



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

Presidente

Roma, Camera dei Deputati, 27 marzo 2019

Signor Presidente della Repubblica, nel ringraziarLa per la Sua presenza, saluto con Lei le altre Autorità dello Stato e le molte persone che hanno voluto dedicare questa mattina all'ascolto della Relazione annuale al Parlamento del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, così inviando un tangibile segno della solidità della cultura dei diritti che ha connotato il nostro Paese sin dall'azione dei Padri costituenti e continua a essere il vero volto della nostra comunità sociale.

Questa Relazione avviene solo a nove mesi dalla precedente, che era stata posticipata affinché fosse rivolta al nuovo Parlamento insediatosi dopo le elezioni del marzo 2018. Nel rivolgermi alla allora nascente XVIII Legislatura avevo esortato i rappresentanti della nostra comunità nazionale a guardare positivamente alle molte attese che caratterizzavano l'atteggiamento delle persone private della libertà: attese diverse, come diverse sono ragioni e realtà della loro situazione. Una situazione che tiene uniti nella necessità di rafforzamento della tutela dei diritti e nella vigilanza sulle condizioni materiali in cui tale privazione si attua, coloro che sono ristretti per provvedimento di natura penale, coloro che lo sono per irregolarità amministrativa, coloro che sono temporaneamente fermati e anche coloro che non in virtù di proprie azioni, ma in ragione del proprio disagio psichico sono oggetto di tale privazione. Tutti uniti da una intrinseca vulnerabilità che richiede protezione, indipendentemente dalla ragione che l'abbia determinata. Ma, la tutela non riguarda soltanto loro perché si estende anche a quelle situazioni indicative della flessibilità del confine che separa *limitazione* e *privazione* della libertà: quelle situazioni di riduzione o perdita di autonomia che rischiano di tramutarsi in una istituzionalizzazione che nulla concede all'autodeterminazione e anche quelle altre situazioni che di fatto, seppure temporaneamente, proibiscono a delle persone la possibilità del libero muoversi senza che sia intervenuto un provvedimento formale – e come tale ricorribile e soggetto a controllo dell'autorità giurisdizionale – a sancirne legittimità e modalità.

Mauro Palma

Relazione al Parlamento 2019

27 marzo 2019, Camera dei Deputati

Sono queste situazioni di privazione di fatto della libertà personale a richiedere anche maggiore vigilanza del Garante nazionale proprio perché rischiano di essere meno contornate da quell'insieme di tutele che il nostro ordinamento prevede. Ce lo ricordano sia l'assolutezza e la tassatività dell'articolo 13 della nostra Carta, sia le Convenzioni internazionali di cui il Paese è parte e continua a esserlo con la stessa determinazione di quando esse vennero sottoscritte e ratificate.

Le attese espresse da questo variegato mondo e riportate dal Garante nazionale richiedono oggi un momento di verifica, che non può prescindere dai dati che la Relazione ampiamente riporta per ciascuno dei settori di azione del Garante stesso, ma che non può altresì prescindere da quanto più volte riferito come *percezione* di allarme della collettività nei confronti di problemi che abitano il suo corpo sociale e che sembrano a volte indurre a semplificazioni di rifiuto e a desiderio di rimozione dei problemi stessi.

Il termine *complessità* sembra, infatti, aver perso oggi il valore positivo che aveva nel passato recente: le questioni complesse sono certamente questioni di difficile soluzione, ma la loro intrinseca complessità è anche il loro valore intimo e rifiutarsi di leggerla in nome di una presunta semplificazione è indice dell'incapacità a misurarsi con le difficoltà che l'agire e il pensare pongono, nel tentativo di rinchiuderle in una sorta di impossibile ricettario di soluzioni pronte.

La tutela dei diritti delle persone private della libertà pone la necessità di misurarsi sia con l'intrinseca complessità dei sistemi regolativi delle relazioni umane, sia con la difficile ricerca del punto di equilibrio – un baricentro – tra esigenze diverse e tutte essenziali: quella del riconoscimento che ogni individuo, qualunque sia la sua contingente situazione, è titolare di diritti inalienabili proprio in quanto persona; quella della tutela dei diritti delle altre persone e, quindi, della loro possibilità di vivere in contesti tranquilli e rassicurati; quella del necessario riconoscimento di quanto sofferto nei confronti delle persone che sono state vittime di violazioni o reati. Tre imprescindibili riferimenti. Così interpretata, la *complessità* svela la propria differenza dalla *complicazione*: una distanza sostanziale tra di esse perché la prima rappresenta un valore da riconoscere e considerare, la seconda un ostacolo da saper superare.

L'intrinseca complessità dei temi che il Garante nazionale affronta nelle sue diverse aree di intervento deve attualmente considerare però quell'ulteriore fattore: la *percezione* di personale insicurezza che viene spesso declinata in termini difensivi rispetto a potenziali aggressori. Un elemento percettivo, non misurabile, spesso recentemente evocato e forse anche enfatizzato che comunque è resistente alle rilevanze statistiche che contraddicono quanto percepito. Poco ha senso ribattere a chi si sente insicuro con il dato della radicale diminuzione negli ultimi anni del numero di reati – quelli che certamente non sfuggono alle statistiche, quali gli omicidi. Poco e difficile far riflettere su come l'insicurezza individuale percepita possa essere letta come retroazione di

un'insicurezza sociale che ha radici non nel possibile 'aggressore' bensì nelle condizioni complessive in cui si imbatte il nostro sistema socio-economico. La percezione della mancanza di sicurezza è tema che sempre viene frapposto a chi – come il Garante nazionale – cerca di trovare quel baricentro tra esigenze diverse e tutte essenziali, avendo ben chiaro che ogni persona, nativa o straniera, libera o ristretta, capace o meno di intendere o in qualsiasi altra condizione ha diritto al rispetto della propria dignità personale e alla propria integrità psichica e fisica. Un diritto che comporta altresì l'obbligo di garantirle la maggiore autodeterminazione possibile nei limiti dati dalla sua condizione e nel contesto dei valori e principi che la nostra Costituzione tutela. A essi io aggiungo il diritto alla speranza.

Ma, la percezione non può essere semplicemente assunta, da parte di chi ha responsabilità istituzionali, come un dato, fisso, ingiudicabile; non può costituire il criterio informatore di norme né di decisioni amministrative perché queste hanno sempre un valore di costruzione del sentire comune e chi ha il compito di regolare e amministrare la cosa pubblica ha altresì il compito di scelte che possono talvolta andare contro la supposta percezione della collettività, proprio per dare a essa una prospettiva meno angusta e un orizzonte di evoluzione.

Permettetemi di ricordare in proposito una frase di un filosofo e monaco di un secolo fa, Pavel Florenskij che, pur partendo da riflessioni lontane sul valore dell'icona e sulla sua intrinseca congiunzione del visibile e dell'invisibile, dell'assoluto e del contingente – congiunzione che del resto è implicita nella stessa parola *legge* – poneva l'interrogativo se sia un mutamento del mondo a mutare la percezione che si ha di esso o non sia invece il mutamento della percezione a mutare il mondo, di più, a volerlo mutare. Leggendo con l'occhiale del presente la seconda di queste ipotesi, emerge il rischio che mutando la percezione che la collettività ha del suo odierno vivere quotidiano, per esempio accentuando la sensazione di insicurezza nonostante non sia supportata da numeri, si finisca poi per mutare il mondo: nel nostro caso nel ridurre per tutti i margini di libertà. In particolare, nei confronti di coloro che sono *percepiti*, appunto, come i potenziali aggressori.

Rischio evidente nel sistema penale e che ha avuto anche una precisa letteratura che ha colto lo scivolamento da un diritto penale centrato sul reato a un diritto penale centrato sull'autore, poi sul nemico, soprattutto in alcune impostazioni oltre-oceano, fino a riferirsi a intere categorie di soggetti in virtù del loro status: in particolare, i soggetti socialmente deboli connotati da povertà, da necessità di cercare un altrove non noto ma denso di speranza, pur abbandonando il proprio luogo, noto, familiare, ma invivibile.

Con questo sguardo che è al contempo di riconoscimento della complessità e di volontà di costruire una percezione diversa e più avanzata, il Garante nazionale ha affrontato l'ultimo anno, sintetizzato nelle riflessioni, nei numeri e nelle raccomandazioni che presenta oggi con la sua Relazione al Parlamento, rinnovando la fiducia che la giovane

età di molti suoi componenti e a volte l'ancora giovane esperienza istituzionale siano un volano per trovare soluzioni aperte e non difensive ai temi posti dall'esercizio del massimo potere di uno Stato: il privare una persona della sua libertà personale e, al contempo, riconoscerla portatrice di inalienabili diritti.

La Relazione affronta le aree di azione del Garante ordinandole secondo alcuni verbi – *detenere, rinviare, avere cura, arrestare, tutelare* – e per ciascuno di essi vengono considerati alcuni luoghi della loro declinazione: dalla 'cella' o il 'cortile' alla 'nave' o il 'locale idoneo' o ancora alla stanza protetta', alla 'camera di sicurezza', al 'luogo delle decisioni internazionali' e altri ancora per ciascun settore. Sono i luoghi, in parte ben noti e in parte più ultronei, a parlarci di questi mondi e a rendere tangibile l'aridità dei numeri che sostengono le statistiche e le analisi presentate. Il Garante ha effettuato nel corso dell'anno quarantadue visite – con l'accesso a complessivi cento luoghi di diversa tipologia e delle diverse aree d'intervento – e monitorato trentaquattro voli di rimpatrio forzato.

Il quadro complessivo è riassumibile nella nuova parola chiave che emerge come rappresentativa degli ultimi nove mesi all'interno di questi mondi: è la parola *soggettività*. Essa indica una richiesta, dopo l'attesa: una *soggettività* non sempre riconosciuta nei mesi trascorsi al punto che negli Istituti di detenzione si è rischiato di diffondere un senso di sfiducia nel riconoscimento della propria appartenenza al contesto sociale. E negli altri luoghi, soprattutto quelli destinati ai migranti irregolari, si è sviluppato un confronto computistico sui numeri che di fatto nega soggettività a chi in essi è ospitato.

Di loro non si conoscono nomi, ma numeri. Così come spesso avviene nel discutere di carcere o di strutture che accolgono coloro che la società considera non più produttivi, anche dal punto di vista cognitivo. La speranza della *soggettività* da ricostruire è affidata a quel vincolo costituzionale che tiene insieme tutte le Istituzioni dello Stato e ogni Governo, qualunque sia la sua impostazione. È un valore fondante che supera le differenze programmatiche e che porta il Garante nazionale a ribadire la piena volontà di cooperazione con chi ha *pro tempore* il compito di tradurre valori costituzionali in atti normativi e amministrativi.

La privazione della libertà in ambito penale

Proprio nel mondo della privazione della libertà in ambito penale, del resto vanno colti segnali di positivo mutamento nelle ultime settimane verso l'assunzione del tema come riflessione che coinvolge noi tutti e che richiede decisioni a volte in controtendenza rispetto alla rappresentazione mediatica del tema stesso. In primo luogo attraverso la piena attuazione di quanto la recente riforma dell'ordinamento penitenziario ha introdotto, senza alcuna giustificazione per una possibile inerzia motivata dalla sua limitatezza rispetto a quanto elaborato nei passati due anni.

Voglio qui ricordare, in particolare, il nuovo ordinamento per l'esecuzione penale minorile e l'introduzione esplicita nel primo articolo dell'ordinamento penitenziario della necessità che il trattamento si conformi «a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione», tendendo in maniera esplicita al «reinserimento sociale», anche attraverso «i contatti con l'ambiente esterno». Una proiezione verso il *dopo* e il *fuori* che occorre sempre tenere presente, come argine a chi invece concentra l'attenzione soltanto sull'*oggi* e il *dentro*.

Proprio l'*oggi* e il *dentro* pongono del resto problemi che il Ministro della giustizia ha di recente opportunamente evidenziato. Nell'ultimo anno la popolazione detenuta è cresciuta di 2047 unità, con un andamento progressivo crescente e preoccupante, quantunque non abbia ancora raggiunto il livello di alcuni anni fa quando proprio il sovraffollamento portò alla condanna da parte della Corte europea per i diritti umani. Parallelamente però il numero di coloro che sono entrati in carcere dalla libertà è diminuito di 887 unità: l'aumento non è quindi ascrivibile a maggiori ingressi, bensì a minore possibilità di uscita. Questo dato deve far riflettere perché può essere determinato da più fattori: l'accentuata debolezza sociale delle persone detenute che non le rende in grado di accedere a misure alternative alla detenzione, per scarsa conoscenza o difficile supporto legale; la mancanza soggettiva di quelle connotazioni che rassicurino il magistrato nell'adozione di tali misure; o, infine, un'attenuazione della cultura che vedeva proprio nel graduale accesso alle misure alternative un elemento di forza nella costruzione di un percorso verso il reinserimento. In ultimo, alle ristrettezze dei numeri del personale – in questo caso di coloro che devono svolgere osservazione e redigere sintesi – che certo non seguono la crescita del numero dei ristretti.

Certamente, questo aumento si riverbera sulle condizioni di vita interna e sul sovraffollamento – che non è una *fake news* – che muterebbe di ben poco anche se si adottassero parametri più restrittivi entro i limiti internazionalmente previsti. Il punto centrale tuttavia risiede in due aspetti su cui il Garante ritiene necessaria l'attenzione del Parlamento. Il primo è che nel luogo di ricostruzione – o a volte di costruzione – del senso di legalità non possono essere fatte vivere situazioni che ledono la legalità stessa; il secondo che l'attenzione geometrica alla 'cella' non deve far perdere il principio che la persona detenuta deve vivere la gran parte della giornata al di fuori di essa impegnata in varie attività significative. Il nostro modello di detenzione continua, al contrario, a essere imperniato, culturalmente e sul piano attuativo, sulla permanenza nella 'cella', così vanificando la proiezione verso il *dopo* e il *fuori*.

Questo modello tuttora claustrofílico si riflette spesso sulla tensione interna e troppo spesso sulla difficoltà di chi lavora, soprattutto con il compito di garantire la sicurezza interna, negli Istituti. Eppure esistono nel nostro sistema due positività su cui è possibile far leva ed è compito del Garante nazionale nominarle oggi, sia come ringraziamento che come indicazione al Parlamento perché adotti tutte le possibili forme per la loro valorizzazione: la prima è costituita dalla qualità professionale e dall'abnegazione degli

operatori, ai diversi livelli di compiti e responsabilità, la seconda dalla capacità osmotica di dialogo con una vasta platea di soggetti volontari che si impegnano nel contribuire alla realizzazione di una pena costituzionalmente orientata. Ruoli diversi, da non confondere, ma entrambi fondamentali.

Non è possibile non citare, in questo contesto, la difficoltà posta dalla presenza negli Istituti di persone con disagio mentale o psichico. Presenza maggiore rispetto al passato anche in considerazione del fatto che coloro che hanno sviluppato tale situazione soggettiva nel corso dell'esecuzione penale o che sono in fase di osservazione sono ora negli Istituti stessi e non in quell'altrove falsamente rassicurante perché difficilmente visibile che erano gli Ospedali psichiatrici giudiziari. Questa difficoltà non può concedere giustificazioni a un ritorno all'indietro: mentre va richiesto al Governo l'impegno forte nell'attuazione di quanto previsto nel recente decreto circa la realizzazione di unità interne che abbiano carattere realmente sanitario, va rivolto alle Aziende sanitarie territoriali e alle Autorità regionali che ne hanno responsabilità un richiamo al maggiore impegno nella erogazione dei servizi alla salute psichica e fisica all'interno del carcere, riconoscendo concretamente questa parte della popolazione come di propria pertinenza e assicurando quella tutela del diritto alla salute, per il quale il Costituente, generalmente parco nelle aggettivazioni, utilizza – unica volta in tutta la Carta – l'aggettivo «fondamentale». Al Parlamento invece il Garante nazionale deve reiterare la raccomandazione a intervenire sulla discrasia che riguarda la possibilità di sospensione facoltativa dell'esecuzione penale per sopravvenuta infermità, attuabile nel caso di malattia fisica e non per quella di natura psichica, dato l'attuale disallineamento degli articoli 147 e 148 del codice penale dopo l'abolizione degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Una riforma quest'ultima che sta superando la fase di rodaggio, con buoni risultati in linea generale nelle Residenze per misure di sicurezza che ospitano (al 31 dicembre) 629 persone. Sono necessari ancora degli interventi migliorativi anche al fine di evitare le strutture cosiddette modulari – che di fatto ripropongano grandi concentrazioni di pazienti troppo simili ai precedenti collettori ospedalieri – così come per risolvere la situazione di sostanziale illegale permanenza in carcere di taluni che restano in attesa di un posto nelle Residenze.

Come di consueto mi sono limitato ad alcuni accenni a un quadro complessivo che emerge dai molti dati forniti nella Relazione. Non ho accennato alla questione della specialità detentiva di coloro che sono in custodia cautelare o in esecuzione di pena sotto il regime previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario: ai profili di problematicità che tale regime presenta il Garante nazionale ha dedicato un apposito Rapporto, ormai pubblico, dopo aver visitato tutte le sezioni in cui esso è attuato e si dichiara disponibile a un confronto che auspicabilmente le Commissioni parlamentari interessate vorranno aver su tale analisi, così come più in generale sulle difficoltà che presenta l'ostatività all'accesso a misure alternative e permessi per coloro che rispondono di particolari categorie di reati.

Per chiudere la parte della penalità mi preme invitare a una riflessione a partire dall'evento più drammatico avvenuto nel carcere nell'ultimo anno: la morte di due bambini per mano della propria madre rinchiusa con loro in carcere. Una situazione che non ha colpevoli interni in senso stretto – e le stesse indagini disciplinari si sono chiuse in tal senso – ma che forse trova tutti noi colpevoli di non saper prospettare soluzioni diverse a queste drammatiche vite, segnate da reati, forse da malattia, non prive mai però della necessità della nostra *pietas* e del nostro interrogarci su quanto di diverso avremmo potuto fare.

La privazione della libertà e i processi migratori

Proprio il rapporto tra infanzia e istituzioni conduce a dire alcune cose sul difficile anno trascorso nell'affrontare i processi migratori verso l'Europa e il coinvolgimento diretto o indiretto che i minori hanno in tali contesti.

Il numero di minori non accompagnati giunti in Italia nel 2018 si è drasticamente ridotto in linea con la riduzione del complessivo numero di migranti sbarcati nell'ultimo anno. Tuttavia si tratta di 3536 nuovi minori. Di essi, 2002 risultano passati per gli *hotspot*. Questo passaggio pone due elementi di criticità: il primo riguarda l'accertamento dell'età che, in linea generale, è stato eseguito con il tradizionale metodo dell'indagine radiografica e non seguendo la più completa e articolata procedura prevista dalla legge 7 aprile 2017 n. 47; il secondo riguarda la sistematica annotazione della data di nascita al 1° gennaio dell'anno nei casi in cui non ne sia determinabile il mese e il giorno. Prassi, quest'ultima, che espone evidentemente al rischio di classificare come adulto un minore che compia i diciotto anni nel corso dell'anno, a meno di non contraddire le riflessioni sul calcolo delle probabilità che il buon Blaise Pascal ci ha consegnato.

Queste prassi frettolose rischiano di attenuare la garanzia assoluta di tutela dei minori che è vanto del nostro Paese. Rischio ancora maggiore nel contesto del loro trattenimento a bordo di navi per periodi prolungati prima che venga concessa la possibilità di sbarco – situazione su cui, nel noto caso della “Ubaldo Diciotti” dell'agosto dello scorso anno è dovuta intervenire la magistratura minorile per imporre il loro sbarco, mentre sul problema complessivo riguardante gli adulti sono intervenuti la Procura e lo stesso Garante nazionale.

Come già detto, è dovere del Garante nazionale esercitare il proprio controllo non solo sui luoghi in cui la privazione della libertà è formalmente e giuridicamente definita, quali per esempio i Centri per il rimpatrio, ma anche sulle situazioni in cui essa si verifica *de facto* e nei casi in cui per prolungati periodi la possibilità di scendere a terra in situazione di sicurezza non sia consentita a persone soccorse in mare in acque italiane o quando, in acque internazionali, siano state tratte a bordo di navi italiane. L'esercizio di tale potere di analisi della situazione ed eventuale segnalazione alla Procura della Repubblica competente è svolto sul principio che nel territorio italiano – e la nave nelle due

situazioni sopra descritte lo è – deve essere possibile a chiunque di godere effettivamente dei diritti che il nostro ordinamento prevede, sul piano delle dignitose condizioni materiali offerte e su quello dell’accesso agli istituti giuridici disponibili, *in primis* alla possibilità di richiedere asilo. Ma, è svolto anche al fine di non esporre lo Stato al rischio di doversi successivamente difendere di fronte a fori internazionali rispetto agli obblighi convenzionali assunti.

Ancora recentemente la Corte di Strasburgo ha chiesto allo Stato italiano chiarimenti sull’effettività dell’accesso al reclamo da parte dei migranti trattenuti negli *hotspot* nel caso *Khlaifia v. Italia* per il quale il nostro Paese è stato già condannato.

L’azione del Garante in tale ambito ‘fluido’ ha quindi un profilo umanitario, un profilo di diritto e un profilo di profonda cooperazione con le Istituzioni, prevenendo possibili censure future, senza per questo intervenire sulle scelte politiche che ogni Governo della Repubblica ha diritto di definire.

La permanenza in luoghi di definita privazione della libertà è stata nel corso dell’anno prolungata fino a sei mesi.

Non si è data invece attuazione a quella previsione contenuta nel decreto legge del 2017 di realizzazione di Centri di dimensione contenuta, senza alcuna connotazione di somiglianza con il carcere e nelle prossimità degli aeroporti: i Centri attualmente funzionanti sono sostanzialmente gli stessi, con le stesse caratteristiche e carenze, mentre certamente non può essere considerato corrispondente a tali parametri il Centro aperto a Palazzo San Gervasio, in provincia di Potenza, nell’unica regione sprovvista di aeroporto.

Delle poco più di quattromila persone transitate nei Centri nel corso dell’anno, soltanto il 43 per cento è stato effettivamente rimpatriato: un valore questo che è rimasto su scala analoga nel corso degli anni, mentre la durata massima del trattenimento oscillava tra i trenta giorni e i diciotto mesi. Prova questo della mancata correlazione tra durata della privazione della libertà ed effettività della sua finalità. Occorre chiedersi quale sia il fondamento etico-politico di tale restrizione e quanto l’estensione della durata non assuma l’ingongra configurazione del messaggio disincentivante da inviare a potenziali partenti. Sarebbe grave tale configurazione perché la libertà di una persona non può mai divenire simbolo e messaggio di una volontà politica, neppure quando questa possa essere condivisa.

Ma, rivolgendosi al Parlamento, il Garante nazionale deve sottolineare nuovamente – come già fatto in sede di espressione del proprio parere formale – l’ingongruità della previsione di luoghi di trattenimento delle persone non tassativamente definiti, non riconducibili a una mappa che ne permetta l’individuazione e la visita da parte di tutti i soggetti che hanno titolo a visitare, per esempio, le camere di sicurezza delle Forze di polizia. L’uso della locuzione «locale idoneo» per vagamente definire tali luoghi – così come avvenuto nell’ultimo decreto che ha tenuto in un solo corpo normativo il tema del

controllo delle migrazioni e quello della sicurezza – è risultato non soltanto non accettabile per il Garante nazionale, pur autorizzato al loro monitoraggio, ma anche di impossibile attuazione concreta. E, infatti, tale possibilità non ha finora trovato attuazione. Il Garante tiene in proposito a ringraziare la Polizia di frontiera per l'interlocuzione avviata nella ricerca di parametri che possano ridurre tale vaghezza, in termini di definizione e di non riduzione di quegli standard che devono essere rispettati in ogni luogo ove le persone possano essere trattenute.

La collaborazione con la Polizia di frontiera ha riguardato anche l'altro compito assegnato al Garante in questo settore: il monitoraggio dei rimpatri forzati. Ne sono stati monitorati nel corso dell'anno, anche in collaborazione con alcuni Garanti territoriali, trentaquattro, in particolare verso la Tunisia e la Nigeria e le persone rimpatriate sono state complessivamente 6398. Numero importante, ma ben distante dalla possibilità di utilizzare tale strumento in modo sistematico e significativo, nel contesto degli attuali limitati accordi bilaterali, nel doveroso e assoluto rispetto del principio di non rinviare le persone verso Paesi in cui possano essere a rischio di trattamenti inumani o degradanti se non di tortura. Meglio incrementare invece i rimpatri volontari assistiti e sviluppare altre riflessioni su come affrontare nel contesto europeo un tema che ha una dimensione epocale e non congiunturale.

Né è possibile guardare positivamente la riduzione della pressione sul nostro Paese della migrazione verso il continente europeo senza rivolgere lo stesso sguardo al numero di morti in quel mare che un tempo era *nostrum* in quanto condiviso da entrambe le sponde e che ora si è tramutato in un muro. E continuando a illuderci di non sapere – noi tutti come Europa – quali siano le condizioni sofferte dalle persone che affrontano il mare nel Paese da cui molti partono, dopo aver compiuto un percorso denso di stenti e di ricatti.

Forze di Polizia e privazione della libertà

Nel contesto dell'attività di collaborazione, formazione e controllo con le Forze di Polizia, il Garante ha consolidato il proprio rapporto con la Polizia di Stato, con la Guardia di Finanza, con l'Arma dei Carabinieri. Con quest'ultima, ha sottoscritto un Protocollo d'intesa per lo sviluppo di attività formative finalizzate al rafforzamento della cultura della tutela dei diritti di ogni persona affidata alla responsabilità e al controllo di chi la detiene. Un'attività importante, formativa per entrambi i partner di tale intesa, e che già si era sviluppata con la Scuola superiore della Polizia di Stato così come con la Direzione per la formazione della Polizia penitenziaria. Una cooperazione che non affievolisce lo sguardo intrusivo e analitico del Garante nell'esaminare i casi in cui taluni siano venuti meno al compito loro assegnato dalla divisa indossata, e che soprattutto vuole riaffermare che i primi garanti dei diritti delle persone fermate, arrestate o detenute sono – e devono essere – proprio coloro che hanno il compito della loro privazione della

libertà. Nessuno spirito di corpo e nessuna difesa della propria appartenenza può far venir meno tale principio e ogni violazione deve essere tempestivamente accertata e sanzionata, per non inviare un inaccettabile messaggio d'impunità che lederebbe non solo la fiducia nelle istituzioni, ma lo stesso stato di diritto che è cardine della nostra civiltà giuridica.

Nell'ambito dell'attività con le Forze di polizia, una parte cospicua ha riguardato la visita alle camere di sicurezza e il controllo della loro adeguatezza, rimarcando in particolare la loro insufficiente disponibilità.

Delle complessive 2295 camere di sicurezza di Polizia, Carabinieri e Guardia di finanza, ben 894 sono dichiarate inagibili dalle stesse Autorità responsabili perché le loro condizioni non consentono di ospitarvi persone anche per brevi tempi.

Ciò incide sull'utilizzo degli Istituti penitenziari per brevissime detenzioni, quasi sempre di una notte, in attesa dell'udienza dal magistrato. Questo con effetti negativi di sovraccarico inutile per gli Istituti di detenzione. Ma, la Relazione dà anche conto della prima sperimentazione delle nuove armi a emissione elettrica – i *taser* – delle *Linee guida* predisposte per il loro utilizzo e della formazione specifica attuata, tenendo fermo il dato che si tratta di armi e che, quindi, il loro utilizzo deve rispondere ai principi di necessità, proporzionalità e di misura estrema che governano l'utilizzo delle armi.

La privazione della libertà in ambito sanitario

Questa mia presentazione volutamente riserva le ultime osservazioni al settore più difficile e delicato del compito del Garante nazionale, relativo a quella privazione della libertà che si attua formalmente o impropriamente nel contesto dei trattamenti sanitari o nella residenzialità di persone non in grado di completa autonomia in virtù di vulnerabilità specifiche. Nella Relazione dello scorso anno si è annunciato l'avvio del monitoraggio e del controllo in tale settore e i mesi trascorsi da allora sono stati prioritariamente dedicati alla tessitura del *dove* e del *come* rivolgere lo sguardo in quest'ambito, grazie anche all'interlocuzione e alla cooperazione con settori di ricerca universitaria e con l'importante mondo dell'associazionismo e del volontariato. Una collaborazione che ha in primo luogo portato alla costruzione di una base di dati.

La novità, infatti, non ha riguardato soltanto il Garante: ha riguardato anche istituzioni non abituate alla possibilità di essere visitate da un organismo indipendente e che talvolta non percepiscono sé stesse come luoghi di privazione della libertà. Del resto la Relazione stessa include quest'ambito all'interno di un verbo *avere cura* che di per sé non rinvia a una funzione restrittiva, bensì a un accudimento. Per questo il Garante nazionale ribadisce che i trattamenti sanitari obbligatori determinano di per sé – qualunque siano le condizioni della loro attuazione – una intrinseca coercizione della

volontà personale e, quindi, una privazione della libertà dell'individuo di autodeterminarsi.

Pur in un contesto di una normativa che stabilisce criteri di indipendenza nell'assunzione della decisione di ricorrere a trattamenti non volontari, il Garante nazionale deve raccomandare, sulla base delle prime risultanze delle proprie visite, il rafforzamento del controllo sull'indipendenza dei due pareri medici che determinano l'atto del Sindaco, così come deve rivolgere nuovamente al Parlamento la proposta di prevedere legislativamente l'adozione di un registro nazionale di tali trattamenti.

Ciò può aiutare a esaminare il percorso di tali trattamenti nel contesto della presa in carico di una persona a essi soggetta, evitando che l'alternanza tra obbligatorietà e volontarietà di un trattamento si risolva in una permanenza nelle stesse condizioni e nello stesso luogo per lunghi periodi, quasi connotandosi come modalità costante e non eccezionale. Un percorso che spesso determina una ambigua familiarità con un luogo che è invece di non normalità della propria vita quotidiana; un percorso che sfocia in una implicita e progressiva istituzionalizzazione. Questa criticità diviene ancora più forte quando si aggiunge il ricorso a forme di contenzione, meccanica, farmacologica o ambientale, a volte attuate come intervento impropriamente terapeutico. La logica che sottende tali interventi è sempre più quella della *sottrazione*, spesso anche al fine di proteggere la persona dalla propria autodistruzione: si tolgono cose, a volte si tolgono abiti, si finisce per togliere soggettività. Il tutto nei confronti di persone che avrebbero forse bisogno invece di *addizione*: maggiore vicinanza, maggiore autonomia, maggiori opportunità di recupero della propria dimensione esistenziale.

Il principio della sottrazione del resto finisce per accomunare quest'area di difficili vite ad altre aree di cui il Garante si occupa: dalle stanze lisce negli Istituti di detenzione, alla mancanza di ogni cosa nelle camere di sicurezza, alle stanze vuote in talune strutture sanitarie. Per questo tra gli ambienti che la Relazione considera abbiamo inserito anche il «locale vuoto» che diviene spesso caratterizzato non solo dall'assenza di cose, oggetti, stimoli, bensì dall'assenza di sogni.

La necessità di agire sull'*addizione* e non sulla *sottrazione* riguarda, in modo specifico, lo sguardo che tutte le Istituzioni devono volgere verso le strutture di residenzialità delle persone disabili o anziane che troppo spesso si trovano nella loro concreta vita quotidiana a essere private della libertà personale. Il Garante deve richiedere per esse un impegno straordinario di Parlamento e Governo per rimuovere ogni ostacolo alla loro autodeterminazione. E deve anche richiedere alla società nel suo complesso l'impegno a orientare *ogni* azione a garantire a *ogni* persona l'orizzonte dell'integrazione positiva e mai il consolidamento di una situazione che si traduca in una minorità nell'esercizio della propria soggettività.

Le visite alle strutture sono state avviate nell'anno trascorso con tale prospettiva e non soltanto finalizzate alla doverosa verifica delle condizioni di accoglienza e di fornitura

dei servizi dovuti. Non sempre è stato semplice entrare all'interno di esse: a volte è stata frapposta la barriera costituita dalla finalità assistenziale e non detentiva della struttura ospitante. Non di meno il mandato del Garante come *Meccanismo nazionale di prevenzione* previsto dal Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro tortura e trattamenti o pene inumani o degradanti (Opcat) include tali strutture all'interno dei propri obblighi di visita e simmetricamente dei doveri di dare accesso da parte delle Istituzioni ospitanti. Tuttavia, il Garante chiede che la previsione di tali visite e l'impegno a favorirle siano inseriti nell'insieme dei requisiti necessari per l'accreditamento di Istituzioni private: ciò al fine di evitare complicazioni e ritardi nell'accesso alle relative strutture.

Forse però è giunto il momento di prevedere tale ruolo del Garante nazionale come *Meccanismo nazionale di prevenzione* all'interno di una norma di rango primario, prevedendo altresì la costruzione di una rete territoriale coordinata con i Garanti regionali per una maggiore incisività dell'azione in tutto il territorio nazionale.

Una parziale conclusione

Sono molti gli argomenti che avrebbero richiesto maggiore analisi in questa mia presentazione e che affido alla Relazione oggi consegnata. Mi preme soltanto sottolineare in conclusione come tutte queste azioni non possano però prescindere dalla volontà di indirizzarle non solo al controllo, ma soprattutto alla costruzione positiva di una diffusa cultura dei diritti. Una cultura che ha oggi bisogno innanzitutto del recupero di un linguaggio piano e adeguato alla sofferenza che è dietro ciascuno dei settori di intervento del Garante nazionale. La sofferenza, sia essa la risultante di proprie azioni anche criminose, del proprio desiderio di una vita diversa e altrove, della propria vulnerabilità soggettiva, merita sempre riconoscimento e rispetto. Merita un linguaggio adeguato, soprattutto da parte di chi ha compiti istituzionali. Ben sapendo che il linguaggio è il costruttore di culture diffuse e l'espandersi di un linguaggio aggressivo e a volte di odio, costruisce culture di inimicizia che ledono la connessione sociale e che, una volta affermate è ben difficile poi rimuovere.

Proprio sul linguaggio vorrei che concentrassimo tutti noi, da punti diversi di responsabilità, il nostro impegno. Ben sapendo che per il ruolo che ricopriamo il nostro linguaggio ha un valore ancora più pregnante perché da esso traspare la capacità di non perdere la dimensione umana che è al fondo dell'azione di chi ha compiti di regolazione, legislazione, amministrazione, controllo.

Mauro Palma