Applicato inizialmente a diversi spazi anche di svago o ad altri tipici dell'accelerazione temporale che contraddistingue l'attuale quotidianità³, si presta molto a contrastare la vacuità di taluni *luoghi* che dovrebbero essere densi di significato per le realtà che ospitano e che invece finiscono per esserne meri 'contenitori'. *Nonluoghi*, appunto.

Sono luoghi dove la vita viene 'bloccata': ambienti in cui le persone, per lo più vulnerabili e fragili, si perdono in limbi grigi privi di ogni logica spazio-temporale. Nati come temporanei, di fatto dilatano in modo indeterminato il tempo delle persone ospitate, progressivamente percepito come 'vacuo', sospeso in attesa di un inizio o di un cambiamento. Sono, per esempio, gli *hotspot*, le navi quarantena, i locali di frontiera, ma anche spesso – troppo spesso – le Residenze sanitarie assistenziali o quelle per persone con disabilità (rispettivamente, Rsa e Rsd) e in alcuni casi anche le carceri, accomunati dalla incapacità di dare significato al tempo che vi si trascorre.

Se il sistema *hotspot* nasce negli anni '90 in Italia per identificare, prelevare le impronte digitali e distinguere il migrante di tipo economico dal richiedente asilo, nel corso degli anni, e soprattutto a partire dalla cosiddetta "emergenza Nord Africa" del 2011, le strutture diventano sempre più simili a luoghi di trattenimento o effettiva detenzione⁴. Strutture pensate per un transito veloce si trasformano in luoghi di controllo, in cui il sentimento prevalente è l'attesa che diventa inesorabilmente rabbia.

Nel 2021 nei tre (dei quattro) *hotspot* italiani operativi hanno fatto ingresso 44242 persone: 31876 uomini, 3432 donne e 8934 minori. La maggioranza di esse – 35178 – ha fatto ingresso all'*hotspot* di Lampedusa; la permanenza media della singola persona è stata di sette giorni a Lampedusa, di dieci a Pozzallo e di venti a Taranto⁵.

Negli ultimi due anni, caratterizzati dall'emergenza sanitaria, tuttora attuale, della pandemia, le esigenze di separazione e confinamento per la prevenzione del rischio di diffusione del contagio hanno determinato il presentarsi di altri *nonluoghi*, privativi di fatto della libertà personale: da specifici alberghi utilizzati a

Se il sistema *hotspot* nasce negli anni '90 in Italia per identificare, prelevare le impronte digitali e distinguere il migrante di tipo economico dal richiedente asilo, nel corso degli anni, e soprattutto a partire dalla cosiddetta "emergenza Nord Africa" del 2011, le strutture diventano sempre più simili a luoghi di trattenimento o effettiva detenzione. Strutture pensate per un transito veloce si trasformano in luoghi di controllo, in cui il sentimento prevalente è l'attesa che diventa inesorabilmente rabbia.

2. M. Augé, *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano 2009.

3. M. Augé, *Disneyland e altri nonluoghi*, Bollati Boringhieri, Torino 1999.

4. Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 1° settembre 2015 Caso *Khalifia e altri c. Italia*, ricorso n. 16483/12.

5. Il 2021 è stato l'anno che ha registrato il secondo maggiore numero di ingressi totali in *hotspot* nel periodo 2016 – 2021. Gli ingressi sono stati 65295 nel 2016, 40534 nel 2017; poi il calo a 13777 nel 2018, 7757 nel 2019, il rialzo a 24884 nel 2020 e 44242 nello scorso anno.



Tempo e durata

tal fine – e orribilmente chiamati “hotel covid” – alle cinque “navi quarantena”⁶ che stazionano nelle rade, in mare aperto, sulle quali corre un tempo di attesa⁷ e dalle quali è impossibile muoversi. In questi luoghi – che hanno ospitato nello scorso anno 35304 persone – il tempo è di difficile misura perché si estende in periodi replicabili sulla base degli esiti di test. Altrettanto senza misura è il tempo delle persone straniere soggette al “respingimento immediato” alla frontiera⁸ che – al di là del nome che ne definisce l’istantaneità – rimangono trattenute ai valichi di frontiera in attesa che si realizzino le condizioni concrete perché siano ricondotte nello Stato di provenienza. Senza misura, questo tempo, perché la norma non la prevede, affidando la durata di questa attesa alla disponibilità del vettore che ha condotto alla frontiera lo straniero privo della possibilità di entrare nel territorio italiano⁹.

Sono situazioni in cui si stabilisce la simmetria tra il *nonluogo* in cui si è ospitati o trattenuti e il *non-tempo* che in esso si sviluppa e che non è mai privo di conseguenze per chi lo vive, al pari di un atto di omissione. Il *non-tempo* è sempre portatore di un certo grado di sofferenza, la cui intensità è proporzionale al grado di fragilità della persona. È la situazione anche di chi, in un altro ambito di privazione della libertà personale, è affetto da un disturbo psichico, è destinatario di una misura di sicurezza che prevede un’effettiva presa in carico da parte dei servizi territoriali che include il ricovero in una apposita Residenza (Rems), ma che resta in attesa, priva di misura temporale, ristretto all’interno di un carcere – sono tuttora 45 nei diversi Istituti italiani – vivendo non solo una situazione non fondata legalmente, ma anche disfunzionale rispetto al bisogno prevalente di cura.

Non solo, negli ultimi due anni anche le Residenze per anziani, chiuse per misure di prevenzione sanitaria hanno vissuto – e in molti casi tuttora vivono – una esperienza di tempo senza misura e di luogo senza significato. Le restrizioni hanno scandito lo scorrere quotidiano del tempo al loro interno secondo la misura della vacuità: assenza di attività trattamentali e di relazioni socio-affettive con il mondo esterno hanno acuito in modo sproporzionato la sofferenza di persone, già estremamente vulnerabili. E anche quando il tempo della vita all’esterno è tornato a essere misurabile come ordinaria socialità, il tempo all’interno delle Rsa è rimasto, di fatto, connotato dalla privazione.

Il *non-tempo* fatica sempre a ritramutarsi in *tempo*, misurabile e significativo.

6. Le navi da crociera usate per la quarantena, noleggiate dal Ministero delle Infrastrutture da Gnv Spa e Moby Spa, gravitano attorno ai porti di Lampedusa, Porto Empedocle, Palermo, Trapani, Augusta e Catania. Si tratta di navi impegnate in una continua rotazione in funzione delle operazioni di imbarco e di sbarco dei migranti che iniziano o finiscono il periodo di isolamento sanitario.

7. La permanenza in nave può protrarsi anche oltre i 10 giorni previsti per legge: la possibilità di un contagio, la mancanza di posti disponibili nei Centri di accoglienza e le tempistiche amministrative, sono fattori che spesso ne prolungano la durata.

8. Decreto legislativo n. 286/1998, articolo 10 comma 1: «La polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l’ingresso nel territorio dello Stato».

9. Nel 2021 presso gli uffici della Polizia di Frontiera aerea sono state trattenute 305 persone per almeno 48 ore in attesa dell’esecuzione del provvedimento di respingimento immediato di cui all’articolo 10 comma 1 del decreto legislativo n. 286/1998.

In dettaglio, presso lo scalo aereo di Bergamo-Orio al Serio sono state trattenute 127 persone, di cui 90 per due giorni, 27 per tre giorni e 10 per quattro giorni; presso lo scalo aereo di Roma Fiumicino sono state trattenute 120 persone, di cui 76 per tre giorni e 35 per quattro giorni, 4 per cinque giorni, 1 per sei giorni, 3 per 7 giorni e 1 per otto giorni; infine presso lo scalo aereo di Milano Malpensa sono state trattenute 58 persone, di cui 50 per due giorni, 4 per tre giorni, 3 per quattro giorni e 1 per cinque giorni.



30. Tempo e durata. Tempi particolari

L'ordinamento costituzionale conosce talune forme di privazione della libertà personale di grado talmente intenso da determinare il mutamento del tempo percepito. Ben di più della riconfigurazione del tempo che, come già osservato in altre parti di questa *Relazione*, la privazione della libertà porta sempre con sé. Quando la persona, già all'interno di una istituzione segregante viene costretta a un'ulteriore limitazione della libertà personale, si inverte, infatti, un peculiare fenomeno: l'oggettivizzazione del vissuto dell'individuo rispetto al tempo.

È quanto può accadere nei servizi di diagnosi e cura, nelle celle di isolamento, sui letti di contenzione. Il tempo di vita dell'individuo viene scandito dall'istituzione segregante. La giornata della persona soggetta a restrizione trascorre in un universo concentrazionario in cui il fluire del tempo non è più scandito da scelte autonome, neppure minime, ma è determinato dalle sole tappe quotidiane dell'istituzione in cui si trova la persona. A rilevare, nella percezione dell'individuo, è il cambio di turno dei medici, l'orario stabilito per la somministrazione del vitto, l'interruzione dell'isolamento, l'ora d'aria. La persona avverte l'approssimarsi del momento in cui un fattore esterno – e solo quello – può determinare una trasformazione del proprio universo esistenziale di privazione. Questo fenomeno è generato dall'annientamento del campo dell'autodeterminazione e alla riduzione al grado zero del contenuto essenziale della libertà.

Quando la persona vive l'esperienza della cattività in tale grado di severità, ciò accade in un ordinamento sezionale; il tempo che scandisce le tappe che la circondano diviene un potente fattore di mutamento. Gli eventi esterni, che sono determinati dalle regole dell'istituzione, divengono allora potenti elementi trasformativi della condizione personale. Così, un fattore di dissociazione interviene nella vita del detenuto in isolamento, della persona sottoposta a trattamento sanitario coercitivo e sottoposto a contenzione meccanica o farmacologica. Il senso del tempo è etero-imposto e costringe la persona a trovare una sua forma di adattamento alla regola che ne scandisce e detta capillarmente i tempi di vita. Così, la privazione della libertà personale non ha un limite espresso di durata.

Franco Basaglia, con riguardo all'ospedale psichiatrico civile, parlava di «malattia istituzionale»¹⁰. È il disturbo, che ha una sua specifica dimensione temporale, che si stratifica sulla sofferenza psichica di chi è ricoverato e dipende interamente dal dispositivo in cui è ristretto. La malattia istituzionale non è dunque il frutto soltanto di un luogo, appunto dell'istituzione totale, ma anche della percezione del

Quando la persona vive l'esperienza della cattività in tale grado di severità, ciò accade in un ordinamento sezionale; il tempo che scandisce le tappe che la circondano diviene un potente fattore di mutamento. Gli eventi esterni, che sono determinati dalle regole dell'istituzione, divengono allora potenti elementi trasformativi della condizione personale.

10. F. Basaglia, *L'istituzione negata*, Einaudi, Torino 1968, p. 138. L'oggettivizzazione del tempo nell'ospedale psichiatrico era icasticamente riassunta nella frase dell'infermiere che al cambio di turno, con l'appropinquarsi della notte, annotava: «Prima di uscire sono stati controllati serrature e malati».



Tempo e durata

tempo che si insinua nella persona ivi ristretta. Si sperimenta, nella vita costrittiva totale negli spazi particolari, solo il volto indeterminato del tempo scandito dal luogo.

La dimensione temporale nelle istituzioni totali insegna anche a diffidare dell'esclusività dei paradigmi biomedici alla base delle cosiddette limitazioni occulte della libertà connesse con gli ambiti di cura e di residenzialità protetta: è il caso della geriatria e della salute mentale¹¹. Infatti, l'approccio bio-medico de-storicizza la vita del paziente, tendendo a separarne la condizione di salute dal proprio ambiente sociale. Nel suo essere a-storico, il paradigma rigidamente medicalizzante concorre allora a escludere l'esperienza della persona scindendola dal campo del trattamento terapeutico riabilitativo e, quindi, dalle relazioni sociali in cui questi ha vissuto. Ma allontanando la persona dai determinanti sociali della sua esperienza di malessere, si pongono le basi per rendere il suo disturbo incomprensibile, incurabile e quindi duraturo.

Alla base del contenimento del disturbo, d'altronde, starebbe l'esigenza di far fronte alla malattia con un trattamento di una certa durata. Ma la risposta che si offre – cioè il ricovero coattivo, la contenzione meccanica o farmacologica – è essa stessa de-storicizzata, perché serve a fronteggiare un sintomo. Per questo non ha una durata precisa, un limite massimo.

Alla base del contenimento del disturbo, d'altronde, starebbe l'esigenza di far fronte alla malattia con un trattamento di una certa durata. Ma la risposta che si offre – cioè il ricovero coattivo, la contenzione meccanica o farmacologica – è essa stessa de-storicizzata, perché serve a fronteggiare un sintomo. Per questo non ha una durata precisa, un limite massimo.

I vincoli di durata delle misure coercitive penali, per paradosso, sorgono dalla componente retributiva della sanzione. Invece, quando l'individuo precipita nell'ordinamento separato all'interno del luogo della restrizione per ragioni che si fanno discendere da valutazioni mediche, si innescano i tempi particolari della misura di sicurezza, del ricovero in un servizio di diagnosi e cura, della residenza di lungo termine in un luogo di assistenza. Conseguenze da questi rilievi di ordine generale, che sorgono dall'osservazione sui luoghi della restrizione di libertà, che una parte non irrilevante dei percorsi di de-istituzionalizzazione trova ragione nel garantire la persona dalle limitazioni all'autodeterminazione sul proprio corpo che presentano contorni di durata sfumati e ambigui. Queste misure appaiono spesso paternalisticamente orientate, nella forma, alla protezione dell'integrità fisica di chi, in realtà, ne è vittima.

In realtà, sono proprio queste le aree più opprimenti e violente su cui l'ordinamento costituzionale deve gettare luce e proteggere i diritti fondamentali della persona intesi come «norme di organizzazione della libertà sociale»¹².

11. B. Saraceno, *La fine dell'intrattenimento*, Etaslibri, Milano 1995, p. 113.

12. U.K. Preuss, *Die Internalisierung des Subjekts*, Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1979, p. 193.



31. Tempo e durata. Altri tempi particolari

Un rapporto disciplinare, un trasferimento da un carcere a un altro per necessità di ‘sfollamento’, la chiusura di un progetto o i lavori in una parte della struttura, sono sempre eventualità possibili e ben presenti nella mente di chi vive la condizione di privazione della libertà. Rappresentano le interruzioni possibili anche a quell’ordinarietà faticosa del fluire del tempo che con l’assuefazione è stata acquisita. Entrando in questi luoghi, tanto la prima volta, quanto dopo ripetuti ingressi, una delle cose che più colpisce è l’ansia di comunicare o, meglio, di non perdere una rara occasione per poter comunicare: una richiesta, uno stato d’animo, o semplicemente la voglia di confrontarsi con l’esterno e assaporare quella *normalità* dell’interazione sociale così compromessa all’interno. L’incertezza, spaziale e temporale, della propria contingente o duratura condizione, è un tratto costante della privazione della libertà, anche per chi è inserito in un progetto o un’attività di lungo periodo; a maggior ragione, per chi si trova ristretto in una sezione di transito o percepisce la sua situazione come un ‘transito’ personale, distante dalla vita che è nel suo ‘altrove’. La comunicazione in questi luoghi è una risorsa sociale estremamente scarsa e sempre caratterizzata dall’incertezza dei tempi: ci si interroga su quando potrà materializzarsi, per quanto tempo e quanto lunga sarà l’attesa per una successiva opportunità.

Anche per questo ogni occasione di confronto con l’esterno costituisce un momento estremamente importante, in particolare per la persona detenuta. Talvolta, si tratta di momenti strutturati nel tempo della detenzione e dunque previsti: è il caso dei colloqui, delle telefonate o delle videochiamate con i familiari, che sono programmati e, come tali, carichi di attesa. Altre volte si tratta di occasioni non preannunciate, come nel caso dei colloqui con operatori, sia interni che esterni al carcere, spesso non vengono programmati, ma non per questo non connotati dalla dimensione dell’attesa, densa di aspettative, speranze, stress, o, più probabilmente, di un insieme di emozioni contrastanti. Un’attesa che può evolversi tanto in senso di abbandono e di impotenza quanto di rassegnazione e speranza a cui aggrapparsi. Poi, talvolta, avvengono visite del tutto inaspettate, come quelle di un parlamentare, di un’associazione o di un garante. Circostanze che spezzano la strutturazione del tempo della detenzione così come imposta dall’istituzione.

Sono anche queste ‘finestre’ a scandire il tempo del trattenimento in un luogo anonimo, quello del ricovero in strutture totalizzanti o quello della detenzione in luoghi molto spesso trascurati e inospitali. Costituiscono anch’esse *tempi particolari* nel percorso della quotidianità ristretta: interruzioni di ritmo che non significano ‘assenze’, perché l’attesa è una presenza implicita ed è essenziale a configurare il complessivo andamento della giornata. Un po’ come in una partitura musicale le pause sono interagenti con le parti suonate per comunicare il brano musicale e renderlo comprensibile, così comprendere le attese, saperle leggere, è necessario per delineare compiutamente lo svolgersi della privazione della libertà. Soprattutto nei luoghi – quale è il carcere – dove il tempo di permanenza si protrae spesso a lungo.

L’incertezza, spaziale e temporale, della propria contingente o duratura condizione, è un tratto costante della privazione della libertà, anche per chi è inserito in un progetto o un’attività di lungo periodo; a maggior ragione, per chi si trova ristretto in una sezione di transito o percepisce la sua situazione come un ‘transito’ personale, distante dalla vita che è nel suo ‘altrove’. La comunicazione in questi luoghi è una risorsa sociale estremamente scarsa e sempre caratterizzata dall’incertezza dei tempi: ci si interroga su quando potrà materializzarsi, per quanto tempo e quanto lunga sarà l’attesa per una successiva opportunità.



Tempo e durata

La dimensione dell'attesa permea tutta la vita detentiva: l'attesa che accada qualcosa in grado di interrompere la coercizione routinaria della dimensione temporale. Ogni occasione di contatto con l'esterno rappresenta una positiva interruzione dell'ordinaria impossibilità di comunicare, essenza stessa della pena, ma al contempo genera ansia e trepidazione e si realizza in uno scenario mai totalmente libero. L'intreccio delle rispettive dimensioni dello spazio – angusto – e del tempo – limitato e predefinito – produce una situazione alterata in cui esprimere le proprie emozioni. Che si tratti delle 'sale colloqui', spesso inadeguate a garantire la coltivazione di affetti ed emozioni, o di quelle stanze in cui si incontrano gli operatori o altre figure che frequentano il carcere, quasi ovunque impersonali e spoglie di arredi, luci e colori, la situazione resta certamente faticosa e snaturata. Il prima e il dopo si espandono così a dismisura: il prima nella dimensione dell'attesa, il dopo nel ripensare e rievocare quel breve momento di incontro.

Perché, come ci ricordano Ermanno Gallo e Vincenzo Ruggiero – nella loro intramontabile descrizione del tempo come condizione di trapasso dal carcere materiale a quello immateriale, «la tortura dello spazio, che caratterizza il carcere tradizionale, brutalmente fisico, - pur sopravvivendo nel concetto stesso di prigionia, e impregnandola – è via via sorpassata dalla tortura del tempo (dalla sua deformazione) e dalla compressione della comunicazione».

Ci vorrebbero ben *più* occasioni e forse ben *altre* occasioni. Perché l'auspicabile incremento del numero delle opportunità di connessione con l'esterno, inclusi i propri affetti, deve realizzare anche una diversa fisionomia di tali connessioni. Una fisionomia il più possibile paritetica, in grado di costruire continuità con il sentire comunicativo esterno, capace di ridare valore costruttivo agli incontri e non soltanto di assumerli come 'interruzioni episodiche'. Perché altrimenti il tempo, anche quello particolare di questi momenti, è doppiamente sottratto. Perché, come ci ricordano Ermanno Gallo e Vincenzo Ruggiero – nella loro intramontabile descrizione del tempo come condizione di trapasso dal carcere materiale a quello immateriale, «la tortura dello spazio, che caratterizza il carcere tradizionale, brutalmente fisico, - pur sopravvivendo nel concetto stesso di prigionia, e impregnandola – è via via sorpassata dalla tortura del tempo (dalla sua deformazione) e dalla compressione della comunicazione»¹³.

¹³. E. Gallo e V. Ruggiero, *Il carcere immateriale. La detenzione come fabbrica di handicap*, Edizioni Sonda, Torino 1989.



32. Tempo e durata. Il tempo astratto

«La legge non dispone che per l'avvenire», recita l'inizio dell'articolo 1 delle disposizioni sulla legge in generale. Questa norma, stabilita per ribadire il consolidato principio generale di irretroattività della legge, ci ricorda, in vero, anche un'altra imprescindibile caratteristica del diritto stesso. Il Legislatore, quando produce una nuova legge, sta stabilendo un principio regolatore destinato a durare nel tempo, a dispiegare i suoi effetti nel futuro, ma nel farlo, inevitabilmente utilizza gli 'occhiali' del suo tempo, si fa interprete della sensibilità del momento, è influenzato dal contesto culturale, sociale e politico – ciò che viene spesso definito «coscienza comune» o «sentimento sociale» – del presente.

Tuttavia, con il sempre più rapido mutare della società all'interno della quale le norme sono state concepite, esse, inevitabilmente, incorrono nel rischio di risultare come un prodotto di un tempo ormai lontano dal nostro e, dunque, di apparire inadeguate a fronteggiare le attuali esigenze.

Quando, nel 1975, venne promulgata la "riforma" dell'Ordinamento penitenziario essa fu salutata dall'opinione pubblica come un considerevole passo in avanti verso una maggiore tutela dei diritti dei detenuti. Finalmente si superava il "Regolamento per gli Istituti di prevenzione e pena" del 1931, fedele traduzione dell'ideologia fascista nel settore penitenziario, e si cercava di dare attuazione alla nuova funzione rieducativa delle pene sancita dalla Costituzione del 1948. Tale legge, tuttavia, era stata pensata in base alla situazione della società italiana del tempo, nella quale, per esempio, la diffusione delle linee telefoniche fisse nelle stesse abitazioni private era una conquista relativamente recente e anche la composizione socio-criminale della popolazione reclusa era diversa. Lo dicono i dati che, questa *Relazione*, come le precedenti, puntualmente riporta. Gli stranieri erano percentualmente pochi¹⁴, così come era esigua la percentuale di tossicodipendenti¹⁵ e alcolisti, mentre i minori erano in numero più alto rispetto a quello attuale¹⁶. L'arretratezza delle strutture e la mancanza

Quando, nel 1975, venne promulgata la "riforma" dell'Ordinamento penitenziario essa fu salutata dall'opinione pubblica come un considerevole passo in avanti verso una maggiore tutela dei diritti dei detenuti. Finalmente si superava il "Regolamento per gli Istituti di prevenzione e pena" del 1931, fedele traduzione dell'ideologia fascista nel settore penitenziario, e si cercava di dare attuazione alla nuova funzione rieducativa delle pene sancita dalla Costituzione del 1948.

14. Il dato presentato in questa *Relazione* indica l'attuale numero di 17043, in flessione rispetto ad anni recenti, in particolare rispetto al 'picco' dei 24954 del 2010; tuttavia ben diverso dai 5365 del 1991.

15. Sono 18942 le persone detenute al 31 dicembre 2021 per reati di cui alla legge sugli stupefacenti (Testo coordinato legge 9 ottobre 1990 n. 309 e successive modifiche, da ultimo il decreto legislativo 1 marzo 2018 n. 21 e decreto ministeriale 29 dicembre 2020).

16. Cfr. P. Gonnella, *Le identità e il carcere: donne, stranieri, minorenni*, in *Costituzionalismo.it, I diritti dei detenuti*, Fascicolo 2, 2015 [https://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201502_521.pdf].



Tempo e durata

Tuttavia, in questi ultimi anni, l'irruzione della pandemia anche nelle carceri italiane, ha palesato nuovamente l'inadeguatezza delle nostre leggi penitenziarie al cospetto della nuova sfida dei nostri tempi. Si è, infatti, improvvisamente evidenziata la necessità di alcuni impellenti interventi normativi per far fronte ad talune esigenze imposte dalla emergenza sanitaria: da una parte, deflazionare la popolazione detenuta per contenere il rischio di una diffusione incontrollata del contagio in un contesto di ormai cronico sovraffollamento delle carceri italiane; dall'altra, garantire una seppur minima tutela del diritto dei detenuti al mantenimento dei contatti con i familiari, compensando le forti restrizioni allo svolgimento dei colloqui in presenza.

di stanziamenti di fondi adeguati rendevano, inoltre, difficoltosa la piena attuazione degli obiettivi della riforma¹⁷.

La rapida evoluzione della società degli ultimi decenni ha fatto sì che la riforma del 1975 fosse percepita come sempre più datata. L'affermazione del fenomeno dell'immigrazione in Italia, con il conseguente aumento della quota di popolazione detenuta straniera, la diffusione delle nuove tecnologie, anche nell'ambito delle comunicazioni, la spinta verso l'adeguamento dell'Ordinamento penitenziario al 'diritto vivente' costituito dai nuovi approdi interpretativi stabilizzatisi nella giurisprudenza costituzionale – solo per citare alcuni dei fattori in causa – hanno reso sempre più impellente la necessità di nuove riforme del diritto penitenziario.

L'adozione del Regolamento di esecuzione del 2000 (Dpr 30 giugno 2000, n. 230) ha senz'altro rappresentato un nuovo tentativo di modernizzazione del diritto penitenziario, ispirato espressamente alle *Regole minime per il trattamento dei detenuti*¹⁸ adottate dall'Onu nel 1955 e alle *Regole penitenziarie europee* del Consiglio d'Europa del 1987¹⁹. Così come la più recente riforma attuata dai decreti legislativi delegati del 2 ottobre 2018, seppure possa essere considerata, in parte, «un'occasione mancata», ha introdotto alcuni apprezzabili aggiornamenti nella normativa penitenziaria, colmando, per esempio, la lacuna normativa in materia di esecuzione penale minorile²⁰.

Tuttavia, in questi ultimi anni, l'irruzione della pandemia anche nelle carceri italiane, ha palesato nuovamente l'inadeguatezza delle nostre leggi penitenziarie al cospetto della nuova sfida dei nostri tempi. Si è, infatti, improvvisamente evidenziata la necessità di alcuni impellenti interventi normativi per far fronte a talune esigenze imposte dalla emergenza sanitaria: da una parte, deflazionare la popolazione detenuta per contenere il rischio di una diffusione incontrollata del contagio in un contesto di ormai cronico sovraffollamento delle carceri

17. Secondo un sondaggio condotto tra gli stessi detenuti a pochi anni dall'entrata in vigore della riforma, «la grande maggioranza è dell'opinione che – a parte quello che succede nelle carceri 'speciali' – le condizioni di vita sono notevolmente migliorate» ma, al tempo stesso, «tutti ritengono che sia impossibile attuare i contenuti della riforma a causa delle condizioni inadeguate di ambiente e struttura del carcere. La riforma carceraria è come una ruota di scorta nuova applicata ad una macchina vecchia ed inefficiente»: cfr. A. Lovati – M. Panetti Lovati, *Cinque anni di riforma carceraria nell'opinione dei detenuti*, in *Aggiornamenti Sociali*, 12, 1981,

[<https://www.aggiornamentisociali.it/articoli/cinque-anni-di-riforma-carceraria-nell-opinione-dei-detenuti/>].

18. Le *Regole minime per il trattamento dei detenuti* dell'Onu sono state riviste nel 2015 e adottate dalla Commissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale il 22 maggio 2015. Alle nuove regole è stato simbolicamente attribuito il nome *Mandela Rules*.

19. Le *Regole penitenziarie europee*, adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 1987 sono state riviste nel 2006 con Raccomandazione dell'11 gennaio 2006 Rec(2006)2 e aggiornate ed emendate due anni fa con Raccomandazione dell'1 luglio 2020 Rec(2006)2rev.

20. M. Ruotolo, Postfazione a *La riforma dell'ordinamento penitenziario*, a cura di P. Gonnella, Giappichelli editore, Torino 2019, p. 152.



italiane; dall'altra, garantire una seppur minima tutela del diritto dei detenuti al mantenimento dei contatti con i familiari, compensando le forti restrizioni allo svolgimento dei colloqui in presenza.

Il Parlamento, il Governo, l'Amministrazione sono stati, così, spinti ad accelerare sulla introduzione o sperimentazione – seppure, spesso, solo in via provvisoria e con provvedimenti molto limitati nella loro possibile sfera di azione – di nuovi strumenti o istituti auspicati da tempo. È stato finalmente consentito l'ingresso delle 'nuove' tecnologie negli istituti penitenziari, tra cui la possibilità di effettuare videochiamate con i familiari e alcuni timidi accessi alla rete Internet.

Ancora permane però una concezione del tutto *astratta* del tempo, quasi che questo sia una dimensione immodificata dal ritmo delle innovazioni tecnologiche e comunicative che avvengono all'esterno e dall'incalzare dai cambiamenti che esse inducono nella definizione e nella configurazione dello 'spazio pubblico' ove i processi sociali si trasformano in richieste, opinioni, culture. Al contrario, l'unica influenza che l'esterno ha sulla decisionalità politica in questo ambito è relativo alla maggiore richiesta di penalità, alla sua configurazione retributiva mai appagata, alla sua dimensione di estraneità. Un fenomeno che è stato ben definito come *populismo penale*.

I provvedimenti adottati con il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (denominato "Decreto cura Italia"), che hanno previsto la possibilità di accedere alla detenzione domiciliare in favore dei detenuti condannati con pena residua non superiore a diciotto mesi e che indicavano un insieme di limitazioni, sono stati oggetto in breve tempo di campagne mediatiche allarmistiche. Un *populismo* – qui il termine è più che mai adeguato – che ha impropriamente trovato subito una risposta di riduzione e ripensamento.

Così i provvedimenti hanno inciso in una misura ridotta sulla diminuzione del numero dei detenuti. Inoltre, un numero importante delle uscite dal carcere – e dei mancati nuovi ingressi – è stato reso possibile grazie all'applicazione, da parte della Magistratura, di norme già esistenti nel nostro diritto penale e penitenziario²¹. Complessivamente, per esempio, tra il 18 marzo 2020 e il 31 marzo 2022, la detenzione domiciliare è stata applicata a 6875 persone detenute sulla base del provvedimento adottato il 17 marzo 2020, mentre altri 4123 provvedimenti sono stati adottati sulla base di norme preesistenti; difficile è il calcolo relativo all'incidenza del minore ricorso alla custodia cautelare in carcere.

Da un lato, si è così dimostrato che, anche nell'inerzia del Legislatore, il nostro ordinamento, se utilizzato e interpretato con elasticità, apertura mentale e uno sguardo costituzionalmente orientato, possiede potenzialmente tutti gli strumenti necessari per adeguarsi alle sfide poste dal mutare dei tempi. Dall'altro, che del tempo in carcere, del suo svolgersi, delle sue difficoltà, delle sue ansie e delle sue necessità di trasformazione, al mutare dei contesti storici e sociali, ben poco si sa all'interno di un sistema che continua a leggerlo come una costante astrattamente definita.

Il Parlamento, il Governo, l'Amministrazione sono stati, così, spinti ad accelerare sulla introduzione o sperimentazione – seppure, spesso, solo in via provvisoria e con provvedimenti molto limitati nella loro possibile sfera di azione – di nuovi strumenti o istituti auspicati da tempo. È stato finalmente consentito l'ingresso delle 'nuove' tecnologie negli istituti penitenziari, tra cui la possibilità di effettuare videochiamate con i familiari e alcuni timidi accessi alla rete Internet.

21. In particolare, l'affidamento in prova ex articolo 47 o.p., la detenzione domiciliare ex articolo 47 *ter* o.p., il differimento della pena ex articolo 147 c.p.; e la sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con altre misure meno afflittive.

Copyright © 2010
by the Board of
the National Geographic
Society



Mappe

2021

Camere di sicurezza

1343
872 agibili



543
221 agibili



186
98 agibili



44 Locali
idonei



dotazione
taser

2626



1600



256



POLIZIE



7664
transiti

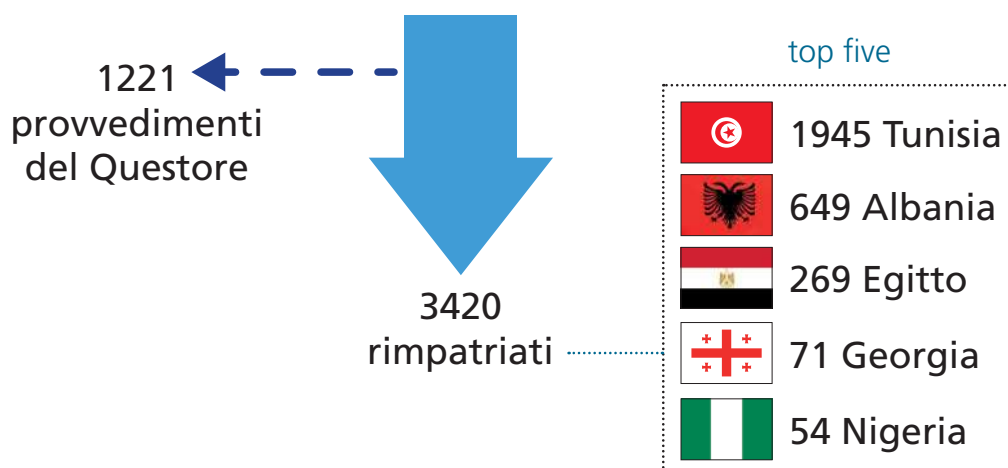
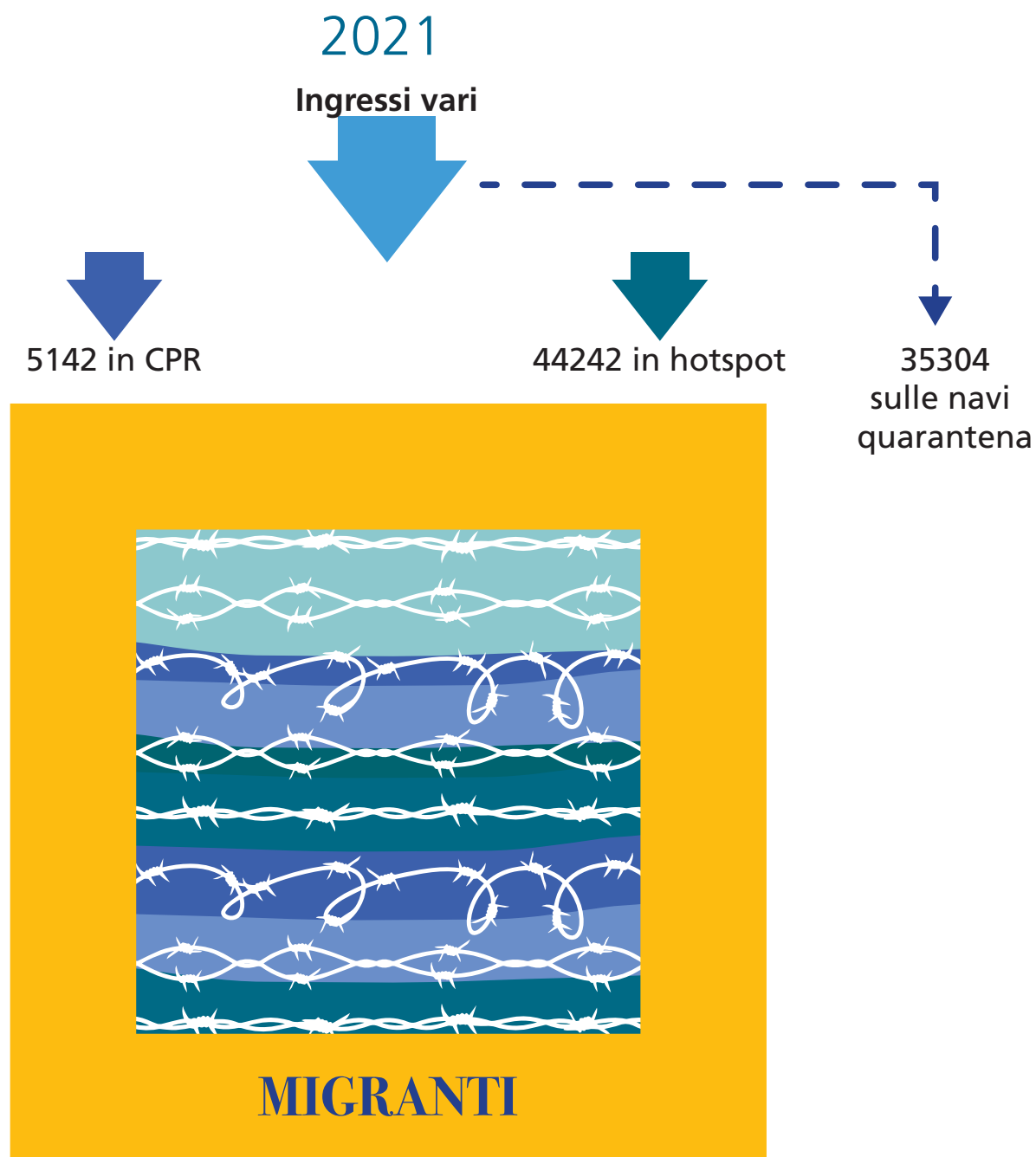


9818
transiti



180
transiti



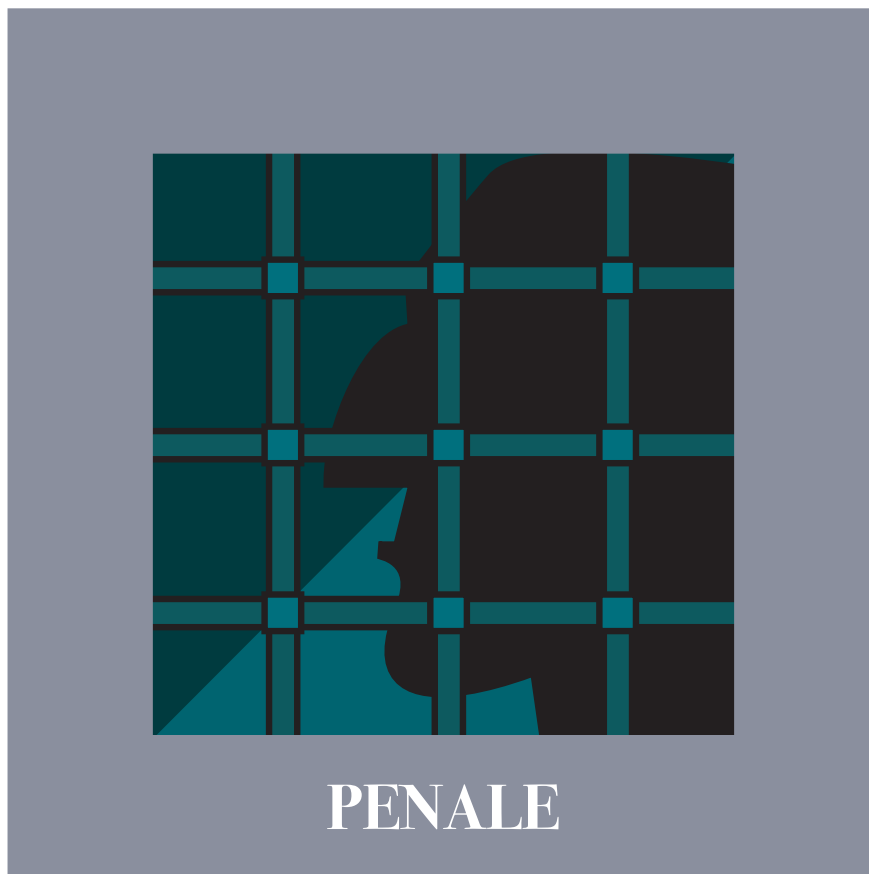


31.12.2021

51897
Uomini



2237
Donne

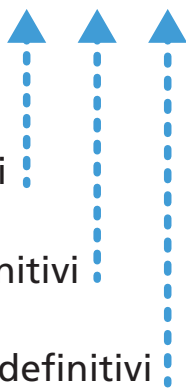


1246
universitari



6545
senza
obbligo
scolastico
(sul 54% della
popolazione
penitenziaria)

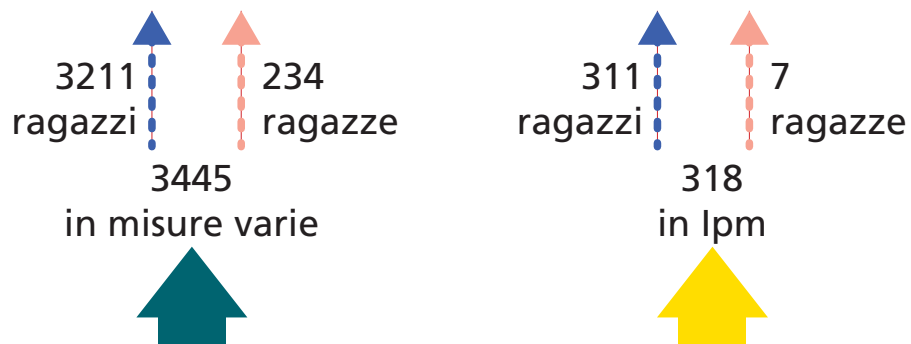
298 internati
45419 definitivi
8498 non definitivi



37091 italiani
17043 stranieri



31.12.2021



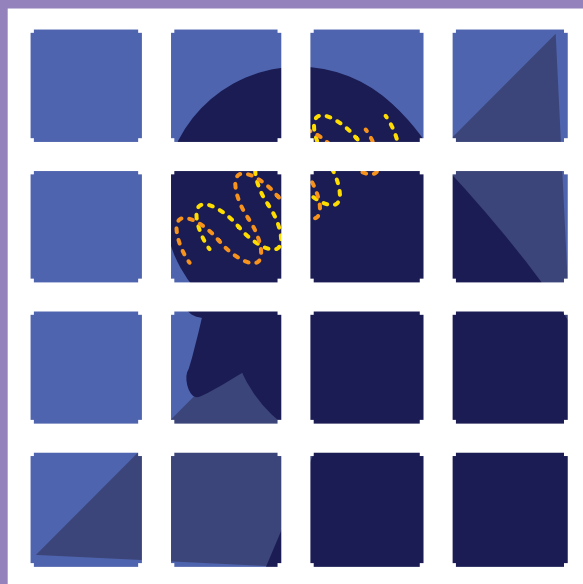
31.12.2021

31 Rems
capienza 656



2 in arrivo

708
Giorni
di presenza
media



REMS

In attesa
630

In attesa
in carcere
42



305 definitivi



573 pazienti



451 italiani

243 provvisori



122 stranieri

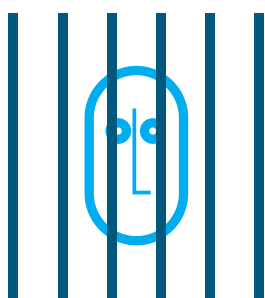
25
trasformazione
provvedimento



512
Uomini

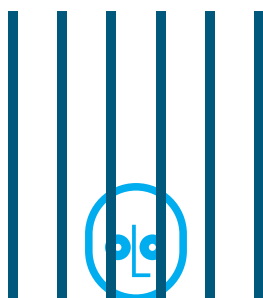
61
Donne

Le strutture che rientrano del mandato del Garante nazionale



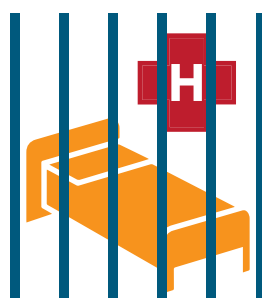
Istituti penitenziari
per adulti

190



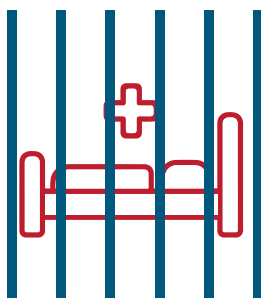
Istituti penali e Centri di
prima accoglienza per
minorenni

41



Reparti
ospedalieri
detentivi

10



Camere detentive
di degenza
ospedaliera

90



Comunità

...

I numeri relativi alle
comunità del privato sociale
per adulti e minori sono
in continuo mutamento
e aggiornamento, quelle
pubbliche per minori sono 3



Residenze per
l'esecuzione delle
misure di sicurezza

31

**Le strutture che rientrano
del mandato
del Garante nazionale**



Strutture
psichiatriche
(pubbliche e private)

335



Presidi assistenziali per
anziani o disabili
(tra cui Rsa e Rsd)

12.816



Camere di sicurezza di
Polizia di Stato, Carabinieri
e Guardia di finanza

2.072



Centri
di permanenza
per i rimpatri

10



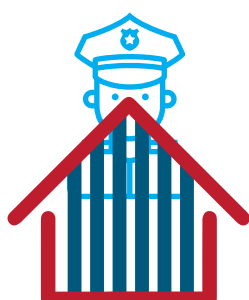
Hotspot

4



Navi quarantena

5



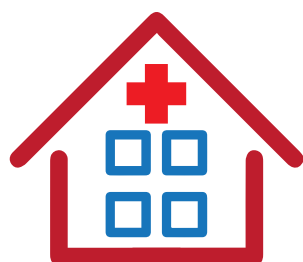
Locali idonei di Polizia

44



Locali di trattenimento
ai valichi di frontiera

50



Luoghi formali di quarantena
(tra cui gli hotel Covid-19)

...

I numeri relativi ai luoghi
formali di quarantena
(escluse le navi
quarantena, ma inclusi gli
hotel Covid-19) variano a
seconda dell'andamento
del contagio



Voli
di rimpatrio forzato

520

103 voli *charter*
e 417 commerciali
effettuati nel 2021

Dati per mappa 1.1 - Tipologia delle strutture visitate (1.5.2021-13.5.2022)

Totale strutture visitate: 106

• **ISTITUTI PENITENZIARI: 38**

ISTITUTI PENALI PER MINORENNI: 2

• **RESIDENZE SANITARIE E SOCIO SANITARIE ASSISTENZIALI: 14**

RESIDENZE PER L'ESECUZIONE DELLE MISURE DI SICUREZZA: 6

SERVIZI PSICHIATRICI DI DIAGNOSI E CURA: 14

COMUNITÀ RIABILITATIVE ASSISTENZIALI PSICHIATRICHE: 2

CAMERE DETENTIVE OSPEDALIERE: 2

• **CENTRI DI PERMANENZA PER I RIMPATRI: 6**

• **CAMERE DI SICUREZZA: 18**

LOCALI IDONEI: 4

22

LOMBARDIA

- Cr 1ª casa Opera, Milano
- Cr 1ª casa Opera, Milano
- Ipm "Cesare Beccaria", Milano
- Cc Bergamo
- Cc "Nerio Fischione", Canton Monbello, Brescia
- Cr Verzano, Brescia
- Cc Monza
- Cc Pavia
- Cr Vigevano (PV)
- Spdc, Milano
- Spdc, Milano
- Rsa "Centro Don Orione", Bergamo
- Spdc, Bergamo
- Spdc, Pavia
- Rems, Castiglione delle Stiviere (MN)
- Rsa "Airoldi e Muzzi", Lecco
- Rsa "Airoldi e Muzzi", Lecco
- Cpr, Milano
- Questura Milano
- Questura Bergamo
- Commissariato Sesto San Giovanni (MI)
- Gruppo Sesto San Giovanni (MI)

4

PIEMONTE

- Cc "Lorusso e Cutugno", Torino
- Cc Cuneo
- Cc "Lorusso e Cutugno", Torino
- Cpr, Torino

23

TOSCANA

- Cc "La Dogaia", Prato
- Cc Siena
- Cr Porto Azzurro (LI)
- Cr Volterra
- Cr Massa
- Cc Livorno
- Cc "Mario Gozzini", Firenze
- Spdc, Firenze
- Spdc, Firenze
- Rsa "Chiassatelle", Empoli
- Rems, Empoli
- Spdc, Livorno
- Rsa "Villa Serena", Livorno
- Rsa "Pascucci", Livorno
- Rems, Volterra
- Comando Provinciale Carabinieri Firenze
- Compagnia Carabinieri di Oltrarno (FI)
- Comando Provinciale Carabinieri Livorno
- Comando Provinciale Carabinieri Prato
- Tenenza Carabinieri Montemurlo (PO)
- Questura Siena
- Questura Livorno
- Questura Firenze

3

SARDEGNA

- Cc Nuoro
- Cc "Giovanni Bacchiddu", Sassari
- Cpr, Macomer (NU)

FRIULI VENEZIA-GIULIA

- 1 • Cc Tolmezzo (UD)

EMILIA ROMAGNA

- 12 • Cc Bologna
• Cr Castelfranco Emilia (MO)
• Cr Parma
• Rsa "Villa Calvi", Bologna
• Rsa "Virgo Fidelis", Bologna
• Rsa "Centro servizi Saliceto", Bologna
• Rems "Casa degli Svizzeri", Bologna
• Spdc, Bologna
• Spdc, Bologna – Porto
• Compagnia Carabinieri Copparo (FE)
• Questura Ferrara
• Questura Bologna

ABRUZZO

- 1 • Questura Chieti

PUGLIA

- 29 • Cc "Francesco Rucci" Bari
• Cc Brindisi
• Cc Foggia
• Cc Lecce
• Cc San Severo (FG)
• Cc "Carmelo Magli" Taranto
• Cr Turi (BA)
• Rems, Spinazzola (BT)
• Camera detentiva ospedaliera, Bisceglie (BT)
• Spdc, Bari
• Camera detentiva psichiatrica, Bari
• Rssa "Villa Giovanna", Bari
• Spdc, Putignano (BA)
• Rssa "Villa Marica", Bari
• Rems, Carovigno (BR)
• Spdc, Lecce
• Rsa, "Sofia Sebaste Sofia", Lecce
• Crap "Villa libertini", Lecce
• Crap, Casarano (LE)
• Spdc, Foggia
• Rsa "Maria Grazia Barone", Foggia
• Rsa "Stella Maris", Manfredonia (FG)
• Cpr, Brindisi
• Cpr, Bari
• Compagnia Carabinieri Gallipoli (LE)
• Compagnia Carabinieri San Severo (FG)
• Compagnia Carabinieri Cerignola (FG)
• Commissariato Gallipoli (LE)
• Commissariato Galatina (LE)

LAZIO

- 5 • Cc "Raffaele Cinotti" Rebibbia, Roma
• Cc "Raffaele Cinotti" Rebibbia, Roma
• Cc "Raffaele Cinotti" Rebibbia, Roma
• Spdc, Roma
• Questura Roma

CAMPANIA

- 2 • Cc femminile, Pozzuoli – Napoli
• Ipm Nisida (NA)

BASILICATA

- 3 • Cc Melfi (PZ)
• Cc Melfi (PZ)
• Cpr, Palazzo San Gervasio (PZ)

CALABRIA

- 1 • Cc Arghillà, Reggio Calabria

Tabella 1.1 - Strutture visitate (1.5.2021-16.5.2022)

Struttura	Regione	Sottostruttura ¹	Tipologia e data visita ²	
Cc "Raffaele Cinotti" Rebibbia, Roma	Lazio		H	30.4.2021
Cc Bologna	Emilia-Romagna		R	12-14.7.2021
Cr Castelfranco Emilia (MO)	Emilia-Romagna		R	12-14.7.2021
Cc femminile, Pozzuoli - Napoli	Campania		H	8.7.2021
Cc "Francesco Rucci", Bari	Puglia		R	19-27.7.2021
Cc Brindisi	Puglia		R	19-27.7.2021
Cc Foggia	Puglia		R	19-27.7.2021
Cc Lecce	Puglia		R	19-27.7.2021
Cc Melfi (PZ)	Basilicata		R	19-27.7.2021
Cc San Severo (FG)	Puglia		R	19-27.7.2021
Cc "Carmelo Magli", Taranto	Puglia		R	19-27.7.2021
Cr Turi (BA)	Puglia		R	19-27.7.2021
Cr 1ª casa Opera, Milano	Lombardia	Sezioni 41-bis	H	7.9.2021
Ipm Nisida (NA)	Campania		H	10-11.9.2021
Cc "Raffaele Cinotti" Rebibbia, Roma	Lazio	Sezioni 41-bis	H	21.9.2021
Cc Arghillà, Reggio Calabria	Calabria		H	30.10.2021
Cr 1ª casa Opera, Milano	Lombardia		R	8-14.11.2021
Ipm "Cesare Beccaria", Milano	Lombardia		R	8-14.11.2021
Cc Bergamo	Lombardia		R	11-17.12.2021
Cc "Nerio Fischione", Canton Monbello, Brescia	Lombardia		R	11-17.12.2021
Cr Verzano, Brescia	Lombardia		R	11-17.12.2021
Cc Monza	Lombardia		R	11-17.12.2021
Cc Pavia	Lombardia		R	11-17.12.2021
Cc "Lorusso e Cutugno", Torino	Piemonte		H	11-17.12.2021
Cr Vigevano (PV)	Lombardia		R	11-17.12.2021
Cc "Raffaele Cinotti" Rebibbia, Roma	Lazio		H	9.2.2022
Cc Melfi (PZ)	Basilicata		R	12.2.2022
Cc Tolmezzo (UD)	Friuli Venezia-Giulia	Sezioni 41-bis	H	21-22.2.2022
Cc Cuneo	Piemonte	Sezioni 41-bis	H	1-5.3.2022
Cr Parma	Emilia-Romagna	Sezioni 41-bis	H	1-5.3.2022
Cc "Lorusso e Cutugno", Torino	Piemonte		H	1-5.3.2022
Cc Nuoro	Sardegna	Sezioni 41-bis	R	11-15.3.2022
Cc "Giovanni Bacchiddu", Sassari	Sardegna	Sezioni 41-bis	R	11-15.3.2022
Cc "La Dogaia", Prato	Toscana		R	9-13.5.2022

* segue

Struttura	Regione	Sottostruttura ¹	Tipologia e data visita ²	
Cc Siena	Toscana		R	9-13.5.2022
Cr Porto Azzurro (LI)	Toscana		R	9-13.5.2022
Cr Volterra	Toscana		R	9-13.5.2022
Cr Massa	Toscana		R	9-13.5.2022
Cc Livorno	Toscana		R	9-13.5.2022
Cc "Mario Gozzini", Firenze	Toscana		R	9-13.5.2022
Rsa "Villa Calvi", Bologna	Emilia Romagna		H	23-29.1.2021
Rsa "Virgo Fidelis", Bologna	Emilia Romagna		R	23-29.1.2021
Rsa "Centro servizi Saliceto", Bologna	Emilia Romagna		R	23-29.1.2021
Rems "Casa degli Svizzeri", Bologna	Emilia Romagna		R	23-29.1.2021
Spdc, Bologna	Emilia Romagna	Usi Policlinico "Sant'Orsola" - Malpighi	R	23-29.1.2021
Spdc, Bologna Porto	Emilia Romagna	Ospedale Maggiore	R	23-29.1.2021
Rems, Spinazzola (BT)	Puglia		R	1-5.3.2021
Camera detentiva ospedaliera, Bisceglie (BT)	Puglia	Ospedale Civile	R	1-5.3.2021
Spdc, Bari	Puglia	Policlinico	R	1-5.3.2021
Camera detentiva ospedaliera, Bari	Puglia	Policlinico	R	1-5.3.2021
Rssa "Villa Giovanna", Bari	Puglia		R	1-5.3.2021
Spdc, Putignano (BA)	Puglia	Ospedale "Santa Maria degli Angeli"	R	1-5.3.2021
Rssa "Villa Marica", Bari	Puglia		R	1-5.3.2021
Rems, Carovigno (BR)	Puglia		R	1-5.3.2021
Spdc, Lecce	Puglia	Ospedale "Vito Fazzi"	R	1-5.3.2021
Rsa, "Sofia Sebaste Sofia", Lecce	Puglia		R	1-5.3.2021
Crap "Villa libertini", Lecce	Puglia		R	1-5.3.2021
Crap, Casarano (LE)	Puglia		R	1-5.3.2021
Spdc, Foggia	Puglia	Ospedali Riuniti	R	1-5.3.2021
Rsa "Maria Grazia Barone", Foggia	Puglia		R	1-5.3.2021
Rsa "Stella Maris", Manfredonia (FG)	Puglia		R	1-5.3.2021
Spdc, Milano	Lombardia	Ospedale "Santi Paolo e Carlo"	R	8-1.11.2021
Spdc, Milano	Lombardia	Ospedale "Niguarda"	R	8-1.11.2021
Rsa "Centro Don Orione", Bergamo	Lombardia		R	11-17.12.2021
Spdc, Bergamo	Lombardia	Ospedale "Papa Giovanni XXIII"	R	11-17.12.2021

* segue

Struttura	Regione	Sottostruttura ¹	Tipologia e data visita ²	
Spdc, Pavia	Lombardia	Policlinico "San Matteo"	R	11-17.12.2021
Rems, Castiglione delle Stiviere (MN)	Lombardia		R	11-17.12.2021
Spdc, Roma	Lazio	Ospedale "San Camillo"	H	30.12.2021
Rsa "Airoldi e Muzzi", Lecco	Lombardia		R	1.5.2021
Rsa "Airoldi e Muzzi", Lecco	Lombardia		R	18.12.2021
Spdc, Firenze	Toscana	Presidio "Ex Convento delle Oblate"	R	9-13.5.2022
Spdc, Firenze	Toscana	Ospedale "Santa Maria nuova"	R	9-13.5.2022
Rsa "Chiassatelle", Empoli	Toscana		R	9-13.5.2022
Rems, Empoli	Toscana		R	9-13.5.2022
Spdc, Livorno	Toscana		R	9-13.5.2022
Rsa "Villa Serena", Livorno	Toscana		R	9-13.5.2022
Rsa "Pascucci", Livorno	Toscana		R	9-13.5.2022
Rems, Volterra	Toscana		R	9-13.5.2022
Cpr, Milano	Lombardia		R	13.2.2021
Cpr, Palazzo San Gervasio (PZ)	Basilicata		H	18.7.2021
Cpr, Brindisi	Puglia		R	4.3.2021
Cpr, Bari	Puglia		R	3.3.2021
Cpr, Torino	Piemonte		R	14.6.2021
Cpr, Macomer (NU)	Sardegna		R	14.3.2022
Compagnia Carabinieri Gallipoli (LE)	Puglia	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	1-5.3.2021
Compagnia Carabinieri San Severo (FG)	Puglia	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	1-5.3.2021
Compagnia Carabinieri Cerignola (FG)	Puglia	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	1-5.3.2021
Compagnia Carabinieri Copparo (FE)	Emilia Romagna	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	25.1-1.2.2021
Commissariato Gallipoli (LE)	Puglia	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	1-5.3.2021
Commissariato Galatina (LE)	Puglia	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	1-5.3.2021
Questura Ferrara	Emilia Romagna	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	25-1.2.2021
Questura Bologna	Emilia Romagna	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	25-1.2.2021
Questura Milano	Lombardia	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	8-12.11.2021
Questura Bergamo	Lombardia	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	12-16.3.2021
Commissariato Sesto San Giovanni (MI)	Lombardia	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	8-12.11.2021
Gruppo Sesto San Giovanni (MI)	Lombardia	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	8-12.11.2021
Questura Chieti	Abruzzo	Strutture diverse e idonee articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm.	R	28.3.2022
Comando Provinciale Carabinieri Firenze	Toscana	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	9-14.5.2022

* segue

Struttura	Regione	Sottostruttura ¹	Tipologia e data visita ²	
Compagnia Carabinieri di Oltrarno (FI)	Toscana	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	9-14.5.2022
Comando Provinciale Carabinieri Livorno	Toscana	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	9-14.5.2022
Comando Provinciale Carabinieri Prato	Toscana	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	9-14.5.2022
Tenenza Carabinieri Montemurlo (PO)	Toscana	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	9-14.5.2022
Questura Roma	Lazio	Strutture diverse e idonee articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm.	R	8.4.2022
Questura Siena	Toscana	Strutture diverse e idonee articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm.	R	9-14.5.2022
Questura Livorno	Toscana	Strutture diverse e idonee articolo 13, comma 5 bis T.U. Imm.	R	9-14.5.2022
Questura Firenze	Toscana	Locali delle Forze di Polizia per esigenze restrittive	R	9-14.5.2022

¹ Dove non specificato, si intende l'intera struttura

² Tipologia: R, Visita regionale; H, Visita Ad hoc

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

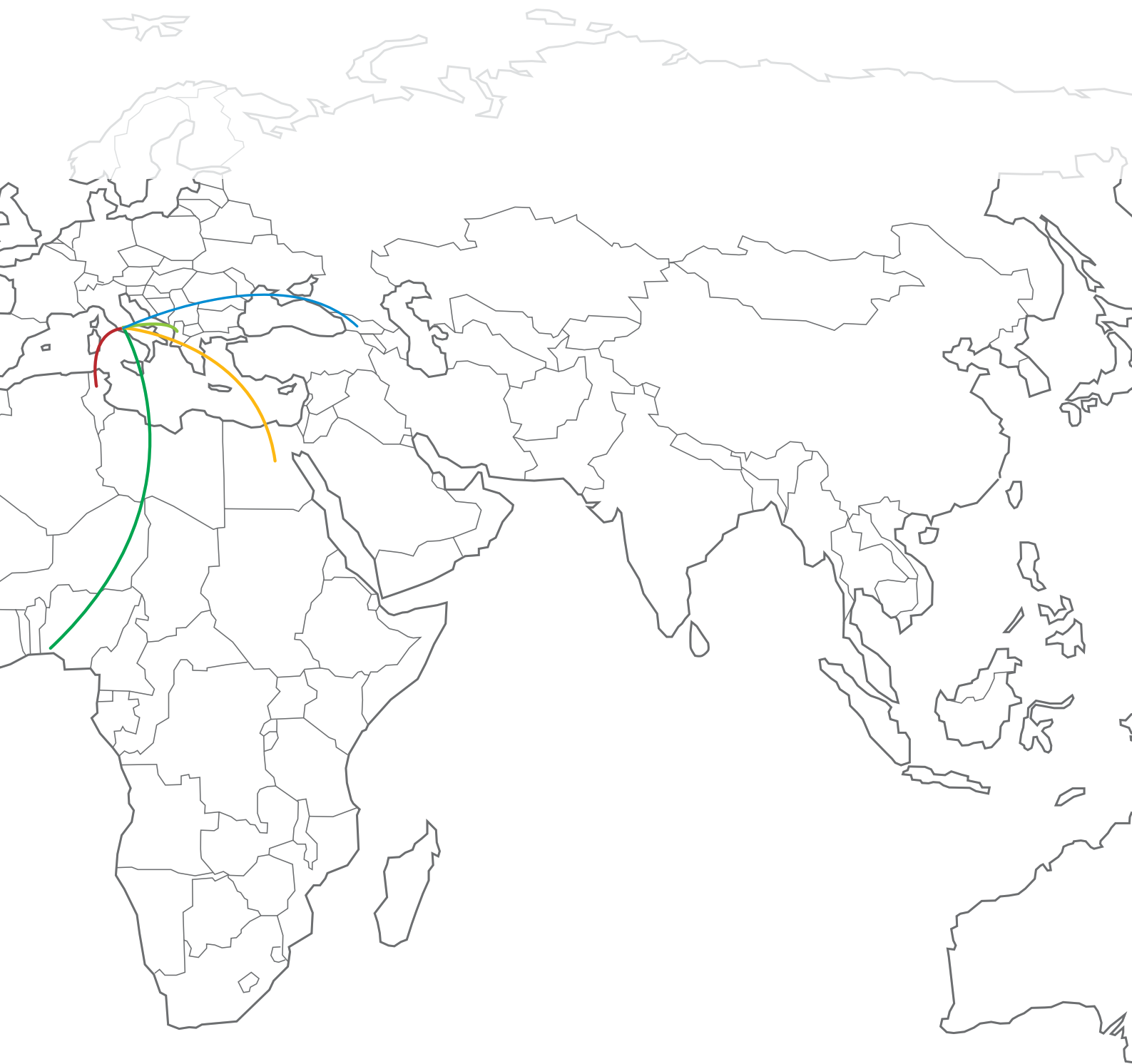
Mappa 1.2 - Monitoraggio dei voli di rimpatri di rimpatrio forzato (1.5.2021-15.5.2022)

Tunisia

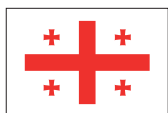


Egitto





Georgia



Nigeria



Albania



Tabella 1.2 - Monitoraggio dei voli di rimpatrio forzato (1.5.2021-15.5.2022)

Paese di rimpatrio	Tipologia volo	Data volo
Egitto	Charter	4.6.2021
Georgia	Charter congiunto	10.6.2021
Egitto	Charter	31.8.2021
Egitto	Charter	7.9.2021
Tunisia	Charter	20.9.2021
Nigeria	Charter	2.10.2021
Egitto	Charter	9.10.2021
Tunisia	Charter	28.10.2021
Georgia	Charter congiunto	4.11.2021
Tunisia	Charter	15.11.2021
Tunisia	Charter	25.11.2021
Tunisia	Charter	29.11.2021
Nigeria	Charter	4.12.2021
Tunisia	Charter	13.12.2021
Egitto	Charter	15.12.2021
Tunisia	Charter	20.12.2021
Tunisia	Charter	30.12.2021
Egitto	Charter	12.1.2022
Georgia	Charter congiunto	20.1.2022
Tunisia	Charter	24.1.2022
Albania	Charter congiunto	25.1.2022
Tunisia	Charter	31.1.2022
Tunisia	Charter	7.2.2022
Tunisia	Charter	17.2.2022
Tunisia	Charter	21.2.2022
Tunisia	Charter	24.2.2022
Tunisia	Charter	9.3.2022
Egitto	Charter	10.3.2022
Tunisia	Charter	28.3.2022
Georgia	Charter congiunto	21.4.2022
Egitto	Charter	29.4.2022
Nigeria	Charter congiunto	7.5.2022

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

**Tabella 1.3 - Progetti europei che hanno coinvolto il Garante nazionale.
Anni 2021-2022**

Argomento	Progetto	Sede
<i>Monitoring during a pandemic/public health crisis (preparation, deployment, monitoring)</i>	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	<i>Online</i>
Quinto incontro della cabina di regia	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	<i>Online</i>
Osservatorio sulle disuguaglianze nella salute sui minori stranieri non accompagnati	Progetto regionale FAMI2219-Ars Marche	<i>Online</i>
Conferenza finale	Progetto <i>Fairness</i>	<i>Online</i>
Conferenza finale	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	<i>Online</i>
Giornate di formazione sul nuovo sistema di reporting FRMS di Frontex	<i>Forced-Return Monitoring III (FReM III)</i>	<i>Online</i>

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

Nazionali



Campania

- Partecipazione del Presidente alla visita del Presidente del Consiglio Mario Draghi e della Ministra della giustizia Marta Cartabia alla Casa Circondariale di Santa Maria Capua Vetere
- Partecipazione del Presidente alla visita del Presidente Repubblica Sergio Mattarella all'Istituto penale per minorenni di Nisida (Na)
- Incontro del Presidente con il Procuratore generale di Napoli, Giovanni Melillo, Napoli
- Il Presidente Mauro Palma e Daniela de Robert partecipano a un incontro in Procura, Napoli
- Il Presidente partecipa al Convegno "Diritto - Processo - Esecuzione Penale" dell'Assemblea nazionale della Magistratura Indipendente, Napoli



Emilia-Romagna

- Partecipazione del Collegio del Garante al dibattito su "Il Diritto alla salute dei detenuti ai tempi della pandemia", nell'ambito del Festival della giustizia penale di Modena
- Partecipazione del Presidente al dibattito "Noi, che abbiamo visto Genova" alla Festa nazionale de l'Unità, Bologna
- Lectio su "Libertà e il canto I del Purgatorio" del Presidente alla prima edizione della "Lectura Dantis franciscana" nell'ambito del Festival francescano, Bologna
- Incontro del Presidente con il Questore di Parma, Massimo Macera



Lazio

- Il Presidente del Garante nazionale incontra il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella
- Incontro del Presidente con la Ministra della giustizia Marta Cartabia, Roma
- Cerimonia di commemorazione del giudice Giovanni Falcone presso la Scuola di formazione dell'Amministrazione penitenziaria "Giovanni Falcone", Roma
- Incontro del Presidente con il Ministro plenipotenziario e consigliere diplomatico del Ministro della giustizia Alfredo Durante Mangoni, Roma
- Incontro del Presidente con la consulente del Ministro della salute Nerina Dirindin, Roma
- Incontro del Presidente con il Comandante generale dei Carabinieri Teo Luzzi, Roma
- Partecipazione del Presidente alla cerimonia di celebrazione del 207° Annuale di fondazione dell'Arma dei Carabinieri, Roma
- Incontro del Garante nazionale con il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno Michele Di Bari, Roma
- Incontro del Collegio del Garante nazionale con il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella per la consegna della Relazione al Parlamento 2021, Roma Quirinale

- Partecipazione del Collegio del Garante nazionale alla Cerimonia del 204° Anniversario di Fondazione del Corpo di Polizia penitenziaria, Roma
- Partecipazione del Presidente all'inaugurazione del "Giardino della Solidarietà" al Palazzo di giustizia di Viterbo
- Incontro del Presidente con la Sottosegretario alla Giustizia Anna Macina, Roma
- Partecipazione del Collegio del Garante alla Cerimonia per il 204° anniversario di fondazione del Corpo di Polizia penitenziaria presso la Casa circondariale femminile "Germana Stefanini", Roma-Rebibbia
- Incontro del Presidente con la Ministra della giustizia e il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria
- Incontro del Presidente con il Presidente del Consiglio Mario Draghi, Palazzo Chigi, Roma
- Incontro del Presidente con il Capo di Gabinetto del Ministero della giustizia, Roma
- Incontro del Presidente con la Ministra della giustizia Marta Cartabia
- Matteo Salvini in visita al Garante nazionale, Roma
- Incontro del Presidente con la Ministra della giustizia Marta Cartabia, Roma
- Audizione del Garante nazionale da parte della Commissione Diritti umani del Senato sulla situazione penitenziaria alla luce dei fatti a Santa Maria Capua Vetere
- Incontro del Presidente con il direttore generale dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (Unar) della Presidenza del Consiglio Triantafillos Loukarellis, Roma
- Incontro del Presidente con la Ministra dell'interno, Luciana Lamorgese, Roma
- Incontro del Presidente con il Capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e i Garanti territoriali presso la Regione Lazio, Roma
- Il Garante nazionale organizza un incontro con i Garanti regionali con la partecipazione della Ministra Marta Cartabia, Roma
- Intervento del Presidente alla giornata conclusiva del Secondo Festival nazionale dell'economia carceraria, Roma
- Il Collegio del Garante partecipa alla presentazione dei lavori del Tavolo I della VI Conferenza nazionale sulle dipendenze, Casa circondariale di Rebibbia, Roma
- Il Garante nazionale organizza un incontro tra i Garanti regionali e l'Ufficio Cassa delle Ammende, Roma
- Anteprima del film "Aria ferma" presso la Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma-Rebibbia con la partecipazione della Ministra Marta Cartabia e del Presidente del Garante nazionale Mauro Palma

- Partecipazione del Presidente alla Conferenza stampa di presentazione del Rapporto sui Cpr "Buchi Neri La detenzione senza reato nei Cpr", organizzata dalla Coalizione italiana per le libertà e i diritti civili (Cild), Roma
- Incontro con il capo Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza Consiglio dei Ministri
- Incontro del Presidente con il segretario generale della Cgil Maurizio Landini
- Incontro del Presidente con Francesco Paolo Sisto, Sottosegretario alla giustizia
- Partecipazione del Presidente alla presentazione del calendario 2021 della Polizia penitenziaria, Roma
- Firma del protocollo d'intesa tra il Garante nazionale e il Consiglio nazionale forense, Roma
- Partecipazione del Garante nazionale all'incontro per la Presidenza italiana del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, presso il Centro studi di politica internazionale (Cespi), Roma
- Partecipazione del Presidente al convegno "Riforma penitenziaria: dove eravamo rimasti?", organizzato dall'Unione Camere penali italiane, Roma
- Intervento del Presidente su "La persona detenuta" al 70° Convegno nazionale di studio "Gli ultimi La tutela giuridica dei soggetti deboli", organizzato dall'Unione giuristi cattolici italiani, Roma
- Il Presidente partecipa al rinnovo della Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti con la ministra della giustizia Cartabia, Roma
- Il Presidente partecipa all'inaugurazione del progetto: "Liberiamo la salute: telemedicina negli Istituti penitenziari" presso il teatro del Polo Penitenziario di Rebibbia, Roma
- Il Presidente presenzia all'Udienza presso tribunale a Piazzale Clodio sul caso Regeni
- Il Presidente partecipa al "12° anniversario del terremoto di Haiti e dell'intervento della portaerei italiana Nave Cavour a supporto della popolazione" organizzato dalla Marina Militare e dalla Fondazione Francesca Rava Nph Italia Onlus
- Il Presidente partecipa a un incontro su la situazione delle Rsa organizzato da Amnesty International
- Il Presidente incontra il Prefetto Francesca Ferrandino presso il Ministero dell'Interno
- Il Presidente partecipa al convegno su "La vulnerabilità dei diritti nella privazione della libertà" organizzato dal Ministero della cultura
- Il Presidente partecipa alla cerimonia di consegna degli attestati di partecipazione al primo corso per "Manutentori del Verde" ai detenuti della Casa Circondariale di Viterbo

- Il Presidente partecipa al Workshop su "Trauma, violenza intenzionale, tortura. Stato di attuazione delle linee guida, prospettive future" organizzato da Asgi e Medici senza Frontiere, Roma
- Il Presidente partecipa alla festa della Polizia di Stato, Roma
- Il Garante nazionale incontra una delegazione delle istanze indipendenti della Tunisia nell'ambito del progetto internazionale Trust del Danish Institute for Human Rights



Liguria

- Intervento del Presidente al Convegno "G8 di Genova, vent'anni dopo", sul tema "La tutela dei diritti inviolabili di chi è sottoposto a restrizione della libertà personale: verità e giustizia per Emanuel Scalabrin", organizzato dalla Comunità di San Benedetto al Porto - Antigone, Genova
- Intervento del Presidente al Festival della Comunicazione su "Carcere e umanità", Camogli (Ge)
- Partecipazione del Presidente alla VI Conferenza nazionale sulle dipendenze su "La realtà penale e penitenziaria della dipendenza: nuove proposte su misure alternative, riduzione del danno e sanzioni", organizzato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento politiche antidroga, Genova



Lombardia

- Incontro del Presidente con il Rettore del Politecnico di Milano Ferruccio Resta, Milano
- Incontro del Presidente con la Presidente del Tribunale di sorveglianza di Milano Giovanna De Rosa, Milano
- Incontro del Presidente con il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del comune di Milano Francesco Maisto, Milano
- Incontro del Presidente con il Difensore regionale della Lombardia Gianalberto de Vecchi, Milano
- Incontro del Presidente con l'Assessore al Welfare Letizia Moratti, Milano
- Incontro del Presidente con il Prefetto di Milano Renato Saccone, Milano
- Incontro del Collegio del Garante nazionale con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria della Lombardia, Pietro Buffa, Milano

online

- Incontro del Presidente con il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Brescia Gustavo Nanni, Brescia
- Partecipazione del Presidente al convegno "Articolo 3 Cedu e situazione penitenziaria italiana: la giurisprudenza europea e le prospettive di riforma", organizzato dalla Camera penale e dall'Ordine degli avvocati di Milano, Milano

- Incontro del Presidente con Luisa Ravagnani, garante comunale di Brescia
- Intervento del Presidente al IX Congresso dell'associazione "Nessuno tocchi Caino", Milano-Opera
- Il Presidente incontra gli studenti del Liceo classico "Giosuè Carducci" di Milano
- Il Presidente incontra il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria della Lombardia, Pietro Buffa, Milano
- Intervento del Presidente al seminario "Il carcere e la pandemia Situazioni a confronto: diritti e restrizioni", organizzato dall'Ordine degli avvocati di Catanzaro, online
- Intervento del Presidente su "La vita delle persone private di libertà" al Ciclo di lezioni: Diritti Umani vs Pandemia cura del Cespi e dell'Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, online
- Il Collegio del Garante partecipa al Festival Giustizia penale, sul tema "Vittime di ieri, vittime di oggi", online
- Intervento del Presidente al seminario "Nuove e vecchie contenzioni", organizzato dal Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte, online
- Coordinamento del gruppo di lavoro "Azioni preventive e presa in carico nelle popolazioni migranti e nei contesti custodiali" della seconda Conferenza nazionale per la salute mentale "Per una salute mentale di comunità", promossa dal Ministero della salute, online
- Intervento del Presidente alla tavola rotonda su "Esecuzione della pena e il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo", organizzato dalla Camera Penale Palermo, online
- Partecipazione del Presidente al Workshop "Studio globale delle Nazioni Unite sui bambini privati della libertà nel contesto italiano: Incontro di follow-up con rilevanti autorità garanti indipendenti in Italia", organizzato dal Global Campus of Human Rights, online
- Partecipazione del Presidente alla commissione della Cabina di Regia per le problematiche inerenti i soggetti ristretti in attesa di internamento nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza Rems organizzata dalla Commissione Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali Agenas, online
- Relazione del Presidente al Convegno "Pandemia, disabilità e resilienza", organizzato dalla Federazione italiana per il superamento dell'handicap (Fish), online
- Incontro del Collegio con la Presidente del Consiglio regionale della Puglia Loredana Capone, online
- Partecipazione del Presidente all'iniziativa al ricordo di Sandro Margara a 5 anni dalla sua scomparsa, online

- Incontro con il Coordinamento delle aree educative penitenziarie (Caep), online
- Partecipazione del Presidente al Convegno "Salute mentale e folli rei. Continua la discussione. Lo stato e la battaglia per la riforma", online
- Partecipazione del Presidente al convegno "Questione di giustizia", organizzato da Magistratura democratica, online
- Partecipazione del Presidente al Convegno "Osservatorio sulle disuguaglianze nella salute sui minori stranieri non accompagnati", su "I diritti all'identità, all'ascolto e alla protezione e tutela delle persone di minore età: i luoghi di privazione della libertà", organizzato da Ars Marche nell'ambito del progetto regionale Fami 2019, online
- Intervento del Presidente al convegno del Spdc no restraint "Verso servizi liberi da contenzione a 60 anni da 'mi no firmo' - La critica alle istituzioni e la città che accoglie", organizzato dal Dipartimento di salute mentale di Trieste e Gorizia, online
- Partecipazione del Presidente alla commissione della Cabina di Regia per le problematiche inerenti i soggetti ristretti in attesa di internamento nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza Rems organizzata dalla Commissione Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali Agenas, online
- Audizione del Garante nazionale dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame, in sede referente, della proposta di legge C2933 Bruno in materia di promozione e sostegno delle attività teatrali negli istituti penitenziari, online
- Incontri con i Garanti territoriali sul meccanismo di reclamo per le persone migranti trattenute nei Centri di permanenza per i rimpatri
- Il Collegio partecipa a una riunione con i Direttori degli Istituti penitenziari e i Garanti territoriali della Puglia, organizzato dal Garante regionale, Pietro Rossi, online
- Salute: Intervento del Presidente al Seminario "Disabilità e inclusione" organizzata da Ledha (Lega per i diritti delle persone con disabilità) e Fish (Federazione Italiana superamento handicap), online
- Il Presidente partecipa al convegno su "Il trattamento individualizzato del detenuto" L'arte in carcere, confronto e proposte tra operatori e difensori organizzato dall'Associazione Nazionale Forense di Venezia, online
- Il Presidente partecipa al convegno "Detenzione senza condanna: la situazione degli stranieri irregolari - Presentazione dell'Osservatorio della Giurisprudenza Cedu", organizzato Unione forense per la tutela dei diritti umani di Palermo, online
- Il Presidente partecipa alla conferenza "Giovani in Consiglio 2021-2022" organizzato dal consiglio regionale della Puglia, online



Piemonte

- Partecipazione del Collegio del Garante al convegno "Diritto alla salute ed esecuzione della pena" organizzato dalla Camera penale del Piemonte occidentale e della Valle d'Aosta
- Incontro del Presidente con il procuratore Capo di Torino Anna Maria Loreto, Torino
- Partecipazione del Collegio al convegno "Riflessioni sull'esecuzione della pena e sulle misure alternative alla detenzione" del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Torino



Puglia

- Incontro del Presidente con il Procuratore capo di Foggia, Ludovico Vaccaro, Foggia
- Incontro con la Presidente del Tribunale di sorveglianza di Taranto, Lidia De Iure, Taranto
- Incontro con il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria di Puglia e Basilicata Giuseppe Martone, Bari
- Incontro con la Presidente del Tribunale di sorveglianza di Bari, Silvia Maria Dominioni, Bari



Sardegna

- Il Presidente incontra Emmanuele Farris, Delegato per il Polo universitario penitenziario dell'Università di Sassari
- Il Presidente incontra il Prefetto di Nuoro, Luca Rotondi



Toscana

- Il Presidente partecipa al congresso di Magistratura Democratica, Firenze
- Incontro con Alessandra Guidi, Prefetto di Firenze
- Il Presidente accompagna la ministra Marta Cartabia a visitare la Casa circondariale di Sollicciano - Firenze



Umbria

- Il Presidente partecipa come relatore al IV Convegno Nazionale dei Cappellani e degli Operatori per la Pastorale penitenziaria, Assisi



Vaticano

- Papa Francesco riceve in udienza i relatori del Convegno nazionale di studio dell'Unione giuristi cattolici italiani, Vaticano



Veneto

- La ministra della giustizia insieme al Presidente partecipa alla Conferenza dei Ministri della Giustizia dei paesi del Consiglio d'Europa, Venezia
- Il Presidente incontra il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria del Veneto-Friuli-Venezia Giulia-Trentino Alto-Adige, Maria Milano Franco d'Aragona, Padova
- Il Presidente Mauro Palma partecipa al Convegno "Etica pubblica e Costituzione. I diritti per una società inclusiva", Mareno di Piave (TV)

Mappa 1.3 - Mappa degli eventi e incontri istituzionali (6.5.2021 – 30.4.2022)

Internazionali

- Intervento al seminario "The Return Obsession - Forced Returns from Italy and Egypt. Impact on Migrants and Refugee's Rights", organizzato da EuroMed Rights, online.
- Intervento al Saint Petersburg International Legal Forum su "The Modernization of National Prison Estates", Mosca (Russia)
- Intervento alla conferenza di lancio dell' "International Training Center for Visits to Places of Deprivation of Liberty", organizzato dal Consiglio d'Europa, online
- Partecipazione all'incontro "Monitoring the situation of older persons deprived of liberty in the context of the COVID-19 pandemic", organizzato da Apt e Odihr, online
- Partecipazione alla consultazione internazionale sulle prospettive di formazione dell'International Training Center for Visits to Places of Deprivation of Liberty, online
- Partecipazione al Workshop "Studio globale delle Nazioni Unite sui bambini privati della libertà nel contesto italiano: Incontro di follow-up con Autorità garanti indipendenti", online

- Partecipazione alla European Npm conference su "The Role of NPMs in the Effective Implementation of European Court of Human Rights Judgments and CPT Recommendations" e su "Tackling Police Ill-treatment and Ensuring Effective Investigations into Alleged Ill-treatment", online
- Partecipazione all'incontro del "Gruppo Nafplion" sulle attività di monitoraggio dei rimpatri degli Npm, Nafplion (Grecia)
- Partecipazione al Workshop su "Principi Méndez sui colloqui investigativi efficaci" organizzato dall'Association for the Prevention of Torture, online
- Intervento alle celebrazioni del 40° Anniversario del Council for Penological Co-operation (Pc-Cp), Strasburgo
- Incontro con il Public Defender (Ombudsman) of Georgia per discutere gli aspetti della cooperazione internazionale in ambito rimpatri forzati e delineare le capacità operative di entrambi i Npm nella fase del post-handover dei migranti nei voli di rimpatrio verso la Georgia, online

- Incontro con l'Avokati i Popullit (Ombudsman) dell'Albania per discutere gli aspetti della cooperazione internazionale in ambito rimpatri forzati e delineare le capacità operative di entrambi i Npm nella fase del post-handover dei migranti nei voli di rimpatrio verso l'Albania, online
- Incontro con l'Ambasciatore della Repubblica Argentina Roberto Manuel Carlés e alcuni membri dell'Associazione di familiari detenuti della Repubblica Argentina (Acifad) presso la sede del Garante
- Giornate di incontri e scambio di informazioni operative con il Public Defender (Ombudsman) of Georgia per l'avvio della cooperazione internazionale sul monitoraggio congiunto di voli di rimpatrio di cittadini georgiani e firma dell'accordo di cooperazione
- Incontro con una delegazione di EuroMed Rights che ha raccontato sui recenti sviluppi politici in Tunisia e delle relazioni dell'Italia con quel Paese in tema di rimpatri forzati

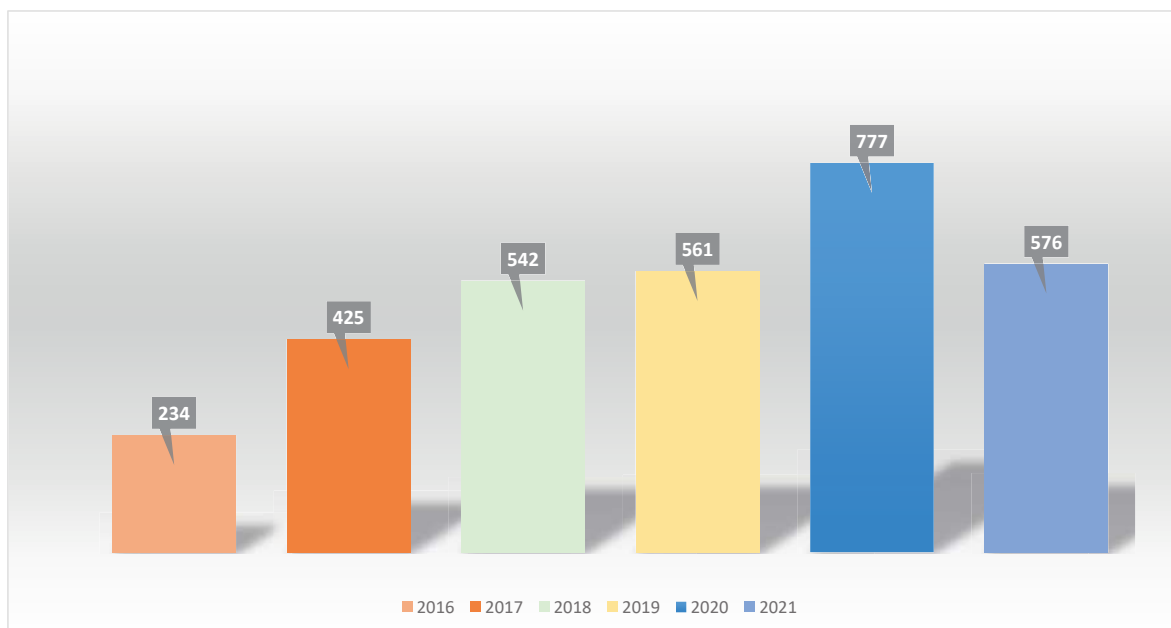
Tabella 2.1 - Reclami ex-art. 35 o.p. e segnalazioni - Storico anni 2016-2021

Anno	N° Segnalazioni e Reclami
2016	234
2017	425
2018	542
2019	561
2020	777
2021	576
Totale	3.115

La tabella 2.1 evidenzia come la maggiore concentrazione di reclami e segnalazioni sia stata registrata nel 2020, anno in cui si è manifestata ed è esplosa l'emergenza sanitaria da Sars-CoV-2. Un dato che trova corrispondenza nella successiva tabella 2.3 che evidenzia come, nell'anno seguente, la più alta concentrazione di criticità abbia coinciso proprio con questioni attinenti alla tutela del diritto alla salute.

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale
Unità tematica Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 2.1 - Reclami ex-art. 35 o.p. e segnalazioni - Storico anni 2016-2021



Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale
Unità tematica Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 2.2 - Reclami ex-art. 35 o.p. e Segnalazioni pervenute al Garante nazionale distinte per Istituto penitenziario di provenienza - Anno 2021

Istituti penitenziari	N° reclami ex- art. 35 op e segnalazioni	(di cui) Reclami ex- art. 35 op di persone in regime 41-bis	N° presenze medie in Istituto
1. Casa di reclusione I casa di Milano Opera	26	9	1.165
2. Casa di reclusione di Parma	17	4	686
3. Casa circondariale "Giovanni Bacchiddu" di Sassari	16	9	388
4. Casa circondariale "Pasquale Mandato" di Napoli Secondigliano	15	-	1.186
5. Casa circondariale "Raffaele Cinotti" di Roma Rebibbia	14	4	1.301
6. Casa circondariale de L'Aquila	13	13	182
7. Casa circondariale "Antonio Lorusso" di Palermo Pagliarelli	11	-	1.202
8. Casa circondariale "Rocco D'Amato" di Bologna	10	-	672
9. Casa circondariale di Livorno	9	-	264
10. Casa circondariale "Giuseppe Salvia" di Napoli Poggioreale	9	-	2.112
11. Casa circondariale "Regina Coeli" di Roma	9	-	890
12. Casa di reclusione "Paolo Pittalis" di Tempio Pausania	9	-	157
13. Casa di reclusione di Augusta	8	-	435
14. Casa circondariale "Ugo Caridi" di Catanzaro	8	-	586
15. Casa circondariale "Costantino Satta" di Ferrara	8	-	335
16. Casa circondariale "Giuseppe Pagliei" di Frosinone	8	-	517
17. Casa circondariale di Monza	8	-	591
18. Casa di reclusione "Rodolfo Morandi" di Saluzzo	8	-	400
19. Casa di reclusione di Sanremo	8	-	240
20. Casa di reclusione di Spoleto	8	1	426
21. Casa di reclusione di Sulmona	8	-	370
22. Casa circondariale di Vibo Valentia	8	-	305
23. Casa di reclusione di Asti	7	-	298
24. Casa di reclusione II casa di Milano Bollate	7	-	1.257
25. Casa circondariale di Pavia	7	-	593
26. Casa di reclusione "Pasquale De Santis" di Porto Azzurro	7	-	270
27. Casa circondariale di Siracusa	7	-	593
28. Casa circondariale "Carmelo Magli" di Taranto	7	-	637
29. Casa circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino	7	-	1.262
30. Casa circondariale "Pasquale Di Lorenzo" di Agrigento	6	-	298
31. Casa circondariale "Francesco Rucci" di Bari	6	-	432
32. Casa circondariale "Sergio Cosmai" di Cosenza	6	-	228
33. Casa circondariale Cuneo	6	3	238
34. Casa circondariale di Genova Marassi	6	-	663
35. Casa circondariale di Melfi	6	-	153
36. Casa circondariale di Nuoro	6	1	276
37. Casa di reclusione di Rossano	6	-	281
38. Casa circondariale di Tolmezzo	6	4	197
39. Casa circondariale "Pietro Cerulli" di Trapani	6	-	434
40. Casa circondariale di Velletri	6	-	446
41. Casa circondariale "Filippo Del Papa" di Vicenza	6	-	379
42. Casa circondariale di Voghera	6	-	426
43. Casa di reclusione "San Michele" di Alessandria	5	-	286
44. Casa circondariale di Ascoli Piceno	5	-	116
45. Casa circondariale di Civitavecchia	5	-	462

* segue

Istituti penitenziari	N° reclami ex- art. 35 op e segnalazioni	(di cui) Reclami ex- art. 35 op di persone in regime 41-bis	N° presenze medie in Istituto
46. Casa circondariale di Lecce	5	-	1.057
47. Casa circondariale "Francesco Di Cataldo" di Milano San Vittore	5	-	819
48. Casa di reclusione "Salvatore Soro" di Oristano	5	-	263
49. Casa di reclusione di Padova	5	-	512
50. Casa di reclusione "Calogero Di Bona" di Palermo Ucciardone	5	-	399
51. Casa circondariale di Reggio Calabria Arghillà	5	-	272
52. Casa di reclusione di San Gimignano	5	-	276
53. Casa circondariale di Viterbo	5	3	546
54. Casa circondariale "Ettore Scalas" Cagliari Uta	4	-	554
55. Casa di reclusione "Gian Battista Novelli" di Carinola	4	-	327
56. Casa circondariale Crotone	4	-	134
57. Casa circondariale di Ivrea	4	-	242
58. Casa circondariale di Matera	4	-	168
59. Casa circondariale di Novara	4	3	173
60. Casa circondariale di Prato	4	-	547
61. Casa circondariale "Giuseppe Panzera" di Reggio Calabria	4	-	183
62. Casa circondariale femminile "Germana Stefanini" di Roma Rebibbia	4	-	307
63. Casa di reclusione di Roma Rebibbia	4	-	309
64. Casa circondariale di Teramo	4	-	353
65. Casa circondariale di Terni	4	-	492
66. Casa di reclusione di Vigevano	4	-	330
67. Casa circondariale "Don Fausto Resmini" di Bergamo	3	-	511
68. Casa circondariale "Nerio Fischione" di Brescia Canton Monbello	3	-	362
69. Casa circondariale di Catania Bicocca	3	-	200
70. Casa circondariale Forlì	3	-	151
71. Casa circondariale di Genova Pontedecimo	3	-	147
72. Istituti di pena - Casa circondariale e Casa di reclusione - di Reggio Emilia	3	-	347
73. Casa circondariale "Francesco Uccella" di Santa Maria Capua Vetere	3	-	896
74. Casa circondariale di Verbania	3	-	67
75. Casa circondariale "Antimo Graziano" di Bellizzi Irpino, Avellino	2	-	427
76. Casa circondariale di Busto Arsizio	2	-	383
77. Istituto penale per i minorenni di Cagliari	2	-	9
78. Casa circondariale di Cassino	2	-	168
79. Casa di reclusione di Castelfranco Emilia	2	-	77
80. Casa circondariale Foggia	2	-	527
81. Casa circondariale di Imperia	2	-	57
82. Casa circondariale di Lanciano	2	-	245
83. Casa circondariale di Lucera	2	-	149
84. Casa circondariale di Messina	2	-	199
85. Casa circondariale di Modena	2	-	326
86. Casa circondariale di Padova	2	-	149
87. Casa circondariale "Filippo Salsone" di Palmi	2	-	140
88. Casa circondariale di Pescara	2	-	291
89. Casa circondariale di Pisa	2	-	269
90. Casa circondariale di Rieti	2	-	330

* segue

Istituti penitenziari	(di cui)		N° presenze medie in Istituto
	N° reclami ex-art. 35 op e segnalazioni	Reclami ex-art. 35 op di persone in regime 41-bis	
91. Casa circondariale "Antonio Caputo" di Salerno	2	-	448
92. Casa circondariale di Treviso	2	-	190
93. Casa circondariale "Ernesto Mari" di Trieste	2	-	179
94. Casa di reclusione femminile di Venezia Giudecca	2	-	67
95. Casa circondariale di Venezia Santa Maria Maggiore	2	-	212
96. Casa circondariale di Vercelli	2	-	263
97. Casa circondariale di Verona Montorio	2	-	426
98. Casa di reclusione di Volterra	2	-	175
99. Casa di reclusione "Giuseppe Montalto" di Alba	1	-	38
100. Casa di reclusione "Giuseppe Tomasiello" di Alghero	1	-	96
101. Casa di reclusione di Ancona Barcaglione	1	-	77
102. Casa di reclusione "Filippo Saporito" di Aversa	1	-	148
103. Casa circondariale di Benevento	1	-	357
104. Casa circondariale di Biella	1	-	408
105. Istituto penale per i minorenni di Bologna	1	-	26
106. Casa circondariale di Bolzano	1	-	105
107. Casa circondariale di Caltagirone	1	-	386
108. Casa circondariale di Caltanissetta	1	-	223
109. Casa circondariale di Castelvetro	1	-	50
110. Casa circondariale Como	1	-	356
111. Casa circondariale di Firenze Sollicciano	1	-	573
112. Casa circondariale "Angiolo Bigazzi" di Gorizia	1	-	62
113. Casa circondariale di Latina	1	-	123
114. Istituto a custodia attenuata per detenuti madri di Lauro	1	-	10
115. Casa circondariale di La Spezia	1	-	170
116. Casa circondariale di Lucca	1	-	102
117. Casa circondariale di Mantova	1	-	125
118. Casa circondariale di Paola	1	-	162
119. Casa circondariale di Pesaro	1	-	186
120. Casa circondariale di Pordenone	1	-	51
121. Casa circondariale "Antonio Santoro" di Potenza	1	-	54
122. Casa circondariale di Ragusa	1	-	179
123. Casa circondariale III casa di Roma Rebibbia	1	-	75
124. Casa circondariale di Rovigo	1	-	196
125. Casa circondariale di San Severo	1	-	67
126. Casa circondariale di Sciacca	1	-	48
127. Casa circondariale di Sondrio	1	-	32
128. Casa circondariale "Antonino Burrafato" di Termini Imerese	1	-	89
129. Casa circondariale di Trento Spini di Gardolo	1	-	299
130. Casa di reclusione di Turi	1	-	116
Totali	48	0	6.949

Dei 190 Istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale, ben 130 sono stati interessati da reclami ex-art. 35 op e segnalazioni inoltrati al Garante nazionale dalle persone in essi detenute (576), corrispondenti a circa l'1,25 % della popolazione generale. In rapporto al numero di persone ristrette in ciascuna struttura penitenziaria, gli Istituti maggiormente interessati da reclami e segnalazioni risultano essere, in ordine crescente, quelli di Milano Opera (con il 2,2 % rispetto alla presenza media), di Parma (con il 2,5 %), di Sassari (con il 4 %) e, ancor più, de L'Aquila (con il 7,5 % in rapporto allo stesso dato medio), il quale peraltro è destinato in via esclusiva alla detenzione in regime speciale ex-articolo 41-bis op. D'altra parte dall'Istituto de L'Aquila provengono il maggior numero di reclami di persone in regime speciale ex-art. 41-bis op, seguito dagli Istituti di Milano Opera e di Sassari. Degno di nota appare, infine, il dato relativo all'Istituto penale per i minorenni di Cagliari, dal quale sono pervenuti reclami ex-articolo 35 op e segnalazioni pari al 22 % rispetto alla presenza media di minorenni e giovani adulti registrata nell'annualità presa in esame.

Fonte ed elaborazione: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale
Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale

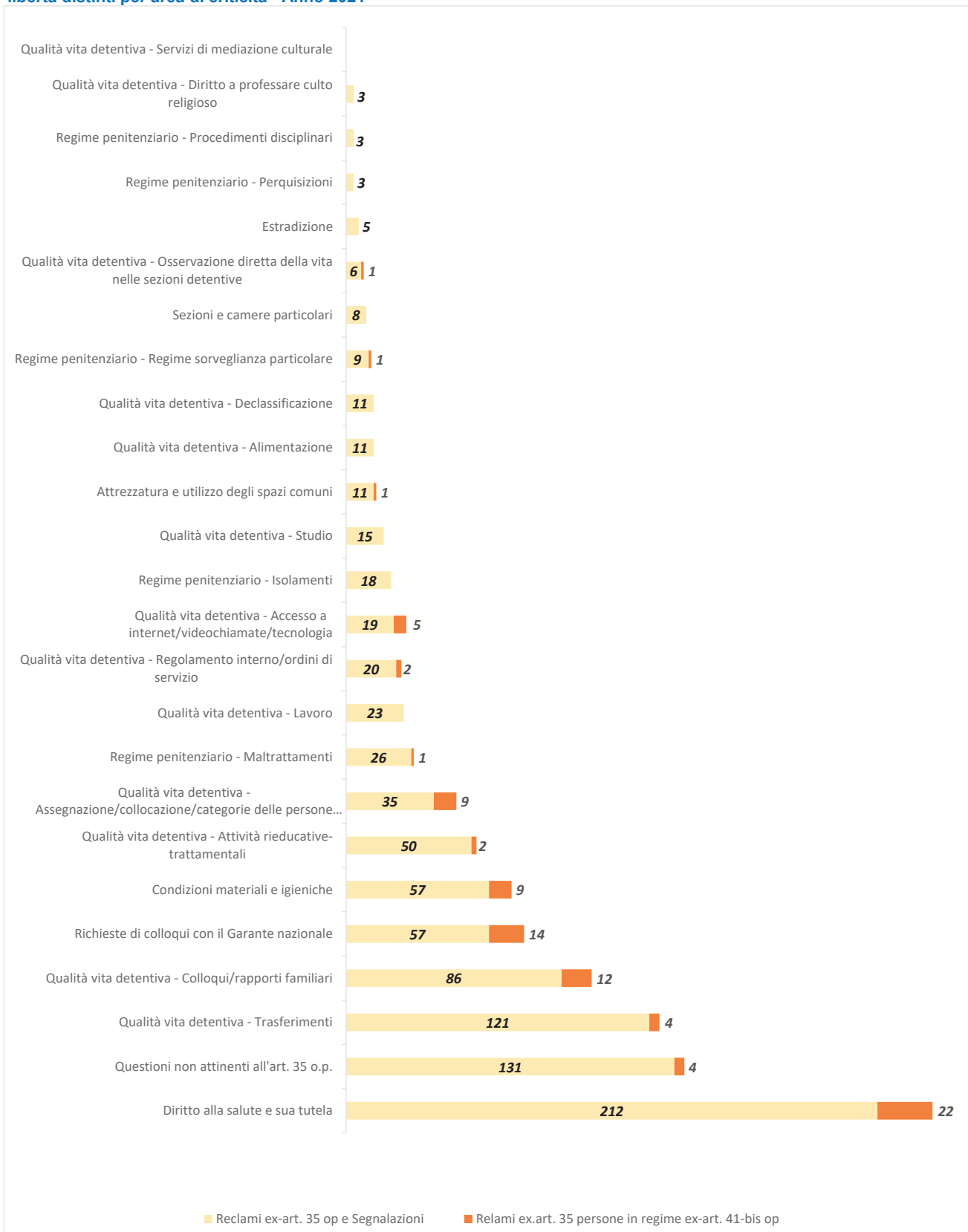
Tabella 2.3 - Reclami ex-art. 35 o.p. e Segnalazioni pervenuti al Garante nazionale in ambito penale di privazione della libertà distinti per area di criticità - Anno 2021

Area di criticità*	N° di reclami ex-art. 35 op e di segnalazioni*	N° reclami* persone in regime 41-bis op
Diritto alla salute e sua tutela	212	22
Questioni non attinenti all'art. 35 o.p.	131	4
Qualità vita detentiva - Trasferimenti	121	4
Qualità vita detentiva - Colloqui/rapporti familiari	86	12
Richieste di colloqui con il Garante nazionale	57	14
Condizioni materiali e igieniche	57	9
Qualità vita detentiva - Attività rieducative-trattamentali	50	2
Qualità vita detentiva - Assegnazione/collocazione/categorie delle persone ristrette	35	9
Regime penitenziario - Maltrattamenti	26	1
Qualità vita detentiva - Lavoro	23	-
Qualità vita detentiva - Regolamento interno/ordini di servizio	20	2
Qualità vita detentiva - Accesso a internet/videochiamate/tecnologia	19	5
Regime penitenziario - Isolamenti	18	-
Qualità vita detentiva - Studio	15	-
Attrezzatura e utilizzo degli spazi comuni	11	1
Qualità vita detentiva - Alimentazione	11	-
Qualità vita detentiva - Declassificazione	11	-
Regime penitenziario - Regime sorveglianza particolare	9	1
Sezioni e camere particolari	8	-
Qualità vita detentiva - Osservazione diretta della vita nelle sezioni detentive	6	1
Estradizione	5	-
Regime penitenziario - Perquisizioni	3	-
Regime penitenziario - Procedimenti disciplinari	3	-
Qualità vita detentiva - Diritto a professare culto religioso	3	-
Qualità vita detentiva - Servizi di mediazione culturale	-	-
Totale	940	87

*N.B.: Per ogni reclamo o segnalazione possono corrispondere una o più aree di criticità

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale - Unità tematica Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 2.3 - Reclami ex-art. 35 o.p. e Segnalazioni pervenuti al Garante nazionale in ambito penale di privazione della libertà distinti per area di criticità - Anno 2021



*N.B.: Per ogni reclamo o segnalazione possono corrispondere una o più aree di criticità

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale - Unità tematica Privazione della libertà in ambito penale

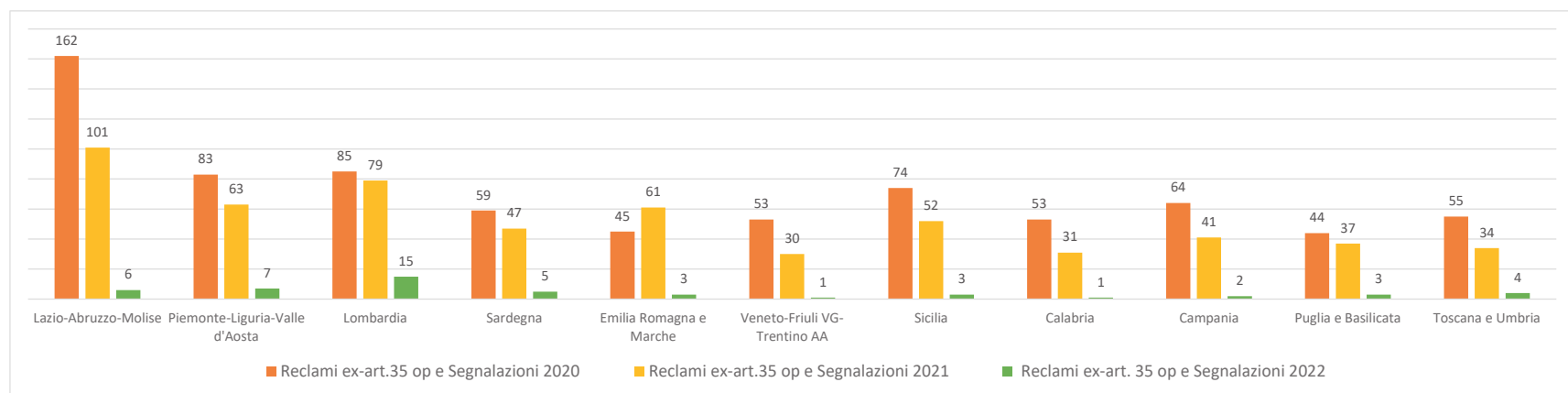
Tabella 2.4 - Reclami ex-art. 35 op e Segnalazioni distinti per provenienza territoriale. Serie storica anni 2020, 2021 e 2022 (al 31.3.2022)

Aree territoriali / Provveditorati regionali e interregionali dell'amministrazione penitenziaria	N° Reclami ex-art. 35 op e segnalazioni 2020	N° Reclami ex-art. 35 op e segnalazioni 2021	N° Reclami ex-art. 35 op e segnalazioni 2022*	Totale
Lazio-Abruzzo-Molise	162	101	6	269
Piemonte-Liguria-Valle d'Aosta	83	63	7	153
Lombardia	85	79	15	179
Sardegna	59	47	5	111
Emilia Romagna e Marche	45	61	3	109
Veneto-Friuli VG-Trentino AA	53	30	1	84
Sicilia	74	52	3	129
Calabria	53	31	1	85
Campania	64	41	2	107
Puglia e Basilicata	44	37	3	84
Toscana e Umbria	55	34	4	93
Totale	777	576	50	1.403

* Il dato relativo all'anno in corso risulta rilevato alla data del 31.3.2022

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale - Unità tematica Privazione della libertà in ambito penale

Grafico 2.4 - Reclami ex-art. 35 op e Segnalazioni distinti per provenienza territoriale. Serie storica anni 2020, 2021 e 2022 (al 31.3.2022)



* Il dato relativo all'anno in corso risulta rilevato alla data del 31.3.2022

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale - Unità tematica Privazione della libertà in ambito penale

Tabella 2.5 - Segnalazioni nella tutela della salute di violazioni o di condizioni di privazione della libertà in carico al Garante nazionale dall'1.1.2021 al 31.12.2021

Tipologia	Totale
Segnalazioni pervenute	80
Segnalazioni archiviate	38
Segnalazioni totale in carico*	61

**Il totale delle segnalazioni in carico comprende quelle ancora aperte degli anni 2017-2021*

*Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale
Unità operativa Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali*

Tabella 2.6 - Segnalazioni nella tutela della salute di violazioni o di condizioni di privazione della libertà in carico al Garante nazionale dall'1.1.2022 al 30.4.2022

Tipologia	Totale
Segnalazioni pervenute	15
Segnalazioni archiviate	69
Segnalazioni totale in carico	11

*Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale
Unità operativa Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali*

Tabella 2.7 - Segnalazioni nella tutela della salute di violazioni o di condizioni di privazione della libertà pervenute al Garante nazionale. Anni 2017-2021

Oggetto della segnalazione	2017	2018	2019	2020	2021
Strutture residenziali per anziani/disabili	0	8	15	53	70
Spdc (incluso Tso)	2	9	11	7	10
Rems	3	3	5	9	0
Totale	5	20	31	69	80

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale - Unità operativa Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali

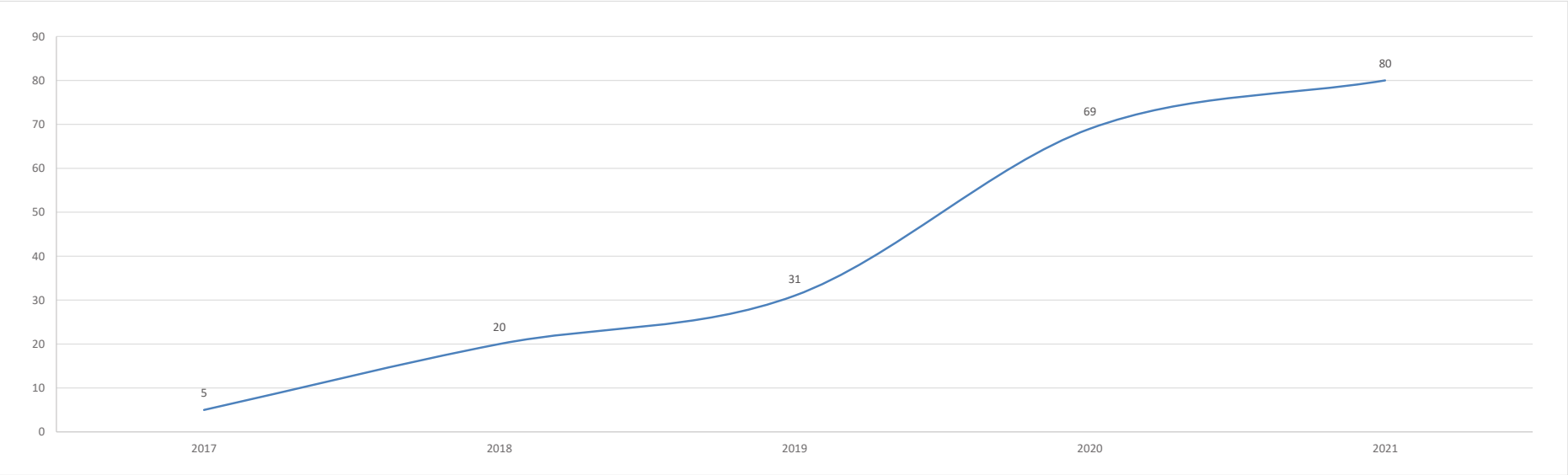
Tabella 2.8 - Reclami ex-art. 14, comma 2 bis T.U.Imm. e Segnalazioni nell'ambito della privazione della libertà delle persone migranti - Anni 2021-2022

Tipologia	2021	2022*	Totale
Segnalazioni per competenza	78	7	85
Segnalazioni per conoscenza	50	20	70
Reclami	3	2	5

*Rilevazione al 17.5.2022

Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Grafico 2.7 - Segnalazioni nella tutela della salute di violazioni o di condizioni di privazione della libertà pervenute al Garante nazionale. Anni 2017-2021



Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale - Unità operativa Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali

sezione 3. L'organizzazione

Grafico 3.1 - Organigramma dell'Ufficio

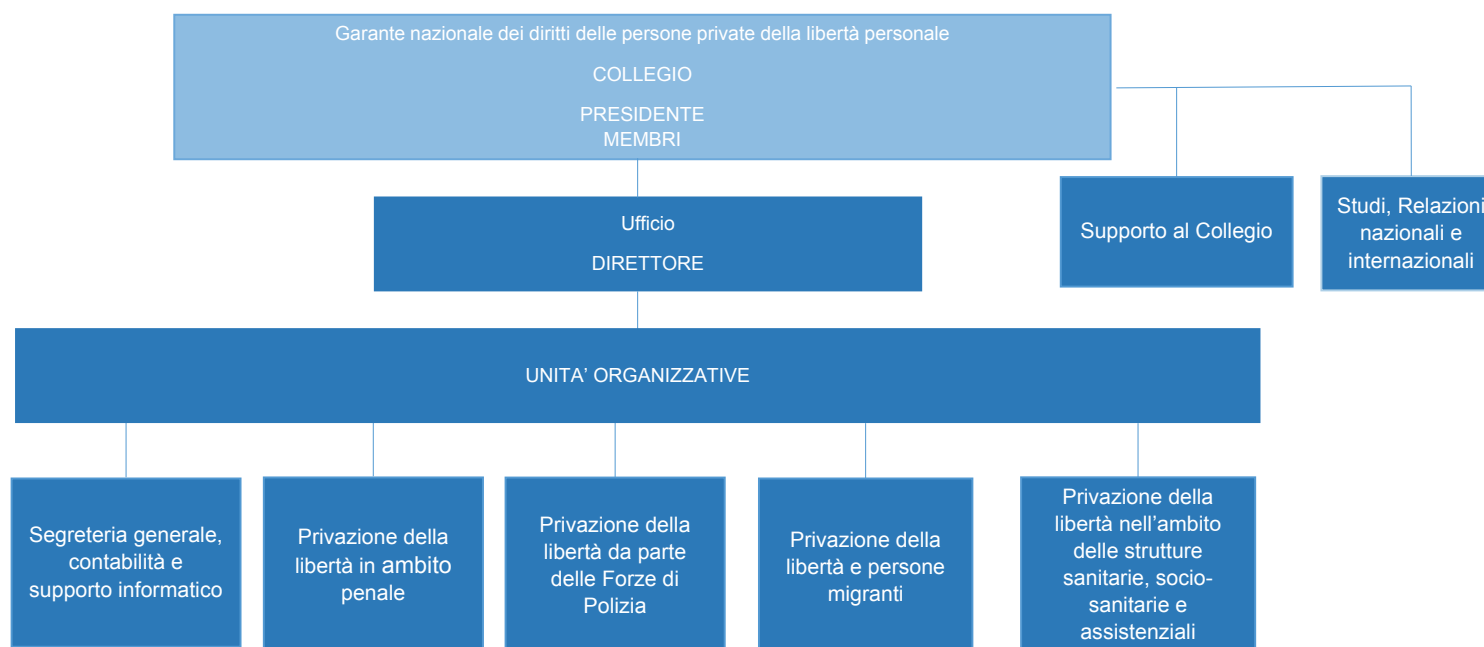


Tabella 3.1 - Composizione ufficio

Personale per Aree/Ruoli e qualifiche				
Area/Profilo - Ruolo/Qualifica		Donne	Uomini	Totale
Ministero della Giustizia				
Dirigente I fascia		1		1
	Dirigente penitenziario*	1		1
Dirigente II fascia			1	1
	Dirigente		1	1
Comparto funzioni centrali, Area 2		4	3	7
	Assistente amministrativo		1	1
	Assistente informatico	1		1
	Assistente giudiziario	2	1	3
	Cancelliere esperto	1		1
	Operatore		1	1
Comparto funzioni centrali, Area 3		5	2	7
	Direttore amministrativo	1		1
	Funzionario amministrativo	1		1
	Funzionario contabile	1		1
	Funzionario della professionalità di servizio sociale	1		1
	Funzionario giuridico pedagogico		1	1
	Funzionario Professionalità pedagogica		1	1
	Funzionario linguistico	1		1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti			6	6
	Assistente		2	2
	Agente scelto		4	4
Ministero dell'Interno				
Polizia di Stato, ruolo Direttivo			1	1
	Commissario		1	1
Polizia di Stato, Area 2		1		1
	Assistente amministrativo	1		1
Ministero della Salute				
ASL - Cat. D		1		1
	Collaboratore amministrativo	1		1
ULSS - Cat C.		1		1
	Assistente amministrativo	1		1
Totale		13	13	26

* il personale svolge un incarico temporaneo per il compimento di un progetto di lavoro

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

Tabella 3.2 - Consulenti Fami

Nome	Attività professionale	Tipo di collaborazione
Silvia Casiraghi	Esperto rendicontazione	Collaborazione professionale
Salvatore Fachile	Esperto giurista diritto immigratorio	Collaborazione professionale
Luca Faenzi	Esperto WEB/Social	Collaborazione professionale
Andrea Gandino	Esperto Legale	Collaborazione professionale
Marco Gori	Esperto informatico	Collaborazione professionale
Maria Donatella Laricchia	Esperto assistente giuridico	Collaborazione professionale
Vito Longo	Esperto revisore contabile	Collaborazione professionale
Antonio Marchesi	Esperto diritti umani	Collaborazione professionale
Aldo Morrone	Esperto medico forense	Collaborazione professionale
Dario Pasquini	Esperto comunicazione	Collaborazione professionale
Pieritalo Maria Pompili	Docente	Collaborazione professionale

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

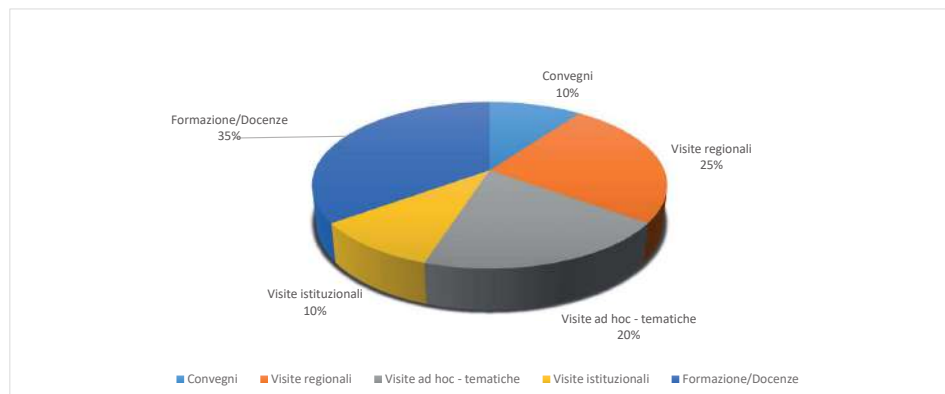
Tabella 3.3 - Bilancio consuntivo al 31.12.2021

Voce di spesa		Importo
Spese per il personale		
Indennità LORDA componenti Collegio Garante		135.863,64
	di cui netto	100.176,00
	Versamenti IRPEF/IRAP	35.687,64
Stipendi LORDI componenti Ufficio Garante	(a carico Amm.ni provenienza)	
Collaboratori		14.000,00
Spese per il funzionamento		
Spese per pubblicazione relazione annuale		17.880,00
Spese stampa pubblicazioni e traduzioni		9.950,00
Spese consulenza grafico		6.195,00
Piattaforma SW - monitoraggio rimpatri		29.055,00
Servizio rassegna stampa (2022/2023)		19.200,00
Spese cancelleria/funzionamento ufficio		17.590,00
Versamenti IVA/ritenuta d'acconto		20.207,42
Varie (Tamponi/DPI Covid)		2.067,00
Totale		136.144,42
Missioni:		
→	Convegni	10%
→	Visite regionali	25%
→	Visite ad hoc - tematiche	20%
→	Visite istituzionali	10%
→	Formazione/Docenze	35%
Spese organizzazione missione		51.052,00
Rimborsi missioni personale		50.403,00
Trasferte sede		
Totale		101.455,00
Totale spese		373.463,06

Il bilancio riguarda il PG1 del relativo capitolo di bilancio.

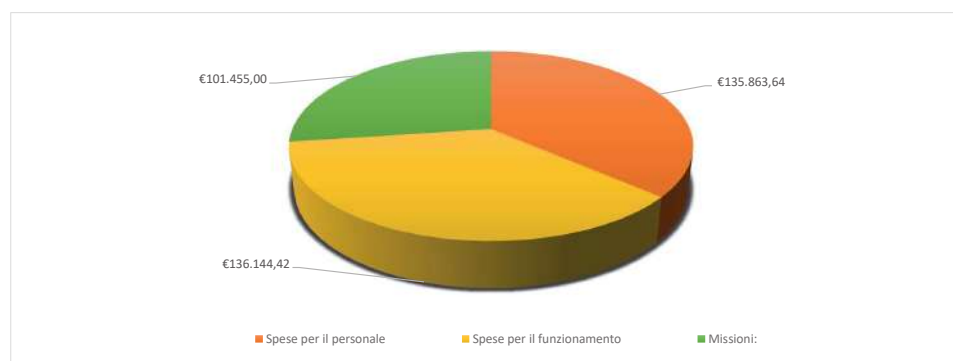
Fonte: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Grafico 3.3 - Spesa per missioni e trasferte 2021



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

Grafico 3.3 bis - Spese per il funzionamento 2021



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

Tabella 3.4 - Elenco degli esperti a titolo gratuito per il conferimento di incarichi di consulenza e per le attività di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà (aggiornato all'11.4.2022)

a) Area psichiatrica o di assistenza alla disabilità		
Nadia	Aioub	Roma – Psicologa
Calogero	Anzallo	Trieste – Psichiatra
Maria Giulia	Bernardini	Ferrara – Ricercatrice in Filosofia del diritto
Antonella	Calcaterra	Milano – Avvocata
Angelo	Cerracchio	Salerno – Psichiatra
Luigi	Colaiani	Milano – Assistente sociale
Francesca	Columbano	Pisa – Funzionario di servizio sociale
Carlotta	Craveri	Alessandria – Funzionario giuridico-pedagogico
Giovanna	Cuzzola	Pisa – Tecnico Amministrativo
Alberto	di Martino	Pisa – Docente di Diritto penale
Giovanna	Fanci	Macerata – Ricercatrice in Sociologia generale
Anna	Lorenzetti	Bergamo – Ricercatrice in Diritto costituzionale
Maria Grazia	Marinangeli	L'Aquila – Psichiatra
Michele Giacomo Carlo	Passione	Firenze – Avvocato
Daniele	Piccione	Roma – Docente di Istituzioni di diritto pubblico e diritto privato avanzato
Ciro	Pizzo	Napoli – Ricercatore in Sociologia generale giuridica e politica
Paola	Poeta	Roma – Psicologa
Pieritalo Maria	Pompili	Roma – Psichiatra
Adriano Raffaele	Principe	Benevento – Psicologo
Giovanni	Rossi	Mantova – Psichiatra
Ciro	Tarantino	Rende (CS) – Docente di Sociologia dei codici culturali
Giovanni	Torrente	Torino – Ricercatore in sociologia del diritto penale e della devianza
Pier Luca	Zuppi	Roma – Psichiatra
b) Area della tutela della salute in carcere		
Laura	Baccaro	Padova – Psicologa
Alessandra	Ballerini	Genova – Avvocata
Antonella	Calcaterra	Milano – Avvocata
Laura	Cesaris	Milano – Docente di Diritto processuale penale II - Diritto dell'esecuzione penale
Maria Lucia	Dell'Anna	Roma – Medico
Ludovico	Grasso	Torino – Psicologo
Sandro	Libianchi	Roma – Medico
Biancastella	Maienza	Firenze – Direttrice amministrativa
Maria Grazia	Marinangeli	L'Aquila – Psichiatra
Michele	Miravalle	Torino – Ricercatore in Filosofia del diritto-Sociologia del diritto
Pieritalo Maria	Pompili	Roma – Psichiatra
Daniela	Ronco	Torino – Ricercatrice
Ciro	Tarantino	Rende (CS) – Docente di Sociologia dei codici culturali
Sonia	Viale	Roma – Psicologa
c) Area del trattenimento di migranti irregolari e di espletamento delle procedure di rimpatrio		
Alessandra	Ballerini	Genova – Avvocata
Ilaria	Boiano	Roma – Avvocata
Francesca	Cancellaro	Bologna – Avvocata
Gabriele	Cinti	Ancona – Sociologo
Ettore	D'Ascoli	Salerno – Ricercatore in Big Data Management
Elisabetta	de Robertis	Bari – Avvocata
Maria Lucia	Dell'Anna	Roma – Medico
Luca	Faenzi	Siena – Giornalista
Chiara	Fusari	Macerata – Avvocata
Carlotta	Giordani	Venezia – Consulente legale

* segue

Sergio	Grossi	Padova – Ricercatore in Educazione e carcere
Maria Donatella	Laricchia	Roma – Avvocata
Elisa	Maimone	Roma – Consulente legale
Alessandro	Pascasio	Bari – Collaboratore Universitario
Gennaro	Santoro	Roma – Avvocato
Sonia	Viale	Roma – Psicologa

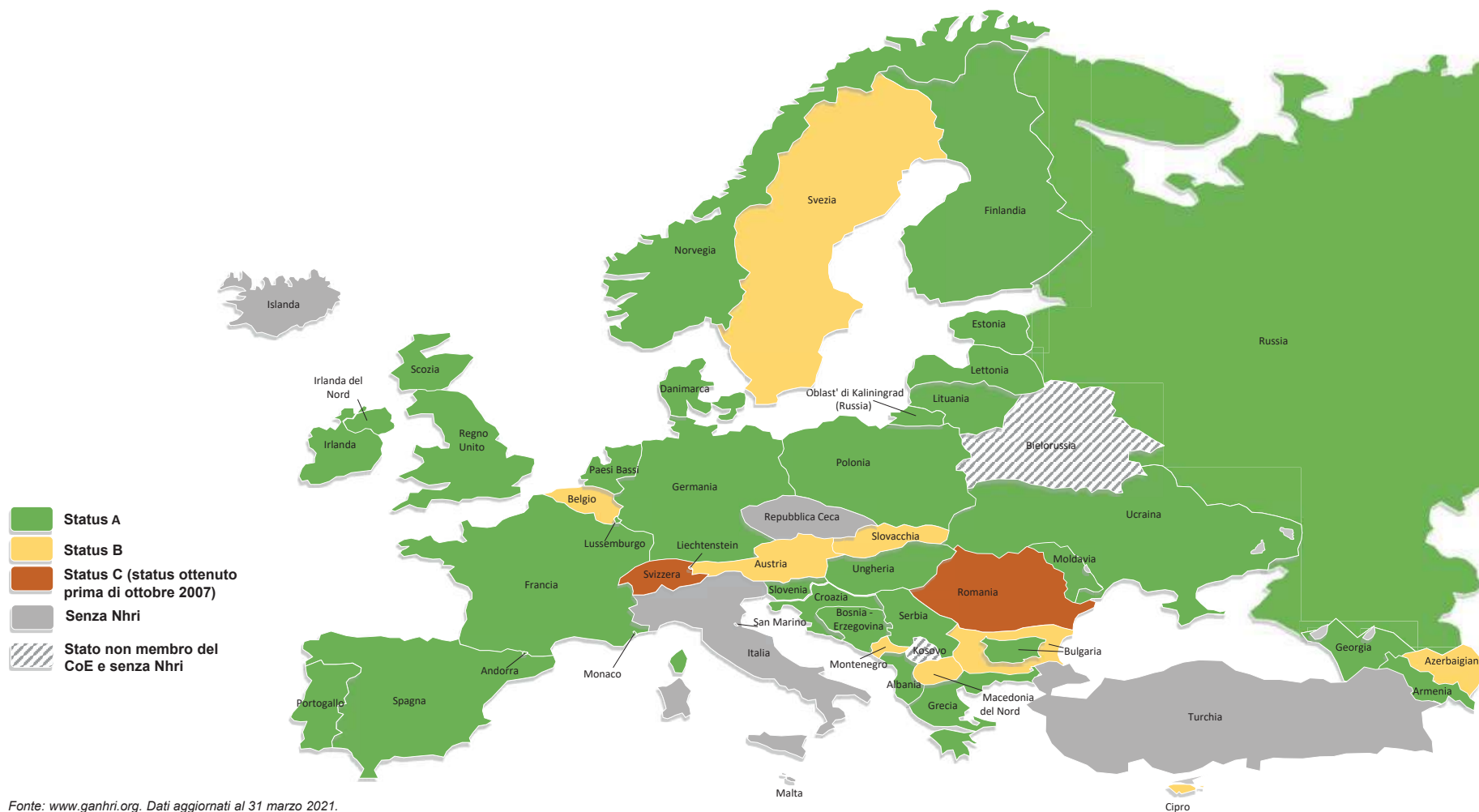
d) Area della custodia di polizia

Annamaria	Alborghetti	Padova – Avvocata
Carlotta	Giordani	Venezia – Consulente legale
Antonio	Labianco	Trento – Generale CC in congedo
Ferdinando	Lajolo di Cossano	Torino – Avvocato
Sandro	Libianchi	Roma – Medico
Jacopo	Saccomani	Urbino – Docente di Diritto penitenziario
Silvia	Talini	Roma – Ricercatrice in Diritto costituzionale

e) Area della privazione della libertà in ambito penale per adulti o minori

Yasmine	Adel Refaat	Savona – Psicologa
Annamaria	Alborghetti	Padova – Avvocata
Calogero	Anzallo	Trieste – Psichiatra
Laura	Baccaro	Padova – Psicologa
Maria	Brucale	Roma – Avvocata
Laura	Cesaris	Milano – Docente di Diritto processuale penale II - Diritto dell'esecuzione penale
Gabriele	Cinti	Ancona – Sociologo
Laura	Crescentini	Viterbo – Sociologa
Elisabetta	de Robertis	Bari – Avvocata
Luca	Decembrotto	Bologna – Ricercatore
Dario	Di Cecca	Roma – Avvocato
Alberto	di Martino	Pisa – Docente di Diritto penale
Giovanna	Fanci	Macerata – Ricercatrice in Sociologia generale
Giulia	Fiorelli	Roma – Ricercatrice in Diritto processuale penale
Chiara	Fusari	Macerata – Avvocata
Ludovico	Grasso	Torino – Psicologo
Sergio	Grossi	Padova – Ricercatore in Educazione e carcere
Antonio	Labianco	Trento – Generale CC in congedo
Maria Donatella	Laricchia	Roma – Avvocata
Anna	Lorenzetti	Bergamo – Ricercatrice in Diritto costituzionale
Biancastella	Maienza	Firenze – Direttrice amministrativa
Michele	Miravalle	Torino – Ricercatore in Filosofia del diritto-Sociologia del diritto
Maria Domenica Liliana	Monteale	Roma – Psicologa
Alessandro	Pascasio	Bari – Collaboratore Universitario
Michele Giacomo Carlo	Passione	Firenze – Avvocato
Giovanna	Perna	Avellino – Avvocata
Daniele	Piccione	Roma – Docente di Istituzioni di diritto pubblico e diritto privato avanzato
Paola	Poeta	Roma – Psicologa
Daniela	Ronco	Torino – Ricercatrice
Nicola	Rossi	Genova – Avvocato
Jacopo	Saccomani	Urbino – Docente di Diritto penitenziario
Gennaro	Santoro	Roma – Avvocato
Silvia	Talini	Roma – Ricercatrice in Diritto costituzionale
Giovanni	Torrente	Torino – Ricercatore in sociologia del diritto penale e della devianza
Giulio	Vasaturo	Latina – Avvocato

Mappa 4.1 - Nhri degli Stati membri del Consiglio d'Europa



Fonte: www.ganhri.org. Dati aggiornati al 31 marzo 2021.

sezione 4. La rete internazionale

Mappa 4.2 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)

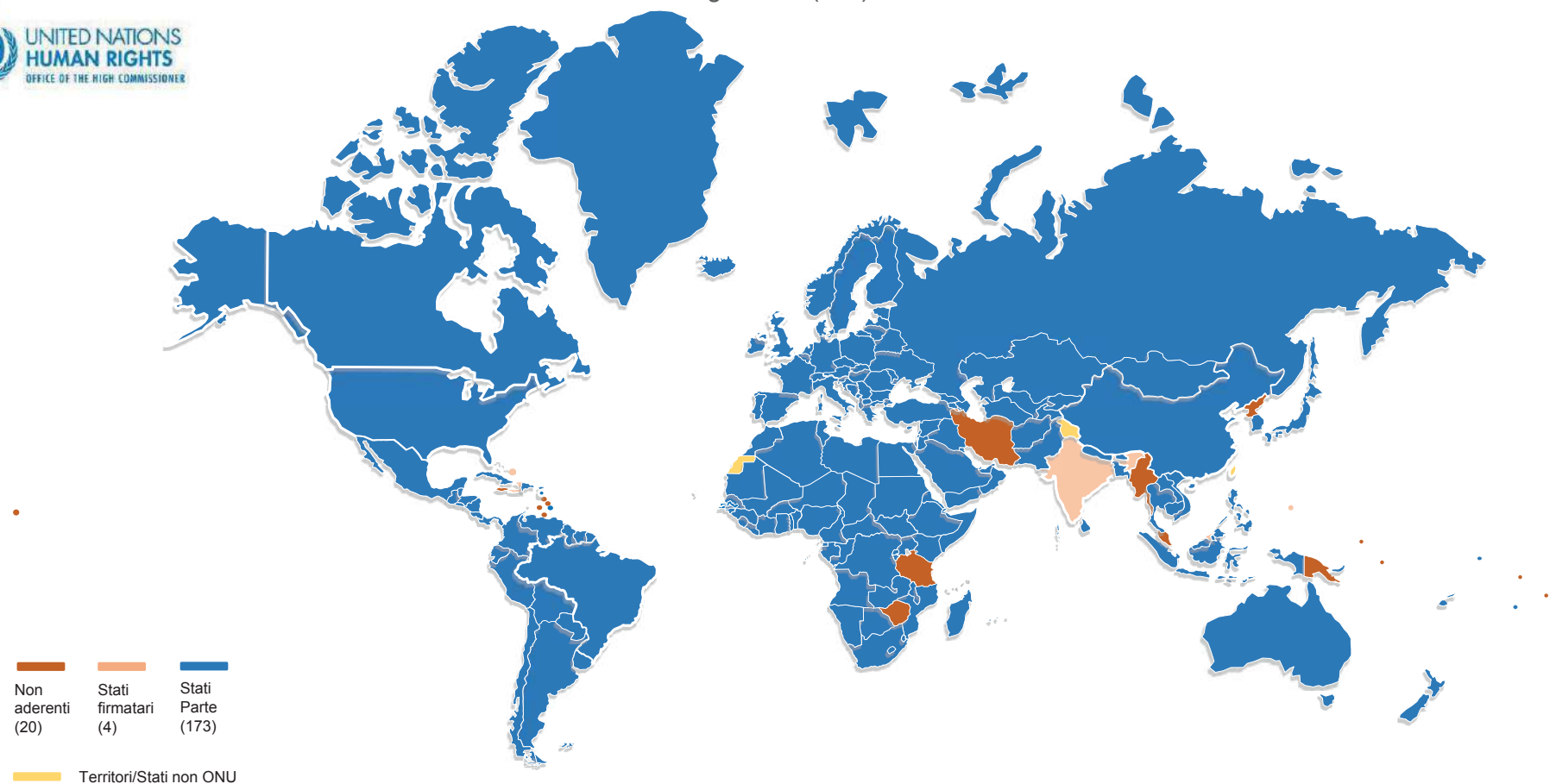


Tabella 4.2 - Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Cat)

Stati Parte Cat*					Firmatari
Afghanistan	Congo	Islanda	Mozambico	Seychelles	Brunei
Albania	Corea del Sud	Indonesia	Nauru	Sierra Leone	Haiti
Algeria	Costa Rica	Iraq	Nepal	Siria	India
Andorra	Costa d'Avorio	Irlanda	Namibia	Slovacchia	Palau
Angola	Croazia	Isole Comore	Nuova Zelanda	Slovenia	
Antigua e Barbuda	Cuba	Isole Marshall	Nicaragua	Somalia	
Arabia Saudita	Danimarca	Israele	Niger	Spagna	
Argentina	Ecuador	Italia	Nigeria	Sri Lanka	
Armenia	Egitto	Kazakistan	Norvegia	Stati Uniti d'America	
Australia	El Salvador	Kenya	Oman	Stato della Palestina	
Austria	Emirati Arabi Uniti	Kiribati	Paesi Bassi	Sudafrica	
Azerbaigian	Eritrea	Kirghizistan	Pakistan	Sudan	
Bahamas	Estonia	Kuwait	Panama	Sudan del Sud	
Bahreïn	Eswatini	Laos	Paraguay	Suriname	
Bangladesh	Etiopia	Lettonia	Perù	Svezia	
Belgio	Figi	Libano	Polonia	Svizzera	
Belize	Filippine	Lesoto	Portogallo	Tagikistan	
Benin	Finlandia	Liberia	Qatar	Tailandia	
Bielorussia	Francia	Libia	R. Unito e Irlanda del Nord	Timor Est	
Bolivia	Gabon	Liechtenstein	Repubblica Ceca	Togo	
Bosnia ed Erzegovina	Gambia	Lituania	Repubblica Centrafricana	Tunisia	
Botswana	Georgia	Lussemburgo	R. Dem. del Congo	Turchia	
Brasile	Germania	Macedonia del Nord	Repubblica di Moldavia	Turkmenistan	
Bulgaria	Ghana	Madagascar	Repubblica Dominicana	Ucraina	
Burkina Faso	Gibuti	Malawi	Romania	Uganda	
Burundi	Giappone	Maldiva	Ruanda	Ungheria	
Cambogia	Giordania	Mali	Russia	Uruguay	
Camerun	Grecia	Malta	Saint Kitts e Nevis	Uzbekistan	
Capo Verde	Grenada	Marocco	San Marino	Vanuatu	
Canada	Guatemala	Mauritania	Santa Sede	Venezuela	
Ciad	Guinea	Mauritius	San Vincenzo e Grenadine	Vietnam	
Cile	Guinea-Bissau	Messico	Samoa	Yemen	
Cina	Guinea Equatoriale	Monaco	São Tomé e Príncipe	Zambia	
Cipro	Guyana	Mongolia	Senegal		
Colombia	Honduras	Montenegro	Serbia		

Adottata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1984
Entrata in vigore il 26 giugno 1987
L'Italia ha ratificato la Cat il 12 gennaio 1989.

Meccanismi di controllo: Comitato contro la tortura. La Convenzione contro la tortura prevede l'istituzione del Comitato contro la tortura, composto da 10 esperti indipendenti incaricati di monitorare l'implementazione della Convenzione da parte degli Stati Parte. Questi ultimi hanno l'obbligo di presentare al Comitato dei rapporti periodici sul modo in cui vengono garantiti, a livello nazionale, i diritti sanciti nella Convenzione.

173
Stati parte

20
Non aderenti

4
Stati firmatari

Mappa 4.3 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat) e Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)

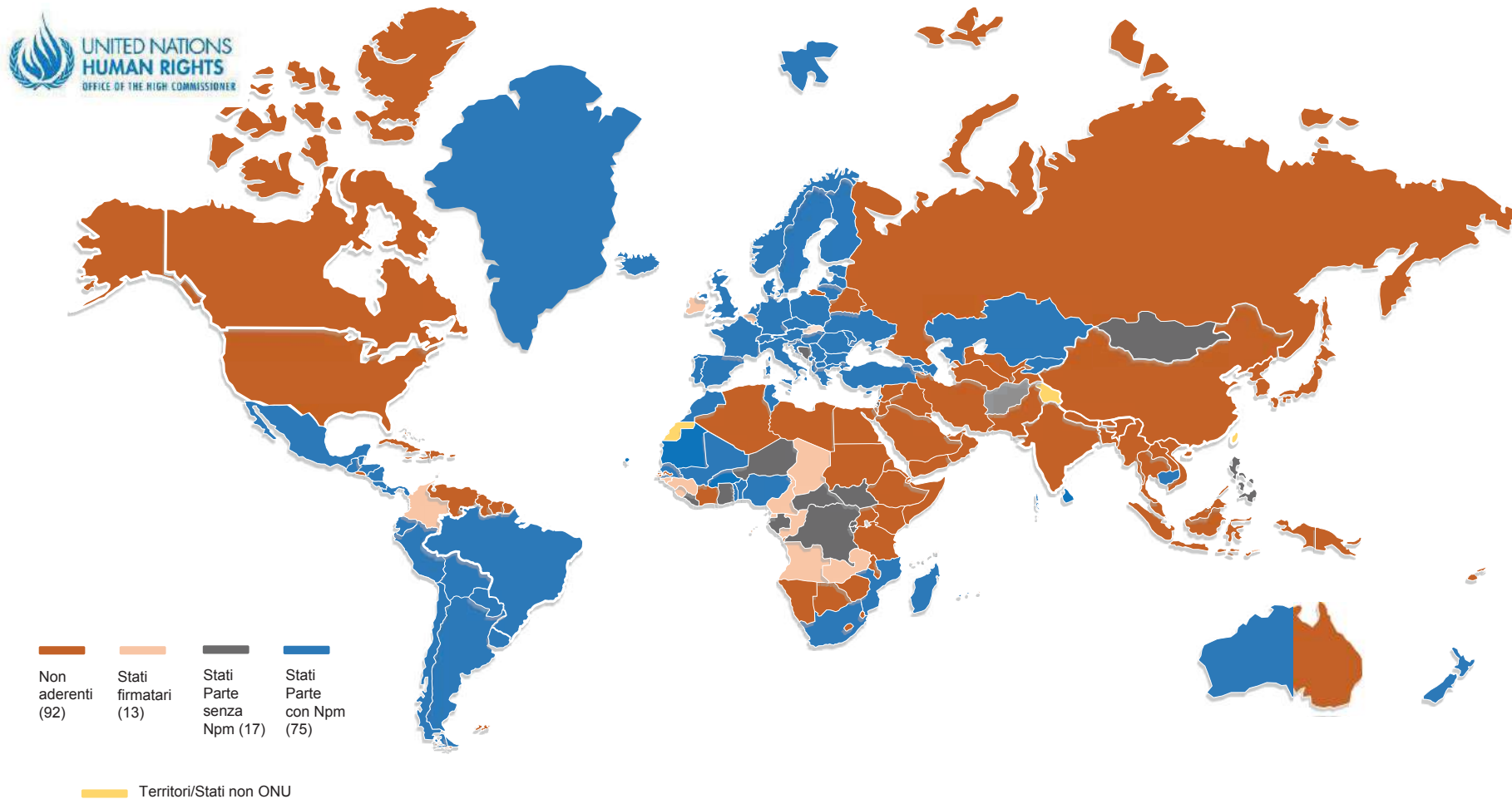


Tabella 4.3 - Protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene, crudeli inumani o degradanti (Opcat)

Stati Parte Opcat e Meccanismi nazionali di prevenzione						Firmatari
Afganistan	Capo Verde*	Guatemala*	Marocco*	Paraguay*	Sri Lanka*	Angola
Albania*	Cile*	Honduras*	Mauritania*	Perù*	Stato della Palestina	Belgio
Argentina*	Cipro*	Islanda*	Mauritius*	Polonia*	Sudafrica*	Camerun
Armenia*	Costa Rica*	Italia*	Messico*	Portogallo*	Sudan del Sud	Ciad
Australia (Western)*	Croazia*	Kazakistan*	Moldavia*	Regno Unito*	Svezia*	Guinea-Bissau
Austria*	Danimarca*	Kirghizistan*	Mongolia	Repubblica Ceca*	Svizzera*	Guinea Equatoriale
Azerbaigian*	Ecuador*	Lettonia*	Montenegro*	Repubblica Centrafricana	Togo*	Irlanda
Belize	Estonia*	Libano*	Mozambico*	RD del Congo	Tunisia*	Rep. del Congo
Benin	Filippine	Liberia	Nauru	Macedonia del Nord*	Turchia*	Sierra Leone
Bolivia*	Finlandia*	Liechtenstein*	Nicaragua*	Romania*	Ucraina*	Slovacchia
Bosnia ed Erzegovina	Francia*	Lituania*	Niger	Ruanda*	Ungheria*	Timor Est
Brasile*	Gabon	Lussemburgo*	Nigeria*	Saint Kitts e Nevis	Uruguay*	Venezuela
Bulgaria*	Georgia*	Madagascar*	Norvegia*	Senegal*		Zambia
Burkina Faso*	Germania*	Maldivi*	Nuova Zelanda*	Serbia*		
Burundi	Ghana	Mali*	Paesi Bassi*	Slovenia*		
Cambogia*	Grecia*	Malta*	Panama*	Spagna*		

* Gli Stati Parte dell'Opcat che hanno designato il proprio Npm. Fonte: www.ohchr.org. Dati aggiornati al 17 marzo 2022.

Il **Protocollo opzionale alla convenzione**, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 18 dicembre 2002 e entrato in vigore a livello internazionale il 22 giugno 2006, prevede l'istituzione di un **Sottocomitato sulla prevenzione della tortura (Spt)** e di organismi nazionali indipendenti, i **Meccanismi nazionali di prevenzione (Npm)**, con il compito di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti attraverso un sistema di visite regolari nei luoghi in cui i e persone sono private della libertà. L'Italia ha proceduto alla ratifica del Protocollo con L. 195/2012. È entrato in vigore il 3 maggio 2013.

L'**Npm** è un sistema nazionale indipendente di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale, realizzato in ottemperanza alla ratifica dell'Opcat, che lo prevede all'art. 3. Il Garante è il Meccanismo nazionale di prevenzione italiano e, fra l'altro, ha il compito di promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali e con la società civile, nonché di coordinare il sistema Npm. Vigila affinché l'esecuzione delle misure privative della libertà personale avvenga in conformità alle leggi e ai principi stabiliti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti. Ha accesso, senza alcuna restrizione, ai luoghi di privazione della libertà personale, alle persone ivi trattate e ai documenti.



Stati parte



Npm designati



Stati firmatari

Mappa 4.4 - Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd)

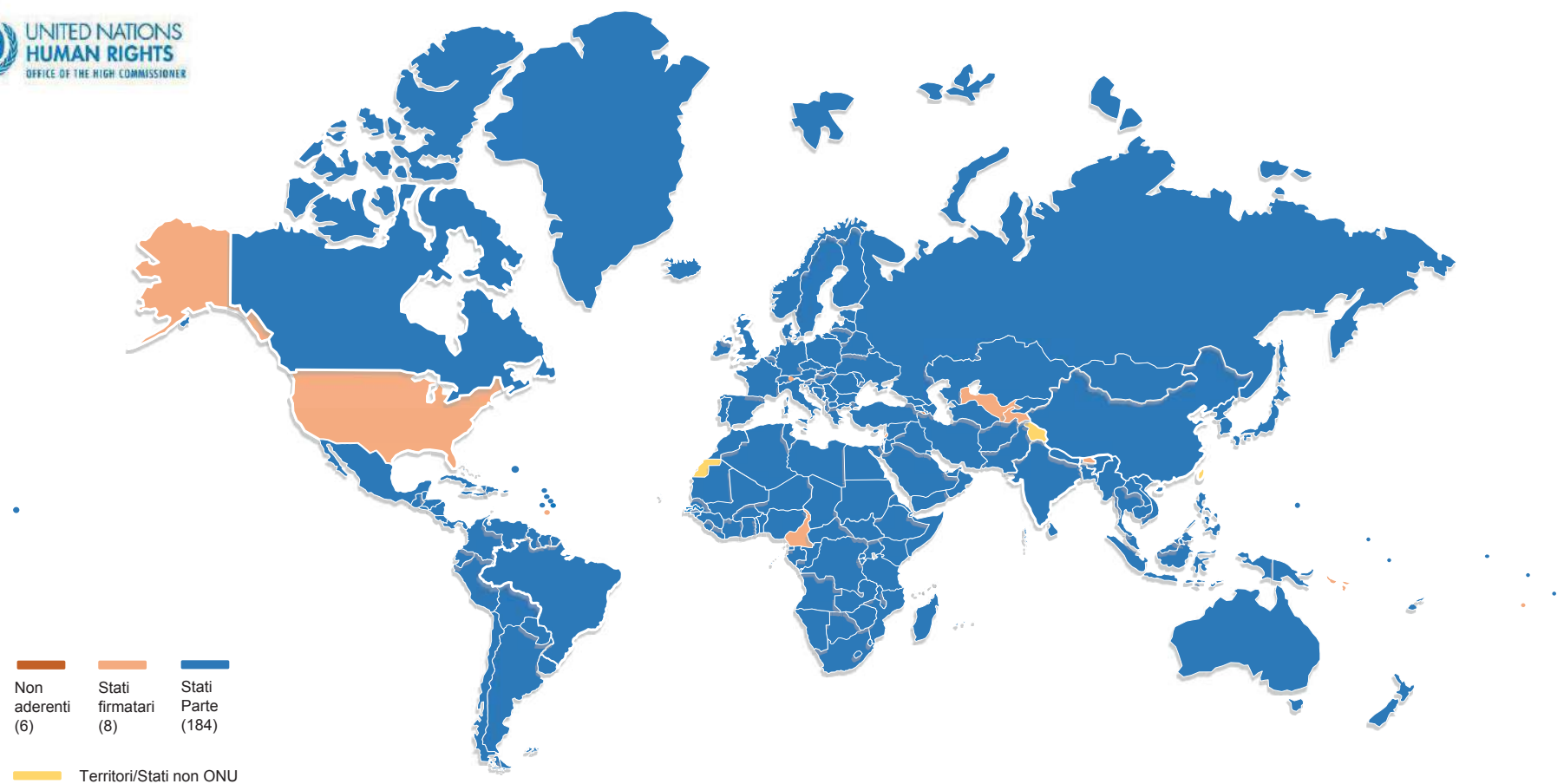


Tabella 4.4 - Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd)

Stati Parte*					Firmatari
Afghanistan	Costa Rica	Iran	Namibia	Sierra Leone	Bhutan
Albania	Costa d'Avorio	Iraq	Nauru	Siria	Camerun
Algeria	Croazia	Irlanda	Nepal	Singapore	Isole Solomon
Andorra	Cuba	Isole Comore	Nuova Zelanda	Slovacchia	Libano
Angola	Danimarca	Isole Cook	Nicaragua	Slovenia	Liechtenstein
Antigua e Barbuda	Dominica	Isole Marshall	Niger	Somalia	Stati Uniti d'America
Argentina	Ecuador	Israele	Nigeria	Spagna	Tagikistan
Arabia Saudita	Egitto	Italia	Norvegia	Sri Lanka	Tonga
Armenia	El Salvador	Kazakistan	Oman	Stato della Palestina	
Australia	Emirati Arabi Uniti	Kenya	Paesi Bassi	Sudafrica	
Austria	Estonia	Kiribati	Pakistan	Sudan	
Azerbaigian	Eswatini	Kirghizistan	Palau	Suriname	
Bahamas	Etiopia	Kuwait	Panama	Svezia	
Bahreïn	Figi	Laos	Papua Nuova Guinea	Svizzera	
Bangladesh	Filippine	Lettonia	Paraguay	Tagikistan	
Belgio	Finlandia	Lesoto	Perù	Tailandia	
Belize	Francia	Liberia	Polonia	Tanzania	
Benin	Gabon	Libia	Portogallo	Togo	
Bielorussia	Gambia	Lituania	Qatar	Trinidad e Tobago	
Bolivia	Georgia	Lussemburgo	R.Unito e Irlanda del Nord	Tunisia	
Bosnia ed Erzegovina	Germania	Macedonia del Nord	Repubblica Ceca	Turchia	
Brasile	Ghana	Madagascar	Repubblica Centrafricana	Turkmenistan	
Brunei Darussalam	Gibuti	Malawi	R.Democratica del Congo	Tuvalu	
Bulgaria	Giappone	Maldivi	Repubblica di Moldavia	Ucraina	
Burkina Faso	Giordania	Malesia	Repubblica Dominicana	Uganda	
Burundi	Grecia	Mali	Romania	Ungheria	
Cambogia	Grenada	Malta	Ruanda	Unione Europea	
Capo Verde	Guatemala	Marocco	Russia	Uruguay	
Canada	Guinea	Mauritania	San Kitts e Nevis	Uzbekistan	
Ciad	Guinea-Bissau	Mauritius	San Marino	Vanuatu	
Cile	Guinea Equatoriale	Messico	Santa Lucia	Venezuela	
Cina	Guyana	Micronesia	San Vincenzo e Grenadine	Vietnam	
Cipro	Haiti	Monaco	Samoa	Yemen	
Colombia	Honduras	Mongolia	São Tomé e Príncipe	Zambia	
Congo	Islanda	Montenegro	Senegal	Zimbabwe	
Corea del Nord	India	Mozambico	Serbia		
Corea del Sud	Indonesia	Myanmar	Seychelles		

*Stati membri delle Nazioni unite che hanno ratificato la Convenzione. Fonte: www.ohchr.org. Dati aggiornati al 17 marzo 2022.

Adottata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006.

Entrata in vigore il 3 maggio 2008.

L'Italia ratifica la Convenzione il 24 febbraio 2009. L'Unione europea ratifica la Convenzione il 23 dicembre 2010.

184

Stati parte

8

Non aderenti

6

Stati firmatari

Mappa 4.5 - Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (Ced)

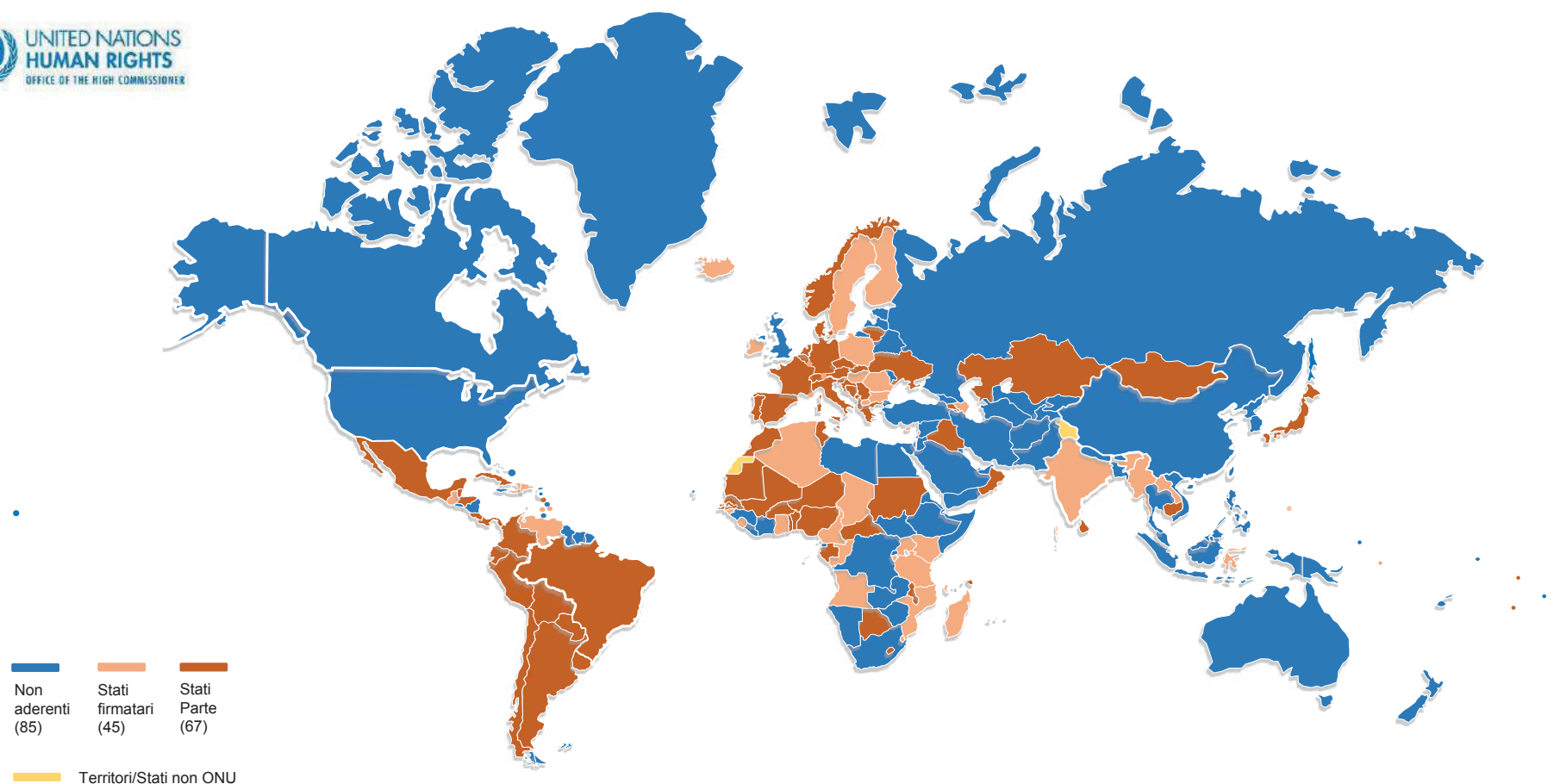


Tabella 4.5 - Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (Ced)

Stati Parte*			Firmatari	
Albania	Germania	Perù	Algeria	Libano
Argentina	Giappone	Portogallo	Angola	Liechtenstein
Armenia	Grecia	Repubblica Ceca	Azerbaigian	Lussemburgo
Austria	Honduras	Repubblica Centrafricana	Bulgaria	Macedonia del Nord
Belgio	Iraq	Samoa	Burundi	Madagascar
Belize	Italia	Senegal	Camerun	Maldiva
Benin	Kazakistan	Serbia	Capo Verde	Monaco
Bolivia	Lesoto	Seychelles	Ciad	Mozambico
Bosnia ed Erzegovina	Lituania	Slovacchia	Cipro	Palau
Brasile	Malawi	Slovenia	Congo	Polonia
Burkina Faso	Mali	Spagna	eSwatini	Repubblica di Moldavia
Cambogia	Malta	Sri Lanka	Finlandia	Repubblica Dominicana
Cile	Marocco	Sudan	Ghana	Romania
Colombia	Mauritania	Svizzera	Grenada	San Vincenzo e Grenadine
Costa Rica	Messico	Togo	Guatemala	Sierra Leone
Croazia	Mongolia	Tunisia	Guinea-Bissau	Svezia
Cuba	Montenegro	Ucraina	Haiti	Tailandia
Danimarca	Niger	Uruguay	India	Tanzania
Dominica	Nigeria	Zambia	Indonesia	Uganda
Ecuador	Norvegia		Irlanda	Vanuatu
Figi	Oman		Islanda	Venezuela
Francia	Paesi Bassi		Isole Comore	
Gabon	Panama		Kenya	
Gambia	Paraguay		Laos	

*Stati membri delle Nazioni unite che hanno ratificato la Convenzione. Fonte: www.ohchr.org. Dati aggiornati al 17 marzo 2022.

Adottata dall'Assemblea generale il 20 dicembre 2006.
Entrata in vigore il 23 dicembre 2010.
L'Italia ratifica la Convenzione il 3 luglio 2007.

Stati parte

67

Firmatari

45

Non aderenti

85

Tabella 5.1 - La rete dei Garanti locali (aggiornato all'11.4.2022)

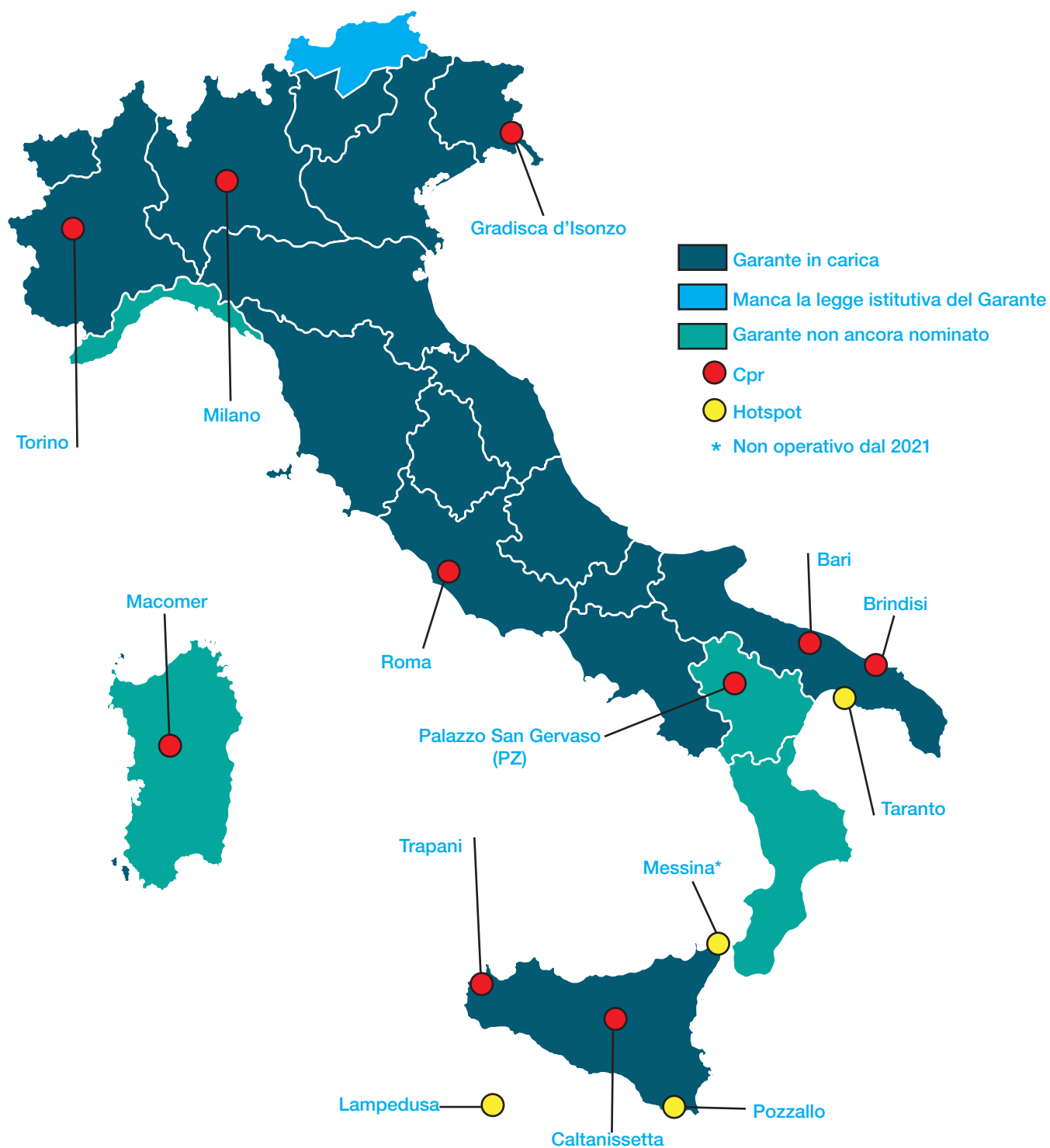
Regione	Categoria	Città	Garante	
Abruzzo	Garante Regionale		Gianmarco	Cifaldi
Calabria	Garante Comunale	Crotone	Federico	Ferraro
Calabria	Garante Comunale	Reggio Calabria	Giovanna Francesca	Russo
Calabria	Garante Metropolitano	Reggio Calabria	Paolo	Praticò
Campania	Garante Regionale		Samuele	Ciambriello
Campania	Garante Provinciale	Caserta	Emanuela	Belcuore
Campania	Garante Provinciale	Avellino	Carlo	Mele
Campania	Garante Metropolitano	Napoli	Pietro	Ioia
Emilia Romagna	Garante Regionale		Roberto	Cavalieri
Emilia Romagna	Garante Comunale	Ferrara	Francesco	Cacciola
Emilia Romagna	Garante Comunale	Piacenza	Antonello	Faimali
Emilia Romagna	Garante Comunale	Bologna	Antonio	Ianniello
Friuli Venezia Giulia	Garante Regionale		Paolo	Pittaro
Friuli Venezia Giulia	Garante Comunale	Trieste	Elisabetta	Burla
Friuli Venezia Giulia	Garante Comunale	Udine	Franco	Corleone
Lazio	Garante Regionale		Stefano	Anastasia
Lazio	Garante Metropolitano	Roma	Gabriella	Stramaccioni
Lombardia	Garante Regionale		Gianalberico	DeVecchi
Lombardia	Garante Provinciale	Pavia	Laura	Cesaris
Lombardia	Garante Comunale	Lecco	Marco	Bellotto
Lombardia	Garante Comunale	Sondrio	Francesco	Racchetti
Lombardia	Garante Comunale	Milano	Franco	Maisto
Lombardia	Garante Comunale	Brescia	Luisa	Ravagnani
Lombardia	Garante Comunale	Busto Arsizio	Matteo Luigi	Tosi
Lombardia	Garante Comunale	Bergamo	Valentina	Lanfranchi
Marche	Garante Regionale		Giancarlo	Giulianelli
Molise	Garante Regionale		Leontina	Lanciano
Piemonte	Garante Regionale		Bruno	Mellano
Piemonte	Garante Comunale	Alba	Alessandro	Prandi
Piemonte	Garante Comunale	Alessandria	Alice	Bonivardo
Piemonte	Garante Comunale	Asti	Paola	Ferlauto
Piemonte	Garante Comunale	Cuneo	Alberto	Valmaggia
Piemonte	Garante Comunale	Fossano	Michela	Revelli
Piemonte	Garante Comunale	Vercelli	Manuela	Leporati
Piemonte	Garante Comunale	Novara	Dino	Campiotti
Piemonte	Garante Comunale	Saluzzo	Paolo	Allemano
Piemonte	Garante Comunale	Ivrea	Raffaele	Orso Giaccone
Piemonte	Garante Comunale	Verbania	Silvia	Magistrini

* segue

Piemonte	Garante Comunale	Biella	Sonia	Caronni
Piemonte	Garante Comunale	Torino	Monica Cristina	Gallo
Puglia	Garante Regionale		Piero	Rossi
Puglia	Garante Provinciale	Brindisi	Fernando	Benigno
Puglia	Garante Comunale	Trani	Elisabetta	De Robertis
Puglia	Garante Comunale	Lecce	Maria	Mancarella
Puglia	Garante Comunale	San Severo	Maria Rosa	Lacerenza
Sardegna	Garante Comunale	Oristano	Paolo	Mocci
Sardegna	Garante Comunale	Sassari	Gianfranco	Favini
Sardegna	Garante Comunale	Nuoro	Giovanna	Serra
Sardegna	Garante Comunale	Tempo Pausania	Ornella	Careddu
Sicilia	Garante Regionale		Giovanni	Fiandaca
Sicilia	Garante Comunale	Siracusa	Giovanni	Villari
Toscana	Garante Regionale		Giuseppe	Fanfani
Toscana	Garante Comunale	Siena	Cecilia	Collini
Toscana	Garante Comunale	San Gimignano	Sofia	Ciuffoletti
Toscana	Garante Comunale	Firenze	Eros	Cruccolini
Toscana	Garante Comunale	Pisa	Alberto	Marchesi
Toscana	Garante Comunale	Pistoia	Tommaso	Sannini
Toscana	Garante Comunale	Livorno	Marco	Solimano
Toscana	Garante Comunale	Prato	Ione	Toccafondi
Toscana	Garante Comunale	Porto Azzurro	Tommaso	Vezzosi
Toscana	Garante Comunale	Lucca	Alessandra	Severi
Trentino Alto Adige	Garante Provincia Autonoma	Trento	Antonia	Menghini
Trentino Alto Adige	Garante Comunale	Bolzano	Elena	Dondio
Umbria	Garante Regionale		Giuseppe	Caforio
Valle d'Aosta	Garante Regionale		Adele	Squillaci
Veneto	Garante Regionale		Mario	Caramel
Veneto	Garante Comunale	Padova	Antonio	Bincoletto
Veneto	Garante Comunale	Belluno	Maria	Losito
Veneto	Garante Comunale	Venezia	Jacopo	Saccomani
Veneto	Garante Comunale	Verona	Carlo	Vinco
Veneto	Garante Comunale	Rovigo	Guido	Pietropoli
Veneto	Garante Comunale	Vicenza	Mirko	Maule

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

Mappa 5.1 - Garanti regionali e delle province autonome e presenza di strutture private della libertà dei migranti (aggiornamento all'11.4.2022)



Mappa 5.2 - Garanti regionali e delle province autonome – Rete Fami e Rete Reclami nei Cpr
(aggiornato all'11.4.2022)

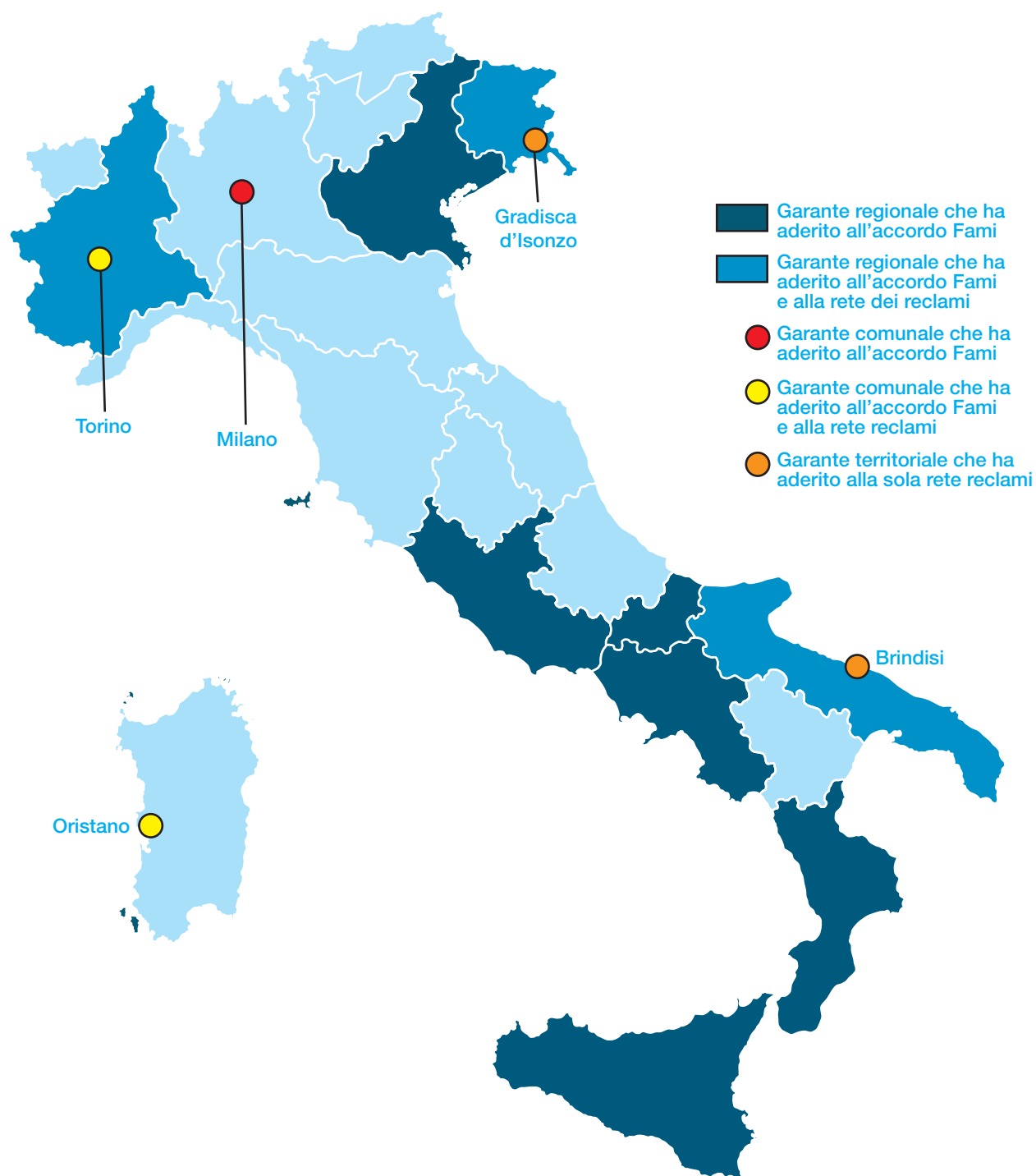


Tabella 5.2 - Attività svolte con i Garanti territoriali 2021-2022

(aggiornato al 4.4.2022)

Descrizione	Ente promotore	Sede
Seminario “Nuove e vecchie contenzioni”	Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte	Online
Incontro con i Garanti regionali e la Ministra Marta Cartabia	Garante nazionale	Roma
Riunione con i Direttori degli Istituti penitenziari e i Garanti territoriali della Puglia	Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale - Puglia	Online
Incontro con i Garanti regionali e il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Lazio	Roma
Incontro su “Dignità e reinserimento sociale. Quali carceri dopo l'emergenza?”	Conferenza dei Garanti territoriali e dalla Conferenza nazionale del volontariato della giustizia	Roma
Cinque confronti operativi progetto Fami "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati"	Garante nazionale	Online

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



33. Dai Garanti regionali

Come ogni anno, il Garante nazionale ha chiesto ai Garanti regionali un contributo da inserire nella propria Relazione al Parlamento.

I testi, qui di seguito riportati, sono stati redatti, quindi, direttamente dai Garanti regionali, sulla base dell'indicazione di incentrare l'intervento sull'area penale, evidenziando gli elementi di maggiore criticità e di maggiore positiva potenzialità degli Istituti penitenziari della regione.



Principali attività svolte:

- Numero Verde 800938080 Servizio Familiari Detenuti attivo dal lunedì al venerdì dalle ore 9.00 alle ore 18.00;
- Iniziativa "Pasqua in carcere" 2021 donati pacchi di pasta ai detenuti delle 8 carceri abruzzesi, dal pastificio artigianale abruzzese "Rustichella d'Abruzzo";
- Firmato Protocollo d'Intesa "Percorsi di lavoro di pubblica utilità nella manutenzione e recupero del patrimonio pubblico ambientale" tra il Garante dei detenuti, il Comune di Martinsicuro, la Casa Circondariale di Teramo e il Tribunale di Sorveglianza dell'Aquila;
- Progetto Docufilm "Sbarre senza filtri" - L'opera sarà strutturata come Docufilm, ovvero quale documentario inerente le problematiche delle strutture carcerarie italiane. L'autore e regista sarà il Sig. Giacomo Maurizio Franciosa Pettine;
- Promozione di attività di formazione per gli agenti di polizia penitenziaria e operatori sanitari, educativi e socio assistenziali. Il passaggio dalla detenzione alla libertà può determinare il futuro delle persone. Per tale ragione non deve trovare ostacoli il reinserimento sociale a causa della disinformazione su aspetti amministrativi. È nata l'idea quindi di voler condividere con l'Amministrazione penitenziaria regionale un progetto formativo/informativo su questi temi, rivolto ad operatori dell'Amministrazione penitenziaria, dei Comuni e ai volontari.
- Donate attrezzature sportive in tutti le carceri abruzzesi;
- Convegno, in presenza ed on-line, accreditato dall'Ordine degli Avvocati dell'Aquila, dall'Ordine dei Giornalisti dell'Abruzzo, con il patrocinio dell'Università degli Studi "G. D'Annunzio" e del Consiglio regionale Abruzzo sul tema: "Vita nel carcere funzione rieducativa della pena e dignità umana" presso la Sala Ipogea del Palazzo dell'Emiciclo L'Aquila, che ha registrato la partecipazione di circa 250 persone on-line e 80 persone in presenza, 23 settembre 2021;
- Spettacolo teatrale per i detenuti, con lo showman Vincenzo Olivieri presso il Carcere di Pescara "San Donato", 6 dicembre 2021;
- Avviato il progetto sperimentale per la predisposizione della Cartella clinica elettronica del detenuto d'intesa con l'Assessorato alla Sanità della Regione Abruzzo;
- Approvata Legge Regionale n° 10/2021 art. 3: "Esenzione tasse universitarie per detenuti della Regione Abruzzo" che ha fatto registrare un incremento con numero 35 iscrizioni rispetto all'anno precedente con numero 5 iscrizioni;

Tabella dei detenuti che frequentano i corsi di formazione e l'Università distinti per Istituto Penitenziario



Mappe

Struttura	Corsi vari	Uomini	Donne	di cui stranieri	Università	Uomini	Donne	di cui stranieri
L'aquila	12	12		12	10	10		
Avezzano	38	38						
Vasto	13							
Chieti								
Sulmona	180							
Lanciano					4	4		
Pescara	46	46			5	5		
Teramo	113				11			

Punti di maggiore criticità

1. Condizione strutturale e architettonica degli edifici che ospitano i penitenziari abruzzesi;
2. Necessità di potenziare il servizio sanitario all'interno dei penitenziari;
3. Necessità di una formazione interna per gli operatori.

Positive potenzialità

1. Cartella clinica elettronica del detenuto;
2. Esenzione dalle tasse universitarie per detenuti della Regione Abruzzo.



Campania

Samuele Ciambriello

L'anno 2021, seppure con minori limitazioni, è stato ancora fortemente segnato dall'emergenza pandemica da Covid-19. Le attività del Garante regionale, specie riguardo i contatti in presenza con il popolo detenuto, sono sempre state regolari, con un breve rallentamento dei progetti nei primi mesi dell'anno. Tra gennaio e dicembre 2021, complessivamente sono stati effettuati 1007 colloqui, in tutte le carceri sul territorio regionale.

In riferimento alle attività, l'Ufficio ha ricevuto 696 richieste di intervento: nonostante le difficoltà legate al rispetto delle misure di contenimento del virus, i detenuti vengono visti e ascoltati più volte, sono accolti in ufficio familiari e difensori. A seguito delle loro segnalazioni, sono stati inoltrati interventi di vario tipo: alle direzioni, alla direzione sanitaria degli Istituti, al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, al Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria, nonché alla Magistratura di sorveglianza. A tal proposito,



è bene rammentare che i casi di cui ci si è occupati riguardano questioni sanitarie, rapporti con l'area educativa, supporto per richieste di trasferimento in regione e fuori regione, oltre che raccolta di informazioni sulla posizione giuridica del detenuto con gli uffici di Sorveglianza e dell'Esecuzione penale esterna.

Diverse sono le criticità all'interno degli Istituti di pena, mentre appaiono ancora poche le positività. In Campania, nel 2021, resta preoccupante il fenomeno del sovraffollamento carcerario: questo è divenuto insostenibile specie nella casa circondariale di Poggioreale, dove a fronte di una capienza di 1571 vi sono, invece, ristrette 2215 persone. Anche nel carcere di Secondigliano, i numeri dei presenti in Istituto superano quelli previsti per legge: vi sono 1195 detenuti in spazi previsti per 1073. Emblematico anche il caso del carcere femminile di Pozzuoli, dove a fronte di una capienza 101 posti, vi sono, invece, 131 detenute, con celle che ospitano sino a 10/12 persone. Lo scorso anno, il 14 gennaio 2021, il Garante ha incontrato il Provveditore per le opere pubbliche per la Campania. Da anni è stato stanziato un finanziamento dal Ministero delle Infrastrutture per la ristrutturazione del carcere di Poggioreale. Il 4 marzo 2022, si è svolto un nuovo incontro per conoscere l'iter dei lavori e il cui inizio è previsto nel 2022 in un primo padiglione di Poggioreale. C'è da non tacere sui ritardi, che sono vergognosi e si sommano a quelli per l'allacciamento dell'acqua nell'Istituto di Santa Maria Capua Vetere, dove nonostante un finanziamento regionale erogato, ben quattro anni prima, i lavori sono iniziati solo nel 2021.

Altra problematica che desta apprensione è quella legata ai malati di mente. Sono in aumento i detenuti con problemi psichiatrici, ma restano poche le articolazioni psichiatriche nelle carceri. In Campania vi sono sei Articolazioni psichiatriche dislocate negli istituti di Benevento, Salerno, Sant'Angelo dei Lombardi, Santa Maria Capua Vetere, Secondigliano e Pozzuoli. Di queste, andrebbero chiuse quelle di Benevento e Pozzuoli.

Quanto, invece, alla situazione delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, c'è da sottolineare che in Campania ve ne sono soltanto due: la lista di attesa è particolarmente lunga, contando più di 70 persone che necessitano di un ricovero in Rems o in altra struttura alternativa al carcere.

Non è marginale il dato di carenza di educatori, di agenti di Polizia penitenziaria e mediatori linguistici e culturali. In Campania, mancano ancora ben 29 funzionari giuridici-pedagogici: in pianta organica ne sono previsti 104, ma effettivamente in servizio ve ne sono soltanto 75.

Positivo è segnalare l'attivismo delle associazioni di volontariato. A riguardo, un dato vale per tutti: Poggioreale è il carcere con il più alto numero di ristretti, ma è anche l'Istituto che vede impegnati più volontari.

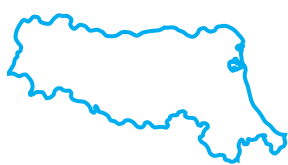
Una nota di merito va al Polo universitario penitenziario del carcere di Secondigliano. Nato quattro anni addietro, d'intesa con la Direzione del carcere, l'Università di Napoli "Federico II", il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria e il Garante, conta ad oggi 69 detenuti studenti universitari. Di questi, 45 sono dell'Alta Sicurezza, mentre gli altri 24 si trovano nel circuito di Media Sicurezza. Tuttavia, sono iscritti all'Università anche detenuti di altre carceri campane, per un totale complessivo di 75 studenti.

Ancora, lo scorso anno, attraverso Cassa delle Ammende e d'intesa con la Regione Campania, sono stati stanziati 250mila euro per ospitare persone senza fissa dimora, per un totale di 54 soggetti, anche donne, allocati in otto strutture. Sempre attraverso la Cassa delle Ammende



Mappe

e con un cofinanziamento deliberato dalla Giunta regionale della Campania, è stato concesso 1,3 milioni per “Percorsi di sostegno e inclusione socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale”. Infine, è stato siglato un protocollo tra il Garante dei detenuti della Campania, la Caritas di Aversa (CE) e la Fondazione “Gianbattista Vico”, finalizzato a offrire delle borse lavoro, attraverso un finanziamento della Regione, per gli internati della Casa lavoro di Aversa. A conclusione, è importante citare altri due importanti protocolli d’intesa, finalizzati alla promozione di progetti di lavori di pubblica utilità: quello siglato tra Garante, Prap e Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, nonché quello tra Garante, Prap, Tribunale di Sorveglianza di Napoli e Comando Forze operative Sud.



Emilia-Romagna Roberto Cavalieri

Le condizioni di vita delle persone detenute negli Istituti di pena risentono moltissimo delle condizioni degli edifici e della disponibilità di spazi per il lavoro, le attività culturali, sportive e ricreative e della disponibilità di aree verdi per la permanenza all’aperto per non meno di quattro ore al giorno (art.10 o.p.). A eccezione della periodica possibilità di accedere ai campi di calcio, generalmente la permanenza all’aperto si realizza all’interno di cortili interclusi tra edifici e muri di cinta. Solo Castelfranco Emilia, come Casa di lavoro sede di attività agricole consente un’ampia e continuativa possibilità di trascorrere diverse ore in ampi spazi verdi.

L’annuncio del progetto di costruire un padiglione detentivo all’interno del perimetro della Casa Circondariale di Ferrara ha riproposto il tema degli “spazi della pena” nella nostra regione, destinataria dell’assegnazione di un alto numero di persone detenute trasferite da Istituti di altre regioni.

Il verificarsi di casi di scarso rispetto del principio di territorialità nell’esecuzione della pena può produrre diverse difficoltà, sia nella vita quotidiana delle persone allontanate dai propri riferimenti famigliari, sia rispetto alle possibilità di inserimento socio lavorativo o di accesso ad una assistenza sanitaria che comporti la necessità di accoglienza in strutture residenziali. Il Garante è intervenuto per segnalare la situazione particolarmente difficile per l’alto numero di detenuti assegnati degli Istituti di Parma, sede di un Centro clinico e di una sezione per paraplegici e di Reggio Emilia, sede di una Articolazione per la salute mentale.

Anche le condizioni dei servizi igienici a disposizione delle persone detenute in alcuni Istituti della regione non sono buone. Nella maggior parte dei casi si tratta di carenze di manutenzione, in alcuni casi di non corrispondenza con le caratteristiche stabilite dal regolamento. L’articolo 7 del Regolamento del 2000 prevede servizi igienici con acqua calda e fredda, docce e bidet.

Il carcere di Reggio Emilia è stato segnalato diverse volte dal Garante per le cattive condizioni degli edifici, con importanti infiltrazioni d’acqua piovana dalle coperture, pessime condizioni dei passeggi e delle docce comuni. È stato comunicato dal Provveditorato Regionale l’avvio



delle procedure per i lavori di rifacimento delle coperture. La sezione femminile di Modena è stata segnalata per la mancanza di acqua calda nelle celle e per la necessità di ripristino delle docce al primo piano attualmente inagibili.

Nella seconda metà del mese di marzo del 2021, nel carcere di Reggio Emilia si è verificato un importante focolaio Covid con un numero di contagi che tra i detenuti ha superato in aprile le 120 unità con 6 ricoveri in ospedale. La situazione è stata giornalmente monitorata dal Garante con costanti contatti con la Direttrice e la Comandante dell'Istituto. Il Consiglio Comunale di Reggio Emilia ha dedicato una seduta conoscitiva sulla situazione dell'epidemia in carcere.

Tra gli aspetti positivi si segnala la pronta attivazione dei programmi di vaccinazione per i detenuti e per il personale in tutti gli Istituti della regione.

L'Istituto di Castelfranco Emilia si è particolarmente distinto per le attività lavorative, educative e risocializzanti. Il Comune è impegnato intensamente nella promozione di progetti per il lavoro, partecipa attivamente con i propri servizi all'assistenza e reinserimento sociale delle persone detenute e internate. La raccomandazione del Garante per una specifica considerazione nell'ambito delle attività progettuali per persone internate con misura di sicurezza detentiva a Castelfranco Emilia è stata accolta dall'Assessorato al Welfare della Regione.

È proseguito anche quest'anno il percorso avviato negli anni precedenti di Qualificazione e formazione degli operatori dell'esecuzione penale. Un progetto di formazione congiunta che l'Ufficio del Garante realizza con Uiepe e Prap da cinque anni, rivolto agli operatori delle Amministrazioni coinvolte, i volontari e altri soggetti individuati ogni volta secondo la loro pertinenza con i diversi ambiti di approfondimento dell'attività formativa. Questa iniziativa formativa ha caratterizzato tutti e cinque gli anni di mandato del Garante. Alcuni temi sono stati riproposti più volte, ognuno con specifici approfondimenti o aggiornamenti normativi, anche richiesti dagli stessi partecipanti al corso dell'anno prima. I principali argomenti proposti sono stati: la residenza e le pratiche anagrafiche per le persone ristrette; ricerca del lavoro; la de-escalation (gestione di eventi critici e di situazioni ad alta conflittualità in contesti di privazione della libertà; come sviluppare una comunicazione assertiva; tecniche verbali e non verbali; negoziati in situazioni di emergenza); la genitorialità e la continuità affettivi in carcere.

È stato attivato un progetto nell'ambito dell'accordo stipulato tra Cassa delle Ammende e Conferenza delle Regioni - "Territorio per il reinserimento, emergenza Covid-19", destinato ad accogliere 75 persone detenute nelle condizioni giuridiche per poter accedere a misure non detentive ma prive di risorse alloggiative, economiche, lavorative, con un residuo pena di 6 mesi fino ad un massimo di 18 mesi. Al 28 dicembre 2021 le persone coinvolte nel progetto nella nostra regione erano 67.



Mappe



Friuli Venezia-Giulia

Paolo Pittaro

La detenzione penale in FVG è relativa a 5 istituti penitenziari: le C.C. di Trieste, Udine, Gorizia, Pordenone e Tolmezzo; una detenzione amministrativa è constatabile nel CPR di Gradisca d'Isonzo.

Criticità

Le criticità attengono a 3 profili: personale, sovraffollamento, edilizia.

I problemi del personale investono: direzione, polizia penitenziaria, educatori.

- Nelle 5 C.C. vi è solamente un Direttore inquadrato stabilmente: quello di Tolmezzo. Negli altri penitenziari è previsto un Direttore f.f. di altri istituti di diversa regione: Gorizia è diretta dal Direttore di Treviso; Udine da quello di Belluno; Pordenone da quello di Tolmezzo; Trieste, per tutto il 2021, dal vicedirettore di Padova e solo dal 10.01.22 da un Direttore, che si auspica stabile, proveniente da Sassari. I Direttori di altre sedi sono in genere presenti in quella f.f. solo 1 o forse 2 giorni alla settimana, con le conseguenti prevedibili difficoltà e le loro competenze, nell'immediato, sono esercitate dal Comandante della polizia penitenziaria.
- La polizia penitenziaria è sottorganico, con carenze avvertite soprattutto nella fascia gerarchica intermedia (sottufficiali). La situazione è aggravata nell'attuale momento, ove il personale non vaccinato deve essere sospeso (ulteriore riduzione di quello operativo).
- La grave carenza del personale educativo è accentuata da pensionamenti non rimpiazzati: è del tutto assente in alcuni istituti, formalmente coperto, con incarico orario, da quello, già sparuto, presente in altra struttura, con evidente impegno, ma con discutibile efficacia di un'attività esercitata part time in più istituzioni.

Il diffuso e noto sovraffollamento carcerario è molto accentuato nelle C.C. del FVG, al punto che, per mesi, è stato il più elevato nel Paese con una media superiore del 135% e con punte, in alcune C.C., spesso superiori del 150/160%.

Le evidenti criticità delle strutture edilizie: tutte vetuste (eccetto Tolmezzo) e situate nel centro storico dei capoluoghi. Pordenone in una rocca del 1200, da decenni oggetto di progetti di chiusura mai realizzati; Udine oggetto di una ristrutturazione prevista, ma non ancora iniziata; Gorizia con una parziale ristrutturazione settoriale; Trieste, di inizio 900, con una costante necessità di interventi di manutenzione. Assenti ovunque spazi adeguati all'attività sociale e sportiva. Il tutto aggravato dalla pandemia per l'evidente problematicità di adibire locali per l'isolamento e le quarantene dei positivi, con ripercussioni sull'intera struttura.

Potenzialità

I Laboratori interni, siano di falegnameria, ebanisteria, pittura, panificazione, pasticceria, sartoria, a volte già di pregio, sono suscettibili di ulteriore espansione e aumento della qualità, con possibilità di commercializzazione all'esterno.

La possibilità di colloqui audio/visivi con modalità telematiche introdotte durante le restrizioni causa pandemia, possono ritenersi ormai acquisite e, pertanto, mantenute, potenziate e disciplinate ulteriormente.



Si elencano di seguito le principali criticità riscontrate nel 2021:

1. Condizione strutturali e Covid

La situazione del sovraffollamento è stata sensibilmente aggravata dalla normativa di prevenzione del Covid. In autunno frequentemente i detenuti in ingresso sono stati mandati fuori regione, talvolta ancora nel territorio del provveditorato, in alcuni casi anche oltre, causando nelle une come nelle altre circostanze una chiara violazione della normativa in materia di assegnazione dei detenuti e difficoltà di relazioni dei detenuti con i familiari e con gli avvocati. Nel mese di dicembre il blocco totale degli accessi negli istituti del provveditorato ha causato per qualche giorno il congestionamento delle stesse camere di sicurezza delle forze di polizia sul territorio.

Le condizioni strutturali degli Istituti di pena restano molto problematiche e gran parte degli istituti non sono a norma di regolamento per quanto riguarda i servizi igienici nelle camere detentive. In particolare, si segnala la mancanza di acqua calda nella casa circondariale di Roma Rebibbia e in quella di Viterbo, cosa che – insieme con l'inadeguato riscaldamento delle camere detentive e la sua assoluta mancanza nelle sale di socialità - ha suscitato nel mese di dicembre la pacifica protesta dei detenuti del circuito di alta sicurezza, peraltro ingiustificatamente trasferiti in quella sede dalla Casa circondariale di Frosinone.

Le attività trattamentali, in gran parte sospese nel 2020 a causa del Covid, solo in parte sono state ripristinate nel 2021, e comunque sempre con frequenza saltuaria, per lo più legata all'andamento della pandemia nei singoli istituti.

Nel mese di settembre la sezione regionale per il Lazio della Corte dei conti ha notificato per conoscenza anche al Garante regionale e al Garante nazionale l'annullamento dei bandi per l'affidamento al massimo ribasso del servizio del vitto.

2. Le carenze nel personale dell'Amministrazione penitenziaria (polizia, educatori, contabili), dell'esecuzione penale esterna e dello stesso Tribunale di sorveglianza limitano lo svolgimento delle attività intramurarie (in alcuni Istituti le attività si svolgono ormai solo al mattino per assoluta mancanza di personale), l'accesso ai benefici, alle misure alternative alla detenzione e finanche alla liberazione anticipata, suscitando frequenti rimozioni da parte dei detenuti.

3. Nonostante alcune apprezzabili progettazioni di intervento da parte di Unità operative di salute mentale già presenti in alcuni Istituti della Regione, manca ancora un modello di intervento condiviso e diffuso che garantisca la presa in carico dei detenuti con problemi di salute mentale in continuità terapeutica con il territorio, facilitandone l'ammissione a misure alternative alla detenzione per motivi di salute. Resta il problema di alcuni casi di detenzione illegittima di persone destinatarie di misura di sicurezza, che non può essere risolto né con ulteriori aumenti della capacità delle Rems regionali, né con l'impropria assegnazione ai servizi psichiatrici di diagnosi e cura ospedalieri, ma con una più circostanziata valutazione, sentiti i servizi di salute mentale territoriali, della stretta necessità della adozione di misure di sicurezza detentive.



Mappe

Aree dove si è registrata una risposta positiva o in via di miglioramento.

1. La campagna vaccinale ha coperto con rapidità ed efficacia gran parte della popolazione detenuta e del personale operante all'interno degli Istituti di pena. Ciò ha consentito, pur in situazioni di alti tassi di diffusione del virus, la riduzione al minimo delle situazioni clinicamente critiche. In prospettiva, è da segnalare l'inserimento del polo penitenziario di Rebibbia nella progettazione territoriale della telemedicina, che dovrebbe consentire maggiore rapidità di assistenza, con particolare riferimento alla valutazione specialistica, oggi costretta a tempi lunghi di programmazione delle visite all'esterno, peraltro sempre soggette al rischio di rinvio per altre urgenze del nucleo traduzioni della polizia penitenziaria.

2. Anche grazie all'impegno dell'ufficio della Garante comunale, Roma Capitale assicura tempestivamente l'assolvimento delle pratiche anagrafiche e dei servizi di competenza. L'auspicio è che l'esperienza possa consolidarsi ed estendersi agli altri istituti della Regione, insieme con la garanzia dell'accesso agli istituti di patronato.



Lombardia Gianalberico de Vecchi

Aree di maggiore criticità:

Le richieste di intervento al Garante Regionale dei detenuti Lombardo nel 2021 sono state 309.

1. L'Area sanitaria è oggetto di numerose segnalazioni (108) in cui i ristretti hanno prevalentemente rappresentato:

- a) l'insoddisfazione per i tempi di attesa delle visite specialistiche, aggravati a causa dell'emergenza pandemica;
- b) la presa in carico negli Istituti del problema sanitario lamentato dal ristretto;
- c) i ricoveri ospedalieri;

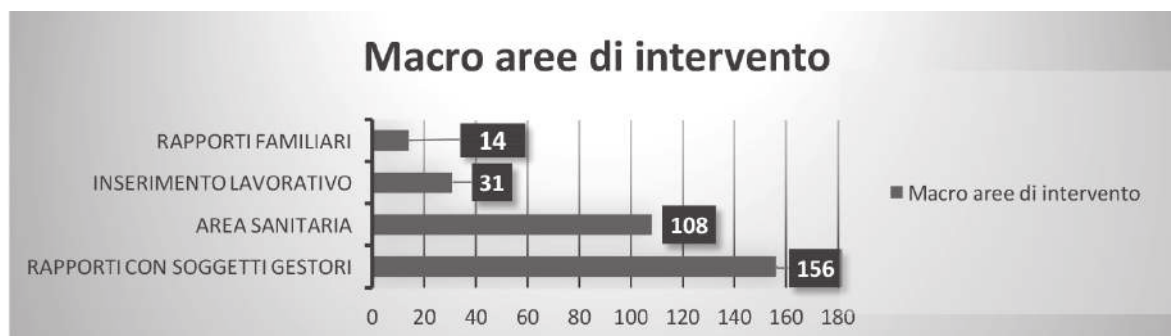
2. I rapporti con i soggetti gestori (156) riguarda la maggior parte delle altre istanze pervenute e gli interventi hanno avuto ad oggetto:

- a) le condizioni detentive dei ristretti;
- b) il percorso trattamentale;
- c) le richieste di trasferimento rimaste prive di riscontro per le disposizioni di limitazione alle movimentazioni correlate all'andamento della pandemia.

In merito alle segnalazioni relative all'area della formazione professionale e dell'inserimento



lavorativo ci sono state 31 richieste di intervento, mentre le segnalazioni concernenti la tutela delle relazioni familiari dei ristretti sono state 14, pressoché in linea con gli anni precedenti.



1. L'incidenza dell'emergenza sanitaria da Covid-19

Le problematiche connesse alla diffusione del virus Sars-CoV-2 sorte nell'anno 2020 si sono in parte riproposte anche nel 2021: l'andamento dei contagi e la diffusione del virus nelle sue nuove varianti hanno, infatti, comportato le restrizioni e le limitazioni già adottate l'anno precedente, calmierate però dal contenimento dei contagi sia tra detenuti che tra il personale, grazie alla campagna vaccinale avviata nel mese di marzo.

L'inizio del 2021 è stato caratterizzato dall'adozione di misure volte a contenere la "seconda ondata" scatenatasi nell'ottobre 2020: sono state fornite dal Dap nuove disposizioni utili a fronteggiare con successo il propagarsi del contagio Covid-19 e in particolare sono state definite le misure minime da adottarsi nel caso in cui il numero dei ristretti contagiati avesse superato le soglie del 2% o del 5% dei presenti.

È bene ricordare che tutte le disposizioni organizzative sono state definite nel rispetto dei principi di proporzionalità, gradualità, assoluta necessità e temporaneità.

Anche il Provveditorato regionale lombardo ha concorso a definire e aggiornare periodicamente le linee operative per la prevenzione e il contenimento dei rischi da contagio, in accordo con la Direzione Welfare regionale, delineando specifiche norme di igiene, profilassi e prevenzione, oltreché di contact tracing, gestione colloqui, attività trattamentali e definendo le necessarie procedure per i detenuti ammessi al lavoro all'esterno, i semiliberi e i fruitori di permessi premio e di licenze.

La campagna vaccinale anti Covid-19, che ha coinvolto il personale dei servizi penitenziari e i ristretti tra le categorie prioritarie, ha registrato un'altissima adesione da parte dei detenuti, consentendo un significativo contenimento dei contagi: all'inizio dell'estate oltre l'85% della popolazione detenuta lombarda aveva ricevuto la prima dose vaccinale e una percentuale superiore al 75% aveva completato l'intero ciclo. Ciò ha permesso la ripresa dei trasferimenti dei detenuti anche per l'avvicinamento ai familiari oltreché i colloqui in presenza. Con la ripresa dei contagi a fine 2021 sono state, però, reintrodotte le misure restrittive volte a contenere la diffusione del virus. Ciò ha determinato nuove istanze al Garante regionale riguardanti, in particolare, i trasferimenti verso altri istituti di pena, nuovamente limitati a causa della variante "Omicron".

Così come accaduto nell'anno precedente il Garante ha sempre monitorato l'andamento dei



contagi, grazie all'invio quotidiano da parte del Prap dei relativi dati riguardanti ristretti e personale penitenziario di ogni istituto della regione.

Aree di potenziale positività

1. Progetto sportello: colloqui con i ristretti in modalità telematica a distanza.

Il progetto "Sportello del Garante regionale", avviato nel 2018 e sviluppato anche in modalità telematica nel corso del 2020 in ragione delle criticità derivanti dall'emergenza sanitaria, è proseguito nel corso del 2021 confermandosi un utile strumento a favore dei ristretti per sottoporre all'Autorità di Garanzia le doglianze e richiedere un intervento. L'ormai collaudata modalità di incontri in remoto ha permesso la realizzazione di numerosi video colloqui, raggiungendo un totale di 111 ristretti, mediante l'utilizzo della piattaforma Microsoft Teams, come definito d'intesa con il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria lombarda. Lo strumento consente di raggiungere un considerevole numero di ristretti in tempi più brevi e con impiego di minori risorse, intercettando più facilmente criticità generali per poterle affrontare e sollecitarne la risoluzione.

2. Incontri con i referenti istituzionali sul tema della salute mentale nel contesto penitenziario.

Oggetto degli incontri con i Dirigenti della Struttura Welfare della Giunta Regionale sono state le criticità riscontrate dall'Ufficio del Garante dei Detenuti in occasione dei video colloqui con i ristretti, in particolare il disagio psicologico manifestato dai detenuti e l'importanza del tema "salute mentale" nel contesto penitenziario. Il tema del disagio mentale e quello dell'abuso di sostanze (alcool o stupefacenti) sono correlati all'interruzione brusca dell'assunzione delle stesse (causata dall'arresto e dall'ingresso negli istituti penitenziari) che rappresentano un fattore determinante sulla salute mentale del ristretto.

A tal proposito sono stati oggetto di attenzione i casi problematici in caso di doppia diagnosi, oltreché i casi in cui la sostanza non è riconosciuta tra quelle che prevedono la presa in carico dai Ser.D., rilevando infine che la certificazione è rilasciata solo per casi gravi e conclamati.





Sono state rilevate altresì le criticità per i migranti e per la gestione dello stress posttraumatico. Sul tema dei migranti, per quanto concerne le vaccinazioni degli ospiti del Cpr di via Corelli a Milano, l'Unità operativa sanità penitenziaria ha fornito l'assicurazione dell'avvio della campagna vaccinale mediante l'utilizzo della tessera Stp, Stranieri temporaneamente presenti.

Oggetto di riflessione è stato il ruolo della Polizia penitenziaria e l'importanza del supporto psicologico anche in favore del personale impiegato negli istituti penitenziari.

Anche il tema dell'identificazione del ristretto privo di validi documenti identificativi e del correlato problema del mancato rilascio della certificazione necessaria per l'affidamento al Ser.D. è stato argomento di trattazione. In proposito si è convenuto che uno strumento utile per ovviare al problema potrebbe essere rappresentato dall'identificazione matricolare con l'utilizzo della banca dati Afis.

L'organizzazione di incontri di confronto e l'impulso ad operare sinergicamente "in rete" si confermano gli strumenti più efficaci per affrontare criticità generali e individuare di conseguenza soluzioni concrete condivise.



Marche

Giancarlo Giulianelli

La capienza dei sei Istituti penitenziari delle Marche è pari a 846 persone. I detenuti presenti alla data del 31 gennaio 2022 era pari a 841. Gli stranieri presenti sono 289 (il 34,36% della popolazione detenuta).

Il rapporto capienza/detenuti effettivi è falsato dall'inagibilità di un'ala di Fossombrone per ristrutturazione della stessa. Sicché anche nelle Marche il fenomeno del sovraffollamento (limitato agli Istituti di Montacuto [+65] e Villa Fastiggi [+49]) è persistente con comprensibili negative conseguenze a seguito della pandemia, specie nella fase molto più diffusiva della Delta.

La Rems di Macerata Feltria ha una capacità di 20 posti; ne sono presenti 25 (5 in lista di attesa).

Covid - Tra gennaio e aprile del 2021 (variante Delta) la pandemia è stata ben gestita in ambito carcerario (tranne un piccolo focolaio a Villa Fastiggi) mentre tra novembre 2021 e gennaio-febbraio 2022 si sono avuti numerosi contagi in quasi tutti gli Istituti marchigiani sia tra la popolazione detenuta che tra gli appartenenti alla Polizia Penitenziaria. Attualmente i contagi sono notevolmente diminuiti se non del tutto scomparsi.

Per ciò che concerne le maggiori criticità rilevate dal sottoscritto nel corso del 2021 (insediatosi a febbraio; assente per Covid fino a maggio) esse sono:

- 1) Sanità penitenziaria



2) Edilizia penitenziaria

3) Personale area trattamentale

1. La crisi pandemica ha accentuato le deficienze in ambito sanitario, dovute – principalmente – a scelte generali oramai anacronistiche (si pensi al numero chiuso nelle facoltà di Medicina); a quelle, si sono – via via – aggiunti problemi consequenziali quali: la carenza dei medici di base; l'indennità oraria riconosciuta ai medici che si recavano presso le carceri, notevolmente inferiore a quella riconosciuta per i medici delle Usca (con conseguente migrazione dei primi verso le seconde); la mancanza di una programmazione a livello regionale (Ars, Asur e varie Aavv) che abbia potuto sopperire con raziocinio alle più volte evidenziate carenze.

2. Alcuni Istituti necessitano di lavori di ristrutturazione/adeguamento (Montacuto, Ascoli, Villa Fastaggi); altri (Fermo) dovrebbero essere decisamente chiusi per assenza degli spazi necessari alle attività trattamentali e per attività ludiche all'aperto; inoltre (sempre Fermo) la situazione delle celle è disastrosa, con forti e significative ricadute sulla dignità dei detenuti. Trattasi di casa di reclusione che va restituita alla Città (prima era un convento) con possibilità di costruire un nuovo e moderno Istituto fuori dalla cinta cittadina e nei pressi del nuovo Ospedale. L'Amministrazione comunale ha già manifestato il proprio assenso al riguardo.

3. In tutti gli Istituti c'è carenza del personale da destinare all'area trattamentale con ricorso ad educatori provenienti da altri Istituti. A tale carenza si sta, solo in parte, sopperendo attraverso il prezioso contributo dei volontari e con il ricorso agli educatori ponte, assunti da alcuni Comuni con contratto di lavoro a tempo determinato.

Le positività riscontrate riguardano l'ottimo rapporto instauratosi tra Garante e Associazioni di volontariato che operano all'interno degli Istituti delle Marche, con incontri periodici che servono per illustrare problematiche e linee di sviluppo delle attività intramurarie.

Anche il rapporto con il Prap è proficuo, fonte di continue interlocuzioni e volto a superare congiuntamente le problematiche – specie sanitarie – constatate all'interno dei vari istituti. Per la prima volta il Garante – su sua espressa richiesta – è stato chiamato a far parte dell'Osservatorio regionale della sanità penitenziaria, colmando così un inspiegabile vuoto normativo e fornendo il proprio modesto contributo ad alcune questioni ritenute fondamentali (telemedicina su tutte). Le progettualità sviluppate riguardano il reinserimento al lavoro con corsi di formazione finanziati dal Garante e con la possibilità di rilascio di brevetti in favore dei detenuti (circa la sicurezza sui luoghi di lavoro); un peso importante è stato dato anche agli aspetti culturali ed educativi (Polo Universitario e corsi di scuola superiore con consegna di diplomi) cercando di implementare le esperienze del passato.

Sotto questo profilo, mette conto evidenziare le volontà del Prap nonché del personale della Polizia penitenziaria e delle Dirigenze degli Istituti di assecondare – ove possibile – le progettualità presentate.



Lo stato attuale degli istituti penitenziari molisani, in particolare alle maggiori criticità e alle positive potenzialità in essi ravvisabili.

Criticità

1. Le tre strutture molisane di Campobasso, Isernia e Larino sono accomunate dall'obsolescenza delle strutture.

Relativamente alla Casa circondariale e di reclusione di Campobasso, si segnala che la stessa è stata edificata nel 1863. In alcuni punti, le mura di cinta sono transennate. Nonostante gli interventi continui a cui viene di volta in volta sottoposto, allo stato attuale l'edificio ha bisogno di interventi di manutenzione ordinaria e di ristrutturazione straordinaria. Nelle sezioni aperte, non sono presenti docce interne alle celle (eccezion fatta per la Terza sezione): le docce sono collocate in spazi comuni, spesso non riscaldati e umidi. Sono in corso lavori di adeguamento per ampliare il numero di celle con doccia interna. Scarsa agibilità degli spazi. Uno dei cinque padiglioni è privo di ascensori o montacarichi per il trasporto di vivande e merci.

A Isernia la struttura è di più recente costruzione. Ultimata nel 1977, presenta problemi al muro di cinta, che da anni necessita di interventi sostanziali per la sua riqualificazione, mentre sono stati effettuati solamente lavori di messa in sicurezza. Manca, inoltre, un'area verde per i colloqui.

A Larino la struttura è stata aperta nel 1984 e pur essendo ampia e luminosa, presenta problemi legati al costante sovraffollamento e al sottodimensionamento di agenti, educatori e assistenti sociali.

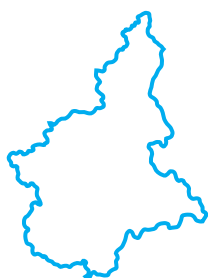
2. Altro aspetto negativo che interessa allo stesso modo le carceri molisane è legato alla carenza di personale. In particolare, ciò riguarda l'organico della Polizia Penitenziaria, il personale dell'area trattamentale (Assistenti sociali, psicologi, educatori ecc.).

3. L'ultima criticità è rappresentata dalle carenze di personale collegate all'area Ser.D.

Potenzialità positive

1. Tra gli aspetti positivi riscontrabili presso le strutture detentive molisane, si indica in questa sede l'investimento compiuto in termini di nuove tecnologie da parte della Casa circondariale e di reclusione di Campobasso. Il penitenziario è dotato di un impianto di videosorveglianza di recente attivazione, che consente di tenere sotto controllo l'intero edificio sia internamente che esternamente.

2. Un altro elemento positivo è rappresentato dall'attivazione di attività e laboratori dedicate alle persone detenute. Presso la struttura di Larino, ad esempio, sono presenti diversi spazi verdi che vengono coltivati dai detenuti con ortaggi e frutta. Tra le attività lavorative, promosse ormai da diversi anni, alcune (falegnameria, pasticceria) usufruiscono di uno spazio di promozione e vendita. Sono, inoltre, in procinto di ripartire laboratori di sartoria e teatrale, bloccati a causa della pandemia. È presente un caseificio artigianale che raccoglie e trasforma il latte prodotto in zona, la cui attività è portata in collaborazione con la scuola alberghiera di Termoli.



Piemonte Bruno Mellano

Centro e periferia

Nel 2021 la comunità penitenziaria piemontese è stata in più occasioni “epicentro” delle criticità del sistema dell’esecuzione penale del nostro Paese. Le cronache giornalistiche si sono ripetutamente incaricate di offrire all’opinione pubblica, ma anche alle istituzioni, un quadro assai critico della situazione sedimentatasi nei decenni nelle 13 carceri del Piemonte.

Qui si ritiene interessante e fecondo porre l’attenzione su alcuni aspetti di grave sofferenza che accomunano il contesto piemontese alle altre realtà italiane ma che hanno in sé caratteri specifici da farne un emblema: la questione delle violenze in carcere, l’organizzazione della sanità penitenziaria e la gestione intramuraria dell’emergenza Covid, le criticità strutturali delle carceri e difficoltà organizzative dell’Amministrazione.

La chiusura delle indagini – svolte dalla Procura di Torino con l’aiuto del Nucleo Investigativo Regionale della stessa Amministrazione penitenziaria – e la conseguente apertura di un procedimento con il rinvio a giudizio di 25 operatori della Casa Circondariale torinese (in alcuni casi con la contestazione del reato di tortura), hanno acceso una particolare attenzione nazionale sulle dinamiche violente in carcere, persino prima delle inquietanti immagini di Santa Maria Capua Vetere, ma comunque dopo il processo di Asti e le aperture di quattro fascicoli specifici di indagine sul carcere di Ivrea (alla fine avocate a sé dal Procuratore generale di Torino). La richiesta di costituzione come parte civile dei garanti territoriali e la decisione del magistrato per le indagini preliminari di ammetterli al dibattito rappresentano indubbiamente tasselli importanti nella definizione di una rete di garanzie efficace, in Piemonte e nel nostro Paese.

Le difficoltà della sanità penitenziaria, a oltre un decennio dalla sua riorganizzazione nell’ambito delle competenze regionali del servizio sanitario nazionale, hanno presentato il conto in riferimento alla sua complessiva gestione ma anche alle sue specifiche situazioni: il Sai, la sezione Sestante, la sezione Filtro, la sezione Prometeo e la sezione Arcobaleno a Torino, nati come eccellenza sperimentale oltre venti anni fa, prima della riforma, si sono diversamente consumate nel degrado e nella sclerotizzazione delle quotidiane emergenze e nella difficoltà di rapporto fra amministrazioni e competenze. Il modello organizzativo regionale piemontese, definito da ultimo nel 2016, lungi dall’essere puntualmente realizzato, ha offerto la dimostrazione plastica delle sue carenze: la mancanza dei medici e degli specialisti ha ulteriormente stressato il sistema, ottimo ed adeguato solo sulla carta. L’emergenza pandemica ha evidenziato e sottolineato tutte criticità esistenti, con l’impossibilità di gestire le misure di prevenzione interne, i monitoraggi, le campagne vaccinali e con l’esplosione di focolai proprio nei circuiti paradossalmente più chiusi e “protetti” come l’alta sicurezza di Asti e di Saluzzo o i reparti ex articolo 41-bis o.p. di Cuneo.

Le strutture detentive in Piemonte dove i circuiti, formali ed informali, si sono sedimentati – forse



più che ad altre latitudini e spesso senza un disegno o un costruito – e dove il sovraffollamento cronico con una presenza di cittadini extracomunitari oltre la media (con le loro specifiche problematiche) si sono incaricati di sottolinearne quotidianamente la tragica inadeguatezza, pur in presenza di spazi detentivi in perenne attesa di recupero e ripristino (Alba, Cuneo, Alessandria, Torino) e dove – solo grazie ad una forte contrapposizione – si è potuto evitare ad Asti il “bubbone” di un nuovo padiglione di media sicurezza in una casa di reclusione totalmente ad alta sicurezza, edificio da costruire sopra il campo da calcio, complicando la gestione del carcere senza risolvere i problemi di affollamento delle sezioni esistenti. In un contesto in cui le carenze degli spazi e le mancanze delle reti infrastrutturali (sottoposte ad una faticosa riconversione tecnologica “in corsa” sotto la spinta dell’emergenza pandemica) condizionano fortemente il lavoro “possibile” degli operatori penitenziari, si deve registrare una peculiare crisi delle figure apicali in un territorio che viene intollerabilmente considerato “sede disagiata”. La sensazione di essere considerati periferici in una struttura “dal baricentro piuttosto basso” ha inevitabili ricadute nella capacità dell’Amministrazione di corrispondere al proprio mandato: mancano – più che altrove – i direttori, i comandanti, i sovrintendenti, gli educatori, i contabili, i mediatori e ovviamente anche gli agenti penitenziari – che in questo contesto spesso e volentieri sono chiamati a tappare le falle dell’organizzazione. Gli stessi Uffici di Sorveglianza del Piemonte (si citano a titolo di esempio Cuneo e Vercelli) registrano la stessa dinamica di gravi carenze di organico, sia fra i magistrati che fra i cancellieri, contribuendo indirettamente alle dinamiche di tensione e di nervosismo necessariamente connesse alle attese frustrate – legittime o illegittime – ma comunque meritevoli di risposte in tempi ragionevolmente umani.

Nonostante tutto, lo sforzo e la dedizione personale dei singoli operatori e del tessuto sociale esterno continuano a fare registrare punti di eccellenza e di speranza: la sartoria industriale nella Casa Circondariale di Biella, ad esempio, dove 35 detenuti (...ma potrebbero essere 60!) producono le divise del Corpo di Polizia Penitenziaria sotto la guida esperta di un notissimo marchio tessile biellese del made in Italy. La Casa di Reclusione di Saluzzo ha aperto, con l’impegno dell’Università di Torino, un secondo polo universitario in carcere. Nella Casa Circondariale di Alessandria San Michele è al nastro di partenza il progetto Agorà, spazio di vita condivisa e sociale attiva per circa 80/100 detenuti che avranno la possibilità di usufruire di un open space attrezzato, anziché del corridoio di sezione. Infine è significativo poter segnalare che si è registrata l’attenzione diretta e personale di Papa Francesco per due attività di nicchia ma fortemente simboliche: 2 detenuti della Casa circondariale di Verbania impegnati in un percorso laboratoriale di ricamo (con il sostegno delle suore di clausura del Monastero di Orta San Giulio) e che hanno prodotto un grande stendardo papale e altri 2 detenuti e un internato del carcere/casa lavoro di Alba impegnati nel progetto del vigneto interno e poi nella produzione esterna di vino di pregio e da messa per le cerimonie religiose, sono stati invitati in due occasioni diverse ad udienze papali e questo riconoscimento è stato apprezzato da tutta la comunità penitenziaria degli istituti coinvolti: il centro che riconosce e valorizza un lavoro che arriva dalla periferia – umana, sociale e territoriale – e che restituisce il senso stesso di tutta una complessa e complicata organizzazione.



Mappe



Puglia Pietro Rossi

In Puglia nell'ultimo anno solare si sono registrati diversi focolai di contagio da Covid-19 e, tuttavia, l'andamento delle conseguenze sulla salute delle persone (personale lavorativo e detenuti) non è stato affatto dissimile da quello registrato nel territorio regionale e nazionale nello stesso periodo: poche situazioni critiche, con rare ospedalizzazioni e senza nessuna conseguenza critica particolare. Altra questione è stata l'allarme sociale suscitato in alcune circostanze, segnatamente a Bari, Taranto e Foggia, laddove, al protrarsi della situazione pandemica, una informazione giornalistica talvolta "isterica" ha, inconsapevolmente, prodotto ulteriore ansia, inopportunosamente spostando l'asse dell'attenzione dai problemi correlati alla pandemia, al contrasto della stessa.

Quanto a quest'ultimo punto, occorre sottolineare, ancora una volta, che successivamente alle primissime fasi di sconcerto generale, il Sistema sanitario nazionale, nelle sue articolazioni, regionale e territoriali, ha poi stabilito e messo in atto linee guida che hanno efficacemente contrastato l'emergenza, sia sul piano della campagna vaccinale che su quello del contenimento dei pericoli del contagio. Semmai, a tre anni di distanza dall'esordio del coronavirus e dei suoi primi devastanti effetti, anche in Puglia occorre riflettere sul rischio, ben concreto, che la pandemia possa aver fatto da paravento alla cronicizzazione delle difficoltà strutturali del Sistema. Oggi, alla vigilia della chiusura del cosiddetto Stato di emergenza nazionale, ciascun addetto e cultore della materia si chiede in che misura l'Amministrazione penitenziaria (ma, al suo fianco, pure il Sistema sanitario nazionale) sia in grado di ripristinare quella "normalità" in grado di corrispondere al precetto costituzionale in tema di finalità dell'erogazione della pena. Poiché non v'è dubbio che quanto di più inaccettabile è stato inflitto ai detenuti di Puglia (immagino non dissimilmente da quelli in altre parti del Paese) è stato lo svuotamento degli aspetti significanti dell'espiazione della pena. Lo stato di isolamento necessitato ha inflitto un quid pluris di pena che non ovunque è stato attenuato dalla prevista accessibilità (e solo per alcuni) a misure di attenuazione del disagio (come nel caso dei fruitori della semilibertà, autorizzati a non fare rientro in carcere) e che ha comunque desertificato il campo delle relazioni affettive e sentimentali. Il principio della territorialità ha subito un ulteriore violentissimo colpo, nella misura in cui non si è più fatto luogo ad alcun avvicinamento, neanche temporaneo, nemmeno nei casi di sofferenza inflitta a figli minori, impossibilitati a mantenere una relazione, anche flebile, coi propri genitori reclusi, e spesso in condizione di ulteriore disagio per versare in situazioni di fragilità clinica o psicologica. Ogni attività di carattere animativo, culturale, sportivo e formativo è rimasta sospesa o, quando possibile, riletta nell'avvilente modalità di partecipazione in remoto, grazie alla faticosa acquisizione di dispositivi mai sufficienti per numero. Tutto questo "maschera" la strutturale carenza di personale, sia nel comparto della sicurezza che nell'area trattamentale, impossibilitata, per un carico funzionale insostenibile, a dar seguito alle osservazioni indispensabili per mettere la Magistratura di sorveglianza nelle condizioni di elaborare giudizi in ordine all'accesso alle misure alternative e ai benefici di legge, in generale.



In Puglia segna ancora il passo l'erogazione di un soddisfacente livello servizi di salute in carcere, per la difficoltà del recruitment di personale medico e la carenza, in assoluto, di psichiatri (una figura che il sistema universitario non riesce a "licenziare" in misura adeguata alla richiesta di salute mentale nei territori). Della sofferenza psichiatrica si è dibattuto e si continua a dibattere anche in Puglia. Fatto salvo l'impegno da parte di tutti nella valutazione della corretta presa in carico delle persone sottoposte a misure di sicurezza (l'Osservatorio regionale sulla sanità penitenziaria, in psichiatria, si è dotato di un documento condiviso con Amministrazione penitenziaria, Ssn e Magistratura di Sorveglianza, applicate le cui regole si tenta di razionalizzare la presa in carico di soggetti malati autori di reato, superando il problema di un "trattenimento" improprio del soggetto in carcere, in attesa che si liberi un posto in Rems), rimane impregiudicato il problema della cura delle persone che, in corso di espiazione di pena, peggiorano il proprio stato di salute mentale.

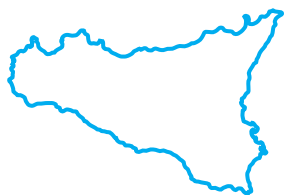
Non riesce a essere varato un piano di informatizzazione delle cartelle cliniche, nel livello regionale ma che poi sia possibile condividere sull'intero territorio nazionale, propiziando un efficace dialogo dei rispettivi sistemi informatici, tra loro. Non decolla un adeguato modello di diagnostica in remoto e quasi mai risultano soddisfacenti i contesti di accoglienza ospedaliera nei reparti dedicati, nel territorio. Fortunatamente migliorano gli standard qualitativi delle Unità operative negli istituti di pena (l'Unità operativa complessa del Sai di Bari, molto faticosamente, riesce a mantenere inalterati i livelli di efficienza ed efficacia) ma sempre al netto delle difficoltà in ordine al reclutamento del personale medico e infermieristico.

Quanto di buono può individuarsi nella capitalizzazione delle esperienze vissute durante la crisi pandemica sottende più una professione di buoni auspici che una vera e propria constatazione di fatti. Il riferimento è alla definitiva emancipazione del Sistema penitenziario in direzione del ricorso diffuso allo strumento informatico e alla connettività. Occorrerà mettere a sistema tutto il patrimonio cognitivo ed esperienziale acquisito per rendere ormai definitivamente ordinaria la dimestichezza col ricorso a quello strumentario e non con esclusivo riferimento alle videochiamate dei colloqui coi congiunti.

In questo contesto generale di disagio diffuso tra la popolazione detenuta, nella intera comunità penitenziaria (intesa come l'insieme delle persone che vi risiedono, vi lavorano e vi transitano per motivi familiari, di lavoro, di volontariato) e il sistema della garanzia e tutela, a vario titolo, dei diritti dei detenuti, le relazioni istituzionali sono improntate alla migliore testimonianza di condivisione possibile, nel comune tentativo di porre rimedi e cercare soluzioni. Pur nella consapevolezza di dover slatentizzare un naturale conflitto dialettico a valle di relazioni istituzionali tra attori che, legittimamente, sostengono esigenze e istanze contrapposte o quantomeno, tra loro complementari.



Mappe



Sicilia Giovanni Fiandaca

Al 31 dicembre 2021 i detenuti presenti negli istituti siciliani erano 5958, di cui 107 in semilibertà; pertanto, tenuto conto che al 31 dicembre 2020 i detenuti presenti erano 5.733, deve desumersi che i provvedimenti di sfollamento adottati per effetto della pandemia nel periodo più critico dell'emergenza hanno avuto un'incidenza abbastanza limitata.

Per fortuna, nonostante la persistenza del fenomeno pandemico, non si sono verificate forme di reazione violenta né manifestazioni di protesta analoghe a quelle dell'anno precedente. Ciò anche grazie alla maggiore capacità progressivamente acquisita dal personale penitenziario ai vari livelli di informare adeguatamente e di raccomandare e al tempo stesso controllare il rispetto delle misure preventive, con effetto tranquillizzante sui reclusi.

L'esigenza di prevenire il diffondersi dei contagi da Covid-19 nelle carceri ha costituito, com'è comprensibile, la preoccupazione prevalente emersa anche nelle carceri siciliane. Nel complesso, il numero dei contagi sia tra i detenuti che nell'ambito del personale si è mantenuto entro livelli non particolarmente preoccupanti (con punte massime che hanno visto superare il centinaio di casi soprattutto tra il personale penitenziario, mentre nel periodo più critico dell'anno non oltre la cinquantina di casi sono stati registrati contestualmente in una settimana tra i detenuti), e a ciò ha contribuito un buon livello di collaborazione tra l'Assessorato regionale della Salute, le Asp territorialmente competenti e il personale penitenziario. C'è stato qualche momento di difficoltà e di incomprensione che ha indotto anche questo Ufficio del Garante a intervenire a sostegno di segnalazioni di criticità effettuate dall'attuale Provveditore regionale (l'ufficio ha scritto note al Presidente della Regione e all'Assessore alla salute per segnalare i problemi emersi e inoltre per sottolineare la duplice esigenza di portare avanti con sollecitudine la campagna vaccinale negli Istituti di pena, inserendo la popolazione detenuta tra le categorie da prendere in considerazione in via prioritaria); ma queste occasionali criticità sono state successivamente superate grazie alla buona volontà e all'impegno di tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

Anche a prescindere dall'emergenza da Covid-19, il tema sanità ha più in generale continuato a essere al centro dell'impegno di questo Ufficio del Garante. Pure nel corso del 2021 le richieste di intervento rivolte dai detenuti a questo Ufficio del Garante sono state motivate per circa il 40% da doglianze aventi ad oggetto omissioni o ritardi rispetto a trattamenti terapeutici intramurari e, soprattutto, ad accertamenti clinici esterni, per cui si sono sommati insufficiente attenzione o deficit di funzionamento delle aree sanitarie interne e/o dei settori specialistici delle Asp di riferimento (in particolare quest'ufficio è intervenuto più volte per segnalare ritardi nell'effettuazione di accertamenti clinici esterni più volte lamentati con riferimento, a esempio, all'Asp di Siracusa). Tra le cause degli eccessivi ritardi nell'espletamento di visite specialistiche o accertamenti clinici esterni (ritardi talvolta oscillanti tra gli otto mesi e più di un anno), vi è la circostanza che in pressoché tutte le sedi le richieste di intervento sanitario esterno riguardanti i detenuti vengono inserite nelle generali liste di attesa concernenti tutti gli altri cittadini; questo Ufficio ha più volte proposto alle autorità politiche competenti di creare un circuito di prenotazione differenziato per la popolazione detenuta, ma questo suggerimento non è finora mai stato accolto.



Con riferimento sempre al settore sanitario tra le maggiori criticità continua a rientrare, in particolare, l'insufficiente disponibilità di psichiatri e di psicologi, essendo molto rilevante anche negli istituti siciliani il numero dei soggetti, sia in custodia cautelare, sia condannati, che soffrono di patologie psichiatricamente rilevanti o comunque di disturbi di personalità nonché di disagi psichici di varia natura.

Al secondo posto delle esigenze di intervento manifestate a quest'ufficio dai detenuti ospitati nelle carceri siciliane si collocano le richieste di trasferimento per avvicinamento familiare o per motivi di studio o lavoro. Purtroppo, il Garante siciliano registra poca chiarezza e trasparenza quanto ai criteri che presiedono all'assegnazione dei detenuti nei vari istituti, insieme a una non infrequente sottovalutazione della necessità di assicurare collocazioni carcerarie il più vicino possibile agli originari contesti territoriali e ai luoghi di residenza delle famiglie. Spesso, le autorità competenti fanno riferimento a non meglio precisati motivi di sicurezza nel disporre trasferimenti da un carcere all'altro o esigenze di sfoltimento della popolazione penitenziaria; ma non mancano casi in cui il trasferimento da un carcere all'altro è disposto a causa della difficoltà di gestire detenuti particolarmente problematici, i quali finiscono col ruotare in continuazione e a trovarsi male in ogni istituto a causa di un circolo vizioso che viene a determinarsi tra cattiva fama che li precede e conseguente realizzazione di condotte ancora disciplinarmente rilevanti.

Per quanto riguarda le richieste di trasferimento in Istituti di altre regioni, non sono infrequenti i casi in cui i detenuti interessati lamentano tempi molto lunghi di risposta o mancanza di risposte, per cui quest'ufficio si trova non di rado nella condizione di dovere sollecitare gli uffici competenti del Dap a prendere in esame le istanze inevase.

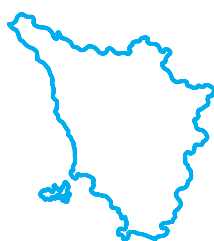
Un risultato positivo finalmente conseguito, grazie all'iniziale attività di impulso e al successivo impegno di questo Ufficio speciale del Garante, consiste nella concreta attivazione dei Poli universitari penitenziari anche in Sicilia. In particolare, si segnala che in data 25 febbraio 2021 si è pervenuti alla sottoscrizione di un Accordo Quadro di collaborazione tra il Garante siciliano, la Regione Siciliana, il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione penitenziaria per la Sicilia e le Università degli Studi di Palermo, Catania, Messina e Enna "Kore", e che la legge di stabilità regionale n. 9/2021 ha stanziato in favore di detto accordo la somma complessiva di €. 150.000,00 per l'esercizio finanziario 2021 per supportare le condizioni necessarie di start up dei Poli. Si segnala, altresì, che a coronamento della fase di avvio dei suddetti Poli universitari penitenziari, nei mesi di novembre e dicembre 2021 sono stati sottoscritti i singoli Accordi attuativi tra le Università di Palermo, Catania e Messina, il Prap e il Garante regionale siciliano.

Nel mese di ottobre 2021 si è poi proceduto ad aggiornare la convenzione con L'Uiepe regionale scaduta nel 2020. La convenzione essenzialmente è finalizzata ad avviare e sostenere forme di collaborazione e di promozione e sensibilizzazione nei confronti della comunità locale per il sostegno e il reinserimento sociale di persone in esecuzione penale; tra le attività promosse rientra il finanziamento intervenuto a fine anno per particolari percorsi trattamentali di tipo sperimentale aventi anche finalità di ricerca sui rapporti tra genitorialità e pena: sono stati coinvolti, a tal fine, gli Uiepe di Messina, Caltanissetta, Agrigento e Palermo, congiuntamente agli Istituti penitenziari di Messina, Enna, Sciacca e Palermo Ucciardone, rispettivamente, per lo svolgimento di attività che si concretizzeranno in favore di gruppi di ascolto opportunamente selezionati che per ciascuno dei suddetti contesti territoriali coinvolgeranno dieci soggetti in esecuzione penale esterna e dieci detenuti. Costo complessivo dell'iniziativa € 60.000,00.



Mappe

Infine, si segnala che in data 7 dicembre 2021 il Garante Giovanni Fiandaca ha tenuto una relazione al convegno nazionale, svoltosi a Napoli, organizzato dal Garante Samuele Ciambriello sul tema “Ruolo, funzioni della Magistratura di Sorveglianza – Un confronto a più voci tra garanti, magistrati, avvocatura e associazioni di volontariato”.



Toscana Giuseppe Fanfani

Nel corso del 2021 il Garante ha potuto riprendere l'attività di visita degli Istituti penitenziari, che nel 2020 era stata fortemente limitata a causa della pandemia. Sono state effettuate, nel corso dell'anno 2021, 18 visite negli istituti penitenziari della Toscana. Le richieste pervenute al Garante nel corso del 2021 sono state complessivamente 154, in complessivo aumento rispetto agli anni precedenti. È importante riportare le tematiche di maggior doglianza poiché ci dà conto di come le criticità del carcere vengano percepite dai diretti interessati, i detenuti e coloro che li supportano. Vi sono, al primo posto, la violazione di diritti (26% dei casi), al secondo posto la specifica violazione del diritto alla salute (18,8%) che è stata conteggiata separatamente, vista la sua importante incidenza sul totale, al terzo posto le istanze volte a ottenere supporto per misure alternative alla detenzione (17,5%); al quarto posto, le istanze finalizzate a richiedere un supporto del Garante per ottenere un trasferimento (13,6%); a seguire altre tipologie, su cui si rinvia alla relazione del Garante regionale.

Il Garante individua due macroaree di maggiore criticità nell'ambito del penitenziario: la vita penitenziaria e i percorsi in uscita dal carcere.

1. La vita penitenziaria

La vita quotidiana in carcere, l'ordinarietà, è definita da un insieme di condizioni che sono accumulate da una situazione di tendenziale immobilismo. Passata la pandemia, non si intravedono misure di svolta per il recupero e il superamento delle condizioni di disagio, già presente prima e aggravato poi dalla chiusura forzata. Si possono elencare, tra i molti, alcuni punti particolarmente critici. In primo luogo, la salute in generale: il personale medico, già messo a dura prova, è stato ridotto nel corso del 2021 a causa di carenze complessive di medici in tutti i servizi della Regione; molte richieste di intervento dei detenuti riguardano, infatti, il diritto alla salute. La salute mentale è gestita in carcere in modo non organico: a fianco dell'Atsm, presente nel carcere di Sollicciano (Firenze), vi è un numero definito vasto dagli operatori, ma al momento non esattamente quantificato, di persone detenute con sofferenza psichica, che non accedono né all'Atsm né a programmi comunitari territoriali con misure alternativa alla detenzione. Di fatto, i detenuti non escono per il mancato utilizzo del rimedio previsto dalla Corte costituzionale con la sentenza 99/2019, ovvero la detenzione in deroga



per motivi umanitari ex articoli 47-ter, comma 1-ter o.p. (su questo tema, e più in generale sul diritto alla salute mentale in condizioni di privazione della libertà, il Garante sta conducendo una ricerca insieme all'Università di Firenze). I trasferimenti, o meglio i mancati trasferimenti, costituiscono un punto particolarmente dolente, perché frutto di una prassi abituata a ignorare i bisogni dei detenuti. È noto che l'avvicinamento ai familiari renderebbe molto meno gravosa la detenzione, in alcuni casi risolvendo anche situazioni di grossa sofferenza personale, peraltro facilitando il lavoro agli stessi operatori penitenziari; tuttavia, sul punto si continua a riscontrare un atteggiamento meramente punitivo e premiale, per cui il trasferimento viene concesso, se ciò accade, soltanto con tempi contati in anni. La questione dell'affettività, in senso più ampio chiede di essere affrontata seriamente, con un programma di interventi concreti che progettino "cassette dell'affettività" come luogo di incontro intimo; tuttavia, anche sul punto, non sono state intraprese iniziative dall'amministrazione penitenziaria. Infine, ma non meno importante, i programmi per le donne detenute (Sollicciano e Pisa) sono quasi inesistenti, in ragione dello scarso numero di presenze, anche l'investimento risulta scarso.

2. I percorsi in uscita

Perché l'uscita dal carcere possa acquistare un senso di riprogettazione della propria esistenza, servirebbero – è noto – strumenti adeguati al reinserimento. Ma con il personale educativo, ridotto ai minimi termini e ancora non adeguatamente reintegrato (le assunzioni che si faranno a seguito del nuovo concorso saranno gocce nel mare) la progettualità è quasi impossibile. Una formazione adeguata in vista dell'uscita e un inserimento lavorativo durante la detenzione e in uscita dal carcere sono gli strumenti, minimi, necessari per evitare la recidiva, ma le realizzazioni sul punto sono al momento inadeguate. Su questo punto dobbiamo segnalare il grande impegno dell'Assessora al welfare, che sta predisponendo bandi dedicati al supporto sociale dei detenuti, dai quali si auspica, nei prossimi anni un miglioramento di questa delicata fase di passaggio "verso la libertà".

Il Garante individua, inoltre due macroaree di positive potenzialità ravvisabili rispetto agli istituti penitenziari della propria regione: alcune esperienze di lavoro e il polo universitario penitenziario.

1. Lavoro

Nonostante la situazione generalmente inadeguata rispetto al lavoro, vi sono in Toscana alcune esperienze lavorative specifiche che è importante valorizzare. Si tratta del carcere di Massa, in cui sono presenti laboratori interni, di livello professionale e inseriti nell'indotto economico sia penitenziario che extra-penitenziario nell'ambito della tessitura e della piccola sartoria, in cui sono impiegati la maggioranza dei detenuti presenti nella casa di reclusione. Vi è poi l'esperienza delle isole-carcere (Gorgona e Pianosa), esperienza di lavoro agricolo, a contatto con la natura che meriterebbe maggiore riconoscimento. Abbiamo un Provveditore regionale stabile, il dott. D'Andria, dopo molti anni di provveditori temporanei, possiamo pensare a un programma di interventi, a progettualità di più lungo periodo sugli istituti.

2. Polo universitario

Il Polo universitario penitenziario della Toscana è finalizzato a tutelare il diritto all'istruzione universitaria, rendendo fruibile l'offerta universitaria generale anche in carcere, secondo un'impostazione dei percorsi di studio quanto più simile possibile ai percorsi ordinari. Il Polo universitario penitenziario di Firenze, con sede presso la Casa circondariale di Prato, è nato



Mappe

nel 2000, e già nel 2002-2003 si attivano anche le esperienze coordinate dagli Atenei di Pisa, presso la Casa circondariale Don Bosco di Pisa, e di Siena, presso la Casa di reclusione di San Gimignano. Con Protocolli d'intesa del 2010 e del 2014, sono state gettate le basi per un vero e proprio progetto regionale, e nell'ottobre 2017 gli enti già coinvolti hanno sottoscritto un ulteriore Accordo di collaborazione che ha consolidato l'intesa interistituzionale rendendo ancor più effettivo il diritto all'istruzione universitaria in carcere. A quest'ultimo Accordo ha aderito anche l'Università per Stranieri di Siena.

L'Ateneo di Firenze è impegnato direttamente nelle carceri di Prato, di Firenze Sollicciano e Firenze Mario Gozzini. Dal 2000 al 2021 l'Università di Firenze ha iscritto e seguito oltre 270 studenti detenuti, vedendo conseguire 36 lauree. L'Ateneo di Pisa è impegnato direttamente presso le carceri di Pisa, di Livorno, di Volterra e di Porto Azzurro. Dal 2002 al 2021 l'Università di Pisa ha iscritto e seguito circa 320 studenti detenuti, registrando 23 lauree. L'Ateneo di Siena è impegnato direttamente presso le carceri di San Gimignano, di Siena e di Arezzo. Dal 2002 al 2021 l'Università di Siena ha iscritto e seguito 203 studenti detenuti vedendo conseguire 14 lauree. L'Università per Stranieri di Siena è impegnata direttamente a San Gimignano e a Siena.

L'attività universitaria, assieme alle diverse esperienze scolastiche presenti presso gli istituti penitenziari, si colloca tra quelle iniziative sicuramente da tutelare e rafforzare ed anche a questo proposito il Garante regionale, in collaborazione con gli Atenei della Toscana, il Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria per la Toscana e l'Umbria, intende continuare a sostenere queste iniziative al fine di favorire l'incremento degli iscritti presso le diverse sedi universitarie (Prato, Pisa e Siena).



Provincia Autonoma Trento (Trentino-Alto Adige/Südtirol)

Antonia Menghini

La più grave problematica rimane purtroppo quella del personale che risulta in sofferenza con riferimento a tutti i comparti dell'Amministrazione penitenziaria.

In particolare, la Direttrice risulta essere 'a scavalco' con la Casa circondariale di Bolzano fin dal novembre 2019. Se durante gli ultimi due anni, come ovvio che fosse, la priorità è stata quella della gestione dell'emergenza Covid, l'assenza di una direzione esclusiva – caratteristica questa che si è mantenuta costante fin dall'apertura della Casa circondariale di Spini nel 2010 – ha impedito quella programmazione di lungo periodo che avrebbe permesso di valorizzare al meglio le peculiarità di una struttura nuova e moderna. La stessa Polizia penitenziaria risulta al momento in grande sofferenza e ciò purtroppo si rifrange anche sullo svolgimento e l'organizzazione delle attività trattamentali. La pianta organica, fissata dal DM del 2017, prevede oggi un organico complessivo di 227 unità di personale, di cui 3 Funzionari, 27 Ispettori (22 uomini e 5 donne) e 65 Sovrintendenti (58 uomini e 7 donne), e 132 Agenti/Assistenti (92 uomini e 40 donne). Sono effettivamente presenti 2 Funzionari, 8 Ispettori (7 uomini e 1



donna), 6 Sovrintendenti e 134 Agenti/Assistenti (97 uomini e 37 donne).

Infine, e questa è la nota più dolente, risultano presenti solo 3 educatori, sostanzialmente da quando l'Istituto è stato inaugurato, rispetto a una pianta organica che ne prevede 6. Da un lato infatti la stessa pianta organica risulta sottostimata in quanto era stata definita sulla base dell'originaria capienza - fissata in 240 presenze dall'Accordo di Programma Quadro concernente "Interventi per la realizzazione delle sedi e delle strutture statali e provinciali nella città di Trento" sottoscritto l'8 febbraio 2002 dal Governo, dalla Provincia autonoma di Trento e dal Comune di Trento e successivamente aggiornato nell'aprile del 2008 - quando, allo stato attuale, le presenze si attestano sulle 300, ma sono arrivate in più occasioni a punte di 350; dall'altro, la pianta organica restituisce un dato sfalsato di 6 educatori presenti, quando invece 3 unità di personale non sono mai transitate da Trento risultando applicate in altra sede a causa di comandi e distaccamenti. Senza contare che recentemente gli stessi educatori sono stati chiamati anche ad assumere ulteriori mansioni che li portano a sottrarre tempo ed energie a quello che dovrebbe essere il loro compito principale ossia l'osservazione durante i colloqui con le persone detenute in vista della predisposizione di un programma rieducativo individualizzato.

Anche la situazione relativa all'organico dei medici è apparsa, a più riprese, deficitaria rispetto alla pianta organica prevista e ciò non tanto per la mancanza di risorse a ciò destinate, ma perché le procedure concorsuali sono andate molte volte deserte. La situazione si è aggravata considerevolmente durante l'estate 2021, tanto da aver portato alla sofferta decisione di tornare, prima, ad un regime transitorio misto di copertura fino alle ore 20 per alcuni giorni (il sabato e la domenica) e di copertura sulle 24 ore per altri e, poi, dal 25 di ottobre 2021, all'interruzione della copertura delle notti che è stata poi ripristinata da fine dicembre 2021. La situazione è però purtroppo destinata a peggiorare nuovamente per le dimissioni che sono state rassegnate in breve tempo nel mese di marzo 2022 da due medici.

Appare inoltre fortemente critica la situazione di quanti soffrono di una patologia psichiatrica vera e propria, circa il 10% della popolazione penitenziaria. Ferma la considerazione che coloro che presentano una grave infermità psichica sopravvenuta non dovrebbero eseguire la propria pena in carcere, l'unica opzione possibile allo stato è una loro allocazione nella sezione infermeria, anche se questa dovrebbe essere una soluzione solo temporanea. La persona detenuta in questo modo non ha alcun accesso alle attività trattamentali e finisce col vivere in una situazione che evidentemente, alla lunga, rischia di compromettere ulteriormente il suo quadro di stabilità psichica ed emotiva.

Infine, continuano a rilevarsi numerosi ingressi da trasferimento che spesso riguardano persone problematiche e di difficile gestione, con la conseguenza che la Casa circondariale di Spini rischia fatalmente di rimanere un istituto in cui è molto facile arrivare e molto difficile da lasciare, in cui si cerca costantemente di gestire l'emergenza, senza che sia possibile invece svilupparne le positive potenzialità.

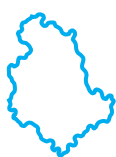
Punto di forza della realtà trentina è invece certamente il qualificato contributo del privato sociale: non solo il volontariato, ma anche le realtà cooperative e associative (Apas, Cinformi, Caritas, Odos), con più di 100 operatori esterni, che contribuiscono fattivamente alla migliore realizzazione dei diritti e dei bisogni delle persone detenute, cui si aggiunge il servizio di istruzione scolastica che viene offerto, a tutti i diversi livelli formativi, da personale non solo professionalmente qualificato ma anche molto motivato.



Mappe

Quanto al profilo dell'inclusione sociale, particolarmente interessante risulta essere il servizio, avviato il 14 luglio 2021, "Seminare oggi per raccogliere domani" finanziato dalla Cassa delle Ammende su progetto della Provincia Autonoma di Trento e affidato alla Cooperativa Kaleidoscopio di Trento che, attraverso lo svolgimento di tirocini di inclusione sociale e specifiche attività formative, intende sostenere l'inserimento sociale e lavorativo nel settore della manutenzione del verde, dell'orticoltura e della frutticoltura per i ristretti prossimi al fine pena. Nello specifico il servizio/progetto, con il coinvolgimento di alcuni gruppi di persone detenute (donne, comuni e protetti) per un totale di 26 persone, prevede attività di ortofrutticoltura e specifici momenti formativi. Analoghi tirocini di inclusione sociale e formazione lavoro sono erogati anche a favore di 17 persone in carico all'Ulepe o giovani adulti in carico all'Ussm. Fino a oggi il servizio ha registrato una presenza costante delle persone detenute con una condivisa soddisfazione espressa da parte delle stesse, dall'area educativa, dalla polizia penitenziaria e dalla direzione dell'istituto. La conclusione del servizio/progetto è prevista per il mese di novembre 2022. L'eventuale e auspicabile prosecuzione del servizio sarà verosimilmente condizionata anche dal miglioramento della dotazione organica della Polizia penitenziaria chiamata a garantire la sicurezza durante lo svolgimento delle attività, oltre che dalla necessità di individuare nuove risorse di finanziamento.

La formazione professionale qualificata, così come il lavoro, rimangono purtroppo ancora risorse scarse su cui diventa fondamentale investire sia a livello Dipartimentale, sia attraverso un maggiore coinvolgimento del territorio.



Umbria Giuseppe Caforio

Le politiche della Regione negli ambiti di competenza del Garante:

Le iniziative contro la diffusione del coronavirus in carcere. Sin dal mese di febbraio 2020, a seguito della riunione straordinaria dell'Osservatorio regionale sulla sanità penitenziaria del giorno 26, su sollecitazione del precedente Garante e del Provveditore dell'Amministrazione penitenziaria, Gianfranco De Gesu, la Direzione regionale Sanità e Welfare, di concerto con l'Amministrazione penitenziaria, ha iniziato a diffondere iniziative di prevenzione della diffusione del virus nelle carceri umbre. Su indicazione della Regione sono stati individuati Referenti Covid tra gli operatori sanitari, che hanno la responsabilità di organizzare tutte le attività connesse alla sorveglianza sanitaria e alla trasmissione dei dati alla Regione. Il 3 luglio 2020, la Giunta Regionale dell'Umbria ha nominato Antonio Onnis Commissario Straordinario per la gestione dell'emergenza sanitaria Covid-19 con un mandato fino al 31.12.2020.

Nel corso della prima fase dell'emergenza Covid sono stati effettuati circa 130.000 controlli di triage in Umbria, sono stati distribuiti 140.000 Dpi ai detenuti. Inoltre, è stato disposto l'aggiornamento dei documenti regionali precedentemente approvati per il contenimento del contagio da Covid-19 all'interno degli Il.PP. (nuove procedure e nuove modalità di corretta



sanificazione e gestione attività interna, nonché verifica dell'opportunità di mantenere la possibilità di effettuare colloqui in carcere per creare un clima più disteso e di favorire le videoconferenze anche per le equipe che operano nel carcere).

A seguito di una serie di interlocuzioni avviate dopo la riunione del 28 ottobre del Tavolo dell'Osservatorio Permanente sulla Sanità Penitenziaria, il 18 novembre 2020 viene istituita la Task force Covid-19 regionale per gli Istituti penitenziari, al fine di verificare le condizioni sanitarie all'interno degli Istituti situati in Umbria. La Task Force regionale è composta dal Commissario straordinario all'Emergenza sanitaria dell'Umbria, due referenti della Direzione regionale Salute e Welfare e un referente per ciascuna delle Aziende Usl dell'Umbria.

Nel Tavolo dell'Osservatorio del 28 ottobre – anche alla luce della situazione registrata nei carceri di Terni, che vedeva un picco di 75 detenuti positivi al covid, e uno a Perugia con 15 positivi – si è stabilito di procedere a un aggiornamento condiviso delle procedure e dei protocolli già attivati in fase precedente, con la creazione Linee di indirizzo regionale finalizzata a garantire omogeneità interpretativa e applicativa delle misure di sorveglianza sanitaria, approvate con Determinazione Dirigenziale n. 15 del 05.01.2021. L'8 marzo 2021 sono iniziate le vaccinazioni Covid-19 nelle carceri dell'Umbria. Prima il personale e a seguire i detenuti a Orvieto, Spoleto e Terni. Dalla settimana successiva anche a Perugia.

Le politiche di inclusione socio-lavorativa. In emergenza Covid, la Regione è stata sollecitata a predisporre un progetto di accoglienza per l'ospitalità di detenuti di media sicurezza, con fine pena inferiore a 18 mesi, ma privi di domicilio idoneo a un'alternativa al carcere. È stato così ideato e realizzato il progetto "io Ri-esco", finanziato tramite Cassa Ammende con bando emanato dalla Regione Umbria a sostegno del reinserimento sociale dei detenuti senza fissa dimora e con fine pene brevi. Il progetto, destinato a 30 soggetti detenuti nei quattro Istituti umbri, da ospitare presso una struttura del Capoluogo è stato affidato alla società cooperativa "Frontiera Lavoro".

Nel corso del 2020 sono state avviate le azioni formative per l'inclusione socio lavorativa di 200 persone in esecuzione penale intramuraria, bandite a valere sulle risorse del POR-FSE 2014/2020, a seguito della DGR n. 656 del 17/05/2019. Sempre nel 2020 ha avuto avvio il progetto PE.T.R.A. PErcorsi TRattamentali Alternativi cofinanziato da Regione Umbria a seguito dell'Accordo stipulato in data 26/07/2018 tra la Cassa Ammende (Ministero della Giustizia) e la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome per la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale. La proposta progettuale denominata "Progetto PE.T.R.A. PErcorsi TRattamentali Alternativi", finanziata dalla Cassa Ammende per 200.000,00 euro e cofinanziata dalla Regione per 60.000,00 euro, è stata orientata su due aree di intervento:

Attivazione di percorsi di tirocini di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, attraverso i Sal comunali a favore di persone (adulti e giovani adulti di età pari o superiore a 18 anni) con disturbo da uso di sostanze psicoattive o comportamenti e/o disturbi di profilo psichiatrico, in carico ai servizi sociosanitari territoriali delle Aziende USL e sottoposte a misure alternative o sanzioni di comunità e ai soggetti ristretti nelle strutture penitenziarie della Regione Umbria che siano in condizione di potervi accedere.

Potenziamento delle attività di mediazione culturale poste a disposizione degli Istituti e degli Uepe dell'Umbria.



Mappe

La realizzazione di un progetto complesso, che nell'ambito dei servizi di inclusione socio-lavorativa, come detto, coinvolge diversi livelli di governance e intende individuare modelli organizzativi sostenibili ed eventualmente esportabili, necessita di coerenza programmatica ed integrazione operativa; allo stesso tempo, per ricavare dalle esperienze realizzate indicazioni per impostare in futuro nuovi interventi a supporto dello sviluppo e dell'innovazione dei servizi per l'inserimento socio-lavorativo, diventa indispensabile individuare e diffondere i risultati e le buone prassi. Per tali ragioni la proposta progettuale presentata dalla Regione Umbria, in aggiunta alle due Azioni sopra descritte, contiene la previsione dell'organizzazione di due eventi promozionali, uno iniziale e uno finale, in cui dare conto degli obiettivi fissati e dei risultati raggiunti. Il primo di questi eventi si è tenuto 12/11/2020 sulla Piattaforma GoToMeeting.

Le principali criticità riscontrate:

Problematiche riguardanti il diritto alla difesa. La continua elusione del principio contenuto nell'articolo 42 o.p., tramite trasferimenti frequenti presso istituti penitenziari lontani dalla zona di residenza, produce non solo una riduzione o una impossibilità degli incontri con i familiari (particolarmente pregiudizievole nei rapporti tra genitori e figli o con genitori anziani o malati), ma spesso si traduce anche in una compressione del diritto di difesa, il cui esercizio è reso arduo, quando l'avvocato del detenuto ha la sede di attività in luogo differente da quello di privazione della libertà del suo assistito, come molto spesso accade.

Ulteriore pregiudizio del diritto alla difesa è rappresentato dall'inefficace comunicazione delle nomine degli avvocati di fiducia da parte dei detenuti. Secondo una apposita circolare ministeriale, tale comunicazione va fatta all'ordine degli avvocati del territorio su cui insiste l'istituto che, frequentemente, non è l'ordine cui afferisce il legale del detenuto, se originariamente non residente nel distretto. Tali episodi sono stati evidenziati in diverse occasioni non solo dai detenuti, ma dai legali stessi: tale condotta, infatti, costituisce una mortificazione del diritto a interloquire col proprio nuovo difensore, inconsapevole della nomina.

I problemi specifici degli stranieri in carcere. L'alta percentuale di detenuti stranieri si correla alla problematica linguistica che si ripercuote in modo negativo sulla conoscenza dei propri diritti e doveri, nonché sulle relazioni interpersonali con operatori penitenziari e altri detenuti e sull'accesso alle opportunità trattamentali. Di particolare rilievo la difficoltà nella conservazione dei rapporti familiari che rappresenta uno dei pilastri del trattamento rieducativo (articoli 15, 28, 18, 30 ter, 45), specialmente tramite i colloqui e telefonate: per i detenuti stranieri tali previsioni normative incontrano molte difficoltà, solo in parte e straordinariamente superate nell'emergenza pandemica grazie alla più ampia autorizzazione di accesso agli strumenti di videocomunicazione.

Inoltre, il fatto di non poter usufruire di colloqui con i parenti e spesso nemmeno delle telefonate, poiché i familiari vivono in un paese straniero, comporta l'ulteriore conseguenza negativa di essere più facilmente soggetti a ripetuti trasferimenti da un carcere all'altro, compromettendo o rendendo quantomeno difficoltoso il percorso trattamentale e i contatti con la magistratura di sorveglianza.

Il problema dei colloqui in regime Covid-19. Malgrado gli sforzi effettuati dall'amministrazione al fine di attenuare l'allontanamento dagli affetti dovuto alla sospensione dei colloqui in presenza, permane una problematica per quanto riguarda i colloqui in presenza con i figli minori. Infatti, la limitazione che prevede l'accesso di una persona per volta ai colloqui in



presenza (al fine di evitare assembramenti) non si concilia con l'obbligo di accompagnamento dei figli minori. Questo cortocircuito normativo mette in contrapposizione l'esigenza di prevenzione di contagio con l'esigenza del detenuto e del minore di coltivare il proprio legame familiare, a danno di quest'ultima. È necessario però precisare che, in generale, tra i detenuti vi è stata una certa propensione a evitare i colloqui in presenza, al fine di proteggere sé stessi e i propri familiari.

La sanità penitenziaria. Come anticipato nella sezione precedente, la tutela del diritto alla salute rappresenta la preoccupazione principale delle persone detenute. Anche nel 2021 torniamo a rilevare la difficoltà nella prestazione delle visite specialistiche e nella diagnostica quando essa debba avvalersi di medici e strumentazioni esterne agli istituti penitenziari, con ritardi nella effettuazione degli interventi sanitari. Tali difficoltà derivano dall'insufficienza di prestazioni specialistiche in carcere, dall'ordinario accesso alle liste d'attesa dei servizi sanitari regionali e talvolta dalle difficoltà nella traduzione a opera del personale penitenziario, aggravate – nella pandemia – dalla ridotta ricettività delle strutture ospedaliere.

Altro aspetto rilevante sotto il profilo sanitario concerne le difficoltà di accesso ai medicinali prescritti a seguito di visite specialistiche e che spesso i detenuti non sono in grado di acquistare in autonomia per mancanza di mezzi. Peraltro, va ricordato che il Dpcm 1/4/2008, nell'Allegato A, contenente "Linee di indirizzo per gli interventi del Servizio Sanitario Nazionale a tutela della salute dei detenuti e degli internati negli Istituti penitenziari, e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale" prevede che i presidi sanitari presenti in ogni istituto penale garantiscano l'erogazione delle prestazioni sanitarie di medicina generale individuate dai Livelli essenziali di assistenza (Lea), assicurando, in presenza di specifica indicazione terapeutica, l'erogazione a titolo gratuito delle prestazioni farmaceutiche necessarie, compresi i farmaci di fascia C.

Inoltre, è più volte stata segnalata a questo Ufficio la mancata attuazione della continuità terapeutica, in particolar modo a seguito dei trasferimenti da un carcere all'altro, su cui pesa la non operatività della cartella clinica informatizzata.

La salute mentale in carcere. La salute mentale in carcere rappresenta un'area particolarmente critica nell'ambito della tutela della salute generale delle persone condannate al carcere e, allo stato attuale, un nodo critico della realtà penitenziaria.

La pratica, sempre più diffusa in ambito penitenziario, che vede ascrivere in modo generalizzato qualsivoglia forma di disagio di natura emotiva, comportamentale o anche di reazione a condizioni di vita intollerabili alla sfera della malattia psichiatrica si pone in contrasto con quanto stabilito nell'atto costitutivo dell'Organizzazione mondiale della Sanità, che definisce lo stato di salute come lo stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia o di infermità. Il disagio mentale, pertanto, non coincide necessariamente con la patologia.

Ciò, nonostante la protezione della salute sia un diritto umano e costituzionale, perciò egualmente valido "fuori" e "dentro" le mura, in condizioni di parità di trattamento fra liberi e detenuti.

In Umbria la percentuale di detenuti con disagio psichiatrico è certamente maggiore rispetto a quella della popolazione in generale e il regime custodiale stesso rappresenta causa della manifestazione della malattia mentale, latente o sopravvenuta.

Il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie in ambito penitenziario,



Mappe

sancito dal Dpcm 1.4.2008, prevede tra le sue disposizioni quella di implementare la possibilità di accesso agli interventi, rivolti alla cura e alla prevenzione, per la popolazione detenuta e renderli analoghi a quelli assicurati alla popolazione generale. La presenza dei Dipartimenti di Salute mentale negli istituti di pena dovrebbe pertanto consentire di attivare in modo tempestivo il percorso diagnostico e terapeutico, nonché assicurare un costante sostegno psichiatrico e psicologico, con la predisposizione di programmi riabilitativi. La presenza e la qualità dei servizi psichiatrici in ambito penitenziario rappresenta sicuramente una criticità per il mancato adeguamento dell'offerta di assistenza psichiatrica in carcere alla soppressione degli Ospedali psichiatrici giudiziari, che invece avrebbe dovuto comportare un potenziamento dell'offerta di servizi, anche attraverso la presa in carico dei detenuti affetti da patologie psichiatriche e il coinvolgimento di altre professionalità, come quella dei terapisti della riabilitazione. Nell'istituto perugino, ad esempio, sono impiegati dalla USL psicologi per un monte di 30 ore settimanali, e psichiatri per 15 ore (dato riferito a dicembre 2020), a fronte di oltre 163 soggetti in osservazione/terapia psichiatrica che, in queste condizioni, non può che essere semplicemente di tipo contenitivo-farmacologica. Addirittura, nell'istituto ternano non è stata garantita per almeno un anno, la presenza in istituto di specialisti, con ulteriori evidenti ripercussioni in termini di continuità terapeutica.

Queste carenze comportano ripercussioni anche sotto il profilo organizzativo, soprattutto nella prospettiva di una considerazione sinergica e sistematica delle diverse risposte istituzionali ai bisogni di salute mentale, quali i Reparti di Osservazione e le Articolazioni di Salute Mentale intramurarie, le REMS per gli incapaci, nonché le strutture comunitarie in grado di ospitare tali tipologie di pazienti.

In questo scenario, infatti, le competenze del Dipartimento di Salute Mentale rappresentano un ineludibile elemento di garanzia, non solo in tema d'integrazione funzionale con i presidi istituiti all'interno degli IIPP dalle Aziende Sanitarie territoriali, ma anche con la rete delle strutture di cui sopra, per un'integrazione col territorio che garantisca percorsi di cura adeguati e procedure condivise. Sempre in quest'ottica si inserisce la necessità di un sempre più stretto coordinamento con l'area sanitaria intramuraria deputata al trattamento delle dipendenze al fine di stabilire delle prassi sanitarie efficaci e condivise per il trattamento del detenuto in condizione di comorbidità per problematiche psichiche e di dipendenza, che si rivela con una frequenza molto ampia in ambito penitenziario. In conclusione, è fondamentale evidenziare l'indiscutibile nesso tra il disagio psichico e la sua gestione intramuraria.

Gli eventi critici nelle carceri umbre impongono di mantenere alta l'attenzione, in particolar modo per quanto attiene alla prevenzione del rischio di suicidio e autolesionismo a livello di singoli istituti, in attuazione delle Linee guida indicate dal Piano nazionale e Piano regionale.

Opportunità trattamentale e prospettive di reinserimento sociale. Frequentemente i detenuti lamentano la mancanza di attività di trattamento e di reinserimento, della possibilità di iscriversi a corsi di formazione, di svolgere attività lavorativa ed al contempo l'inadeguatezza delle risorse necessarie a garantire la remunerazione dei detenuti che lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. La rivalutazione delle spese di mantenimento rende di fatto sempre più difficile per i detenuti far fronte alle proprie necessità (è più volte stata segnalata, infatti, l'inadeguatezza del vitto, del corredo, la mancanza dei prodotti per l'igiene personale e per l'igiene dei luoghi e persino della carta igienica) e meno che mai possibile contribuire con la propria attività al mantenimento dei figli minori.



Sempre in relazione all'aspetto lavorativo delle persone detenute, si segnala inoltre che per chi ha svolto un'attività lavorativa e si trova in stato di disoccupazione non vi è tuttora l'effettiva possibilità di vedersi riconosciuta una qualche forma indennità. Risalente, ormai, è la questione del pagamento delle indennità previdenziali, a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa antifrode, per effetto della quale l'Inps non è più in grado di accettare come destinazione di accredito delle prestazioni sociali i conti correnti multipli e non nominativi, come di fatto sono i conti correnti degli Istituti penitenziari da cui passavano in passato gli accrediti dei detenuti.

Recentemente, a questa si è aggiunta l'altra criticità generata dal messaggio n. 909 del 5 marzo 2019, con cui l'Inps ha disposto che ai detenuti impegnati in attività di lavoro retribuito presso l'istituto penitenziario in cui sono ristretti non può essere riconosciuta la Naspl (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) in occasione dei periodi di inattività.

Complessivamente, nel contesto dell'emergenza sanitaria da Covid-19 è emersa una generale difficoltà ad implementare la didattica a distanza all'interno degli Istituti Penitenziari Umbri a causa: dell'insufficienza della strumentazione informatica (personal computer, tablet) da destinare alle attività di istruzione; dell'assenza di cablaggio nelle aule scolastiche; della presenza di una rete di portata insufficiente a supportare le esigenze di traffico dati (tenuto anche conto della necessità di garantire i colloqui con i familiari e gli avvocati tramite Skype e/o videoconferenze).

Infine, va segnalata la mancanza di adeguato sostegno istituzionale alle iniziative culturali (artistiche, teatrali, cinematografiche, di scrittura creativa) che sono realizzate all'interno delle carceri quasi esclusivamente su base volontaria, in alcuni casi – peraltro – con riconoscimenti pubblici che vanno ben al di là del territorio della Regione, come nel caso delle produzioni teatrali della Compagnia Sine Nomine, attiva presso il carcere di Spoleto e stabilmente inserita nella programmazione del Festival dei Due mondi.



Valle d'Aosta
Adele Squillaci

Il contributo è stato elaborato dal suo predecessore Enrico Formento Dojot in carica fino a gennaio 2022

Criticità

L'istituto. Il carcere valdostano continua a essere caratterizzato da un elevato turnover e da un'abbondante presenza di stranieri, per altro non omogenei tra loro, tenendo altresì conto che i collaboratori di giustizia sono italiani. La caratteristica principale dell'Istituto di Brissogne è l'assenza di una precisa identità, che si ripercuote anche sulle iniziative promosse in tema di lavoro, di formazione e ricreative. La Casa circondariale riveste prevalentemente il ruolo di "polmone" quando si creano problemi di sovraffollamento negli Istituti limitrofi e, spesso,



Mappe

vengono trasferiti in Valle d'Aosta i detenuti maggiormente problematici.

Per quanto riguarda l'emergenza da Covid-19, a parte un periodo nella seconda ondata autunnale, la situazione appare sotto controllo. Nel corso degli anni 2020 e 2021 non si è creata una situazione di sovraffollamento, anche in ragione delle misure deflative adottate per l'emergenza da Covid-19.

L'assenza dei vertici. Si perpetua l'assenza ormai pluriennale di un Direttore e di un Comandante titolari. Anche nel corso del 2021, così come era già avvenuto nel 2020, la funzione di Direzione è stata assicurata da un Dirigente in missione ma senza scadenza. Questo aspetto, seppure positivo, non può comunque equivalere alla presenza stabile presso l'Istituto.

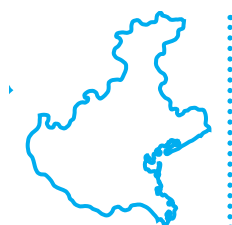
La carenza di attività lavorative e formative. La caratteristica principale dell'Istituto di Brissogne è l'assenza, come si diceva, di una precisa identità, che si ripercuote anche sulle iniziative promosse in tema di lavoro, di formazione e ricreative. L'elevato turnover, la percentuale di detenuti stranieri e l'assenza dei vertici comportano l'estrema difficoltà di attuare progetti stabili volti al reinserimento del detenuto una volta scontata la pena.

Opportunità

Un carcere a custodia attenuata. Già in una nota del 2017, indirizzata al Provveditorato regionale per il Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta e per conoscenza al Garante nazionale, nonché, successivamente, in altre occasioni di incontri istituzionali, il Garante formulava, per uscire da un'insidiosa impasse, un auspicio, a suo parere realizzabile. In sintesi, sussisterebbero le condizioni per far rivivere il carcere valdostano come Istituto a custodia attenuata, facendone un fiore all'occhiello per l'intero sistema carcerario nazionale, sul presupposto di una popolazione detenuta omogenea, con prospettive di permanenza, in un contesto favorevole caratterizzato da attività lavorative, formative e ricreative. Ma, in ordine a tale ipotesi, non v'è stato riscontro. Inoltre, dal punto di vista strutturale, il carcere di Brissogne, nato nel 1984, inizia, comprensibilmente, a dimostrare i suoi anni.

La costruzione di una rete. Sarebbe, comunque, necessaria la costruzione di una rete tra l'Istituto, la Regione, gli Enti locali, il tessuto territoriale economico e sociale, al fine di implementare progetti di lavoro e di sostegno.

In ordine alla necessità di una maggiore partecipazione del territorio regionale più volte sollecitato dai Direttori in missione, il Garante ha sottolineato la necessità che il carcere si faccia parte diligente nel rapporto con il territorio, aprendosi alla popolazione attraverso incontri o altre analoghe iniziative, con lo scopo di farsi conoscere nel tessuto socio-economico valdostano. Infatti, un rapporto fecondo non può che avere carattere bidirezionale, volto alla conoscenza reciproca.



Veneto

Mario Caramel

Premesso che il 28 luglio di quest'anno si è insediato il nuovo Garante che, operando in piena continuità e condivisione con il precedente Garante, da agosto a novembre ha visitato i dieci Istituti penitenziari del Veneto incontrando personalmente i Direttori, i Comandanti e in alcuni casi anche i Direttori generali delle Ulss di riferimento; e che nel corso del 2021 sono stati nominati i Garanti dei comuni di Padova e Venezia, a far data rispettivamente ad aprile e giugno, i quali hanno dato un rilevante supporto al Garante regionale per gli incontri con i detenuti reclusi nelle quattro carceri che insistono in tali territori, effettuando i colloqui solo con coloro i quali espressamente hanno richiesto l'intervento del Garante regionale, e partecipando anch'essi al Coordinamento veneto dei Garanti.

All'esito dei suddetti incontri si è rilevata la mancanza dei Direttori degli istituti stessi e delle figure dell'area trattamentale: nello specifico assenza di direttori a Vicenza, Rovigo, Giudecca oggi coperte da reggenti; sovraccarico di reggenze in capo ai Direttori titolari (2 o più) con rallentamenti su tutte le attività dei rispettivi istituti; carenza di operatori giuridico pedagogici con riverberi pesanti sulle attività trattamentali; carenza di medici professionisti, in particolare di psichiatri, nonché di altre figure sanitarie, carenze aggravate dalla grave crisi pandemica che non ha permesso di reperire personale disponibile ad operare in carcere. Il Garante ha ribadito in più sedi la criticità relativa agli aspetti strutturali degli edifici penitenziari ed alla loro collocazione, in luoghi difficilmente raggiungibili con mezzi pubblici: mancanza in alcuni istituti di acqua calda nonché di impianti di riscaldamento e rinfrescamento, carenza di separazione del bagno da camera detentiva e docce comuni spesso ammuffite, vetustà e grave carenza di mantenimento degli spazi, inefficienza impianti. Si sottolinea la grave situazione dell'Istituto penale minorile di Treviso, che accoglie minori di tutto il Triveneto, per carenza di spazi interni ed esterni idonei a svolgere qualsiasi attività indispensabile per i ragazzi. Il Ministero ha dichiarato che sono in corso i lavori di ristrutturazione nell'ex casa circondariale di Rovigo, dove, al massimo fra un paio d'anni, dovrebbe essere trasferito. Pur essendo leggermente diminuita causa pandemia la presenza in carcere, si evidenzia il perdurante fenomeno del sovraffollamento, pari al 120%.

Le potenzialità del 2021 sono ravvisabili negli incontri dell'Osservatorio Interistituzionale per la salute in carcere, che si è più volte riunito per aggiornare, Le linee di indirizzo e indicazioni operative per la gestione del Covid-19 all'interno degli Istituti penitenziari, ma che in fase di normalità affronta, anche con il Prap, gli aspetti sanitari di tutti gli Istituti, nonché l'utilizzo delle tecnologie per cablare aule destinate alla didattica a distanza nonché l'uso di cellulari per effettuare videochiamate sostitutive dei colloqui visivi.



Orizzonti



Orizzonti

Il Garante nazionale è un'Istituzione in continua evoluzione e l'ampio mandato assegnato dal Legislatore richiede un riesame e una ridefinizione costanti degli obiettivi a breve e medio termine, nell'ambito del mandato a esso assegnato. La privazione della libertà è una realtà molto variegata e le competenze da mettere in campo sono quindi molteplici, così come le conoscenze da acquisire e aggiornare. Ma è anche dal lavoro sul campo, dalle visite effettuate dal Garante, dai rapporti con i diversi attori, nonché dall'evolversi delle situazioni sociali, politiche e istituzionali e dalla loro lettura e analisi che emergono nuovi orizzonti che interpellano il Garante stesso e indicano strade da percorrere.

È quindi in questa ottica di apertura di nuovi orizzonti e di nuove sfide che si articola il capitolo che segue, indicando le linee di azione che il Garante intende aprire o sviluppare.



34. Il Garante come Authority

Se «il sogno di uccidere *Chronos* ricorre nella comunità umana sotto forma di desiderio di fermare il tempo»¹, tale utopia – o distopia, a seconda dei punti di vista – pare quasi essersi realizzata rispetto a taluni aspetti del lento cammino della configurazione del *Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale* come *Authority*. Per alcuni versi, sono stati compiuti grandi progressi in termini di consolidamento del mandato del Garante nazionale; ma per altri, gli orologi sono rimasti fermi, un po' come succede in non pochi Istituti penitenziari dove l'immagine familiare delle lancette che segnano l'ora giusta solo due volte al giorno, riflette quella del tempo interno che, spesso privo di significati e scevro di contenuti, trascorre lento, invano, inutile.

Per alcuni versi, sono stati compiuti grandi progressi in termini di consolidamento del mandato del Garante nazionale; ma per altri, gli orologi sono rimasti fermi, un po' come succede in non pochi Istituti penitenziari dove l'immagine familiare delle lancette che segnano l'ora giusta solo due volte al giorno, riflette quella del tempo interno che, spesso privo di significati e scevro di contenuti, trascorre lento, invano, inutile.

Il Garante nazionale, anno dopo anno del proprio mandato, ha fatto il punto sul percorso dell'*Authority* in quella parte della propria *Relazione al Parlamento* che guarda al futuro e che indica al potere legislativo le prospettive d'azione. Intitolata *Orizzonti*, ricorre a partire dalla Relazione 2018, la seconda in assoluto. Tale stato dell'arte è stato tracciato per la prima volta nel 2018 in *Verso una Authority*², poi nel 2019 nel quasi omonimo *Verso un'Authority*³ e da ultimo nel 2020 nel *Il cammino dell'Authority*⁴.

La *Relazione al Parlamento 2021* ha segnato un intervallo determinato dalla mancanza di progressi significativi di segno ordinamentale compensata dall'importante riforma adottata alla fine dell'anno precedente con il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 convertito con modificazioni nella Legge 18 dicembre 2020, n. 173. Del che si dava conto nel paragrafo icasticamente dedicato al *Npm per legge*⁵: a sette anni dall'istituzione del Garante nazionale e dopo quasi cinque anni dalla sua iniziale messa in funzione, l'Italia attribuiva per legge il mandato del proprio *Meccanismo nazionale di prevenzione* all'Organismo che lo aveva monoliticamente esercitato nel quinquennio trascorso⁶.

Rimane aperta la questione ordinamentale, cioè quella tecnicamente delineata da ultimo nel 2020 in *Il cammino dell'Authority*, al cui punto siamo tuttora fermi.

Nel frattempo, il mandato del Garante si è fatto ancora più imponente, aggiungendo alle quattro aree ormai classiche della privazione della libertà (Penale,

1. G. Tonelli, *Il sogno di uccidere Chronos*, Feltrinelli, Milano 2021, p. 17.

2. *Relazione al Parlamento 2018*, pp. 144 ss.

3. *Relazione al Parlamento 2019*, pp. 215 ss.

4. *Relazione al Parlamento 2020*, pp. 286 ss.

5. *Relazione al Parlamento 2021*, pp. 46 ss.

6. La funzione di *Npm* era stata esercitata dal Garante nazionale in forza della designazione da parte della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra resa con la Comunicazione diplomatica del 25 aprile 2014.



Polizie, Migranti e Salute) quella originata dalla pandemia, ossia l'ambito dei luoghi di quarantena e, in generale, tutti i luoghi di residenzialità assistenziale o per disabilità dove gli accessi di persone esterne era stata – e spesso è – preclusa. Nel 2021 la nostra Istituzione ha voluto quantificare per la prima volta, in modo indicativo, l'ordine di grandezza dei propri complessi mandati. Nella *Relazione del 2021*⁷, infatti, abbiamo censito i numeri (non esaustivi) delle variegate strutture rientranti nel mandato di monitoraggio: 190 Istituti penitenziari per adulti, 39 Istituti penali e centri di prima accoglienza per minorenni, 10 Reparti ospedalieri detentivi, 90 Camere detentive di degenza ospedaliera, 31 Rems, 340 Strutture psichiatriche (pubbliche e private), 12.857 Presidi assistenziali per anziani o disabili (tra cui Rsa e Rsd), 2.257 Camere di sicurezza di Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza, 10 Centri per il rimpatrio, 4 *Hotspot*, 5 Navi quarantena, 29 Locali idonei di Polizia, 39 Locali di trattamento ai valichi di frontiera, 474 voli di rimpatrio forzato, senza contare le Comunità e i Luoghi formali di quarantena (tra cui gli Hotel Covid-19) i cui numeri sono variabili⁸. *Inter alia* l'Istituzione di garanzia «ha comunque visitato, sempre per motivi connessi all'esercizio del suo mandato, Centri per minori stranieri non accompagnati, campi di accoglienza per migranti in transito, insediamenti formali e informali di lavoratori stagionali impiegati soprattutto per l'agricoltura, navi che non possono far sbarcare i migranti tratti in salvo»⁹.

Quindi un grande numero di luoghi in cui si è detenuti o in cui si finisce per essere trattenuti, che risultano essere particolarmente diversificati e che richiedono altrettanto diversificata preparazione e capacità di osservazione oltre a una notevole elasticità mentale. Considerato l'alto impatto emotivo di luoghi e contesti, alla lunga diviene indispensabile sviluppare anticorpi che consentano di rimanere catafratti rispetto a ciò che si vede e si sente di doloroso¹⁰, a pena di non riuscire a esercitare il proprio laborioso mandato¹¹.

Un grande numero di luoghi in cui si è detenuti o in cui si finisce per essere trattenuti, che risultano essere particolarmente diversificati e che richiedono altrettanto diversificata preparazione e capacità di osservazione oltre a una notevole elasticità mentale. Considerato l'alto impatto emotivo di luoghi e contesti, alla lunga diviene indispensabile sviluppare anticorpi che consentano di rimanere catafratti rispetto a ciò che si vede e si sente di doloroso, a pena di non riuscire a esercitare il proprio laborioso mandato.

7. *Relazione al Parlamento 2021*, cit., p. 142 s.

8. I dati aggiornati sono pubblicati a pp. 137-139

9. A. Albano, "Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL). Parte seconda", in *"Studium iuris"*, 2021, n. 11, pp. 1303 s.

10. Infatti, *lavorare al Garante nazionale* dal punto di vista emotivo significa, tra l'altro, «portare il carico di questa realtà vista che è pur sempre, indipendentemente dalle ragioni che l'hanno determinata, una realtà di sofferenza. Perché immergersi nelle carceri, nelle caserme, nei Cpr, negli *hotspot*, nelle Case di riposo, nelle Residenze per disabili, incrociare lo sguardo di persone spesso smarrite e vulnerabili, incide solchi emotivi profondi». Cfr. *Relazione al Parlamento 2019*, p. 218.

11. In senso materiale «[l]avorare al Garante significa innanzitutto lavorare in un Ufficio 'pensante', non solo organo tecnico del Collegio, ma parte attiva e integrante del Meccanismo nazionale di prevenzione dei maltrattamenti italiano. Significa andare in missione per periodi lunghi (le visite regionali). Significa girare l'Italia in lungo e in largo (il mandato preventivo è su tutto il territorio nazionale). Significa a volte fare anche quattro voli in un giorno o volare quasi fin sulla linea dell'equatore e tornare, il giorno stesso, nel cuore della notte (se non sorgono problemi; è il caso dei voli di rimpatrio in Africa). Significa lavorare senza guardare l'orologio (le visite alle stazioni delle diverse Forze di polizia si fanno spesso in ore vespertine)». Cfr. *Relazione al Parlamento 2019*, p. 218.



I fattori ordinamentali cui bisogna mettere mano per consolidare l'Istituzione sono ben noti e il Garante nazionale li ha variamente indicati nelle *Relazioni* precedenti entrando anche nel dettaglio delle soluzioni tecniche¹² ma, a oggi senza risultati concreti. *In a nutshell*, occorre semplificare «alcuni procedimenti attualmente trasversali a più Amministrazioni in materia di beni e risorse, dotando, tra l'altro, e in primo luogo, l'Istituzione di un proprio Ruolo del personale, contestualmente a una piena autonomia contabile»¹³. Questo come intervento minimo e urgente per consentire un'efficiente e funzionale continuità al momento del passaggio di consegne previsto per il primo trimestre del 2023.

Rimane poi *the elephant in the room* cioè la «modifica dello status del personale, che non può essere *tout court* quello disciplinato dai contratti per i dipendenti delle pubbliche Amministrazioni. La *governance* di una unità complessa è possibile solo se *mission* e *vision* coesistono, come ci insegnano le scienze dell'organizzazione. Nel lungo periodo, la leva motivazionale, lo spirito di collaborazione, l'impatto dato dalla novità iniziale vengono scemando se non sono accompagnati da un adeguamento degli aspetti legati alla gratificazione del singolo e dell'Unità organizzativa¹⁴.

Se nel 2019, ragionando in termini cronologici e constatando l'immobilità del Legislatore sul punto, prendevamo atto, ottimisticamente, della brevità del periodo trascorso dall'operatività del Garante nazionale (tre anni) che con le parole di François de Malherbe paragonavamo allo *spazio d'un mattino*, oggi, a otto anni e mezzo dall'istituzione dell'Autorità non possiamo più riferirci a quell'immagine poetica.

Se nel 2019, ragionando in termini cronologici e constatando l'immobilità del Legislatore sul punto, prendevamo atto, ottimisticamente, della brevità del periodo trascorso dall'operatività del Garante nazionale (tre anni) che con le parole di François de Malherbe paragonavamo allo *spazio d'un mattino*, oggi, a otto anni e mezzo dall'istituzione dell'Autorità non possiamo più riferirci a quell'immagine poetica.

Da una parte siamo nella dimensione di *Chrònos*, del «tempo che scorre», del «tempo in cui si sviluppa la storia», una storia peraltro molto intensa; ma pensando alla vicenda ordinamentale *in fabula* siamo di fronte a una sorta di *Aìon* deterioro, dove «l'istante [...] congelato per sempre» non è proprio quello «perfetto». L'auspicio del Garante è che il Legislatore si faccia al più presto interprete di quest'indicazione, cogliendo – qui il riferimento è a una terza raffigurazione mitologica del tempo, nel segno di *Kairòs* – «il momento opportuno, un istante interstiziale tra *Chrònos* e *Aìon*»¹⁵.

12. Si rinvia in particolare alla *Relazione al Parlamento 2020*, pp. 286 ss.

13. *Relazione al Parlamento 2020*, cit., pp. 286 ss.

14. *Relazione al Parlamento 2020*, cit., pp. 286 ss.

15. G. Tonelli, *Il sogno di uccidere Chrònos*, cit., p. 29.



35. Il rispetto dei tempi

Ogni attività finalizzata all'affermazione e alla difesa dei diritti fondamentali ha inevitabilmente una pluralità di dimensioni – etiche e culturali, politiche e giuridiche, concrete e specifiche – e attraversa necessariamente più fasi, ognuna con i propri tempi. Questi devono essere rispettati, non potendo né essere eccessivamente compressi né prolungarsi oltre il ragionevole. L'interazione tra le diverse dimensioni, le fasi, la loro articolazione e la relativa scansione temporale va adeguatamente tenuta in conto: non solo, deve essere valorizzata nell'ambito di un strategia efficace, se si vuole che l'obiettivo sia raggiunto.

La campagna internazionale contro la pena di morte – per fare un esempio che indirettamente riguarda il nostro Paese, per il contributo che può dare alla sua disapplicazione o abolizione altrove – richiede che tale opzione sia ripudiata nella cultura filosofica e giuridica e che vi sia un sentimento collettivo allineato a tale ripudio; che questo ispiri e induca decisioni politiche e scelte normative, che portino a cancellarla dall'ordinamento; infine, che quelle decisioni e quelle scelte determinino a loro volta il risultato pratico voluto, ovvero la non inflizione di condanne a morte. Può accadere, peraltro, che questa sequenza sia modificata: accade quando l'orientamento favorevole all'abolizione da parte di una leadership culturale e politica conduce all'abrogazione delle norme che la prevedono prima che la maggioranza dell'opinione pubblica si convinca della bontà di questa scelta; oppure – ed è un caso frequente – quando la disapplicazione *de facto* della pena di morte ne precede l'abrogazione *de iure*.

Ciò detto, volendo applicare questi concetti generali a questioni che riguardano il nostro Paese in modo diretto, viene subito in mente l'annosa (a proposito di tempi) vicenda dell'adeguamento, peraltro ancora incompleto, del nostro ordinamento agli obblighi internazionali finalizzati alla prevenzione e alla punizione dei maltrattamenti – o della tortura vera e propria, nelle ipotesi più gravi. La prima fase, quella del ripudio della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti, può considerarsi in linea di massima compiuta, fatti salvi i residui di una cultura distorta che ritiene giusto proteggere l'appartenente a un Corpo di Polizia a prescindere dalla sua condotta, anche se questa è in violazione di regole fondamentali, e restando comunque aperta la questione di quanto tale ripudio sia effettivamente metabolizzato nella società. Il problema invece che si è posto di recente e che in parte tuttora si pone è quello del passaggio alla fase delle norme giuridiche e alla loro compiuta applicazione, i cui tempi sembrano essere inaccettabilmente lunghi. Per mettere a posto il primo tassello – l'introduzione nel nostro ordinamento di una fattispecie specifica di tortura – ci sono voluti, com'è noto, ventinove anni, se si prende come termine *a quo* la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura. E c'è voluta la spinta derivante dalla combinazione di tre fattori: una vicenda particolarmente grave – i 'fatti di Genova' –, la risposta interna del tutto insufficiente a causa dei limiti strutturali del nostro ordinamento e una reazione internazionale piuttosto decisa costituita da ben quattro 'condanne' del nostro Paese da parte della Corte

Ogni attività finalizzata all'affermazione e alla difesa dei diritti fondamentali ha inevitabilmente una pluralità di dimensioni – etiche e culturali, politiche e giuridiche, concrete e specifiche – e attraversa necessariamente più fasi, ognuna con i propri tempi. Questi devono essere rispettati, non potendo né essere eccessivamente compressi né prolungarsi oltre il ragionevole.



Tempi molto stretti, invece, quando si tratta di introdurre strumenti restrittivi: impiegano poco tempo le varie Amministrazioni centrali e locali per dotarsi di nuovi strumenti tecnologici, anche quando questi, pur classificati in modo falsamente rassicurante come 'non letali', sono stati al centro di studi che contraddicono tale disinvolta denominazione, da parte di chi già ne ha avuto esperienza.

europea dei diritti umani, per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea, sia sotto il profilo sostanziale, sia sotto quello procedurale, per la mancata punizione dei colpevoli.

Il secondo tassello, invece, è ancora mancante. A nulla serve avere un reato specifico di tortura nel codice penale se coloro che quel reato commettono non vengono individuati. Occorre dunque che sia previsto un sistema di identificazione di coloro che sono impegnati in operazioni di ordine pubblico. Lo stabiliscono le quattro sentenze di cui sopra: la circostanza che l'Italia non si sia ancora 'conformata' a esse, come prescrive l'articolo 46 della stessa Convenzione europea, è la ragione per la quale il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa tiene ancora aperto, a distanza ormai di diversi anni, il dossier che le (e che ci) riguarda.

Il tempo per un intervento del Parlamento è più che maturo. Lo stesso vale, a nostro avviso, per la videosorveglianza nei luoghi di detenzione, che non richiede provvedimenti normativi e che il Governo si è impegnato a completare, ma solo entro la metà del 2024; vale anche per l'identificabilità degli strumenti di equipaggiamento riguardo alla quale, invece, l'esecutivo non si è affatto impegnato neppure con tempi medio-lunghi.

Tempi molto dilatati, dunque, per quanto attiene agli adempimenti internazionali. Tempi molto stretti, invece, quando si tratta di introdurre strumenti restrittivi: impiegano poco tempo le varie Amministrazioni centrali e locali per dotarsi di nuovi strumenti tecnologici, anche quando questi, pur classificati in modo falsamente rassicurante come 'non letali', sono stati al centro di studi che contraddicono tale disinvolta denominazione, da parte di chi già ne ha avuto esperienza.

Il tempo è sempre un elemento di misura delle attenzioni diverse e delle priorità politiche diverse. Finisce per essere anche indicazione delle involuzioni culturali.



36. La dimensione ricostruttiva della giustizia

Nella stagione di riforme che si è avviata nel nostro Paese con il Piano nazionale di ripresa e resilienza e che ha interessato, tra gli obiettivi principali, il sistema della giustizia, si intravedono alcuni progetti che potenzialmente hanno una portata sistematica fondativa. Tra questi può essere compresa l'introduzione nel nostro ordinamento di una disciplina organica e autonoma di "giustizia riparativa" se essa, come pare delineato nelle disposizioni della legge-delega¹⁶, verrà orientata a costituire una forma ulteriore e diversa di ricomposizione dei conflitti generati dai comportamenti illeciti, rispetto alla giustizia ordinaria.

Nei giorni della redazione di questa Relazione, il Gruppo istituito presso il Ministero della giustizia per redigere lo schema del decreto legislativo delegato¹⁷ sta concludendo i propri lavori: in previsione dei passi successivi che potranno portare alla definizione del corpo normativo, è rilevante individuare e tenere in considerazione i tratti che qualificano il progetto nel suo insieme.

Il valore fondativo e innovatore del sistema della "giustizia riparativa" risiede non soltanto nell'offerta di una risposta alla sofferenza della vittima che guardi specificamente alla sostanza della lesione, personale e sociale, prodotta dal reato. Risiede, anche e soprattutto, nel contributo che ne può venire alla creazione di un senso comune della stessa Giustizia diverso da quello tradizionale, irrobustito nei suoi connotati peggiori dall'ipertrofia del populismo giudiziario e dalla connessa alimentazione della domanda securitaria che si sono radicate nella cultura generale degli ultimi decenni. Un senso comune della Giustizia che non risolva la risposta dello Stato a un fatto di reato nella mera sanzione del reo, ridotta peraltro alla commisurazione del tempo di vita speso nell'esecuzione di una pena in carcere – per lo più insufficiente nella percezione di chi ha subito un danno – ma che consista nella ricucitura dello strappo, personale e sociale, che esso genera.

È, questa, l'idea-guida di fondo che ha portato da sempre il Garante nazionale a condividere e a sostenere la definizione ordinamentale di un sistema di mediazione ricostruttiva e ad apprezzarne l'inclusione nel più ampio disegno di riforma della giustizia delineato dal Governo. Ed è alla luce di questa idea-guida che il Garante ritiene debbano essere lette le disposizioni della legge-delega che costruiscono un sistema esteso a ogni tipologia di reato, senza alcuna preclusione, attivabile in ogni stato e grado del procedimento penale, a partire dal suo inizio, oltre che nella fase dell'esecuzione della pena.

Il valore fondativo e innovatore del sistema della "giustizia riparativa" risiede non soltanto nell'offerta di una risposta alla sofferenza della vittima che guardi specificamente alla sostanza della lesione, personale e sociale, prodotta dal reato. Risiede, anche e soprattutto, nel contributo che ne può venire alla creazione di un senso comune della stessa Giustizia diverso da quello tradizionale, irrobustito nei suoi connotati peggiori dall'ipertrofia del populismo giudiziario e dalla connessa alimentazione della domanda securitaria che si sono radicate nella cultura generale degli ultimi decenni.

16. Legge 23 settembre 2021, n. 134 – articolo 1, comma 18.

17. Gruppo V, coordinato da Adolfo Ceretti, istituito con il Decreto 28 ottobre 2021 del Ministero della giustizia.



Tale estesa operatività delle attività di mediazione e di riparazione – endiadi significativa, per il Garante nazionale – appare infatti chiaramente finalizzata, in primo luogo, a configurare un percorso che non preveda interferenze con l’andamento del processo e con gli istituti sostanziali dell’ordinamento penale. La formulazione della lettera c) del comma 18, del resto, esprime esplicitamente la volontà di escludere tali interferenze: la previsione che «l’esito favorevole dei programmi di giustizia riparativa *possa* essere valutato nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena» significa precisamente che non sono previsti effetti automatici delle attività di giustizia riparativa nel procedimento penale e che, quindi, i due sistemi si debbano muovere su percorsi indipendenti, per quanto comunicanti.

In questa prospettiva dovrebbero essere costruite le forme di accesso ai programmi di mediazione e di giustizia riparativa, rendendole disponibili alle persone coinvolte nel fatto illecito e non rimesse esclusivamente all’iniziativa dell’autorità giudiziaria.

Nello stesso quadro devono inserirsi le garanzie di riservatezza delle dichiarazioni rese dai partecipanti alle relative attività – che si tratti delle persone direttamente coinvolte, dei mediatori o dei rappresentanti della società civile – dirette a evitare ricadute sul piano penale, nel procedimento relativo al fatto per il quale si attiva il programma di giustizia riparativa come in altri.

L’esclusione di rischi di permeabilità delle attività di giustizia riparativa è, infatti, lo strumento necessario ad assicurare che quel dialogo, di mediazione e di riparazione, che si instaura tra l’autore del reato e la vittima, sia concretamente libero da riserve funzionali o deterrenti rispetto all’andamento del processo e, quindi, genuinamente indirizzato alla finalità del sistema: la ricucitura concreta della lacerazione generata dal reato.

Infine, la ricomposizione effettiva del conflitto attraverso la “giustizia riparativa” non può prescindere da due presupposti: il rispetto della possibile volontà della vittima di non partecipare alle attività di mediazione e di riparazione come protagonista e il coinvolgimento della comunità sociale in tali attività.

Infine, la ricomposizione effettiva del conflitto attraverso la “giustizia riparativa” non può prescindere da due presupposti: il rispetto della possibile volontà della vittima di non partecipare alle attività di mediazione e di riparazione come protagonista e il coinvolgimento della comunità sociale in tali attività. Il primo presupposto comporta la ricerca di forme di mediazione anche diverse dall’incontro diretto tra le persone coinvolte nel fatto illecito. Il secondo considera il fatto che ogni reato, in quanto tale, determina anche una rottura del ‘patto sociale’ e, quindi, interessa la collettività nel suo complesso: nei numerosi casi di reati che offendono solo un interesse diffuso, come possono essere quelli della legge sugli stupefacenti, questo coinvolgimento diventa persino necessario per integrare gli interlocutori della mediazione.

Di “giustizia riparativa” si discute in Italia dalla fine degli anni Novanta e l’ampia elaborazione intellettuale e giuridica che si è sviluppata da allora, arricchita delle proposte formulate negli *Stati generali sull’esecuzione penale* di cui è stata tentata la traduzione in legge¹⁸, pare possa trovare oggi, finalmente, come auspica il Garante nazionale, il proprio punto di arrivo, realizzando compiutamente l’idea ispiratrice di un’altra giustizia. Quella che ricostruisce.

18. Legge 23 giugno 2017, n. 103 – articolo 1, commi 82, 83, 85 lettera f). Si vedano in particolare i materiali del *Tavolo 13* (coordinamento di Grazia Mannozi) e il *Documento conclusivo*, parte VI, curato dal Comitato degli esperti degli *Stati generali dell’esecuzione penale* (Glauro Giostra (coordinatore), Luigi Ciotti, Franco Della Casa, Mauro Palma, Luisa Prodi, Marco Ruotolo, Francesca Zuccari).



37. Una risocializzazione fondata sulla cultura

È osservazione ricorrente tra gli addetti ai lavori e tra le persone detenute che il tempo della carcerazione sia colmo di sofferenza, incertezza, ansia, angoscia e inattività: un coagulo di stati d'animo e di sentimenti che spesso risulta sterile perché le persone non sono libere di esprimersi o non ne sono capaci. Così che allora la permanenza in carcere appare un tempo sottratto, un tempo vuoto, o forse meglio svuotato perché le persone rischiano di perdere competenze, abilità e capacità – per esempio di ragionamento, di riflessione, di comunicazione.

Il tempo, invece, dovrebbe essere valorizzato e incanalato verso obiettivi, per aiutare le persone a rendere fruttuosa l'esperienza detentiva. Vari fattori possono concorrere al raggiungimento di questo traguardo e tra questi assume una valenza significativa un percorso di formazione culturale e professionale che arricchisca e valorizzi il sapere della persona detenuta, le sue competenze (come ricorda l'articolo 13 o.p.), e la renda partecipe, innanzitutto, dei valori fondanti della società nella quale si inserirà al termine della espiazione della pena.

Al riguardo l'Ordinamento penitenziario, nell'articolo 19, pone in capo all'Amministrazione penitenziaria l'onere di organizzare corsi di formazione e particolare attenzione è dedicata agli stranieri nella prospettiva di una loro integrazione nel contesto sociale, specie mediante «l'insegnamento della lingua italiana e la conoscenza dei principi costituzionali». Conoscenza, quest'ultima in particolare, che assume una valenza significativa in un processo di inserimento nel contesto sociale. I processi di acquisizione dei valori condivisi in una società, uniti alla conoscenza della lingua e dei comportamenti cui attenersi nelle diverse situazioni, rappresentano – come già si è osservato – un passaggio fondamentale e preliminare in un processo di rieducazione e di prevenzione speciale. Così che, benché riferita agli stranieri, la previsione dell'articolo 19 o.p. dovrebbe poter caratterizzare con questi contenuti anche i programmi rivolti a cittadini italiani, nella prospettiva di favorire il processo di costruzione di una propria rete di conoscenze che faccia crescere quella capacità critica che è insita nel concetto stesso di 'cittadinanza' e che al contempo favorisca l'acquisizione delle regole e induca al rispetto degli altri consociati e al rispetto di sé.

I percorsi scolastici e culturali sono, dunque, uno degli strumenti più importanti in un processo di revisione delle condotte anteatte e di inclusione. Non a caso l'istruzione, diritto riconosciuto nella Costituzione, apre nell'articolo 15 o.p. l'elenco degli elementi trattamentali ed è intesa come «formazione culturale e professionale».

I percorsi scolastici e culturali sono, dunque, uno degli strumenti più importanti in un processo di revisione delle condotte anteatte e di inclusione. Non a caso l'istruzione, diritto riconosciuto nella Costituzione, apre nell'articolo 15 o.p. l'elenco degli elementi trattamentali ed è intesa come «formazione culturale e professionale» da coltivare in una prospettiva di apprendimento permanente, come suggerisce la Raccomandazione del Consiglio europeo del 22 maggio 2018 sulla *Promozione di valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento* (2018/C 195/01).

Difficile comprendere, in questo contesto apparentemente condiviso da tutti, le difficoltà che si incontrano ogni giorno nel dare effettiva continuità in carcere all'istruzione secondaria e a quella universitaria, dato quel carattere asimmetrico con cui spesso gli Istituti penitenziari, e a volte anche l'Amministrazione centrale, dialogano con l'Istituzione scolastica o universitaria. Difficoltà nel garantire supporto e tutoraggio agli studenti



Tutto ciò comporta che i percorsi formativi debbano coinvolgere anche il personale che opera negli Istituti penitenziari perché sia preparato a cogliere le difficoltà, le esigenze, le capacità delle persone detenute e sia pronto a incoraggiare, sostenere e orientare scelte di approfondimento degli studi, come per esempio quelli universitari.

detenuti, difficoltà dovute a trasferimenti improvvisi e non annunciati che interrompono l'essenziale continuità formativa, difficoltà che sorgono per improvvise regole preclusive non discusse: sono segnali che tendono più a configurare una *ospitalità*, anche gradita, che non una *parità*, consapevole dei rispettivi ruoli, nella realizzazione di un percorso trattamentale.

Ancora più difficile è la realizzazione di momenti di espressione culturale che, al di là dell'istruzione formalizzata, diano alla persona detenuta la possibilità di scoprire di essere, comunque e sempre, portatrice di un *sé* espressivo e culturale che deve trovare forme per manifestarsi e operatori in grado di raccogliere e orientare tali manifestazioni. Tutto molto distante da una sorta di *intrattenimento* che invece spesso aleggia in alcune circolari e in molte attività proposte negli Istituti.

Perché sia i percorsi di istruzione formalizzata sia quelli di espressione personale – così come ogni percorso trattamentale – non possono prescindere dal rispetto della dignità della persona e dal riconoscimento delle peculiarità di ciascun condannato, e

dunque delle origini, delle esperienze pregresse, della formazione ricevuta, delle esigenze, delle aspirazioni. L'offerta di cultura e il riconoscimento della potenzialità di espressione culturale di ogni persona potrebbero rendere più degna la detenzione.

Tutto ciò comporta che i percorsi formativi debbano coinvolgere anche il personale che opera negli Istituti penitenziari perché sia preparato a cogliere le difficoltà, le esigenze, le capacità delle persone detenute e sia pronto a incoraggiare, sostenere e orientare scelte di approfondimento degli studi, come per esempio quelli universitari. E nel contempo sia preparato ad affrontare le diverse situazioni, anche le più difficili e le più critiche non più e non solo con tradizionali mezzi di appesantimento della limitazione intrinseca alla detenzione o con la redazione di stereotipate relazioni negative ma attraverso un approccio incentrato anche sul riconoscimento delle diversità, sulla valorizzazione delle differenti capacità e sulla possibile graduale condivisione di regole.

Questo un impegno che chiediamo per una diversa gestione della vita all'interno del carcere.

Linee guida per gli studi universitari in carcere

Il diritto agli studi universitari si colloca nell'ambito del processo educativo e assumono rilevanza le disposizioni penitenziarie volte a favorire la frequentazione dei corsi e lo studio. Al riguardo vanno ricordate le linee guida elaborate nel 2019 dalla Conferenza nazionale dei delegati dei Rettori per i poli penitenziari universitari (Cnupp) e dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (Dap), dirette a garantire agli studenti universitari detenuti le condizioni per esercitare il diritto allo studio (per esempio, sistemazione in «camere o reparti adeguati», accesso alle biblioteche, scambi con docenti e tutor).

È parallelamente necessario che il personale che opera negli istituti, senza distinzione alcuna, sia costantemente sensibilizzato, formato e aggiornato. In questa prospettiva, oltre alle indicazioni generali formulate dalla *Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario*, istituita dalla Ministra della giustizia, si orientano le linee guida concernenti la formazione e l'aggiornamento professionale degli operatori penitenziari che Cnupp e Dap stanno predisponendo.



38. L'etica della cura

Dopo la ratifica da parte dell'Italia della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* e del relativo *Protocollo opzionale*, era naturale attendersi un ripensamento o quantomeno una riflessione dei Servizi sociali e di cura secondo la logica che li considera strumenti essenziali per la promozione dell'esercizio dei diritti delle persone con disabilità in condizione di parità con il resto della popolazione. Questa riflessione e questo ripensamento ancora sono attesi.

La *Convenzione* sanciva, infatti, il diritto a servizi e a risposte caratterizzati da alcuni elementi formalmente qualificanti: universalità, tutela dei diritti fondamentali, personalizzazione del trattamento, competenza professionale. Nessuna classificazione amministrativa del servizio, da quella sanitaria e sociale a quella assistenziale, avrebbe più dovuto creare disparità tra interventi erogati, né tantomeno differenze, in ordine alla tutela dei diritti umani. Perché questa deve essere assicurata a ogni persona, indipendentemente dalla sua diagnosi o da possibili compromissioni – temporanee o permanenti – del funzionamento psico-fisico, o da altre caratteristiche che la possano rendere diversa e unica rispetto alle altre.

L'irruzione della pandemia ha invece mostrato improvvisamente quanta strada ci sia ancora da fare in questa direzione e quanta cultura diversa, più consona a quegli impegni ratificati ci sia ancora da costruire. Perché, pur comprendendo lo 'sconcerto' che l'avvento improvviso di una emergenza grave, diffusa e totalizzante determina nella normalità di Istituzioni molto consuetudinarie, ha colpito l'evidenza che si è presentata circa l'insufficienza dell'orientamento organizzativo dei Servizi verso i propri destinatari e verso la soddisfazione dei loro bisogni e aspettative.

Chiusura di Servizi dedicati senza alcuna flessibilità di alternative, misure di protezione dal virus non sempre adeguate, elevato numero di decessi all'interno di strutture residenziali per anziani e disabili: sono esempi di quanto accaduto. Esempi che hanno reso evidente la sordità dell'amministrazione dei Servizi nei confronti del bisogno del destinatario e delle richieste dei familiari, la scarsa attenzione alle loro valutazioni e l'assenza di standard di prestazione condivisi in grado di rispondere alle singole e reali esigenze dei destinatari del servizio.

L'approvazione nel mese di dicembre 2021 della Legge 22 dicembre, n. 227 che ha delegato il Governo ad «adottare entro venti mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge», nel rispetto di criteri direttivi definiti ed enunciati all'interno del suo testo, uno o più decreti legislativi di riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, ha manifestato finalmente quell'attenzione alle tematiche inerenti le *health and social care institutions* che il Garante nazionale già nella *Relazione al Parlamento 2017* aveva individuato come aree di criticità. Queste riguardano proprio le limitazioni messe in evidenza dalla pandemia. Si tratta di aree inerenti la struttura e la loro organizzazione, la cura e l'assistenza socio-sanitaria, all'interno delle quali secondo il richiamo del Garante nazionale, si può insinuare il rischio di limitare l'autodetermina-

Chiusura di Servizi dedicati senza alcuna flessibilità di alternative, misure di protezione dal virus non sempre adeguate, elevato numero di decessi all'interno di strutture residenziali per anziani e disabili: sono esempi di quanto accaduto. Esempi che hanno reso evidente la sordità dell'amministrazione dei Servizi nei confronti del bisogno del destinatario e delle richieste dei familiari, la scarsa attenzione alle loro valutazioni e l'assenza di standard di prestazione condivisi in grado di rispondere alle singole e reali esigenze dei destinatari del servizio.



zione dell'individuo e la sua indipendenza e autonomia fino a casi impropri di segregazione¹⁹. Nel corso del tempo, del resto, l'attività di monitoraggio delle strutture residenziali, attraverso visite non preannunciate, condotta dal Garante nazionale è stata sempre più improntata sul riconoscimento di una posizione dinamica della persona disabile o anziana, richiamando costantemente, nelle proprie conseguenti Raccomandazioni, il valore della persona umana e l'inaccettabilità di eventuali compressioni all'interno di una 'categoria' stigmatizzante definita per cultura, per organizzazione, per prestazione.

Si devono perciò affrontare criticità irrisolte, come la limitazione delle visite dei parenti in nome della tutela della salute, la mancanza di spazi adeguati che garantiscano la riservatezza degli incontri con i familiari, la conservazione di impedimenti e ristrettezze all'accesso dei *caregivers*, la perdurante assenza di condizioni organizzative che consentano il contatto fisico tra familiare e anziano, con gravi esiti di regressione cognitiva e infine, in alcuni casi, la privazione di qualsiasi attività sociale per prevenire il contagio con conseguente perdita di significatività del trascorrere del tempo per la persona.

La funzione preventiva del Garante nazionale e l'approccio adottato non intendono ovviamente trascurare o far sparire la funzione dei Servizi o i luoghi di cura per le persone con disabilità o anziane, ma adattarla alle esigenze delle persone. Non è importante che tali luoghi siano residenziali o diurni: quello che conta è il loro scopo, la loro ragione per cui ha senso che esistano e si strutturino. Nell'impostazione del Garante nazionale, peraltro condivisa dalla letteratura e ormai dal dibattito, per 'luoghi di cura' devono intendersi (solo) quei luoghi che eticamente tendono a preservare il benessere psico-fisico e, in generale, la vita della persona, sostenendone la sua crescita e l'indipendenza pur nella complessità dello sviluppo emotivo, cognitivo e sociale di ciascuna.

Riprendendo Nel Noddings, tra i tanti autori che hanno scritto sull'etica della cura, i Servizi devono riappropriarsi di quelle «[...]relazioni di cura essenziali per la vita umana, espressione di una sollecitudine verso l'altro caratterizzata da preoccupazione ed empatia nei suoi confronti e da un senso di responsabilità per il suo destino. [...]»²⁰. Secondo l'autrice colui che si prende cura è portato ad agire nell'interesse dell'altro. Se 'prendersi cura' significa, quindi, agire nell'interesse dell'altro, allora i Servizi devono essere espressione di una azione definita in base alle specifiche esigenze e al sentire di colui o colei a cui è rivolta. Per questo motivo, è necessario ripensare alle strutture, riconfigurarle sul piano logico e interpretativo, abbandonando l'approccio impersonale che tratta nello stesso modo soggetti diversi in circostanze analoghe e approntare modalità di risposta autentica ai bisogni dell'altro in modo concreto e del tutto individualizzato. Vi è la necessità di un bilanciamento della inevitabile relazione asimmetrica del servizio rispetto alla persona-utente attraverso un atto di cura che comprenda una forma di reciprocità, che tenga conto cioè delle esigenze personali. Solo così esso può essere percepito come atto di cura autentico da colui o colei a cui è indirizzato.

Si devono perciò affrontare criticità irrisolte, come la limitazione delle visite dei parenti in nome della tutela della salute, la mancanza di spazi adeguati che garantiscano la riservatezza degli incontri con i familiari, la conservazione di impedimenti e ristrettezze all'accesso dei *caregivers*, la perdurante assenza di

19. *Relazione al Parlamento 2017*, pp. 140-141, 149.

20. S. Tusino, *L'etica della cura. Un altro sguardo sulla filosofia morale*, Franco Angeli, Milano 2021, pp.15-16.



condizioni organizzative che consentano il contatto fisico tra familiare e anziano, con gravi esiti di regressione cognitiva e infine, in alcuni casi, la privazione di qualsiasi attività sociale per prevenire il contagio con conseguente perdita di significatività del trascorrere del tempo per la persona.

Bisognerebbe affrontare anche un altro nodo che impatta sulla cura e l'assistenza nei servizi. Esso riguarda gli operatori e più in generale i *caregivers* che operano nelle strutture residenziali. Nell'etica delle prestazioni rientra anche la tutela di chi presta le cure, la libertà di scegliere una professione per vocazione – problema particolarmente vivo nella realtà odierna del nostro Paese, date le condizioni complessive del mercato del lavoro e la tendenza ad affidare il lavoro di cura come occupazione 'residuale', unica offerta a persone che si trovano in condizioni di difficoltà lavorativa, spesso a persone immigrate. Non si tratta, quindi, solo del diritto della persona utente a una cura personalizzata, ma anche di quello del *caregiver* al riconoscimento del proprio lavoro anche attraverso una formazione specifica e una effettiva protezione rispetto al rischio di *burn out* e altre patologie specifiche della professione.

È innegabile, infine, che nei diversi luoghi residenziali l'operatore, l'infermiere, il responsabile della struttura, secondo i diversi gradi di responsabilità, possono esercitare un elevato livello di controllo sui pazienti, ospiti o assistiti che siano. Diventa allora doveroso evidenziare che la prima caratteristica di un'etica della cura è il riconoscimento del valore morale della responsabilità di rispondere ai bisogni di chi è dipendente dall'altro, per motivi di cura o assistenza, e delle azioni volte a soddisfare i suoi bisogni.

Un cammino da fare, quindi, nella direzione che il Garante nazionale ha già nel passato indicato come essenziale e per il cui sviluppo assicura attenzione e disponibilità.

È innegabile, infine, che nei diversi luoghi residenziali l'operatore, l'infermiere, il responsabile della struttura, secondo i diversi gradi di responsabilità, possono esercitare un elevato livello di controllo sui pazienti, ospiti o assistiti che siano. Diventa allora doveroso evidenziare che la prima caratteristica di un'etica della cura è il riconoscimento del valore morale della responsabilità di rispondere ai bisogni di chi è dipendente dall'altro, per motivi di cura o assistenza, e delle azioni volte a soddisfare i suoi bisogni.



39. Superare il tempo dell'astinenza

Non solo pensatori e filosofi, anche coloro che, per motivi diversi, frequentano il carcere e ne leggono i meccanismi intrinseci, concordano che la pena 'dolce' della detenzione, affermata in epoca moderna in contrapposizione ai supplizi, non ha eliminato la punizione dei corpi. E se la privazione della libertà non deve mai comportare la limitazione dei diritti fondamentali di cui ogni persona è portatrice, dobbiamo prendere atto del fatto che nel nostro Paese, ancora oggi, la detenzione in carcere limita molto ciò che attiene alla sfera affettiva e nega, in particolare, la sessualità.

Non solo pensatori e filosofi, anche coloro che, per motivi diversi, frequentano il carcere e ne leggono i meccanismi intrinseci, concordano che la pena 'dolce' della detenzione, affermata in epoca moderna in contrapposizione ai supplizi, non ha eliminato la punizione dei corpi. E se la privazione della libertà non deve mai comportare la limitazione dei diritti fondamentali di cui ogni persona è portatrice, dobbiamo prendere atto del fatto che nel nostro Paese, ancora oggi, la detenzione in carcere limita molto ciò che attiene alla sfera affettiva e nega, in particolare, la sessualità.

Dal punto di vista normativo, l'Ordinamento penitenziario tutela le relazioni familiari della persona detenuta, a cominciare dal principio della «territorialità della pena», cioè dal criterio primario di assegnazione dei detenuti all'Istituto più vicino alla famiglia, previsto esplicitamente dall'articolo 42. Una particolare attenzione, poi, viene riservata ai colloqui: gli articoli 37, comma 5, e 61, ultimo comma, del Regolamento di esecuzione (il Dpr 230/2000) sembrano offrire possibilità di incontri più riservati di quelli che caratterizzano i normali colloqui. Tali disposizioni, infatti, prevedono che, per speciali motivi, l'incontro possa svolgersi in un locale distinto e che il Direttore dell'Istituto possa autorizzare le persone ammesse ai colloqui a trascorrere con la persona detenuta parte della giornata, in appositi locali o all'aperto, e consumare un pasto in compagnia. Entrambe le norme ribadiscono, tuttavia, che le modalità di questi incontri devono essere le stesse dei colloqui visivi ordinari, stabilite dal secondo comma dell'articolo 18 dell'Ordinamento penitenziario.

Nessuno spazio, quindi, a incontri sottratti al controllo visivo dell'operatore penitenziario e, come tali, anche intimi. Il diritto alla sessualità, come parte integrante della pienezza del proprio sé anche corporeo, che include il diritto all'espressione affettiva, resta fuori da tale previsione. Questo aspetto, strettamente connesso alla necessità di garantire il massimo dell'autodeterminazione possibile anche in situazione di privazione della libertà e di tutelare sempre la dignità umana, è riconosciuto anche dall'Organizzazione mondiale della Sanità (Oms) che ha definito la «salute sessuale» come «l'integrazione degli aspetti somatici, emotivi, intellettuali e sociali dell'essere sessuale, in modo che arricchiscano positivamente e sviluppino personalità, comunicazione e amore»²¹.

La lacuna normativa è stata affrontata dal Tribunale di sorveglianza di Firenze che, nel 2012, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale proprio del secondo comma del citato articolo 18,

21. Organizzazione mondiale della Sanità, *Educazione e trattamento nella sessualità umana*, Technical Report Series n. 572, Ginevra 1975.



laddove, imponendo il costante controllo a vista durante i colloqui visivi delle persone detenute, impedisce la possibilità di contatti e rapporti intimi. A parere del remittente, si realizza così la violazione dei principi dettati dagli articoli 2, 3, 27 e 32 della Costituzione e la tutela del diritto all'affettività, nel suo significato completo, a essi connessa. Con la sentenza n. 301 del 19 dicembre 2012, la Corte costituzionale, pur dichiarando inammissibile la questione, ha affermato la rilevanza e l'effettività dell'esigenza di garantire ai detenuti relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale, segnalandola all'attenzione del Legislatore «anche alla luce delle indicazioni provenienti dagli atti sovranazionali e dall'esperienza comparatistica». Il riferimento è posto alla Raccomandazione n. 1340 (1997) dell'Assemblea generale del Consiglio d'Europa, alla Raccomandazione n. 2003/2188(INI), 9 marzo 2004, del Parlamento europeo sui diritti dei detenuti nell'Unione europea²² e alle Regole Penitenziarie europee²³ del Comitato dei ministri²⁴. Le indicazioni provenienti dalle Raccomandazioni e dalle norme sovranazionali sono state seguite da più dell'ottanta per cento dei Paesi del Consiglio d'Europa, mentre l'Italia, con pochissimi sodali, continua a opporre una strenua e indomabile resistenza.

E infatti, i progressi sulla strada indicata anche dalla Corte costituzionale inciampano, come accade spesso quando si tratta di pena e di detenzione in carcere, negli ostacoli di una cultura, popolare, politica e anche giuridica, che non ha ancora fatto proprio il significato delle pene dettato dalla Costituzione e continua a volere attribuire a essa tutte le connotazioni afflittive dell'espiazione: tra queste, l'astinenza sessuale ha una posizione primaria e simbolicamente significativa²⁵.

Un tentativo, rimasto tale, di dare riconoscimento normativo al diritto del detenuto all'intimità affettiva è stato compiuto nel 2016 dal Tavolo n. 6 degli *Stati generali dell'esecuzione penale* che aveva proposto la modifica dell'articolo 18 dell'Ordinamento penitenziario con l'introduzione dell'istituto della «visita» senza controllo visivo, distinto dal «colloquio». I decreti legislativi del 2018 che, in limitatissima parte, hanno recepito le elaborazioni degli *Stati generali*, non hanno però incluso questa proposta.

Un tentativo, rimasto tale, di dare riconoscimento normativo al diritto del detenuto all'intimità affettiva è stato compiuto nel 2016 dal Tavolo n. 6 degli Stati Generali dell'Esecuzione penale che aveva proposto la modifica dell'articolo 18 dell'Ordinamento penitenziario con l'introduzione dell'istituto della «visita» senza controllo visivo, distinto dal «colloquio».

22. L'articolo 1 lettera c) annovera tra i diritti da riconoscere ai detenuti «il diritto a una vita affettiva e sessuale, prevedendo misure e luoghi appositi».

23. Le Regole penitenziarie europee sono state aggiornate ed emendate nel 2020: il Comitato dei ministri ha approvato la revisione il 1° luglio 2020 con Raccomandazione Rec(2006)2-rev. Articolo 6: «L'assemblea raccomanda che il Consiglio dei Ministri inviti gli Stati membri (...) a migliorare le condizioni previste per le visite da parte delle famiglie, in particolare mettendo a disposizione dei detenuti luoghi in cui possano incontrare le famiglie da soli».

24. Regola 24.4: «Le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali». Nel commento in calce a tale Regola si precisa che devono essere autorizzate visite familiari prolungate nella convinzione che «visite coniugali più brevi autorizzate a questo fine possano avere un effetto umiliante per entrambi i partner».

25. A voler tacere dei commenti, volgari e sessuofobi, di comuni cittadini come di esponenti politici, che accompagnano ogni proposta di legge che vorrebbe normare questo diritto (celle a luci rosse, agenti ridotti a tenutari di bordelli, ecc.), anche la Corte di Cassazione, ancora nel 2015, ha negato che il diritto a consumare il matrimonio trovi tutela costituzionale e che per il suo esercizio possa trovare applicazione l'articolo 30, secondo comma, dell'Ordinamento penitenziario, confermando un tradizionale orientamento.



È evidente come ormai sia tempo di superare quella cultura che considera le relazioni affettive di chi è privato della libertà come un eventuale premio anziché un diritto fondamentale e sottolinea la non urgenza del tema sulla base dell'esistenza nel nostro ordinamento dell'istituto dei «permessi premio». Al di là di ogni considerazione teorica su questa incongrua connotazione, resta la discrezionalità dell'accesso al premio e per una cospicua parte delle persone detenute l'impossibilità o l'estrema difficoltà, data la connotazione 'ostativa' dei reati per i quali sono stati condannati o di cui devono rispondere.

Non solo, ma la posizione preclusiva non tiene conto nemmeno di un profilo di utilità sociale e collettiva: la ricaduta positiva sul benessere complessivo della persona detenuta che può vivere le proprie relazioni affettive produce effetti altrettanto positivi nel momento del rientro nella società esterna, come riscontrato nei Paesi dove la vita sessuale in carcere ha trovato un riconoscimento.

Le soluzioni praticabili possono essere diverse: dal colloquio prolungato non sorvegliato – come, tra gli altri, in Croazia o in Romania – alla predisposizione di stanze, come in Spagna, o di veri e propri 'appartamenti', a volte immersi nelle aree verdi nel contesto dello spazio controllato, dove le persone ristrette possono incontrare i propri rispettivi partner, ma anche i figli o gli amici.

Le soluzioni praticabili possono essere diverse: dal colloquio prolungato non sorvegliato – come, tra gli altri, in Croazia o in Romania – alla predisposizione di stanze, come in Spagna, o di veri e propri 'appartamenti', a volte immersi nelle aree verdi nel contesto dello spazio controllato, dove le persone ristrette possono incontrare i propri rispettivi partner, ma anche i figli o gli amici. Quest'ultima è la soluzione adottata non solo nei Paesi del Nord Europa, come Norvegia, Danimarca e Olanda, ma anche in Francia dove le *Unités de Vie Familiale* sono piccoli appartamenti con una o due stanze da letto, un bagno e una zona cucina separati dalle sezioni detentive ma all'interno del penitenziario. Nel Canton Ticino è previsto il «congedo interno» che consente alla persona detenuta di incontrare il partner, familiari e amici in una casetta, la cosiddetta *Silva*, sita in un'apposita area ed è previsto anche il «colloquio gastronomico», un pasto in compagnia di parenti e amici.

Un dato che accomuna tutte le soluzioni è che le visite riservate non sono concepite come una misura premiale bensì come un normale diritto. E che avvengono, come è necessario, in condizioni di sicurezza e ordine. Ciò che è importante è garantire uno «spazio riservato» e un «tempo disteso» nel quale consentire lo svolgimento delle relazioni affettive, individuando soluzioni in cui non vi sia una cesura tra *affettività* e *sessualità*.



40. Per un accesso libero e sicuro

L'accesso è un orizzonte del diritto.

Per poter accedere ai diritti occorre un ordinamento giuridico che riconosca i diritti fondamentali di tutte le persone. E poiché esistono attualmente ordinamenti che non riconoscono a tutti l'accesso ai diritti, vi sono persone in fuga da guerre e persecuzioni che cercano di approdare in Paesi dove sono garantiti i diritti fondamentali o almeno ci sono Carte costituzionali che ne assicurano, almeno formalmente, tutela e garanzie.

L'Europa venne fondata nei suoi Organismi comuni proprio a partire da tale riconoscimento e, nonostante le sue minacciose difese, continua a essere luogo di sperato accesso per molte persone dell'altra sponda del Mediterraneo e di a Sud e a Est del suo territorio.

Un approdo europeo uno dei più 'frequentati' è l'isola di Lampedusa, dove è stata simbolicamente eretta la "Porta di Lampedusa - Porta d'Europa". Un monumento alla memoria delle persone migranti deceduti nel mare Mediterraneo, realizzato da Mimmo Paladino nel 2008 e per l'inaugurazione del quale Alda Merini scrisse la poesia *"Una volta sognai"*:

Una volta sognai
di essere una tartaruga gigante
con scheletro d'avorio
che trascinava bimbi e piccini e alghe
e rifiuti e fiori
e tutti si aggrappavano a me,
sulla mia scorza dura.
Ero una tartaruga che barcollava
sotto il peso dell'amore
molto lenta a capire
e svelta a benedire.
Così, figli miei,
una volta vi hanno buttato nell'acqua
e voi vi siete aggrappati al mio guscio
e io vi ho portati in salvo
perché questa testuggine marina
è la terra
che vi salva
dalla morte dell'acqua.

Corre l'anno 2022 e quel luogo simbolo continua a porre interrogativi che faticano a trovare una risposta adeguata nel sistema di soccorso e accoglienza delle persone migranti che percorrono quella rotta marittima.



Come provare a concretizzare quel *sogno di una cosa* rievocato da Alda Merini? Come consentire un accesso ai diritti possibile e sicuro senza sistematicamente mettere a rischio le vite di chi sfida il mare? Come garantire, in ogni caso, per chi oltrepassa la Porta d'Europa, l'*habeas corpus* e l'accesso ai diritti fondamentali? Tre quesiti per i quali, nel medio periodo, è doverosa una risposta, quantomeno per gli ultimi due.

L'alternativa non può essere limitata a una pur positiva estensione dei selettivi "corridoi umanitari" perché questi, storicamente, hanno sempre riguardato soltanto un numero molto limitato di persone: sono una proposta umanitaria, importante sul piano della costruzione culturale e, per taluni, su quello esistenziale, ma che non impatta però sul sistema complessivo.

Tralasciando dunque il *sogno di una cosa* e il lungo periodo, nell'immediato e nel medio periodo va trovata, o almeno, tratteggiata, una soluzione che riduca drasticamente le morti in mare e i viaggi di fortuna lungo la rotta migratoria più pericolosa del mondo. A partire dal 2014, sono 23978 le persone che vi hanno perso la vita e dall'inizio di questo anno fino al mese di aprile se ne contano già 644, di cui 550 nel Mediterraneo centrale²⁶. La maggior parte delle persone migranti che percorrono questa rotta sono in fuga dall'inferno libico²⁷, da un tempo indefinito di detenzione arbitraria, torture, maltrattamenti e violenze di carattere sistematico e generalizzato che il Procuratore della Corte penale internazionale recentemente ha definito con chiarezza crimini contro l'umanità²⁸.

Non si possono continuare a ignorare le conseguenze delle politiche di esternalizzazione del controllo delle frontiere adottate dall'Unione europea, che nel continuare a fornire supporto alle Autorità libiche senza garanzie concrete in ordine alla tutela dei diritti umani delle persone migranti, rischia di rendersi complice di responsabilità gravissime.

È necessario fermare ogni forma di respingimento verso la Libia e poi ampliare lo sguardo, come ha sottolineato il Presidente del Consiglio Mario Draghi al Parlamento europeo il 3 maggio scorso: «Dobbiamo prestare maggiore attenzione al Mediterraneo, vista la sua collocazione strategica come ponte verso l'Africa e il Medio oriente. Non possiamo guardare al Mediterraneo soltanto come un'area di confine, su cui ergere barriere. Sul Mediterraneo si affacciano molti Paesi giovani, pronti a infondere il proprio entusiasmo nel rapporto con l'Europa. Con essi, l'Unione europea deve costruire un reale partenariato non solo economico, ma anche politico e sociale. Il Mediterraneo deve essere un polo di pace, di prosperità e di progresso»²⁹.

²⁶. <https://missingmigrants.iom.int/>

²⁷. <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/central-mediterranean-route/>

https://www.migrantes.it/wp-content/uploads/sites/50/2021/12/01_Report_Diritto_asilo_2021_Sintesi.pdf

²⁸. «*The Office has taken note of a number of credible reports that migrants in Libya continue to be victims of crimes under the Rome Statute, and that the number of migrants has increased as compared to previous reporting periods*» Ventitreesimo Rapporto del Procuratore della Corte penale internazionale al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi della Risoluzione 1970 (2011) del 21 aprile 2022: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20211123-prosecutor-report-unsc-1970-eng.pdf>

²⁹. <https://www.governo.it/it/articolo/il-presidente-draghi-al-parlamento-europeo/19738>



L'alternativa non può essere limitata a una pur positiva estensione dei selettivi “corridoi umanitari” perché questi, storicamente, hanno sempre riguardato soltanto un numero molto limitato di persone³⁰: sono una proposta umanitaria, importante sul piano della costruzione culturale e, per taluni, su quello esistenziale, ma che non impatta però sul sistema complessivo.

Solo con il superamento dei cosiddetti “decreti flussi” e del sistema delle attese e non risolutive sanatorie e con un alleggerimento dei vincoli giuridici all'ingresso alla frontiera europea, che si avvicini all'affermazione del diritto di migrare e di costruirsi un 'altrove' vivibile, si potrà diminuire il numero delle persone che perdono la vita nelle traversate in mare e si potrà dare altresì un duro colpo ai trafficanti di uomini, donne e bambini.

Libertà di movimento, quindi, temperata però dall'obbligo di dimostrare il possesso di determinati requisiti per potersi stabilizzare sul territorio in un momento successivo; come già avviene per i cittadini comunitari.

La persona migrante – va ricordato – è fragile nel momento in cui accede a un Paese straniero, di cui non conosce regole e spesso neppure abitudini minime, cultura di base. Per questo ha bisogno sin dal suo arrivo di una rafforzata tutela dei diritti di cui è direttamente o implicitamente titolare e anche di una chiara indicazione di regole che possano favorire il suo inserimento non conflittuale nella comunità autoctona. Ha bisogno dell'aiuto nel suo percorso d'integrazione. Per non tramutare l'Europa da culla dei diritti in luogo dell'offuscamento dei diritti dei più fragili, tutto ciò va garantito. A cominciare dalla regolamentazione con fonte primaria delle condizioni materiali e dei diritti garantiti in quei luoghi che sono il primo riferimento di accoglienza: gli *hotspot* e le altre strutture dove si rischia di attuare un trattenimento che si configura altrimenti come una detenzione amministrativa non circondata da quell'insieme di tutele e vigilanza che caratterizza la detenzione penale. Perché l'accesso non si tramuti impropriamente in un 'nulla' e il futuro in una progressiva esclusione.

Il migrante – va ricordato – è persona fragile nel momento in cui accede a un Paese straniero, di cui non conosce regole e spesso neppure abitudini minime, cultura di base. Per questo ha bisogno sin dal suo arrivo di una rafforzata tutela dei diritti di cui è direttamente o implicitamente titolare e anche di una chiara indicazione di regole che possano favorire il suo inserimento non conflittuale nella comunità autoctona.

30. In base al Report Asilo 2021 della Fondazione Migrantes «I corridoi umanitari promossi dal privato sociale e dalle Chiese in collaborazione con i governi hanno permesso di accogliere in Europa a partire dal 2016 più di 4000 rifugiati, di cui oltre 3300 solo in Italia. A queste iniziative si sono aggiunti a partire dal 2019 (su una scala di grandezza per forza di cose molto più ridotta) i programmi dei “corridoi universitari” per studenti rifugiati promossi dalle Università italiane e, nel 2021, il progetto dei “canali di studio”, sempre in Italia, per minori non accompagnati rifugiati in Niger» <https://www.migrantes.it/il-diritto-dasilo-report-2021-gli-ostacoli-verso-un-noi-sempre-piu-grande/>



41. Ancora sui nuovi italiani

L'assetto giuridico di una società molto spesso fatica ad assomigliare alla società stessa, a volte perché non è mai stato una sua espressione, altre perché non riesce a tenere il passo, a cambiare con la stessa velocità. Sarebbe fin troppo facile chiedere ai cittadini italiani se il destino di un individuo debba essere determinato dalla sua storia o dalla sua genealogia, da come ha speso le sue energie o dai suoi legami sanguinei. La maggioranza risponderebbe naturalmente che nessuno dovrebbe essere stigmatizzato per la sua discendenza genetica, che tutti abbiamo il diritto di essere padroni dei nostri destini. Se non proprio di scegliere, quantomeno di specchiarci nella nostra storia personale, in quello che siamo, in quello che abbiamo vissuto, nel modo in cui abbiamo investito il nostro tempo. Tanto più se si parlasse di bambini, che mai, nell'opinione di gran lunga prevalente, dovrebbero considerarsi le mere propaggini dei loro genitori.

La legge italiana sulla cittadinanza ci riporta proprio a una concezione della vita non più condivisa, dove la storia degli uomini e delle donne non è individuale ma è familiare: appartiene ai genitori e non alle scelte individuali. Perché in Italia, vige il cosiddetto *iure sanguinis*: si è cittadini italiani in forza della nazionalità di almeno uno dei genitori.

E invece la legge italiana sulla cittadinanza ci riporta proprio a una concezione della vita non più condivisa, dove la storia degli uomini e delle donne non è individuale ma è familiare: appartiene ai genitori e non alle scelte individuali³¹. Perché in Italia vige il cosiddetto *iure sanguinis*: si è cittadini italiani in forza della nazionalità di almeno uno dei genitori. Sono sostanzialmente irrilevanti gli eventi della vita del singolo, dove è nato, dove è cresciuto, dove ha trascorso il suo tempo. Il legame di sangue prevale sugli eventi della vita dell'individuo, anche del bambino e del neonato.

Nascere in Italia non ha quasi alcuna rilevanza, non attribuisce la cittadinanza; e così anche l'aver vissuto in Italia è quasi ininfluenza al fine di determinare il principale *status giuridico* di un individuo. Si può essere nati in Italia, aver trascorso per intero la vita sul territorio nazionale, essere comunemente riconosciuti come italiani, eppure essere 'ufficialmente' cittadini stranieri. I

quali, in quanto tali, avranno un assetto giuridico 'minorato' – cioè con meno diritti e il pericolo costante di essere privati del titolo di soggiorno ed essere rimpatriati. A volte capita sul serio. Ma al di là del rischio di rimpatrio, il ragazzo o la ragazza cresciuti, a volte anche nati, in Italia, devono costantemente dimostrare di avere i requisiti socioeconomici per mantenere il permesso di soggiorno, sono sistematicamente esclusi da una serie di concorsi pubblici, hanno difficoltà a viaggiare in molti Paesi del mondo, e così via. Tutto ciò, solo perché sono nati da cittadini stranieri, per via del legame di sangue.

Prendendo come esempio l'ultima annualità considerata dall'Istat, i dati sulla natalità della popolazione residente nel 2020 ritraggono un'immagine chiara della portata del fenomeno soprattutto nelle Regioni del nord: in Emilia-Romagna (24,5 %) quasi un nato su quattro è di nazionalità straniera e si avvicinano a questo dato anche Lombardia (22 %) e Liguria (21,6 %) mentre in Veneto, Toscana e

31. In base alla Legge 5 febbraio 1992, n. 91 la cittadinanza può essere acquisita per a) residenza, b) matrimonio, c) trasmissione dai genitori, d) elezione da parte di persone straniere nate in Italia.



Piemonte 1 neonato ogni 5 non nasce cittadino italiano³².

A legislazione immutata, i 59792 bambini nati in Italia da genitori stranieri nel 2020 – pari al 14,8 % del totale delle nascite – potranno dichiarare di voler eleggere la cittadinanza solo dopo il compimento della maggiore età ed entro il compimento dei 19 anni, dopo aver vissuto tutta la propria esistenza sul territorio italiano senza soluzione di continuità. Il riconoscimento potrebbe comunque non essere automatico dal momento che, spesso, la Pubblica amministrazione, nonostante il diverso orientamento della giurisprudenza, richiede anche l'iscrizione anagrafica e quindi la titolarità di un permesso di soggiorno. Durante la minore età tale requisito dipende esclusivamente dalla condizione di regolarità dei genitori, di cui i figli finiscono con l'essere configurati come una sorta di appendice. Si tratta di una ipotesi marginale del cosiddetto *ius soli*, del diritto cioè di acquisire la cittadinanza dello Stato in cui si è nati, come previsto negli Stati Uniti e in gran parte degli altri Paesi del continente americano.

Per chi non sia nato in Italia, anche se arrivato giovanissimo, rimane solo da acquisire la cittadinanza per trasmissione dai genitori, per matrimonio oppure per residenza, dopo aver dimostrato di essere residente da 10 anni, avere negli ultimi tre un reddito di un certo livello, non essere mai stato denunciato per un qualsiasi reato e sempre che il Governo italiano non consideri la persona un pericolo per la Repubblica con una valutazione del tutto discrezionale. In ogni caso, l'attesa media dopo l'inoltro della domanda è di quattro o cinque anni.

In base ai dati Istat la maggior parte delle 131803 acquisizioni registrate nel 2020 è avvenuta per residenza (48,5 %) o per la correlata modalità di trasmissione del diritto dai genitori (30,3)³³.

Altri Paesi europei hanno scelto una strada ibrida: la cittadinanza è riconosciuta alle persone che nascono sul territorio a condizione che vi rimangano anche solo per pochi anni. In Italia, alcune proposte di legge cercano di ricollegare, almeno in parte il diritto alla cittadinanza alla frequentazione di lungo periodo di una struttura scolastica italiana, con particolare favore per chi è nato sul territorio nazionale. Ma neppure queste proposte 'di mediazione' sono ancora state approvate. Il sistema giuridico italiano appare così tuttora obsoleto, fondato su una filosofia del tempo e della storia personale che dovrà essere superato presto da una legge sulla cittadinanza basata sullo *ius soli*, che valorizzi la storia dell'individuo e la sua volontà.

Nell'ottobre 2015, la Camera dei deputati aveva approvato un disegno di riforma della legge sulla cittadinanza il cui iter è stato interrotto dalla conclusione della Legislatura. Il testo prevedeva una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza italiana per nascita (il cosiddetto *ius soli*) e una nuova

I 59792 bambini nati in Italia da genitori stranieri nel 2020 – pari al 14,8 % del totale delle nascite – potranno dichiarare di voler eleggere la cittadinanza solo dopo il compimento della maggiore età ed entro il compimento dei 19 anni, dopo aver vissuto tutta la propria esistenza sul territorio italiano senza soluzione di continuità. Il riconoscimento potrebbe comunque non essere automatico dal momento che, spesso, la Pubblica amministrazione, nonostante il diverso orientamento della giurisprudenza, richiede anche l'iscrizione anagrafica e quindi la titolarità di un permesso di soggiorno.

32. I dati sono tratti dal Rapporto Istat *Natalità e fecondità della popolazione residente – anno 2020* pubblicato il 14 dicembre 2021 <https://www.istat.it/it/files/2021/12/REPORT-NATALITA-2020.pdf>

33. I dati sono tratti dal Rapporto Istat *Cittadini non comunitari in Italia – anni 2020/2021* pubblicato a ottobre 2021: https://www.istat.it/it/files/2021/10/Cittadini-non-comunitari_2020_2021.pdf



tipologia di acquisto della cittadinanza in seguito a un percorso scolastico o formativo (il cosiddetto *ius culturae*).

Nell'ambito della Legislatura corrente, diversi gruppi parlamentari hanno presentato disegni di legge finalizzati alla riforma dell'istituto della cittadinanza e nei primi mesi del 2020 la Commissione affari costituzionali ha concluso le audizioni parlamentari. Ma a esse è seguita una lunga fase di inerzia interrotta dalla presentazione del testo cosiddetto *ius scholae*, predisposto dal relatore Giuseppe Brescia e adottato come testo base dalla Commissione il 9 marzo del 2022. La proposta prevede che possa ottenere la cittadinanza il minore straniero nato in Italia che abbia risieduto legalmente e senza interruzioni nel Paese e abbia frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Tale possibilità è riconosciuta anche al minore straniero che abbia fatto ingresso in Italia entro il compimento del dodicesimo anno di età³⁴.

Non si tratterebbe di un passo di poco conto se si considerano i dati riportati nel documento *Alunni con cittadinanza non italiana 2019-2020* del Ministero dell'istruzione, che osserva «Nel quinquennio 2015/2016 - 2019/2020 il numero degli studenti “stranieri” nati in Italia è passato da oltre 478 mila unità a quasi 574 mila con un incremento di oltre 95 mila unità (+20% circa). Nell'ultimo anno la crescita è stata di oltre 20 mila unità (+3,7%), portando la quota dei nati in Italia sul totale degli studenti di origine migratoria al 65,4%, quasi un punto percentuale in più rispetto al 2018/2019 (64,5%)»³⁵.

Purtroppo, nella fase di avvio alla stampa di questa *Relazione al Parlamento 2022* giungono notizie di un ulteriore rinvio della discussione del testo che preannunciano un iter ancora lungo e denso di ostacoli. Il Garante nazionale auspica che comunque possa arrivare a compimento, nella prospettiva di una ridefinizione del diritto di cittadinanza al passo con i mutamenti sociali del Paese.

34. La cittadinanza si acquisterebbe a seguito di una dichiarazione di volontà, entro il compimento della maggiore età dell'interessato, rilasciata da entrambi i genitori legalmente residenti in Italia o da chi esercita la responsabilità genitoriale, all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore, da annotare nel registro dello stato civile. Entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato potrebbe rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza. Qualora non sia stata espressa tale dichiarazione di volontà, l'interessato potrebbe acquistare la cittadinanza con richiesta all'ufficiale dello stato civile entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

35. <https://www.miur.gov.it/-/scuola-disponibili-i-dati-sulle-studentesse-e-gli-studenti-con-cittadinanza-non-italiana-relativi-all-anno-scolastico-2019-2020>



42. In-sicurezza

Nonostante siano trascorsi ormai più di 40 anni dal superamento del regime di custodia manicomiale, con passaggio dal paradigma del malato di mente come destinatario di coercizione e segregazione in quanto portatore di pericolosità sociale, a quello di persona malata di cui prendersi carico, il dibattito etico e giuridico sulla legittimità delle pratiche di contenzione, nelle diverse forme e nei diversi contesti in cui si presentano, è acceso.

La restrizione intenzionale della libertà di movimento e di azione della persona, sia che sia realizzata tramite l'utilizzo di appositi dispositivi (fascette, cinture, 'spondine' ai letti), o mediante la somministrazione di farmaci atti a limitare o annullare la capacità motoria e di interazione, o tramite l'attivazione di sistemi di ritenuta di porte e finestre che limitino l'uscita da uno specifico ambiente particolarmente spoglio fino ad annullare ogni stimolo sensoriale, rappresenta in sé violazione dell'integrità dei diritti della persona e, in quanto tale, deve essere circoscritta da rigidi criteri di legittimità fondati sull'eccezionalità, l'inderogabile necessità momentanea, la riduzione assoluta del tempo di attuazione, la presenza compensativa della vicinanza personale assicurata in modo continuo almeno per una certa fase, il non intervallarsi continuativo di momenti di applicazione e rimozione che ne configurerebbero una fisionomia procedurale quasi-terapeutica. Perché – come anche la Corte di cassazione ha stabilito – non può configurarsi la contenzione come pratica terapeutica³⁶.

Inoltre, occorre ricordare che l'utilizzo delle pratiche di contenzione, nelle sue varie tipologie, trova generalmente applicazione nei confronti di pazienti, a volte anche minori, con problemi di disabilità mentale o fisica o di persone anziane degenti in ospedali o in strutture residenziali assistite: in sostanza, su soggetti particolarmente fragili e vulnerabili per i quali è nevralgico il rispetto del principio di autodeterminazione. In tali contesti, in particolare, gli effetti della contenzione fisica sono spesso incisivi sull'assetto fisico e psicologico della persona che li subisce. In letteratura vengono riportate abrasioni, danni vascolari, ischemie, conseguenze neurologiche e ortopediche che, in casi estremi, hanno condotto alla morte: dal 2006 al 2009 in Italia sono stati riportati i decessi di quattro persone in rapporto diretto con l'applicazione di misure di coercizione fisica.

Nel dibattito sull'approccio alle questioni poste dal rapporto medico e sociale con il tema della salute mentale, il Comitato nazionale di bioetica si è espresso³⁷ per il definitivo e totale superamento della contenzione, nell'ambito di un nuovo paradigma della cura fondato sul riconoscimento della persona come tale, nella pienezza dei suoi diritti, prima ancora che come malato e malata, riconoscendo il rispetto dell'autonomia e della dignità della persona come presupposto per un intervento terapeutico efficace.

Nonostante siano trascorsi ormai più di 40 anni dal superamento del regime di custodia manicomiale, con passaggio dal paradigma del malato di mente come destinatario di coercizione e segregazione in quanto portatore di pericolosità sociale, a quello di persona malata di cui prendersi carico, il dibattito etico e giuridico sulla legittimità delle pratiche di contenzione, nelle diverse forme e nei diversi contesti in cui si presentano, è acceso.

36. Corte di cassazione, Sezione V penale, sentenza n. 50497 del 20 giugno 2018 nel caso di F. Mastrogianni.

37. Presidenza del Consiglio dei ministri, Comitato nazionale di bioetica, *La contenzione: problemi bioetici*, 23 aprile 2015, http://bioetica.governo.it/media/1808/p120_2015_la-contenzone-problemi-bioetici_it.pdf.



Attualmente l'unico strumento internazionale giuridicamente vincolante per la tutela dei diritti umani in campo biomedico è la Convenzione di Oviedo³⁸, ora in fase di revisione tramite approvazione di specifico protocollo aggiuntivo per l'adeguamento dei temi dei ricoveri e dei trattamenti non volontari ai principi espressi nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata o firmata da 36 dei 46 tuttora³⁹ Stati membri del Consiglio d'Europa, compresa l'Italia.

Lo sguardo del Garante nazionale sulla contenzione non si limita all'ambiente delle cure ma è esteso ad ambiti diversi, come quello delle operazioni di rimpatrio forzato o delle operazioni di fermo o arresto da parte delle Forze di Polizia: unico orizzonte che giustifica tali pratiche rimane comunque la loro riconducibilità all'*extrema ratio*, in presenza di situazioni di reale necessità e urgenza, attraverso misure proporzionate alle esigenze concrete, in assenza di modalità meno invasive e unicamente per il tempo strettamente necessario al superamento delle condizioni che le abbiano richieste.

Sul tema, il Garante nazionale è intervenuto in più sedi⁴⁰, esprimendo in effetti, da ultimo con una nota indirizzata al Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai Ministri competenti⁴¹, perplessità in merito ad alcune previsioni della Bozza di Protocollo, meno garantiste della stessa Convenzione che dovrebbero revisionare. A parere del Garante nazionale, tali modifiche, se attuate nel nostro ordinamento, paradossalmente rappresenterebbero un passo indietro nella tutela dei diritti umani delle persone con disabilità psico-sociale. In assenza di specifiche previsioni normative sulla contenzione, a eccezione di quelle in ambito penale, presenti nell'ordinamento penitenziario per prevenire e impedire atti di violenza, tentativi di evasione e resistenze, nonché di quelle contenute nei codici deontologici delle professioni sanitarie, è stata la giurisprudenza a delineare i principi e le condizioni che legittimino l'utilizzo di mezzi di contenzione⁴².

Lo sguardo del Garante nazionale sulla contenzione non si limita all'ambiente delle cure ma è esteso ad ambiti diversi, come quello delle operazioni di rimpatrio forzato o delle operazioni di fermo o arresto da parte delle Forze di Polizia: unico orizzonte che giustifica tali pratiche rimane comunque la loro riconducibilità all'*extrema ratio*, in presenza di situazioni di reale necessità e urgenza, attraverso misure proporzionate alle esigenze concrete, in assenza di modalità meno invasive e unicamente per il tempo strettamente necessario al superamento delle condizioni che le abbiano richieste. Nel caso di rimpatri forzati la specifica Direttiva dell'Unione europea è ben chiara in merito.

A tale proposito, infatti, il Garante nazionale ha evidenziato come sia ingiustificata la pratica di applicare indistintamente le fascette di contenimento a tutte

38. Convenzione internazionale adottata il 4 aprile 1997 dal Consiglio d'Europa. Ufficialmente chiamata, *Convenzione sui diritti umani e la biomedicina* o *Convenzione di Oviedo*.

39. Come è noto, il 16 marzo 2022 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dopo aver udito il parere dell'Assemblea parlamentare, ha deciso che la Federazione russa cessa di far parte del Consiglio d'Europa a cui aveva aderito il 28 febbraio 1996.

40. Garante nazionale, *Relazione al Parlamento 2020*, pp. 142-184.

41. Garante nazionale, *Nota al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della salute, alla Ministra per la disabilità, alle Viceministre per gli Affari esteri e la cooperazione internazionale*, 26 maggio 2021.

42. Nella già citata sentenza del 2018 la Corte di cassazione ha precisato che la contenzione non è un atto medico, bensì ha funzione cautelare per cui la non punibilità per l'uso dei mezzi contenitivi, sempre se proporzionali all'evento, risulta giustificata solo nelle ipotesi previste dall'articolo 54 del codice penale, ovvero in presenza di un pericolo attuale, inevitabile, di un danno grave alla persona.



le persone forzatamente rimpatriate. In alcuni casi, in via cautelativa, addirittura per tutta la durata del trasferimento, in assenza di alcuna valutazione d'ordine individuale circa la reale necessità e urgenza, bensì sulla base di una indicazione generalizzata che a volte si protrae oltre la cessazione di quelle condizioni che sono state valutate collettivamente.

La presa in carico di una persona, sia essa un paziente, un arrestato, un detenuto o uno straniero da rimpatriare, impone invece sempre una posizione giuridica di garanzia consistente nel tutelare la sicurezza e l'integrità fisica del soggetto di cui si ha la custodia: il problema è individuare, nell'ambito di tale posizione, il corretto utilizzo di eventuali mezzi di contenzione, e soprattutto prevenirne l'eventuale abuso o utilizzo illecito o addirittura pericoloso. Noti sono, del resto, taluni episodi, anche a livello internazionale, in cui, nell'ambito di operazioni da parte delle Forze di Polizia, la contenzione manuale posta in essere, ritenuta meno invasiva rispetto all'eventuale attuazione di contenzione tramite mezzi coercitivi, ha purtroppo provocato conseguenze tragiche.

Un concreto superamento delle criticità connesse all'applicazione della *contenzione* è senz'altro auspicabile in una traslazione verso il paradigma del *contenimento*: un approccio comprendente pratiche relazionali e di interazione con la persona presa in carico, utili al superamento di eventuali fasi di crisi, come del resto dimostrato dalle esperienze in cui sono stati attuati modelli privi di uso di mezzi coercitivi.



Raccomandazioni ed esiti

Migranti e libertà

ALCUNE RACCOMANDAZIONI¹

ESITI²

Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri

Assicurare programmi formativi che coinvolgano tutte le unità di personale delle Forza di Polizia impiegate in un'operazione di rimpatrio forzato fin dalle prime fasi della procedura, a partire dal momento in cui la persona da rimpatriare è informata dell'avvio dell'operazione e prelevata dal locale in cui è trattenuta. Il Garante ha riscontrato che spesso il personale di scorta che assicura la traduzione dal Cpr in cui la persona è trattenuta a quello da cui prende avvio l'operazione di rimpatrio non è stato formato come lo sono gli operatori della scorta internazionale.

Gli operatori addetti ai rimpatri forzati in servizio presso i Cpr sono quasi tutti in possesso di abilitazione all'effettuazione di servizi di scorta. Tutto il personale usufruisce di giornate di addestramento e aggiornamento professionale dedicato all'approfondimento di argomenti giuridici (ivi compreso il diritto dell'immigrazione nei suoi diversi aspetti) e delle tecniche operative.

Impiegare in tutte le fasi di un'operazione di rimpatrio operatori di professionalità linguistiche in grado di rivolgersi alla persona soggetta al rimpatrio in una lingua a lei comprensibile.

Il personale di scorta che frequenta il corso di formazione per l'abilitazione ai servizi di scorta internazionale effettua una preselezione di lingua inglese. Inoltre, il Ministero dell'interno dichiara che lo straniero riceve ampia informativa in lingua comprensibile sia in Questura che nelle strutture di trattenimento.

Assicurare l'identificabilità del ruolo e delle funzioni degli operatori nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza comunica che durante i voli *charter* congiunti coordinati e finanziati dall'agenzia Frontex tutto il personale indossa "fratini" in cui è indicato il ruolo svolto da ogni dipendente della scorta.

Comunicare preventivamente agli interessati la data della partenza, in modo da consentire loro di organizzarsi per il viaggio, verificare la restituzione di tutti gli effetti personali trattenuti all'ingresso nel Centro, preparare in condizioni dignitose i propri bagagli, avvisare i familiari o comunque le persone di fiducia e/o l'avvocato.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza ritiene che l'onere informativo nei confronti dello straniero destinatario di decisione di rimpatrio sia ampiamente soddisfatto in ogni fase della procedura, così come il diritto all'accesso alla tutela legale. Pertanto, non concorda sulla necessità di comunicazione preventiva del rimpatrio, essendo la stessa contenuta nei provvedimenti oggetto di notifica e integralmente tradotti.

Informare i cittadini stranieri sottoposti alla procedura di rimpatrio forzato di tutte le varie fasi previste, incluse le tappe del viaggio, i tempi di permanenza negli eventuali scali, il luogo e l'orario indicativo di arrivo nel Paese d'origine, la realizzazione di verifiche di sicurezza sia sulla persona che sui bagagli, il possibile utilizzo di misure coercitive in caso di rifiuto o opposizione al rimpatrio.

1. Le Raccomandazioni sono quelle espresse nel Rapporto tematico del 2021.

2. Gli esiti fanno riferimento alle risposte ricevute dall'Amministrazione.



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

ESITI

Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri

Riportare in buono stato di manutenzione e pulizia i locali utilizzati per le operazioni che si svolgono immediatamente prima della partenza presso lo scalo aeroportuale di Palermo e presso tutti gli scali aeroportuali, rendendoli adatti a riparare e isolare chi vi sosta da qualsiasi condizione climatica, munirli di un ambiente per le esigenze sanitarie, dotarli di sedie e tavoli in quantità sufficiente al numero delle persone da rimpatriare e degli operatori di scorta, nonché provvisti di bagni direttamente accessibili e distributori di snack e bevande.

Assicurare che gli ambienti utilizzati per le verifiche di sicurezza siano riscaldati, areati, dotati di arredi idonei a rispettare la dignità della persona e tali da garantire condizioni di riservatezza.

Nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato, ricorrere all'uso della forza e delle misure coercitive nel pieno rispetto degli standard europei e internazionali che ne consentono l'utilizzo solo come misura di ultima istanza, in caso di stretta necessità nei confronti «dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento» (Decisione (CE) 573 del 2004) o in caso di serio e immediato rischio di fuga o di danno all'integrità fisica dello straniero stesso (autolesionismo) o di terze persone o di danni alla proprietà, senza sistematicità e sulla base di una valutazione individuale e dinamica del rischio, come indicato dalle Linee Guida Frontex sui voli congiunti del maggio 2016.

Garantire che gli interventi di contenzione che implicano un uso intensivo della forza siano sempre monitorati da personale medico che verifichi costantemente le condizioni di salute della persona e se la medesima sia in grado di sopportare ulteriormente la misura coercitiva messa in atto nei suoi confronti.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza ha informato che il progetto predisposto per la realizzazione di una nuova struttura nell'aeroporto di Palermo è fermo.

Sono stati predisposti dei *separé* che assicurano il rispetto della riservatezza delle persone.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza assicura il rispetto di tali criteri durante le operazioni di rimpatrio su voli di linea.

Conferma che sui voli charter, a causa del numero sempre molto elevato di stranieri da rimpatriare, la valutazione del rischio è da considerarsi a prescindere sempre alta. Per questo motivo, nelle fasi di imbarco e di decollo, dato il rischio che gli stranieri possano porre in essere atti di autolesionismo o di resistenza per evitare il rimpatrio, agli stessi vengono applicate le fascette ai polsi. Tali fascette vengono rimosse dopo la fase di decollo se la situazione a bordo del volo risulta tranquilla.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza ritiene che l'uso della forza e dei mezzi coercitivi sia, pertanto, sempre circoscritto alle ipotesi previste dagli standard europei e internazionali.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza rappresenta che in tutti i voli *charter* è prevista la presenza di uno staff medico (medico e infermiere) durante l'intera operazione. Inoltre nelle fasi a terra svolte presso gli aeroporti e/o i Cpr è previsto un servizio cosiddetto "sottobordo" con ambulanza e staff medico. Pertanto, in qualsiasi circostanza di utilizzo di mezzi coercitivi, da parte del personale di scorta, vi è sempre la supervisione di uno staff medico.



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

ESITI

Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri

Garantire sempre la continuità di eventuali trattamenti o programmi terapeutici della persona rimpatriata, almeno per tutta la durata dell'operazione di rimpatrio forzato.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza assicura che nei rimpatri sia con voli di linea che con voli *charter*, qualora lo straniero nel Cpr assuma una terapia farmacologica, la stessa viene consegnata al personale di scorta o al personale sanitario, se presente, insieme alla relativa prescrizione.

Effettuare l'accertamento dell'età in conformità con la disciplina stabilita dall'articolo 19 *bis* del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 che nel caso di fondati dubbi prevede un procedimento a cura dell'Autorità giudiziaria con specifiche e puntuali garanzie a tutela dell'interessato.

Informare i rimpatriandi tempestivamente, e comunque prima della loro partenza, in una lingua e con modalità a loro comprensibili relativamente alla possibilità di denunciare violazioni dei loro diritti fondamentali nel corso di una procedura di rimpatrio forzato realizzata con il supporto di Frontex.

Ai funzionari responsabili dei voli *charter* di rimpatrio è stato fornito il modulo di reclamo da consegnare allo straniero qualora lo stesso debba effettuare una lamentela sulla violazione dei suoi diritti. È in corso una ulteriore sensibilizzazione affinché gli stranieri interessati da procedura di rimpatrio realizzata con il supporto di Frontex siano sistematicamente informati dell'esistenza e della operatività del relativo meccanismo di tutela.

ALCUNE RACCOMANDAZIONI³

ESITI

Cpr

Dare piena ed effettiva attuazione alla libertà di corrispondenza telefonica prevista dall'articolo 14, comma 2 del T.U. Immigrazione, garantendo alle persone straniere trattenute nei Cpr la possibilità di ricevere telefonate e di effettuare chiamate senza limitazioni, anche attraverso l'ausilio di sistemi di videochiamata, così come già sperimentato in alcuni Centri in occasione dell'emergenza pandemica. Che in tutti i Centri sia garantita la possibilità dei telefoni cellulari da parte delle persone trattenute.

La Prefettura di Nuoro sta rivedendo in tal senso le prassi in uso all'interno del Cpr di Macomer consentendo l'utilizzo dei telefoni cellulari da parte degli ospiti presenti nel Centro.

³ Le Raccomandazioni sono quelle espresse nei Rapporti sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr).



ALCUNE RACCOMANDAZIONI	ESITI
Cpr	
Il principio del <i>favor minoris</i> trovi sempre applicazione, così come definito dalla legge che stabilisce che «nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge» (articolo 19 <i>bis</i>, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142).	La Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo rinvia al Dipartimento della pubblica sicurezza.
Garantire che l'attestazione medica di idoneità all'ingresso e alla permanenza in un Cpr sia sempre realizzata da un medico del Servizio sanitario nazionale preferibilmente del territorio del Cpr e sia basata su effettivi e scrupolosi elementi di conoscenza della persona, della struttura di destinazione e dei servizi ivi garantiti.	La Prefettura di Torino ha riavviato le interlocuzioni con la Regione e con l'Asl locale affinché, in conformità a quanto previsto dal vigente Regolamento Unico, le visite mediche di ingresso in Cpr siano condotte da un medico del Sistema sanitario nazionale.
L'Autorità di pubblica sicurezza si assicuri che tutta la documentazione sanitaria disponibile, inclusa la scheda sanitaria redatta dalla struttura detentiva o assistenziale di provenienza – o comunque quella la cui esistenza sia nota all'Autorità che dispone e procede agli adempimenti relativi all'allontanamento e al trattenimento – e ogni ulteriore informazione utile a valutare lo stato di salute siano fornite al medico chiamato ad accertare che le condizioni di salute fisica e psichica della persona destinataria del trattenimento siano compatibili con l'ingresso nel Cpr.	
Far sì che le Amministrazioni responsabili mettano sempre in atto tutte le misure necessarie per garantire alle persone straniere poste sotto la custodia dello Stato, anche in fase di rilascio dal Cpr, le cure e l'assistenza necessarie a tutelarne la loro integrità fisica e psichica.	La Prefettura di Torino ha predisposto una circolare in tale senso e si sta attivando per promuovere con il Comune di Torino iniziative volte a coinvolgere i servizi sociali del territorio nella gestione di casi di vulnerabilità.



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

ESITI

Cpr

Assicurare che il personale sanitario che a qualunque titolo presti attività all'interno del Cpr:

1. annoti nei registri sanitari un resoconto approfondito dell'esame condotto sulla persona, le dichiarazioni dell'interessato pertinenti per l'esame medico, compresa ogni denuncia di maltrattamenti e percosse subiti, le proprie osservazioni in ordine alla compatibilità dei riferiti maltrattamenti e percosse con i riscontri oggettivi individuati durante l'esame medico e, in ogni caso, la presenza di lesioni indicative di possibili percosse;
2. si attenga al rigoroso rispetto degli obblighi di verifica e comunicazione all'Autorità giudiziaria previsti dal codice di procedura penale in capo a ogni professionalità sanitaria.

Il Garante nazionale ritiene che l'alloggiamento all'interno dell'area "Ospedaletto" del Cpr di Torino, definito come luogo di «isolamento sanitario» si possa configurare come un trattamento inumano e degradante, esponendo il Paese anche a rischio di censure in ambito sovranazionale.

Si provveda pertanto alla sua immediata e definitiva chiusura quale luogo di alloggiamento di persone, qualunque ne sia la motivazione che possa averne indicato la necessità.

Prevedere in ogni Cpr la predisposizione di un Regolamento interno che definisca le regole della struttura.

Assicurare la conoscibilità delle regole di convivenza nei Centri, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite.

Inibire l'utilizzo di ambienti per il trattenimento delle persone, anche per periodi brevi o brevissimi, che non siano dichiarati come tali.

La Prefettura ha richiamato l'Ente gestore affinché i casi riscontrati come compatibili con possibili percosse siano segnalati al personale medico del Centro alle Forze dell'ordine.

La Prefettura di Torino riferisce tale locale è stato interdetto e che è stato chiesto al Provveditorato Interregionale alle opere pubbliche di Torino la progettazione di interventi strutturali migliorativi per rendere tale struttura rispondente alle esigenze sanitarie previste o l'individuazione di soluzioni alternative.

I Garanti territoriali, in coordinamento con il Garante nazionale, hanno effettuato ed effettuano visite di follow up per verificare l'effettività di tali indicazioni.

È in corso presso il Ministero dell'interno la revisione del Regolamento Unico dei Cie del 2014, così come più volte richiesto dal Garante nazionale.



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

ESITI

Cpr

Predisporre per tutti i locali in cui le persone sono trattenute un registro in cui vengano annotati ingressi/uscite, tempi di permanenza, richieste espresse, servizi garantiti, accadimenti particolari e ogni ulteriore informazione relativa ai transiti.



Penalità e libertà

ALCUNE RACCOMANDAZIONI

A seguito dei gravi accadimenti che hanno visto al centro dell'attenzione istituzionale e mediatica la Casa circondariale di Santa Maria Capua Vetere, il Garante nazionale raccomanda che:

- ogni perquisizione straordinaria sia preventivamente notificata al Garante nazionale, al quale dovrà essere trasmesso il provvedimento di autorizzazione del Direttore dell'Istituto contenente l'indicazione delle motivazioni, delle modalità che si attueranno, con specifica indicazione del personale incaricato e della strumentazione a difesa di cui è stato autorizzato l'uso;
- sia garantito l'invio al Garante nazionale, entro 15 giorni dalla conclusione delle operazioni, del rapporto conclusivo esaustivo di tutte le azioni svolte durante la perquisizione;
- nei casi in cui la perquisizione straordinaria avvenga in via di urgenza, sia inoltrato il solo rapporto conclusivo contenente tutte le informazioni necessarie precedentemente indicate

- si provveda a numerare ogni strumento o mezzo di difesa, in dotazione alla struttura penitenziaria per l'uso nei casi previsti dalle norme, e ad apporre l'identificativo numerico in maniera visibile su ciascuno di essi;
- si istituisca un registro per l'annotazione dell'assegnazione a ciascun operatore, per ogni singola occasione in cui si è fatto ricorso a tali mezzi.

ESITI

L'Amministrazione penitenziaria nel condividere la necessità che le perquisizioni straordinarie generali siano oggetto di specifica regolamentazione da parte dell'Amministrazione stessa, ha dato indicazione alle Direzioni degli Istituti penitenziari di redigere un ordine di servizio motivato e documentato con cui il Direttore dispone la perquisizione generale straordinaria da inviare preventivamente al Garante nazionale e di redigere e inviare sempre al Garante nazionale una relazione dettagliata sulla perquisizione svolta.

Con altrettanta condivisione dell'innalzamento dei livelli di garanzia e trasparenza, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, ha dato le medesime indicazioni alle direzioni degli Istituti penali per i minorenni e dei Centri di prima accoglienza.

Tali indicazioni sono state specificate nella lettera circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 24 settembre 2021 prot. 0349544. U e in quella della Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del 13 ottobre 2021.

Il Garante nazionale riceve sistematicamente le notifiche e i rapporti finali delle perquisizioni sia dagli Istituti penitenziari che dagli Istituti penali minorili.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, pur condividendo le misure indicate dal Garante quali elementi positivi in una prospettiva di trasparenza dell'operato dell'Amministrazione, ritiene che tale innovazione debba essere «meditata e strutturata all'interno di una riflessione più generale ed estesa ove si considerino le evidenti correlazioni che essa palesa con riferimento a molteplici ambiti ed al coordinamento che deve necessariamente essere garantito con l'operato delle altre Forze di Polizia». Rinvia, pertanto, a una norma «in considerazione dei molteplici e delicati profili - anche attinenti il tema della tutela della incolumità degli operatori, giustamente richiamato anche dal Garante nazionale». In termini analoghi si è espresso anche il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

- si comunichi al Garante nazionale la pianificazione e il cronoprogramma relativi al potenziamento e al miglioramento dei sistemi di videosorveglianza e registrazione e all'acquisizione e alla messa in opera delle strumentazioni tecnologiche per l'implementazione dei nuovi sistemi di videosorveglianza (compresa la dotazione delle *body cam*).

- si custodiscano le videoregistrazioni in server, dislocati in sede locale o provveditoriale, e si conservino per un periodo sufficiente di tempo.

Avviare i lavori per superare il problema della carenza di acqua presente nell'Istituto di Terni e in tutti gli Istituti.

Assicurare che in ogni bagno delle camere di pernottamento siano predisposti dei lavandini per lavarsi, garantendo condizioni strutturali e igienico-sanitarie rispettose della dignità di ogni essere umano.

ALCUNE RACCOMANDAZIONI

La risposta dell'Amministrazione penitenziaria stabilisce il termine per il completamento dei lavori di messa a punto dei sistemi di videosorveglianza per il mese di luglio 2024.

Riguardo ai sistemi di videosorveglianza in mobilità, Il Dipartimento ha programmato l'avvio di un nuovo progetto, in via sperimentale, presso alcuni Provveditorati regionali, nella prospettiva di estendere il progetto all'intero territorio nazionale.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha comunicato che i sistemi di videosorveglianza erano già installati e in funzione in 12 Istituti penali per i minorenni sui complessivi 17 e che l'installazione era in via di completamento nei cinque Istituti rimanenti.

Sui termini di conservazione dei dati acquisiti con le videoregistrazioni, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria indica che le registrazioni potranno essere conservate per la durata di 15 giorni, salvo il verificarsi di particolari eventi critici che possano astrattamente integrare gli estremi di reato. In questo caso, come in quello di fatti che non integrano reato ma siano astrattamente rilevanti per l'ordine e la sicurezza, le indicazioni del Dipartimento sono conformi alla Raccomandazione del Garante nazionale.

La Direzione dell'Istituto di Terni ha avviato gli interventi volti alla definitiva risoluzione del problema della carenza dell'acqua nella sezione Alta Sicurezza 3 che prevedono il rifacimento dei locali delle docce con l'installazione di serbatoi di accumulo. Contemporaneamente è stato avviato l'intervento volto ad aumentare la pressione dell'acqua.

La Direzione dell'Istituto di Terni ha provveduto all'acquisto e alla messa in opera di water e lavabi in acciaio, per tutte le camere detentive della Sezione di isolamento in cui mancavano.

Nel corso di una visita di follow up, il Garante nazionale ha verificato la predisposizione dei sanitari nelle stanze.



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

ESITI

Assicurare che le camere di pernottamento delle sezioni di isolamento garantiscano condizioni dignitose e che siano eliminate dai letti, laddove presenti, le maniglie per la contenzione.

Nell'Istituto di Terni, i letti attrezzati con le maniglie presenti nella sezione di isolamento sono stati sostituiti.

In una successiva visita di follow up il Garante nazionale ha verificato la rimozione dei letti sopra descritti.

Assicurare l'effettività delle visite semestrali delle Aziende sanitarie territoriali presso gli Istituti penitenziari.

Il Provveditorato regionale della Toscana e dell'Umbria ha comunicato al Garante nazionale di aver incontrato il Commissario straordinario dell'Autorità sanitaria locale insieme al Direttore, al Comandante di Reparto e al Responsabile della sanità penitenziaria dell'Istituto, rappresentando le difficoltà in cui versa l'assistenza sanitaria, evidenziate anche dal Garante nazionale.

Disporre l'immediata disattivazione del piano terra della cosiddetta "Sezione Blu" della Casa circondariale di Trani, la cui chiusura era stata predisposta nel 2020, ma che era stata successivamente riattivata come "Reparto di monitoraggio del Covid-19" per la quarantena preventiva di coloro che facevano ingresso nella Casa circondariale. La delegazione del Garante nazionale aveva constatato, invece, che tale Sezione ospitava prevalentemente persone di difficile gestione e – circostanza ancora più rilevante – persone sofferenti di disagio mentale che non trovavano posto nella Sezione infermeria.

A seguito della Raccomandazione e dell'interessamento successivo del Garante nazionale, la Sezione 'Blu' della Casa circondariale di Trani è stata chiusa. *Il Garante nazionale continua a monitorare.*

Assicurare l'assegnazione delle persone con disagio mentale a Istituti dotati di una Articolazione per la tutela della salute mentale e, in ogni caso, a Sezioni integrate con i servizi dell'area sanitaria.

Chiudere la cosiddetta "Sezione Filtro" presente nella Casa circondariale di Torino o prevedere, in alternativa e in ordine di priorità:

- 1) la collocazione della Sezione nell'area sanitaria e l'assegnazione della competenza gestionale alla Azienda sanitaria locale;
- 2) la ristrutturazione integrale della Sezione che riporti le stanze e gli ambienti comuni agli standard internazionalmente previsti e alle Regole penitenziarie europee (Rec (2006) 2) e in particolare alla Regola 18.1, e contempli la presenza di

La Direzione dell'Istituto penitenziario ha provveduto all'acquisto di un'apparecchiatura per la raccolta e la disinfezione degli ovuli più evoluta rispetto a quella utilizzata in passato.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha risposto al Garante nazionale di adottare anche nell'Istituto di Torino la procedura che prevede che le operazioni di verifica di eventuale ingestione di ovuli di sostanze stupefacenti e la successiva procedura di recupero in sede ospedaliera.

Nel 2021 è stata predisposta la sua chiusura. Ad aprile era ancora parzialmente attiva.



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

ESITI

Chiusura e disattivazione della stanza di pernottamento n. 150 collocata nel 'Reparto psichiatrico', Sezione VII -del reparto "Sestante" della Casa circondariale di Torino e ristrutturarla in conformità ai parametri internazionalmente definiti e alla regola 18.1 delle Regole penitenziarie europee (Rec (2006) 2), al fine di essere destinata all'utilizzo ordinario (osservazione e cura) nell'ambito della Sezione in cui la stanza è collocata.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha disposto la chiusura della stanza n. 150 e successivamente la ristrutturazione dell'intero reparto "Sestante".

Il Garante nazionale, a seguito di monitoraggio, ha verificato la chiusura della stanza e i successivi lavori di ristrutturazione complessiva del Reparto.

Rimuovere o modificare le schermature delle finestre che appaiono inutilmente vessatorie non affacciando su alcun luogo esterno abitato. Ciò in linea con le indicazioni della circolare Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria n. 293504 del 31 agosto 2015, con l'articolo 6 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario (Dpr 230/2000) e con la Regola 18.2 delle Regole penitenziarie europee (Rec(2006)2) secondo cui «le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato».

In relazione alla segnalata presenza delle schermature delle finestre dei locali detentivi risulta in corso di redazione un progetto a cura del Provveditorato delle Opere pubbliche di Venezia per l'intervento di rimozione e contestuale sostituzione di quelle presenti nella Casa circondariale della città.

Evitare che nelle Sezioni a regime detentivo speciale le preclusioni all'acquisto e alla disponibilità di organi di stampa e di pubblicazioni siano tali da compromettere l'effettivo accesso all'informazione.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, per quel che riguarda le limitazioni nella ricezione della stampa che abbia un complessivo riferimento al contrasto alla criminalità organizzata o al contesto socioculturale in cui essa si sviluppa, ha confermato di attenersi al dettato dell'articolo 18 ter lettera a) o.p., aggiungendo che laddove il detenuto fosse destinatario di provvedimento trimestrale di inibizione alla ricezione/acquisto di stampa locale del territorio di provenienza, resta nella facoltà del magistrato di sorveglianza emettere singoli provvedimenti di trattamento ex articolo 18 ter lettera a) ove ritenga la sussistenza delle esigenze previste dal comma 1 del medesimo articolo e, in particolare, quando la circolazione di notizie riportate in alcuni articoli possa favorire la commissione di reati attraverso l'accrescimento conoscitivo di chi ha interesse a inviare direttive all'esterno.



RACCOMANDAZIONI¹

ESITI

Individuare spazi riservati al culto per le diverse religioni all'interno degli Istituti di pena.

Assicurare e favorire l'accesso all'interno delle strutture ai ministri di culto delle diverse religioni e professioni.

Garantire a ogni persona che lo desideri il diritto di esprimere anche individualmente la propria religione, pur non partecipando alle cerimonie o agli incontri collettivi.

Assicurare che, nell'assegnazione delle persone detenute ai diversi Istituti, non si determinino situazioni che implicitamente configurino una impossibilità di connessione con le altre persone ristrette; in particolare, che non si assegnino ulteriormente persone classificate come appartenenti al sottocircuito Alta Sicurezza 2 ad altri sottocircuiti, bensì che si valuti adeguatamente, in caso di altre impossibili soluzioni, la loro declassificazione.

Provvedere ad assegnare un'attività lavorativa reale alle persone internate in 'Casa di lavoro', in una prospettiva di reinserimento. Ciò in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 4 dei Principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee secondo cui la mancanza di risorse non può giustificare condizioni detentive che violino i diritti delle persone ristrette.

Individuare nuove e diverse modalità di organizzazione dei sottocircuiti dell'Alta sicurezza che consentano una detenzione rispettosa delle identità, delle diversità e delle esigenze personali, culturali e religiose e un trattamento volto a garantire una pena costituzionalmente orientata.

Prevedere un orario di accesso all'aria aperta per le persone detenute che risulti compatibile con le condizioni climatiche estive. Deve essere anche prevista l'apertura dei blindi delle camere di pernottamento durante la giornata, anche in considerazione di eventuali incongrui allestimenti delle stanze. Si ricorda che tale sistemazione nelle stanze può essere suscettibile di reclami presentati dalle persone detenute, ai sensi dell'articolo 35-*bis* o.p.

A seguito di visite e di monitoraggio, il Garante nazionale ha verificato, all'interno di alcuni Istituti, la predisposizione di luoghi di culto e l'accesso di ministri di culto delle diverse religioni e professioni.

L'Amministrazione penitenziaria ha riorganizzato le sezioni di Alta Sicurezza 2.

Il Garante nazionale ha tuttavia rilevato la persistenza del problema.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha ripristinato delle funzionalità dell'area lavorativa della Casa circondariale di Tolmezzo oggetto di gravi danni causati da condizioni metereologiche avverse.

Il Garante nazionale ha tuttavia rilevato la persistenza del problema.

A seguito di visite di follow up, il Garante nazionale ha accertato la previsione, da parte della Direzione dell'Istituto di Taranto, dell'accesso all'aria aperta compatibile con le condizioni climatiche estive e invernale.



RACCOMANDAZIONI	ESITI
Raccomandazione relative alle gare per l'assegnazione del servizio del vitto e del servizio del sopravvitto: - predisporre procedure di aggiudicazione distinte per le gare d'appalto del servizio di vitto e per quelle di concessione del servizio di sopravvitto contemplando – in quest'ultimo caso – la partecipazione della grande distribuzione che, più delle imprese locali, può assicurare la varietà dell'offerta alimentare e il contenimento dei prezzi.	Su indicazione dell'Amministrazione penitenziaria i nuovi bandi sono stati indetti distinti per le gare d'appalto del servizio di vitto e per quelle di concessione del servizio di sopravvitto. È stato specificato che i criteri di qualificazione delle imprese non escludono la partecipazione della 'grande distribuzione'. Tuttavia l'Amministrazione avrà cura di rendere più chiara la possibilità di partecipazione della grande distribuzione alle procedure di gara. La varietà dell'offerta dei prodotti acquistabili tramite sopravvitto è assicurata dal regolamento interno dell'istituto penitenziario. Ogni Direzione di Istituto ha la possibilità di farsi promotrice di nuovi bisogni purché compatibili con le esigenze di ordine e sicurezza. A ogni modo, è in corso di valutazione prevedere come possibile criterio premiante per la concessione del servizio di sopravvitto, l'ampliamento e la varietà dei generi indicati nel Modello 72 (ossia la lista dei prodotti e dei generi acquistabili tramite sopravvitto).
- valutare la sostituzione della fattura mensile totale con il rilascio di singoli scontrini fiscali per ogni acquisto, la fine di operare un effettivo controllo sui prezzi.	L'Amministrazione penitenziaria ha specificato che nonostante la fattura mensile sia cumulativa, lo scarico dei singoli acquisti avviene per ognuna delle persone ristrette in base ai propri ordini, potendosi così verificare – in ogni momento – l'esattezza di quanto ricevuto e la corrispondenza del prezzo pagato con quello esposto sul Modello 72.
- escludere il ricorso a gare d'appalto per il vitto con offerta al minimo ribasso.	L'Amministrazione penitenziaria ha confermato di adottare già il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
- prevedere una diaria alimentare credibilmente adeguata ai bisogni nutritivi di persone adulte	L'Amministrazione penitenziaria ha stanziato le risorse disponibili al fine di rendere congruo il prezzo della diaria pro capite, verificando che l'importo fissato a base d'asta sia in grado di sostenere l'appalto del vitto senza ricorrere a compensazione alcuna con il sopravvitto.
- acquisire, all'occorrenza, il parere obbligatorio e vincolante di un tecnologo alimentare indipendente.	L'Amministrazione penitenziaria ha invece specificato che le tabelle vittuarie sono approvate con decreto del Ministro della giustizia, in conformità al parere del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria.



Libertà e salute

RACCOMANDAZIONI¹

ESITI

Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc)

Assicurare sempre la presenza in organico di personale socio-sanitario secondo i parametri normativi della Regione, anche attraverso le sostituzioni in caso di malattia prolungata o di aspettativa, per evitare ricadute sulla gestione di pazienti e sul loro percorso terapeutico. La carenza organizzativo-gestionale del reparto non può giustificare un trattamento di natura contenitiva.

Evitare il ricovero delle persone fragili, e più che mai la loro contenzione, in ambienti di passaggio, quali i corridoi, in quanto irrispettosi per sé stessi e per gli altri pazienti che potrebbero trarre turbamento. L'accoglienza in sovrannumero snatura di fatto la funzionalità del servizio, tanto più se associata a una carenza di organico.

Istituire in ogni Spdc i registri relativi ai trattamenti sanitari obbligatori e al ricorso alla contenzione, assicurando che essi siano compilati in maniera sistematica e accurata, con opportuna codificazione dei nominativi dei pazienti.

Risposta della Direzione sanitaria dell'Azienda sanitaria locale Roma Tre in ordine alle criticità rilevate dal Garante nazionale in visita presso il Spdc dell'Ospedale "San Camillo-Forlanini":

- nel corso dell'ultimo anno è stato assegnato nuovo personale sia medico che infermieristico al reparto, in particolare è stata richiesta la sostituzione di un assistente sociale (assente da anni per malattia) e sono stati richiesti quattro tecnici della riabilitazione.

- la Determinazione della Regione Lazio n. Go6331 del 18.03.2018 "Definizione di procedure al trasporto e agli interventi del soccorso primario sanitario urgente in patologia psichiatrica nella Regione Lazio" impone alla struttura di accogliere persone anche in sovrannumero. Tuttavia, al fine di evitare il ricorso a letti in corridoio si pensa di individuare un utilizzo alternativo del locale adibito a magazzino.

- è stata accertata l'esistenza del Registro per le contenzioni e la sua regolare tenuta sia per quanto concerne la sottoscrizione da parte del personale sanitario, sia in ordine alle richieste di monitoraggio visivo e di rotazione degli arti. È stato inoltre previsto un *refresh* formativo sul tema. Nello stesso tempo è stato attivato il Registro per i Tso. Su queste stesse considerazioni, si è attivato un controllo da parte della Uoc e del coordinatore infermieristico sulla corretta compilazione della documentazione sanitaria e sulla presenza aggiornata dei diari clinici firmati, con firma leggibile da parte dei medici. Le Raccomandazioni del Garante nazionale hanno generato l'organizzazione di un corso di formazione che ha coinvolto tutto il personale del Spdc sul tema "Cartella clinica psichiatrica e gestione del reparto". Il corso ha previsto tre moduli e la partecipazione di relatori responsabili di Spdc di Roma e provincia.

Risposta pervenuta da parte della Direzione sanitaria dell'Azienda ospedaliera San Camillo-Forlanini:

1. Le Raccomandazioni sono espresse in diversi Rapporti sulle visite effettuate e nelle note inviate ai diversi attori che a vario titolo sono preordinati alla tutela della salute delle persone accolte in strutture socio-sanitarie e assistenziali, integrate dalla risposta pervenuta.



RACCOMANDAZIONI	ESITI
Evitare l'esposizione dei pazienti alla luce artificiale per tempi prolungati, garantendo l'accesso alla luce naturale e frequente accesso all'aperto.	- il <i>dehors</i> è oggetto di una riqualificazione che prevede un punto acqua e l'acquisizione di arredo adeguato, sulla base delle valutazioni dell'Unità operativa complessa Centro di salute mentale (Uoc-Csm) e dell'Azienda ospedaliera.
Assicurare adeguati spazi dedicati alle terapie riabilitative, alle attività di socializzazione, agli incontri con le famiglie.	- la revisione della destinazione d'uso di tutti gli spazi può consentire l'ottimizzazione delle funzioni, garantendo ulteriori spazi per le attività di incontro con le famiglie e di riabilitazione generale. Saranno affisse all'ingresso le regole sulle modalità di accesso al servizio. Le sale comuni saranno integrate con arredo sulla base delle valutazioni del Direttore del Centro di salute mentale.
Provvedere alla periodica manutenzione dell'impianto di areazione nella sala per fumatori.	A seguito del Rapporto del Garante nazionale, la sala fumatori è stata oggetto di riqualificazione e attivazione dell'impianto di areazione.
<i>Risposta pervenuta da parte della Direzione del Dipartimento neuroscienze e salute mentale dell'Azienda ospedaliero-universitaria - Città della salute e della scienza di Torino:</i>	
Esperire e documentare le manovre di <i>de-escalation</i> e di ogni intervento funzionale alla gestione della fase di acuzie del paziente, mai lesivi della dignità dell'uomo, e dai quali risulti la motivazione che ha portato alla scelta di un trattamento obbligatorio per la salvaguardia della salute del paziente.	«La contenzione si è resa necessaria per comportamenti aggressivi auto e eterodiretti non potendo prevedersi altra modalità trattamentale nel miglior interesse del paziente. Difatti il signore [omissis], anche in occasione di precedenti ricoveri presso questo reparto [omissis], aveva messo in atto comportamenti violenti [omissis].».
Evitare che condotte violente messe in atto dal paziente in occasione di precedenti ricoveri rappresentino elementi sufficienti a ricorrere a mezzi di contenzione.	- «Il rischio per il signor [omissis] di precipitazione dal letto rappresentava un ulteriore motivo di contenzione al fine di proteggere il paziente, che, sia pure sedato, ben poteva procurarsi lesioni personali nel tentativo di abbandonare il letto, essendo in atto un comportamento disorganizzato».
Assicurare che la terapia farmacologica sia oggetto di rigoroso controllo al fine di non trasformare il piano di cura in trattamento di incapacitazione per mezzo di contenzione chimica.	



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Assicurare un'accurata procedura che consenta di recuperare una dimensione dialogico-relazionale con il paziente contenuto.

Documentare in modo dettagliato le modalità e la frequenza dell'intermittenza della contenzione e indicare gli atti eventualmente scontenti. Riportare nella scheda del paziente sottoposto a contenzione le modalità della contenzione stessa, la data, l'ora di inizio e quella di fine della sua applicazione, i dovuti controlli sanitari, le indicazioni degli intervalli dei tempi di movimentazione, delle modalità di idratazione, di nutrizione con indicazione della loro rispettiva frequenza temporale, dei controlli costanti per misurare la variazione dei parametri vitali e ogni evento verificatosi.

Favorire la mobilità degli atti contenuti per almeno dieci minuti ogni due ore con esclusione della notte. Valutare il comportamento del paziente contenuto e quindi l'indispensabilità dell'intervento contenitivo con osservazione diretta e continua, o al massimo ogni 30 minuti.

Tenere una dettagliata descrizione degli eventuali comportamenti aggressivi auto ed eterodiretti del paziente che inducono all'adozione della decisione di tipo contenitivo.

Evitare di utilizzare lo strumento della contenzione, che è sempre un atto estremo, quale prassi clinica per la raccolta dei parametri vitali essenziali, per valutare la terapia più appropriata, per procedere alla somministrazione e attenderne l'effetto.

La contenzione non deve mai essere decisa e attuata dal solo personale infermieristico, nonostante la previsione dell'articolo 35 del Codice deontologico, e deve costituire l'esito di una valutazione medica, escludendo il ricorso a essa come prassi giustificata da motivi di mera praticità, per carenza di personale o volontà di impedire il disturbo nel reparto.

Risposta pervenuta dall'Azienda sociosanitaria territoriale (Asst) di Bergamo:

Sono assai numerosi i pazienti in condizione di grave acuzie psicopatologica, che giungono in Pronto soccorso proprio nelle ore notturne. Si tratta per lo più di pazienti non noti ai servizi territoriali, in transito (anche dal vicino aeroporto) o comunque non residenti. Nella quasi totalità dei casi, la patologia psichica è accompagnata da un'intossicazione da sostanze d'abuso, di assai difficile gestione. In queste situazioni, il ricorso ad una contenzione fisica per poter effettuare la raccolta dei parametri clinici essenziali, valutare la terapia più appropriata (spesso con il concorso di altri specialisti, come il rianimatore e il tossicologo), somministrarla e attenderne l'effetto rappresenta l'alternativa a minor rischio clinico, in primis per la persona che necessita le cure urgenti.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems)

Assicurare che il Progetto terapeutico riabilitativo individualizzato (Ptri) evidenzii gli obiettivi terapeutici-riabilitativi e di reinserimento sociale di breve, medio e lungo termine previsti per la persona e che l'intervento di cura promosso dall'equipe delle Rems si raccordi sempre, secondo il principio della presa in carico globale della persona, con i servizi territoriali di residenza

Risposta pervenuta dal Centro di Salute Mentale di Sciacca:

«Nell'ambito della definizione condivisa dei percorsi, dei progetti e della presa in carico, il 10.3.2021 il Ptri relativo al paziente viene inviato alla Rems, il 19.5.2021 viene effettuato il primo incontro congiunto, per via telematica, tra gli operatori del Csm di Sciacca e la Rems di Caltagirone, con la partecipazione del paziente, finalizzato alla verifica dello stato dell'arte e degli obiettivi comunemente individuati; un ulteriore incontro è previsto a sei mesi dal primo. Riguardo al programma che prevedeva l'acquisizione di abilitazione di operatore sociosanitario, avviato prima dell'inserimento in Rems, è doveroso segnalare che lo stesso è stato interrotto per motivazioni che attecchivano esclusivamente alle particolari condizioni cliniche del momento.».

Rendere effettivo il diritto alla propria professione religiosa e alla sua espressione, così come sancito dall'articolo 9 della convenzione europea per i diritti umani e dall'articolo 19 della Costituzione italiana. Per tale ragione è necessario predisporre un ambiente idoneo e dedicato che garantisca il rispetto della pratica religiosa degli attuali internati di religione islamica e che si provveda, più in generale, alla predisposizione di appositi spazi per la riflessione individuale e il culto qualora persone di altre religioni possano venire ospitate. Ciò al fine di evitare che si possa prefigurare una percezione soggettiva di non considerazione dei propri "bisogni" religiosi da parte di persone fragili nella definizione della propria individualità, che vivono un momento di difficoltà già nell'essere privati della libertà personale e che potrebbero elaborare negativamente tale percezione anche rispetto alla comunità ospitata nel suo complesso.

Risposta pervenuta dal Direttore generale dell'Azienda sociosanitaria territoriale (Asst) Mantova:

L'Asst ha già provveduto a individuare un locale idoneo e dedicato alla professione del culto islamico nonché alla predisposizione di appositi spazi per la riflessione individuale per persone di altre religioni. Quanto sopra per evitare che si possa prefigurare una percezione soggettiva di non considerazione dei propri bisogni religiosi da parte degli assistiti presso la Rems considerata l'importanza dei comfort religiosi nella fase di riabilitazione e reinserimento sociale. Si provvederà successivamente a organizzare la professione del culto in assoluta sicurezza con personale dedicato all'esercizio della fede.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

La tutela giuridica

Assicurare sempre la tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti delle persone accolte in strutture residenziali, incluso il diritto di comunicazione e gli incontri con l'esterno, finalizzati al mantenimento delle relazioni sociali.

Predisporre un progetto abitativo alternativo alla residenzialità in strutture sanitarie assistenziali, che tenga conto dei bisogni e della volontà della persona. I servizi sociali del territorio, in raccordo con l'amministrazione di sostegno e le figure di prossimità devono garantire soluzioni abitative nell'ambito della comunità di riferimento della persona.

Evitare che il ricovero in strutture residenziali avvenga contro la volontà della persona.

Porre sempre al centro del mandato della tutela giuridica il diritto individuale della persona all'autodeterminazione, in accordo al principio generale espresso nella Convenzione Onu sulle persone con disabilità e a quanto previsto dalla normativa italiana in ordine alla minor limitazione possibile della capacità di agire della persona sottoposta a tutela, quale finalità precipua indicata per la figura dell'Amministratore di sostegno. Ciò al fine di assicurare che qualsiasi decisione in ordine al percorso di vita della persona venga assunta in base alla determinazione personale piuttosto che alla sostituzione della volontà della stessa.

Verificare e garantire che il Piano terapeutico riabilitativo individuato per la persona con disabilità risponda all'offerta trattamentale della struttura di accoglienza.

Prevedere sempre, in accordo con il tutore legale, un percorso di dimissione che permetta alla persona di fare rientro a casa propria e con le persone con le quali decidere di condividere la propria esistenza, anche qualora la volontà della persona si manifestasse in un momento successivo all'ingresso in struttura residenziale. Ciò al fine di scongiurare il fenomeno per il quale l'ingresso in residenzialità coincida con il fine vita.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Residenze sanitarie assistenziali (Rsa)

Con l'inizio dell'emergenza sanitaria generata dalla diffusione della pandemia da Covid-19, il Garante nazionale è ripetutamente intervenuto presso i diversi attori regionali che, ai diversi livelli, sono responsabili della gestione del sistema delle strutture sanitarie assistenziali. Tale intervento si è reso necessario per segnalare le costanti criticità riscontrate nel sistema dell'accoglienza residenziale delle persone anziane e con disabilità sul territorio nazionale. Criticità che sono apparse più evidenti in talune Regioni, anche in conseguenza della maggior concentrazione di strutture residenziali presenti. Nello specifico, l'azione del Garante nazionale è stata orientata verso tre macroaree di criticità, e in particolare: la permeabilità tra interno/esterno delle Rsa con riferimento all'accesso dei parenti e dei care-givers, alle uscite temporanee degli ospiti compresi i rientri in famiglia, la carenza organica di personale sociosanitario nelle residenze, il ruolo del volontariato.

Il Garante nazionale ha attivato una serie di positive interlocuzioni con gli Assessori competenti, anche con incontri diretti – in Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria e Puglia – al fine di sensibilizzare le Autorità su tali problematiche e di stimolare un intervento nella direzione di una maggiore accessibilità dei familiari e delle persone significative alle strutture, nell'ottica del pieno rispetto e valorizzazione dell'autodeterminazione delle persone.

Graduare la rigidità delle misure di precauzionalità sanitaria introdotte durante la fase più acuta della pandemia, all'evoluzione della campagna vaccinale realizzata nelle strutture residenziali

Verificare l'effettivo adeguamento da parte delle strutture residenziali del territorio alle indicazioni previste dall'Ordinanza del Ministero della salute del 8 maggio 2021.

Vigilare sull'effettiva applicazione delle indicazioni operative contenute nella nota circolare emanata dall'Ufficio legislativo del Ministero della salute il 30 luglio 2021, al fine di assicurare uniformità nei criteri di accesso alle residenze nel territorio di competenza.

Scongiorare sempre la minaccia di dimissione nei confronti delle persone accolte in residenzialità quale conseguenza della richiesta del rispetto delle indicazioni vigenti in materia di accessi parentali, il cui mancato rispetto discende piuttosto dall'inadeguatezza delle soluzioni organizzative adottate dalle strutture residenziali di accoglienza.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Adottare le misure organizzative più opportune per assicurare la ripresa, in sicurezza, delle visite esterne, vigilando sugli elementi di criticità emersi nella gestione del sistema residenziale nella Regione, evidenziando come il perdurare della condizione di isolamento nelle Rsa non trova riscontro nel complesso normativo in materia di accesso alle strutture le cui indicazioni risultano di fatto largamente disattese dalle Direzioni sanitarie operanti sul territorio (Raccomandazione formulata alla Regione Piemonte).

Assicurare sempre la possibilità per i familiari e i *care-givers* di poter accedere al reparto per garantire un supporto igienico-sanitario e psico-fisico ulteriore alla persona residente in accordo all'articolo 4-bis della legge del 16.9.2021, n. 126

Riconoscere alle persone non autosufficienti accolte in Rsa e Rsd il diritto alle relazioni affettive, spesso unica fonte di motivazione e conforto alla propria posizione di svantaggio e fragilità, pur nella difficoltà del presente. Ciò in linea con il vigente quadro giuridico che prescrive l'apertura sette giorni su sette e visite della durata possibilmente fino a 45 minuti, consentendo ai parenti e *care-givers* anche di prestare assistenza quotidiana nel caso in cui la persona ospitata sia non autosufficiente.

Rimuovere le limitazioni degli accessi alle Rsa che, oltre a non trovare nel periodo considerato una giustificata ragione di ordine sanitario, se confermate, costituirebbero una lesione del fondamentale diritto all'affettività e alla socialità.

Condurre un intervento di verifica nei confronti delle Direzioni sanitarie delle strutture residenziali del territorio lombardo, auspicando che lo stesso possa assumere una connotazione empirica, alla luce della gravità del possibile scenario soggiacente, senza limitarsi, quindi, ad un riscontro basato su un questionario telefonico che potrebbe non rivelarne la reale esistenza o portata. I dati forniti, infatti, farebbero ritenere che l'atteggiamento ostativo delle strutture residenziali nei confronti dell'esterno sia una condizione, di fatto, endemica dell'attuale sistema di gestione e di organizzazione delle Rsa in Lombardia.

Con nota di riscontro il Direttore generale della Direzione Welfare della Regione Lombardia precisa che:

- in applicazione delle norme riguardanti il tema specifico delle visite, i gestori delle Strutture socio-sanitarie residenziali sono stati richiamati ad adottare [...] un sistema di programmazione e prenotazione ad un numero di visitatori nell'arco della giornata, tutti i giorni della settimana compreso i giorni festivi, della durata possibilmente fino a 45 minuti, nel rispetto delle misure di sicurezza e prevenzione. Il gestore, inoltre, è tenuto a garantire, pur rispettando le comuni norme anti Covid, la possibilità di assistenza presso il reparto per le persone non autosufficienti nonché un'equa rotazione delle visite, individuando le persone più bisognose da un punto di vista non soltanto sanitario ma anche affettivo e relazionale. [...]
- L'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) ha attivato un monitoraggio regionale on-line sull'attuazione delle misure organizzative per l'accesso in sicurezza nelle strutture residenziali della rete territoriale. [...]
- Permangono poi per le Ats territorialmente competenti le seguenti prescrizioni:



RACCOMANDAZIONI	ESITI
	- proseguire con le attività anche ispettive di controllo (sia in loco che da remoto), per verificare empiricamente l'osservanza della normativa vigente nonché monitorare la corretta applicazione delle disposizioni, con interventi proattivi per superare eventuali criticità, sollecitando costantemente laddove sussistano ipotesi ingiustificate o inopportune di disallineamento dalle disposizioni normative; - effettuare un intervento capillare di supporto alle strutture residenziali, affinché siano raccolti, recepiti e accolti i bisogni, personalizzando la progettazione ed il piano assistenziale individuale; - procedere alla raccolta dei Pog (Piani operativi Gestionali) delle strutture e delle successive integrazioni/revisioni, con notifica dell'andamento epidemiologico interno (nuovi casi, guarigioni, stato vaccinale, isolamenti etc.) e alla disamina dei Pog da parte delle Ats competenti, con interventi specifici nelle ipotesi di criticità riscontrate.».

(Raccomandazioni formulate all'Assessorato Welfare della Regione Lombardia)

Predisporre una generale rivisitazione dei criteri di accreditamento delle strutture socio-sanitarie e assistenziali che oggi sono fondati essenzialmente sul numero di posti letto e sulla disponibilità di aree comuni. Un criterio che ha mostrato tutti i suoi limiti durante la pandemia, quando la vita delle persone ospitate è rimasta circoscritta alla stanza e spesso al solo letto.

Garantire che la qualità dei servizi offerti ai residenti in Rsa avvenga sempre nel pieno rispetto della dignità umana, adottando ogni opportuna misura per fronteggiare, da un lato, la problematica della carenza di personale socio-sanitario (operatori socio-sanitari e infermieri) all'interno delle strutture residenziali, dall'altro il decremento economico nei profitti gestionali delle strutture medesime. Ciò al fine di prevenire il rischio che i servizi primari di cura e assistenza vengano ulteriormente penalizzati.



RACCOMANDAZIONI

ESITI

Garantire il rispetto dell'obbligo generale di responsabilità e di vigilanza in capo a ogni direzione delle strutture di residenzialità affinché nessuna persona accolta possa subire trattamenti degradanti, anche in conseguenza di comportamenti omissivi, tali da ledere la dignità umana.

Assicurare che la dignità della persona venga rispettata attraverso un'appropriata programmazione degli interventi di assistenza e di cura, secondo i bisogni specifici di cui la persona è portatrice.

Prevenire comportamenti degradanti, anche se solo di tipo omissivo, attraverso la ripresa delle visite, il cui "sguardo esterno" è sempre elemento di garanzia e di assoluta centralità nella prevenzione di possibili trattamenti irrispettosi della persona.

Abrogare il criterio di presenza dell'operatore presso ogni persona ospitata del minutaggio massimo previsto. Tale modalità non tiene conto delle diverse situazioni e delle esigenze delle persone assistite a favore di una sorta di "catena di montaggio" delle cure, più attenta all'ottimizzazione delle risorse che non alle reali necessità delle persone fragili.



Forze di Polizia

ALCUNE RACCOMANDAZIONI¹

ESITI

Intensificare la collaborazione interistituzionale nell'ambito della formazione del personale delle Forze di Polizia, nel rispetto dell'autonomia dei rispettivi ruoli, con la finalità precipua di prevenire situazioni o prassi potenzialmente lesive dei diritti fondamentali, nell'ottica della costruzione di una cultura che a ogni livello sviluppi e dia concretezza a quei valori di cui ciascuna Forza è portatrice.

Il Garante nazionale partecipa in maniera sistematica alle attività di formazione del personale delle Forze di Polizia ai diversi livelli.

È stato rinnovato lo specifico Protocollo di intesa con l'Arma dei Carabinieri in forza del quale negli anni 2021-22 il Garante ha partecipato alla formazione presso la Scuola Addestramento Polizia Penitenziaria rivolta a 250 allievi agenti; alla Scuola Addestramento Carabinieri di Velletri, rivolta a 1500 allievi marescialli; alla Scuola Addestramento di Reggio Calabria, rivolta a 1000 allievi carabinieri (programmata nuova sessione formativa a luglio 2022 a favore di ulteriori 1000 unità). Inoltre, il Presidente ha tenuto 10 seminari rivolti ai responsabili dei Comandi legione del territorio italiano.

Effettuare con urgenza una ristrutturazione delle camere di sicurezza in uso per metterle a norma secondo gli standard internazionalmente definiti, garantendo il passaggio della luce naturale e dell'aria, dotandole di un pulsante di chiamata interno alla stanza, azionabile direttamente dalla persona in essa ristretta e predisponendo un sistema di video sorveglianza che consenta di tutelare adeguatamente la sicurezza della persona.

Realizzare un piano di adeguamento delle camere di sicurezza non operative agli standard internazionalmente definiti in modo da renderle idonee a ospitare persone in condizioni dignitose e sicure.

Evitare il passaggio delle persone arrestate o fermate nel sistema detentivo per brevissimi periodi e favorire in via prioritaria l'applicazione della misura cautelare domiciliare.

Rafforzare l'impegno profuso nell'informare le sedi periferiche circa la funzione delle visite del Garante nazionale, le modalità d'accesso e il dovere di produrre la documentazione richiesta, anche al fine di ottimizzare i tempi nello svolgimento delle proprie attività istituzionali.

1. Raccomandazioni espresse nei diversi rapporti sulle visite alle camere di sicurezza in uso alle Forze di Polizia



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

ESITI

Assicurare una migliore e più trasparente tenuta dei registri, sia a tutela della persona privata della libertà sia a tutela del personale addetto alla sua vigilanza.

Realizzare interventi di sanificazione delle camere di sicurezza e degli arredi, programmati e comunque successivi a ogni periodo di permanenza.

ALCUNE RACCOMANDAZIONI²

ESITI³

Strutture diverse e idonee utilizzate dall'Autorità di pubblica sicurezza per il trattenimento della persona straniera ai sensi dell'articolo 13 comma 5 *bis* T.U.

Assicurare che siano allestiti locali diversi e idonei, o, se esistenti, che siano ristrutturati nel rispetto dei parametri previsti dagli standard sovranazionali relativamente a: spazio disponibile, apporto di luce e aria naturali, disponibilità di servizi igienici (con doccia e acqua calda) senza limiti di accesso e di un'area all'aperto ove potersi recare per almeno un'ora al giorno, predisposizione di un sistema di chiamata attivabile dall'interno, presenza di armadietti o scaffalature per gli effetti personali, disponibilità di attrezzature per il riposo nelle ore notturne (letto, materasso, cuscino, coperte), garantendo, ove necessario, le forniture per le specifiche esigenze igieniche femminili, secondo le indicazioni della regola 5 delle *Bangkok Rules*.

Predisporre un modulo, da consegnare all'ingresso, scritto in una lingua comprensibile alle persone trattene, sui loro diritti e obblighi, inclusi il diritto di difesa e quelli relativi alla propria posizione giuridica, alla libertà di comunicazione con l'esterno, alla possibilità di richiedere protezione internazionale e di ricevere assistenza sanitaria. Garantire, altresì, adeguata informativa delle regole della struttura.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza ha riferito di aver trasmesso alle Questure una scheda in cui si indicano le caratteristiche tecniche dei locali da realizzare, accompagnata dal parere emesso dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale relativo ai profili giuridici, operativi e strutturali dei locali stessi.

Alcune Questure hanno avviato lavori di ristrutturazione sulla base delle indicazioni fornite.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza assicura che tale informazione è garantita.

2. Le Raccomandazioni sono quelle espresse nel "Rapporto tematico sulle visite alle strutture diverse e idonee utilizzate dall'Autorità di pubblica sicurezza per il trattenimento della persona straniera ai sensi dell'articolo 13, comma 5 *bis* T.U. Immigrazione (dicembre 2020 – gennaio 2021)" <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/7bee01431139e97f-902fe931e0fdb355.pdf>

3. Gli esiti fanno riferimento alla risposta del Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza del 30 settembre 2021 <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/2b34df645bf961e13f9ea030f406a155.pdf>



ALCUNE RACCOMANDAZIONI

ESITI

Sottoporre sempre a convalida del giudice la temporanea permanenza del cittadino straniero in strutture diverse e idonee dai Centri dedicati, come stabilito dall'articolo 13, comma 5 *bis* T.U. Immigrazione.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza ha risposto che essendo tale passaggio previsto dalla legge, esso è sempre rispettato. Diverso il caso in cui gli stranieri permangano all'interno della Questura solo per il tempo necessario alla organizzazione del servizio di accompagnamento al Cpr. Ciò – si riporta – rientra nell'ordinario contesto di esecuzione del provvedimento di respingimento/espulsione, per cui non richiede alcuna validazione da parte dell'Autorità giudiziaria.

Compilare in maniera precisa, sistematica e accurata i vari registri in uso, tenendo separate le registrazioni relative a 1) persone accompagnate per esigenze identificative, 2) persone straniere da rimpatriare, 3) persone arrestate/fermate; prevedere che nel luogo di applicazione della misura restrittiva sia sempre presente almeno una copia del provvedimento di trattenimento.

Predisporre, quindi, un modello separato e specifico di registrazione per le strutture diverse e idonee che preveda l'inserimento di tutti i dati relativi al periodo di permanenza dello straniero, tra cui: data e ora di ingresso e uscita, luogo di trasferimento, informativa fornita in una lingua comprensibile alla persona con firma della ricezione della stessa, manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale, somministrazione dei pasti, esercizio del diritto di comunicare con l'esterno, avviso/colloquio con il difensore, comunicazioni all'Autorità giudiziaria, interventi sanitari e in generale eventi critici, eventuali lesioni e reclami espressi relativamente a maltrattamenti (anche antecedenti all'arrivo), in generale istanze e doglianze espresse, elenco dei beni requisiti.



Saperi



43. Pubblicazioni

Dopo l'esperienza del *Bollettino del Garante nazionale ai tempi del Covid*, uno strumento di informazione quotidiano sulla situazione nei luoghi di privazione della libertà relativamente alla pandemia e sulle misure per contrastarla che il Garante nazionale ha realizzato in doppia versione, italiana e inglese, nel 2020-2021, a febbraio del 2022 è stata avviata una nuova iniziativa editoriale: *Il punto* del Garante nazionale, una *newsletter* mensile. Si tratta di uno strumento di comunicazione rivolto al mondo dei media, ma anche all'ambito universitario e della ricerca, a quello del Terzo settore e del Volontariato e più in generale a tutti gli *stakeholder* e, non ultime, alle Istituzioni. Uno strumento che si affianca al sito, ai *social* e al nuovo canale *WhatsApp*. Quattro le aree di intervento: una prima parte, *I numeri del Garante*, dedicata a dati, tabelle, statistiche per garantire trasparenza a quei luoghi molto spesso opachi anche rispetto alle dimensioni reali dei fenomeni che li riguardano; uno spazio di approfondimento, *A che punto siamo*, su un tema specifico; l'aggiornamento sulle novità giurisprudenziali, *Uno sguardo sulla giurisprudenza*, sia a livello nazionale che sovranazionale, con le più significative sentenze emesse dalle Corti di Cassazione, costituzionale e dei diritti dell'uomo; e, infine, una parte dedicata al Garante, alle sue attività nelle quattro aree del suo intervento.

Come accennato, il Garante ha anche attivato un canale pubblico su *WhatsApp* e un profilo *Instagram*. Costante è l'aggiornamento del profilo *Twitter* già operativo da qualche anno.

Il 2022 ha visto la pubblicazione del quarto volume della collana *Da dove*. Dopo quello sulla pena di morte (*Lo Stato non uccide*), quello sull'abolizione

del reato di plagio (*Il reato impossibile*), quello sugli spazi della privazione della libertà (*In gabbia*), l'ultimo volume è dedicato alla tortura (*Nelle mani altrui*).

Nel corso del 2022 è stata realizzata la seconda Campagna di informazione della Presidenza del Consiglio sul Garante nazionale, con uno spot televisivo e radiofonico diffuso sulle reti Rai.

Tra le pubblicazioni realizzate dal Garante nazionale, va segnalata la collana *Norme e normalità*: il primo volume raccoglie le Raccomandazioni del Garante fatte nel 2016-2017 rispetto all'ambito penale degli adulti (il testo è stato tradotto in inglese). Il secondo concerne la privazione della libertà e le persone migranti e – oltre alla raccolta delle Raccomandazioni fatte a seguito delle visite negli *hotspot* e nei Cpr e dei monitoraggi delle operazioni di rimpatrio forzato – contiene gli *standard nazionali del Garante nazionale sulla detenzione amministrativa*.

Sono pubblicate anche le Relazioni al Parlamento del Garante e gli interventi di presentazione del Presidente e del Collegio (Relazione al Parlamento 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021), le cui copie sono distribuite alle Amministrazioni centrali e periferiche coinvolte, alle Organizzazioni non profit, alle Università che sempre più spesso rivolgono la loro attenzione all'Istituzione del Garante nazionale, quale oggetto di studio e di ricerca, e al mondo dei media.

Tutte le pubblicazioni del Garante nazionale sono scaricabili dal sito istituzionale, www.garantenazionaleprivatiliberta.it. Nel sito sono inoltre resi pubblici i Rapporti sulle visite effettuate dal Garante nazionale con le Raccomandazioni e le relative risposte scritte delle Amministrazioni competenti;



i pareri inviati al Parlamento sulle proposte di legge riguardanti la privazione della libertà e le osservazioni inviate alla Corte europea dei diritti umani come *amicus curiae*; le informative e gli esposti inviati alle Procure della Repubblica.

Tra le attività riveste particolare rilievo quella della formazione, svolta sia autonomamente sia in collaborazione con le Amministrazioni interessate, con Università italiane e straniere, con Istituzioni e Associazioni nazionali e internazionali, la cui azione è particolarmente rivolta alle vulnerabilità sociali e all'effettività dei diritti per tutti. In particolare, è operativa ormai da tempo una collaborazione con le Forze dell'ordine (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di finanza, Polizia penitenziaria) tesa a innalzare il livello di conoscenza del sistema di norme nazionali e sovranazionali a tutela dei diritti delle persone private della libertà e anche la conoscenza del mandato, delle funzioni e delle attività di monitoraggio del Garante nazionale.

Il Garante ha inoltre avviato dei protocolli di collaborazione con il Garante per la protezione dei dati personali sul tema della 'privacy degli ultimi'; l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (Unar) della Presidenza del Consiglio; il Consiglio nazionale forense (Cnf); l'Istituto superiore di sanità (Iss); il Politecnico di Milano e il Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria della Lombardia; la Direzione generale per l'esecuzione esterna e la messa alla prova; l'Università degli Studi "Luigi Vanvitelli" di Caserta, l'Università degli Studi di Messina.



44. Norme e adempimenti del Garante Nazionale

Cornice normativa sovranazionale

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 18 dicembre 2002)

[...]

Articolo 3

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 (d'ora innanzi: "meccanismi nazionali di prevenzione").

Articolo 4

1. Ciascuno Stato Parte, in accordo con il presente Protocollo, autorizza le visite da parte degli organismi di cui ai precedenti articoli 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.

[...]

Parte IV

Meccanismi nazionali di prevenzione

Articolo 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.



Articolo 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 equilibrio 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.

Articolo 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 private della libertà nei luoghi di detenzione, come definiti al precedente articolo 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.

Articolo 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'articolo 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.



Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 23

Gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a pubblicare e a diffondere i rapporti annuali elaborati dai meccanismi nazionali di prevenzione.

[...]

Legge 9 novembre 2012, n. 195

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.

Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni in legge 18 dicembre 2020, n. 173

modifica il comma 1 dell'articolo 7 il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Articolo 7

1. È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, di seguito denominato "Garante nazionale".

1-bis. Il Garante nazionale opera quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottato il 18 dicembre 2002 con Risoluzione A/RES/57/199 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195, ed esercita i poteri, gode delle garanzie e adempie gli obblighi di cui agli articoli 4 e da 17 a 23 del predetto Protocollo.



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 cosiddetti 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 con la legge 195/2012 e ha indicato il Garante nazionale come proprio Npm. Sia il Sottocomitato che i Meccanismi nazionali hanno il potere di accesso a tutti i luoghi in cui le persone sono private della libertà - de iure o de facto - nonché alla documentazione e ai colloqui riservati con i ristretti e devono conseguentemente 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. Il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 ha stabilito con una norma primaria la designazione del Garante nazionale quale Npm italiano, facendo seguito alla Note verbale 1105 del 25 aprile 2014.

Concluding observation on the initial report of Italy by Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 6 October 2016

Punto 41. The Committee is concerned that the remit of the mandate of the national preventive mechanism does not extend to psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities where they are deprived of their liberty. Punto 42: The Committee recommends that the National preventive mechanism immediately visit and report on the situation in psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities, especially those with intellectual and/or psychosocial disabilities.

Replies of Italy to the list of issues in relation to the initial report of Italy, 2 June 2016

Reply to the issues raised in paragraph 16 of the list of issues. Punto 33. The matter is under consideration by the National Guarantor of the Rights of detainees and persons deprived of personal freedom who has been identified as the national preventative mechanism.

Commento:

La Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge nel 2009, tenuto conto della risposta dell'Italia in relazione alla lista di questioni del Committee on the Rights of Persons with Disabilities di cui all'articolo 15 intitolato 'Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment' (punto 33 delle Replies of Italy), considerato anche l'articolo 14 comma 1 lettera b che stabilisce che gli Stati Parti devono assicurare che le persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri "are not deprived of their liberty unlawfully or arbitrarily, and that any deprivation of liberty is in conformity with the law, and that the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty", viste le Concluding observations on the initial report of Italy (Adopted by the Committee at its 16th Session, 15 August-2 September 2016) di cui al punto 42, il Garante nazionale esercita il proprio mandato anche in strutture private della libertà nell'ambito della salute. In altri termini, il Comitato delle Nazioni unite chiede all'Italia di avviare il monitoraggio delle Istituzioni psichiatriche e delle strutture socio-sanitarie o assistenziali residenziali per persone con disabilità, in special modo con disturbo mentale o comunque con deficit cognitivi. L'Italia assegna al Garante nazionale in quanto Npm il compito di attuare tale monitoraggio



Framework

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

Art 8

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.

Commento

A seguito dell'avvio della procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per non aver recepito l'articolo 8 paragrafo 6 della Direttiva 2008/115/CE che prevede che ogni Stato Membro si doti di un meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati e della lettera di messa in mora della Commissione europea, l'Italia designa il Garante nazionale come organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati. La Commissione approva la nomina nel 2015; nel 2016 il Garante nazionale diventa operativo e un anno dopo (il 14 luglio 2017) la procedura di infrazione viene archiviata, come riportato qui di seguito.

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 2008/115/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.



Nota DPE 0002621 P – 4.22.23, 12 marzo 2015, Presidenza del Consiglio dei ministri

Dipartimento per le politiche europee, Struttura di missione per le procedure di infrazione indirizzata a:

- Ministero dell'interno, Ufficio di gabinetto
- Ministero dell'interno, Ufficio legislativo
- Ministero della giustizia, Ufficio di gabinetto
- Ministero della giustizia, Ufficio legislativo
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
- Ministero degli affari esteri, Ufficio di gabinetto
- Ministero degli affari esteri, Ufficio legislativo
- Ministero degli affari esteri, Direzione Generale per l'Unione europea
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio di gabinetto
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio legislativo
- Ministero della salute, Ufficio di gabinetto
- Ministero della salute, Ufficio legislativo

Oggetto: Procedura d'infrazione 2014/2235 - Non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza).

Lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE. Risposta. Seguiti.

[...]

I. ORGANISMO DI MONITORAGGIO (art. 8 par. 6, direttiva rimpatri)

Con riguardo all'**indipendenza dell'organismo** deputato al monitoraggio dei rimpatri, la Commissione ritiene soddisfacente la prospettata soluzione del **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale**, istituito con decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146.

Tuttavia, ai fini della piena risoluzione della Questione, **la Commissione ritiene necessaria una esplicita indicazione dei compiti sul monitoraggio dei rimpatri nel Codice di autoregolamentazione di cui il Garante si doterà**. Al riguardo ha sollecitato l'invio di una **bozza** del testo e di un **calendario** per la sua adozione.

Nota DPE 0007884 P – 4.22.23, 14 luglio 2017, Presidenza del Consiglio dei ministri

Dipartimento per le politiche europee, Struttura di missione per le procedure di infrazione indirizzata a:

- Ministero della giustizia, Ufficio di gabinetto
- Ministero della giustizia, Ufficio legislativo



- Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale
- Ministero degli affari esteri, Direzione Generale per l'Unione europea
- Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea.

Oggetto: Procedura d'infrazione 2014/2235 -Non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE (Direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza). ARCHIVIAZIONE.

Normativa nazionale

Articolo 7, decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito in legge 21.02.2014 n. 10) e successive modifiche

1. È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».

1-bis. Il Garante nazionale opera quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottato il 18 dicembre 2002 con Risoluzione A/RES/57/199 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195, ed esercita i poteri, gode delle garanzie e adempie gli obblighi di cui agli articoli 4 e da 17 a 23 del predetto Protocollo.

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. Ai componenti del Garante nazionale è attribuita un'indennità forfetaria annua, determinata in misura pari al 40 per cento dell'indennità parlamentare annua per il Presidente e pari al 30 per cento per i membri del collegio, fermo restando il diritto al rimborso delle spese effettivamente sostenute di vitto, alloggio e trasporto per gli spostamenti effettuati nello svolgimento delle attività istituzionali.

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 nel numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 dello stesso Ministero e, in posizione di comando, non più di 2 unità del Ministero dell'interno e non più di 3 unità degli enti del Servizio sanitario nazionale, che conservano il trattamento economico in godimento, limitatamente alle voci fisse e continuative, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza sia in ragione degli emolumenti di carattere fondamentale che per gli emolumenti accessori di carattere fisso e continuativo. Gli altri oneri relativi al trattamento accessorio sono posti a carico del Ministero della giustizia. Il predetto



personale è scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della giustizia, il Ministro dell'interno e il Ministro dell'economia e delle finanze.

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 articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, 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 di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

f-bis) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dai soggetti trattenuti nelle strutture di cui alla lettera e). L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

g) tramette 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.

5.1. Il Garante nazionale può delegare i garanti territoriali per l'esercizio delle proprie funzioni relativamente alle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, alle comunità terapeutiche e di accoglienza, per adulti e per minori, nonché alle strutture di cui alla lettera e) del comma 5, quando particolari circostanze lo richiedano. La delega ha una durata massima di sei mesi.



5-bis. Per il funzionamento del Garante nazionale è autorizzata la spesa di euro 200.000 per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e di euro 300.000 annui a decorrere dall'anno 2018. Nell'ambito delle funzioni attribuite dall'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2019, n. 89, e con le modalità ivi previste, il Garante nazionale adotta i piani annuali di spesa, in coerenza e nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui al presente comma, modulando le voci di spesa in base a criteri oggettivi e funzionali alle necessità dell'ufficio, nell'ambito delle determinazioni adottate ai sensi dei commi 3, 4 e 5 del presente articolo.

Commento

Si istituisce la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, tassello fondamentale nell'ambito del potenziamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio delle condizioni di privazione della libertà. L'organismo ha il compito 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.

La legge istitutiva è stata oggetto di varie modifiche.

Con legge 27 dicembre 2017, n. 205 è stato integralmente sostituito il comma 4 dell'articolo 7 della norma istitutiva del Garante nazionale. Le novità principali sono rappresentate dalla possibilità di selezionare personale da Amministrazioni diverse dal Ministero della giustizia.

Il decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132 ha ulteriormente modificato l'articolo 7 al comma 5 lettera e) prevedendo anche l'accesso ai locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

Il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173 ha introdotto numerosi elementi di novità tra cui: il nuovo nome del Garante in cui è caduto il riferimento alla detenzione penale; la designazione del Garante a unico Npm italiano con possibilità di delegare temporaneamente, quando lo ritenga, specifici poteri di visita ai Garanti territoriali; il potere di raccomandazione rispetto al nuovo reclamo presentabile da persone straniere trattenute per ragioni amministrative; in via eccezionale, una proroga biennale del Garante in carica.

Articolo 35, Legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modifiche

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.



Commento

Il decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 (convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10) ha introdotto il cosiddetto “reclamo giurisdizionale”, inserendo il nuovo articolo 35 bis nell’ordinamento penitenziario. Ha inoltre rafforzato il primo livello di tutela, quella non giurisdizionale, potenziando il diritto di proporre reclamo “generico”: le persone ristrette possono infatti avanzare doglianze, in forma orale o scritta, a una allargata pluralità di Autorità che, dopo la modifica normativa, include anche i Garanti dei diritti delle persone private della libertà. Pertanto, la funzione che il Garante nazionale è chiamato a svolgere è quella di affiancare la tutela giudiziaria facente capo alla Magistratura di sorveglianza con un compito di tutela extragiudiziale che, in questo ambito, prende avvio da sollecitazioni individuali.

Articolo 14 comma 2-bis, Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale.

Commento

Sul modello del reclamo generico ex art. 35 dell’ordinamento penitenziario è stata introdotta la possibilità di sporgere reclamo al Garante nazionale e ai Garanti territoriali da parte di persone straniere irregolari trattate per ragioni amministrative.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n. 89, Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell’Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale

[...]

Vista la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea recante «Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare» e, in particolare, l’articolo 8, comma 6;

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 3, 4, 17 e seguenti del protocollo;

[...]

Viste le raccomandazioni del Comitato per i diritti delle persone con disabilità istituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità adottata a New York il 13 dicembre 2006, ai punti 8 e 42 delle osservazioni conclusive sul Rapporto iniziale dell’Italia (CRPD/C(ITA/CO/1) del 6 ottobre 2016;

Considerato che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato designato quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi 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;



Considerato altresì che al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato attribuito il compito di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea nonché il compito di vigilare sulle strutture per l'accoglienza delle persone con disabilità di cui alla citata Convenzione;

[...]

Art. 1

Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intende per:

- a) «Garante»: il 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;
- b) «Ufficio»: l'ufficio 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;
- c) «Protocollo Onu»: protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla legge 9 novembre 2012, n. 195.

Art. 2

Composizione dell'ufficio

- 1. Il presente decreto determina, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, la struttura e la composizione dell'ufficio posto alle dipendenze del Garante.
- 2. Nell'ambito dei posti disponibili nel contingente previsto nell'allegata tabella A, che costituisce parte integrante del presente decreto, il personale dell'ufficio appartenente ai ruoli delle amministrazioni di cui all'articolo 7, comma 4, del citato decreto-legge n. 146 del 2013, è scelto con procedure selettive, in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante.
- 3. Al termine della procedura di selezione prevista al comma 2, l'ufficio richiede l'assegnazione del personale selezionato alle amministrazioni di rispettiva appartenenza, le quali sono tenute a provvedere al trasferimento entro quindici giorni dalla richiesta.
- 4. Il personale assegnato all'ufficio opera alle esclusive dipendenze del Garante. Su richiesta del medesimo personale o per esigenze organizzative dell'ufficio, il Garante può richiedere, con atto motivato, alle amministrazioni competenti la revoca dell'assegnazione. La revoca su iniziativa dell'amministrazione di appartenenza è subordinata al parere favorevole del Garante.
- 5. Il Garante può avvalersi dell'opera di consulenti ed esperti in possesso di adeguate e comprovate capacità professionali secondo le modalità previste dall'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei limiti delle risorse di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, nonché nei limiti di spesa di cui all'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.



Art. 3

Organizzazione dell'ufficio

1. L'organizzazione dell'ufficio è ispirata ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa.
2. Il Garante, nel rispetto delle competenze di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10:
 - a) con propria delibera, stabilisce le modalità di organizzazione e articolazione interna dell'ufficio, nel rispetto dei principi contenuti nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
 - b) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si informa l'attività dell'ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare, verificandone l'attuazione;
 - c) adotta il regolamento interno delle attività dell'ufficio, comportamento del personale dell'ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante, in conformità ai principi di cui al protocollo ONU.
3. Il dirigente di seconda fascia di cui alla tabella A, preposto alla direzione dell'ufficio, è scelto tra i dirigenti di ruolo del Ministero della giustizia.

Art. 4

Il direttore dell'ufficio

1. Il direttore dell'ufficio:
 - a) cura l'esecuzione delle disposizioni del Garante e l'attuazione dei programmi e degli obiettivi, coordinando e indirizzando l'attività del personale;
 - b) esercita i poteri di cui agli articoli 5 e 17 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, provvedendo alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'ufficio nel rispetto degli indirizzi e dei criteri determinati dal Garante ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera b);
 - c) esercita i compiti delegati dal Garante e, in particolare, è funzionario delegato alla gestione delle risorse di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10; d) assicura al Garante una completa e tempestiva informazione sulla complessiva attività dell'ufficio.

Art. 5

Sede e beni strumentali dell'ufficio

1. L'ufficio ha sede in Roma nei 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.
3. Le risorse di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, sono iscritte su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia per le spese di funzionamento e i compensi del Garante.



Art. 6

Rimborso spese

1. Ai membri del collegio del Garante, al personale dell'ufficio e ai consulenti ed esperti di cui all'articolo 2, comma 5, è riconosciuto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate per missioni all'interno e all'estero.
2. Ai membri del collegio del Garante è assicurato il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate di vitto, alloggio e trasporto per gli spostamenti effettuati per lo svolgimento delle attività istituzionali.

Art. 7

Disposizioni transitorie

1. A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il decreto del Ministro della giustizia 11 marzo 2015, n. 36 è abrogato.
2. Nell'ambito del contingente previsto nella tabella A allegata al presente decreto è confermato il personale in servizio presso l'ufficio alla data di entrata in vigore dello stesso. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Commento

A seguito della già citata legge 27 dicembre 2017 n. 205, è stato predisposto, con coordinamento del Ministro per la semplificazione e la pubblica Amministrazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che abolisce il precedente Regolamento e definisce il nuovo. Il decreto fa riferimento nei considerati 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.



Codice di autoregolamentazione¹

Articolo 1

Definizioni

1. Nel testo che segue:

- a) per “Garante”, si intende l’organo collegiale del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale², previsto dalla legge istitutiva. Il Garante, composto dal Presidente e da due Membri, è stato designato dallo Stato italiano, con lettera diplomatica 25 aprile 2014 della Rappresentanza permanente d’Italia presso le Nazioni unite, quale Npm ai sensi del Protocollo Onu, con tutti i poteri e le prerogative che quest’ultimo prevede per tali Meccanismi. Tale designazione è stata inserita in norma primaria con decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito in legge 18 dicembre 2020 n. 173. Il Garante è stato altresì individuato dallo Stato italiano, con nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2015 (DPE000262IP-4.22.23), quale Organismo nazionale di monitoraggio delle procedure di rimpatrio forzato ai sensi dell’articolo 8 comma 6 della Direttiva 2008/115/CE;
- b) per “Ufficio”, si intende l’Ufficio del Garante cioè l’organo tecnico che lo assiste;
- c) per “componenti”, si intendono i componenti dell’Ufficio;
- d) per “Protocollo Onu”, si intende 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, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10 come modificata dall’articolo 1 comma 317 della legge 28 dicembre 2015 n. 208, dall’articolo 1 comma 476 della legge 27 dicembre 2017 n. 205, dall’articolo 3 del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018 n. 132 e dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173;
- f) per “Regolamento”, si intende il Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell’Ufficio posto alle dipendenze del Garante, adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n. 89;
- 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 “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;
- i) per “Sottocomitato Onu” si intende il Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti costituito - ai sensi del Protocollo Onu - in seno al “Comitato contro la tortura” istituito dall’articolo 17 della Convenzione Onu del 10 dicembre 1984, ratificata dall’Italia con legge 3 novembre 1988 n. 498, in vigore dall’11 febbraio 1989;

1. Il precedente Codice è stato approvato dal Garante con delibera 31 maggio 2016, aggiornato con delibere del 6 dicembre 2017, del 29 agosto 2019 e dell’8 gennaio 2021. Con delibera 30 marzo 2021 è stato adottato il presente nuovo Codice.

2. Il nome del Garante è stato modificato dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020 n. 173.



- j) per “Cpr” si intendono i Centri di permanenza per i rimpatri, ai sensi del decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13 convertito con modificazioni in legge 13 aprile 2017, n. 46;
- k) per “Codice”, si intende il presente Codice di Autoregolamentazione;
- l) per “Codice etico” si intende il Codice etico del Garante;
- m) per “Npm” si intende il National Preventive Mechanism ai sensi del Protocollo Onu;
- n) per “Crpd” si intende la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con legge 3 marzo 2009 n. 18;
- o) per “Ordinamento penitenziario” si intende la legge 26 Luglio 1975 n. 354 e successive modificazioni, recante norme di ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

Articolo 2

Funzioni del Garante

1. Il Garante, nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge istitutiva e dal Regolamento e in conformità ai principi e alle disposizioni di cui alla parte I, articoli 3 e 4 e 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, recante l’indicazione dei propri compiti, delle attività dell’Ufficio e la disciplina del suo funzionamento nonché i principi guida dell’azione di tutti coloro che in esso operano e di quella dei soggetti che, a qualsiasi titolo, con esso collaborano;
 - c) esamina con regolarità la situazione delle persone private della libertà che si trovano in qualsiasi luogo, anche mobile, di cui all’articolo 4 del Protocollo Onu, esercitando i poteri di cui al medesimo Protocollo;
 - d) si adopera fattivamente per migliorare le condizioni di privazione della libertà personale sia essa *de iure* che *de facto* e il trattamento delle persone a esse soggette e per prevenire la tortura e gli altri trattamenti o pene crudeli inumani o degradanti, promuovendo e favorendo i rapporti di collaborazione con i Garanti territoriali e con altre figure istituzionali, comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie del Garante nonché con attori sociali che operano in tale ambito;
 - e) propone, se necessario, il rafforzamento della propria azione preventiva attraverso misure di protezione alla cui definizione perviene anche con scambi di informazioni e reciproca collaborazione con il Sottocomitato Onu e gli altri Npm;
 - f) stabilisce una continuità di interlocuzione con gli Organi dello Stato che possono avere competenza nella materia della propria azione preventiva.

Articolo 3

Compiti del Garante

1. Il Garante espleta liberamente il proprio mandato a tutela dei diritti delle persone che in qualsiasi forma e anche in assenza di un provvedimento formale siano private della libertà personale da parte dell’Autorità pubblica o in conseguenza di sue decisioni od omissioni.
2. In modo del tutto indipendente e senza alcuna interferenza, il Garante visita i luoghi di cui all’articolo 4 del Protocollo Onu; svolge colloqui visivi riservati con le persone in essi ospitate, senza testimoni, nonché con ogni altra persona che possa fornire elementi utili all’esercizio della propria funzione preventiva; prende visione di ogni documento ritenuto necessario, inclusi, previo parere anche verbale dell’interessato, quelli di carattere medico. In particolare, visita:
 - a) gli istituti penitenziari, accedendo a qualsiasi sezione, a qualsiasi luogo interno ed esterno nell’area peri-



metrale dell'istituto; le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems); 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; ogni altra struttura anche mobile, destinata ad accogliere persone sottoposte a misure penali privative della libertà;

b) le camere di sicurezza delle Forze di polizia di qualunque appartenenza, accedendo a qualsiasi locale adibito alle esigenze restrittive;

c) i Cpr, i luoghi in cui lo straniero può essere trattenuto a qualunque titolo, inclusi strutture e locali idonei, i cosiddetti *hotspot* e comunque ogni altro locale di cui all'articolo 6 comma 3-*bis* primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 e quelli delle zone di transito e di frontiera adibiti alla permanenza, quantunque di limitato arco temporale, di persone private della libertà;

d) i servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc), e le strutture cliniche e ospedaliere nelle quali sia possibile implementare ordinanze sindacali di interventi sanitari obbligatori;

e) le strutture residenziali per persone anziane o con disabilità, per adulti o minori, anche in adempimento degli obblighi derivanti dalla Crpd, ratificata dall'Italia, al fine di prevenire situazioni nelle quali i limiti alla autodeterminazione delle persone ospitate determinino *de facto* una privazione della libertà personale;

f) qualsiasi luogo che, per una contingente emergenza, accoglie persone che non siano autorizzate ad allontanarsene.

3. L'esercizio di tali poteri è finalizzato a:

a) vigilare affinché l'esecuzione della custodia delle persone detenute, internate, sottoposte a custodia cautelare o ad altre forme di limitazione della libertà personale, l'esecuzione di provvedimenti amministrativi o di natura sanitaria incidenti sulla libertà delle persone destinatarie e comunque ogni forma di privazione della libertà personale non siano arbitrarie e avvengano 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 vigenti;

b) vigilare sulla coerenza degli atti regolatori rispetto ai principi di cui al punto a), formulando raccomandazioni alle Autorità nei casi di mancata coerenza con essi o di una loro implementazione che contraddica tale coerenza;

c) formulare pareri sulla legislazione di natura primaria e secondaria vigente o in fase di elaborazione e approvazione che incida sulla libertà personale, fondandoli sugli esiti della propria attività di osservazione e sui principi e sugli *standard* nazionali e internazionali in materia di diritti umani;

d) formulare rilievi motivati e specifiche raccomandazioni alle amministrazioni responsabili, che hanno l'obbligo di entrare in dialogo con il Garante sulle misure da adottare, relativamente alle criticità riscontrate nelle strutture visitate, o a seguito di segnalazioni, istanze o reclami ricevuti.

4. Richiede alle Amministrazioni responsabili 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 le autorità competenti perché intervengano disponendo la consegna della documentazione richiesta e nei casi relativi alle strutture di cui al comma 2 lettera a) del presente articolo, informa altresì l'Autorità giudiziaria competente alla quale può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione.

5. Nei casi in cui ricorrano le circostanze di cui all'articolo 4, comma 2, secondo periodo e all'articolo 5, comma 1, lettera e), interviene nei procedimenti come persona offesa, con i diritti e le facoltà stabiliti dall'articolo 90 c.p.p. e valuta nei singoli casi la propria costituzione come parte civile nel processo.

6. Nell'esercizio dei propri poteri relativamente al comma 2 lettere c), d) ed e) del presente articolo, quando particolari circostanze lo richiedano, il Garante può delegare un Garante territoriale a esercitare la propria funzione relativamente all'ambito territoriale di pertinenza, per un periodo di sei mesi, prorogabili.

7. Monitora le modalità di rimpatrio forzato e allontanamento dal territorio nazionale di persone irregolar-



mente presenti di cui alla Direttiva 2008/115/CE, articolo 8, comma 6. Con delibera presidenziale l'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato può essere svolta, oltre che dai componenti, anche da soggetti appartenenti alla rete nazionale di monitoraggio.

8. 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.

9. Redige Rapporti relativi alle visite effettuate che vengono trasmessi alle Amministrazioni e, resi pubblici, senza indicazioni dei nomi delle persone coinvolte, soltanto al termine di un periodo di "embargo" durante il quale le amministrazioni sono chiamate a formulare le loro osservazioni, che sono pubblicate unitamente al Rapporto. I Rapporti sono inviati, qualora il Garante ne avverta l'opportunità, anche agli Organi sovranazionali che sovrintendono agli adempimenti di cui alle attività del Garante.

10. Promuove o partecipa a iniziative di formazione rivolte a settori sensibili alle tematiche oggetto della propria azione, a istituzioni scolastiche o universitarie, nonché, attraverso accordi, intese o protocolli, alle Amministrazioni di riferimento della propria azione, impiegando in tali attività i componenti.

Articolo 4

Doveri del Garante

1. Il Garante adempie ai propri compiti di cui all'articolo 3 con indipendenza, imparzialità e professionalità, rispettando i principi guida di cui all'articolo 5. A tal fine sviluppa progetti di autoaggiornamento nell'ottica di una formazione continua.

2. Il Garante stabilisce un dialogo cooperativo con tutte le Autorità interessate al fine di trovare soluzioni condivise per superare le criticità rilevate nel corso delle sue attività di visita delle strutture e di vigilanza sui diritti delle persone in esse ospitate e di tutti coloro che in esse operano.

Ove nel corso di una visita o di un monitoraggio di rimpatrio forzato ritenga che la situazione in atto possa costituire una violazione dell'articolo 3 della Cedu, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, o delle tutele che la Costituzione stabilisce per la dignità e la intangibilità della persona, il Garante informa tempestivamente l'Autorità competente perché provveda senza indugio a interrompere la violazione in atto, dandone contestuale comunicazione all'Autorità giudiziaria per gli interventi di competenza.

3. Il Garante 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 Garante.

4. Il Garante definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, in base ai quali il Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza (Rpct) propone il Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc). Il Garante adotta il Ptpc e provvede agli ulteriori adempimenti previsti dalle disposizioni della legge 190/2012, come modificata dal DPR 97/2016, e dalle determinazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, inclusi quelli per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio, con particolare attenzione a chi opera in ambiti ove è alto il rischio di corruzione.



Articolo 5

Principi guida

1. Il Garante, l'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 riservatamente raccolte dal Garante. In particolare nessun dato personale può esser reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato;
 - c) mantenimento dei dati e delle informazioni raccolti in piena aderenza alle norme che regolano la privacy di dati e informazioni;
 - d) segretezza sulla documentazione e sui contenuti dell'attività istruttoria acquisiti nel corso delle visite istituzionali e nello svolgimento degli altri compiti del Garante;
 - d) riservatezza sugli esiti delle visite di cui all'articolo 3, fino alla loro pubblicazione sul sito Internet del Garante;
 - e) obbligo di riferire senza indugio al Garante informazioni relative a notizie di reato ai danni delle persone private della libertà personale di cui si sia venuti a conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali, affinché il Presidente le trasmetta tempestivamente all'Autorità giudiziaria competente.
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 ugualmente affinché tale individuo o Organizzazione non subisca alcun genere di pregiudizio.

Articolo 6

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. In composizione collegiale il Garante approva il bilancio preventivo e il conto consuntivo. Le deliberazioni in composizione collegiale sono assunte con l'approvazione del Presidente e di almeno un membro.
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. I relativi esiti sono riferiti al Presidente, valutati in sede collegiale e richiamati nella Relazione annuale sull'attività del Garante di cui all'articolo 4.
4. In caso di necessità, il Presidente può assumere determinazioni urgenti, comunicandole tempestivamente ai Membri del Collegio per la ratifica collegiale.
5. Il Presidente, sentiti i Membri del Collegio, adotta il Codice etico.
6. Per l'assolvimento dei compiti istituzionali, il Presidente può nominare con propria determinazione esperti e consulenti di comprovata professionalità e competenza. Può inoltre costituire Tavoli, commissioni di studio, gruppi di lavoro o di ricerca composti da componenti esperti dell'Ufficio anche integrati da esperti esterni.



7. Il Presidente autorizza lo svolgimento di missioni, senza oneri per i Membri del Collegio e per i componenti, la spesa per le stesse, l'acquisto di beni e la fornitura di servizi secondo le modalità di cui all'articolo 10 del Codice.

8. Il Presidente determina modalità, tempi e presenza dei componenti relativamente alle visite e agli altri compiti istituzionali del Garante, nonché alle attività di monitoraggio di cui all'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.

10. Il Presidente nomina il Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza (Rpct) scegliendolo tra i funzionari responsabili delle Unità organizzative dell'Ufficio. Nomina altresì il Medico competente per l'Ufficio, il Responsabile della sicurezza prevenzione e protezione (Rspp), il Responsabile del trattamento dei dati personali e il *Data Processing Officer* (Dpo) ricorrendo anche a consulenti esterni.

Articolo 7

Composizione e gestione del personale assegnato all'Ufficio

1. All'Ufficio sono assegnate venticinque unità di personale di cui almeno venti provenienti dal Ministero della Giustizia, compreso un Dirigente di seconda fascia, non più di due dal Ministero dell'Interno e non più di tre dagli enti del Servizio Sanitario nazionale.

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.

5. Il Garante può richiedere alle Amministrazioni competenti, con atto motivato e anche su richiesta dell'interessato, la revoca dell'assegnazione di un componente. La revoca su iniziativa dell'Amministrazione di appartenenza è subordinata al parere favorevole del Garante.

Articolo 8

Organizzazione e articolazione dell'Ufficio

1. L'organizzazione dell'Ufficio risponde ai principi di trasparenza, efficacia, economicità ed efficienza dell'attività amministrativa, nonché all'esigenza di flessibilità dell'impiego del personale nell'attività operativa.

2. Il Dirigente svolge il ruolo di Direttore dell'Ufficio e di Funzionario delegato alla gestione delle risorse assegnate al Garante. Cura l'esecuzione delle disposizioni del Garante e l'attuazione dei suoi programmi e obiettivi, coordinando e indirizzando in tal senso l'attività del personale.

3. Sono istituite le seguenti Unità organizzative (singolarmente indicate con Uo) 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:

Uo 1. Segreteria generale, contabilità e supporto informatico:

Area segreteria: segreteria dell'Ufficio; gestione amministrativa del personale e rendicontazione alle competenti amministrazioni di provenienza delle spettanze mensili accessorie; protocollo e distribuzione dei fascicoli alle Unità; archiviazione; logistica dell'Ufficio; organizzazione delle missioni e delle iniziative istituzionali assegnate dal Collegio.



Area contabile: supporto alla Direzione nella gestione del capitolo di bilancio assegnato al Garante; predisposizione del bilancio preventivo e del conto consuntivo; adozione, attuazione e verifica dei provvedimenti di gestione economica; sviluppo delle missioni.

Area informatica: configurazione hardware e software delle postazioni di lavoro; *help desk*; gestione della rete Lan; gestione delle pubblicazioni sul sito Internet; gestione e manutenzione evolutiva del sito Intranet; relazione con le articolazioni interne al Ministero della Giustizia e con gli enti esterni fornitori di connettività e di deposito protetto dei dati; gestione digitale dei flussi documentali e relativi archivi.

Uo 2. Privazione della libertà in ambito penale:

Monitoraggio e visita delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità. Rapporti con le relative Amministrazioni, in particolare con le Procure della Repubblica e le Magistrature competenti nonché con Enti e Istituzioni di ricerca e universitarie nell'ambito di competenza.

Visione di atti, richieste di documentazione, contatti con la Magistratura di sorveglianza.

Trattazione delle segnalazioni riguardanti luoghi di privazione della libertà personale in ambito penale e le persone in esse ristrette.

Controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone private della libertà in ambito penale e dei riflessi disciplinari relativamente alle persone coinvolte.

Stesura di *report* periodici sulle principali criticità riscontrate nelle strutture sulla base dell'analisi degli eventi critici, del monitoraggio delle camere di pernottamento e degli spazi di detenzione, nonché sulla complessiva consistenza numerica delle segnalazioni e dei ricorsi ex articolo 35-*bis* Ordinamento penitenziario.

Analisi dell'evoluzione giurisprudenziale, con particolare riferimento alle pronunce della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale nella materia di competenza.

Uo3. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia:

Monitoraggio e visita delle strutture delle diverse Forze di Polizia, che siano comunque utilizzate in situazioni di privazione della libertà personale.

Rapporti con le relative Amministrazioni nonché con Enti e Istituzioni di ricerca e universitarie nell'ambito di competenza. Visione di atti, richieste di documentazione.

Controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone private della libertà sotto la responsabilità delle Forze di Polizia e dei riflessi disciplinari relativamente alle persone coinvolte.

Segnalazione al Garante di problemi relativi all'adesione ai principi di proporzionalità e necessità nell'impiego della forza da parte delle Forze di Polizia.

Analisi della formazione professionale relativa a nuovi armamenti in disponibilità delle Forze di Polizia.

Uo 4. Privazione della libertà e persone migranti:

Monitoraggio e visita delle strutture privative della libertà delle persone migranti quali Cpr, *Hotspot*, Centri governativi di prima accoglienza, Centri per minori non accompagnati, strutture e locali idonei, locali delle zone di transito e di frontiera e comunque i locali di cui all'articolo 3 comma 2, lettera c) del Codice.

Rapporti con le relative Amministrazioni nonché con Enti e Istituzioni di ricerca e universitarie nell'ambito di competenza. Visione di atti, richieste di documentazione.

Trattazione dei reclami e delle segnalazioni relative all'area di competenza dell'Unità Organizzativa.

Controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone straniere private della libertà in strutture di trattenimento amministrativo.

Monitoraggio dei rimpatri forzati, nelle diverse fasi della loro implementazione. Segnalazione al Garante di problemi relativi all'adesione ai principi di proporzionalità e necessità nell'impiego della forza nel corso di tali operazioni.

Coordinamento delle risorse aggiuntive relative a progettualità nell'ambito del Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione (Fami).

Uo 5. Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali:

Monitoraggio e visita dei Servizi di diagnosi e cura (Spdc) e delle strutture dove possano trovarsi persone



sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio (Tso).

Monitoraggio e visita di strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali tra cui, in particolare, le Residenze per persone disabili – minori o adulte – o anziane dove si possono configurare di fatto forme di privazione della libertà.

Monitoraggio e visita delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza di natura psichiatrica (Rems). Trattazione delle segnalazioni riguardanti luoghi di privazione della libertà personale in ambito sociale, sanitario e socio-sanitario e le persone in essi ospitate.

Rapporti con le relative Amministrazioni, con le Autorità giudiziarie e con Enti e Istituzioni, anche di ricerca e universitarie, nell'ambito di competenza.

Visione di atti, richieste di documentazione.

Controllo sull'evoluzione dei procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone private della libertà in strutture dell'ambito di competenza.

4. Alle dirette dipendenze del Collegio sono istituite le seguenti Unità organizzative:

Uo 6. Supporto al Collegio:

Cura dei rapporti con le Autorità istituzionali, relativi cerimoniali e partecipazioni istituzionali.

Funzioni di Segreteria particolare, gestione delle Agende del Presidente e dei due Membri del Collegio.

Cura delle pratiche direttamente gestite dal Presidente: valutazioni, approfondimenti, analisi delle questioni.

Gestione dei flussi informativi interni ed esterni, relativi al Collegio, con particolare riferimento alla corrispondenza indirizzata al Presidente.

Stesura e raccolta delle delibere e dei verbali delle riunioni del Collegio.

Definizione della fase istruttoria dei reclami *ex* articolo 35 Ordinamento penitenziario e segreteria della relativa Commissione deliberante.

Coordinamento finale per l'invio della Relazione annuale al Parlamento, attraverso la raccolta del materiale predisposto dalle Unità organizzative, nonché organizzazione dell'evento.

Uo 7. Studi, Relazioni nazionali e internazionali:

Attività di studio e ricerca.

Coordinamento delle pubblicazioni del Garante di carattere generale.

Aggiornamento legislativo e processi normativi nazionali e internazionali.

Rapporti con Enti e Istituzioni di ricerca e universitarie che operano nell'area di competenza del Garante.

Relazioni istituzionali con i Garanti territoriali, con gli Organi internazionali di riferimento e con gli altri Organismi che operano nell'ambito del sistema di protezione delle persone private della libertà.

Partecipazione cooperativa a progetti di ambito internazionale.

Servizio di traduzione e interpretariato.

5. Con deliberazioni collegiali, previo consenso degli interessati, sentito il Direttore, e tenuto conto della dotazione organica, il Garante assegna alle varie Unità organizzative il personale disponibile, definendone le mansioni e le competenze, nominando il responsabile e, all'occorrenza, il vice-responsabile e uno o più referenti.

6. I componenti possono partecipare alle visite e alle missioni nazionali e internazionali relative alle diverse attività del Garante indipendentemente dalla Uo di appartenenza.

7. Modalità, tempi e presenza dei componenti alle visite e alle attività di monitoraggio del Garante sono stabiliti con apposite determinazioni del Presidente, previa condivisione con il Collegio.

8. Tutte le Unità organizzative, con il coordinamento del Garante:

- a) partecipano alla formazione interna e esterna con Amministrazioni statali e locali, Autorità giudiziarie, Associazionismo, Università, Garanti regionali e locali;
- b) predispongono protocolli di intesa per progetti di ricerca e di collaborazione con enti e organismi nazionali e internazionali;



- c) redigono rapporti tematici e pareri nella materia di pertinenza;
- d) redigono appositi contributi alla Relazione al Parlamento e curano la raccolta dei dati del proprio ambito di competenza;
- e) curano l'allestimento dell'insieme di raccomandazioni e *standard* relativi al proprio ambito di competenza.

Articolo 9

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 Garante si avvale delle risorse messe a disposizione dalle Amministrazioni dello Stato secondo quanto previsto dal Regolamento. Si avvale altresì delle strutture messe a disposizione dal Ministero della Giustizia, da altre Amministrazioni dello Stato, da Organizzazioni comunitarie e internazionali che operano in linea con le finalità della legge istitutiva, nonché di quelle liberamente offerte da Enti che condividano il rispetto dei principi del Protocollo Onu.
3. Il Ministero della Giustizia 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.

Articolo 10

Risorse finanziarie, amministrazione e contabilità delle spese

1. Le risorse finanziarie necessarie 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 le missioni, l'acquisto di beni e la fornitura di servizi, acquisito il parere di regolarità finanziaria.
2. Il Garante dispone i piani annuali di spesa in coerenza e nei limiti delle risorse assegnate, modulando le voci di spesa in base a criteri oggettivi e funzionali alle necessità dell'Ufficio, nel rispetto del Regolamento interno di contabilità.
3. Le risorse finanziarie del Garante sono assegnate dalla legge finanziaria nazionale e affluiscono in un apposito capitolo di bilancio utilizzato in piena autonomia e indipendenza dal Garante. Le spese sono gestite dal Direttore dell'Ufficio in qualità di Funzionario delegato, coadiuvato dal personale della Uo Segreteria generale, contabilità e supporto informatico, secondo le direttive impartite dal Presidente.
4. Il controllo sulla regolarità amministrativo-contabile delle spese sostenute dal Garante è effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze, amministrazione preposta alla verifica della legittimità della spesa pubblica.
5. Un sintetico rendiconto delle spese effettuate nel corso dell'anno solare, imputate al capitolo di cui al precedente comma 3, è riportato in una specifica sezione della Relazione annuale da presentare al Parlamento.
6. Per la gestione dei capitoli di bilancio diversi da quello di cui al comma 3 e che sono rilevanti ai fini delle spese per il personale dell'Ufficio, si applicano le previsioni specifiche del Regolamento interno di contabilità.



Articolo II

Validità e modifica del Codice

La delibera di adozione del Codice è sua parte integrante. Il Codice entra in vigore il giorno successivo alla delibera di approvazione da parte del Garante. La modifica di uno o più articoli del Codice richiede l'approvazione unanime del Garante. La procedura seguita per la sua adozione deve essere ripetuta nel caso di adozione di un nuovo Codice.

Roma, 30 marzo 2021

Mauro Palma, Presidente del Garante
Daniela de Robert, Membro del Garante
Emilia Rossi, Membro del Garante



Codice etico³

Titolo I

Disposizioni generali

Articolo 1

Definizioni

Nel testo che segue per:

- a) “Garante” si intende l’organo collegiale del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale⁴ previsto dalla legge istitutiva e composto dal Presidente e da due membri nominati dal Presidente della Repubblica;
- b) “Ufficio” si intende l’Ufficio del Garante cioè l’organo tecnico che lo assiste, la sua struttura, composizione e organizzazione;
- c) “Codice di Autoregolamentazione” si intende il Codice di Autoregolamentazione adottato dal Garante in sede collegiale il 31 maggio 2016 e successive modificazioni;
- d) “Codice” si intende il Codice etico;
- e) “Legge istitutiva” si intende l’articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, integrato dall’articolo 1, comma 317 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), dall’articolo 1, comma 476 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di stabilità 2018), dall’articolo 3 del decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018 n. 132 e dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173;
- f) “destinatari del Codice” si intendono il Presidente e i membri del Garante, il personale in posizione di comando o distacco o fuori ruolo dalle Amministrazioni dello Stato e altre Istituzioni pubbliche in servizio presso l’Ufficio, nonché i soggetti che a qualsiasi titolo collaborano o frequentano tale Ufficio, inclusi i consulenti;
- g) “Protocollo Onu”, si intende 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;
- h) “DPR 62/2013” si intende il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, come sostituito dall’articolo 1, comma 44, della legge 190/2012;
- i) “Anac” si intende l’Autorità Nazionale Anticorruzione, già Civit;
- j) “Rpct” si intende il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza;
- k) “Ptpct” si intende il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza;
- l) “Upd” si intende l’Ufficio per i procedimenti disciplinari;

3. Il precedente Codice etico è stato approvato dal Presidente del Garante con delibera del 31 ottobre 2017, aggiornato con delibera del 29 agosto 2019. Con delibera 30 marzo 2021 è stato adottato il presente nuovo Codice.

4. Il nome del Garante è stato modificato dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020 n. 173.



- m) “Cedu” si intende la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali adottata dal Consiglio d’Europa, firmata a Roma il 4 novembre 1950;
- n) “Pna” si intende il Piano Nazionale Anticorruzione

Articolo 2

Obiettivi e finalità

1. Il Codice si propone di definire le migliori condizioni per favorire il buon funzionamento e l’affidabilità del Garante e di tutelarne l’immagine pubblica. Allo scopo, il Codice assume le disposizioni di cui al DPR n. 62 del 2013 e alla delibera n. 75 dell’Anac del 2013 come principi minimi di eticità e integrità di comportamento nello svolgimento dei compiti istituzionali del Garante.
2. Il Codice si attiene a quanto previsto dalla Costituzione che impone che le funzioni pubbliche siano svolte con imparzialità (art. 97), al servizio esclusivo della Nazione (art. 98) e con disciplina e onore (art. 54, comma 2).
3. Le norme del Codice provvedono ad adeguare tali disposizioni alle peculiarità ordinamentali del Garante e a specificare i contenuti dei Principi Guida di cui all’articolo 5 del Codice di Autoregolamentazione, nonché quelli pertinenti del Protocollo Onu, al fine di definire i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità, indipendenza, trasparenza e buona fede che devono informare la condotta del Garante, del personale in servizio presso l’Ufficio e dei soggetti che operano a qualsiasi titolo nel suo ambito.
4. Il Garante adotta il Codice e il Codice di Autoregolamentazione in base ai presupposti normativi vigenti anche per le Autorità amministrative indipendenti⁵.
5. Il Codice costituisce strumento fondamentale ai fini della prevenzione della corruzione e del rispetto della legalità in conformità con le Linee guida Anac⁶ in materia di Codici di comportamento delle Amministrazioni pubbliche⁷.

Articolo 3

Ambito di applicazione

1. Il Codice si applica al Garante, ai componenti dell’Ufficio e a tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano o frequentano tale Ufficio, inclusi i consulenti.
2. Il Direttore dell’Ufficio, che svolge attività di Funzionario delegato, cura che le risorse assegnate al Garante siano utilizzate per finalità esclusivamente istituzionali. Cura il benessere organizzativo dell’Ufficio, assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, promuove, su indicazione del Garante, la formazione e l’aggiornamento del personale, l’inclusione e la valorizzazione delle differenze di genere, favorisce la diffusione delle conoscenze di buone prassi al fine di rafforzare il senso di fiducia nei confronti del Garante.

5. Piano Nazionale Anticorruzione Anac 2019, L. 190/2012, L. 33/2013, DPR 62/2013.

6. Delibera Anac n. 177 del 19 febbraio 2020.

7. I Ptpt e i Codici di comportamento sono qualificati dall’articolo 19, comma 5, della L. 90/2014 come atti ad adozione obbligatoria; per entrambi è prevista un’analoga sanzione amministrativa, irrogata dall’Anac in caso di mancata adozione.



Articolo 4

Pubblicazione e diffusione del Codice

1. Al Codice è data la massima diffusione con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, sul sito Internet istituzionale del Garante, nonché sulla rete Intranet. Una copia cartacea del Codice è affissa in posizione ben visibile e accessibile, all'ingresso e in tutti i locali delle sedi dell'Ufficio.
2. Il Garante pubblica altresì sul proprio sito Internet e sulla rete Intranet il Codice di Comportamento nazionale dei dipendenti pubblici⁸, nonché le Linee guida Anac in materia di Codici di comportamento delle Amministrazioni pubbliche.
3. Il Direttore dell'Ufficio, in collaborazione con il Rpct del Garante cura l'invio via e-mail del Codice al personale in servizio e ai collaboratori abituali, anche a titolo gratuito, che sono tenuti a sottoscriverlo per conoscenza e accettazione di obblighi e doveri, pena la nullità dei relativi incarichi e la risoluzione dei rapporti contrattuali.
4. Gli aggiornamenti al Codice e al Codice di Autoregolamentazione sono sottoposti alla consultazione pubblica degli stakeholder sul sito del Garante.

Titolo II

Obblighi di comportamento nell'esecuzione dei compiti istituzionali e delle prestazioni di lavoro

Articolo 5

Principi generali di buona condotta

1. I comportamenti del Garante e dei componenti dell'Ufficio sono improntati a stabilire rapporti di fiducia e collaborazione con i soggetti coinvolti a qualsiasi titolo nell'attività istituzionale svolta, nonché di reciproco rispetto della dignità di ciascuno nelle relazioni interpersonali all'interno dell'Organismo di garanzia. Allo scopo manifestano disponibilità e cortesia in ogni comunicazione con i vari interlocutori utilizzando un linguaggio semplice e comprensibile, motivando in modo esauriente la loro risposta alle richieste di aiuto o chiarimenti sulla loro condizione di detenzione o privazione della libertà personale.
2. I componenti del Garante e dell'Ufficio si astengono dal rendere pubbliche con qualsiasi mezzo, compresi il *web* o i *social network*, i *blog* o i *forum*, commenti, informazioni, e/o foto/video/audio che possano ledere l'immagine del Garante, l'onorabilità dei colleghi, nonché la dignità e riservatezza.
3. I componenti del Garante e dell'Ufficio dimostrano la massima disponibilità a collaborare con le altre Amministrazioni pubbliche, assicurando lo scambio e la trasmissione di informazioni, dati e documentazione in qualsiasi forma, anche in via telematica, nel rispetto della normativa vigente, fatti salvi gli obblighi di riservatezza.
4. Il Garante e i componenti dell'Ufficio limitano ai casi di assoluta necessità l'eventuale uso per ragioni personali degli apparecchi telefonici e telematici e delle fotocopiatrici in dotazione, anche in caso di mera ricezione di comunicazioni.
5. I dipendenti sono obbligati a comunicare all'Amministrazione la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali.

8. Articolo 17 DPR 62/2013.



Articolo 6 Indipendenza

1. I destinatari del Codice sono tenuti ad assicurare l'assoluta indipendenza dei comportamenti innanzitutto osservando i principi del Protocollo Onu, in particolare quelli indicati nell'articolo 18.
2. I destinatari del Codice curano altresì di contrastare ogni indebita interferenza nello svolgimento dei compiti istituzionali di cui all'articolo 3 del Codice di Autoregolamentazione e a quelli ulteriori affidati dalla legge.
3. I destinatari del Codice debbono astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti le proprie mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, con gli interessi personali, del coniuge, del convivente, di parenti e affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, inclusi quelli connessi all'intento di assecondare pressioni politiche, professionali, sindacali e di superiori gerarchici.
4. Fatti salvi incarichi occasionali di insegnamento, studio e ricerca, la partecipazione a convegni di studio o corsi di perfezionamento da comunicare tempestivamente al Presidente del Garante per le relative autorizzazioni, al personale in servizio è vietato assumere altro impiego o incarico stabile, anche gratuito, nonché esercitare attività professionale, commerciale e imprenditoriale di qualsiasi tipo.
5. Ai destinatari del Codice è fatto divieto di accettare, per sé o per altri, regali, benefici o altre utilità, anche sotto forma di sconti, pure in occasione di viaggi, seminari o convegni, salvo quelli d'uso di modico valore, purché non superiori complessivamente a 150 euro (centocinquanta/euro) nel singolo anno solare e siano corrisposti nell'ambito di ordinarie relazioni di cortesia e consuetudini locali. Non è altresì consentito richiedere o sollecitare regali o qualsiasi altra utilità a titolo di corrispettivo per compiere un atto d'ufficio.
6. Fermo restando il diritto di associazione e di adesione a partiti politici e sindacati, il Garante e il personale dell'Ufficio evitano di partecipare all'attività di associazioni, organizzazioni, partiti e movimenti politici che contrastino con le finalità istituzionali del Garante. Il Presidente e i membri del Garante ove accettino una candidatura per elezioni politiche, europee o nazionali, o amministrative restano sospesi dall'incarico e ove eletti cessano dall'incarico. Il componente dell'Ufficio, dopo l'accettazione della candidatura e per tutta la durata della campagna elettorale è posto in aspettativa, così come in caso di elezione.
7. Il dipendente, al momento della cessazione del servizio o dell'incarico, si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, così come disciplinato dall'articolo 1, comma 42, lett. l) della legge 190/2012, che ha introdotto all'art. 53 del d. lgs. 165/2001 il comma 16-ter, ove è disposto il divieto per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche Amministrazioni di svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'Amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Articolo 7 Imparzialità

1. Il Garante e i componenti dell'Ufficio sono tenuti a evitare trattamenti di favore, a respingere pressioni indebite di qualsiasi natura, ad assumere le decisioni nella massima trasparenza, a non creare o fruire di situazioni di privilegio per sé o altri.
2. Il Garante e i componenti dell'Ufficio sono tenuti inoltre a non fare promesse, a non assumere impegni o a dare assicurazioni in ordine a questioni che rientrino nelle competenze istituzionali.
3. Il Garante e i componenti dell'Ufficio evitano di partecipare attivamente e di assumere incarichi presso associazioni, circoli o altri organismi, ove possano derivarne obblighi, vincoli o aspettative tali da poter pregiudicare l'imparzialità di comportamento nello svolgimento delle attività istituzionali o delle prestazioni lavorative.



Articolo 8

Protezione delle informazioni riservate

1. Il personale assegnato all'Ufficio e il personale che a qualunque titolo collabori con esso, tutela i dati e le informazioni di cui viene a conoscenza in ragione delle proprie funzioni anche quando si trova al di fuori dell'attività di servizio.
2. Nessun dato personale può essere divulgato senza il consenso dell'interessato.

Articolo 9

Segretezza sull'attività istruttoria

1. I destinatari del Codice debbono garantire la massima segretezza su attività istruttoria, informazioni e documentazione acquisite nel corso delle visite o sopralluoghi disposti ai sensi dell'articolo 3 del Codice di Autoregolamentazione e nello svolgimento degli altri compiti istituzionali affidati al Garante dalla legge o dalle Convenzioni europee o internazionali.

Articolo 10

Riservatezza sugli esiti delle visite

1. Gli esiti dell'attività istruttoria di cui al precedente articolo 9 debbono essere tenuti riservati fino alla loro pubblicazione sul sito internet istituzionale del Garante.

Articolo 11

Obbligo di trasmettere all'Autorità competente le notizie di reato

1. Il Garante è tenuto a trasmettere tempestivamente all'Autorità giudiziaria competente le notizie di reato ai danni di persone detenute o private della libertà persone di cui abbia avuto conoscenza nello svolgimento dei compiti istituzionali.
2. Ove nel corso di una visita o sopralluogo ritenga che la situazione in atto costituisca violazione dell'articolo 3 della Cedu, 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.

Articolo 12

Tutela degli informatori

1. Il Garante e i componenti dell'Ufficio, nei limiti delle rispettive competenze, hanno il dovere di adoperarsi attivamente affinché nessuna Autorità o funzionario pubblico ordini, applichi, permetta o tolleri una sanzione contro una persona o una organizzazione per aver comunicato al Garante qualsiasi tipo di informazione anche se non veritiera.
2. Il Garante si adopera altresì per evitare che tale individuo od organizzazione subisca pregiudizi di alcun genere.
3. Il Garante emana l'atto organizzativo per la segnalazione di condotte illecite (*whistleblowing*), al fine di tutelare il dipendente pubblico che ne dia segnalazione⁹.

9. Articolo 54-bis L. 165/2001, introdotto dalla L. 190/2012 e modificato dalla L. 179/2017.



Articolo 13

Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza

1. Il Rpct è nominato dal Presidente tra i funzionari responsabili delle Unità organizzative dell'Ufficio.
2. Il Rpct propone il Ptpct secondo gli obiettivi strategici definiti dal Garante in materia di prevenzione della corruzione, di integrità e di trasparenza.
3. Il Garante, in sede collegiale, adotta il Ptpct e provvede agli ulteriori adempimenti previsti dalle disposizioni della legge 190/2012, come modificata dal DPR 97/2016, e dalle determinazioni dell'Anac, inclusi quelli per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio, con particolare attenzione a chi opera in ambiti ove è alto il rischio di corruzione.
4. Il Rpct, in raccordo con l'Upd di cui all'articolo 15, ha un ruolo strategico di riferimento per tutti i soggetti che concorrono alla predisposizione e all'aggiornamento del Codice e del Codice di Autoregolamentazione¹⁰.
5. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'Amministrazione. In particolare rispetta le prescrizioni contenute nel Ptpct e presta la sua collaborazione al Rpct. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle Amministrazioni, prestando la massima collaborazione nell'elaborare, reperire e trasmettere i dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale. I responsabili delle Unità organizzative assumeranno ogni iniziativa volta a garantire la comunicazione, in modo regolare e completo, delle informazioni, dei dati e degli oggetti di pubblicazione.

Articolo 14

Responsabilità conseguenti alla violazione degli obblighi del Codice

1. La violazione degli obblighi previsti dal Codice costituisce comportamento contrario ai doveri d'ufficio¹¹.
2. Ferme restando le ipotesi nelle quali la violazione delle disposizioni contenute nel Codice, nonché la violazione dei doveri e degli obblighi previsti dal Ptpct predisposto dal Garante in linea con il Pna dell'Anac, comportino anche responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del personale in servizio se dipendente pubblico, esse sono fonti di responsabilità disciplinare accertata all'esito del relativo procedimento nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni¹².

Articolo 15

Ufficio per i procedimenti disciplinari

1. Il Garante istituisce l'Ufficio per i procedimenti disciplinari (Upd) per l'esercizio delle funzioni previste dall'articolo 55 bis, comma 2, del d. lgs. 165/2001. L'Upd è composto da almeno 3 membri che operano a titolo gratuito. I membri debbono assicurare assoluta indipendenza e sono scelti preferibilmente tra coloro che esercitano o abbiano esercitato le funzioni di magistrato nelle giurisdizioni superiori o di professore universitario ordinario nelle facoltà di giurisprudenza, o di avvocati abilitati al patrocinio avanti alle giurisdizioni

10. Pna Anac 2019, parte III.

11. Il dipendente pubblico non ha solo il dovere 'contrattuale' di erogare la propria prestazione lavorativa al datore di lavoro/pubblica Amministrazione, ma ha doveri connessi alla funzioni pubbliche svolte, direttamente (quale titolare della funzione) o indirettamente (quale funzione che contribuisce alla definizione dell'interesse pubblico, nell'esercizio della funzione); doveri esigibili dall'Amministrazione di appartenenza cui il funzionario è tenuto anche nei confronti della società e dei cittadini.

12. Articolo 16, comma 1, DPR 62/2013, art. 54, comma 3, L. 165/2001, inserito nella L. 190/2012.



superiori. Il membro più anziano d'età assume le funzioni di responsabile dell'Ufficio e si avvale della Segreteria generale del Garante.

2. La violazione è valutata in ogni singolo caso dall'Ufficio di cui al comma 1, avuto riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al prestigio e all'immagine pubblica del Garante. Tipologia, entità e modalità di applicazione delle relative sanzioni sono indicate nel comma 2 dell'articolo 16 del DPR 62/2013.

Articolo 16

Vigilanza sull'osservanza del Codice e del Codice di Autoregolamentazione

1. La vigilanza sull'osservanza del Codice e del Codice di Autoregolamentazione è posta in primo luogo in capo al Collegio, al Direttore e ai responsabili di ciascuna Unità Organizzativa¹³ per l'ambito di propria competenza e in relazione alla natura dell'incarico e ai connessi livelli di responsabilità. Il Direttore e i responsabili delle Unità Organizzative promuovono la conoscenza del Codice e del Codice di Autoregolamentazione, favoriscono la formazione e l'aggiornamento dei collaboratori in materia di integrità e trasparenza, in coerenza con la programmazione di tali misure inserite nel Ptpct.

2. La funzione di vigilanza è inoltre attuata con il coinvolgimento dell'Upd, cui spetta il compito di esaminare le segnalazioni di violazione del Codice e del Codice di Autoregolamentazione e attivare il procedimento in contraddittorio con il dipendente, secondo quanto previsto dall'articolo 55-bis L. 165/2001.

Articolo 17

Monitoraggio sull'attuazione del Codice e del Codice di Autoregolamentazione

1. La responsabilità del monitoraggio sull'attuazione del Codice e del Codice di Autoregolamentazione è posta in capo al Rpct, in raccordo con l'Upd, che provvede alla raccolta dei casi di condotte illecite accertate e sanzionate dei dipendenti, assicurando le garanzie di cui all'articolo 54-bis L. 165/2001 in materia di tutela dell'identità di chi ha segnalato fatti rilevanti a fini disciplinari e di cui terrà conto nella redazione della Relazione annuale del Rpct all'Anac¹⁴.

2. I risultati del monitoraggio sono pubblicati sul sito del Garante e assumono rilievo ai fini dell'aggiornamento del Rpct e dello stesso Codice, in modo da superare le criticità che hanno contribuito a determinare le cattive condotte riscontrate¹⁵.

Roma, 30 marzo 2021

Mauro Palma

13. Art. 54, comma 6, L. 165/2001, artt. 13 e 15 DPR 62/2013.

14. Articolo 1, comma 14, L. 190/2012.

15. Articolo 1, comma 10, L. 190/2012.



Delibera 20210330_1

Delibera del 30 marzo 2021

Visto il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020 n. 173 che ha introdotto novità sostanziali rispetto alla legge istitutiva del Garante nazionale, di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10; **vista** la delibera del 22 gennaio 2021 con la quale veniva costituito un gruppo di lavoro per la revisione del Codice Etico e del Codice di Autoregolamentazione; **valutate** le osservazioni pervenute dagli stakeholder durante il periodo di pubblicazione della bozza dei Codici nella versione proposta dal gruppo di lavoro; **considerate** le linee-guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici; **tenuto conto** di quanto condiviso nella riunione del 29 marzo 2021 cui hanno partecipato il Collegio, il Direttore e i componenti del gruppo di lavoro

delibera

di approvare il nuovo testo del Codice di Autoregolamentazione e del Codice Etico nelle versioni allegate alla presente delibera.

Dispone alla Segreteria Generale di procedere alla pubblicazione sul sito istituzionale della presente delibera e dei Codici allegati, assicurando altresì la massima diffusione tra tutto il personale dell'Ufficio e a coloro che a qualunque titolo collaborano con il Garante nazionale.

Mauro Palma



Regolamento concernente la disciplina per l'avviamento dell'autonomia contabile del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Approvato dal Garante con deliberazione del 28/06/2021

INDICE

Definizioni	3
Art. 1 Oggetto del regolamento	3
Art. 2 Finalità e ambito di applicazione	4
Art. 3 Competenze dei soggetti dell'Amministrazione	4
Art. 4 Organizzazione del servizio amministrativo-contabile e finanziario	5
Art. 5 Disciplina dei pareri di regolarità contabile	5
Art. 6 Segnalazione obbligatoria dei fatti e delle valutazioni	6
Art. 7 Il documento di programmazione annuale ed i Piani annuali di spesa	6
Art. 8 Inammissibilità e improcedibilità delle deliberazioni dell'organo collegiale e del Presidente	7
Art. 9 Utilizzazione fondo di riserva	7
Art. 10 Richiesta di modifica della dotazione assegnata	8
Art. 11 Accertamento delle assegnazioni - Comunicazioni	8
Art. 12 Attività negoziale	8
Art. 13 Assunzione degli atti di impegno	9
Art. 14 Ordine della spesa	9
Art. 15 Liquidazione delle spese	10
Art. 16 Rendiconto della gestione	10
Art. 17 Pubblicità delle operazioni di gestione, dei bandi, degli avvisi e degli incarichi	11
Art. 18 La gestione dei beni ed il Consegretario	11
Art. 19 Presentazione del conto giudiziale degli agenti contabili del Garante	11
Art. 20 Istituzione del servizio di economato - rinvio	11
Art. 21 Entrata in vigore del presente regolamento	12



Definizioni

Nel testo che segue:

- a) Per “Garante”, si intende l’organo collegiale del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, previsto dal D.Lgs. n. 146 del 2013 convertito in Legge n. 10 del 2014 e dal Regolamento n. 89 del 10 aprile 2019;
- b) Per Ufficio si intende l’Ufficio del Garante cioè l’organo tecnico che lo assiste;
- c) Per componenti si intendono i componenti dell’Ufficio;
- d) Per Regolamento si intende il Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell’Ufficio posto alle dipendenze del Garante adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n.89;
- e) Per Regolamento di Contabilità si intende il Regolamento concernente la disciplina per l’avviamento dell’autonomia contabile dell’Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Art. 1

Oggetto del regolamento

Con il **regolamento di contabilità**, concernente la disciplina per l’avviamento dell’autonomia contabile del Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale, l’Ufficio del Garante applica i principi contabili stabiliti dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, e successive modificazioni, dal decreto legislativo del 23 giugno 2011 n. 118 e successive modificazioni, con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche indicate dal d.l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 e dal d.m. 11 marzo 2015 n. 36 che ne ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell’Ufficio, ferme restando le disposizioni previste dall’ordinamento per assicurare l’unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile.

1. Il presente regolamento applica i principi contabili stabiliti dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, e successive modificazioni, “Disposizioni recanti attuazione dell’articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili. (11G0134) (GU Serie Generale n. 145 del 24-06-2011) e quelli contenuti nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”.
2. Con il presente Regolamento il Garante chiarisce, inoltre, le fasi iniziali dell’autonomia contabile che sarà realizzata tramite l’attribuzione al Funzionario Delegato istituito presso l’Ufficio del Garante Nazionale di Ordinatore secondario di spesa delegata per la gestione dell’apposito capitolo 1753 declinato nei suoi articoli e rubricato nella Tabella 5 del Ministero della Giustizia “Spese per il funzionamento del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute”.
3. Le strutture ed i locali nelle quali si svolge l’attività lavorativa del Personale del Garante sono messe a disposizione dalle Amministrazioni dello Stato secondo quanto previsto dal Regolamento, avvalendosi, altresì, delle strutture messe a disposizione dal Ministero della Giustizia, la cui gestione finanziaria ed economico-patrimoniale rimarrà in gestione alle stesse Amministrazioni.
4. Gli arredi ed i beni mobili strumentali sono destinati dal Ministero della Giustizia all’Ufficio del Garante per il suo funzionamento, compresi quelli di tipo informatico. Degli stessi beni il Ministero della Giustizia ne garantisce la manutenzione detenendone la titolarità in carico.



Art. 2

Finalità e ambito di applicazione

Il regolamento di contabilità assicura la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative all'Ufficio per l'esercizio di funzioni e servizi, disciplinando le attribuzioni del Funzionario Delegato, del Garante e del suo Presidente in quanto, quest'ultimo, soggetto dotato di rappresentanza legale dell'Ufficio, e la loro connessione nel rispetto dei principi generali della contabilità economico-patrimoniale e finanziaria delegata.

L'Ufficio conforma la propria gestione al sistema contabile integrato attraverso la logica del sistema ERP (Enterprise Resource Planning) con l'utilizzo del Programma InIt della RGS e del SICOGE.

1. La conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative all'Ufficio costituito per l'esercizio di funzioni e servizi è assicurata con le modalità previste nel principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4 del D.Lgs. n. 118/2011. In particolare il Garante redige la propria programmazione in ossequio ai principi concernenti il Bilancio dello Stato da cui riceve i fondi, curandone la corretta utilizzazione, nel rispetto, tra gli altri, dei criteri di economicità e trasparenza.

Art. 3

Competenze dei soggetti dell'Amministrazione

Il regolamento di contabilità stabilisce le norme relative alle competenze specifiche dei soggetti dell'amministrazione preposti alla programmazione, adozione ed attuazione dei provvedimenti di gestione che hanno carattere finanziario e contabile, in armonia con le disposizioni delle leggi vigenti.

1. Ai fini dell'individuazione delle competenze specifiche dei soggetti dell'Amministrazione preposti alla programmazione, adozione e attuazione dei provvedimenti di gestione che hanno carattere finanziario e contabile, si rinvia al D.Lgs. n. 118/2011, D.Lgs. n. 91/2011 e al presente regolamento.

Art. 4

Organizzazione del servizio amministrativo-contabile e finanziario

Il responsabile del servizio si identifica con il responsabile del servizio in base a quanto indicato nel Regolamento di Contabilità.

1. Le risorse umane assegnate al servizio finanziario sono definite e disciplinate dal regolamento sull'ordinamento generale dell'Ufficio del Garante.
2. Il responsabile del servizio si identifica con il responsabile del servizio amministrativo-contabile e finanziario a cui è attribuita la carica di Funzionario Delegato o, in caso di sua assenza o impedimento, con altro Funzionario assegnato al Servizio amministrativo-contabile e finanziario.
3. Al Legale Rappresentante dell'Autorità, coincidente con il Presidente o altra figura delegata, è attribuita la funzione di proposta di impegno e firma legale degli ordini di acquisto e dei contratti previa acquisizione del parere di regolarità contabile.



Art. 5

Disciplina dei pareri di regolarità contabile

Il regolamento di contabilità disciplina le modalità con le quali vengono resi i pareri di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione ed apposto il visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati. Il responsabile del servizio amministrativo-contabile e finanziario effettua le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata secondo quanto previsto dal **regolamento di contabilità**.

1. Competono al responsabile del servizio amministrativo-contabile e finanziario:

A) L'attestazione di copertura finanziaria.

Il responsabile del servizio amministrativo-contabile e finanziario appone il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria previa verifica della disponibilità di stanziamento nel capitolo interessato con l'accertamento della corrispondente eventuale entrata vincolata. Tale visto deve essere apposto su tutti i provvedimenti che comportano impegni di spesa ed è condizione per la loro esecutività.

B) Il parere/visto di regolarità contabile.

Il responsabile dell'Ufficio amministrativo-contabile e finanziario esprime un parere/visto di regolarità contabile:

B1. su ogni proposta di deliberazione del Garante, che non sia mero atto di indirizzo, e su ogni determinazione del Presidente che comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico finanziaria o sul patrimonio del Garante.

I controlli effettuati per il rilascio del parere sono i seguenti:

- a. osservanza delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile, al D.Lgs. n. 91/2011, al D.Lgs. n. 118/2011 e ai principi contabili generali e applicati;
- b. osservanza delle disposizioni contenute nel presente regolamento;
- c. corretto riferimento della spesa, e ai capitoli del piano esecutivo di gestione o di documento equivalente;
- d. corretta imputazione nel piano dei conti e nel rispetto della Programmazione in funzione di bilancio;
- e. idoneità della documentazione a corredo anche sotto il profilo fiscale.

Qualora il responsabile dell'Ufficio Amministrativo-contabile e finanziario verifichi che il provvedimento non ha rilevanza contabile, lo attesta in luogo di esprimere il parere/visto.

B2. sullo schema di previsione di spesa e sugli emendamenti proposti, per attestare la verifica della veridicità delle previsioni di assegnazione e di compatibilità delle previsioni di spesa da inserirsi nel bilancio;

B3. sulla proposta di deliberazione di approvazione del rendiconto, per attestare la correttezza delle risultanze contabili e la sussistenza e ragioni dei residui.

Il parere/visto, se negativo, deve essere motivato.



Art. 6

Segnalazione obbligatoria dei fatti e delle valutazioni

Il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al Garante nella persona del suo Presidente, ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese tali da pregiudicare gli equilibri delle somme assegnate. In ogni caso la segnalazione è effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti.

1. Il responsabile del servizio Amministrativo-contabile e finanziario è tenuto a segnalare, per iscritto, tempestivamente, le situazioni che possono pregiudicare gli equilibri del saldo tra le assegnazioni e le spese finali ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e dell'Ufficio del Garante.

Art. 7

Il documento di programmazione annuale ed i Piani annuali di spesa

Il documento di programmazione annuale (DPA) disciplina il collegamento tra gli obiettivi dell'Ufficio del Garante al Processo di Budget formalizzandone la gestione.

1. Il Garante predispose ed approva il documento di obiettivo dell'Ufficio per l'esercizio finanziario successivo ed il FD responsabile del servizio amministrativo-contabile e finanziario su disposizione del Garante completa il documento di programmazione annuale (DPA) inserendolo nei Piani annuali di spesa (PAS) e lo presenta al Garante che lo approva.
2. Il DPA ed PAS vengono inseriti nel Sistema di Gestione Contabile, informativo in uso al Funzionario Delegato, per l'assegnazione dei fondi da parte della Direzione Generale del personale e delle risorse del DAP o attraverso la rete dei Funzionari Delegati. Il DPA viene inviato al DAP per il suo inserimento nel Bilancio del Ministero della Giustizia e nella Tabella 5.
3. Per sopravvenute esigenze e/o nuovi e/o diversi obiettivi fissati dal Garante, viene fissato ed approvato un nuovo documento di obiettivo dell'Ufficio, a modifica di quello in essere, nelle modalità previste dal comma 1 del presente articolo.

Art. 8

Inammissibilità e improcedibilità delle deliberazioni dell'organo collegiale e del Presidente

Nel **regolamento di contabilità** sono previsti i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni del Consiglio che non sono coerenti con le previsioni del Documento di programmazione annuale approvato e finanziato con assegnazioni dell'Ordinatore primario.

1. Le deliberazioni devono, già dalla fase propositiva, essere coerenti con le previsioni del documento di programmazione pluriennale (DP) ed annuale (DPA). Allo stesso modo le determinazioni del Presidente debbono essere coerenti con quanto approvato dal Collegio in fase di decisione della spesa e dal FD in fase parere di regolarità contabile.
2. Le proposte di deliberazioni e le determine non coerenti con il DPA sono dichiarate inammissibili o improcedibili. L'inammissibilità è rilevata nei confronti di una proposta di deliberazione o determina già esaminata



e discussa, ma non approvata. L'improcedibilità è rilevata nei confronti di una proposta di deliberazione o determina non ancora esaminata e discussa.

3. Le pregiudiziali di inammissibilità e improcedibilità nei confronti delle proposte di deliberazione possono essere rilevate dal responsabile del servizio amministrativo-contabile e finanziario, in sede di espressione dei pareri previsti dall'art. 5.

Art. 9

Utilizzazione fondo di riserva

Nel Documento di programmazione viene previsto un piccolo fondo di riserva da poter utilizzare nei casi in cui si verifichino esigenze straordinarie che comportano interventi di spesa corrente.

1. L'utilizzo del fondo di riserva, pari all'1,5% di quanto assegnato annualmente sul capitolo di funzionamento, è deciso entro il mese di settembre dell'esercizio finanziario. Dal mese di ottobre può essere utilizzato per le voci di spesa ordinarie rientranti nel capitolo di funzionamento.

Art. 10

Richiesta di modifica della dotazione assegnata

Il responsabile del servizio, nel caso in cui ritiene necessaria una modifica della dotazione assegnata per sopravvenute esigenze successive all'adozione degli atti di programmazione, propone la modifica con modalità definite dal **regolamento di contabilità**.

1. Se, a seguito di idonea valutazione, il dirigente ovvero il responsabile del servizio ritiene necessaria una modifica della dotazione finanziaria assegnata, la propone con motivata richiesta al Garante.

2. Il Garante adotta i conseguenti provvedimenti, con richiesta all'Ufficio del Bilancio del DAP di autorizzazione alla spesa finalizzata alla successiva copertura finanziaria necessaria. Solo ad avvenuta approvazione ed autorizzazione da parte del DAP il Garante potrà procedere con gli atti di impegno e di spesa nelle modalità indicate dal Regolamento.

3. Le deliberazioni che comportano modificazioni alle previsioni contenute nel documento di programmazione annuale sono rispettivamente precedute e accompagnate da una ridefinizione di tale strumento programmatico.

Art. 11

Accertamento delle assegnazioni - Comunicazioni

Il responsabile del servizio finanziario accerta le assegnazioni finanziarie e comunica al Garante l'eventuale ritardo o carenza rispetto alla Programmazione annuale.

1. Il responsabile del servizio finanziario, comunica al Garante l'esatta consistenza dei fondi assegnati segnalando eventuali scostamenti rispetto a quanto risultante dai dati di approvazione della Programmazione annuale che deve essere assegnata sul capitolo di pertinenza.



2. Gli eventuali ritardi rispetto alle consuete procedure e eventuali minori consistenze sono segnalati all'Ufficio dipartimentale preposto alle assegnazioni.

Art. 12

Attività negoziale

L'attività negoziale del Garante è attribuita al suo rappresentante legale coincidente di norma con il Presidente, che compie gli atti in ossequio al presente regolamento e nel rispetto delle Direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE e la norma di recepimento ed attuazione d.lgs. n.50/2016 e smi che disciplinano la materia dei contratti e delle acquisizioni nonché le norme del codice civile applicabili e, per l'esercizio consensuale dell'azione amministrativa, della legge n.241 del 1990.

1 – Il Presidente in qualità di rappresentante legale del Garante sottoscrive gli atti relativi alle attività negoziali consentite dalle Direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE recepite ed attuate con il d.lgs. n.50/2016 e smi in materia dei contratti e delle acquisizioni nonché gli atti negoziali previsti dalle norme del codice civile applicabili e, per l'esercizio consensuale dell'azione amministrativa, da quanto previsto dalla legge n.241 del 1990.

Art. 13

Assunzione degli atti di impegno

Il **regolamento di contabilità** disciplina le modalità con le quali i responsabili dei servizi assumono atti di impegno nel rispetto dei principi contabili generali e del principio applicato della contabilità finanziaria di cui agli allegati n. 1 e n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni. Tali atti, da definire "determinazioni" e da classificarsi con sistemi di raccolta individuano la cronologia degli atti e l'ufficio di provenienza.

1. Il Legale rappresentante del Garante assume le determinazioni di impegno di spesa.
Il responsabile del servizio finanziario rilascia il parere/visto di regolarità contabile e appone il visto attestante la copertura finanziaria.

Art. 14

Ordine della spesa

Il legale rappresentante del Garante sottoscrive gli impegni di spesa ordinando la stessa tramite sottoscrizione di accordi, contratti, convenzioni o, in caso di uso del mercato elettronico, nelle modalità ivi previste incluso lo scambio di lettere commerciali. In tale veste il legale rappresentante assume la funzione di Punto Ordinate e di RUP.

1. Acquisito il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria, il punto Ordinate comunica al terzo interessato:

- a) il numero, oggetto, data e importo della determina;
- b) il codice univoco fatturazione elettronica;
- c) i codici CIG e CUP;



- d) l'eventuale applicazione di commissioni su bonifici, quali le imposte di bollo o altre imposte e tasse previste dalla normativa fiscale;
 - e) i termini di pagamento concordati, decorrenti dalla data di ricevimento al protocollo della fattura.
2. Nella comunicazione di cui al comma precedente il Punto Ordinante è tenuto a specificare al fornitore/prestatore:
- a) l'eventuale sospensione dei termini di pagamento e la relativa motivazione;
 - b) l'obbligo di indicare nel documento fiscale il "conto corrente dedicato" nonché la partita iva e il codice fiscale.

Art. 15 **Liquidazione delle spese**

La liquidazione della spesa è firmata digitalmente dal Funzionario Delegato tramite funzione apposita prevista nel SICOGE o altro strumento di gestione contabile in uso.

1. L'ordinativo di pagamento è assunto dal responsabile del servizio finanziario con firma digitale apposta sul documento contabile tramite il Sistema di gestione contabile in uso (SICOGE ed InIT).
La liquidazione può essere disposta a fronte dell'avvenuta esecuzione e/o fornitura anche parziale, se contrattualmente previsto.

Art. 16 **Rendiconto della gestione**

Il rendiconto della gestione è reso in via telematica dal Funzionario Delegato tramite il Sistema di Gestione Contabile in uso.

1. Il Funzionario firma digitalmente il rendiconto della gestione amministrativo contabile entro la scadenza fissata dalla Circolare del MEF dedicata alle scritture di chiusura dell'anno finanziario. Il Funzionario Delegato prima dell'invio in Ragioneria deve convalidare il rendiconto ed attendere il riscontro contabile che viene apposto qualora sia presente l'addetto al riscontro contabile, altrimenti tale passaggio può essere saltato, e se completato il caricamento dei file nei fascicoli firma digitalmente il rendiconto.

Art. 17 **Pubblicità delle operazioni di gestione, dei bandi, degli avvisi e degli incarichi**

La pubblicità delle operazioni di gestione, dei bandi, degli avvisi e degli incarichi è garantita sul Sito del Garante, sezione "Trasparenza".

1. Il Garante pubblica ai sensi del d.lgs. n.33 del 2013 tutte le operazioni di gestione, dei bandi, degli avvisi e degli incarichi sul proprio sito alla sezione Trasparenza.



Art. 18

La gestione dei beni ed il Consegnatario

La gestione dei beni acquistati dal Garante è affidata al Consegnatario le cui funzioni sono disciplinate dal d.P.R. n. 254/2002.

1. Il Responsabile del servizio amministrativo-contabile e finanziario nomina il Consegnatario disciplinando l'incarico con un ordine di servizio. Le funzioni assunte dal Consegnatario sono svolte nel rispetto del Regolamento di cui al d.P.R. n. 254/2002. Al Consegnatario nominato per la prima fase dell'autonomia contabile è affidata la gestione dei beni che saranno acquisiti dal Garante a partire dal conseguimento dell'autonomia e, salva diversa indicazione normativa di disciplina specifica, non riceverà in carico i beni di cui all'art. 1 del presente Regolamento.

Art. 19

Presentazione del conto giudiziale degli agenti contabili del Garante

Gli agenti contabili incaricati presentano il conto giudiziale al Garante nei termini e modi previsti dall'art.139 del d.lgs. n.174 del 2016

1. Gli agenti contabili che vi sono tenuti, incaricati delle funzioni previste dall'art.18 del presente regolamento, presentano il conto giudiziale al Garante nei termini e modi previsti dall'art.139 del d.lgs. n. 174 del 2016.

Art. 20

Istituzione del servizio di economato - rinvio

Può essere prevista l'istituzione di un servizio di economato, cui viene preposto un responsabile, e disciplinato da apposito regolamento, per la gestione di cassa delle spese di ufficio di non rilevante ammontare. Ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.P.R. n. 254/2002, le funzioni di consegnatario non sono cumulabili con quelle di cassiere.

1. È istituito tramite apposita delibera il servizio di economato anche per la gestione di cassa delle spese di ufficio di non rilevante ammontare.
2. Il servizio di economato è disciplinato da apposito regolamento.
3. Il regolamento di cui al precedente comma 2, se non diversamente stabilito, disciplina anche la nomina del «responsabile del servizio di economato» nonché quella degli altri agenti contabili e dei consegnatari dei beni.

Art. 21

Entrata in vigore del presente regolamento

1. Il presente regolamento è applicabile ai documenti di programmazione e previsione e alla gestione aventi decorrenza dal 1° luglio 2021.



Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Premessa

Il 30 gennaio 2018 è stato adottato il primo Piano triennale (2018-2020) della prevenzione della corruzione e della trasparenza (d'ora in poi Ptpct) del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Poiché si tratta di una Istituzione ancora in fase di consolidamento, si ritiene opportuno rimandare ancora una volta all'ampia premessa di carattere giuridico normativo riportata nel suddetto Ptpct 2018-2020 (<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/95288dda-7474520058d4a3c5bd69d315.pdf>).

Si ritiene altresì non inutile rammentare che il 6 settembre 2018, su proposta del Ministro della Giustizia, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge che introduce nuove misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, poi divenuta norma dello Stato, in esito alla approvazione definitiva del testo di legge il 18 dicembre 2018 e promulgato dal Presidente della Repubblica il 10 gennaio 2019. Sulla scia delle Raccomandazioni provenienti dal Gruppo di Stati contro la corruzione, nel contesto del Consiglio d'Europa, (Greco), e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), la normativa prevede trattamenti sanzionatori più gravi e l'estensione, al settore dei reati contro la pubblica Amministrazione, di strumenti come gli "infiltrati" o come le misure premiali in favore di chi, nella qualità di partecipe ai reati, collabora, favorendo le investigazioni. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Uncac), ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009 n. 116, stabilisce che ogni Stato, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, è tenuto ad applicare «politiche della prevenzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi dello Stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, di integrità, di trasparenza e di responsabilità» (articolo 5)¹⁶.

Riguardo specificatamente al sistema anticorruzione, la Commissione europea, nel corso del 2021, ha presentato il secondo rapporto sullo Stato di diritto dell'Unione, analizzando i fattori principali che hanno

16. La legge 9 gennaio 2019, n. 3 recante *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*, sul fronte del rafforzamento del contrasto dei reati contro la Pubblica amministrazione prevede una serie di misure finalizzate a inasprire le pene principali e accessorie per i reati di corruzione, rendere più efficaci le indagini preliminari e limitare l'accesso dei condannati ai benefici carcerari. Vengono aumentate le pene accessorie in caso di condanna per reati contro la Pubblica amministrazione. Aumentano le pene per i reati di *corruzione per l'esercizio della funzione* (articolo 318 c.p.) e di *appropriazione indebita* (articolo 646 c.p.). Il *millantato credito* (articolo 346 c.p.) viene abrogato come fattispecie autonoma di reato, e la relativa condotta viene inserita all'interno del delitto di *traffico di influenze illecite* (articolo 346-bis). È introdotta, in presenza di specifiche condizioni, una causa di non punibilità per chi collabora con la giustizia. I reati di *corruzione tra privati* (articolo 2635 c.c.) e *istigazione alla corruzione tra privati* (articolo 2635-bis) diventano perseguibili d'ufficio. Aumenta la durata delle *sanzioni interdittive* a carico di società ed enti responsabili in base al decreto legislativo 231/2001 per reati contro la Pubblica amministrazione. È facilitata la possibilità di perseguire i cittadini italiani o stranieri che commettono alcuni reati contro la Pubblica amministrazione all'estero.



un forte impatto sullo Stato di diritto, tra cui il quadro normativo e istituzionale anticorruzione (Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2021. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, Bruxelles, 20 luglio 2021 in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0716&from=IT>).

Nell'Indice di percezione della corruzione 2020 di Transparency International l'Italia ha ricevuto un punteggio di 53/100 e si è classificata al 15° posto nell'Unione europea e al 52° posto a livello mondiale. Questa percezione è aumentata significativamente negli ultimi cinque anni.

In tale *Relazione*, comunque, si legge che: «L'Italia continua a rafforzare il proprio quadro legislativo per combattere la corruzione e i reati ad essa connessi. La cooperazione, la specializzazione e le risorse destinate agli investigatori e ai pubblici ministeri in quest'ambito sono generalmente considerate sufficienti ai fini della repressione della corruzione, compresa la corruzione ad alto livello. La mancanza di risorse e una limitata esperienza e competenza giuridica penalizzano invece la capacità delle autorità di contrasto di efficace perseguimento ed esercizio dell'azione penale riguardo alla corruzione straniera. Gli eccessivi tempi di esaurimento dei procedimenti, in particolare a livello di appello, continuano a rappresentare un ostacolo per la lotta contro la corruzione, e sono ancora pendenti in Parlamento riforme globali intese a razionalizzare le procedure penali. Sono in sospenso proposte e modifiche legislative volte a rafforzare le misure di prevenzione contro la corruzione, e riguardanti anche i conflitti di interesse, le attività di *lobbying* e la pratica detta "porte girevoli" (in cui ex funzionari pubblici assumono incarichi presso soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione). La pandemia di COVID-19 ha aumentato significativamente il rischio che la criminalità si infilti ulteriormente nell'economia legale dell'Italia tramite la corruzione e i reati ad essa connessi».¹⁷

Il contesto interno di riferimento del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

L'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Garante nazionale) e gli ha attribuito il compito di vigilare affinché la custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme nazionali e alle Convenzioni interna-

¹⁷ Nella *Relazione*, nel paragrafo specifico dedicato all'anticorruzione, si legge che l'Autorità Nazionale Anticorruzione è il principale soggetto competente per la prevenzione della corruzione all'interno della pubblica amministrazione e per la vigilanza sull'adozione dei piani triennali anticorruzione. Il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, entrato in vigore il 30 luglio 2020, ha apportato modifiche a molte norme esistenti, compresi il codice penale e il decreto legislativo 231/2001 (sulla responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato). Le modifiche apportate al codice penale includono: una fattispecie aggravata dei reati di peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316), indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter) e induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.), nel caso in cui il fatto offenda gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto siano superiori a 100.000 EUR. Per i reati sopra indicati è stata introdotta una pena massima di quattro anni di reclusione (invece dei tre anni stabiliti in precedenza). L'articolo 322-bis del codice penale è stato modificato al fine di includere, tra i soggetti punibili per corruzione internazionale, anche le persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di Stati non appartenenti all'Unione europea, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea.



zionali sui diritti umani ratificate dall'Italia. La norma è stata poi modificata dalla legge 28 dicembre 2015 n. 208, dalla legge 27 dicembre 2017 n. 205, nonché dal decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito in legge 1 dicembre 2018 n. 132 e infine dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito con modificazioni in legge 18 dicembre 2020 n. 173.

Il Garante nazionale è costituito in Collegio, composto dal Presidente e due membri, scelti tra persone non dipendenti delle pubbliche amministrazioni; essi sono nominati, previa delibera del Consiglio dei Ministri, sentite le competenti Commissioni parlamentari, con decreto del Presidente della Repubblica. Con decreto del Presidente della Repubblica del 1 febbraio 2016 è stato nominato il Presidente del Garante nazionale, professor Mauro Palma, e un componente del Collegio, l'avvocata Emilia Rossi; il 3 marzo 2016 è stato nominato l'altro membro del Collegio, la dottoressa Daniela de Robert. Il già citato decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito con modificazioni in legge 18 dicembre 2020 n. 173, ha mutato il *nomen* dell'Autorità, sopprimendo le parole 'detenute o', al fine di dare rilevanza anche formale ai molteplici campi di estensione del mandato del Garante nazionale, non solo limitato a quello della privazione penale della libertà. Inoltre, viene prorogata di due anni la scadenza del mandato dell'attuale Garante nazionale e viene data la possibilità di delegare per l'esercizio di alcune delle proprie funzioni i Garanti territoriali.

Il Garante nazionale è un Organo indipendente ed è stato indicato dalle Autorità italiane come Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti (Npm), ai sensi dell'articolo 3 e seguenti del protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura (Opcat) adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002 e ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195. A seguito del deposito dello strumento di ratifica in data 3 aprile 2013, il Protocollo è entrato in vigore per l'Italia il 3 maggio 2013. Il Trattato, istituendo il Sottocomitato (Spt) delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (insediatosi il 22 giugno 2006) con compiti di ispezione e monitoraggio a livello globale, ha impegnato tutti gli Stati aderenti a dotarsi di un Meccanismo nazionale di prevenzione con poteri di visita di tutti i luoghi di privazione della libertà. Allo scopo di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, il Protocollo prevede l'istituzione di un sistema di visite regolari svolte da Organismi indipendenti nazionali e internazionali nei luoghi in cui le persone sono private della libertà. Per l'Italia è stato appunto individuato quale Meccanismo nazionale il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. In tale veste, con i poteri e le garanzie conferite ai sensi degli articoli 4, 17-23 del Protocollo, il Garante nazionale ha accesso a tutti i luoghi in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, ai colloqui riservati con le persone e alla documentazione necessaria per le sue funzioni.

Nel 2014 il Garante nazionale veniva anche individuato dal Ministero dell'Interno e dal Dipartimento delle politiche europee quale Organo di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati, ai sensi dell'articolo 8 comma 6 della Direttiva dell'Unione europea 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Tale designazione nel 2015 veniva riconosciuta dalla Commissione europea e il Garante nazionale a pieno titolo ha potuto avviare il sistema di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati.

Inoltre, vista la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009 n. 18, tenuto conto della risposta dell'Italia in relazione alla lista di domande del Comitato per i diritti delle persone con disabilità di cui all'articolo 15 *'Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment'* punto 33 che recita «*The matter is under consideration by the National Guarantor of the Rights of detainees and persons deprived of personal freedom who has been identified as the national preventative mechanism*»; viste le *Concluding observations on the initial report of Italy (Adopted by the Committee at its 16th Session (15 August-2 September 2016))* di cui al punto 42 *'The Committee recommends that the national*



preventive mechanism immediately visit and report on the situation in psychiatric institutions or other residential facilities for persons with disabilities, especially those with intellectual and/or psychosocial disabilities», il Garante nazionale esercita il proprio mandato anche in strutture privative della libertà in ambito socio sanitario e assistenziale. In questo contesto si inseriscono la mappatura delle strutture residenziali per persone con disabilità del territorio nazionale, l'attività del monitoraggio volta a verificare le condizioni di vita e di assistenza all'interno e a prevenire forme improprie di contrazione della libertà, possibili abusi o trattamenti contrari alla dignità della persona e al senso di umanità. Parallelamente, si colloca il monitoraggio delle residenze per persone anziane non autosufficienti: luoghi in cui il processo di istituzionalizzazione può divenire, successivamente a un ingresso volontario nella struttura stessa, una segregazione *de facto*.

La legge 1 dicembre 2018 n. 132 ha modificato l'articolo 7 comma 5 lettera e) del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 che prevede che il Garante nazionale «verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2019».

La diffusione della pandemia ha reso chiaro che il mandato del Garante nazionale, in qualità di Meccanismo Nazionale di Prevenzione ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo Opcat, è esteso anche ai luoghi formali di quarantena e a tutti quegli altri luoghi dai quali non ci si può allontanare per ragioni simili in quanto contesti *de facto* privativi della libertà. In tal senso si veda il parere 25 marzo 2020 del Spt rivolto agli Stati membri e ai Meccanismi nazionali di Prevenzione relativo alla pandemia di Coronavirus nonché il precedente parere, sempre del medesimo Sottocomitato Onu, reso al Meccanismo nazionale di prevenzione del Regno Unito e dell'Irlanda del nord riguardo la quarantena obbligatoria per Coronavirus, approvato nella sua quarantesima sessione (10-14 febbraio 2020).

A fronte delle dimensioni contenute in termini di personale, al Garante nazionale è stata attribuita una competenza molto ampia. Nello specifico, il Garante nazionale ha una funzione di tipo preventivo-cooperativo inter-istituzionale. In sintesi, il suo compito principale è quello di monitorare, visitandoli, i luoghi di privazione della libertà; oltre al carcere, le comunità chiuse, i luoghi di polizia, i centri per gli immigrati, le Residenze per misure di sicurezza psichiatriche (Rems), istituite dopo la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari. Scopo delle visite è individuare eventuali criticità e, in un rapporto di collaborazione con le Autorità responsabili, trovare modalità per risolverle. Al Garante nazionale spetta inoltre per legge, in cooperazione con la Magistratura di sorveglianza, la trattazione dei reclami ex articolo 35 dell'Ordinamento penitenziario. Come specificato più avanti, la legge 18 dicembre 2020 n. 173 ha previsto che anche lo straniero trattenuto possa rivolgere istanze e reclami al Garante nazionale.

Dopo ogni visita, il Garante nazionale redige un Rapporto contenente osservazioni ed eventuali Raccomandazioni e lo inoltra alle Autorità competenti. Ogni Rapporto, normalmente un mese dopo essere stato recapitato, viene pubblicato sul sito web del Garante nazionale, unitamente alle eventuali risposte e osservazioni fatte pervenire da parte delle rispettive Autorità competenti. La pubblicazione dei Rapporti si può senz'altro configurare, per il contesto che qui interessa, come una fondamentale misura di prevenzione e trasparenza.

Ogni anno il Garante nazionale invia ed espone una Relazione al Parlamento sul lavoro svolto e sulle prospettive future negli ambiti di sua competenza. La Relazione, che rappresenta la *performance* dell'Autorità garante, è anch'essa pubblicata sul sito istituzionale. Contestualmente, il Garante nazionale riferisce periodicamente ai rispettivi Organi internazionali di controllo circa la propria attività svolta in adempimento di Convenzioni internazionali in ambito globale o europeo.



La legge 27 dicembre 2017 n. 205 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) ha modificato, con l'articolo 1, comma 476, l'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, prevedendo che l'Ufficio del Garante nazionale sia composto da un numero massimo di 25 unità di personale, di cui almeno 20 del Ministero della Giustizia e, in posizione di comando, non più di 2 unità del Ministero dell'interno e non più di 3 unità degli Enti del Servizio sanitario nazionale e incrementando lo stanziamento di bilancio destinato al funzionamento del Garante nazionale. Tale modifica accoglie una specifica richiesta del Garante nazionale circa la necessaria multidisciplinarietà del personale, tenuto conto delle molteplici e complesse competenze assegnate a tale Autorità garante.

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 193 del 19 agosto 2019 è stato pubblicato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019 n. 89 che ha, tra l'altro, stabilito i diversi inquadramenti del personale e le modalità della selezione delle unità mancanti, inserendo ex novo un'unità dirigenziale di seconda fascia, quale Direttore dell'Ufficio e con incarico di funzionario delegato alla gestione del fondo per le spese di funzionamento del Garante. La relativa procedura di interpello si è conclusa ad aprile 2020 e il Direttore si è insediato l'8 giugno 2020. Attualmente, l'Ufficio è composto, oltre che dal Dirigente, da 20 unità del Ministero della Giustizia, 2 del Ministero dell'interno, 2 degli Enti del Servizio sanitario nazionale.

L'Ufficio del Garante nazionale è operativo dal 25 marzo 2016 e nel corso del 2021 ha terminato il reclutamento di tutte le unità di personale. Alla data del 31 dicembre 2021 la situazione del personale è la seguente:

Personale per Aree funzionali e Ruoli di Polizia

Aree/Ruoli	Donne	Uomini	Totale
Dirigente II fascia		1	1
Comparto funzioni centrali, Area 2	4	3	7
Comparto funzioni centrali, Area 3	5	2	7
Polizia di Stato, Commissario		1	1
Comparto Funzioni Centrali, Ministero Interno, Area 2	1		1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		6	6
Enti del Servizio sanitario nazionale, Collaboratore amministrativo – Cat. D	1		1
Enti del Servizio sanitario nazionale, Assistente amministrativo – Cat. C	1		1
Totale	12	13	25



Personale per Aree/Ruoli e qualifiche

Area/Profilo - Ruolo/Qualifica	Donne	Uomini	Totale
Dirigente II Fascia		1	1
Comparto funzioni centrali, Area 3	5	2	7
Direttore	1		1
Funzionario amministrativo	1		1
Funzionario contabile	1		1
Funzionario della professionalità pedagogica	1	1	2
Funzionario giuridico pedagogico		1	1
Funzionario linguistico	1		1
Comparto funzioni centrali, Area 2	4	3	7
Assistente giudiziario	3	1	4
Assistente amministrativo		2	2
Assistente informatico	1		1
Ministero dell'Interno - Polizia di Stato	1	1	2
Commissario		1	1
Comparto Funzioni Centrali Area 2	1		1
Polizia penitenziaria, ruolo Agenti e Assistenti		6	6
Agente scelto		5	5
Agente		1	1
Enti del Servizio sanitario nazionale	2		2
Collaboratore amministrativo – Cat. D	1		
Assistente amministrativo – Cat. C	1		
Totale	12	13	25



Dal 1° luglio 2021, per 2 semestri, il Garante nazionale ha avuto la possibilità di avvalersi della collaborazione sistematica di 1 Dirigente penitenziario assegnato con incarico temporaneo, al fine di cooperare alla riorganizzazione dell'Unità organizzativa 'Privazione della libertà in ambito penale' - che ha subito nel corso degli anni diverse trasformazioni nella sua composizione - con l'obiettivo di dare unitarietà a quella parte reattiva del complesso compito del Garante nazionale che si attua nel predisporre azioni conseguenti a segnalazioni e Reclami.

L'articolo 2 del Dpcm n. 89/2019 e il Codice di autoregolamentazione attualmente in vigore prevedono che il Garante possa avvalersi dell'opera di consulenti ed esperti in possesso di adeguate e comprovate capacità professionali, nominati con propria determinazione, anche stipulando apposite convenzioni con altre Amministrazioni dello Stato.

Al fine di dar conto di una procedura di selezione dei consulenti più trasparente, il Garante nazionale, sul proprio sito internet, ha pubblicato l'avviso di richiesta candidature per la funzione di esperto a titolo gratuito.

Gli esperti vengono impiegati per il conferimento di incarichi di consulenza, consulenza legale o per le attività di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà in ciascuna delle aree indicate di seguito:

- a) area psichiatrica o di assistenza alla disabilità
- b) area della tutela della salute in carcere
- c) area del trattenimento di migranti irregolari e di espletamento delle procedure di rimpatrio
- d) area della custodia di polizia
- e) area della privazione della libertà in ambito penale per adulti o minori.

I 60 esperti, ad oggi selezionati, sono inseriti in cinque elenchi - uno per area - pubblicati sul sito del Garante.

In relazione al mandato di monitoraggio dei rimpatri forzati, il Garante nazionale è stato beneficiario di un finanziamento a valere sul Fondo nazionale asilo migrazione integrazione (Fami) 2014/2020 del Ministero dell'Interno attraverso il progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati". Per le funzioni di cui al progetto Fami sopracitato, il Garante nazionale si è avvalso di una *pool* di esperti selezionati tramite procedure di evidenza pubblica. Il progetto si è positivamente concluso il 28 febbraio 2020 con spese certificate pari a: euro 757.742,23. A seguito della chiusura del progetto, i contratti con i professionisti esterni in qualità di consulenti/esperti si sono conclusi.

Il Garante nazionale, il 27 febbraio 2020 ha presentato una nuova domanda di finanziamento a valere sul Fami 2014/2020 con un progetto dal titolo: "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati"; l'Autorità responsabile del progetto Fami del Ministero dell'Interno ha comunicato l'ammissione al finanziamento del progetto in data 17 settembre 2020 per un importo complessivo pari a euro 943.350,00. La dichiarazione di inizio attività del progetto è stata comunicata all'Autorità responsabile del Fondo il 7 ottobre 2020. Al 31 dicembre 2020 non risultano ancora effettuate gare, appalti o procedure di selezione nell'ambito di detto progetto.

Nel corso del 2020, valutata l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'Ufficio per accertata carenza numerica e/o della professionalità richiesta, il Garante ha deliberato di procedere alla selezione di tre unità per il conferimento, rispettivamente, dell'incarico di avvocato esperto



nell'ambito del diritto dell'immigrazione e dell'asilo, dell'incarico di giornalista pubblicista esperto in comunicazione pubblica, dell'incarico di professionista esperto in gestione e rendicontazione dei Fondi europei.

Sono stati quindi pubblicati tre avvisi sul sito del Garante relativi alle procedure comparative per individuare le suddette risorse di personale, all'esito delle quali sono stati stipulati tre contratti di collaborazione occasionale, della durata di sei mesi, per un compenso massimo lordo di euro cinquemila ciascuno.

Nel corso del 2021 (18 febbraio), l'Autorità responsabile FAMI ha erogato un anticipo sul progetto pari a euro 660.345,00. Ciò ha reso possibile l'effettivo avvio delle attività progettuali, sebbene fin dall'ottobre del 2020 (comunicazione di avvio delle attività) l'attività *core* del progetto, il monitoraggio dei rimpatri forzati, non fosse stata mai interrotta.

Si è quindi proceduto a indire un avviso pubblico mediante procedura selettiva comparativa per l'individuazione del *pool* di esperti previsti dal progetto a supporto delle attività di monitoraggio. Il 4 febbraio 2021 è stato pubblicato un avviso di selezione per la ricerca di 11 esperti (rendicontazione di progetti europei, comunicazione istituzionale, comunicazione web e social, diritto dell'immigrazione, tutela internazionale dei diritti umani, assistente giuridico, medico forense esperto nell'applicazione del protocollo di Istanbul 2004, informatico, statistico, revisore legale ed esperto legale); complessivamente il valore dei contratti stipulati al termine delle procedure pubbliche di selezione è stato pari a euro 426.800,00.

Si è successivamente proceduto all'individuazione del servizio di mediazione culturale, traduzione ed interpretariato affidato a una società specializzata, selezionata tramite RDO MEPA, per un importo pari a euro 16.184,52 (iva inclusa) e quello di agenzia di viaggi, con avviso di manifestazione di interesse, per un importo pari a euro 20.000,00.

Sono state, inoltre, acquisite attrezzature e materiale personalizzato per le esigenze del progetto per un importo pari a euro 14.219,70 (iva inclusa) tramite RDO MEPA.

Il 29 e il 30 settembre 2021 è stata realizzata la seconda iniziativa di formazione per *monitor* dei rimpatri forzati con il coinvolgimento della rete dei garanti territoriali. Il primo ottobre si è tenuto a Roma il convegno nazionale di presentazione del progetto.

Lo scorso 17 novembre è stata pubblicata la gara per l'adeguamento della piattaforma informatica del progetto per un valore pari a circa 69.672,13 euro iva esclusa, mentre lo scorso 19 novembre è stata pubblicata la gara relativa all'assegnazione del servizio di formazione linguistica per un importo pari a 20.000 euro (base d'asta). Entrambe le gare sono state aggiudicate nel mese di dicembre rispettivamente alla società 47 Deck S.r.l. per un importo pari a euro 65.500,00 iva esclusa e alla società Easy Life S.r.l. per un importo pari a euro 13.996,00 iva inclusa.

Il 30 novembre 2021 si è tenuto a Roma il primo *workshop* previsto dal progetto sul tema delle vulnerabilità sanitarie nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato.

L'Ufficio del Garante nazionale ha sede in Roma nei locali messi a disposizione dal Ministero della Giustizia, in via di San Francesco di Sales n. 34. Il Ministero della Giustizia destina all'Ufficio del Garante nazionale gli arredi e i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, incluso un sito *Internet*, necessari al suo funzionamento, assicurandone la piena manutenzione (articolo 5 comma 2 Dpcm 19 aprile 2019 n. 89). 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. Le risorse finanziarie del Garante nazionale sono assegnate dalla legge finanziaria nazionale e affluiscono in un apposito capitolo di bilancio utilizzato in piena autonomia e indipendenza dal Garante. Il Funzionario delegato istituito presso l'Ufficio del Garante opera quale ordinatore secondario di spesa gestendo le risorse



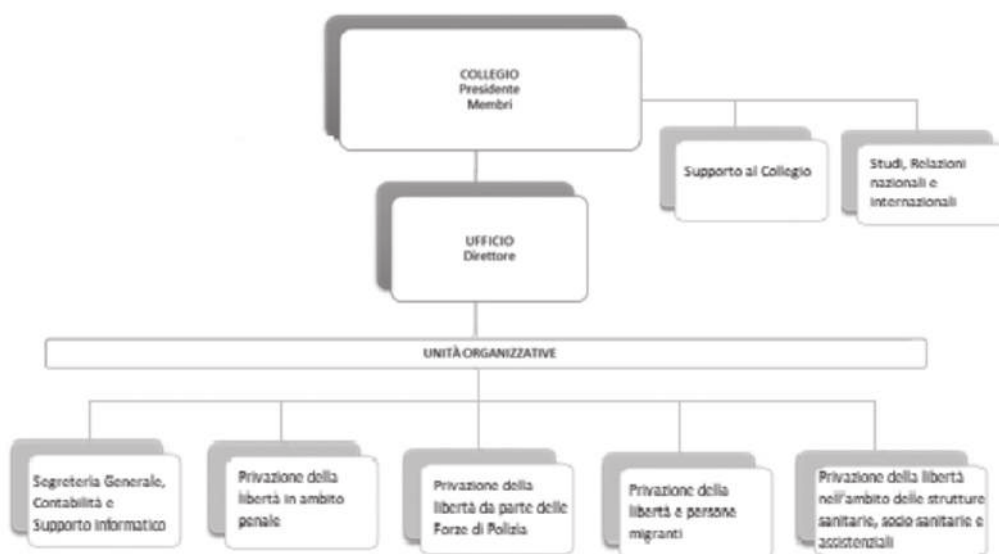
accreditate dal Ministero della Giustizia a valere sull'apposito capitolo 1753.

Il controllo sulla regolarità amministrativo-contabile delle spese sostenute dal Garante è effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze, amministrazione preposta alla verifica della legittimità della spesa pubblica. Nei limiti delle risorse assegnate, il Presidente del Garante nazionale, con proprie determinazioni, autorizza la spesa per missioni, acquisto di beni e fornitura di servizi.

Sotto tale aspetto occorre dare conto di quanto previsto dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con modifiche, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173, che prevede che nell'ambito delle funzioni attribuite dall'articolo 4 del regolamento di cui al Dpcm 10 aprile 2019 n. 89, e con le modalità ivi previste, il Garante nazionale adotta i piani annuali di spesa, in coerenza e nei limiti dell'autorizzazione di spesa prevista, modulando le voci di spesa in base a criteri oggettivi e funzionali alle necessità dell'Ufficio. Tale modifica, prevista a invarianza finanziaria, si è resa necessaria dopo i primi anni di esperienza dall'istituzione dell'Ente, al fine di poter sopperire alle reali necessità dell'Ufficio anche attraverso una meglio strutturata imputazione e programmazione delle spese.

L'Ufficio è articolato in 7 Unità organizzative di cui 2 alle dirette dipendenze del Collegio.

Di seguito il grafico della *line*:



Gli *stakeholder* del Garante nazionale

Prima di entrare nel dettaglio delle singole Unità organizzative si anticipano, nel complesso, quali sono gli interlocutori del Garante nazionale. Sono da ricordare, *in primis*, le persone private della libertà o la cui libertà personale subisce forte limitazioni nei vari ambiti di competenza (solo la popolazione adulta detenuta ammonta attualmente a circa 54.000 individui) nonché le Amministrazioni e gli attori, istituzionali e non, il cui operato è soggetto al monitoraggio dello stesso Garante e con i quali il Garante entra in dialogo in una forma cooperativa:

- l'Amministrazione penitenziaria (Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria e Dipartimento per



la giustizia minorile o di comunità) con i suoi 190 Istituti penitenziari per adulti, 17 per minori, oltre alle strutture di comunità chiuse, alle diverse articolazioni e ai suoi più di 40.000 dipendenti;

- il personale, sia delle Forze di Polizia che dipendente degli Enti gestori (con il coordinamento delle Prefetture e del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno), che opera nei Centri per migranti (4 *hotspot* e 10 Centri per il rimpatrio-Cpr); il personale che opera come scorta nelle operazioni di rimpatrio forzato, sotto la responsabilità del Dipartimento;
- il personale che opera nelle strutture di detenzione per persone con patologie psichiche, sotto la responsabilità del Ministero della Salute (Rems);
- il personale che opera nelle molte e diffuse residenze per persone anziane o con disabilità.

Tra gli altri interlocutori, istituzionali e non, del Garante nazionale ci sono le più alte Autorità dello Stato sia parlamentari che governative, la Magistratura, le Organizzazioni internazionali, la stampa, le Organizzazioni non governative, la società civile. L'attività del Garante, a distanza di sei anni dalla sua istituzione, è conosciuta dai cittadini, anche in ragione della maggiore visibilità raggiunta sugli organi di stampa e dell'intensificarsi delle relazioni istituzionali e grazie alla formazione svolta al personale delle Forze di Polizia, al personale indicato dalla Scuola Superiore della Magistratura, e in occasione di numerosi interventi in corsi universitari.

Fondamentale la collaborazione con il Garante della *privacy* al fine di prevedere una fattiva collaborazione per uno scambio di *know how* circa la tutela dei diritti delle persone private della libertà, che possono essere inquadrati, nella maggior parte delle volte, nell'alveo della "*privacy degli ultimi*". A tal proposito, il Garante nazionale, per il tramite del Responsabile del trattamento, ha previsto una sessione di formazione nell'ottobre 2020 funzionale all'individuazione di alcuni diritti concernenti la tutela della *privacy* in persone private della libertà. A seguito di diversi incontri, è stato stipulato un Protocollo tra i due Garanti al fine di far emergere, e quindi tutelare, con strumenti più puntuali, detti diritti troppo spesso negati per mancanza di equità.

Altrettanto importante la collaborazione avviata con il Garante nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza, anche attraverso la partecipazione attiva al Tavolo permanente previsto dall'articolo 8 della "Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti", che ha visto proprio nel 2021 il contributo di questa Autorità garante al rinnovo del Protocollo d'Intesa Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti.

Il Tavolo permanente istituito presso il Garante Nazionale per l'elaborazione delle linee-guida sulla detenzione amministrativa ha avuto un esito positivo. Il lavoro svolto è confluito nella pubblicazione "Norme e normalità" nel marzo 2019, che contiene gli standard nazionali del Garante per la detenzione amministrativa e la raccolta delle Raccomandazioni indirizzate a varie Autorità responsabili a seguito delle visite effettuate nei Cpr, negli hotspot, nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato e nei luoghi di privazione de facto della libertà.

Per quanto riguarda le iniziative organizzate dal Garante nazionale, quali convegni, *workshop*, seminari, conferenze stampa, si registra notevole partecipazione e interesse da parte del pubblico e degli addetti ai lavori. Altrettanto notevole è la diffusione di pubblicazioni e altro materiale prodotto dal Garante nazionale, che avviene sia in formato cartaceo (distribuzione nel corso di eventi come la presentazione della Relazione annuale in Parlamento, convegni, incontri bilaterali) sia sul web. Sul sito è inserita un'apposita sezione 'Parlano di noi', al fine di rafforzare la conoscenza dell'Istituzione.

Nel dicembre 2020, in occasione della giornata mondiale sulla prevenzione della corruzione, il Garante na-



zionale ha partecipato a una ‘maratona’ culturale che ha visto il contributo di diverse Autorità istituzionali tra cui lo stesso Presidente dell’Anac. Il Garante nazionale si è fatto co-promotore con la Fondazione De Sanctis di un susseguirsi di voci istituzionali rivolta in particolare al pubblico dei siti e dei social e quindi dei giovani, per evidenziare come esista uno stretto legame tra la funzione preventiva del Garante e il rifiuto di quella cultura di cui la corruzione si nutre. Proprio nel presentare l’iniziativa, il Garante ha sottolineato «La tutela dei diritti delle persone private della libertà è un compito innanzitutto preventivo: occorre prevenire qualsiasi diminuzione dei diritti delle persone, in particolare di quelle più vulnerabili. In questa prospettiva la prima prevenzione riguarda la lotta a ogni forma di corruzione: quella che porta le persone socialmente fragili a divenire vittima di chi falsamente si presenta come possibile risolutore di problemi, quella che porta alle discriminazioni anche in quei luoghi dove l’uguaglianza dovrebbe essere elemento costitutivo, quella che porta a defraudare le risorse delle istituzioni riducendo la loro capacità di rispondere ai bisogni della collettività, a totale vantaggio di quelle realtà criminali che nella corruzione trovano il proprio terreno di espansione. Per questo è doveroso sottolineare l’impegno che questa giornata contro la corruzione visivamente esprime».

Nell’ottobre 2021, in occasione del Seminario di formazione annuale del Garante nazionale, si è deciso di coinvolgere direttamente la componente del Collegio dell’Anac, Laura Valli, nella sessione formativa sull’anticorruzione, che ha interagito con il Rpct di questa Autorità garante.

Esiste anche una sezione sul sito istituzionale che contiene i testi dei pareri o altri documenti inviati dal Garante al Parlamento in occasione di specifica richiesta per decreti legislativi o di audizioni su provvedimenti in corso d’esame nelle competenti Commissioni. La Sezione contiene anche i pareri inviati alla magistratura su questioni problematiche in corso, che abbiano profili d’interesse per il potere giudiziario. Inoltre vengono diramati con regolarità comunicati stampa, inviti a iniziative e altri documenti. Tali azioni sono orientate anche a una maggiore diffusione della conoscenza dell’Istituzione al fine di far crescere la consapevolezza del ruolo fondamentale che la tutela dei diritti della persona ha nella costruzione di una società di effettiva convivenza oltre che di solido tessuto democratico. In tale contesto giova ricordare un’importante iniziativa assunta in occasione delle fasi più critiche dell’emergenza epidemiologica legata alla diffusione del Covid 19, ovvero la diramazione di un bollettino quotidiano contenente preziose informazioni sullo stato dell’arte delle iniziative assunte nei vari contesti di competenza per far fronte alle problematiche collegate alla situazione sanitaria. Si è potuto riscontrare da parte dei vari *stakeholders* un grande interesse e apprezzamento per la trasparenza dell’informazione fornita.

Il Garante continua ad avere un confronto con la Rai in vista di un Tavolo comune nell’ambito delle attività della Direzione generale “Rai per il sociale”. In particolare, è in fase di lavorazione un progetto comune di sostegno all’istruzione in carcere (adulti e minori).

A ottobre del 2020, il Garante nazionale è stato ammesso dalla Corte europea dei diritti umani come terzo interveniente ai sensi dell’articolo 44 del Regolamento della Corte medesima, rispetto a due procedimenti in corso contro l’Italia, presentando, nel mese di novembre osservazioni scritte come *amicus curiae*. Uno di questi due ricorsi è stato cancellato dal ruolo ai sensi dell’art. 37(1a) Cedu, quindi tale causa non è più pendente.

Inoltre, a settembre 2021, il Garante nazionale è stato ammesso – sempre come terzo interveniente – rispetto a un ulteriore ricorso innanzi alla CtEDU.

Come previsto dal cronoprogramma, è stata fatta una consultazione ‘aperta’ agli stakeholder tramite pubblicazione della bozza del Ptpct sul sito istituzionale. L’avviso è stato corredato da apposito modulo per esprimere eventuali osservazioni e proposte di correzione o integrazione, che sono state considerate e valutate prima della stesura del testo finale di aggiornamento del presente Ptpct.



Direttore

Il Direttore, come già accennato, è un Dirigente di seconda fascia del Ministero della Giustizia che, come già detto, ha preso servizio l'8 giugno 2020, a ridosso della pausa estiva e in piena emergenza sanitaria.

Nell'anno 2021 egli ha portato a termine i seguenti processi:

acquisizione definitiva dell'autonomia contabile a partire dal 1° luglio 2021. Conseguentemente sono state perfezionate le procedure amministrative e tecnico-procedurali propedeutiche alla gestione del capitolo 1753 (funzionamento dell'Ufficio) del bilancio del Ministero della Giustizia, attraverso l'interlocuzione con l'area economica - finanziaria del Gabinetto del Ministro e con l'Ufficio Centrale del Bilancio (UCB) del Ministero stesso. Individuato l'Ufficio del sistema delle Ragionerie Territoriali dello Stato competente per le attività di controllo successivo dei rendiconti di F/D, è stato predisposto e approvato il Regolamento contabile interno. L'Ufficio è stato accreditato presso i Sistemi informativi per la gestione contabile (SICOG- INIT – GECO) e ha nominato il Consegretario.

Si è inoltre proceduto a perfezionare l'affidamento a professionisti esterni degli incarichi di Medico del Lavoro, Responsabile della Sicurezza Prevenzione e Protezione, Responsabile della Protezione dei Dati. Con particolare riferimento alla materia della protezione dei dati personali, tenuto conto della crescente importanza e complessità del settore, si è valutato di esternalizzare la figura del Rpd, al fine di acquisire un consulente esperto che possa affiancare in maniera qualificata la figura del titolare del trattamento.

Tale scelta riflette il nuovo approccio del Regolamento europeo citato, in base al quale la designazione del Dpo deve facilitare l'attuazione della normativa da parte del titolare e del responsabile del trattamento, adempiendo alle proprie funzioni in piena autonomia e indipendenza.

È stato aggiornato il protocollo anti-COVID 19 a seguito della continua evoluzione normativa.

Si è conclusa positivamente l'interlocuzione con l'Organismo Indipendente di Valutazione del Ministero della Giustizia per l'inserimento dell'Ufficio nel sistema informativo di valutazione sull'adeguatezza del sito internet relativamente a specifici obblighi di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni, in ottemperanza alle indicazioni dell'Anac.

Il Direttore ha provveduto a far pubblicare i dati che lo riguardano nella sezione Trasparenza del sito del Garante nazionale (dati su reddito, *curriculum vitae*, obbligo di autocertificazione per i dirigenti all'atto del conferimento dell'incarico circa l'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità previste nel decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39), impegnandosi a comunicare tempestivamente eventuali variazioni intervenute.

Come pianificato, nel corso del 2021 si è proceduto alla nomina dei componenti dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari (Upd), previsto all'articolo 15 del Codice etico del Garante nazionale, riprendendo un'attività interrotta a causa dell'emergenza epidemiologica.

Sotto altro profilo, occorre dare conto che all'inizio del 2021 è stato nominato il Componente del nucleo di Supporto al Rpet per sostituire il funzionario che nel corso dell'anno 2020 è cessato dall'incarico. Il nuovo funzionario è stato formato dal Rpet, e ha curato soprattutto l'aspetto relativo al coinvolgimento trasversale dei Responsabili delle varie Unità organizzative, attraverso un'interlocuzione diretta. Tuttavia, a seguito dell'assunzione del ruolo di Capo Unità Organizzativa, il coinvolgimento in attività di formazione attinenti la tematica di riferimento, nonché alcuni periodi di assenza e impedimento per motivi personali, la collaborazione con il Rpet è stata discontinua e si stanno valutando le più opportune soluzioni.

Prima di passare alla descrizione delle singole Unità organizzative, si conferma che, come previsto nel pre-



cedente Piano Triennale, è stata soppressa l'U.O. Sistemi informativi, il cui personale è stato assegnato alla U.O. Segreteria generale. Questa, oltre ad assumere le funzioni di contabilità conseguenti alla assunzione del ruolo di Funzionario delegato del Direttore dell'Ufficio, svolge anche i compiti della soppressa Unità organizzativa. Tra questi, era previsto che nel corso del 2021 fossero consolidati i Sistemi informativi in uso all'Ufficio, anche alla luce della necessità di creare un database per i reclami e le segnalazioni relativi alle persone in detenzione amministrativa, a seguito della legge 18 dicembre 2020 n. 173 che ha introdotto tale possibilità. Tuttavia, la cessazione della collaborazione di una risorsa strategica assegnata all'Unità informatica, e l'attesa per l'assegnazione di una nuova, hanno impedito di portare a termine tale obiettivo, sul quale si sta lavorando. Analogamente non è stata ancora trovata una valida soluzione informatica per la geo-localizzazione delle strutture di privazione della libertà personale sul territorio nazionale negli ambiti penale, amministrativo e di polizia, obiettivo che sarà portato avanti nei prossimi mesi.

Unità organizzativa 1 "Segreteria generale, contabilità e supporto informatico"

Essa costituisce la segreteria dell'Ufficio, si occupa di protocollazione, di distribuzione dei fascicoli alle U.O., di archiviazione. Tiene lo scadenziario delle relazioni sulle visite di monitoraggio effettuate e della ricezione delle risposte. Cura la gestione amministrativa del personale e la logistica dell'Ufficio. Gestisce le missioni e cura gli adempimenti relativi al capitolo 1753 'Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale' del Bilancio del Ministero della Giustizia, collaborando con il Funzionario delegato. Fornisce assistenza tecnica ai membri del Collegio, al Direttore e al personale dell'Ufficio.

Attività	Struttura	Stakeholder
Gestione delle missioni	Segreteria generale, contabilità e supporto informatico	Membri del Collegio, Direttore e personale delle Unità organizzative
Approvvigionamento di beni	Segreteria generale, contabilità e supporto informatico	Collegio, Direttore e Unità organizzative, fornitori
Amministrazione del protocollo	Segreteria generale, contabilità e supporto informatico	Mittenti, Membri del Collegio, Direttore e personale delle Unità organizzative destinatario ultimo delle note
Gestione delle presenze del personale	Segreteria generale, contabilità e supporto informatico	Personale delle Unità organizzative
Assistenza tecnica	Segreteria generale, contabilità e supporto informatico	Membri del Collegio, Direttore dell'Ufficio e personale dell'Ufficio
Acquisizione e organizzazione delle informazioni	Segreteria generale, contabilità e supporto informatico	Collegio, Direttore dell'Ufficio e Unità organizzative
Rapporti tematici periodici o specifici	Segreteria generale, contabilità e supporto informatico	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante nazionale
Realizzazione e gestione del portale intranet	Segreteria generale, contabilità e supporto informatico	Collegio, Direttore dell'Ufficio e Unità organizzative
Pubblicazione di contenuti sul sito internet istituzionale	Segreteria generale, contabilità e supporto informatico	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante



Unità organizzativa 2. Privazione della libertà in ambito penale

Svolge le attività inerenti il monitoraggio delle strutture del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità, curando i rapporti con le relative Amministrazioni, compresa la Magistratura di sorveglianza. Gestisce i rapporti con le Procure della Repubblica relativamente ai procedimenti penali che riguardano fatti commessi ai danni di persone detenute negli Istituti penitenziari. Cura la preparazione di modelli di *checklist* per la visita delle varie tipologie di strutture di privazione della libertà personale. Istruisce le segnalazioni riguardanti luoghi di privazione della libertà in ambito penale. Partecipa a iniziative formative curando le attività inerenti l'organizzazione ricadenti nell'ambito di competenza dell'Unità. Da settembre 2021, a seguito di circolare emanata dal Ministero della Giustizia che prevede la notifica al Garante nazionale delle perquisizioni straordinarie e generali, seppure in via riservata, l'Unità organizzativa provvede all'archiviazione delle informazioni una volta che la perquisizione annunciata è stata eseguita e conseguentemente la riservatezza dell'informazione è venuta meno.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Istituti penitenziari per adulti	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Azienda sanitarie, Organismi della società civile, Garanti regionali e locali, Enti regionali e locali
Monitoraggio Reparti ospedalieri protetti	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Salute, Ministero della Giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Istituti penitenziari minorili	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Organismi della società civile, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Centri prima accoglienza	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Organismi della società civile, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Comunità per minorenni	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Aziende sanitarie, Enti regionali e locali, Organismi della società civile, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Comunità terapeutico - riabilitative	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Aziende sanitarie, Servizio per le tossicodipendenze, Organismi della società civile, Garanti regionali e locali, Enti regionali e locali
Gestione rapporti con le Procure della Repubblica per casi di decessi e maltrattamenti	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Procure della Repubblica, Ministero della Giustizia, Garanti regionali e locali
Stipula protocolli con Amministrazioni e servizi interessati, Tribunale di sorveglianza, Autorità giudiziarie	Unità organizzativa Privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Garanti regionali e locali, Tribunali di sorveglianza, Autorità giudiziarie
Formazione con Ministero della Giustizia (Dipartimento amministrazione penitenziaria e Dipartimento della giustizia minorile e di comunità)	Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale	Ministero della Giustizia, Garanti regionali e locali, Autorità giudiziarie



Unità organizzativa 3. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

Il decreto-legge n. 146 del 23 dicembre 2013 convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014 (articolo 7 comma 5 lettera b) prevede che: «il Garante nazionale visita, senza necessità di autorizzazione 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». L'Unità organizzativa si occupa delle attività relative al monitoraggio delle strutture di tutte le Forze di Polizia delle persone private della libertà personale in quanto trattenute per fini di indagine presso strutture *ad hoc* delle Forze di Polizia, per esempio le camere di sicurezza o i luoghi ove si svolgono gli interrogatori di Polizia giudiziaria. Cura la preparazione di modelli di *checklist* per la visita delle varie tipologie di strutture di privazione della libertà personale. Istruisce le segnalazioni riguardanti luoghi di privazione della libertà nell'ambito di competenza. Partecipa a iniziative formative curando le attività inerenti l'organizzazione ricadenti nell'ambito di competenza dell'Unità.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio camere di sicurezza presso le articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché delle Polizie provinciali e locali	Unità organizzativa Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia	Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Ministero della Difesa, Arma dei Carabinieri, Ministero dell'Economia e delle finanze, Guardia di Finanza, Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Comuni e Province, Polizie provinciali e locali

Unità organizzativa 4. Privazione della libertà e migranti

L'Unità organizzativa è incaricata delle attività relative al mandato del Garante nazionale in tema di tutela dei diritti dei migranti sottoposti a privazione della libertà personale. In particolare la legge istitutiva del Garante nazionale, decreto-legge n. 146 del 23 dicembre 2013 convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014, prevede che il Garante nazionale (articolo 7 comma 5 lettera e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del Regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i Centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni (cfr. la legge 132/2018 già citata) nonché presso i locali di cui all'articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale.

A seguito della conversione con modificazioni in legge 18 dicembre 2020 n.173 del decreto-legge 21 ottobre 2020 n.130 il Garante nazionale, punto f-bis lettera e), comma 5, articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146, «formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dai soggetti trattenuti nelle strutture di cui alla lettera e). L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni».

Si fa riferimento alla possibilità per le persone trattenute presso i Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), ex Centri di identificazione e espulsione (Cie), di poter indirizzare e/o proporre reclami al Garante nazionale ai sensi dell'articolo 14 comma 2-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998 n.286, comma introdotto dal decreto-legge 21 ottobre 2020 n.130 convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020 n. 173: «Lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami, orali o scritti, anche in busta chiusa al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale».



Inoltre, il Garante nazionale è stato individuato quale Autorità nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati in esecuzione delle previsioni di cui all'articolo 8 paragrafo 6 della Direttiva 115/2008 della Commissione europea.

L'unità organizzativa inoltre definisce *checklist*, predispone pareri su progetti di legge afferenti l'ambito di competenza, tiene i rapporti operativi con il *pool* di monitor del Garante nazionale per i monitoraggi delle operazioni di rimpatrio forzato.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Cpr e <i>hotspot</i> , <i>locali idonei</i>	Unità organizzativa Privazione della libertà e migranti	Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Esercito italiano, Enti gestori, Regioni, Aziende sanitarie, Comune, Organismi della società civile, università, Garanti regionali e locali
Monitoraggio <i>waiting room</i> , scali aerei, vettori (aereo o nave)	Unità organizzativa Privazione della libertà e migranti	Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Frontex, Garanti regionali e locali
Monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato	Unità organizzativa privazione della libertà e migranti	Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Garanti regionali e locali, Organismi della società civile, Università, Magistratura

Unità organizzativa 5. Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali

Si occupa del monitoraggio dei Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc) o anche di strutture extra ospedaliere ove sono ricoverate persone sottoposte a Trattamento sanitario obbligatorio (Tso); del monitoraggio e delle visite a residenze per persone con disabilità o anziane ove si possa configurare il rischio di privazione della libertà *de facto*. Per questa attività l'U.O. si avvale dell'Anagrafe del Garante nazionale delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per persone con disabilità e si occupa dell'elaborazione di *checklist* e linee guida delle visite di monitoraggio. L'Unità Organizzativa per questo ambito cura i rapporti con le relative Amministrazioni, visiona atti e richiede documentazioni anche attraverso contatti con i Giudici tutelari e Amministratori di sostegno e Autorità giudiziarie.

L'Unità organizzativa svolge altresì attività di monitoraggio e visita i luoghi di esecuzione delle misure di sicurezza detentive in ambito psichiatrico (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza - Rems), curando i rapporti con le relative Amministrazioni e Autorità giudiziarie. Per tutte le attività svolte prende visione di atti e richiede documentazione.

L'unità gestisce le segnalazioni pervenute al Garante nazionale in tema di violazione della privazione della libertà nell'ambito della tutela della salute, con particolare riferimento alle segnalazioni relative a persone sottoposte a misure di sicurezza presso le Rems e quelle riguardanti persone disabili, adulte o minori, e anziani residenti in strutture socio sanitarie e assistenziali; predispone l'istruttoria delle segnalazioni, partecipa alle



sedute del Collegio per la loro valutazione e, di concerto con quest'ultimo, formula risposte.

Tra le competenze, inoltre, rientrano la predisposizione di Protocolli di intesa per progetti di ricerca e di collaborazione con Enti e Organismi nazionali e internazionali, sui temi inerenti l'Unità organizzativa e dei quali cura la redazione, il coordinamento e l'attuazione. Organizza e partecipa a eventi formativi pubblici e a quelli interni destinati al personale del Garante nazionale. Collabora a tutte le altre attività dell'ufficio del Garante nazionale.

Attività	Struttura	Stakeholder
Monitoraggio Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (Spdc)	Unità Organizzativa privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali	Ministero della Salute, Regione, Aziende sanitarie, Comuni, Garanti regionali e locali, Giudici tutelari
Monitoraggio strutture residenziali per persone adulte e minori con disabilità	Unità Organizzativa privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali	Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega alla disabilità, Ministero della Salute, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, Regioni, Aziende sanitarie, Comuni, Organismi della società civile, Università, Organismi internazionali, Autorità giudiziarie, Giudici tutelari, Garanti regionali e locali
Monitoraggio strutture residenziali per persone anziane	Unità Organizzativa privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali	Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alla disabilità, Ministero della Salute, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, Regioni, Aziende sanitarie, Comuni, Organismi della società civile, Università, organismi nazionali e internazionali, Autorità giudiziarie, Giudici tutelari, Garanti regionali e locali
Monitoraggio Rems	Unità Organizzativa privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali	Ministero della Salute, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Regione, Aziende sanitarie, Comuni, Garanti regionali e locali, Tribunali di sorveglianza, Organi istituzionali, Autorità giudiziarie
Coordinamento monitoraggio segnalazioni violazioni in tema di privazione della libertà nell'ambito della tutela della salute	Unità Organizzativa privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali	Destinatari esterni, istituzionali e non, interessati agli ambiti d'intervento del Garante in particolare persone con disabilità, adulti e minori, anziane, familiari, operatori, associazioni, pubbliche amministrazioni, organismi della società civile.
Stipula protocolli con Università e Enti di ricerca, enti pubblici, Tribunale di sorveglianza, Autorità giudiziarie	Unità Organizzativa privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali	Università e Enti di ricerca, Enti pubblici di tutela della salute, Garanti regionali e locali, Tribunali di sorveglianza
Formazione interna e esterna con Ministero della salute, Autorità giudiziarie, Regioni, Aziende sanitarie, Comuni, Organismi della società civile, Università, Garanti regionali e locali	Unità Organizzativa privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali	Ufficio del Garante nazionale, Ministero della Salute, Regioni, Aziende sanitarie, Comuni, Organismi della società civile, Albo professionale per assistenti sociali, Università, Garanti regionali e locali, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Tribunali di sorveglianza, Giudici tutelari, Autorità giudiziarie, Università



Unità organizzativa 6 Supporto al Collegio

Tale U.O. è posta alle dirette dipendenze del Collegio e cura le pratiche gestite dal Presidente: valutazioni, approfondimenti, analisi questioni. Svolge le funzioni di segreteria particolare, gestendo le agende del Presidente e delle due Componenti del Collegio, curando i rapporti istituzionali con le Autorità interessate. Gestisce i flussi informativi interni ed esterni, con particolare riferimento alla corrispondenza indirizzata al Presidente via protocollo o via mail. All'U.O. è affidata la stesura delle delibere presidenziali e collegiali, il coordinamento dell'attività di verbalizzazione delle riunioni plenarie. Si occupa inoltre di coordinare il cosiddetto Servizio Reclami ex articolo 35 dell'ordinamento penitenziario, così come modificato dal decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146 convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10, che ha inserito il Garante nazionale tra i destinatari di questo reclamo generico da parte dei detenuti e internati, con l'obiettivo di rafforzare la tutela dei diritti di tali soggetti. Rispetto a tale attività cura la formazione per il personale interno dell'Ufficio e svolge occasionalmente attività di formazione esterna. L'U.O. si occupa inoltre del coordinamento finale per l'invio della Relazione annuale del Garante nazionale che, come già detto, va presentata al Parlamento, attraverso la raccolta, l'analisi del materiale predisposto dalle U.O., nonché l'organizzazione dell'evento e i rapporti con i cerimoniali delle più alte cariche istituzionali. Partecipa e cura eventi formativi sia pubblici sia interni per il personale. Il Responsabile dell'Unità organizzativa svolge le funzioni di Rpct, pertanto cura tutti gli adempimenti connessi al suo ruolo, compresa la predisposizione del Ptpct.

Attività	Struttura	Stakeholder
Atti e provvedimenti del Presidente, agenda Presidente e Componenti del Collegio, rapporti con Autorità	U.O. Supporto al Collegio	Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale, Camera, Senato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno, Ministero della Sanità, Autorità garante per l'Infanzia, Avvocatura, Università, Enti locali, Associazioni, Garante per la protezione dei dati personali
Stesura delibere presidenziali e collegiali, coordinamento verbalizzazioni riunioni plenarie	U.O. Supporto al Collegio	Collegio, Direttore, personale dell'Ufficio
Coordinamento Servizio Reclami ex articolo 35 ordinamento penitenziario	Responsabile U.O. Supporto al Collegio	Detenuti, Internati, Avvocati, Organismi della società civile, Dipartimento Amministrazione penitenziaria
Coordinamento finale per invio della Relazione annuale al Parlamento e organizzazione dell'evento	U.O. Supporto al Collegio	Collegio, Direttore, personale dell'Ufficio, cerimoniali alte cariche istituzionali
Attività connesse al ruolo di Rpct	Responsabile U.O. Supporto al Collegio	Collegio, Direttore, personale dell'Ufficio, Autorità nazionale anticorruzione

Unità organizzativa 7. Studi, Relazioni nazionali e internazionali

Tre sono le principali aree di attività dell'Unità.

Studi: svolge attività di studio, di ricerca e di informazione in materia di promozione e protezione dei diritti fondamentali delle persone private della libertà. Coordina le pubblicazioni di carattere generale del Garante nazionale e cura l'aggiornamento legislativo e i processi normativi (nazionali, regionali e globali). Coordina l'attività degli esperti esterni che curano l'Osservatorio sulla giurisprudenza delle Alte Corti (Corte Edu,



Corte di giustizia UE, Corte costituzionale e Suprema Corte di cassazione) in materia di diritti delle persone private della libertà personale e prevenzione della tortura e dei gravi maltrattamenti. Nel corso del 2021, si è consolidata l'attività di intervento come *amicus curiae* del Garante nazionale in particolare dinanzi alla Corte Edu. Cura la produzione di documenti in lingua straniera, tra cui l'edizione inglese della Relazione annuale del Garante nazionale al Parlamento.

Relazioni nazionali: si occupa delle attività utili a promuovere e favorire i rapporti di collaborazione con i Garanti regionali, provinciali, di città metropolitana e comunali dei diritti delle persone private della libertà, cioè quelli competenti su porzioni del territorio italiano – quindi territoriali, anche alla luce delle modifiche legislative intervenute a fine anno 2020, che hanno esplicitamente indicato come National Preventive Mechanism – ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat) del 1984 – attribuendogli, in specifici ambiti, il potere di delega ai Garanti territoriali. Il *networking* rispetto a questi ultimi si riconfigura quindi nel senso della costruzione di una rete di figure di Garanzia territoriali che collabori con il Npm italiano anche attraverso la stesura di appositi Protocolli operativi.

Si occupa, inoltre, di promuovere la cooperazione con gli *stakeholder* nazionali (Istituzioni, Enti, Associazioni non governative e così via) impegnati nella tutela dei diritti delle persone private della libertà, organizzando e/o partecipando a iniziative, anche di formazione, in sintonia con il mandato istituzionale. In particolare, cura i rapporti con Enti e Istituzioni di ricerca e universitarie che operano nelle aree di competenza del Garante nazionale.

Relazioni internazionali: cura il consolidamento della posizione del Garante nazionale all'interno della rete dei Meccanismi internazionali di prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti – come il Cpt e il Spt – e di quelli nazionali degli altri Stati (Npm). Partecipa a incontri di carattere internazionale – audizioni, conferenze, consultazione di esperti, forum e così via – in Italia e all'estero e si occupa di incontrare delegazioni internazionali. Tiene i rapporti e collabora con: a) le Organizzazioni internazionali, nonché con i loro organi e rappresentanti (in particolare, con quelli dell'Onu, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea); b) il Comitato interministeriale per i diritti umani, in qualità di National Mechanism for Reporting and Follow-up e partecipa ai suoi lavori; c) gli Ombudsmen e i National human rights institution (Nhri) degli altri Stati; d) le Ong internazionali, come l'Association for the prevention of torture (Apt), l'International organization for migration (Aom), lo European NPM Forum e così via. Nell'ambito del monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato ai sensi dell'art.8(6) della Direttiva europea 115/2008, l'Unità sta promuovendo la stipula di accordi bilaterali con i NPM di Albania, Tunisia e Georgia per il monitoraggio congiunto della fase di post-rimpatrio dall'Italia dei rispettivi cittadini. Predispone le risposte – per le parti di competenza del Garante nazionale – alle osservazioni e raccomandazioni formulate all'esito di visite in Italia effettuate da Meccanismi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti delle persone private della libertà come il Cpt per il Consiglio d'Europa e il Spt per l'Onu. Predispone le parti di competenza del Garante nazionale dei Rapporti periodici che l'Italia ha l'obbligo di presentare ai Meccanismi di monitoraggio degli Organismi internazionali in materia di diritti umani come il Comitato Onu dei diritti umani (Unhcr). Predispone le informazioni richieste ai Npm dai Meccanismi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani.



Attività	Struttura	Stakeholder
Relazioni nazionali	Unità organizzativa Studi, Relazioni nazionali e internazionali	Garanti dei diritti delle persone private della libertà regionali, provinciali, di città metropolitana e comunali, Difensori civici regionali, Istituzioni dello Stato e Ong nazionali che si occupano della tutela dei diritti delle persone private della libertà
Relazioni internazionali	Unità organizzativa Studi, Relazioni nazionali e internazionali	Alto Commissario Onu per i diritti umani (Ohchr), Alto Commissario Onu per i rifugiati (Ohcr), Comitato Onu contro la tortura (Cat), Sottocomitato Onu per la prevenzione della tortura (Spt), Comitato Onu sulle sparizioni forzate (Ced), Consiglio dei diritti umani dell'Onu (HRC), Relatore speciale Onu sulla tortura, Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt), Npm degli altri Stati, Comitato interministeriale per i diritti umani (Cidu), Ombudsman e National Human Rights Institution (Nhri) degli altri Stati, Comitato Onu dei diritti umani (Hrc), Ong internazionali
Studi	Unità organizzativa Studi, Relazioni nazionali e internazionali	Istituti di ricerca nazionali e internazionali, Università nazionali e internazionali

Il Garante nazionale, a norma di legge, 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; la prima Relazione è stata illustrata presso la Camera dei deputati il 21 marzo 2017; lo seconda è stata presentata il 15 giugno 2018 presso il Senato della Repubblica, la terza il 27 marzo 2019 è stata presentata presso la Camera dei Deputati, la quarta è stata presentata il 26 giugno 2020 al Senato della Repubblica, la quinta è stata presentata il 21 giugno 2021 presso la Camera dei Deputati.

Sin dall'inizio della sua istituzione il Garante nazionale ha adottato alcune misure specifiche di prevenzione della corruzione, consapevole di dover continuare a impegnarsi nella autoanalisi organizzativa, nella conoscenza sistematica dei processi svolti e dei procedimenti amministrativi di propria competenza.

Le prime misure di prevenzione della corruzione adottate nel 2016-2017

Con delibera del 31 maggio 2016 il Collegio del Garante nazionale ha adottato il Codice di autoregolamentazione ove, tra l'altro, sono specificati i compiti, le funzioni, i principi guida, l'organizzazione dell'Ufficio, le risorse finanziarie e strumentali. Successivamente, con delibera del 15 giugno 2017, il Collegio del Garante nazionale ha predisposto, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Codice di autoregolamentazione citato, uno schema di Codice etico, aprendo una fase di consultazione del personale, al fine di raccogliere eventuali osservazioni e proposte emendative entro il 31 luglio 2017. Lo schema di Codice etico elaborato risponde agli obblighi della legislazione vigente che impongono di dotarsi di strumenti normativi adeguati ai fini della prevenzione della corruzione e del rispetto della legalità, in linea con i Pna dell'Anac. Lo schema di Codice etico risponde anche alla esigenza di meglio specificare i principi guida del Codice di autoregolamentazione e di adeguarli ai principi del Protocollo Onu e del Dpr 16 aprile 2013, n. 62, traducendoli in norme che definiscano i doveri di trasparenza, indipendenza, imparzialità, lealtà e buona condotta cui sono tenuti il Garante e



il personale dell'Ufficio, nonché tutti coloro che vi collaborano. Con successiva delibera del 31 ottobre 2017, esaminati i contributi pervenuti in fase di consultazione, il Garante nazionale ha adottato la stesura definitiva del Codice etico. Contestualmente, il Presidente del Garante nazionale ha proceduto alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, individuandolo tra i responsabili delle Unità organizzative, non essendo all'epoca prevista una figura dirigenziale nella pianta organica del Garante nazionale, né essendo possibile affidare l'attività di elaborazione del Ptpct a un soggetto estraneo all'Amministrazione (articolo 1, co. 8, L. 190/2012). Come previsto dal Pna Anac 2016, il Rpct individuato, pur in posizione di autonomia e con ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, ha adeguata conoscenza del funzionamento dell'Amministrazione, svolge i suoi poteri con effettività, interloquendo con l'Organo di indirizzo e con l'intera struttura amministrativa. Il Rpct ha esclusivamente un ruolo di regia, coordinamento, monitoraggio sull'effettiva adozione e applicazione del Ptpct, che viene adottato dall'Organo di indirizzo. Sia il Codice di autoregolamentazione sia il Codice etico sono stati pubblicati sul sito del Garante nazionale, anche nella versione inglese.

Il 3 novembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha inviato, tramite posta certificata, all'Anac, il Codice etico adottato il 31 ottobre 2017. Il Presidente del Garante nazionale ha altresì chiesto e ottenuto che venisse comunicata in Gazzetta Ufficiale l'adozione del Codice etico (v. G.U. n. 272 del 21 novembre 2017). Il 27 novembre 2017 il Rpct ha convocato la prima riunione con l'Organo di indirizzo, proponendo un cronoprogramma per addvenire alla stesura del primo Ptpct del Garante nazionale, cui sono seguite due riunioni di coordinamento con i Responsabili delle U.O., nella consapevolezza dell'importanza che gli obiettivi di prevenzione della corruzione siano condivisi con i soggetti interni dell'Amministrazione, che conoscono la struttura organizzativa, i processi decisionali, i profili di rischio coinvolti. Il 29 novembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha deliberato la nomina del Referente per la Trasparenza, con l'incarico di curare gli adempimenti relativi alla pubblicazione dei dati e il loro aggiornamento, l'accesso civico, l'accesso generalizzato, il *Freedom of Information Act* e la tenuta del registro degli accessi. Con delibera del 7 dicembre 2017 il Presidente del Garante nazionale ha nominato un Componente del Nucleo di supporto al Rpct, con l'incarico di coadiuvarlo nel suo incarico, tenuto conto della complessità degli adempimenti derivanti dalle norme nazionali e internazionali. Tra le misure intraprese, ve ne è stata subito anche una di carattere formativo, attraverso la partecipazione del Rpct al corso "Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni" della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna) a Caserta il 12 e 13 dicembre 2017. A cura del Rpct è tenuto un archivio degli atti, delle disposizioni, dei verbali delle riunioni relativi alla materia della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Le misure di prevenzione della corruzione adottate nel 2018-2019

Nel corso del 2018 sono state avviate le iniziative previste dal cronoprogramma del Ptpct e poi più compiutamente realizzate nel corso del 2019. Si è partiti dallo studio dei dati da pubblicare nella "Sezione trasparenza" del sito istituzionale e dalla predisposizione dello schema procedimentale per l'accesso diffuso e la tenuta del registro degli accessi. Le decisioni sono maturate nell'ambito di riunioni plenarie per la massima condivisione tra il Collegio, il Rpct, i Responsabili delle Unità organizzative. In esito a tale *modus procedendi*, già nei primi mesi del 2018, è stato pubblicato sul sito del Garante nazionale, alla "Sezione trasparenza", il Regolamento sulle modalità di presentazione, trattazione, decisione delle richieste di accesso generalizzato (http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/accesso_civico.page). Poco prima di tale pubblicazione è stata curata una sessione formativa rivolta al personale interno dell'Ufficio, a cura di un docente della Scuola nazionale dell'Amministrazione, in collaborazione con il Rpct del Garante nazionale. Tenuto conto dell'importanza della formazione continua e della necessità di approfondire la conoscenza delle modalità di analisi dei processi organizzativi interni all'Ufficio, il Rpct e il Componente del Nucleo di supporto hanno partecipato al corso Sna 'La funzione dei Responsabili e Referenti dell'Anticorruzione' nel maggio 2018. Le



conoscenze acquisite sono state oggetto, subito dopo la pausa estiva, di formazione ‘a cascata’ nei confronti del personale interno dell’Ufficio, per arrivare a individuare con più consapevolezza alcuni processi da mappare – tra quelli relativi alle varie attività dell’Ufficio – ritenuti prioritari. Nell’ottobre 2019 anche il Referente per la Trasparenza ha partecipato al Corso SNA “Il *whistleblowing* – la collaborazione con Anac”.

Come previsto nel cronoprogramma, a giugno 2018 è stato adottato l’atto organizzativo per le segnalazioni di condotte illecite «nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione» (*whistleblowing*), in linea con la normativa vigente, a tutela dei dati del denunciante, per evitare discriminazioni nei confronti del *whistleblower* e sottrarre la denuncia al diritto d’accesso. Anche rispetto a tale specifico tema, il Rpct ha condotto una sessione in-formativa interna sul *whistleblowing*, esplicitando le diverse parti dell’atto organizzativo, comunque già fruibile sul sito istituzionale del Garante nazionale.

Giova rammentare che l’istituto è stato riscritto dalla legge n. 179 del 2017 e che a seguito di tale riforma, il 6 febbraio 2018 l’Anac ha comunicato che dall’8 febbraio 2018 sarebbe stata operativa l’applicazione informatica *Whistleblower* per l’acquisizione e la gestione, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti pubblici come definiti dalla nuova versione dell’articolo 54 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165. L’Anac precisa che «al fine, quindi, di garantire la tutela della riservatezza in sede di acquisizione della segnalazione, l’identità del segnalante verrà segregata e lo stesso, grazie all’utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal sistema, potrà dialogare con l’Anac in maniera spersonalizzata tramite la piattaforma informativa. Quanto sopra per evidenziare che a partire dalla entrata in esercizio del suddetto portale, potrà essere garantita la massima riservatezza esclusivamente alle segnalazioni pervenute tramite il descritto sistema. Conseguentemente si consiglia per le segnalazioni inoltrate a partire dall’entrata in vigore della legge n. 179/2017 tramite ogni altro canale (telefono, posta elettronica, certificata e non, protocollo generale) di inviarle nuovamente utilizzando solo e unicamente la piattaforma Anac». Si rammenta inoltre il comunicato Anac del 15 gennaio 2019 sulla pubblicazione in forma *open source* del codice sorgente e della documentazione della piattaforma per l’invio delle segnalazioni di fatti illeciti con tutela dell’identità del segnalante (cosiddetto *whistleblowing*). Tenuto conto della netta preferenza dell’Anac per procedure informatiche con le suddette caratteristiche, il Responsabile dell’Unità organizzativa Sistemi informativi del Garante nazionale, nonché all’epoca Referente per la Trasparenza, ha curato i contatti con la Direzione Generale dei Sistemi informativi Automatizzati a cui è stato chiesto da parte del Rpct del Ministero della Giustizia di realizzare un sistema adeguato ovvero di utilizzare sistemi già in uso o di verificare la possibilità di acquisire in riuso gratuito il software progettato per Anac. Come già illustrato, il Garante nazionale si avvale delle risorse del Ministero della Giustizia (per esempio il Protocollo Calliope). Risponde pertanto a criteri normativi e di economicità fare riferimento alla migliore soluzione informatica che la DGSIA propone in valutazione. Nei primi mesi del 2019 si sono svolti diversi incontri tra il Garante nazionale e DGSIA per lo studio di fattibilità di un portale *ad hoc* nei contenuti e si è elaborato un prodotto che doveva essere messo in funzione verosimilmente nei primi mesi del 2020, a seguito di provvedimento del Ministro della Giustizia; nondimeno, a causa delle difficoltà legate all’emergenza epidemiologica, solo nel dicembre 2020 è stato messo in esercizio il suddetto portale informatico. Pertanto a partire dal 2021 il Garante nazionale ha portato a compimento la collaborazione con DGSIA per la fruizione del portale da parte del proprio personale, come previsto nel cronoprogramma.¹⁸

¹⁸. Per gli ulteriori importanti sviluppi in materia di *whistleblowing* si veda infra il paragrafo ‘Le misure di prevenzione della corruzione adottate nel 2020-2021’



Fino a quando non è stata disponibile la fruizione del portale, la procedura di gestione delle segnalazioni si è svolta secondo l'atto organizzativo emanato a suo tempo, che consentiva comunque di soddisfare criteri di riservatezza.

In ogni caso, ove fosse stato necessario, si sarebbe tenuto conto delle indicazioni Anac di cui al comunicato del 5 settembre 2018 ("Indicazioni per la migliore gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 54-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165") con il quale il Presidente dell'Anac aveva richiamato i segnalanti e le Amministrazioni a una proficua collaborazione al fine di promuovere la celere ed efficace applicazione della normativa sulla tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti o irregolarità commessi nell'ambito della amministrazione di appartenenza.

A seguito dell'applicazione dal 25 maggio 2018 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» e dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018 del decreto legislativo 10 agosto 2018 n. 101, che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, cosiddetto Codice della privacy), il 10 luglio 2018 è stata emanata una delibera presidenziale per la nomina del Responsabile della protezione dei dati personali (Rpd) e la nomina del Responsabile del trattamento dei dati personali, pubblicata sul sito trasparenza del Garante nazionale. Secondo quanto espresso dal Garante per la protezione dei dati personali si è evitato di attribuire al Rpd le funzioni di Rpd, considerata la molteplicità degli adempimenti che incombono su tale figura, onde evitare il rischio di creare un cumulo di impegni tali da incidere negativamente sull'effettività del loro svolgimento, fermo restando che il Rpd, come affermato da Anac nell'aggiornamento 2018 del Pna, costituisce una figura di riferimento anche per il Rpd, anche se non può sostituirsi ad esso nell'esercizio delle funzioni. L'aggiornamento al Pna 2018 porta il «caso delle istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato che, per quanto possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali, sono decise dal Rpd con richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 5 co. 7 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33. In questi casi il Rpd ben si può avvalere, se ritenuto necessario, del supporto del Rdp nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici ma limitatamente a profili di carattere generale, tenuto conto che proprio la legge attribuisce al Rpd il potere di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali. Ciò anche se il Rpd sia stato eventualmente già consultato in prima istanza dall'ufficio che ha riscontrato l'accesso civico oggetto del riesame».

Dopo una momentanea battuta d'arresto nello studio dei processi normativi da applicare al Garante nazionale dovuto al venir meno della collaborazione da parte del funzionario incaricato della materia, l'arrivo nel settembre 2019 di un'altra unità in sostituzione della precedente ha dato nuovo impulso alle procedure in corso d'opera, procedendosi innanzi tutto a individuare per ogni Unità organizzativa le varie tipologie di trattamento dei dati con la predisposizione del Registro dei trattamenti ex articolo 30 del Regolamento 679/2016, con la valutazione del rischio e dell'impatto sul trattamento dei rischi (Dpia), con la predisposizione degli atti di nomina dei designati al trattamento e di persona autorizzata al trattamento e informativa ai dipendenti e collaboratori.

Sia nel 2018 che nel 2019, secondo un metodo di lavoro ormai consolidato, almeno trimestralmente – in realtà quasi mensilmente – sono state convocate riunioni plenarie per la pianificazione degli obiettivi strategici e la programmazione dell'attività di monitoraggio, che costituisce il *core* di questa Autorità garante. La condivisione delle informazioni, la conoscenza dello svolgimento delle varie attività – comprese quelle formative, istituzionali, di comunicazione esterna, di relazioni internazionali – risulta un efficace strumen-



to di ottimizzazione delle risorse umane ed economiche. In generale, all'interno dell'Ufficio del Garante si tengono con regolarità riunioni di coordinamento, di informazione e formazione interna; settimanalmente vengono raccolte le informazioni riguardanti iniziative o appuntamenti inerenti le singole Unità organizzative o il Garante nel suo complesso e inoltrate a tutto il personale dell'Ufficio ai fini di comunicazione interna, anche attraverso la Intranet dell'Ufficio.

L'articolo 15, comma 3 del Dpr 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il Rpct¹⁹ verifichi l'efficace attuazione del Ptpct e la sua idoneità e proponga modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione. Il Rpct cura altresì la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, sulla pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'Anac. La normativa prevede che al personale delle pubbliche amministrazioni siano rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti. Parimenti, l'articolo 13 comma 3 del Codice etico adottato dal Garante nazionale rimanda alla formazione del personale in servizio. Tale specifica misura è stata adottata nel mese di luglio 2019 durante un Seminario di formazione interna del Garante nazionale; in occasione dell'arrivo di nuovo personale, il Rpct ha curato una sessione formativa su tale materia.

Il Garante nazionale è consapevole che tra le misure di prevenzione della corruzione i codici di comportamento rivestono un ruolo importante, costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in stretta connessione con i piani anticorruzione. A tale scopo come previsto tra le misure da adottare già nel 2019, si è proceduto a un approfondimento dei rapporti tra il Codice di autoregolamentazione, il Codice etico del Garante nazionale e le misure di prevenzione, pervenendo il 29 agosto 2019 a deliberare da parte del Presidente del Garante nazionale, su proposta del Rpct, le opportune modifiche al Codice di autoregolamentazione e al Codice etico, assicurandone la massima diffusione anche attraverso la pubblicazione su sito istituzionale e poi tramite una successiva sessione di formazione interna da parte del Rpct, richiamando in particolare l'attenzione sull'inserimento del divieto di *pantouflage*, così come disciplinato dall'articolo 1, comma 42, lettera l) e sullo specifico dovere di collaborazione nei confronti del Rpct.

È inoltre affidata alla disciplina del Codice etico la regolamentazione delle ipotesi di conflitto di interessi in cui può venire a trovarsi il personale assegnato al Garante nazionale, con connessi obblighi di comunicazione e astensione.

Il 7 ottobre 2019 è stata pubblicata la Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida Anac in materia di Codici di comportamento dei dipendenti pubblici. Essa è stata diffusa a tutto il personale in servizio da parte del Rpct, con l'impegno di prevedere un'apposita sessione informativa e formativa nel 2020 (vedi infra). Si rammenta altresì che l'articolo 1 comma 9 lettera c) della legge 6 novembre 2012 n. 190 prevede «obblighi di informazione nei confronti del Rpct chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano», intendendo che tali obblighi di informazione ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e poi nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Anche l'articolo 8 del Dpr 16 aprile 2013 n. 62 prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del Rpct, dovere la cui violazione è

19. Per una ricognizione sintetica sul ruolo e le funzioni del Rpct si veda il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, allegato 3 dell'Anac



sanzionabile disciplinarmente. I dipendenti sono tenuti alla conoscenza e osservanza del Ptpct, così come del Codice di autoregolamentazione e del Codice etico del Garante nazionale. Anche i collaboratori esterni a qualsiasi titolo del Garante nazionale sono tenuti al rispetto di essi nonché a segnalare le eventuali situazioni di illecito di cui vengano a conoscenza.

Le misure di prevenzione della corruzione adottate nel 2020-2021

Nonostante le note difficoltà legate all'emergenza sanitaria su scala mondiale e i periodi di *lockdown*, non si sono interrotte le visite di monitoraggio del Garante nazionale, che, anzi, come già accennato, ha costituito un punto di riferimento per i diversi *stakeholder*, anche grazie alla diffusione di un bollettino quotidiano sullo stato della situazione nei vari ambiti di competenza (detenzione penale, amministrativa, privazione della libertà nell'ambito socio-sanitario e assistenziale), e dando notizia del contesto internazionale. Sono state altresì implementate le attività di riscontro alle segnalazioni e ai reclami provenienti dal mondo carcerario.

Occorre dare conto che, pur essendo arrivato l'unico Dirigente previsto nella pianta organica, non si è ritenuto opportuno assegnargli l'incarico di Rpct in quanto già investito della funzione di Funzionario contabile. Contestualmente, si è ritenuto opportuno valorizzare il patrimonio di conoscenze e di esperienza positiva maturata in tale funzione dall'attuale Rpct.

Come già detto, nel 2020 si sono avviati i rapporti con l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, con riferimento alle persone private della libertà personale, tenuto conto da una parte della loro esigenza alla riservatezza, dall'altra della necessaria trasparenza delle procedure che riguardano la tutela dei loro diritti. Nel primo semestre del 2021 è stato stipulato un Protocollo tra le due Autorità amministrative indipendenti, portando a compimento il percorso di collaborazione.

È proseguita la consueta attività di formazione interna del Garante nazionale mediante Seminari tematici svoltisi a Firenze nell'ottobre 2020 e a Napoli nel 2021; una sessione, come di consueto, è stata dedicata alla prevenzione della corruzione, con particolare riferimento nel 2020 agli aspetti oggettivi e soggettivi della prevenzione della corruzione. Il Rpct ha richiamato l'attenzione sui 'compiti' che i diversi attori coinvolti nell'Autorità garante sono chiamati a svolgere, anche a beneficio di ulteriore nuovo personale assegnato al Garante nazionale. Nel 2021, invece, in collegamento con uno dei membri del Collegio dell'Anac, sono state affrontate le principali misure generali di prevenzione con riferimento alla stesura del Ptpct.

A tal proposito occorre rilevare che l'elevato *turn over* e il conseguente arrivo di nuovo personale hanno costituito l'occasione per migliorare alcuni aspetti organizzativi al fine di rendere più efficaci i relativi processi di lavoro; ma hanno anche rappresentato un modo per porre in essere una rotazione del personale, laddove essa non ponesse a rischio la continuità dell'azione amministrativa, tenuto conto di una dotazione organica limitata e della necessità di professionalità con elevato contenuto tecnico, ognuno rispetto al proprio ambito di competenza, come previsto dalla stessa legge istitutiva del Garante nazionale. Inoltre sono state previste misure alternative, dall'effetto analogo, come per esempio l'affiancamento tra unità di personale trasversale ai diversi Servizi, oppure forme di condivisione interna periodica delle attività intraprese, sulla base di un sapere condiviso che rappresenta una delle *mission* di questa Autorità garante. Basti pensare che durante le missioni di monitoraggio, che costituiscono il 'core' dell'attività del Garante, il personale che vi partecipa è coinvolto in tutti gli ambiti di privazione della libertà, a prescindere dalla specifica sfera di competenza in Ufficio.

In sostanza, tenuto conto che la rotazione ordinaria del personale è uno strumento essenziale per la prevenzione della corruzione, si è cercato in concreto di accentuare il controllo sugli atti anche attraverso la segregazione delle funzioni.



Quanto alla rotazione del personale c.d. straordinaria, si rimanda in toto a quanto previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, c.d. Testo Unico sul pubblico impiego, all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, che stabilisce l'obbligo per l'Amministrazione di disporre, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

In merito ad un'altra misura di prevenzione generale, la prevenzione del conflitto di interessi, si rinvia a quanto stabilito nel Codice Etico, a tutela del buon andamento e dell'imparzialità di questa Autorità garante e in adesione ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza della procedimento amministrativo.

Con delibera n. 469 del 9 giugno 2021 l'Anac ha disposto le Linee guida (<https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-469-del-9-giugno-2021-e-linee-guida>) in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001. Esse hanno introdotto riferimenti procedurali importanti in materia di *whistleblowing*, e ad esse si è attenuta questa Autorità garante nell'elaborazione del nuovo Atto organizzativo (<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/458c662e-890a5de9da033de5bc5fi5b.pdf>) in materia.

Tale documento è stato predisposto con il contributo del Rpct, a seguito di approfondito studio delle Linee guida Anac e di incontri con gli Uffici competenti in Dgsia per l'adozione del portale informatico. Parimenti il Rpct ha condotto una sessione formativa per illustrare il nuovo Atto organizzativo, al quale interamente si rimanda per gli aspetti di dettaglio.

Occorre dare conto che, come previsto da cronoprogramma, agli inizi del 2021 il gruppo di lavoro – con il necessario contributo del Rpct - istituito dal Presidente per lo studio e l'ulteriore aggiornamento del Codice Etico e del Codice di Autoregolamentazione, ha portato a deliberare una nuova versione di entrambi, con conseguente diffusione a tutto il personale.

Come già detto, nel 2018 e nel 2019 sono state fatte le prime analisi delle attività, avendo valutato opportuno nel primo Ptpct 2018-2020 dare una visione d'insieme, sia pure non esaustiva, e approfondire negli anni successivi l'analisi dei singoli processi, sulla base anche delle conoscenze acquisite circa lo studio delle procedure di lavoro da mappare e tenuto conto del graduale consolidarsi dell'Istituzione dal punto di vista organizzativo.

Di seguito si darà conto del monitoraggio effettuato nel corso del 2021 sulle misure previste nel precedente Ptpct, dandone via via un'esplicazione. Il monitoraggio è stato svolto dal RPCT, anche sulla base dell'autovalutazione svolta dai responsabili dell'attuazione delle misure e mediante l'acquisizione di elementi di riscontro tramite interlocuzione diretta. Il Rpct ha cercato di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto all'attuazione della strategia di prevenzione affinché quest'ultima diventi parte integrante dell'organizzazione.

Unità organizzativa I Segreteria generale, contabilità e supporto informatico

Nel precedente Piano triennale si era scelto di mappare il processo della gestione delle presenze del personale. Infatti, a seguito della messa in disuso del vecchio applicativo di gestione delle presenze/assenze e timbrature Wtime, si era reso necessario adottare un nuovo programma gestionale rilasciato dalla Dgsia, il Time management. Per l'utilizzo di tale programma è stato organizzato un corso di formazione presso la suddetta Direzione generale del Ministero ma l'aggiornamento e la gestione successiva dello stesso era in carico ai singoli Uffici. Era necessario pertanto che la Segreteria generale ponesse particolare attenzione nell'inserimento delle informazioni relative al personale, specie quelle contenenti dati sensibili, anagrafici ed ammi-



nistrativi. La Segreteria generale, a tale fine, ha svolto dei corsi di formazione ad hoc mentre il Responsabile dell'Unità Organizzativa ha svolto un monitoraggio specifico sulla gestione del Time management adottando quindi le misure di trattamento previste nel processo mappato.

Occorre rilevare che la Segreteria generale non aveva completato una delle misure previste ancora precedentemente, relative all'annotazione in uscita dei beni mobili di consumo (materiale di cancelleria e simili) sul registro informatico domestico adottato, dove si trascrive il materiale ricevuto dagli Uffici competenti a fornire le risorse strumentali per il funzionamento dell'Ufficio del Garante nazionale.

Inoltre, come previsto dal precedente Piano Triennale, è stata valutata positivamente la possibilità di nominare un Consegnatario per la gestione dei beni dei beni acquistati dal Garante e quale contabile del materiale, attraverso la gestione informatizzata prevista dall'applicativo Ge.co. La relativa delibera, datata 14 luglio 2021, è pubblicata sul sito istituzionale.

Unità organizzativa 2 Privazione della libertà in ambito penale

Nel precedente Ptpct il processo da monitorare era quello della gestione delle segnalazioni, che prevedeva l'attuazione di diverse misure anticorruzione.

Quella relativa alla sub fase 'presa in carica delle segnalazioni' è stata adottata, tuttavia si ritiene opportuno rafforzarla, introducendo uno strumento di controllo, quale una *check list* del tipo seguente:

Scheda di controllo e verifica sulla misura di trattamento relativa alla sub-fase presa in carico segnalazioni

N progr	Data e N. prot. in entrata	Data presa in carico	Data assegnazione	Data del riscontro
1				
2				
n				

Per quel che attiene alla sub-fase 'istruttoria delle segnalazioni' la misura di trattamento previsto è stata adottata e viene riconfermata.

In relazione infine alla sub-fase '*decisione sull'attività da svolgere per ogni segnalazione*', non è stato introdotto uno specifico scadenziario delle riunioni periodiche, tuttavia esse si sono svolte con regolarità, tanto più che da settembre 2021 è stata messa a verbale la nuova organizzazione della gestione dei Reclami e delle Segnalazioni, che prevede anche la presenza di un gruppo di lavoro.

Unità organizzativa 3 Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

Il Processo mappato era stato quello delle 'visite di monitoraggio a luoghi di privazione della libertà delle Forze di Polizia'. La misura di trattamento prevedeva la protocollazione informatica di tutte le segnalazioni, unitamente all'invio tramite posta elettronica per avere contezza in tempi reali nei casi in cui non fosse possibile accedere da remoto. La misura della protocollazione informatica è stata sempre adottata, l'invio contestuale tramite mail non sempre è avvenuto. Tuttavia occorre rilevare che all'interno dell'Unità organizzativa è stato possibile mettere un'unità di personale in condizioni di leggere da remoto il protocollo informatico, pertanto



si è trattato di casi veramente residuali. Occorre specificare che per l'altra misura di trattamento prevista, 'elaborazione degli standard', si intendeva fare riferimento alla pubblicazione di una raccolta di Raccomandazioni del Garante relative alla materia di riferimento, analogamente a quanto fatto per la detenzione penale e amministrativa. La tempistica relativa a tale iniziativa non rientra nelle prerogative della Unità; l'individuazione invece degli aspetti da monitorare è ormai definita dal Garante – e anzi oggetto di attività di formazione esterna – e ad essa si attiene l'Unità. Infine per quanto concerne la pubblicazione dei Rapporti post visita, per la parte che concerne il singolo partecipante all'Unità – ovvero l'elaborazione di note – la misura prevista è stata adottata. Si tratta di misura che consente una stesura collegiale del Rapporto finale, sulla base dei dati oggettivi riscontrati.

Unità organizzativa 4 Privazione della libertà e migranti

Il processo scelto è stato quello dell'individuazione delle strutture e delle operazioni di rimpatrio forzato da monitorare. Le misure sono state adottate, tuttavia l'Unità organizzativa ha valutato di approfondire e aggiornare anche per quest'anno il processo di cui si darà conto più avanti.

Unità Organizzativa 5 Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali

Il processo mappato nel precedente Piano Triennale è stato 'selezione delle strutture socio sanitarie presenti nel database GNPL *national register* della regione oggetto di visita'.

Erano state individuate le seguenti misure di prevenzione che sono state tutte adottate:

individuazione di criteri oggettivi da applicare nella scelta delle strutture socio-sanitarie da visitare (segnalazioni pervenute al Garante nazionale, oppure oggetto di cronaca, oppure con riferimento alle dimensioni delle strutture); scelta delle strutture socio-sanitarie da visitare secondo criteri espliciti; verifiche incrociate delle fonti di informazioni disponibili e ricavate dal Gnlpl *national register*; istituzione di un *time table* condiviso con *Alert*; supervisione del Capo Unità della matrice del dossier; rapporto numero strutture/tempo secondo criteri oggettivi.

Tuttavia, al fine di perfezionare e potenziare l'efficacia dell'intervento di prevenzione dei fenomeni anti corrottivi, è in fase di studio la possibilità di integrare i processi fino ad oggi descritti con nuovi processi da mappare nonché di procedere a una rivalutazione di quanto già mappato.

Unità organizzativa 6 Supporto al Collegio

La misura prevista per il processo mappato lo scorso anno 'stesura delle delibere presidenziali e collegiali e loro raccolta' è stata adottata, apponendo, appunto, un numero di protocollo interno sul documento.

Unità organizzativa 7 Studi Relazioni nazionali e internazionali

Rispetto al processo mappato 'costruzione di una rete di rapporti e cooperazione con i Garanti territoriali per i diritti delle persone private della libertà personale' la misura di trattamento è stata adottata parzialmente in quanto il processo è ancora in fase di sviluppo e non è stato completato definitivamente il protocollo operativo tra i Garanti regionali e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (*output* della sub-fase) nel



quale il Garante nazionale, e nello specifico l'Unità di riferimento, ha assunto il ruolo di facilitatore.

Con riferimento al processo 'gestione flusso informativo e documentale (informatico) non registrato al protocollo elettronico' la misura prevista è stata adottata individuando, all'interno dell'Unità organizzativa un'altra unità personale che si occupa della gestione dei flussi informativi e dei documenti.

Infine, in relazione al processo 'selezione per l'affidamento a titolo gratuito di un incarico di consulenza e per le attività di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà', la misura è stata adottata procedendo a un controllo a campione *ex post* sui candidati selezionati.

Processi mappati specificamente nel 2021 e prospettive future

Si riporta ora la mappatura di alcuni processi scelti dai responsabili delle Unità organizzative in base a criteri di priorità funzionale. Per ciascun processo lavorativo è stato identificato il rischio, inteso come fattore abilitante; nel prospetto è poi indicata la valutazione del rischio e il suo valore totale, dato dalla probabilità (scala da 1 a 5)²⁰ per l'impatto (scala da 1 a 5)²¹. Sono indicati come fattori abilitanti i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione. Sono quindi indicate le misure di prevenzione. Infine per ogni sub fase è individuato il responsabile della misura di trattamento da adottare. Queste rilevazioni sono state condotte sulla base di principi di esperienza, ragionevolezza e prudenza, come è stato consigliato anche durante i Corsi anticorruzione frequentati presso la Sna. Tenuto conto delle risorse disponibili e della fase organizzativa tuttora in via di consolidamento, nonché della modesta articolazione degli Uffici del Garante nazionale, non è possibile e prevedibile allo stato formulare misurazioni più complesse riconducibili allo *standard* Iso 37000 o all'uso di algoritmi matematici, e neppure una scelta di questo tipo al momento corrisponderebbe a criteri di economicità del sistema nel suo complesso.

Unità organizzativa I. Segreteria generale, contabilità e supporto informatico

Processo: Avviamento della gestione contabile

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Fattori abilitanti	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Giudizio sintetico (p*i)	Misura di trattamento	Responsabile
Autonomia contabile	Avviamento delle procedure di gestione autonoma del capitolo 1753 GARE E ACQUISTI	Errori nelle procedure di acquisto per le forniture di beni e servizi	Inesperienza	2	2	Medio	Formazione e specifica ed affiancamento	Capo Unità
Autonomia contabile	Avviamento delle procedure di gestione autonoma del capitolo 1753 PAGAMENTO FATTURE	Errori nelle procedure di registrazione fatture, creazione documento contabile e pagamento fatture	Inesperienza	2	2	Medio	Formazione e specifica ed affiancamento	Capo Unità

20. 1 improbabile, 2 poco probabile, 3 probabile, 4 molto probabile, altamente probabile

21. 1 marginale, 2 minore, 3 soglia, 4 serio, 5 superiore



A partire dal mese di luglio 2021, come già detto, con l'avviamento dell'autonomia contabile del Garante nazionale (gestione del capitolo 1753) è stato predisposto ed approvato un Regolamento di contabilità ed è stata istituita un'apposita Area Contabile al fine di oggettivizzare e standardizzare le procedure contabili; per il 2022 si propone quindi di predisporre sessioni formative anche con affiancamento da parte dei funzionari degli uffici contabili esterni che hanno gestito finora la contabilità.

Unità organizzativa 2. Privazione della libertà in ambito penale

Processo: Gestione dei rapporti con le Procure per i decessi in carcere

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Fattori abilitanti	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Giudizio sintetico (p*)	Misura di trattamento	Responsabile
Gestione dei rapporti con le Procure per i decessi in carcere	Presa in carico dei casi di decesso in carcere	Ritardo nella presa in carico, eccessiva discrezionalità sugli eventi da trattare	Potenziati pressioni esterne per la trattazione/non trattazione dell'evento	1	2	Basso	Acquisizione tramite applicativo informatico, rispetto ordine cronologico, sottoposizione alla valutazione collegiale	Capo Unità
	Istruttoria sui decessi	Ritardo nell'attività istruttoria e/o mancato inserimento/aggiornamento	Organizzazione del lavoro non efficace	1	3	Medio	Assegnazione compiti secondo criteri chiari e oggettivi	Capo Unità
	Trattazione dei riscontri sui decessi	Ritardo o mancata presa in carico del riscontro	Organizzazione del lavoro non efficace	1	3	Medio	Scadenario delle riunioni periodiche con un membro del Collegio, un componente dell'Ufficio e un segretario che inserirà nel database gli esiti	Capo Unità



Unità organizzativa 3. Privazione della libertà da parte delle Forze di Polizia

Processo: trattazione delle segnalazioni

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Fattori abilitanti	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Giudizio sintetico (p*i)	Misura di trattamento	Responsabile
Trattazione delle segnalazioni	Presa in carico ed esame preliminare	Discrezionalità nell'ordine di trattazione	Potenziati pressioni esterne per la trattazione/non trattazione dell'evento	2	2	Medio	Acquisizione tramite applicativo informatico, rispetto ordine cronologico, sottoposizione alla valutazione collegiale	Capo Unità
	Trattazione	Ritardo	Organizzazione del lavoro non efficace	1	2	Basso	Assegnazione compiti secondo criteri chiari e oggettivi	Capo Unità

Unità organizzativa 4. Privazione della libertà e migranti

Processo: Individuazione delle strutture da monitorare

Facendo seguito alla precedente mappatura, in applicazione del principio di gradualità, si è scelto di mappare autonomamente, nell'ambito dell'attività di monitoraggio, i processi di individuazione delle strutture e delle operazioni di rimpatrio forzato, approfondendo e aggiornando le misure del trattamento.

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Fattori abilitanti	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Giudizio sintetico (p*i)	Misura di trattamento	Responsabile
Individuazione delle strutture da monitorare	Esame delle informazioni sulle strutture	Casualità nell'individuazione della struttura da monitorare	Informazioni incomplete	1	2	Basso	Rafforzamento del flusso informativo attraverso l'implementazione e della collaborazione con la Rete dei Garanti locali	Capo Unità
	Individuazione e strutture		Criterio non collegiale	1	2	Basso	Decisioni collegialmente condivise	Capo Unità



Processo: Individuazione delle operazioni di rimpatrio forzato da monitorare

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Fattori abilitanti	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Giudizio sintetico (p*i)	Misura di trattamento	Responsabile
Individuazione operazione rimpatrio forzato da monitorare	Analisi telegrammi operativi e selezione	Individuazione non congrua rispetto ai profili di rischio	Assenza di criteri oggettivi e insufficiente trasparenza	1	2	Basso	Utilizzo di piattaforma informatica e predeterminazione dei profili di rischio	Capo Unità

Unità organizzativa 5. Privazione della libertà nell'ambito delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali

Processo: Gestione delle segnalazioni

Fase	Sub- Fase	Identificazione del rischio	Fattori abilitanti	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Giudizio sintetico (p*i)	Misura di trattamento	Responsabile
Gestione delle segnalazioni	Presa in carico delle segnalazioni	Eccessiva discrezionalità nell'individuazione delle segnalazioni da trattare	Potenziamenti pressioni esterne per trattare/non trattare il caso	2	2	Medio	Acquisizione tramite protocollo informatico e rispetto dell'ordine cronologico salvo motivate eccezioni	Capo Unità
	Istruttoria delle segnalazioni	Ritardo nella trattazione del caso	Organizzazione del lavoro non efficace	1	1	Basso	Assegnazione dei carichi di lavoro predeterminata	Capo Unità



Fase	Sub- Fase	Identificazione del rischio	Fattori abilitanti	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Giudizio sintetico (p*i)	Misura di trattamento	Responsabile
	Decisione sulle azioni da svolgere per ogni segnalazione	Eccessiva discrezionalità, non coerenza con casi precedenti	Mancanza di criteri collegiali per valutazioni condivise	1	3	Medio	Sottoposizione periodica dei casi al Collegio	Capo Unità

Unità organizzativa 6: Supporto al Collegio

Processo: trattazione Reclami ex articolo 35 o.p.

L'Unità organizzativa Supporto al Collegio gestisce il Servizio coordinamento Reclami ex articolo 35 o.p. sulla base delle direttive del Collegio.

Il processo è già stato mappato in precedenza, tuttavia si è deciso di riproporlo nuovamente in quanto esso va inserito nel contesto più ampio della gestione delle Segnalazioni ed è stato rimodulato nel secondo seguito del 2021 a seguito di diversi incontri con il Collegio e le persone dell'Ufficio coinvolte.

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Fattori abilitanti	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Giudizio sintetico (p*i)	Misura di trattamento	Responsabile
Trattazione Reclami ex articolo 35 o.p.	Presa in carico	Omissione	Diversi canali comunicativi	1	2	Basso	Acquisizione solo mediante previa protocollazione	Staff U.O.
	Istruttoria /Definizione	Eccessiva discrezionalità	Mancanza di criteri predeterminati	1	2	Basso	Elaborazione di criteri pre-determinati	Capo Unità/Collegio



Unità organizzativa 7: Studi, Relazioni nazionali e internazionali

Processo: partecipazione del Garante nazionale a progetti di cooperazione internazionale in ambito di tutela dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale

Fase	Sub-fase	Identificazione del rischio	Fattori abilitanti	Probabilità del rischio	Impatto del rischio	Giudizio sintetico (p*i)	Misura di trattamento	Responsabile
Partecipazione del Garante nazionale a progetti di cooperazione internazionale in ambito di tutela dei diritti umani nei luoghi di privazione della libertà personale	Individuazione dei programmi di cooperazione UE in ambito di tutela dei diritti delle persone private della libertà	Individuazione discrezionale dei programmi di cooperazione	Eccessiva discrezionalità nell'individuazione dei programmi di cooperazione e UE per escludere/includere determinate organizzazioni	1	2	Basso	Rafforzare l'interlocuzione all'interno dell'U.O. e tra le altre UU.OO. prevedendo incontri propedeutici all'elaborazione degli interventi richiesti e il controllo da parte dei responsabili delle U.O. coinvolte nella cooperazione	Capo Unità
	Comunicazione al Collegio dei programmi individuati e decisione		Alterazione degli esiti circa i progetti individuati per favorire/escludere determinate Organizzazioni	1	2	Basso	Prevedere il controllo da parte del/dei componente/i dell'U.O.	Capo Unità

Sezione Trasparenza

Fermo restando quanto ampiamente dedicato in maniera 'diffusa' alla tematica della trasparenza nel presente Ptpct, quale misura trasversale che interviene sull'intera attività dell'Ente, in tale sezione, appositamente dedicata all'argomento, si richiamano, quali misure specifiche, le procedure organizzative dei flussi informativi, necessari a garantire l'individuazione, l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

La normativa in materia di obblighi di pubblicazione e di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, come novellato dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97 (in parte oggetto di intervento da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 20/2019 e sulla quale è da ultimo intervenuto l'articolo 1, comma 7, decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica) ha trovato progressiva attuazione presso l'Autorità garante.

La trasparenza si connota quale valore fondamentale dell'ordinamento, espressamente incluso dall'articolo 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241 tra i principi generali che regolano l'attività amministrativa, e quale misura insostituibile per la prevenzione della corruzione perché di fatto strumentale alla promozione dell'integrità e allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica, così come prescritto dall'articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190.

La trasparenza, posta a garanzia delle libertà individuali e collettive, dei diritti civili, politici e sociali, concorre ad attuare i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia



ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà al servizio della Nazione.

La trasparenza valorizza l'*accountability* nel rapporto con i cittadini, da una parte attraverso l'accesso ai documenti, l'accesso civico e generalizzato (di cui si è dato ampio conto in precedenza), dall'altra mediante l'obbligo della pubblicità di dati inerenti l'organizzazione e le attività istituzionali delle Amministrazioni nelle sezioni trasparenza dei siti istituzionali²².

La pubblicazione costante e tempestiva sul sito web istituzionale di informazioni sulle attività poste in essere permette di favorire forme di controllo diffuso anche da parte di soggetti esterni e di svolgere un'importante azione di deterrente per potenziali condotte illegali o irregolari. In relazione agli obblighi di pubblicazione e aggiornamento dei dati e delle informazioni facenti capo al Direttore, ai Responsabili delle Unità organizzative, previa informazione al Collegio, il Rpct e il Referente per la Trasparenza, ai sensi dell'articolo 43, comma 1, decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, compatibilmente con gli altri incarichi assolti presso il Garante, svolgono un'attività di controllo sul relativo adempimento mediante uno o più monitoraggi parziali periodici ed un monitoraggio complessivo annuale, al fine di assicurare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Tuttavia, al fine di agevolare i monitoraggi da parte del Rpct e del Referente per la Trasparenza, il Direttore e i Responsabili delle Unità organizzative comunicheranno tempestivamente a costoro l'avvenuto inserimento di informazioni e documenti, specie con riferimento alla sezione 'Amministrazione trasparente' e ai dati obbligatori per legge, ma anche per quelli che si riferiscono a dati individuati dall'Autorità in ragione delle proprie specificità organizzative e funzionali.

Il Direttore e i Responsabili delle Unità organizzative, in base alle specifiche competenze, in conformità di quanto stabilito dall'articolo 43, comma 3 decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 e espressamente previsto dall'articolo 13 comma 4 del Codice etico adottato dal Garante nazionale, dovranno assicurare l'acquisizione nonché il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto degli obblighi di pubblicazione e aggiornamento di dati e informazioni. A tale scopo nel giugno 2021 è stata emanata una delibera presidenziale (<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/78648b8e758fc9ad4be5d7c5bc0f9aee.pdf>) pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente.

Il Rpct, come indicato dall'Anac, ha un ruolo di regia, di coordinamento e di monitoraggio sull'effettiva pubblicazione, non sostituisce gli uffici nell'elaborazione, nella trasmissione e nella pubblicazione dei dati.

Si rammenta altresì la delibera Anac del 29 luglio 2020 che, in occasione di un parere reso, esplicita che quanto previsto dall'articolo 12 comma 1 bis del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 vale anche per le Autorità indipendenti.

Nel caso di pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli obbligatori, il Garante nazionale cura l'anonimizzazione dei dati personali sensibili eventualmente presenti (per esempio pubblicazione di Rapporti successivi a visite di monitoraggio in luoghi di privazione della libertà personale).

Come previsto dal cronoprogramma che segue, è obiettivo di questa Autorità garante nel corso del 2021 migliorare la qualità e fruibilità del sito istituzionale nonché formare – tramite il Rpct – in maniera più ap-

22. Si veda l'articolo 45 comma 1 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, come modificato dall'articolo 36, comma 1, lettera a) e b), del decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97 che attribuisce all'Anac il compito di controllare «l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle Amministrazioni pubbliche e ordinando di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni ai sensi del presente decreto, all'adozione di atti e provvedimenti richiesti dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole della trasparenza».



profondita il personale sulle Linee Guida fornite da Anac recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel decreto legislativo 33/2013 come modificato dal decreto legislativo 97/2016.

Cronoprogramma delle misure per la prevenzione della corruzione e trasparenza

COSA	CHI	QUANDO
Declinazione compiti e attività Consegretario dell'Ufficio	Collegio, Direttore	Entro il 15.03.2022
Aggiornamento periodico dati da pubblicare per trasparenza (monitoraggio di primo livello)	Capi U.O.	Entro il 30.04.2022
Implementazione organizzativa per l'attuazione dei Protocolli stipulati	Collegio	Entro il 30.04.2022
Monitoraggio su aggiornamento periodico da parte delle U.O. dei dati da pubblicare per trasparenza (monitoraggio di secondo livello)	Rpct/Referente per la Trasparenza	Entro il 15.05.2022
Sessioni in-formative alle U.O. sulla gestione dei flussi informativi da pubblicare e monitorare (Linee Guida Anac)	Rpct/U.O.	Entro il 15.07.2022
Incontri con le singole U.O. per affiancamento nella mappatura dei nuovi processi	Rpct/U.O.	Entro il 15.07.2022
Audit semestrale con le U.O. per il reperimento delle informazioni, evidenze e documenti necessari al miglior svolgimento del monitoraggio di secondo livello inerente il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di gestione del rischio	Rpct/U.O.	Entro il 15.07.2022
Attività relative al miglioramento del sito istituzionale dell'Ente	Collegio, Direttore, Esperti, Rpct	Entro il 31.07.2022
Aggiornamento periodico dati da pubblicare per trasparenza (monitoraggio di primo livello)	Capi U.O.	Entro il 31.08.2022
Monitoraggio su aggiornamento periodico da parte delle U.O. dei dati da pubblicare per trasparenza (monitoraggio di secondo livello)	Rpct/Referente per la Trasparenza	Entro il 15.09.2022
Trasmissione al Rpct delle bozze delle nuove mappature dei processi	U.O.	Entro il 15.09.2022
Riunioni con le U.O. per il riscontro sulle bozze delle nuove mappature dei processi	Rpct/U.O.	Entro il 30.09.2022
Contatti con DGSIA per creare il contatore delle visite nella sezione trasparenza del sito del Garante nazionale	Direttore, Rpct, Referente per la Trasparenza	Entro il 30.09.2022
Approfondimento della normativa sul <i>whistleblowing</i> a seguito di eventuale recepimento della Direttiva UE 2019/1937	Rpct	Entro il 30.10.2022



COSA	CHI	QUANDO
Pianificazione, nell'ambito del seminario interno di formazione, di una sessione di aggiornamento dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza	Collegio, Direttore, Rpct	Entro il 30.10.2022
Audit semestrale con le U.O. per il reperimento delle informazioni, evidenze e documenti necessari al miglior svolgimento del monitoraggio di secondo livello inerente il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di gestione del rischio	Rpct/U.O.	Entro il 30.12.2022
Ricognizione e studio per consolidamento dei Sistemi informativi per geo-localizzazione strutture di privazione della libertà personale	Collegio, Direttore, Segreteria generale, Responsabili U.O. Migranti, Polizie e Penale	Entro il 30.12.2022
Sottoposizione della bozza di Ptpct 2023-2025 al Collegio	Rpct/Collegio	Entro il 30.12.2022
Consultazione pubblica degli <i>stakeholder</i>	Collegio del Garante nazionale, Rpct	Entro il 10.01.2023
Trasmissione bozza con contributi <i>stakeholder</i> del Ptpct 2023-2025 al Collegio	Rpct	Entro il 25.01. 2023
Adozione del Ptpct	Collegio	Entro 31.01.2023

La Segreteria generale curerà la tempestiva pubblicazione del Ptpct 2022-2024 sul sito istituzionale sezione 'Amministrazione trasparente' del Garante nazionale dandone la più ampia diffusione tra il personale dell'Ufficio.

Roma, 28 gennaio 2022

Mauro Palma



45. Protocolli

Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità

tra

il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (d'ora in poi Garante nazionale), con sede in via di San Francesco di Sales 34, 00165 - Roma, rappresentato dal Presidente prof. Mauro Palma,

“L'Altro diritto - Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni” (d'ora in poi ADir), con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze, in via delle Pandette 35, 50127 - Firenze, rappresentato dal Direttore prof. Emilio Santoro

e

il “*Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel*” dell'Università di Napoli “Suor Orsola Benincasa” (di seguito CeRC), con sede in via Suor Orsola, 10, 80135 - Napoli, rappresentato dal Rettore prof. Lucio d'Alessandro;

soggetti congiuntamente denominati anche “Parti”.

Premesso che:

- l'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10 e successive modifiche, ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;
- con nota 25 aprile 2014 della Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra, il Garante nazionale è stato designato quale *National Preventive Mechanism* (Npm) ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat);
- con i poteri e gli obblighi di cui agli articoli dal 17 al 23 del Protocollo sopra citato e ai sensi della legge istitutiva, il Garante nazionale svolge attività di visita, monitoraggio e analisi di tutti i luoghi configurabili come limitativi dell'autonomia e indipendenza delle persone, e quindi *de facto* segreganti, anche in ambito dell'assistenza sociale e sanitaria;
- la norma nazionale e quella internazionale conferiscono al Garante nazionale il compito di formulate raccomandazioni alle Autorità competenti, sulla base di quanto riscontrato nelle proprie funzioni di monitoraggio dei luoghi e di accesso alla documentazione relativa alle persone ospitate, al fine di migliorarne il trattamento e le condizioni di quotidianità e assistenza, anche attraverso la piena libertà di effettuare con essi e con il personale colloqui in forma privata;
- tra le finalità del Garante nazionale vi sono altresì quelle di ricognizione delle strutture ospitanti a livello nazionale e della loro configurazione giuridica, di elaborazione di standard di qualità e di definizione di linee guida per il loro monitoraggio;



- l'ADir ha come propria finalità lo sviluppo, la promozione e il coordinamento di studi e progetti anche internazionali nel campo della sociologia della marginalità, del governo delle marginalità, dei fenomeni discriminatori e delle relative strategie di contrasto, nonché dei diritti delle persone private della libertà;
- il CeRC costituisce un polo di ricerca sui dispositivi di governo, che svolge ricerca di base e applicata in funzione della sperimentazione di politiche di contrasto delle forme della disuguaglianza e dei modi dell'esclusione e della discriminazione delle persone in situazione di disabilità.

Considerato che:

- il Garante nazionale, l'ADir e il CeRC intendono istituire rapporti di collaborazione per attività di comune interesse a garanzia dei diritti delle persone con disabilità;
- la disabilità si configura come limitazione, o addirittura assenza, di indipendenza nell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali, che impedisce la loro piena ed efficace partecipazione nella società su una base di parità con gli altri.

Si concorda quanto segue:

Articolo 1 - Principio di reciprocità

Il Garante nazionale, l'ADir e il CeRC, intendono collaborare nei campi e per le attività di comune interesse sulla base del principio della reciprocità.

Articolo 2 - Attività

La collaborazione riguarderà in particolare le seguenti attività:

- a) programmazione e conduzione di studi, ricerche e progettazioni;
- b) programmazione ed esecuzione di attività coordinate di formazione;
- c) promozione di seminari, convegni e altre attività culturali;
- d) raccolta di documentazione e di dati di supporto in forma aggregata;
- e) iniziative di pubblicazione, informazione e sensibilizzazione.

Articolo 3 - Programmi operativi

I programmi specifici di collaborazione sono individuati e definiti dalle Parti con Protocolli operativi, attuativi del presente Protocollo d'intesa.

Articolo 4 - Consiglio tecnico-scientifico

1. Il Consiglio tecnico-scientifico cura l'applicazione del Protocollo d'intesa e definisce indirizzi e contenuti scientifici dei programmi operativi.
2. Il Presidente del Garante nazionale o un componente del Collegio da lui designato presiede il Consiglio tecnico-scientifico.
3. Il Consiglio tecnico-scientifico è composto da un membro designato da ciascuna delle Parti con proprio atto.



Articolo 5 - Validità

1. Il presente accordo è valido per un periodo di 3 anni a partire dalla sottoscrizione che riporta la data più recente.
1. Per il rinnovo, qualora non si rendano necessarie modifiche al testo corrente, è sufficiente una richiesta scritta inviata al Garante nazionale, vistata dai rappresentanti delle altre due Parti. La richiesta di rinnovo deve pervenire al Garante nazionale entro tre mesi dalla scadenza.
2. La data indicata nel “visto per accettazione” costituirà l’inizio della nuova decorrenza.
3. Nel caso in cui alla data di scadenza del Protocollo siano in essere Protocolli operativi, questi rimarranno in vigore fino alla data di scadenza indicata negli stessi.

Articolo 6 - Recesso o scioglimento

1. Le Parti hanno la facoltà di recedere unilateralmente dal presente Protocollo o di scioglierlo consensualmente; il recesso deve essere esercitato mediante comunicazione scritta.
2. Il recesso ha effetto decorsi tre mesi dalla data di ricevimento della comunicazione.
3. In caso di recesso unilaterale o di scioglimento, le Parti concordano di portare a conclusione le attività in corso, salvo quanto diversamente e consensualmente convenuto.

Articolo 7 - Oneri finanziari

1. Il presente Protocollo non comporta oneri finanziari a carico delle Parti.
2. I Protocolli operativi possono prevedere eventuali oneri finanziari esecutivi.
3. Le Parti possono reperire le risorse necessarie per sostenere le azioni programmate anche tramite la partecipazione congiunta a programmi di finanziamento sia a carattere nazionale che internazionale, che non prevedano Enti promotori o azioni che possano entrare nell’esercizio di vigilanza del Garante nazionale o che configurino conflitti di interesse con la sua azione.

Articolo 8 - Coperture assicurative

Ciascuna Parte provvede alla copertura assicurativa del proprio personale impegnato nella attività svolta in attuazione del presente accordo.

Articolo 9 - Utilizzazione di dati e risultati di ricerca

1. I Protocolli operativi determinano condizioni e modalità di utilizzo dei dati e dei risultati delle ricerche contenuti nell’ambito del presente Protocollo.
2. ADir e CeRC si impegnano ad assicurare che tutti i soggetti coinvolti nei progetti di ricerca in applicazione del presente protocollo dichiarino espressamente la reciproca collaborazione nelle pubblicazioni e ne diano adeguato risalto in tutte le comunicazioni verso l’esterno.



Articolo 10 - Riservatezza

1. Le Parti riconoscono il carattere riservato di qualsiasi informazione, dato e documentazione segnalato come confidenziale dalla Parte che l'ha trasmessa in esecuzione del presente accordo, impegnandosi a non rivelare a terzi, in qualsivoglia forma, le informazioni confidenziali ricevute, né a utilizzare dette informazioni per fini diversi da quanto previsto dal presente Protocollo.
2. Le Parti si impegnano a segnalare con chiarezza e tempestività le informazioni da considerarsi confidenziali.
3. Le Parti si impegnano a porre in essere ogni attività volta a impedire che dette informazioni, dati e documentazioni possano in qualche modo essere acquisite da terzi.
4. L'obbligo della riservatezza non si applica alle informazioni che le Parti ricevono in modo legittimo da terze parti non soggette all'obbligo di riservatezza.

Articolo 11 - Trattamento dei dati personali

Le Parti si impegnano a trattare e custodire i dati e le informazioni personali relativi all'espletamento di attività oggetto del presente protocollo e delle relative appendici operative, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196.

Articolo 12 - Controversie

Ogni controversia che dovesse sorgere in ordine all'interpretazione, validità, esecuzione e risoluzione del presente Protocollo sarà devoluta all'esclusiva competenza del Foro di Roma, intendendosi in tal modo derogata ogni diversa forma di competenza territoriale.

Articolo 13 - Clausola finale

1. In ogni momento, con l'accordo delle Parti, il Protocollo potrà essere modificato o integrato con un nuovo atto convenzionale.
2. Modifiche o integrazioni sono parte integrante dell'accordo ed entrano in vigore al momento della loro firma.
3. Per tutto quanto non espressamente indicato nel presente Protocollo restano ferme le disposizioni vigenti in materia, in quanto compatibili, ivi compresa la normativa interna delle singole Parti.

Roma, 1 giugno 2017.

Per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Presidente prof. Mauro Palma

Per l'Altro diritto – Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, il Direttore prof. Emilio Santoro

Per il “*Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel*”, il Rettore dell'Università di Napoli “Suor Orsola Benincasa”, prof. Lucio D'Alessandro



Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Disposizione di proroga

Riscontrata la necessità di prosecuzione e di implementazione delle attività, in funzione delle risultanze emerse nel corso dei lavori, su accordo unanime delle Parti, il Protocollo operativo di ricerca è prorogato, senza soluzione di continuità, fino al 31 maggio 2020, con le seguenti modifiche e integrazioni:

1. Alle strutture di ricerca promotrici, si aggiunge *Atypicalab for Cultural Disability Studies* attivo presso il Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università della Calabria.

Ex articolo del Regolamento istitutivo:

- a. *Atypicalab* è una struttura di ricerca, a carattere transdisciplinare, per gli studi culturali sulla disabilità.
 - b. Il Laboratorio svolge ricerca di base sui codici culturali, le pratiche sociali e i dispositivi di governo della disabilità.
 - c. Il Laboratorio svolge ricerca applicata per il pieno ed eguale godimento delle libertà fondamentali e per la piena ed effettiva partecipazione sociale delle persone con disabilità, tramite l'elaborazione e la sperimentazione di programmi, azioni e interventi per il contrasto dei modi e delle forme di discriminazione, disaffiliazione, esclusione, deumanizzazione e segregazione.
2. Il comma 3 dell'articolo 3 del Protocollo operativo è soppresso.
 3. Gli obiettivi previsti dall'articolo 1 del Protocollo operativo sono integrati dai seguenti indirizzi di studio e ricerca individuati dal Comitato di direzione:
 - Analisi di forme e modi di costituzione di un Osservatorio nazionale sulla "segregazione" di anziani e PcD, con funzioni di documentazione; ricerca, organizzazione e analisi dei dati; supporto del sistema di monitoraggio;
 - Redazione di Linee-guida sugli standard di libertà nelle strutture residenziali;
 - Studio di forme e modi di coinvolgimento delle Regioni per la promozione in forma collaborativa dell'inserimento di standard di libertà nei sistemi di accreditamento;
 - Analisi di forme e modi di coinvolgimento dei Garanti territoriali nel monitoraggio delle strutture per anziani e PcD;
 - Ideazione e realizzazione di un modello unificato per il monitoraggio della contenzione nelle strutture per anziani e PcD;
 - Attività formativa, convegnistica, di pubblicazione e di sensibilizzazione;
 - Definizione di statuto e struttura delle visite conoscitive (*finding visit/ mission*);
 - Ipotesi di attivazione di Cliniche legali sperimentali sulla tutela della libertà delle PcD;
 - Attivazione di un sistema di relazioni fra l'Area salute del Garante nazionale e organismi internazionali operanti nell'ambito della disabilità.

Il Presidente del Consiglio tecnico-scientifico (articolo 4 Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità)

Mauro Palma



Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Ex articolo 3 del Protocollo d'intesa fra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito Garante nazionale), "L'Altro diritto- Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni" (di seguito ADir) e il "*Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel*" (di seguito CeRC) dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa"

Premesso che

la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Crpd) del 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18:

- garantisce che queste (a) godano del diritto alla libertà e alla sicurezza personale e (b) non siano private della loro libertà illegalmente o arbitrariamente e che qualsiasi privazione della libertà sia conforme alla legge e che l'esistenza di una disabilità non giustifichi in nessun caso una privazione della libertà (articolo 14);
- garantisce il diritto di non essere sottoposto a tortura, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti, richiedendo che gli Stati Parti prendano ogni efficace misura legislativa, amministrativa, giudiziaria o di altra natura per impedire che persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, subiscano tortura o trattamento o punizione crudele, inumana o degradante (articolo 15);
- garantisce il diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti, richiedendo che gli Stati Parti prendano tutte le misure legislative, amministrative, sociali, educative e di altra natura adeguate per proteggere le persone con disabilità (articolo 16);
- riconosce il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone, anche assicurando che:
 - le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione;
 - le persone con disabilità abbiano accesso a una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione;
 - i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione siano messi a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattate ai loro bisogni (articolo 19).

Considerato che

- il *Committee on the Right of person with Disabilities* raccomanda al punto 8 delle *Concluding observations on the initial report of Italy* del 31 agosto 2016 l'istituzione di un organo permanente che consulti in modo efficace e significativo le persone con disabilità attraverso le loro organizzazioni nella realizzazione di tutte le leggi, le politiche e i programmi; al punto 42 dello stesso documento che il *National Preventive Mechanism* (Npm), di cui all'articolo 4 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat) visiti gli Istituti psichiatrici o le altre strut-



ture per persone con disabilità, specialmente quelle ove sono ospitate persone con disabilità intellettive o psicosociali e riferisca sulla loro condizione e al punto 48 raccomanda di porre in atto garanzie del mantenimento del diritto a una vita autonoma e indipendente;

- a seguito di ratifica da parte dell'Italia dell'Opcat con legge 9 novembre 2012 n. 195, la Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra ha designato il Garante nazionale come Npm;
- nelle *Concluding observations on the initial report of Italy* del 6 ottobre 2016, viene richiesto che il Npm designato visiti quanto prima le strutture per persone con disabilità esistenti sul territorio nazionale, genericamente indicate dal Garante nazionale nella sua Prima Relazione al Parlamento come "*Health and social care home*".

In attuazione del Protocollo d'intesa sottoscritto il 1 giugno 2017, e secondo le modalità previste dall'articolo 3 del suddetto Protocollo, le Parti intendono svolgere un'attività congiunta di studio e ricerca, come di seguito definita:

Articolo 1 - Obiettivi

1. Individuazione di pratiche determinanti *de facto* segregazione e istituzionalizzazione nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie (*health social care home*) delle persone con dipendenza assistenziale e definizione di parametri che connotino tali pratiche.
2. Individuazione di situazioni e pratiche a rischio di violazione del principio inderogabile di divieto di tortura o trattamenti crudeli, inumani o degradanti a cui possono essere soggette le persone con disabilità e/o dipendenza assistenziale.
3. Redazione di un catalogo tipologico e di un nomenclatore dei luoghi e delle strutture potenzialmente segreganti, sulla base della normativa nazionale, regionale e comunale.
4. Realizzazione di un elenco nazionale dei luoghi e delle strutture residenziali socio-sanitarie che possono rientrare nell'ambito dell'azione di monitoraggio del Garante nazionale.
5. Redazione e sperimentazione di linee guida per il monitoraggio delle *health social/ care home* tramite la costruzione di indicatori inerenti a: (a) struttura e organizzazione, (b) rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza degli ospiti, dei loro diritti e bisogni nonché di quelli dei loro familiari, (c) rispetto delle relazioni affettive, (d) rapporto con il territorio, (e) cure e assistenza erogata, (f) consenso informato, (g) uso di mezzi di contenzione, (h) rispetto della riservatezza, (i) accesso alle informazioni.

Articolo 2 - Comitato di direzione

1. Le attività di studio e ricerca di cui al presente Protocollo operative sono dirette dal Comitato di direzione.
2. Il Comitato di direzione individua metodi, tecniche, protocolli e tempi d'indagine adeguati al raggiungimento degli obiettivi delle attività.
3. Il Comitato di direzione individua studiosi ed esperti che costituiscano l'unità di ricerca.
4. Il Comitato di direzione è presieduto dal Presidente del Garante nazionale, prof. Mauro Palma che ne è membro di diritto.
5. Il Comitato di direzione è costituito dalla dr.ssa Gilda Losito, in qualità di componente dell'Ufficio del



Garante nazionale, dal prof. Emilio Santoro, in qualità di direttore di ADir, e dal prof. Ciro Tarantino, in qualità di direttore scientifico del CeRC.

6. I componenti del Comitato di direzione possono individuare collaboratori per lo svolgimento e a supporto delle attività di ricerca.
7. Il Comitato di direzione stabilisce eventuali forme di documentazione, informazione, divulgazione e pubblicazione delle attività nel rispetto dell'articolo 9 del Protocollo d'intesa citato in premessa.

Articolo 3 - Organizzazione dei lavori

1. Le attività sono organizzate per gruppi tematici di lavoro.
2. I gruppi possono essere integrati da esperti e rappresentanti di Enti, istituzioni, Organismi nazionali e internazionali in funzione di specifiche esigenze.
3. Sono componenti stabili dell'unità di ricerca, oltre i membri del Comitato di direzione, il prof. Stefano Anastasia, il prof. Alberto Di Martino, la prof.ssa Mariagrazia Giannichedda, il prof. Marco Pelissero, il prof. Daniele Piccione.

Articolo 4 - Tavolo di consultazione

1. Per tutta la durata delle attività è istituito un Tavolo di consultazione sui temi, le analisi e i materiali oggetto d'indagine.
2. Il Tavolo è composto da delegati delle Organizzazioni di tutela dei diritti delle persone con disabilità che saranno definiti dalle Parti con atto successivo.

Articolo 5 - Durata

Le attività hanno una durata di diciotto mesi.

Articolo 6 - Riservatezza

Le attività sono soggette agli obblighi di riservatezza previsti dall'articolo 10 del Protocollo d'intesa.

Roma, 1 giugno 2017

Per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Presidente prof. Mauro Palma

Per l'Altro diritto – Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni, il Direttore prof. Emilio Santoro

Per il “*Centre for Governmentality and Disability Studies Robert Castel*”, il Rettore dell'Università di Napoli “Suor Orsola Benincasa”, prof. Lucio D'Alessandro



Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Disposizione di proroga

Riscontrata la necessità di prosecuzione e di implementazione delle attività, in funzione delle risultanze emerse nel corso dei lavori,

Tenuto conto dell'emergenza Covid-19 e delle conseguenze che hanno riguardato in particolare le strutture socio-sanitarie per disabili e anziani, considerata la necessità di mantenere elevata l'attenzione sul monitoraggio delle diverse tipologie di strutture residenziali e semi-residenziali presenti sul territorio nazionale anche con strumenti tecnico operativi basati su una metodologia scientifica,

Restando invariate le modifiche e le integrazioni inserite con la disposizione di proroga in scadenza il 31 maggio 2020 su accordo unanime delle Parti, il Protocollo operativo di ricerca è prorogato, senza soluzione di continuità, fino al 31 maggio 2021.

Roma, 13 maggio 2020

Il Presidente del Consiglio tecnico-scientifico (articolo 4 Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità) Mauro Palma

Protocollo operativo di ricerca su Luoghi, forme e modi della disabilità segregata

Disposizione di proroga

Riscontrata la necessità di prosecuzione e di implementazione delle attività e in funzione delle risultanze emerse nel corso dei lavori, il Protocollo operativo di ricerca tra Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, "L'Altro diritto - Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni", "*Robert Castel Centre for Governmentality and Disability Studies*" dell'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa" e "*Atypicalab for Cultural Disability Studies*" istituito presso il Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università della Calabria è prorogato, su accordo unanime delle Parti e senza soluzione di continuità, fino al 30 settembre 2023 con alcune integrazioni.

Gli obiettivi previsti dall'articolo 1 del Protocollo operativo sono integrati dai seguenti indirizzi di studio e ricerca individuati dal Comitato di direzione:

1. Analisi delle forme di incapacitazione e meccanismi di tutela della libertà personale;
2. Rapporti tra diritti di libertà e diritti sociali;
3. Individuazione, analisi e pubblicazione di casi di studio;
4. Azioni di raccordo con le attività dell'Osservatorio nazionale sui diritti delle persone con disabilità – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Presidente del Consiglio tecnico-scientifico
(articolo 4 Protocollo d'intesa per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità)

Mauro Palma



Protocollo d'intesa tra

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito Garante nazionale) con sede in Roma in via di San Francesco di Sales 34, nella persona del Presidente Mauro Palma

e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (di seguito Procura della Repubblica), nella persona del Procuratore della Repubblica Giovanni Melillo.

Visto l'articolo 7 del decreto-legge n.146 del 2013 recante "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria", convertito, con modificazione, nella legge 21 febbraio 2014, n.10 e successive modificazioni, che ha istituito il Garante nazionale;

Visto il decreto ministeriale 11 marzo 2015 n. 36 recante il "*Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*" che ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;

Considerato che con nota del 25 aprile 2014 della Missione permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra il Garante nazionale è stato designato *National Preventive Mechanism* (Npm) ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (Opcat), adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite con risoluzione n. 57/199 del 18 dicembre 2002 e ratificato dall'Italia il 4 aprile 2013 in forza della Legge 9 novembre 2012 n. 195;

Considerato che con legge 3 marzo 2009 n. 18 l'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York il 13 dicembre 2006, che con gli articoli 14,15, 16 e 17 assegna al *National Preventive Mechanism* il compito di monitorare i luoghi di ricovero che ospitano persone con disabilità;

Considerato che in forza delle indicate disposizioni normative, nazionali e sovranazionali, il Garante nazionale esercita il proprio mandato su tutti i luoghi e le situazioni di privazione della libertà, di diritto e di fatto, compresi, oltre a quelli indicati nell'articolo 7 del decreto legge n. 146/2013, i luoghi in cui accedono, transitano o stanziano i cittadini di Paesi terzi il cui ingresso nel territorio italiano è irregolare, le strutture socio-sanitarie per persone con limitata autonomia o soggette a restrizioni della libertà o in cui sono ricoverate persone sottoposte a trattamenti sanitari obbligatori;

Visto l'ordine di servizio 23 giugno 2018 n. 86, recante i criteri vigenti di organizzazione della Procura della Repubblica di Napoli, con il quale è stato costituito nell'Ufficio di Procura il *Gruppo di lavoro specializzato intersezionale per i reati commessi in luoghi di custodia o detenzione e comunque in danno di soggetti privati della libertà personale*;

Considerato che al Gruppo specializzato su indicato è devoluta la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di cui agli artt. 606, 607, 608, 609, 613-bis, 613-ter c.p., ai delitti commessi in luoghi di detenzione e di custodia, anche amministrativa, ovvero in danno di persone sottoposte a controlli di polizia, alle segnalazioni di casi di autolesionismo posti in essere nei luoghi di detenzione e custodia anche amministrativa, alle segnalazioni relative alle condizioni di vita e di salute nei luoghi di detenzione e di custodia anche amministrativa;



Considerato che il Garante nazionale e la Procura della Repubblica di Napoli intendono istituire rapporti di reciproca collaborazione nella prospettiva e nell'interesse comuni di tutelare i diritti fondamentali delle persone soggette a privazione o limitazione della libertà, di diritto o di fatto, e di prevenire atti di violazione di tali diritti,

il Garante nazionale e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli

CONVENGONO

quanto segue:

Articolo 1 - Finalità

Con il presente Protocollo d'Intesa il Garante nazionale e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, attraverso il Gruppo specializzato intersezionale per i reati commessi in luoghi di custodia o di detenzione e comunque in danno di soggetti privati della libertà personale, si impegnano, nel rispetto delle reciproche autonomie istituzionali, a realizzare azioni di comune collaborazione volte alla tutela dei diritti fondamentali delle persone soggette a privazione o a limitazione della libertà personale, a prevenire e a perseguire atti di violazione di detti diritti, a promuovere e accrescere i fondamenti culturali dell'esecuzione della pena aderente al dettato costituzionale e del rispetto dei diritti umani in ogni situazione di restrizione della libertà personale.

Articolo 2 - Oggetto

Il presente Protocollo d'Intesa individua quali aree di operatività tutti i luoghi di detenzione e di custodia, anche di natura amministrativa, i luoghi in cui accedono, transitano o stanziano i cittadini di Paesi terzi il cui ingresso nel territorio nazionale è irregolare, le strutture socio-sanitarie in cui sono ricoverate persone con limitata autonomia o soggette a restrizioni della libertà, tra le quali quelle sottoposte a trattamenti sanitari obbligatori, ogni luogo in cui la libertà personale è limitata *de facto* dall'autorità pubblica.

L'ambito territoriale di operatività è iscritto nella competenza del Gruppo specializzato intersezionale costituito presso la Procura della Repubblica di Napoli, corrispondente al circondario del Tribunale di Napoli.

Articolo 3 - Modalità della collaborazione

L'attuazione della presente intesa prevede:

- lo scambio reciproco e riservato di informazioni, compatibilmente con il rispetto del segreto investigativo, sulle segnalazioni di violazioni di diritti delle persone sottoposte a privazione o limitazione della libertà personale e sulle condizioni di vita negli istituti penitenziari e negli altri luoghi di privazione o restrizione della libertà personale indicati all'articolo II;
- lo scambio riservato - nel rispetto del segreto investigativo - di informazioni in ordine ai casi esaminati e trattati dal Garante nazionale ai sensi dell'articolo 35 o.p., compresi nell'ambito territoriale di competenza definito all'articolo II;



- la predisposizione di programmi di informazione e formazione comuni sui temi dell'esecuzione della pena e del rispetto dei diritti umani in ogni situazione di restrizione della libertà personale;
- l'invio alla Procura della Repubblica, per conoscenza e prima della pubblicazione, dei Rapporti del Garante sulle visite istituzionali da quest'ultimo condotte nei luoghi compresi nell'ambito territoriale di competenza definito all'articolo II.

Il Garante si riserva di comunicare alla Procura della Repubblica le date delle visite non annunciate, da parte dello stesso, agli istituti penitenziari di competenza.

Articolo 4 - Impegni delle parti

Al fine della migliore e concreta attuazione della collaborazione oggetto della presente intesa, il Garante nazionale e la Procura della Repubblica di Napoli si impegnano a tenere riunioni con cadenza almeno bimestrale per valutare i temi e le questioni oggetto del presente protocollo e organizzare le attività operative in attuazione dello stesso.

Alle riunioni partecipano quantomeno il Coordinatore del Gruppo di lavoro specializzato intersezionale e il componente del Collegio del Garante nazionale designato per seguire l'attuazione del Protocollo d'intesa.

Articolo 5 - Riservatezza

Le Parti che sottoscrivono il presente Protocollo riconoscono e preservano il carattere riservato delle informazioni, dei dati e della documentazione che reciprocamente si trasmetteranno in esecuzione dell'attività di collaborazione oggetto d'intesa.

Articolo 6 - Durata

Il presente Protocollo decorre dalla data della sua sottoscrizione e ha durata triennale. Può essere rinnovato, con apposito atto, previa esplicita approvazione delle Parti che lo sottoscrivono.

Napoli, 19 novembre 2018

Il Garante nazionale dei diritti delle persone
detenute o private della libertà personale
Il Presidente

Prof. Mauro Palma

Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Napoli
Il Procuratore della Repubblica

Giovanni Melillo



Protocollo d'intesa tra il Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale e l'Arma dei Carabinieri

Il Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato “Garante nazionale”, con sede in Via San Francesco di Sales n.34, 00165 Roma, nella persona del Presidente dell'Autorità Garante, Prof. Mauro Palma, e l'Arma dei Carabinieri, di seguito denominata “Arma”, con sede in Viale Romania n.45, 00197 Roma, nella persona del Comandante Generale, Gen. C.A. Giovanni Nistri,

VISTO

- l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ai sensi del quale le Amministrazioni Pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune;
- l'articolo 155 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, ai sensi del quale l'Arma dei Carabinieri è forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza;
- la legge 26 luglio 1975 n. 354 relativa alle norme sull'Ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà;
- l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, istitutivo della figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che individua, tra i suoi compiti istituzionali, quello di visitare, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia e quello di promuovere e favorire i rapporti di collaborazione con altre figure istituzionali che hanno competenza nelle stesse materie;

CONSIDERATO CHE

- costituisce obiettivo comune delle Parti il pieno rispetto delle norme nazionali e delle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, con particolare riferimento alle persone detenute o private della libertà personale;
- le Parti ravvisano la necessità di favorire momenti di riflessione e approfondimento sui temi di comune interesse, nell'ambito delle rispettive finalità istituzionali;
- nell'ambito dei propri compiti istituzionali le Parti intendono stabilire un rapporto di collaborazione, ai sensi dell'articolo 15 della citata legge n. 241 del 1990, per lo sviluppo delle suddette attività;

TUTTO CIÒ PREMESSO SI CONVIENE E SI SOTTOSCRIVE QUANTO SEGUE

Articolo 1- Ambiti di collaborazione

Il presente Protocollo disciplina l'attività di collaborazione tra l'Arma e il Garante nazionale, nell'ambito delle specifiche competenze.

Le aree prevalenti di collaborazione prevedono:

- l'organizzazione di seminari/conferenze/workshop/tavole rotonde, per approfondire tematiche di interesse comune;



- lo scambio reciproco di docenze, a cura di propri rappresentanti, condividendo esperienze per il miglioramento delle rispettive capacità d'intervento;
- la realizzazione di progetti formativi comuni anche con altre Istituzioni;

Anche al di fuori delle casistiche individuate nel presente protocollo, in presenza di convergenti interessi istituzionali e della possibilità di sviluppare ulteriori sinergie, le Parti si impegnano a fornire reciproca collaborazione al fine di perseguire e realizzare l'interesse della collettività.

Articolo 2 - Modalità esecutive

In relazione alle forme di collaborazione descritte:

- l'Arma interesserà, per le conseguenti attività, le componenti di studio e di analisi dello Stato Maggiore del Comando Generale, quale centro di riferimento operativo, dottrinale e formativo per tutti gli assetti dell'Arma;
- il Garante nazionale perseguirà gli obiettivi della collaborazione attraverso lo staff del suo Ufficio ed eventuali contributi di Garanti regionali di volta in volta specificamente delegati.

Articolo 3 - Attività di immediata attuazione

Al fine di dare immediata attuazione al presente protocollo le Parti si impegnano ad organizzare un seminario della durata di 3 ore, rispettivamente, entro la fine del 2018 presso la scuola Allievi Marescialli e Brigadieri di Firenze e, nei primi mesi del 2019 presso la Scuola Ufficiali dei Carabinieri di Roma.

Analoghi incontri saranno pianificati in tutti gli Istituti di formazione di base dell'Arma.

Articolo 4 - Oneri

Il presente protocollo non comporta alcun onere, essendo finalizzato al perseguimento dei rispettivi obiettivi istituzionali.

Articolo 5 - Privacy e sicurezza delle informazioni

Le modalità e le finalità dei trattamenti dei dati personali gestiti nell'ambito delle attività svolte nel presente protocollo saranno improntate ai principi di correttezza, liceità e trasparenza, nonché al rispetto del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 *"Codice in materia di protezione dei dati personali"* e del D.Lgs 10 agosto 2018, n. 101, recante *"Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)"*.

Le Parti si impegnano a rispettare la massima riservatezza sui dati, informazioni e sui risultati delle attività, oggetto del presente Protocollo, di cui siano venuti, in qualsiasi modo, a conoscenza.

Articolo 6 - Durata, integrazioni e modifiche

Il presente Protocollo d'Intesa, sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'articolo 15, comma 2 bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha durata di 3 anni a decorrere dalla data di sottoscrizione, eventualmente proroga-



bile mediante atto scritto che dovrà pervenire prima della data di scadenza.

Ciascuna delle Parti potrà recedere in qualunque momento dal presente Protocollo dando un preavviso scritto all'altra Parte di almeno 60 giorni.

Lo stesso potrà essere, di comune accordo tra le Parti firmatarie, rinnovato e, anche prima della scadenza, modificato sulla base di ulteriori aspetti che potranno emergere nel corso della collaborazione, nonché dell'esigenza di precisare strumenti e modalità della collaborazione.

Il Garante nazionale dei diritti delle persone
private della libertà personale
Il Presidente

Il Comandante Generale
dell'Arma dei Carabinieri

Prof. Mauro Palma

Gen. C.A. Giovanni Nistri

Protocollo d'intesa

tra

l'Arma dei Carabinieri

e

il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

L'arma dei Carabinieri, nella persona del Comandante Generale, Gen. C.A. Teo Luzi, e il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, nella persona del Presidente dell'Autorità Garante, Prof. Mauro Palma,

VISTO il Protocollo d'Intesa relativo ai rapporti di collaborazione fra le Parti, sottoscritto il 10 dicembre 2018;

CONSIDERATO il comune interesse delle Parti di proseguire la proficua collaborazione avviata per rafforzare il pieno rispetto delle norme nazionali e delle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, con particolare riferimento alle persone private della libertà personale, mediante iniziative a carattere seminariale, scambio di docenze ed esperienze e realizzazione di progetti formativi comuni;

sottoscrivono il presente

PROTOCOLLO D'INTESA

Art. 1

Oggetto

Il presente documento:

- rinnova integralmente il Protocollo d'Intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'ARMA DEI CARABINIERI e il GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, indicato in premessa;



- ha durata di tre anni, a decorrere dalla data della sottoscrizione;
- potrà essere ulteriormente rinnovato di comune accordo fra le Parti firmatarie e potrà, altresì, essere modificato anche prima della scadenza, sulla base di ulteriori aspetti che potranno emergere nel corso della collaborazione, nonché dell'esigenza di precisare strumenti e modalità della collaborazione stessa.

Art. 2

Sicurezza delle informazioni e riservatezza

1. Le modalità e le finalità dei trattamenti dei dati personali gestiti nell'ambito delle attività svolte nel presente Protocollo saranno improntate ai principi di correttezza, liceità e trasparenza e al rispetto del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 "*Codice in materia di protezione dei dati personali*" e del D. Lgs. 18 maggio 2018, n. 51, recante "*Attuazione della direttiva (UE) 2016/280 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti ai fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio*".
2. Le Parti riconoscono di agire ciascuna in qualità di titolare autonomo del trattamento e si impegnano ad operare nel pieno rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali ad esse applicabile in relazione alle attività di trattamento dei dati personali connesse all'esecuzione del presente Protocollo.
3. Le Parti si impegnano a rispettare la riservatezza su dati, informazioni e risultati delle attività, oggetto del presente Protocollo, di cui siano venuti, in qualsiasi modo, a conoscenza.

Roma, lì 17 marzo 2022

Il Garante nazionale dei diritti delle persone
private della libertà personale

Prof. Mauro Palma

Il Comandante Generale
dell'Arma dei Carabinieri

Gen. C.A. Teo Luzi



Il Ministero della giustizia - Dipartimento di giustizia minorile e di comunità - Ufficio Interdistrettuale di esecuzione penale esterna per la Calabria e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

PROTOCOLLO D'INTESA

L'anno 2019 il giorno 17 del mese di gennaio

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nella persona del Presidente Mauro Palma e il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro nella persona del Dirigente Emilio Molinari

Premesso

- Che in Italia il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato istituito dal d. l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10 mentre il Dm 11 marzo 2015 n. 36 ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è un'Autorità di garanzia, collegiale e indipendente, non giurisdizionale che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, ai Centri di permanenza per i rimpatri, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori.
- Che sul piano nazionale, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà promuove e favorisce i rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, mentre sul piano internazionale coordinando la rete dei garanti locali è organismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (Opcat) in ambito Onu.
- Che il sistema organizzativo dell'esecuzione penale esterna è regolato dal Dpcm 15 giugno 2015 n. 84 e dal Dm 17 novembre 2015 che concerne l'individuazione presso il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità degli Uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti e dal Dm 23 febbraio 2017 che individua gli Uffici locali di Epe quali articolazioni territoriali del Dgmc (n. 11 Uiepe, n. 18 Uepe, n. 43 Ulepe, n. 18 Sezioni distaccate), che assicurano nel territorio di competenza le attività previste ai sensi dell'articolo 72 O.P.
- Che l'Amministrazione Penitenziaria opera nel territorio regionale sui 12 Istituti penitenziari (1 a custodia attenuata), presenti secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (Dap), anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.
- Che su territorio regionale è presente la Rems di Santa Sofia d'Epiro (Cs).
- Che in particolare le aree del Trattamento e Sicurezza e dell'Esecuzione Penale Esterna dell'Amministrazione Penitenziaria (Dap e Dgmc) svolgono compiti di grande rilevanza sociale per la persona condannata e/o detenuta, come ad esempio: progettare, programmare e realizzare le iniziative e le esperienze nel campo del trattamento intramurale e delle misure alternative alla detenzione; attivando le attività scolastiche, culturali, ricreative e sportive rivolte ai detenuti e agli internati e garantire la loro tutela personale e di sicurezza.
- Che l'articolo 35 della Costituzione Italiana afferma la cura da parte della Repubblica della formazione e



dell'elevazione professionale dei lavoratori, in ottemperanza al riconoscimento ed alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e al doveroso adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, di cui all'articolo 2 della Costituzione, nonché dei principi di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'articolo 3 comma 1 e 2 della Costituzione.

- Che i principi fondamentali di cui all'articolo 1 della Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle "Regole penitenziarie europee" indicano che "deve essere incoraggiata la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria", "la vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera" e che "la detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera".
- Che la valorizzazione dei percorsi di formazione professionale risulta determinante nella prospettiva della rieducazione del condannato, secondo quanto stabilito dall'articolo 27 comma 3 della Costituzione nonché del suo reinserimento sociale previsto dall'Ordinamento penitenziario all'articolo 1 comma 6.
- Che la promozione di un sistema regionale integrato di opportunità formative destinate agli operatori penitenziari che operano negli Istituti penitenziari o in esecuzione penale esterna della Calabria, risulta fondamentale per garantire il diritto alla formazione.
- Che, anche nella prospettiva del reinserimento, è fondamentale la massima diffusione della valenza sociale della realtà penitenziaria e che, anche a tal fine, risulta prioritaria la collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che impegna le proprie competenze in ambito penale giuridico e socio-criminologico per una analisi ravvicinata dei problemi penitenziari e, quindi, per la realizzazione di formazione, ricerche, collaborazioni e iniziative culturali comuni, su proposta di ciascuno dei soggetti firmatari.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro hanno reciprocamente riconosciuto l'indubbia e notevole esperienza rispettivamente maturata nel settore.
- Che il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sono consapevoli dei risultati estremamente positivi perseguibili con una reciproca collaborazione in attività di formazione studio, ricerca e per la piena realizzazione dei principi di cui agli articoli 2, 3, 13, 27, 33, 34 e 35 della Costituzione, all'articolo 15 Ordinamento Penitenziario, agli articoli 41, 42 e 44 del Regolamento penitenziario di cui al Dpr n. 230/2000, nonché delle Regole penitenziarie europee di cui alla Raccomandazione R(2006)2 adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006 e, pertanto, ritengono opportuno procedere ad una stipula del Protocollo d'intesa per l'avvio della formazione del personale appartenente al Dgmc e al Dap nella Regione Calabria.
- Che per questo insieme di attività, gli Enti Firmatari ritengono necessario realizzare un sistema integrato di coordinamento, che si intende attivare, fermo restando l'autonomia di entrambi nella organizzazione, valutazione, monitoraggio e gestione dei propri percorsi formativi.

Tutto ciò premesso e considerando la parte integrante e sostanziale del presente protocollo, il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, convengono e stipulano quanto segue.



Articolo 1 - Finalità

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale intendono collaborare per progettare e condurre nell'ambito penale: analisi, studi e ricerche di tipo giuridico, criminologico e sociologico finalizzate alla promozione della formazione degli operatori penitenziari nelle strutture penitenziarie e negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.
2. A tal fine il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale indica il proprio Collegio che sarà affiancato dal Dott. Giovanni Suriano e Dott.ssa Claudia Sisti dell'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale, e dalla Dott.ssa Daniela Bonferraro supporto al Collegio e responsabile dell'Unità, quali esperti che svolgeranno l'attività di formazione.
3. L'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro indica nelle persone del Dott. Emilio Molinari, Direttore interdistrettuale dell'Uiepe di Catanzaro, Dott.ssa Maria Letizia Polistena e Dott.ssa Maria Domenica Di Giovanni rispettivamente Responsabile di Area IV^a Coordinamento Interdistrettuale e Funzionario della Professionalità Sociale di Area II^a Misure e sanzioni di comunità, quali referenti per i progetti e le attività previste dal presente protocollo.
4. Il gruppo di esperti di cui al comma precedente sarà coordinato dal Collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
5. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro procederà alla selezione delle strutture penitenziarie e dei cinque Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale che, di volta in volta, saranno oggetto di attività di formazione.
6. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro si impegna altresì ad adottare ogni atto finalizzato al coinvolgimento, nelle attività di cui al presente protocollo, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio regionale, ivi compresi terzo settore (cooperative sociali, Ong e Onlus) ed il volontariato. In particolare, saranno coinvolti gli Assistenti Volontari *ex* artt. 17 e 78 Ordinamento penitenziario.

Articolo 2 - Ambiti soggettivi delle attività di ricerca

1. Le attività di formazione di cui al presente protocollo saranno svolte anche con l'ausilio di questionari ed interviste somministrati al personale penitenziario. Attività che sarà gestita dal Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro

Articolo 3 - Sedi delle attività di ricerca

1. Le attività di formazione per le quali è necessario il confronto tra esperti e personale penitenziario saranno svolte preferibilmente presso la sede del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nonché nelle strutture penitenziarie e di esecuzione penale esterna coinvolte.



Articolo 4 - Comitato regionale di indirizzo e coordinamento

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro provvederà alla istituzione di un Comitato regionale di indirizzo e coordinamento delle attività formative.
2. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento sarà composto da:
 - a) Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità.
 - b) Operatori dell'Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro.
 - c) Esperti in discipline criminologiche, penitenziarie, giuridico-penali e processualpenalistiche afferenti all'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
 - d) Esperti di Servizio Sociale, psicologi e criminologi ex articolo 8o O.P.

Il Comitato potrà avvalersi del supporto degli operatori penitenziari degli Istituti penitenziari della Calabria per la promozione, organizzazione, realizzazione di iniziative d'interesse.

3. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento:
 - a) promuove l'organizzazione e l'integrazione per l'attività di formazione tra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Amministrazione penitenziaria e Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

Articolo 6 - Attività di formazione

1. Le attività di formazione offerte dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale rientrano nei relativi compiti istituzionali.
2. Gli Enti firmatari riconoscono il carattere specifico ed innovativo dell'attività di formazione nell'ambito penitenziario e le esigenze che essa comporta sul piano tecnico-professionale e della relazione tra esperti e personale penitenziario, per il programma innovativo rieducativo-trattamentale volto alle persone in esecuzione penale.

Articolo 7 - Impegni degli Enti firmatari

1. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro si impegna a:
 - favorire con ogni necessaria iniziativa il consolidamento dell'esperienza formativa ed il suo ulteriore sviluppo;
 - individuare gli Istituti e gli Uffici Epe sede di ricerca;
 - predisporre strutture e locali adeguati per la permanenza degli esperti per lo svolgimento delle attività;
 - monitorare, attraverso le valutazioni provenienti dalle Direzioni degli Istituti e degli Uffici EPE coinvolti, l'andamento generale dei singoli percorsi di formazione, e dell'evoluzione di quelli innovativi, nonché favorire iniziative di studio e ricerca sull'integrazione sociale delle persone in esecuzione penale.



2. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà si impegna a:
 - collaborare alla definizione di attività di formazione;
 - promuovere e collaborare ad iniziative didattiche per la formazione del personale penitenziario e del personale degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna;

Articolo 8 - Disposizioni finali

1. Il presente protocollo avrà efficacia quinquennale con decorrenza dalla data di sottoscrizione da parte degli Enti firmatari.
2. Esso si intende automaticamente rinnovato per un ulteriore triennio, ove non venga disdetto con formale lettera di recesso inviata alle altre parti entro e non oltre 90 giorni prima della scadenza del quinquennio.
3. Le parti potranno altresì recedere dal presente protocollo in qualsiasi momento, previo invio alle altre parti, di formale lettera di recesso con almeno 90 giorni di preavviso, fermo restando il completamento delle attività già avviate.
4. Con il parere favorevole di entrambi gli Enti firmatari, potranno aderire all'accordo altre istituzioni pubbliche o enti privati nonché del Terzo Settore.

Il Presidente *Mauro Palma*

Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà

Il Dirigente *Emilio Molinari*

Ministero della Giustizia - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità

Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Calabria di Catanzaro

Il Ministero della Giustizia - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

PROTOCOLLO D'INTESA

L'anno 2018 il giorno 3 del mese di ottobre

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nella persona del Presidente Mauro Palma e il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari nella persona del Dirigente Emilio Molinari

Premesso

- Che in Italia il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale



è stato istituito dal d.l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 mentre il d. m. 11 marzo 2015 n. 36 ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio.

- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è un'Autorità di garanzia, collegiale e indipendente, non giurisdizionale che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, ai Centri di permanenza per i rimpatri, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori.
- Che sul piano nazionale, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà promuove e favorisce i rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, mentre sul piano internazionale coordinando la rete dei garanti locali è organismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (Opcat) in ambito Onu.
- Che il sistema organizzativo dell'esecuzione penale esterna è regolato dal Dpcm 15 giugno 2015 n. 84 e dal Dm 17 novembre 2015 che concerne l'individuazione presso il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità degli Uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti e dal Dm 23 febbraio 2017 che individua gli Uffici locali di Epe quali articolazioni territoriali del Dgmc (n. 11 Uiepe, n. 18 Uepe, n. 43 Ulepe, n. 18 Sezioni distaccate), che assicurano nel territorio di competenza le attività previste ai sensi dell'articolo 72 o.p.
- Che l'Amministrazione penitenziaria opera nel territorio regionale sui nove Istituti penitenziari, presenti secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (Dap), anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.
- Che in particolare le aree del Trattamento e Sicurezza e dell'Esecuzione Penale Esterna dell'Amministrazione Penitenziaria (Dap e Dgmc) svolgono compiti di grande rilevanza sociale per la persona condannata e/o detenuta, come ad esempio: progettare, programmare e realizzare le iniziative e le esperienze nel campo del trattamento intramurale e delle misure alternative alla detenzione; attivando le attività scolastiche, culturali, ricreative e sportive rivolte ai detenuti e agli internati e garantire la loro tutela personale e di sicurezza.
- Che l'articolo 35 della Costituzione Italiana afferma la cura da parte della Repubblica della formazione e dell'elevazione professionale dei lavoratori, in ottemperanza al riconoscimento ed alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e al doveroso adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, di cui all'articolo 2 della Costituzione, nonché dei principi di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'articolo 3 comma 1 e 2 della Costituzione.
- Che i principi fondamentali di cui all'articolo 1 della Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle "Regole penitenziarie europee" indicano che "deve essere incoraggiata la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria", "la vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera" e che "la detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera".
- Che la valorizzazione dei percorsi di formazione professionale risulta determinante nella prospettiva della rieducazione del condannato, secondo quanto stabilito dall'articolo 27 comma 3 della Costituzione nonché del suo reinserimento sociale previsto dall'Ordinamento penitenziario all'articolo 1 comma 6.



- Che la promozione di un sistema regionale integrato di opportunità formative destinate agli operatori penitenziari che operano negli Istituti penitenziari o in esecuzione penale esterna della Sardegna, risulta fondamentale per garantire il diritto alla formazione.
- Che, anche nella prospettiva del reinserimento, è fondamentale la massima diffusione della valenza sociale della realtà penitenziaria e che, anche a tal fine, risulta prioritaria la collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che impegna le proprie competenze in ambito penale giuridico e socio-criminologico per una analisi ravvicinata dei problemi penitenziari e, quindi, per la realizzazione di formazione, ricerche, collaborazioni e iniziative culturali comuni, su proposta di ciascuno dei soggetti firmatari.
- Che il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari hanno reciprocamente riconosciuto l'indubbia e notevole esperienza rispettivamente maturata nel settore.
- Che il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sono consapevoli dei risultati estremamente positivi perseguibili con una reciproca collaborazione in attività di formazione studio, ricerca e per la piena realizzazione dei principi di cui agli articoli 2, 3, 13, 27, 33, 34 e 35 della Costituzione, all'articolo 15 Ordinamento Penitenziario, agli articoli 41, 42 e 44 del Regolamento penitenziario di cui al Dper n. 230/2000, nonché delle Regole penitenziarie europee di cui alla Raccomandazione R(2006)2 adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006 e, pertanto, ritengono opportuno procedere ad una stipula del Protocollo d'intesa per l'avvio della formazione del personale appartenente al Dgmc e al Dap nella Regione Sardegna.
- Che per questo insieme di attività, gli Enti Firmatari ritengono necessario realizzare un sistema integrato di coordinamento, che si intende attivare, fermo restando l'autonomia di entrambi nella organizzazione, valutazione, monitoraggio e gestione dei propri percorsi formativi.

Tutto ciò premesso e considerando la parte integrante e sostanziale del presente protocollo, il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, convengono e stipulano quanto segue.

Articolo 1 - Finalità

7. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale intendono collaborare per progettare e condurre nell'ambito penale: analisi, studi e ricerche di tipo giuridico, criminologico e sociologico finalizzate alla promozione della formazione degli operatori penitenziari nelle strutture penitenziarie e negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.
8. A tal fine il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale indica il proprio Collegio che sarà affiancato dal Dott. Giovanni Suriano e Dott.ssa Claudia Sisti dell'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale quali esperti che svolgeranno l'attività di formazione.



9. L'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di per la Sardegna di Cagliari indica nelle persone del Dott. Emilio Molinari, Direttore interdistrettuale dell'Uiepe di Cagliari, Dott.ssa Laura Boy e Dott.ssa Maria Pina Soriga, rispettivamente Responsabile di Area II^a Misure e sanzioni di comunità e Responsabile di Area IV^a Coordinamento Interdistrettuale, quali referenti per i progetti e le attività previste dal presente protocollo.
10. Il gruppo di esperti di cui al comma precedente sarà coordinato dal Collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.
11. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari procederà alla selezione delle strutture penitenziarie e degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale che, di volta in volta, saranno oggetto di attività di formazione.
12. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari si impegna altresì ad adottare ogni atto finalizzato al coinvolgimento, nelle attività di cui al presente protocollo, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio regionale, ivi compresi terzo settore (cooperative sociali, Ong e Onlus) ed il volontariato. In particolare, saranno coinvolti gli Assistenti Volontari *ex* articoli 17 e 78 Ordinamento Penitenziario.

Articolo 2 - Ambiti soggettivi delle attività di ricerca

2. Le attività di formazione di cui al presente protocollo saranno svolte anche con l'ausilio di questionari ed interviste somministrati al personale penitenziario. Attività che sarà gestita dal Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari.

Articolo 3 - Sedi delle attività di ricerca

2. Le attività di formazione per le quali è necessario il confronto tra esperti e personale penitenziario saranno svolte preferibilmente presso la sede del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nonché nelle strutture penitenziarie e di esecuzione penale esterna coinvolte.

Articolo 4 - Comitato regionale di indirizzo e coordinamento

4. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari provvederà alla istituzione di un Comitato regionale di indirizzo e coordinamento delle attività formative.
5. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento sarà composto da:
 - e) Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari - Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità.
 - f) Operatori dell'Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari.
 - g) Esperti in discipline criminologiche, penitenziarie, giuridico-penali e processualpenalistiche affe-



renti all'Unità operativa privazione della libertà in ambito penale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

h) Esperti di Servizio Sociale, psicologi e criminologi ex articolo 80 o.p.

Il Comitato potrà avvalersi del supporto degli operatori penitenziari degli Istituti penitenziari della Sardegna per la promozione, organizzazione, realizzazione di iniziative d'interesse.

6. Il Comitato regionale di indirizzo e coordinamento:

a) Promuove l'organizzazione e l'integrazione per l'attività di formazione tra il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Amministrazione penitenziaria e Uffici di Esecuzione Penale Esterna presenti nel territorio regionale.

Articolo 6 - Attività di formazione

1. Le attività di formazione offerte dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale rientrano nei relativi compiti istituzionali.
2. Gli Enti firmatari riconoscono il carattere specifico ed innovativo dell'attività di formazione nell'ambito penitenziario e le esigenze che essa comporta sul piano tecnico-professionale e della relazione tra esperti e personale penitenziario, per il programma innovativo rieducativo-trattamentale volto alle persone in esecuzione penale.

Articolo 7 - Impegni degli Enti firmatari

3. Il Ministero della Giustizia Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari si impegna a:
 - favorire con ogni necessaria iniziativa il consolidamento dell'esperienza formativa ed il suo ulteriore sviluppo;
 - individuare gli Istituti e gli Uffici EPE sede di ricerca;
 - predisporre strutture e locali adeguati per la permanenza degli esperti per lo svolgimento delle attività;
 - monitorare, attraverso le valutazioni provenienti dalle Direzioni degli Istituti e degli Uffici Epe coinvolti, l'andamento generale dei singoli percorsi di formazione, e dell'evoluzione di quelli innovativi, nonché favorire iniziative di studio e ricerca sull'integrazione sociale delle persone in esecuzione penale.
4. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà si impegna a:
 - collaborare alla definizione di attività di formazione;
 - promuovere e collaborare ad iniziative didattiche per la formazione del personale penitenziario e del personale degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna;

Articolo 8 - Disposizioni finali

5. Il presente protocollo avrà efficacia triennale con decorrenza dalla data di sottoscrizione da parte degli Enti firmatari.



6. Esso si intende automaticamente rinnovato per un ulteriore triennio, ove non venga disdetto con formale lettera di recesso inviata alle altre parti entro e non oltre 90 giorni prima della scadenza del quinquennio.
7. Le parti potranno altresì recedere dal presente protocollo in qualsiasi momento, previo invio alle altre parti, di formale lettera di recesso con almeno 90 giorni di preavviso, fermo restando il completamento delle attività già avviate.
8. Con il parere favorevole di entrambi gli Enti firmatari, potranno aderire all'accordo altre istituzioni pubbliche o enti privati nonché del Terzo Settore.

Il Presidente Mauro Palma, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà

Il Dirigente Emilio Molinari, Ministero della Giustizia – Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità

Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per la Sardegna di Cagliari

Accordo di collaborazione tra Istituto Superiore di Sanità, in seguito denominato ISS, con sede in Roma, 00161 Viale Regina Elena 299, CF 80211730587, legalmente rappresentato dal Presidente prof. Silvio Brusaferrò e Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, in seguito denominato Garante Nazionale, con sede in Roma, 00165 Via San Francesco di Sales 34 legalmente rappresentato dal Presidente prof. Mauro Palma

Premesso che

- l'Iss - ai sensi dell'Articolo 1 del Dm 24 ottobre 2014 - è organo tecnico scientifico del Servizio Sanitario nazionale e persegue la tutela della salute pubblica, in particolare attraverso lo svolgimento di funzioni di ricerca, controllo, consulenza regolazione e formazione applicate alla salute pubblica;
- l'Iss, ai sensi dell'Articolo 2 co. 3 del predetto Dm 24 ottobre 2014, per l'espletamento delle proprie funzioni e di ogni attività connessa può stipulare convenzioni, accordi e contratti con soggetti pubblici o privati, nazionali ed internazionali;
- l'Iss è l'Ente deputato alla Sorveglianza epidemiologica e microbiologica per tutto il periodo emergenziale nell'intero territorio nazionale come da Opcm n. 640 del 27 febbraio 2020.
- nell'ambito delle strategie di contrasto e gestione del rischio sanitario connesso all'emergenza epidemiologica causata da Sars CoV2, L'Iss ha pubblicato il rapporto sulla *Survey nazionale sul contagio Covid-19* riguardante le Residenze sanitarie assistenziali (Rsa);
- il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è un Autorità di garanzia, collegiale ed indipendente, non giurisdizionale, che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena alla custodia nei luoghi di polizia, ai Centri di permanenza per i rimpatri, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori, alle strutture residenziali socio-sanitarie assistenziali per disabili e anziani; in Italia è stato istituito dal d.l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 ed è stato designato come Meccanismo nazionale di prevenzione nell'ambito del Protocollo opzionale alla



Convenzione Onu contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti ;

- a partire dal 24 marzo scorso l'Iss in collaborazione con il Garante Nazionale ha avviato una survey specifica sul contagio da Covid 19 nelle Residenze sanitarie assistite (Rsa), con l'obiettivo di monitorare la situazione e adottare eventuali strategie di rafforzamento dei programmi e dei principi fondamentali di prevenzione e controllo delle infezioni correlate all'assistenza (Ica);
- l'indagine è rivolta al momento a oltre 2.500 strutture censite nella mappa on line per le demenze realizzata dall'Osservatorio demenze dell'ISS, e si basa sulla compilazione di un questionario al fine di acquisire informazioni sulla gestione di eventuali casi sospetti/confermati di infezione da Sars-CoV-2.
- le Parti, nell'ambito dei rispettivi compiti istituzionali e di comune accordo, intendono realizzare a tutela della salute pubblica e dei diritti fondamentali delle persone ospitate una collaborazione per il monitoraggio della diffusione del contagio per Sars CoV2 nelle Rsa, con l'ottica di estendersi anche ad altre tipologie residenziali, come quelle di natura socio-assistenziale, sanitaria e socio-sanitaria per verificare lo stato di salute e assistenza di persone con diversi livelli di disabilità psichiche e fisiche e con compromissione delle attività funzionali, nonché il loro effettivo accesso ai diritti.

Tutto ciò premesso le parti tra loro

convengono e stipulano quanto segue:

Articolo 1 - Oggetto e scopo dell'accordo

Il presente accordo di collaborazione è finalizzato alla realizzazione di un percorso condiviso per il monitoraggio della diffusione del contagio per Sars CoV2 nelle strutture residenziali, che coniughi le competenze tecnico scientifiche ed epidemiologiche dell'Istituto, con quelle di conoscitive e di vigilanza del Garante Nazionale.

La collaborazione si attuerà attraverso lo svolgimento delle seguenti attività:

1. esatta conoscenza delle strutture residenziali (Rsa - Rsd - Case di riposo- Rsp, ecc.) attraverso l'interconnessione tra l'Is ed i database dell'Authority
2. competenze e conoscenze giuridiche del Garante nel monitoraggio e vigilanza delle strutture residenziali
3. rilevazione circa la diffusione dell'epidemia da Sars CoV2 nelle strutture residenziali, quali Residenze Sanitarie Assistenziali (Rsa), Residenze Sanitarie per Disabili (Rsd), Case di Riposo, Residenze Sanitarie per l'assistenza psichiatrica;
4. analisi dei dati su base regionale e nazionale per una appropriata valutazione delle criticità riscontrate in queste strutture a seguito dell'ondata epidemica;
5. adozione di eventuali strategie di rafforzamento dei programmi e dei principi fondamentali di prevenzione e controllo delle infezioni correlate all'assistenza (Ica);
6. stesura di documenti tecnici e report basati sui dati raccolti ai punti 1,3, 4 e 5.

Il Garante Nazionale, dunque, si impegna a sostenere la collaborazione di cui al presente accordo mettendo a disposizione, oltre le proprie competenze sui versanti giuridico e sociale, il proprio database nazionale delle residenze in questione.



Articolo 2 - Modalità di attuazione della collaborazione

L'Iss e il Garante Nazionale, realizzeranno la suddetta collaborazione facendo riferimento alle rispettive unità di personale di ruolo a tempo indeterminato e determinato, nonché ad esperti eventualmente designati dalle rispettive Parti, coinvolte nelle attività oggetto del presente accordo, che verranno chiamate a collaborare dai Responsabili Scientifici, e alle proprie dotazioni strumentali.

In ogni caso ognuna delle Parti provvederà, in base alla legislazione vigente, alla formazione ed informazione delle unità di personale che frequenteranno le rispettive sedi sulle procedure interne, sugli eventuali rischi specifici e sugli obblighi di riservatezza, pur restando a carico degli Enti ospitanti gli obblighi assicurativi, di tutela sanitaria e di sicurezza sui posti di lavoro.

Articolo 3 - Durata

La durata del presente accordo è stabilita per la durata dell'emergenza pandemica da Covid-19 e, comunque, per 12 mesi a decorrere dalla data di sottoscrizione.

Articolo 4 - Responsabili Scientifici

I responsabili scientifici, chiamati a coordinare le attività saranno:

per L'Iss, relativamente alle diverse aree di competenza:

il prof. Graziano Onder – Direttore del Dipartimento di malattie cardiovascolari, dismetaboliche e dell'invecchiamento;

il dott. Nicola Vanacore – ricercatore del Centro nazionale prevenzione delle malattie e promozione della salute;

la dott.ssa Maria Luisa Scattoni – ricercatore del Servizio di coordinamento e supporto alla ricerca.

per il Garante Nazionale:

la dott.ssa Gilda Losito, Responsabile dell'Unità organizzativa "Privazione della libertà e salute".

Articolo 5 - Risultati Scientifici

Per "Risultati scientifici" deve intendersi il complesso di conoscenze scientifiche derivanti dalla rilevazione circa la diffusione dell'epidemia da Sars CoV2 nelle strutture residenziali così come riportato nell'articolo 1 ai punti 1, 3, 4 e 5 e della reportistica di cui al punto 6.

Articolo 6 Diritti di accesso alle conoscenze

Ciascuna Parte resta titolare dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale relativi:

- al proprio "*background*", intendendosi con questo termine tutte le conoscenze e le informazioni sviluppate e/o detenute a qualsiasi titolo autonomamente da ciascuna delle Parti antecedentemente alla stipula del presente accordo;

- al proprio "*sideground*", intendendosi con questo termine tutte le conoscenze sviluppate e i risultati con-



seguiti da ciascuna delle Parti durante lo svolgimento delle attività, ma al di fuori ed indipendentemente dalle stesse, anche se attinenti al medesimo campo scientifico.

Ciascuna Parte ha accesso non esclusivo, gratuito, senza diritto di sub-licenza, alle informazioni, alle conoscenze tecniche preesistenti ed ai diritti di proprietà intellettuale a queste riferite, detenute dall'altra Parte prima della firma dell'accordo stesso e necessarie per lo svolgimento delle attività.

Qualsiasi accesso al *background* per ragioni diverse da quelle sopra indicate dovrà essere negoziato con accordo separato.

Le informazioni di carattere confidenziale e/o riservato e conservate presso il server dell'Iss relative a dati, informazioni e tecnologie derivanti dalla collaborazione restano di proprietà esclusiva della parte che le ha fornite.

Articolo 7 - Confidenzialità

Le Parti si impegnano a segnalare con chiarezza e tempestività le informazioni da considerarsi confidenziali, e si impegnano a proteggere in qualunque modo o forma, le informazioni e i dati trattati nell'ambito della collaborazione al fine di non compromettere in alcun modo il carattere della riservatezza o arrecare altrimenti danno.

Le Parti riconoscono il carattere riservato di qualsiasi informazione, dato e documentazione segnalato come confidenziale dalla Parte che l'ha trasmessa in esecuzione del presente accordo, impegnandosi a non rivelare a terzi, in qualsivoglia forma, le informazioni confidenziali ricevute, né a utilizzare dette informazioni per fini diversi da quanto previsto dal presente Accordo.

Le Parti si impegnano, altresì, ad adottare tutte le cautele e le misure di sicurezza adeguate a proteggere le informazioni, i dati e le conoscenze riservati e ad assicurare che non venga in alcun modo compromesso il carattere della loro riservatezza, impegnandosi a porre in essere ogni attività volta a impedire che dette informazioni, dati e conoscenze possano in qualche modo essere acquisite da terzi.

L'obbligo della riservatezza non si applica alle informazioni che le Parti ricevono in modo legittimo da terze parti non soggette all'obbligo di riservatezza fatto comunque salvo l'impegno alla protezione dei dati personali nella fase trattamentale.

In considerazione della contingente situazione di emergenza e, in ragione del ruolo di guida nazionale assegnato a ISS in tale contesto, nonché del ruolo di vigilanza in capo al Garante Nazionale, restano escluse da tale obbligo tutte le informazioni e conoscenze che siano di rilevanza nei rispettivi ambiti di competenza in considerazione del ruolo istituzionale spettante ad entrambi.

Articolo 8 - Pubblicazioni

Le pubblicazioni e le comunicazioni dei risultati scientifici avverranno esclusivamente in forma anonima ed aggregata dei dati raccolti e potranno avvenire solo nei riguardi di enti e/o organizzazione terze nei modi previsti dalle norme emergenziali; successivamente alla fase emergenziale unicamente nelle modalità previste dalle norme di settore e dalla disciplina privacy nazionale e unionale.

Pertanto, ogni pubblicazione e/o comunicazione avverrà con il consenso scritto scambiato tra le Parti e purché tali pubblicazioni non compromettano la tutela dei risultati. Restano escluse da tale obbligo tutte le infor-



mazioni e conoscenze che siano di rilevanza per la salute pubblica in considerazione del ruolo istituzionale spettante all'Istituto o per imposizioni di legge.

Ogni pubblicazione terrà conto, oltretutto, del fine di sanità pubblica che l'Iss è impegnato a perseguire in qualità di organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale in Italia, congiuntamente alle funzioni di ricerca, sperimentazione, controllo, consulenza, documentazione e formazione in materia di salute pubblica nazionale.

Articolo 9 - Utilizzo dei segni distintivi delle Parti

I loghi delle Parti potranno essere utilizzati nell'ambito delle attività comuni oggetto del presente Accordo.

Il presente Accordo non implica alcuna spendita del nome, e/o concessione e/o utilizzo del marchio e dell'identità visiva delle Parti per fini commerciali e/o pubblicitari.

L'utilizzo, straordinario o estraneo all'azione istituzionale, dovrà esser regolato da specifici accordi a titolo oneroso, approvati dagli organi competenti e compatibili con la tutela dell'immagine delle Parti medesime.

Articolo 10 - Tutela dei dati

Il trattamento dei dati dovrà avvenire legittimamente, con correttezza e trasparenza nei confronti del professionista della singola struttura che ha fornito i dati.

I dati delle singole strutture saranno trattati nei limiti delle finalità di cui alla presente convenzione, ovvero per altre finalità affini o simili non incompatibili con le finalità che sono state la causa della raccolta dei dati delle strutture residenziali.

Le parti della presente convenzione assicurano l'attuazione del principio della minimizzazione nell'utilizzo dei dati, ossia saranno trattati quelli adeguati, pertinenti e necessari al raggiungimento delle finalità del presente accordo. In particolare, i dati verranno analizzati e presentati solo in forma aggregata su base nazionale, regionale o provinciale.

I dati saranno conservati presso il server dell'Iss per il tempo necessario allo scopo e/o per i casi di eventuale riuso di essi in progetti/studi/protocolli affini, simili e comunque non incompatibili con le ragioni della raccolta.

I dati delle singole strutture residenziali saranno trattati garantendo secondo misure adeguate (Articolo 32 Reg. Ue 2016/679) di protezione sia in fase di raccolta che di utilizzo e trasmissione degli stessi.

La rilevazione oggetto del presente accordo non prevede la raccolta di dati personali né dei singoli residenti delle strutture né dei singoli operatori.

Nel presente accordo l'Iss e l'Authority manterranno una Titolarità autonoma nel trattamento dei dati che saranno raccolti ai fini della Sorveglianza Epidemiologica disposta dall'ordinanza n. 640 del 27 febbraio 2020 nonché nell'interesse pubblico nel settore della sanità pubblica;

Le modalità di comunicazione e/o trasferimento dei dati tra le parti dell'accordo avverranno in forma aggregata ai fini della redazione dei report e dell'eventuali pubblicazioni scientifiche per assicurare la più ampia informazione ai fini della tutela della riservatezza delle informazioni nei riguardi delle strutture e dei professionisti che vi operano che a vario titolo partecipano al progetto e non sono tenute in forma di leggi o regolamento al segreto professionale.



I dati che saranno raccolti e trattati saranno relativi ai questionari forniti dalle strutture residenziali riportate all'articolo 1.

Entrambi le parti dichiarano e si impegnano alla corretta tenuta dei registri delle attività di trattamento ex articolo 30 Reg. Ue 2016/679.

Per dette ragioni le parti partecipanti indicano la designazione di un proprio Data Protection Officer (Dpo):

Per l'Iss: la Soc. Scudo Privacy s.r.l. nella persona del DPO dott. Carlo Villanacci, dati di contatto, e-mail: carlo.villanacci@iss.it

Per il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nella persona della Componente del Collegio dott.ssa Daniela de Robert, dati di contatto, e-mail: daniela.de-robert@garantenpl.it

Articolo 11 - Recesso

A ognuna delle Parti del presente accordo, ai sensi dell'articolo 1373 c.c., è attribuita la facoltà di recedere e tale facoltà può essere esercitata finché l'accordo stesso non abbia avuto un principio di esecuzione.

Articolo 12 - Risoluzione

Il presente accordo potrà essere risolto in ogni momento qualora uno dei contraenti dichiari l'impossibilità, per causa a quest'ultimo non imputabile, di proseguire la collaborazione.

Articolo 13 - Modifiche dell'Accordo

Ogni modifica al contratto necessita della forma scritta e della firma dei legali rappresentanti delle Parti.

Articolo 14 - Risoluzione delle controversie e foro competente

In caso di controversia nell'interpretazione o nell'esecuzione del presente accordo, le Parti dichiarano, in via esclusiva, il Tribunale di Roma quale Foro di competenza.

Articolo 15 - Imposta di bollo e di registro

Il presente atto, redatto in duplice copia, è soggetto a registrazione solo in caso d'uso ai sensi dell'articolo 4 – tariffa parte II del Dpr n. 131/86. Le spese dell'eventuale registrazione sono a carico della parte che la richiede.

L'imposta di bollo è assolta in modalità virtuale ad esclusiva cura dell'Istituto (autorizzazione n.99718/2016 dell'Agenzia delle Entrate – Dr Lazio).



Articolo 16 - Norme di rinvio

Per quanto non previsto dal presente Accordo si applicano le disposizioni di legge.

Il presente atto si compone di 16 articoli e viene sottoscritto con firma digitale.

Per l'Istituto superiore di sanità, il Presidente Prof. Silvio Brusaferro

Per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il Presidente
Prof. Mauro Palma

**Atto aggiuntivo a modifica dell'Accordo di collaborazione tra l'Istituto superiore di sanità
e il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale finalizzato alla
realizzazione di un percorso condiviso per il monitoraggio della diffusione del contagio per SARS
CoV2 nelle strutture residenziali stipulato in data 10 giugno 2020**

TRA

Istituto superiore di sanità, in seguito denominato Iss, con sede in Roma, 00161 Viale Regina Elena 299, CF 80211730587, legalmente rappresentato dal Presidente prof. Silvio Brusaferro

E

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, in seguito denominato Garante Nazionale, con sede in Roma, 00165 Via San Francesco di Sales 34 legalmente rappresentato dal Presidente prof. Mauro Palma

Premesso che

- L'Iss - ai sensi dell'art. 1 del DM 24 ottobre 2014 - è organo tecnico scientifico del Servizio sanitario nazionale e persegue la tutela della salute pubblica, in particolar e attraverso lo svolgimento di funzioni di ricerca, controllo, consulenza, regolazione e formazione applicate alla salute pubblica;
- L'Iss, ai sensi dell'art. 2 co. 3 del predetto DM 24 ottobre 2014, per l'espletamento delle proprie funzioni e di ogni attività connessa può stipulare convenzioni, accordi e contratti con soggetti pubblici o privati, nazionali ed internazionali;
- il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale è un'Autorità di garanzia, collegiale ed indipendente, non giurisdizionale, che ha la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena alla custodia nei luoghi di polizia, ai Centri di permanenza per i rimpatri, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (Rems), ai trattamenti sanitari obbligatori, alle strutture residenziali socio-sanitarie assistenziali per disabili e anziani; in Italia è stato istituito dal d. l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10 ed è stato designato come Meccanismo nazionale di prevenzione nell'ambito del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altri trattamenti pene crudeli, inumani o degradanti;
- le Parti hanno stipulato in data 10 giugno 2020 un accordo di collaborazione di durata annuale per realiz-



zazione di un percorso condiviso per il monitoraggio della diffusione del contagio per SARS CoV2 -nelle strutture residenziali;

- in considerazione dei proficui risultati scaturiti dalla collaborazione, nell'ambito della Survey sui contagi da Covid-19 nelle residenze sanitarie assistenziali (Rsa), che hanno consentito di incidere fattivamente e in modo mirato in un settore che è stato particolarmente esposto alla pandemia;
- le Parti intendono prorogare l'Accordo per un ulteriore periodo di 12 mesi.

Tutto quanto premesso

SI CONVIENE E STIPULA QUANTO SEGUE

L'Art. 3 (Durata) La durata dell'Accordo indicata in premessa è così modificata:

Art. 3

Durata

“La durata del presente accordo è stabilita per la durata dell'emergenza pandemica da Covid-19 e, comunque, per 36 mesi a decorrere dalla data di sottoscrizione”.

Per quanto non espressamente modificato, integrate e/o -sostituito dal presente atto aggiuntivo restano vigenti le disposizioni di cui all'Accordo di collaborazione stipulate data 10 giugno 2020.

Le Parti dichiarano di aver preso visione degli articoli di cui al presente Atto e di approvarne il contenuto in modo specifico.

Il presente Atto si compone di 1 articolo e viene firmato digitalmente.

Per Istituto
Superiore di Sanità

Per Garante nazionale dei diritti
delle persone private della libertà personale

Il Presidente

Il Presidente

PROTOCOLLO DI INTESA

TRA

**Il Garante per la protezione dei dati personali, (*infra*: “GPDP”), legalmente rappresentato dal suo
Presidente, prof. Pasquale Stanzone**

e

**il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (*infra*: “GNPL”), legal-
mente rappresentato dal suo Presidente, prof. Mauro Palma;**

di seguito, indicate disgiuntamente come “la parte” e, congiuntamente, come “le parti”



premessato che

- il GPDP è l'Autorità di controllo competente ai fini dell'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 51 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, nonché 41 della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (artt. 2-bis del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e s.m.i.; 2, c.1, lett.s) e 37 del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51);
- il GNPL, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, e del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020, n. 173 opera quale Meccanismo Nazionale di Prevenzione ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottato il 18 dicembre 2002 con Risoluzione A/RES/57/199 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195 ed esercita i poteri, gode delle garanzie e adempie gli obblighi di cui agli articoli 3 e 4 e da 17 a 23 del predetto Protocollo;
- le parti esercitano funzioni tra loro complementari a tutela della persona e della dignità in contesti talora contigui, con modalità che suggeriscono l'opportunità di un raccordo ulteriore e più strutturale rispetto a quanto già sinora sperimentato;
- le Parti ravvisano l'utilità di favorire momenti di riflessione e approfondimento sui temi di comune interesse, nell'ambito delle rispettive finalità istituzionali;
- l'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, prevede che le amministrazioni pubbliche possano sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune;
- si reputa pertanto opportuno disciplinare, nei termini che seguono, le modalità di realizzazione di una cooperazione utile a garantire - pur nell'esercizio autonomo e indipendente delle rispettive funzioni- maggiore efficacia e incisività nell'azione delle Autorità, anche in ossequio al principio di cui all'art. 97 della Costituzione.

CONVENGONO QUANTO SEGUE

Articolo 1

(Oggetto e finalità)

1. Con il presente atto, le Parti intendono avviare, nell'ambito delle rispettive competenze, una collaborazione volta alla realizzazione di attività di interesse comune, con particolare riguardo alla tutela della riservatezza delle persone sottoposte a misure privative e limitative della libertà personale, al fine di promuoverne ulteriormente l'effettività.
2. La cooperazione di cui al comma 1, nell'ambito ivi delineato, si articola:
 - a) nel coordinamento degli interventi istituzionali;
 - b) nella segnalazione reciproca di possibili violazioni di norme alla cui applicazione è preposta l'altra parte, ravvisate nell'esercizio delle proprie funzioni e, ove opportuno, nell'attivazione di istruttorie amministrative coordinate;
 - c) nella collaborazione ai fini dell'elaborazione di segnalazioni al Parlamento o al Governo;



- d) nella collaborazione nell'ambito di indagini conoscitive;
- e) nel rilascio, anche in funzione endo-procedimentale, di pareri su richiesta dell'altra parte;
- f) nella realizzazione di convegni, conferenze stampa o altri eventi a carattere divulgativo e/o scientifico, nonché nella pubblicazione di scritti.

3. Per la realizzazione della collaborazione di cui al comma 1, le parti ricorrono ai seguenti strumenti:

- a) lo scambio reciproco, con modalità di volta in volta concordate, di documenti, dati e informazioni, nel rispetto dei propri obblighi di riservatezza e della disciplina di protezione dei dati personali di cui al citato Regolamento (UE) 2016/679, alla su richiamata direttiva (UE) 2016/680 e ai decreti legislativi n. 196/2003 e n. 51/2018;
- b) la costituzione di gruppi di lavoro, anche al fine di pervenire a interpretazioni condivise, in ordine a questioni di diritto rilevanti nei settori di competenza complementare;
- c) ogni altra attività di collaborazione, anche informale, ritenuta utile al raggiungimento degli obiettivi di cui al presente protocollo.

Articolo 2

(Attività congiunte)

1. Le parti possono effettuare congiuntamente ispezioni o visite relativamente a fattispecie di interesse comune, nel rispetto delle previsioni normative vigenti, dei vincoli di riservatezza e degli obblighi in materia di protezione dei dati personali nonché, in particolare, dei limiti di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni.

Articolo 3

(Attività formative)

1. Le parti possono attivare lo scambio reciproco di docenze, a cura di propri rappresentanti, condividendo esperienze per il miglioramento delle rispettive capacità d'intervento; realizzare progetti formativi comuni, anche con altre Istituzioni.

Articolo 4

(Segreto d'ufficio e riservatezza nei confronti dei terzi)

1. La divulgazione o comunicazione a terzi di documenti, informazioni e dati acquisiti in forza del presente atto è soggetta al regime di tutela della riservatezza vigente per la parte presso la quale è avvenuta l'acquisizione, fermi restando gli obblighi derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali.



Articolo 5

(Referenti ed esecuzione)

1. Ciascuna delle Parti designa, con successivo atto, uno o più referenti per l'attuazione del presente protocollo e per l'individuazione di ogni altra esigenza di collaborazione.
2. Le parti possono, con successivi atti convenzionali, concordare ulteriori modalità per la reciproca collaborazione nello svolgimento di specifiche funzioni e attività.

Articolo 6

(Durata, recesso e modifiche)

1. Il presente atto ha efficacia biennale e si intende tacitamente rinnovato per lo stesso periodo, salvo contrario avviso delle Parti, ovvero recesso unilaterale, suscettibile di esercizio in ogni momento e senza necessità di motivazione, previa comunicazione scritta da far pervenire all'altra parte con preavviso non inferiore a trenta giorni.
2. Le Parti definiscono con successivo atto eventuali modifiche alle disposizioni di cui al presente protocollo, che si dovessero eventualmente rendere necessarie o, comunque, opportune.

Articolo 7

(Pubblicazione)

1. Il presente atto è pubblicato sui siti internet delle parti secondo le modalità stabilite nei rispettivi regolamenti.

Il Presidente del
Garante per la protezione dei dati personali

Pasquale Stanzone

Presidente del
Garante nazionale dei diritti delle persone
private della libertà personale

Mauro Palma



PROTOCOLLO D'INTESA

Tra

il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

e

il Consiglio Nazionale Forense

visto il decreto legislativo n. 146 del 2013 recante “*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*”, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 e successive modificazioni;

visto il decreto ministeriale 11 marzo 2015 n. 36 recante “*Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*” che ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito, Garante);

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n. 89 recante “*Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*”;

vista la legge 18 dicembre 2020, n. 173 recante “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*”;

vista la legge 31 dicembre 2012, n. 247 recante “*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*”, che:

- all'art. 35, comma 1, affida al Consiglio la promozione dei rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti (lettera a), nonché l'istituzione e la disciplina di un Osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione (lettera r);

- all'articolo 35, comma 1, lettera a) attribuisce al Consiglio Nazionale Forense (di seguito, Consiglio), in via esclusiva, la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello nazionale;

- all'art. 35, comma 1, lettera q) chiama il Consiglio a rendere pareri, su richiesta del Ministro della Giustizia, in merito a proposte e disegni di legge che interessino, anche indirettamente, la professione forense e l'amministrazione della Giustizia;

considerato che il Garante è Autorità indipendente, non giurisdizionale e di garanzia avente la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, alla permanenza nei Centri di trattenimento per migranti irregolarmente presenti nel territorio, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (*Rems*), ai trattamenti sanitari obbligatori;

considerato che il Garante è, sul piano internazionale, organismo di monitoraggio indipendente di cui agli articoli 17 e seguenti del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (*Opcat*) e in tale contesto coordina i garanti territoriali;



considerato altresì, che, nell'ambito dell'esecuzione penale degli adulti e minori e relativamente alle misure di sicurezza detentive, il Garante: (a) *vigila* affinché l'esecuzione della custodia delle persone detenute in carcere e degli internati sia conforme a principi e norme nazionali ed internazionali e (b) *interviene* su criticità di carattere generale o su questioni che richiedono un'immediata azione;

considerato, infine, che il Garante:

a) *visita*, senza bisogno 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,

b) *visita*, senza bisogno di autorizzazione, 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 dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà;

d) *richiede* alle amministrazioni responsabili delle strutture sopra indicate 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) *valuta* i reclami a esso indirizzati ex art. 35 della legge 26 luglio 1975 n. 354;

considerato che il Consiglio, nell'ambito dell'attività istituzionale, ha da sempre sostenuto che la effettività della tutela dei diritti delle persone private della libertà personale si realizzi con il contributo ed il concorso dell'Avvocatura istituzionale.

Nell'ambito delle attività dedicate alla giustizia penale, il Consiglio:

a) *raccolge, monitora e valuta* i dati relativi al trattamento dei detenuti, con particolare attenzione ai rapporti tra custodia cautelare ed esecuzione della pena;

b) *approfondisce* le evoluzioni normative ed esegetiche in tema di standard probatori e di effettiva rispondenza del sistema processuale ai canoni costituzionali sul giusto processo e alle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

c) *cura* la disamina di ogni questione connessa, anche in termini di prospettive di riforma, alla concreta ed effettiva applicazione delle disposizioni volte ad assicurare il giusto processo e la certezza della pena;

considerato, altresì, che il Consiglio, per il tramite delle Commissioni interne e dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione, persegue l'obiettivo di contribuire alla migliore amministrazione della giurisdizione per favorire l'accesso da parte dei cittadini ad un sistema Giustizia efficiente e che sia in grado di soddisfarne i diritti, nonché di tutelare quelli delle persone detenute o private della libertà personale;

considerato, infine, che il Consiglio reputa che la miglior tutela dei diritti, in special modo delle persone private, per qualunque ragione e a qualsiasi titolo, della libertà personale, passi per una corretta informazione e una costante formazione da attuarsi anche attraverso la raccolta di dati ed analisi scientifiche che contribuiscano ad un miglioramento del servizio giustizia penale, delle effettive condizioni strutturali, logistiche e organizzative nelle quali viene amministrata la giustizia in Italia e dei suoi riflessi in fase esecutiva, con il fine di elaborare analisi obiettive e complete, trasparenti e affidabili, sulle base delle quali studiare e proporre eventuali interventi e/o rimedi;



considerato che il Consiglio ed il Garante (di seguito, Parti) intendono sviluppare una costante collaborazione al fine di concordare iniziative comuni per individuare le reali necessità di miglioramento del sistema dell'esecuzione penale, tenendo conto delle effettive esigenze rilevate anche dall'Avvocatura e che emergono presso gli istituti di detenzione, per adulti o per minori, ovvero istituti a essi parificati;

considerato che le Parti intendono promuovere la cultura della legalità dentro e fuori dei luoghi di detenzione, nonché nelle strutture *de facto* privative della libertà, per gli adulti o per i minori, attraverso l'approfondimento delle competenze in materia di esecuzione della sanzione penale volte allo sviluppo e alla implementazione delle misure risocializzanti;

considerato, altresì, che le Parti intendono promuovere, in sinergia, la realizzazione di progetti di informazione e formazione, anche per il tramite dei Garanti regionali o locali e degli Ordini distrettuali e circondariali, volti ad implementare la cultura della legalità attraverso percorsi formativi che combinino lo studio dell'esecuzione penale, sia detentiva che non, attraverso forme di apprendimento pratico svolte nel contesto professionale forense al fine di rendere gli avvocati in grado di acquisire conoscenze, abilità e competenze in merito al ruolo esercitato nella fase esecutiva della pena, sia nelle attività processuali che extraprocessuali;

considerato, inoltre, che le Parti intendono perseguire:

a) un miglioramento qualitativo dell'esecuzione della pena, sia detentiva che non, attraverso percorsi formativi appositamente individuati, concordati e condivisi, prevedendo lo svolgimento di specifici moduli sui temi della pena non detentiva, della pena detentiva e delle forme alternative della sua esecuzione, nonché dell'educazione alla cittadinanza e dell'educazione alla legalità;

b) la realizzazione di progetti informativi e formativi: (1) individuando le direttrici entro le quali si debbano realizzare incontri informativi *ad hoc*; (2) stabilendo le linee uniformi per la predisposizione anche dei piani dell'offerta formativa predisposti dagli Ordini territoriali degli Avvocati ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 del Regolamento del Consiglio Nazionale Forense 16 luglio 2014, n. 6 "*Regolamento per la formazione continua*";

considerato, infine, che le Parti concordano sull'opportunità di elaborare, sviluppare e condividere posizioni comuni sui temi della esecuzione della sanzione penale, sviluppando azioni sinergiche per favorire, in generale, il miglioramento qualitativo del sistema penitenziario italiano interloquendo, ove necessario, con le Istituzioni pubbliche a ciò deputate;

preso atto, altresì, che nel programma del Governo "Draghi", relativamente ai fondi del Recovery Plan, viene fatto espresso riferimento alla situazione della detenzione custodiale carceraria (si veda, nello specifico, la proposta di cui al punto n. 23 per il finanziamento a valere su programmazione complementare al PNRR) ed, in particolare, nel capitolo dedicato alla "*costruzione e miglioramento padiglioni e spazi strutture penitenziarie per adulti e minori*", viene fatto esplicito riferimento agli investimenti complementari alla strategia della missione 5, quella dell'inclusione e coesione relative alle infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore;

considerato che tutti i Governi passati e i diversi Legislatori che si sono susseguiti hanno affrontato, ognuno di par suo, la questione dello stato della detenzione adottando misure che, in effetti, non hanno sortito gli effetti sperati in termini di riduzione del ricorso alla detenzione custodiale carceraria e, al contempo, alla contestuale implementazione delle misure alternative;

considerato che attualmente non è più sostenibile il sovraffollamento carcerario che incide, inevitabilmente ed incontrovertibilmente, sullo stato e sulle condizioni della detenzione intramuraria;



considerato che le problematiche relative alle condizioni della detenzione si sono acuite in ragione della emergenza sanitaria da Covid-19 ancora in corso;

considerato che sempre più spesso i diversi attori del sistema giurisdizionale (come, da ultimo, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione), del sistema di garanzia ordinamentale (come il Garante nazionale dei detenuti) e del sistema sociale (come le componenti associative) rilevano, stigmatizzano e denunciano le inumane condizioni della detenzione e la necessità di provi urgente rimedio;

preso atto, altresì, che recentemente si sono verificati episodi intramurari e non di estrema gravità che hanno riportato l'opinione pubblica e le Istituzioni ad intervenire e ad assumere posizioni nette;

ritenuto che non è revocabile in dubbio la necessità di affrontare in maniera organica il problema dello stato in cui versa la detenzione in Italia e che non è più procrastinabile l'adozione di misure atte, da un lato, ad assicurare che l'esecuzione della pena avvenga in maniera conforme al principio di rieducazione della pena (ex art. 27 della Costituzione) e, per altro verso, a garantire la risocializzazione dei condannati detenuti in regime intramurario;

considerato, da ultimo, che le Parti pongano attenzione alla questione dello stato e delle condizioni della detenzione in Italia promuovendo interventi normativi organici con l'obiettivo di: implementare la inclusione dei detenuti nel tessuto sociale anche attraverso l'aumento di istituti di restrizione a custodia attenuata, promuovere la riabilitazione e la risocializzazione dei detenuti anche attraverso le infrastrutture sociali e del terzo settore e ridurre i limiti all'accesso alle misure alternative con contestuale aumento dei casi in cui il condannato detenuto possa beneficiarne.

Le Parti convengono quanto segue

Articolo 1

Finalità

1. Con il presente Protocollo d'Intesa le Parti si impegnano:

a) alla realizzazione di azioni comuni volte a promuovere ed incentivare, anche per il tramite delle Fondazioni del Consiglio, degli Ordini territoriali degli Avvocati e dei Garanti regionali o locali, iniziative di informazione sullo stato della detenzione in Italia valorizzandone i punti di forza e le criticità attraverso lo svolgimento di specifici eventi di orientamento rivolti agli operatori della giurisdizione sui temi della funzione della pena, della esecuzione della stessa, sia nel circuito carcerario che non, al fine di fornire una informazione quanto più consapevole possibile;

b) alla realizzazione di azioni comuni volte a favorire lo sviluppo di percorsi formativi - diretti ad avvocati del libero Foro nonché al personale addetto agli uffici del Garante, da attuarsi anche per il tramite delle Fondazioni del Consiglio e degli Ordini territoriali degli Avvocati e dei Garanti regionali e locali, al fine di implementare la conoscenza su specifiche tematiche riguardanti la esecuzione della pena, sia detentiva che non, e a conseguire un miglioramento qualitativo dei percorsi formativi, ove già esistenti, prevedendo lo svolgimento di specifici moduli sui temi della funzione costituzionale della pena, sulle sue modalità di esecuzione e sulle condizioni della detenzione;

c) alla promozione comune e condivisa di interventi normativi al fine di favorire l'inclusione dei detenuti nel tessuto sociale anche attraverso l'aumento di istituti di restrizione a custodia attenuata, la riabilitazione e la



risocializzazione dei detenuti anche attraverso le infrastrutture sociali e del terzo settore e a ridurre i limiti all'accesso alle misure alternative con contestuale aumento dei casi in cui il condannato detenuto possa beneficiarne.

2. Le azioni comuni di cui ai commi che precedono devono perseguire i seguenti obiettivi:

- a)** sviluppo delle competenze in materia di esecuzione della pena;
- b)** potenziamento delle conoscenze in materia di esecuzione della pena, condizioni della detenzione, modalità alternative di esecuzione della pena, tutela dei diritti umani, diritti fondamentali della persona, giurisprudenza delle Corti europee;
- c)** sviluppo e implementazione della conoscenza del ruolo dell'Avvocato durante la fase di esecuzione della pena e delle misure ad essa alternative ovvero di quelle di essa sostitutive;
- d)** orientamento alla professione di Avvocato nell'ambito dell'esecuzione della pena;
- e)** introduzione e/o modifiche di norme di rango primario volte ad intervenire sullo stato attuale delle condizioni della detenzione e sulle modalità di espiazione della pena.

Articolo 2

Oggetto

1. Le Parti, di concerto tra loro e per il raggiungimento delle finalità di cui all'art.1, attraverso il presente Protocollo:

- a)** individuano le modalità operative con le quali gli Ordini territoriali degli Avvocati, nella realizzazione degli eventi informativi e formativi, assicurino lo svolgimento di eventi e/o percorsi specifici tenuti da avvocati ovvero da esperti individuati dal Garante;
- b)** costituiscono tavoli di lavoro di tipo tecnico-scientifico per lo studio di tematiche attinenti in generale alla esecuzione della pena elaborando e/o raccogliendo idonei materiali illustrativi e divulgativi anche al fine di proporre la introduzione di interventi normativi in materia e/o la modifica di norme già vigenti.

Articolo 3

Impegni delle Parti

1. Le Parti si impegnano reciprocamente:

- a dare massima diffusione alle iniziative concertate e realizzate, sia su base nazionale che su base regionale, attraverso i rispettivi canali istituzionali e i propri strumenti di comunicazione;
- a costituire un gruppo scientifico, composto da avvocati di comprovata esperienza e da qualificati operatori giudiziari, che possa supportare le attività istituzionali poste in essere dal Garante.

2. Il Consiglio si impegna:

- a promuovere un'azione di sensibilizzazione in merito alle tematiche riguardanti l'esecuzione della sanzione penale e la privazione della libertà personale, anche *de facto*, nell'ambito dei rapporti con le Istituzioni internazionali, europee, nazionali e regionali, nonché nei rapporti con gli Ordini territoriali degli avvocati ed infine con le associazioni forensi di settore;



- a promuovere la costituzione di una rete nazionale composta da avvocati referenti individuati su base locale dagli Ordini territoriali degli Avvocati che fornisca assistenza legale al Garante nei procedimenti penali e nei giudizi civili o amministrativi ai quali è interessato come parte;

- a diffondere, ove il Garante ne faccia specifica richiesta, agli Ordini territoriali degli Avvocati i rapporti, i pareri e qualunque altro atto e/o documento del Garante medesimo;

3. Il Garante si impegna:

- a contribuire alla realizzazione scientifica degli eventi informativi e dei percorsi formativi di cui al comma 1 dell'art. 1 del presente Protocollo;

- a rendere disponibili i dati, ove ostensibili, elaborati e, a qualsiasi titolo, ricevuti nell'ambito delle proprie attività istituzionali;

- a promuovere, nei modi e nei termini che riterrà utili allo scopo, il coinvolgimento degli Ordini territoriali degli Avvocati nella individuazione e nella scelta dei Garanti provinciali e comunali.

Articolo 4

Progetto "Tutela dei diritti delle persone detenute e delle persone private della libertà personale"

1. Le Parti si propongono, anche favorendo la partecipazione di altre Istituzioni e/o Enti pubblici nonché Enti privati, di elaborare ed attuare un progetto nazionale ai fini della diffusione di una cultura della *"tutela dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale"* attraverso percorsi di studio e di apprendimento, anche a carattere multidisciplinare e multimediale, volti ad approfondire gli strumenti ed i mezzi a disposizione del detenuto o della persona privata della libertà personale per la tutela dei propri diritti.

2. In particolare, il Progetto si propone di richiamare la società civile, oltre che gli operatori della giurisdizione nonché gli esercenti le professioni sanitarie, al valore della legalità e del rispetto dei diritti fondamentali della persona ivi inclusi quelli delle persone detenute o, comunque, ristrette incentivando il senso civico e favorendo la conoscenza e la consapevolezza dei diritti umani, anche mediante l'illustrazione degli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento per la loro tutela.

Articolo 5

Modalità attuative e Referenti

1. Per l'attuazione degli obiettivi e delle finalità di cui al presente Protocollo e per le attività di verifica e di monitoraggio delle iniziative assunte, le Parti si avvalgono dei propri uffici e delle proprie strutture.

2. Entro trenta giorni dalla data di sottoscrizione del presente Protocollo, ciascuna Parte comunica il nominativo del Referente nazionale per le attività connesse al presente Protocollo. È facoltà di ciascuna Parte procedere alla sostituzione del proprio Referente, dandone tempestiva comunicazione all'altra.

Articolo 6

Sottoscrizione, durata e modifiche

1. Il presente Protocollo è sottoscritto dal Presidente *pro tempore* del Consiglio nazionale Forense e dal Garante nazionale *pro tempore*.



2. Il presente Protocollo decorre dalla data della sua sottoscrizione ed ha durata triennale e potrà essere soggetto a modifiche solo previo accordo tra le Parti.

Roma, 10 febbraio 2022

il Consiglio nazionale forense

il Garante nazionale dei diritti delle persone
private della libertà personale

Il Presidente

Prof. Mauro Palma

Avv. Maria Masi

CONVENZIONE DI TIROCINIO DI FORMAZIONE ED ORIENTAMENTO

(Art.4, quinto comma, del Decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale n. 142 – 25.03.98)

TRA

L'Università degli Studi di Padova (soggetto promotore), con sede in via VIII Febbraio n.2, - 35122 Padova, codice fiscale n. 80006480281, d'ora in poi denominato "soggetto promotore", rappresentata dal Dirigente area ricerca e rapporti con le imprese, facente funzioni ai sensi del DDG prot. n. 127015 del 16.03.2017, Dott. Andrea Berti, nato a Padova (PD), il 05/01/1963

E

Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, con sede legale in via di San Francesco di Sales,

B.V.P 34, Roma (RM), CF , p.IVA n. 97908230580, d'ora in poi denominato "soggetto ospitante", rappresentato/a dal dott. Mauro Palma, nato a Roma, il 20/08/1948, in qualità di Presidente

Premesso

Che al fine di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro e realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi i soggetti richiamati all'art.18, comma 1, lettera a) della legge 24 giugno 1997 n.196 e successive modifiche possono promuovere tirocini di formazione ed orientamento in impresa a beneficio di coloro che abbiano già assolto all'obbligo scolastico ai sensi della legge 31 dicembre 1962 n.1859.

Si conviene quanto segue:

Art.1

Ai sensi dell'art.18 della legge 24 giugno 1997 n.196 e successive modifiche, il soggetto ospitante si impegna ad accogliere presso le sue strutture un numero di soggetti in tirocinio di formazione ed orien-



tamento nel rispetto dell'art. 1 comma 3 del Decreto Ministeriale del Lavoro e della Previdenza Sociale 25 marzo 1998 n. 142, su proposta dell'Università degli Studi di Padova

Art.2

1. Il tirocinio formativo e di orientamento, ai sensi dell'art.18, comma 1, lettera d) della legge 196/97 e successive modifiche non costituisce rapporto di lavoro.
2. Durante lo svolgimento del tirocinio l'attività di formazione ed orientamento è seguita e verificata da un tutore designato dal soggetto promotore in veste di responsabile didattico - organizzativo, e da un responsabile aziendale, indicato dal soggetto ospitante.
3. Per ciascun tirocinante inserito nell'impresa ospitante in base alla presente Convenzione viene predisposto un progetto formativo e di orientamento contenente:
 - il nominativo del tirocinante;
 - i nominativi del tutore e del responsabile aziendale;
 - obiettivi e modalità di svolgimento del tirocinio, con l'indicazione dei tempi di presenza in azienda; le strutture aziendali (stabilimenti, sedi, reparti, uffici) presso cui si svolge il tirocinio;
 - gli estremi identificativi delle assicurazioni INAIL e per la responsabilità civile.

Art.3

Durante lo svolgimento del tirocinio formativo e di orientamento il tirocinante è tenuto a:

1. svolgere le attività previste dal progetto formativo e di orientamento;
2. rispettare le norme in materia di igiene, sicurezza e salute sui luoghi di lavoro;
3. mantenere la necessaria riservatezza per quanto attiene ai dati, informazioni o conoscenze in merito a processi produttivi e prodotti, acquisiti durante lo svolgimento del tirocinio;
4. rispettare le istruzioni fornite dal soggetto ospitante in materia di trattamento dei dati personali acquisiti nello svolgimento delle attività formative, in conformità ai principi di correttezza, liceità e trasparenza e tutela della riservatezza e dei diritti dei soggetti interessati, ai sensi del Regolamento UE 2016/679 (Regolamento generale sulla protezione dei dati);
5. rispettare il Codice Etico del soggetto ospitante.

Art.4

1. Il soggetto promotore assicura il/i tirocinante/i contro gli infortuni sul lavoro presso l'Inail, nonché per la responsabilità civile presso compagnie assicurative operanti nel settore. In caso di incidente durante lo svolgimento del tirocinio, il soggetto ospitante si impegna a segnalare l'evento al soggetto promotore. Il soggetto promotore si impegna a segnalare l'evento, entro i tempi previsti dalla normativa vigente, agli istituti assicurativi (facendo riferimento al numero della polizza sottoscritta).
2. Il soggetto promotore si impegna a far pervenire alla regione o alla provincia delegata, alle strutture



provinciali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale competenti per territorio in materia di ispezione, nonché alle rappresentanze sindacali aziendali copia della Convenzione di ciascun progetto formativo e di orientamento.

3. A conclusione di ogni esperienza di tirocinio il Soggetto Ospitante si impegna a compilare il Questionario di Valutazione fornito dall'Ufficio Career Service.

Art.5

Preso atto che, ai sensi dell'art. 2 comma 1 lettera a) del D.Lgs. 81/08 "Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro", i tirocinanti, ai fini e agli effetti delle disposizioni dello stesso decreto legislativo, devono essere intesi come "lavoratori", i soggetti promotore e ospitante si impegnano a garantire le misure di tutela e gli obblighi stabiliti dalla normativa vigente e in particolare:

1. Il soggetto promotore è garante della "formazione generale" sulla sicurezza art. 37 D.Lgs. 81/08 "Formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti", così come definita dall'Accordo in Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome n. 221/CSR del 21.12.2011, attraverso l'erogazione agli aspiranti tirocinanti della formazione di 4 (quattro) ore, con produzione dell'attestazione finale;
2. Sul soggetto ospitante ricadono gli obblighi di cui all'art. 36 (Informazione ai lavoratori) del D.Lgs. 81/08, nonché della messa a disposizione di dispositivi di protezione individuali (DPI) laddove previsti;
3. Il soggetto ospitante è inoltre responsabile della "formazione specifica" sulla sicurezza art. 37 D.Lgs. 81/08 "Formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti", così come definita dall'Accordo in Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome n. 221/CSR del 21.12.2011. Ai sensi del citato Accordo il soggetto ospitante si impegna a somministrare ai tirocinanti una formazione specifica conforme ai rischi a cui i tirocinanti saranno esposti, tenendo conto della formazione specifica eventualmente già effettuata.

Art.6

Le parti dichiarano che il trattamento dei dati personali è improntato ai principi di correttezza, liceità e trasparenza e tutela della riservatezza e dei diritti dei soggetti interessati, nel rispetto del Regolamento UE 2016/679 e del d.lgs 30 giugno 2003 n. 196 e s.m.i. (Codice in materia di protezione dei dati personali).

Con riferimento al trattamento dei dati personali dei tirocinanti e del personale addetto all'espletamento delle attività oggetto della presente convenzione, le parti operano autonomamente, in qualità di titolari del trattamento, ciascuna per le proprie competenze, e dell'informativa messa a disposizione dei soggetti interessati ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 2016/679.

I tirocinanti sono autorizzati dal soggetto ospitante al trattamento dei dati personali, esclusivamente nell'ambito delle attività formative individuate nel presente contratto e nei singoli progetti formativi. Il soggetto ospitante fornisce le istruzioni operative e garantisce adeguata formazione per il trattamento dei dati personali da parte dei tirocinanti.

La presente Convenzione sarà registrata a tassa fissa, in caso d'uso, ai sensi degli artt. 5 e 39 del D.P.R. 131 del 26.4.86. La presente Convenzione ha durata di cinque anni a decorrere dalla data di stipulazione; la



parte che intende recedere deve darne comunicazione mediante lettera raccomandata entro tre mesi dalla scadenza.

13 gennaio 2022

(Per il soggetto Ospitante)

Il rappresentante legale

Mauro Palma

(Per il soggetto Promotore)

Il Dirigente area ricerca e rapporti con le
imprese

Dott. Andrea Berti

PROTOCOLLO DI INTESA

TRA

L'UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI

E IL

GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

Vista la Dichiarazione universale dei diritti umani adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 10 dicembre 1948 a Parigi con la risoluzione n. 219077;

vista la Legge 67/88 ed il DPCM 22.12.89 e, s.m.i., che ha istituito e regolato i Centri di ricovero assistenziali per anziani (RSA) e per disabili (RSD);

vista la Direttiva comunitaria 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica;

visto il Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 di recepimento della Direttiva comunitaria 2000/43/CE, il quale ha previsto all'art. 7 l'istituzione di un apposito Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica (di seguito Unar) – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali;

visto il DPCM 11 dicembre 2003 relativo alla costituzione e organizzazione interna dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni;

visto l'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, che ha istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (di seguito Garante nazionale) e gli ha attribuito il compito di vigilare affinché la custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme nazionali e alle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia;

visto il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, convertito, con modificazioni, in legge n. 173 del 18 dicembre 2020, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di



accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale;

visto che il Garante nazionale opera quale Meccanismo Nazionale di Prevenzione (NPM) ai sensi dell'art 7 del decreto-legge n. 146 del 2013 come modificato dal decreto-legge n. 130 del 2020 e ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT), adottato il 18 dicembre 2002 con risoluzione A/RES/57/199 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato ai sensi della legge 9 novembre 2012 n. 195, ed esercita i poteri, gode delle garanzie e adempie gli obblighi di cui agli artt. 3 e 4 e da 17 a 23 del predetto Protocollo;

vista la legge n. 46 del 13 aprile 2017 di conversione del decreto-legge n. 13 del 17 febbraio 2017 che estende anche ai Centri di permanenza per i rimpatri tutti i poteri di verifica e di accesso del Garante nazionale di cui all'articolo 7 comma 5 lettera e) del decreto-legge n. 146 del 2013;

vista la designazione del Garante nazionale quale organo di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati, di cui all'art. 8 punto 6 della Direttiva 115/CE/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea

CONSIDERATO

che nella realtà detentiva italiana e nei luoghi ove è comunque istituzionalmente limitata la libertà personale si assiste, con preoccupazione crescente, a un incremento degli episodi di violenza e discriminazione a carico delle persone ivi custodite;

che altrettanta preoccupazione suscita la condizione delle persone trattenute presso i Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) ai sensi della Legge n. 46/2017, di conversione del decreto-legge n. 13/2017;

che suscita particolare preoccupazione la condizione delle persone ospitate in residenze sanitarie assistenziali per anziani e in analoghe strutture per disabili, realizzate a partire dalla previsione di cui alla legge 67/1988 ed al Dpcm 22.12.89, soprattutto a seguito della loro chiusura all'esterno in fase pandemica; che nei citati luoghi di detenzione e/o privazione della libertà personale assume particolare rilievo la condizione di fragilità delle persone LGBTQI (in particolare transgender) o comunque discriminate in ragione di appartenenza a un gruppo etnicamente connotato (in particolare persone Rom, Sinti e Caminanti), delle credenze religiose, dell'età o della disabilità;

che, recentemente, sia il Capo dello Stato che il Presidente del Consiglio hanno, in più occasioni, sottolineato l'importanza che riveste una gestione improntata al rispetto dei diritti fondamentali e al principio di umanità da parte delle istituzioni deputate alla gestione degli istituti e dei luoghi presso i quali si esercita la limitazione della libertà personale, quale indicatore di democraticità dello Stato, sul piano nazionale e internazionale;

che l'UNAR è *focal point* relativamente: 1) al Piano Nazionale d'azione contro il Razzismo, la Xenofobia e l'intolleranza; 2) alla Strategia nazionale LGBTQI; 3) alla Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti (RSC), in attuazione della Comunicazione della Commissione dell'Unione Europea n. 173 del 4 aprile 2011, in cui gli Stati membri venivano sollecitati ad elaborare strategie nazionali di inclusione delle popolazioni romani;

che l'emergenza sanitaria in corso, provocata dalla pandemia per il virus Covid-19, ha altresì acuito la condizione di disagio delle persone a diverso titolo coinvolte in un regime di limitazione della libertà personale, ivi compresa la popolazione detenuta, i trattenuti presso i Centri per il rimpatrio nonché le persone anziane o disabili ospitate presso le Residenze sanitarie assistenziali (RSA e RSD);



che le rispettive *mission* istituzionali dell'UNAR e del Garante nazionale, trovano molti punti di contatto e di possibile collaborazione interistituzionale per la miglior tutela dei soggetti discriminati, detenuti o sottoposti a limitazione della libertà personale;

che l'art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241 prevede che le Amministrazioni pubbliche possano sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune;

che si reputa opportuno, pertanto, avviare e strutturare una proficua collaborazione tra l'UNAR e il Garante al fine di valorizzare e accrescere l'efficacia delle rispettive politiche di contrasto alle violenze (fisiche e psichiche) e alle discriminazioni in seno ai luoghi dove le persone sono private della libertà personale;

che si intende quindi disciplinare nei termini che seguono le modalità di realizzazione di una cooperazione utile a garantire – pur nell'esercizio autonomo e indipendente delle rispettive funzioni – maggiore incisività nell'azione dell'UNAR e del Garante nazionale, anche in ossequio al principio di cui all'art. 97 della Costituzione.

RITENUTO DI CONDIVIDERE

- l'alto valore del rispetto dei diritti umani e delle 'diversità' nel contesto dei luoghi di privazione della libertà personale, evitando forme di violenza o di discriminazione e favorendo, dunque, il diffondersi di una cultura del rispetto di tali diritti anche e soprattutto attraverso i soggetti istituzionalmente operanti in quelle realtà;
- la necessità di attivare iniziative di informazione, formazione e sensibilizzazione in materia di diritti umani e di rispetto delle 'diversità';
- la finalità della promozione di comportamenti socialmente responsabili in materia di prevenzione e di contrasto ai fenomeni di violenza, discriminazione razziale e di altre forme di discriminazione, nei luoghi di detenzione e privazione della libertà personale;
- la necessità di avviare azioni congiunte per incrementare l'effettività e l'efficacia delle rispettive azioni e prerogative istituzionalmente assegnate.

TUTTO CIÒ VISTO E CONSIDERATO

L'UNAR e il Garante nazionale si impegnano a:

- costituire congiuntamente una Cabina di regia nazionale per l'attuazione del presente Protocollo, con funzioni di:
- indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività oggetto del Protocollo;
- consultazione periodica per la condivisione delle attività promosse dall'UNAR e dal Garante nazionale;
- promozione di iniziative a livello nazionale e territoriale, previa la necessaria condivisione con le rispettive articolazioni periferiche.

L'UNAR si impegna a:

- condividere con il Garante nazionale le segnalazioni territoriali ricevute dal Contact center na-



zionale antidiscriminazioni e di altre strutture operanti in collaborazione con l'UNAR, dei casi di discriminazione patiti da soggetti detenuti, privati della libertà personale ed ex detenuti;

- diffondere la massima conoscenza degli strumenti normativi e amministrativi di tutela e di promozione della parità di trattamento e di contrasto alle discriminazioni in base all'orientamento sessuale e all'identità di genere, alla appartenenza etnica, anche con riferimento alla discriminazione multipla e alle altre forme di discriminazione, nei contesti di privazione della libertà personale, nonché predisporre, in relazione alle proprie competenze istituzionali e alla disponibilità delle risorse, una serie di interventi in tali ambiti;
- promuovere iniziative di formazione, informazione e sensibilizzazione nei confronti del personale operante nelle istituzioni penitenziarie (DAP e DCMC) e nei Centri per il rimpatrio e nelle RSA/RSD sulle opportunità di tutela contro ogni forma di violenza e discriminazione in ragione dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, dell'appartenenza etnica, anche con riferimento alla discriminazione multipla e alle altre forme di discriminazione;
- realizzare iniziative di sensibilizzazione e di promozione di azioni positive, in accordo con il Garante nazionale e con il coinvolgimento delle rispettive strutture a livello territoriale, anche nell'ambito dei PON inclusione e legalità 2021-2027, del Fondo Asilo Migrazione e integrazione (FAMI) e in generale di altri canali di finanziamento pubblico nazionale ed europeo;
- promuovere iniziative di contrasto alle discriminazioni nel mondo del lavoro a favore dei soggetti ex detenuti, anche con riferimento alla Direttiva 54 del 5 luglio 2006 del Parlamento europeo, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento in materia di occupazione ed impiego.

Il Garante nazionale si impegna a:

- condividere con l'UNAR le conoscenze, gli strumenti e le prerogative volte al contrasto della violenza e alla discriminazione in seno ai luoghi di detenzione e di privazione della libertà;
- promuovere con l'UNAR iniziative congiunte per incrementare l'effettività e l'efficacia delle azioni a difesa dei diritti umani nei contesti e luoghi dove svolge il proprio mandato istituzionale;
- realizzare attività formative comuni, anche con altre Istituzioni;
- condividere con l'UNAR l'analisi e la trattazione di casi di discriminazione avvenuti presso gli Istituti di detenzione o di privazione della libertà personale, per ragioni di orientamento sessuale e identità di genere, appartenenza etnica, credenze religiose, età o disabilità, individuando possibili risposte e azioni tese a prevenire il ripetersi di simili episodi;
- permettere al personale dell'UNAR, previa consultazione e autorizzazione, la partecipazione a visite di monitoraggio o a parti di esse, svolte dal Garante nazionale presso i luoghi di privazione della libertà personale (Istituti penitenziari, CPR, RSA, RSD) in ragione dei poteri e delle proprie prerogative istituzionali, nel rispetto delle normative vigenti, dei vincoli di riservatezza e degli obblighi in materia di protezione dei dati personali nonché, in particolare, dei limiti di cui alla legge 26 luglio 1975 n. 354 e successive modificazioni.

Tutte le strategie, iniziative e azioni da pianificare e intraprendere in ragione del presente Protocollo,



saranno condivise e assunte dalla Cabina di regia nazionale composta da 2 referenti (uno per ciascun Ufficio) con la previsione per ciascun Ufficio di un referente supplente.

Il presente atto ha efficacia annuale e si intende tacitamente rinnovato per lo stesso periodo, salvo contrario avviso delle Parti, ovvero recesso unilaterale, suscettibile di esercizio in ogni momento e senza necessità di motivazione, previa comunicazione scritta da far pervenire all'altra Parte con preavviso non inferiore a trenta giorni.

Le Parti definiscono con successivo atto eventuali modifiche alle disposizioni del presente Protocollo, che si dovessero rendere necessarie o, comunque, opportune.

Il presente atto è pubblicato sui siti Internet delle Parti secondo le modalità stabilite nei rispettivi regolamenti.

Letto, firmato e sottoscritto.

Roma, 21 marzo 2022

Per l'UNAR
Triantafillos Loukarelis

Per il Garante nazionale
Mauro Palma

CONVENZIONE TRA
IL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
PROVVEDITORATO REGIONALE PER LA LOMBARDIA
E
IL POLITECNICO DI MILANO
E
IL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ
PERSONALE

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria per la Lombardia, di seguito brevemente indicato come "P.R.A.P.", C.F. 80118570151, rappresentato dal Provveditore Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Lombardia dott. Pietro Buffa, domiciliato per la carica in Via P. Azario 6, Milano;

E

Il Politecnico di Milano, di seguito brevemente indicata come "Politecnico", Codice Fiscale 80057930150 e P.IVA 04376620151, con sede in Milano, Piazza Leonardo da Vinci, 32 rappresentata dal Rettore pro-tempore prof. Ferruccio Resta;



E

Il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, di seguito brevemente indicato come “Garante”, con sede in Roma, Via San Francesco di Sales 34, rappresentato dal Presidente prof. Mauro Palma, domiciliato per la carica presso la sede;

PREMESSO

- che la legge n. 354/75, recante norme sull’ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, con l’art. 17, attinente alla “*Partecipazione della comunità esterna all’azione rieducativa*”, prevede che “*La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all’azione rieducativa*”;
- che il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca ed il Ministero della giustizia hanno stipulato il 21/10/2020 un protocollo d’intesa, denominato: “Programma speciale per l’istruzione e la formazione negli Istituti penitenziari e nei servizi minorili della giustizia”;
- che il Politecnico, visto il D.P.R. n.382 dell’11/7/1980, intende favorire le iniziative tendenti a sviluppare la cooperazione tra il Politecnico ed altre Istituzioni pubbliche;
- che il Politecnico, in linea con diverse esperienze internazionali, ha avviato un programma di responsabilità sociale accademica denominato “Polisocial”, che intende mettere l’università a stretto contatto con le dinamiche dei cambiamenti della società, estendendo la missione del Politecnico verso temi e bisogni sociali, promuovendo e incoraggiando una nuova progettualità multidisciplinare attenta allo sviluppo umano e sociale, ampliando le opportunità formative e le occasioni di scambio e ricerca offerte a studenti, giovani ricercatori, personale docente e tecnico-amministrativo dell’Ateneo.
- che il Politecnico, in particolare attraverso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, ha svolto negli anni una serie di attività di ricerca e formazione sui temi dei luoghi di reclusione, in Italia e all’estero, sugli spazi interni ed esterni degli Istituti penitenziari;
- che il Garante nazionale, in merito al proprio incarico di tutela della dignità e della integrità psico-fisica delle persone private della libertà, riconosce all’istituzione universitaria un ruolo sinergico per l’attività pedagogica, formativa e di ricerca verso l’innovazione, al fine di una sempre maggiore aderenza alla finalità costituzionale della pena. Inoltre, il Garante nazionale considera di primaria importanza sostenere, nello specifico, la riflessione sulla qualità dello spazio e delle sue pratiche nelle strutture detentive; i caratteri degli spazi e le relative possibilità d’uso sono intesi quali elementi sostanziali di sostegno alla ricostruzione delle possibilità relazionali delle persone detenute e degli operatori, secondo i dettami della Carta costituzionale.

VISTO

- il D.p.r. n. 230/00 “*Regolamento recante norme sull’ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*”;
- la L. 328/00 “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”;
- la L. R. 166/2017 della Regione Lombardia, “*Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli Istituti Penitenziari della Regione Lombardia*” che all’art. 7, comma 1 prevede che la Regione, di intesa con il



Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria e il Centro per la giustizia minorile, promuove, sostiene e finanzia il diritto di accesso ai percorsi di istruzione e formazione professionale sia all'interno degli Istituti penitenziari che all'esterno;

- la Circolare del Ministero della giustizia n. 3541/5991 del 21.02.2001 D.A.P. - Ufficio Centrale Detenuti e Trattamento "*Costituzione di servizio di rete tra Enti Locali, Regioni e Stato - Politiche attive per istruzione e avviamento e reinserimento al lavoro*";
- la Circolare del Dap del 29 gennaio 2013 "Realizzazione circuito regionale ex art.115 d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 - Linee programmatiche" nella, quale si afferma che "L'obiettivo dell'Amministrazione non consiste in una riorganizzazione nominalistica degli Istituti, ma nella realizzazione, ritmata secondo una attenta gradualità, di un sistema integrato, coerente con la previsione dell'art 15 Dpr 231/2000, dove la differenziazione delle strutture per tipologia detentiva sarà la premessa di un miglioramento complessivo delle condizioni sia del personale sia dei detenuti" e che "il trattamento nelle sue diverse accezioni va rafforzato in tutti gli Istituti sviluppando una diversa, e più ampia, articolazione e utilizzazione degli spazi".

CONSIDERATO

- che l'art. 15 della legge n. 354/75 indica, tra gli elementi del trattamento rieducativo, l'istruzione ed il lavoro;
- che l'art. 19 della legge n. 354/75 prevede l'agevolazione per il compimento degli studi dei corsi universitari;
- che gli articoli 20 e 21 della legge n. 354/75 prevedono l'impegno per favorire il lavoro dei detenuti dentro e fuori gli Istituti penitenziari;
- che le parti intendono consentire l'accrescimento culturale degli studenti attraverso docenze, attività di laboratorio, testimonianze privilegiate, attività di stage e tirocinio presso le strutture penitenziarie (Istituti e Prap);
- che le parti intendono approfondire reciprocamente nei profili teorici e pratici la conoscenza delle procedure connesse all'esecuzione penale negli aspetti organizzativi, architettonici e di progettazione degli spazi fisici, legali ed educativi, concorrendo al miglioramento degli standard d'intervento;
- che l'art. 44 del D.P.R. n. 230/00 prevede, per i detenuti che risultino iscritti ai corsi universitari o che siano in possesso dei requisiti per l'iscrizione a tali corsi, l'agevolazione per il compimento degli studi e che a tal fine sono stabilite le opportune intese con le autorità accademiche per consentire agli studenti di usufruire di ogni possibile aiuto e di sostenere gli esami;

CONVENGONO

di favorire la collaborazione fra le tre Istituzioni individuando aree d'intervento mirate a:

- favorire lo sviluppo culturale e la formazione universitaria delle persone detenute, ristrette presso gli Istituti penitenziari regionali con l'obiettivo primario del reinserimento;
- promuovere l'inserimento lavorativo di persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, anche tenendo in considerazione delle opportunità e dei contesti in cui i sottoscrittori del presente protocollo operano;



- sviluppare ambiti di comune attività di ricerca e progettazione sulla realtà carceraria, con particolare riferimento al rapporto tra carcere e città e alla riqualificazione degli spazi carcerari;
- cooperare al miglioramento degli aspetti architettonici e urbanistici, educativi ed organizzativi, attraverso l'approfondimento delle conoscenze sull'ambiente penitenziario;
- fornire nuove opportunità di formazione per i dipendenti dell'Amministrazione penitenziaria.

A questo scopo, le Amministrazioni firmatarie del presente accordo si impegnano a attivare risorse e professionalità, in maniera mirata e secondo le decisioni che i firmatari stessi riterranno di assumere di comune accordo.

ARTICOLO 1

Le premesse costituiscono parte integrante della presente Convenzione.

ARTICOLO 2

L'Università, si impegna a collaborare attivamente all'attuazione dell'esecuzione penale delle persone detenute costituzionalmente orientata presso gli Istituti penitenziari regionali e a promuovere occasioni di formazione rivolte al personale penitenziario che opera in tali Istituti:

- a) collaborando alla realizzazione di opportunità formative per le persone detenute e il personale dell'Amministrazione penitenziaria;
- b) favorendo l'iscrizione delle persone detenute all'Università, anche mediante l'individuazione di procedure amministrative che tengano specificatamente conto del loro stato di privazione della libertà; in particolare in riferimento al reperimento delle informazioni didattiche e organizzative, alla gestione dei rapporti con le segreterie didattiche e amministrative, all'accesso ai servizi bibliotecari;
- c) creando occasioni concrete per l'avviamento al lavoro di persone in esecuzione penale detentiva finalizzate all'inclusione sociale attraverso l'acquisizione di professionalità spendibili sul mercato del lavoro dopo la carcerazione;
- d) sostenendo l'attività di studio e ricerca, nelle sue diverse forme, volta al miglioramento degli spazi delle strutture detentive e degli ambiti di relazione con la città e il territorio oltre che al potenziamento di pratiche d'uso appropriate al sostegno delle facoltà relazionali, alle attività trattamentali, lavorative, culturali, e, in senso ampio, alla salvaguardia della dignità delle persone recluse.

La presente convenzione è rivolta in una sua prima fase applicativa al personale in servizio presso la II Casa di reclusione di Bollate, la Casa Circondariale Francesco di Cataldo di Milano, la I Casa di reclusione di Opera, e per contiguità territoriale a quello della Casa Circondariale di Monza e quella di Lodi, così come al personale della Casa di reclusione di Brescia Verzano.



ARTICOLO 3

L'Università si rende disponibile a sviluppare studi e ricerche, anche finalizzati ad attività di progettazione, nell'ambito penitenziario, prevedendo l'eventuale coinvolgimento delle persone detenute e/o del personale penitenziario. Gli obiettivi e le modalità di tali attività saranno di volta in volta concordati dai firmatari del presente accordo e formalizzati con la stipula di appositi atti, anche nella forma della consulenza. Tali attività potranno riguardare in particolare il rapporto tra carcere e città, la riqualificazione degli spazi carcerari dai punti di vista organizzativi, architettonici, legali ed educativi.

ARTICOLO 4

L'Amministrazione penitenziaria si impegna a:

- a) favorire le iniziative culturali, formative e lavorative di cui ai commi a) e c) dell'art. 2, riconoscendole quali elementi fondamentali del trattamento rieducativo e del percorso formativo e professionale, agevolando dunque, per quanto di competenza, la loro realizzazione;
- b) favorire gli studi universitari di cui al comma b) art. 2;
- c) coinvolgere il Politecnico, nella progettazione di attività formative e di istruzione a favore della popolazione detenuta e del personale penitenziario secondo quanto previsto nei precedenti articoli di questo accordo;
- d) supportare il Politecnico nella realizzazione di programmi di inserimento lavorativo delle persone detenute;
- e) coinvolgere il Politecnico nella progettazione, in ambito penitenziario, di pratiche e spazi orientati al miglioramento e all'implementazione delle pratiche trattamentali, formative, lavorative e relazionali della struttura, prevedendo un eventuale coinvolgimento dei detenuti e/o del personale penitenziario;
- f) interloquire con l'Università, quale altra istituzione dello Stato, in tutte le situazioni di criticità che possano riguardare persone detenute che frequentano corsi universitari, al fine di assicurare insieme il proficuo sviluppo del piano di studi ed evitare il più possibile trasferimenti o interruzioni del percorso formativo.

Gli obiettivi e le modalità di tali attività saranno di volta in volta concordati dai firmatari del presente accordo e formalizzati con la stipula di appositi atti, anche nella forma della consulenza. Tali attività potranno riguardare in particolare il rapporto tra carcere e città, la riqualificazione degli spazi carcerari dai punti di vista organizzativi, architettonici, legali ed educativi.

ARTICOLO 5

Il Garante nazionale si impegna a mettere a disposizione le proprie conoscenze desunte dalla costante vigilanza sugli Istituti penitenziari al fine di armonizzare le azioni delle altre due parti del presente Protocollo,

- a) valutando in occasione delle proprie visite agli Istituti della regione l'adeguatezza delle strutture spaziali e tecnologiche a disposizione delle persone detenute frequentanti corsi universitari,
- b) producendo raccomandazioni indirizzate alle altre due parti del presente Protocollo volte a evitare criticità in essere o facilmente prospettabili sulla base di quanto osservato nelle proprie visite,
- c) controllando l'implementazione di tali raccomandazioni formulando uno specifico Rapporto attorno al loro stato di attuazione.



ARTICOLO 6

Viene istituito, con funzioni di verifica dell'andamento della convenzione e con facoltà di proporre correttivi alle azioni attuative della presente, un Comitato didattico-organizzativo - presieduto dal Provveditore Regionale della Lombardia in carica - cui partecipano i rappresentanti del Prap Lombardia, i Direttori delle strutture penitenziarie interessate, e i due delegati del Politecnico prof. Andrea Di Franco (Dipartimento di Architettura e Studi Urbani) e prof. Giancarlo Vecchi (Dipartimento di Ingegneria Gestionale).

ARTICOLO 7

Il Politecnico consentirà al personale docente universitario, previo nulla osta del Dipartimento di appartenenza, di effettuare attività di ricerca, consulenza, tutoring nell'ambito delle attività regolate dalla presente Convenzione.

Le strutture penitenziarie, che aderiranno alla presente convenzione, assicureranno la continuità di gestione delle attività ad esso connesse e, ove richiesto, la disponibilità, l'agibilità, la sicurezza e l'utilizzo degli spazi, nonché all'individuazione e all'eventuale selezione del personale di supporto e/o appartenente ad Associazioni di volontariato.

ARTICOLO 8

Laddove necessario le parti attueranno gli impegni previsti dalla presente convenzione tramite appositi accordi convenzionali che disciplineranno di volta in volta le modalità e i tempi operativi, nonché gli eventuali e necessari finanziamenti.

ARTICOLO 9

La Convenzione avrà la durata di 3 anni con possibilità di rinnovo sulla base di un accordo scritto approvato dagli organi competenti delle parti e conserverà la propria validità anche a fronte di eventuali aggiornamenti della normativa di riferimento.

ARTICOLO 10

Ciascuna parte provvederà alle coperture assicurative di legge del proprio personale che, in virtù della presente convenzione, verrà chiamato a frequentare le sedi di esecuzione delle attività. Il personale di entrambe le parti contraenti è tenuto ad uniformarsi ai regolamenti disciplinari e di sicurezza in vigore nelle sedi di esecuzione delle attività attinenti alla presente convenzione, nel rispetto reciproco della normativa per la sicurezza dei lavoratori di cui al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche e/o integrazioni, osservando in particolare gli obblighi di cui all'art. 20 del Decreto citato, nonché le disposizioni del responsabile di struttura ai fini della sicurezza. Gli obblighi di sorveglianza sanitaria ricadono sul datore di lavoro dell'ente di provenienza che si attiverà eventualmente integrando i protocolli in base a nuovi rischi specifici ai quali i lavoratori risulteranno esposti. Il responsabile della sicurezza (dirigente ai fini della sicurezza) della sede ospitante è tenuto, prima dell'accesso degli ospiti nei luoghi di pertinenza, sede di espletamento delle attività, a fornire le informazioni riguardanti le misure di sicurezza prevenzione e protezione in vigore presso la sede. In seguito, sarà rilasciata apposita dichiarazione controfirmata.



ARTICOLO 11

Dalla presente convenzione non conseguirà al Politecnico alcun onere finanziario. Ogni attività si svolgerà nel rispetto delle leggi e disposizioni universitarie e delle normative che regolano l'esecuzione penale delle persone detenute coinvolte.

ARTICOLO 12

Il Politecnico non potrà essere citato in sedi diverse da quelle tecnico-scientifiche e comunque non potrà mai essere citato a scopi pubblicitari.

ARTICOLO 13

Per qualsiasi controversia che dovesse insorgere tra le parti in relazione alla presente convenzione il Foro competente è quello di Milano.

ARTICOLO 14

La presente convenzione, i cui oneri di bollo sono assolti in modo virtuale a cura di entrambi i contraenti in parti uguali, è soggetta a registrazione solo in caso d'uso, ai sensi dell'art. 4, Tariffa Parte seconda annessa al DPR 26.4.1986 n. 131.

ARTICOLO 15

Le Parti dichiarano reciprocamente di essere informate (e, per quanto di ragione, espressamente acconsentire) che i "dati personali" forniti, anche verbalmente per l'attività precontrattuale o comunque raccolti in conseguenza e nel corso dell'esecuzione della presente convenzione, vengano trattati esclusivamente per le finalità della convenzione, mediante consultazione, elaborazione, interconnessione, raffronto con altri dati e/o ogni ulteriore elaborazione manuale e/o automatizzata e inoltre, per fini statistici, con esclusivo trattamento dei dati in forma anonima, mediante comunicazione a soggetti pubblici, quando ne facciano richiesta per il perseguimento dei propri fini istituzionali, nonché a soggetti privati, quando lo scopo della richiesta sia compatibile con i fini istituzionali dell'Ateneo, consapevoli che il mancato conferimento può comportare la mancata o la parziale esecuzione della convenzione.

Titolari per quanto concerne il presente articolo sono le Parti come sopra individuate, denominate e domiciliate.

Le Parti dichiarano infine di essere informate sui diritti sanciti dall'art. 7 del D.Lgs. 30/6/2003 n.196.

ARTICOLO 16

Per quanto non previsto nel presente accordo si rinvia alle norme di legge e alla normativa universitaria e penitenziaria vigente.



ARTICOLO 17

La presente convenzione è stipulata mediante scrittura privata in formato elettronico e apposizione di firma digitale delle Parti.

Per il Provveditorato
dell'Amministrazione
Penitenziaria
Il Provveditore
Dott. Pietro Buffa

Per Il Politecnico di Milano

Il Rettore
Prof. Ferruccio Resta

Per il Garante Nazionale dei
diritti delle persone private della
libertà personale
Il Presidente
Prof. Mauro Palma

ALLEGATO 10 – ACCORDO DI RETE

La Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova, ente iscritto all'albo SCU con il codice SU00301, di seguito "ente referente", con sede legale nel Comune di Roma (RM), Via Damiano Chiesa n. 24, proponente del Programma di intervento "Giustizia di comunità tra innovazione e resilienza", rappresentato da Lucia Castellano, nata a Napoli (NA) il 20.02.1964 residente a Roma (RM)

in Via G. Ferrari n. 2 CAP 00195, codice fiscale CSTLCU64B60F839R, in qualità di legale rappresentante

e

Il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, non iscritto all'albo SCU, di seguito "ente rete", con sede legale nel Comune di Roma (RM), Via San Francesco di Sales n. 34, rappresentato da Mauro Palma nato a Roma (RM) il 24.08.1948, residente a Roma (RM) in Piazza dei Carracci n. 1 CAP 00196 codice fiscale PLMMRA48M20H501G, in qualità di legale rappresentante

di seguito anche congiuntamente denominati «le Parti»,

PREMESSO CHE

il decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 ha istituito il servizio civile universale che si attua attraverso programmi di intervento di elevata utilità sociale, articolati in progetti, realizzati in Italia o all'estero da enti pubblici o enti ed organizzazioni privati senza scopo di lucro, iscritti in un apposito Albo;

il decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport del 4 novembre 2019 ha approvato il Piano triennale 2020-2022 e il Piano annuale 2020 per la programmazione del servizio civile universale;

il decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport del 16 dicembre 2020 ha approvato il Piano annuale 2021 per la programmazione del servizio civile universale;

la Circolare del Capo del Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale in data 25 gennaio 2022, ha dettato le "Disposizioni per la redazione e la presentazione dei programmi di intervento di servizio civile universale – criteri e modalità di valutazione" e, in particolare, ha riconosciuto agli enti iscritti



all'albo di servizio civile universale la possibilità di costituire, all'interno di un programma di intervento, reti con soggetti pubblici e privati non iscritti al predetto albo, ovvero iscritti ai previgenti albi di servizio civile nazionale, ma non ancora all'albo di servizio civile universale, operanti sul territorio oggetto del programma, al fine di garantire maggiore efficacia ed efficienza al programma stesso;

la citata circolare ha previsto che la costituzione di reti debba essere oggetto di un apposito accordo, sottoscritto dall'ente proponente il programma e dai soggetti di rete, che deve contenere la descrizione chiara e dettagliata dell'apporto fornito dalla rete al programma di intervento e ai singoli progetti che lo compongono;

in data 25 gennaio 2022 è stato pubblicato l'avviso agli enti per la presentazione dei programmi di intervento di servizio civile universale per l'anno 2023, con scadenza 30 aprile 2022;

CONSIDERATO CHE

le Parti intendono costituirsi quale rete per la realizzazione del programma di intervento denominato "Giustizia di comunità", ed i progetti, in esso contenuti riconoscendo il valore del servizio civile universale e l'importanza di diffondere la cultura della partecipazione, della legalità e della cittadinanza attiva

TUTTO QUANTO PREMESSO E CONSIDERATO SI CONVIENE QUANTO SEGUE

Articolo 1 – Oggetto dell'Accordo di rete

Con il presente Accordo di rete, le Parti intendono descrivere:

- a) la motivazione dell'ente "rete" a partecipare al programma d'intervento;
- b) l'apporto dato dell'ente "rete" alla realizzazione del programma d'intervento nella sua interezza;
- c) La modalità operativa dell'ente "rete" di partecipazione al programma d'intervento.

Articolo 2 – Motivazione dell'accordo di rete

L'Ente rete Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale partecipa al programma d'intervento "Giustizia di comunità" per la seguente motivazione: condividere i bisogni e le sfide sociali perseguite dal programma di intervento, finalizzate al rafforzamento e all'implementazione del modello di giustizia di comunità coinvolgendo attivamente il territorio. Lo sviluppo di progetti individualizzati, il coinvolgimento delle comunità territoriali, previsti dal Programma e declinati nei singoli progetti consentono di realizzare interventi di supporto, responsabilizzazione e reinserimento sociale realizzando quanto declinato dall'art. 27 della Costituzione.

Articolo 3 – Apporto fornito con l'accordo di rete

L'ente rete Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, al fine di contribuire alla realizzazione dell'intero programma garantisce la diffusione dei progetti in esso contenuti

Articolo 4 – Modalità operative

Con riferimento all'apporto di cui al precedente articolo, l'ente rete Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale offrirà il proprio supporto in particolare per la realizzazione delle attività



previste nel programma promuovendo la diffusione sul proprio sito istituzionale delle attività degli sportelli attivati anche partecipando alle iniziative di sensibilizzazione con i Tribunali e gli Enti Locali che saranno necessarie per la loro attivazione. L'ente si impegna altresì a realizzare un incontro nazionale con i volontari di SCU a conclusione dell'esperienza formativa, finalizzato ad offrire una più ampia visione dell'esecuzione penale esterna.

Articolo 5 – Decorrenza e Durata

Il presente Accordo decorre dalla data di avvio del programma di intervento e ha validità fino alla conclusione dello stesso.

Roma, 5 maggio 2022

Il Direttore Generale Esecuzione
Penale Esterna e di messa alla prova
Lucia Castellano

Garante Nazionale dei Diritti delle persone
private della libertà personale
Mauro Palma

PROGETTO “IMPLEMENTAZIONE DI UN SISTEMA DI MONITORAGGIO DEI RIMPATRI FORZATI”

PROG-3475

ACCORDO DI COLLABORAZIONE

TRA

**IL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ
PERSONALE E**

IL GARANTE _____ DELLA REGIONE _____²³

Premesso che

Nell'ambito delle misure di accompagnamento previste dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014/2020 del Ministero dell'Interno (FAMI) a sostegno delle attività connesse al rimpatrio forzato degli stranieri ir-

²³ Si tratta di un modello di accordo di collaborazione tra il Garante nazionale e i Garanti territoriali previsto dal progetto “Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati” PROG-3475, che con i dovuti adattamenti, è stato siglato con i Garanti delle regioni: Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Veneto e i Garanti comunali Gradisca d'Isonzo, Milano, Oristano e Torino. Tali accordi firmati sono operativi dal 2021.



regolarmente presenti sul territorio, è finanziato al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (d'ora in avanti Garante nazionale) il progetto del valore di € 943.350,00.

L'iniziativa progettuale "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" è finalizzata a rafforzare l'attività istituzionale svolta dal Garante nazionale quale autorità nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi della Direttiva 115/CE del 2008 (art. 8 par. 6).

Nello specifico, il progetto persegue gli obiettivi di consolidare il sistema nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati affidato al Garante nazionale attraverso il rafforzamento delle principali azioni realizzate con il precedente progetto FAMI 1536. Nello specifico, con l'obiettivo di innalzare la tutela dei diritti umani nelle operazioni di rimpatrio forzato l'iniziativa punta a potenziare la cooperazione con i Garanti territoriali nell'ambito del pool nazionale di monitoraggio, a rinforzare la collaborazione con le istituzioni interessate sviluppando anche modalità di cooperazione con organismi stranieri omologhi al Garante nazionale e a garantire trasparenza alle operazioni di rimpatrio forzato, offrendo strumenti di analisi e di conoscenza a disposizione dell'opinione pubblica.

A tal fine, in particolare, il Garante nazionale prevede di realizzare, secondo lo scadenziario stabilito nel progetto, entro la data di chiusura del progetto stesso (prevista per il 30 settembre 2022):

- a) attività di monitoraggio relativamente a 1554 persone sottoposte a una misura di rimpatrio per complessive 200 operazioni monitorate mediante:
 - verifiche desk realizzate attraverso la richiesta di informazioni e/o atti relativi ai cittadini stranieri trattenuti alle Autorità responsabili dell'operazione di rimpatrio forzato
 - la partecipazione del monitor a una o più delle seguenti fasi:
 - o fase di *pre-ritorno* (tale fase ha origine circa 24 ore prima della partenza dalla struttura dove è trattenuto il cittadino straniero che deve essere rimpatriato e si prolunga sino al trasporto dello stesso alla stazione di partenza del vettore o, se del caso, presso una struttura detentiva a essa limitrofa),
 - o fase di *pre-partenza* (tale fase può avere origine presso la struttura di trattenimento temporanea prossima allo scalo di partenza del vettore o direttamente presso lo scalo di partenza),
 - o fase di *viaggio* con imbarco del monitor nel vettore aereo/navale/terrestre di trasporto.
- b) attività di formazione attraverso il supporto di esperti in diritto dell'immigrazione e asilo, salute e tutela internazionale dei diritti umani (6 interventi di formazione specialistica);
- c) attività di divulgazione mediante l'organizzazione di workshop in collaborazione con gli stakeholder (due iniziative) e convegni nazionali/internazionali (due iniziative);
- d) consolidamento del sistema informatico per la registrazione, gestione, rilevazione e analisi delle informazioni relative alle operazioni di rimpatrio forzato.

Tutto ciò premesso

I soggetti sopraindicati convergono e sottoscrivono il presente accordo di collaborazione.



Art. 1

Oggetto

L'accordo è volto a stabilire le modalità di collaborazione tra le parti nell'ambito della realizzazione del progetto "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" definendo, in particolare, la partecipazione del Garante regionale all'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato.

Art. 2

Modalità di collaborazione

1. Il Garante nazionale, che riceve anticipatamente comunicazione delle operazioni di rimpatrio forzato, stabilisce le procedure da monitorare e anche attraverso la piattaforma informatica, con il più ampio preavviso possibile, considerate le specifiche circostanze, anche sulla base di criteri di prossimità geografica con la logistica delle operazioni, chiede supporto o incarica il Garante regionale di effettuare il monitoraggio del rimpatrio o di una singola fase (viaggio, pre-ritorno, pre-partenza, trattenimento).
2. Nel caso di impedimenti contingenti, il Garante regionale comunicherà con urgenza al Garante nazionale l'impossibilità di realizzare l'attività di monitoraggio richiesta.
3. In ogni singola richiesta di monitoraggio indirizzata al Garante regionale, il Garante nazionale precisa i dettagli operativi e definisce la fase in relazione alla quale è richiesta l'attività di osservazione, con la specificazione dei costi di viaggio ed eventualmente di soggiorno ammessi a carico del budget di progetto.
4. Fatte salve informative urgenti nel caso di particolari eventi critici occorsi durante un'operazione, entro 20 giorni dalla procedura di rimpatrio monitorata, il Garante regionale invia al Garante Nazionale una relazione con gli esiti dell'attività di monitoraggio implementata utilizzando la checklist fornita dal Garante nazionale.

Art. 3

Formazione

1. Nell'arco temporale di durata del progetto, il Garante regionale è invitato a fruire degli eventi multidisciplinari finalizzati alla maturazione di competenze tecnico-specialistiche nel monitoraggio dei rimpatri forzati organizzati dal Garante nazionale.
2. Il Garante nazionale copre le spese di viaggio e soggiorno per una persona per ciascun organismo di garanzia regionale, fatta salva la possibilità di autorizzare maggiori spese, in caso di disponibilità di economie di progetto.

Art. 4

Piattaforma di interscambio

Il Garante regionale ha accesso e può fruire della piattaforma telematica di interscambio dati e comunicazioni realizzata dal Garante nazionale nell'ambito del precedente progetto FAMI 1536.



Art. 5

Obbligo di riservatezza e condotta

1. Il Garante regionale si impegna al rispetto del vincolo di riservatezza in relazione ai dati e agli esiti relativi alle attività di cui al presente accordo, fino alla loro pubblicazione da parte del Garante nazionale.
2. Il Garante regionale si impegna altresì a rispettare il codice etico di condotta del Garante nazionale.

Art. 6

Decorrenza e disposizioni finali

1. Il presente accordo ha efficacia dalla data di sottoscrizione e rimane in vigore fino al 30 settembre 2022 (data di chiusura del progetto), fatte salve proroghe o modifiche dell'iniziativa progettuale.
2. Le Parti pongono in essere ogni azione utile a favorire lo svolgimento delle attività previste nel presente accordo e collaborano attivamente alla sua attuazione, attraverso le rispettive competenti strutture organizzative.
3. L'accordo può essere esteso ai Garanti territoriali con efficacia dalla data di apposizione della firma del Garante nazionale all'accordo sottoscritto tra il Garante regionale e il Garante territoriale. In tale caso, rimangono comunque applicabili le modalità di collaborazione previste dall'art. 2, fatta salva la possibilità per il Garante regionale, previa comunicazione al Garante nazionale, di affidare l'esecuzione dell'attività di monitoraggio al Garante territoriale. Le disposizioni riferite al Garante regionale dovranno intendersi riferite anche al Garante territoriale.
4. Il Garante nazionale si riserva in ogni caso la possibilità di instaurare collaborazioni dirette con i Garanti territoriali, qualora in una specifica Regione, non sia operativo il Garante regionale o, se esistente, non abbia sottoscritto il presente accordo.
5. Ogni ulteriore eventuale variazione al presente accordo successiva alla sua stipula deve essere concordata dalle Parti e formare oggetto di un apposito atto aggiuntivo.



ACCORDO DI COLLABORAZIONE

“Funzionamento del meccanismo di reclamo per le persone migranti trattenute nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)”²⁴

Il presente Accordo (‘Accordo’) è stipulato

TRA Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

E Il Garante _____

Il Garante _____

Premessa

Premesso che il Garante nazionale è l’Autorità preposta per legge alla vigilanza di tutti i luoghi di privazione della libertà e con specifico riferimento ai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del “Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286” di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni.

Considerato che il decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46, ha rafforzato il ruolo dei garanti territoriali rispetto ai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) ampliandone le prerogative di accesso e visita così come previsto dall’art.19, comma 3, secondo cui nei Cpr «si applicano le disposizioni di cui all’articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354».

Premesso che il Garante _____ è stato istituito con _____.

Considerato che il decreto legge 21 ottobre 2020 n. 130, convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 173, ha introdotto il comma 2 *bis* all’articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (T. U. Imm.). Tale comma dispone: «Lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai Garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale». La norma prevede, altresì, che accertata la fondatezza del reclamo, il Garante nazionale possa formulare specifiche raccomandazioni all’amministrazione interessata.

Considerato che la previsione di una pluralità di destinatari del possibile reclamo, con ruoli e facoltà diversi, rende opportuna la definizione di forme di raccordo e di una strategia coordinata di attuazione della norma al fine di offrire un’applicazione uniforme, di evitare sovrapposizioni nell’interlocuzione con i diversi attori istituzionali, di garantire il buon funzionamento del meccanismo, assicurando così, su tutto il territorio na-

²⁴. Si tratta di un modello di accordo di collaborazione tra il Garante nazionale e i Garanti territoriali per regolare il nuovo strumento del Reclamo da parte delle persone migranti trattenute nei Centri di permanenza per i rimpatri – “Funzionamento del meccanismo di reclamo per le persone migranti trattenute nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr)”. È stato siglato con i Garanti regionali di Friuli Venezia-Giulia, Piemonte e Puglia, il Garante Provinciale di Brindisi e i Garanti comunali Gradisca d’Isonzo e Torino. Tali accordi firmati sono operativi dal 2022.



zionale, adeguati e omogenei livelli di tutela dell'effettività dei diritti riconosciuti.

Tutto ciò premesso, le Parti dell'accordo concordano e stipulano quanto segue:

Articolo 1 Definizioni

Ai fini del presente accordo si intende per:

- a) «reclamo», la comunicazione formulata ai sensi dell'articolo 14, comma 2 bis del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (T.U. Imm.) da o per conto di una persona trattenuta in un Centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) contenente lamentele o istanze relative al trattenimento;
- b) «Garante nazionale», il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale;
- c) «Garante territoriale», il Garante regionale e/o il Garante di città metropolitana, provinciale o comunale, qualunque sia la sua denominazione specifica;
- d) «Centro», il Centro di permanenza per i rimpatri.

Articolo 2 Finalità e oggetto dell'Accordo di collaborazione

Le Parti si impegnano alla realizzazione di una strategia comune per garantire effettività al diritto di reclamo, coordinare, rendere efficace ed efficiente l'azione, assicurare standard di trattazione adeguati e omogenei su tutto il territorio nazionale e individuare problemi di carattere sistemico che rendano opportuna la formulazione di Raccomandazioni da parte del Garante nazionale.

A tal fine, concordano le regole operative da condividere con i soggetti responsabili dei Cpr e da diffondere ai beneficiari del meccanismo, affinché sia loro garantita l'effettiva possibilità di esercizio del diritto, nonché le linee d'intervento da seguire nella trattazione.

Articolo 3 Modalità di presentazione

Il reclamo può essere formulato direttamente dalla persona trattenuta in forma orale o scritta. Può essere trasmesso altresì, per suo conto, previo consenso, nella sola forma scritta, da un avvocato, da una persona di fiducia o da altri soggetti che abbiano un interesse riconosciuto, come organizzazioni, associazioni, enti di tutela dei diritti.

Il reclamo in forma scritta può essere presentato con le seguente modalità:

- consegna del reclamo a mano, in busta chiusa, al personale dell'Ente gestore che lo invierà al Garante nazionale e/o al Garante territoriale, a seconda dell'indicazione espressa dal reclamante;
- consegna del reclamo, anche in busta chiusa, nell'apposita cassetta postale dedicata ai reclami collocata all'interno del Cpr in un luogo accessibile dalle persone trattenute apribile solo dal Garante territoriale o da persone da esso individuate, che provvederanno a trattarlo o a inviarlo al destinatario indicato dal reclamante. Sarà cura del Garante territoriale indicare alle persone trattenute nei Centri con che cadenza intende accedere alla cassetta postale dedicata, tramite avviso affisso sulla/accanto alla cassetta;
- invio del reclamo all'indirizzo del Garante nazionale, in via di San Francesco di Sales n. 34, 00165 Roma o all'indirizzo del Garante territoriale in _____,
- invio del reclamo per posta elettronica all'indirizzo mail del Garante nazionale migranti@garantenpl.it o all'indirizzo mail del Garante territoriale _____.



Il reclamo può essere espresso in forma orale:

- in occasione di visite di delegazioni del Garante nazionale e/o dei Garanti territoriali presso il Centro;
- durante l'attività di sportello di informazione e orientamento sui propri diritti promossa dal Garante e realizzata anche da persone appositamente delegate dal Garante e autorizzate dalla Prefettura all'ingresso al Centro.

L'utilizzo del modulo allegato al presente accordo è raccomandato ma non obbligatorio.

Articolo 4 Trattazione del reclamo

Le procedure previste per la presa in carico della doglianza variano a seconda della tipologia di reclamo.

Il Garante nazionale è responsabile della trattazione di reclami che riguardano problemi generali di carattere sistemico e può richiedere la collaborazione del Garante territoriale per verificare in concreto la situazione oggetto del reclamo.

Il Garante territoriale è responsabile della trattazione di reclami che riguardano problemi locali di carattere non sistemico, in relazione ai quali il Garante nazionale mantiene un ruolo sussidiario, intervenendo nel caso in cui la criticità persista – malgrado l'intervento del Garante territoriale – o la medesima problematica venga reiteratamente sollevata nel tempo da più reclamanti.

Le Parti trattano congiuntamente, con modalità che vengono di volta in volta concordate, i reclami che riguardano un problema locale di carattere sistemico. Rientrano in questa categoria anche i reclami in prima battuta classificati come a “carattere non sistemico” che in ragione della loro reiterata criticità (per esempio, plurimi reclami dello stesso tenore presentati da diverse persone trattenute in una stessa struttura) assumono “rilevanza sistemica”.

I Garanti territoriali si tengono reciprocamente informati e informano trimestralmente il Garante nazionale dei reclami che ricevono come unici destinatari e che trattano senza necessità di coinvolgimento del Garante nazionale.

Articolo 5 Obbligo di azione e riservatezza

Le Parti si impegnano a trattare il reclamo con immediatezza, secondo le modalità indicate all'articolo 4, e a intraprendere le azioni conseguenti.

Le Parti si impegnano al rispetto del vincolo di riservatezza in relazione ai dati sensibili e ad adottare tutte le cautele utili a proteggere la dignità della persona, tutelandola da ogni rischio di ritorsione.

Le Parti si impegnano, altresì, alla diffusione degli esiti relativi alle attività intraprese che potrebbero avere un riflesso positivo in casi analoghi.

Articolo 6 Referenti

Entro 15 giorni dalla data di sottoscrizione, ciascuna Parte comunica il nominativo di uno o più referenti per le attività connesse al presente accordo. L'eventuale sostituzione dei referenti sarà tempestivamente comunicata.

Articolo 7 Decorrenza e disposizioni finali



L'accordo ha efficacia dalla data di sottoscrizione e rimane in vigore per 2 anni.

Le Parti pongono in essere ogni azione utile a favorire lo svolgimento delle attività previste nell'accordo e collaborano attivamente alla sua attuazione, attraverso le rispettive competenti strutture organizzative.

Ogni ulteriore eventuale variazione all'accordo successiva alla sua stipula deve essere concordata dalle Parti e formare oggetto di un apposito atto aggiuntivo.

Data _____,

COOPERATION AGREEMENT

BETWEEN

The Public Defender (Ombudsman) of Georgia (Georgia)

AND

The Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (Italy)

Preamble

Given that the Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Italy; hereinafter 'the National Guarantor', and the Public Defender (Ombudsman) of Georgia, Georgia, from now on 'the Public Defender', are independent guaranteeing institutions whose task is to monitor the protection of the rights of persons deprived of personal liberty in their respective countries,

Given that the National Guarantor was established by Decree Law No. 146 of December 23, 2013 (converted by Law No. 10 of February 21, 2014), which conferred the task to ensure that the custody of people subject to the limitation of liberty is enforced in accordance with the national legislation and the international conventions on human rights ratified by Italy,

Given that the National Guarantor was also conferred mandate to monitor forced returns under the EU Directive n.115 of 2008, art.8(6),

Given that the Public Defender is the independent constitutional institution whose main functions and duties are determined by article 35 of the Georgian Constitution adopted in 1995 and articles 3, 4 and 5 of the Organic Law on the 'Public Defender' of Georgia and its amendments dated on 16 July 2009 designating the Public Defender as National Preventive Mechanism,

Given that both Institutions have been appointed in their respective countries as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment,

Given that both Institutions agree on the convenience and effectiveness of strengthening mutual relations in order to enhance the sharing of information on their respective activities and to implement forms of collaboration, including operational,

THE PARTIES AGREE ON THE FOLLOWING:



Article 1 Sharing information and experience

The National Guarantor and the Public Defender intend to start an exchange of information and to set up an operational collaboration in order to strengthen their mutual capacities to implement their respective mandates.

The joint activity will consist in the preliminary organisation of one or more meetings for mutual understanding and planning of future collaboration.

The meetings will be an occasion for examining any possible collaboration in the Institutions' forced return monitoring with a view to respecting the human rights of migrants subject to return operations before, during and after their repatriation.

Article 2 Scope of activities

The collaboration may set forth the following activities, after appropriate procedure established and feasibility assessment provided:

a) exchange of information:

- *from the National Guarantor to the Public Defender in relation to planned/ongoing forced return operations;*

b) handover procedure:

- *monitoring of forced return operations' handover on arrival at the country of return of third-country nationals and exchanging information from the Public Defender to the National Guarantor concerning the post-handover phase.*

c) joint monitoring:

- *pre-departure/in-flight/arrival/handover/post-handover forced-return phases in Frontex JROs and CROs and in NROs.*

Article 3 Scope of the cooperation

The Parties' cooperation will be prepared with and supported by an activity of sharing methodologies and applicable operational pathways. It is also possible to envisage an exchange experience of one or more staff units (its length to be established), in order to share mutual knowledge on the respective working methods.

Article 4 Cooperation funding

The financial obligations arising by the Parties as a result of signing this Cooperation Agreement or any additional agreements or other memorandums of understanding shall be subject to the decisions of their competent bodies, the availability of funds and mutual norms, rules and regulations.



Article 5 Exchange of information

The exchange of information is done in accordance with the provisions of the national law of each Party and in compliance with international standards.

Article 6 Validity period

The Parties' Agreement shall become effective on the date of its validation by the competent authority of each Party, in accordance with the provisions of law.

This Agreement has a duration of one year from its signature by the Parties.

The duration is automatically extended by a maximum of one year, except in the event that the Parties agree to a revision of the text of the Agreement before the agreed deadline.

Article 7 Modification

This Agreement may be modified by mutual agreement between the Parties, on the written proposal of one or the other. Changes come into effect immediately after the date of notification of consent.

Article 8 Denunciation

In case of termination, the Parties agree to finalize the ongoing activities and end the cooperation in a way that guarantees the results achieved by the cooperation at the time of the termination. The Parties also agree to minimize the disruption of ongoing activities in case of termination. This Agreement expresses the intention of the Parties to cooperate and does not contain legally binding provisions.

Done in Rome

On March 7 2022

*For the Public Defender
(Ombudsman) of Georgia*

*For the Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*



COOPERATION FRAMEWORK AGREEMENT

The Comité nacional para la prevencion de la tortura (National Committee for the Prevention of Torture, “CNPT”, by its Spanish acronym) of the Argentine Republic, domiciled at Hipólito Yrigoyen 1.710 - 7mo piso oficina 701.B of the City of Buenos Aires, hereby represented by Juan Irrazabal and the Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty, “GNPL”, by its Italian acronym), domiciled at via di San Francesco di Sales 34, 00165 – Rome, Italy, hereby represented by Mauro Palma in his capacity as President.

WHEREAS:

- *The CNPT and the GNPL share an interest in establishing relationships to promote the rights and dignity of persons deprived of their freedom, to foster good prison practices, and to encourage information exchange, research and training in areas common to both institutions.*
- *Both institutions meet the legal requirements to establish formal cooperation bonds.*
- *Now therefore, and under the rules applicable to each of the above mentioned institutions, the parties hereby agree to enter into this Cooperation Framework Agreement pursuant to the following Clauses:*

FIRST: The purpose of this Agreement is to establish a broad collaboration framework to develop and coordinate activities related to persons deprived of their freedom and to the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in places of confinement.

SECOND: In order to fulfill this objective, the parties shall enter into Specific Agreements to regulate the activities of each of the projects in which both institutions may share a common interest. The objectives and duties of each party shall be expressly mentioned.

THIRD: The objectives of the Specific Agreements shall be: a) to collaboratively develop research work related to the problems of detention and confinement places of persons deprived of their freedom;

b) to jointly promote specific actions and strengthen opportunities to create synergies, and to combine experiences and training to foster, consolidate and fully respect the rights of persons deprived of their freedom; c) to create working committees to study and analyze cases in order to draft specific rules on the subject; d) to prepare and promote training courses for the parties about any of their areas of common interest; e) to propose and develop training courses with relevant organizations in order to raise awareness on the rights of persons deprived of their freedom; f) to jointly design and create training and awareness-raising strategies and content according to the purpose of this Agreement; g) to create materials to raise awareness on the subject among the staff of security forces; h) to carry out theoretical and practical training activities, as well as monitoring activities in places where there are persons deprived of their freedom.

FOURTH: Each institution shall appoint those responsible for the programs to be implemented. These coordinators shall report to their respective authorities.

FIFTH: This Agreement shall remain in force for 2 (two) years and shall be automatically renewed. If any of the parties decides not to renew this Agreement, it must formally notify the other party two (2) months before the expiration date. If any of the parties wishes to terminate this Agreement before its expiration date, it must



formally notify the other party two (2) months in advance. The decision not to renew this Agreement shall not entitle any of the parties to make any claims or seek any compensation whatsoever.

SIXTH: Any dispute arising from the implementation of the programs agreed hereunder shall be settled by mutual agreement of both parties, in line with the amicable spirit of collaboration that imbues this Agreement.

In witness whereof, the parties hereby sign this Agreement in two (2) counterparts of the same tenor and to the same effect.

ADDRESSES AND SIGNATURES OF THE PARTIES

*GNPL
via di San Francesco di Sales 34
00165 – Rome, Italy Mauro Palma
Mauro Palma
6.11.2022*

*CNPT
Hipólito Yrigoyen 1.710 – 7mo piso
City of Buenos Aires
Juan Irrazabal
6.11.2022*