

Un anno di Garante per i detenuti

di *Mirko Buonasperanza*

1. L'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale risale alla fine del 2013 ma la nomina del Collegio, guidato dal professor Mauro Palma, e la costituzione dell'Ufficio, che hanno consentito l'effettiva operatività, sono avvenuti solo nei primi mesi del 2016, in ossequio al D. l. n. 146 del 2013¹, il quale ha attribuito a questa Autorità indipendente 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.

Il Garante Nazionale è una figura che discende da quella dell'Ombudsman, previsto per la prima volta dalla legge costituzionale svedese sin dal diciannovesimo secolo (*Regerisform*, 6 giugno 1809): una sorta di progenitore di tutti gli organismi di garanzia dei cittadini rispetto a disfunzioni o abusi attribuibili alle pubbliche amministrazioni². L'Italia è giunta all'istituzione del Garante Nazionale al termine di un percorso avviato fin dal 1997, di cui tappe cruciali sono state innanzitutto l'avvio dell'esperienza locale di figure di promozione, sollecitazione e controllo, denominate appunto *Garanti territoriali*, via via definite anche da leggi regionali³, in secondo luogo il Piano d'azione elaborato in risposta alla "sentenza pilota" della Corte di Strasburgo nel caso *Torreggiani e altri c. Italia*⁴ (emessa l'8 gennaio 2013, pochi mesi prima dell'istituzione del Garante), infine la ratifica italiana, nel 2012, del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite⁵ che obbliga ogni Stato parte a istituire un meccanismo interno indipendente di

¹ Decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10

² Si veda GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, Relazione al Parlamento 2017, p. 20, reperibile al sito:

http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2017/03/21/RELAZIONE-2017-compressed.pdf

³ Fra tutti Difensore regionale con funzioni di garante dei detenuti per la Regione Lombardia istituito con Legge regionale 6 dicembre 2010 n.18.

⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Torreggiani e altri c. Italia* (ricorsi nn. 4357/09, 46882/09, 55400/09; 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10), 8 gennaio 2013. Per una disamina si veda l'articolo Sentenza Torreggiani: Strasburgo condanna l'Italia, in *Giurisprudenza penale*, 1 aprile 2013.

⁵ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, entrata in vigore 2006, reperibile al sito: http://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Protocollo-opzionale-alla-Convenzione-contro-la-tortura-ed-altre-pene-o-trattamenti-crudeli-inumani-o-degradanti-2003/78.

monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà con funzioni di prevenzione di maltrattamenti o condizioni detentive non dignitose.

La relazione presentata in Parlamento martedì 21 marzo 2017, ad un anno dal primo insediamento, rappresenta lo spunto per una riflessione su questo nuovo soggetto giuridico. *“I recenti provvedimenti approvati dal Parlamento, nonostante abbiano portato a una significativa riduzione della popolazione detenuta, non sono stati abbastanza incisivi. L’attuale popolazione detenuta continua a registrare numeri troppo alti”* ha dichiarato Laura Boldrini, Presidente della Camera dei Deputati, nel presentare l’attività del Garante nazionale.

2. La relazione del Garante si apre introducendo il meccanismo di funzionamento dello stesso: esso infatti vigila affinché l’esecuzione della custodia delle persone detenute in carcere e degli internati sia conforme a principi e norme nazionali ed internazionali ed interviene su criticità di carattere generale o su questioni che richiedono un’immediata azione visitando, senza obbligo di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli o.p.g. e le strutture destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza, gli istituti penali per minori, 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. In aggiunta il Garante prende visione, previo consenso dell’interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà richiedendo 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 richiede, se lo ritiene opportuno, l’emissione di un ordine di esibizione⁶.

In via principale il Garante apre un dialogo con l’amministrazione interessata sollecitando o proponendo interventi di carattere amministrativo o politico che consentano di risolvere li problemi riscontrati. Se accerta violazioni ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dai ristretti, invia specifiche raccomandazioni per risolvere criticità o irregolarità. Se l’amministrazione non provvede, deve comunicare il dissenso motivato entro trenta giorni, termine oltre il quale il rapporto sulla visita viene reso pubblico con le risposte avute dall’Amministrazione o con l’indicazione che l’Amministrazione non ha fornito risposte.

3. La relazione analizza in seguito quattro specifiche aree tematiche: penalità e libertà, migrazione e libertà, sicurezza e libertà, salute e libertà.

⁶ Si veda sito internet del Ministero della Giustizia all’indirizzo:
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_3_8_16.page?tab=d

Per quanto riguarda la prima area, l'intervento del legislatore, la cui finalità era quella di rispondere alla censura derivante dalla sopra citata sentenza Torreggiani circa il sovraffollamento carcerario, ha riguardato innanzitutto la previsione di nuove misure alternative, la rimozione dei principali ostacoli dell'accesso a esse anche da parte di soggetti che non rispondono di reati di particolare gravità, la limitazione più rigorosa del ricorso alla custodia cautelare in carcere e la previsione di forme di depenalizzazione (anche se timide).

In primo luogo si tratta, quindi, l'abolizione o rimodulazione di due norme che avevano avuto effetti inflattivi sul numero dei detenuti: la norma che prevedeva la quasi impossibilità di accesso alle misure alternative dei recidivi qualificati, qualunque fosse il reato da essi commesso, con la conseguente forte presenza in carcere di autori di reati di strada, seriali, connotati da forte marginalità sociale e più bisognosi d'interventi alternativi alla secca esclusione e, in secondo luogo, la norma che prevedeva la detenzione per la permanenza illecita nel territorio nazionale⁷, sostituita con la pena pecuniaria dopo la prima sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che l'aveva giudicata in contraddizione con la Direttiva europea sui rimpatri⁸. La terza rimodulazione incidente sull'attuazione di quanto richiesto dalla Corte di Strasburgo ha interessato la normativa sugli stupefacenti con la modifica dell'ipotesi di lieve entità prevista ex art. 73 co. 5 del d.P.R. 309/90, comprensiva di una importante riduzione dei termini edittali di pena⁹, e nel recepimento della sentenza della Corte costituzionale del febbraio 2014¹⁰ che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che avevano abolito la distinzione tra le diverse categorie di sostanze stupefacenti, con la conseguenza del ripristino dei rispettivi diversi trattamenti sanzionatori previsti nella precedente legge cosiddetta "Jervolino-Vassalli"¹¹.

Va poi affermato che, dopo un periodo di molti anni di progressiva riduzione, il numero di ingressi in carcere è risalito nell'ultimo anni: passando da 45.823 ingressi nel 2015 a 47.342 nello scorso anno, con un aumento di 1500 unità¹².

Altro tema affrontato riguarda la ristrutturazione architettonica degli edifici e la progettazione di nuovi luoghi dove collocare i detenuti, elemento di forte disomogeneità del sistema detentivo italiano: in Italia il patrimonio edilizio destinato alla detenzione per adulti e minori è attualmente costituito da 208 complessi demaniali (191 adulti, 17 minori), di dimensioni differenti, costruiti in epoche diverse e spesso per diverse destinazioni, e con differenti tecnologie e filosofie di progetto. Diverse strutture penitenziarie nel corso del tempo sono state sottoposte a continue modifiche strutturali che in alcuni casi hanno sconvolto l'impianto

⁷ Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, articolo 14, co. 5-ter e 5-quater.

⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza *Hassen El Dridi*, 28 aprile 2011.

⁹ Introdotta in successione da due decreti legge: D.l. n. 146 del 2013 e D.l. n. 36 del 2014.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014.

¹¹ GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, Relazione, cit., p. 44 ss.

¹² *Ibidem*, p. 46 ss.

originario, secondo scelte progettuali e tecnologiche spesso particolarmente rigide e poste in essere sulla spinta della necessità di procurare rapidamente nuovi posti.

I progetti per i nuovi Istituti in contesti di vita attiva, devono quindi necessariamente rielaborare la questione del perimetro murario, degli accessi, delle relazioni fisiche con il contesto, privilegiando l'aggancio al territorio urbano e il superamento del carattere separato e isolato degli edifici dalla città¹³.

4. Quanto alla seconda area tematica, quella inerente alla migrazione, il Garante nazionale ha visitato tutti i Cie attualmente operanti, tutti gli hotspot fissi, le strutture miste, e ha monitorato sei dei voli charter partiti da Fiumicino con i quali sono stati rimpatriate forzatamente 177 persone. E guarda con attenzione a quale potrà essere la fisionomia dei nuovi Centri per il rimpatrio previsti per il futuro: *“certamente quelli esistenti, con la loro somiglianza al carcere, e a un carcere particolarmente chiuso e opaco agli sguardi esterni, non corrispondono al modello che ci attendiamo sarà adottato per le nuove strutture”* ha dichiarato Palma durante la presentazione alla Camera.

Nei Cie attuali la capienza effettiva al gennaio di quest'anno era di 359 posti; nei primi nove mesi del 2016 vi sono transitate 1968 persone e solo il 44% di queste è stato rimpatriato. Nello stesso periodo, delle 3737 persone che sono state rimpatriate, solo uno su quattro proveniva da un Cie. Molti rimpatri sono stati eseguiti, infatti, direttamente dagli hotspot sotto forma di respingimenti differiti. Inoltre, il tempo di permanenza massimo rimane indeterminato e rimesso allo svolgersi della procedura di foto-segnalamento e di rilevamento delle impronte. Negli hotspot peraltro si trovano spesso minori non accompagnati (che nel 2016 erano il 14% degli arrivi, il doppio del 2015) che non trovano posto nei Centri di accoglienza¹⁴.

5. Vi è poi il tema, all'interno dell'aera Sicurezza e libertà, dell'adeguatezza delle camere di sicurezza che ospitano le persone arrestate o fermate, in relazione agli standard internazionali e la verifica all'accesso ai diritti fondamentali relativamente ai diritti procedurali: accesso all'avvocato non solo in funzione di difesa, diritto alla notifica, ad un parente o a persona di riferimento per la chiara ed esaustiva esposizione dei fatti contestati, diritto all'accesso al medico per l'accertamento delle condizioni di salute da riportare debitamente nel fascicolo personale e infine il diritto a essere informato in una lingua effettivamente comprensibile dei propri diritti, certificata con firma¹⁵.

6. Infine, per concludere, in merito all'ambito Salute e sicurezza, sono stati studiati il trattamento sanitario obbligatorio e le strutture di ricovero di anziani e disabili. In merito ai primi gli ultimi dati, risalenti al 2015, dicono di 10.882 pazienti dimessi da

¹³ Ibidem, p. 50 ss.

¹⁴ GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTA' PERSONALE, Relazione, cit., p. 85 ss.

¹⁵ Ibidem, p. 125.

Tso. Un numero di persone significativo anche se parziale, perché riferito alle sole dimissioni. Perciò, vista la rilevanza e la delicatezza della materia, il Garante chiede al Parlamento una modifica normativa con cui in parallelo alla notifica al Giudice Tutelare, i Tso vengano comunicati in automatico anche al Garante, in modo da poter effettuare controlli a campione¹⁶.

Non resta quindi che augurare buon lavoro all'Autorità e avere fiducia che il suo intervento possa contribuire a ridurre i casi di violazione dei diritti umani al momento ancora troppo numerosi.

¹⁶ Ibidem, p.135.